

A Indisponibilidade de Bens na Ação de Improbidade Administrativa

Descrição

O artigo 16 da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) trata de um dos institutos mais importantes no contexto das ações de improbidade: **a medida de indisponibilidade de bens**. Essa medida funciona como uma tutela provisória de urgência, de natureza cautelar, que visa assegurar que os réus não dilapidem seu patrimônio durante o trâmite do processo, garantindo assim a efetividade de eventual condenação futura ao ressarcimento do erário ou devolução do enriquecimento ilícito.

A Lei nº 14.230/2021 promoveu uma reforma substancial na Lei de Improbidade Administrativa, alterando profundamente os requisitos e o procedimento para a decretação da indisponibilidade de bens. Compreender essas alterações é fundamental para concursos públicos, especialmente para carreiras jurídicas e de controle.

A Natureza Jurídica da Indisponibilidade de Bens

A indisponibilidade de bens é uma **medida cautelar patrimonial** que impede o réu de alienar, onerar ou transferir seus bens enquanto tramita a ação de improbidade. Não se confunde com o arresto ou a penhora, pois não implica na apreensão física dos bens, mas apenas em sua restrição jurídica, impedindo sua movimentação no mercado.

Observação importante: A indisponibilidade é medida **conservativa** e não **expropriatória**. O réu continua na posse e uso dos bens, mas não pode aliená-los ou onerá-los. Essa distinção é relevante para questões de concurso que explorem a diferença entre medidas cautelares conservativas e satisfativas.

Momento de Formulação do Pedido

Segundo o *caput* do art. 16, o pedido de indisponibilidade pode ser formulado em **duas hipóteses temporais**:

1. **Em caráter antecedente:** antes mesmo do ajuizamento da ação principal, como medida preparatória;
2. **Em caráter incidente:** durante o curso da ação de improbidade já ajuizada.

O art. 1º-A reforça que esse pedido pode ser formulado **independentemente da representação** do art. 7º da Lei, ou seja, não há necessidade de prévio procedimento investigatório para a formulação do pedido, embora evidentemente seja preciso demonstrar os requisitos legais.

Ponto de Atenção: A doutrina e jurisprudência reconhecem que a indisponibilidade antecedente deve vir acompanhada de elementos probatórios mínimos que demonstrem a

probabilidade da prática do ato ilícito e o perigo de dano. Não basta a mera alegação.

Finalidade da Medida

O artigo deixa claro que a indisponibilidade visa garantir:

1. A **integral recomposição do patrimônio**: nos casos em que houve lesão ao patrimônio público;
2. O ressarcimento do **acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito**: quando o agente se beneficiou indevidamente.

Possibilidade de Investigação Internacional (Â§ 2º)

Uma inovação importante da lei é a previsão expressa de que a indisponibilidade poderá incluir **bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas no exterior**. Isso reflete a preocupação do legislador com a ocultação de patrimônio em jurisdições estrangeiras e permite ao Estado brasileiro utilizar mecanismos de cooperação jurídica internacional.

Essa investigação deve observar:

- A legislação nacional sobre cooperação internacional;
- Os tratados internacionais firmados pelo Brasil;
- Instrumentos como auxílio direto, cartas rogatórias e acordos de assistência mútua.

A Revolução Trazida pela Lei 14.230/2021: Os Requisitos para Decretação (Â§ 3º)

Este é o **ponto nevrálgico da reforma** e o mais relevante para concursos. Antes da Lei 14.230/2021, a jurisprudência admitia a decretação da indisponibilidade com base no denominado *periculum in mora* presumido ou *in re ipsa*, ou seja, o simples ajuizamento da ação de improbidade e a presença de indícios de ato ilícito eram suficientes para justificar a medida.

A Lei 14.230/2021 rompeu com esse entendimento e estabeleceu requisitos muito mais rígidos:

Requisitos Cumulativos do Â§ 3º:

1. **Fumus boni iuris qualificado**: demonstração da **probabilidade da ocorrência dos atos** descritos na petição inicial, com fundamento nos respectivos elementos de instrução;
2. **Periculum in mora concreto**: demonstração, **no caso concreto**, de **perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo**;
3. **Contraditório**: oitiva do réu no prazo de **5 (cinco) dias**.

ð?? OBSERVAÃ?Ã?O CRÃ•TICA: A exigÃªncia de *periculum in mora* concreto representa uma guinada significativa. NÃ£o basta mais alegar que o rÃ©u pode dilapidar o patrimÃ´nio; Ã© necessÃ¡rio **comprovar** atos concretos, circunstÃªncias objetivas ou indÃ­cios que demonstrem esse risco real. Por exemplo: movimentatÃ§Ãµes financeiras suspeitas, tentativas de alienatÃ§Ã£o de bens, transferÃªncias patrimoniais para terceiros, etc.

ContraditÃ³rio PrÃ©vio como Regra (Â§ 3Âº)

A Lei 14.230/2021 estabeleceu o **contraditÃ³rio prÃ©vio como regra geral**, exigindo a oitiva do rÃ©u antes da decretaÃ§Ã£o da indisponibilidade. Isso representa uma mudanÃ§a substancial em relaÃ§Ã£o ao regime anterior, em que a medida era comumente deferida inaudita altera parte (sem ouvir a outra parte).

ExceÃ§Ã£o: Indisponibilidade sem Oitiva PrÃ©via (Â§ 4Âº)

O Â§ 4Âº prevÃª a possibilidade excepcional de decretaÃ§Ã£o da indisponibilidade **sem a oitiva prÃ©via do rÃ©u**, mas apenas quando:

1. **O contraditÃ³rio prÃ©vio puder comprovadamente frustrar a efetividade da medida:** Ã© necessÃ¡rio demonstrar que cientificar o rÃ©u antes colocaria em risco a prÃ³pria utilidade da medida (por exemplo, hÃ¡ indÃ­cios concretos de que o rÃ©u estÃ¡ transferindo bens para o exterior);
2. **Houver outras circunstÃªncias que recomendem a proteÃ§Ã£o liminar:** situaÃ§Ãµes excepcionais que justifiquem a urgÃªncia urgentÃssima.

â?ï• PUNTO DE ATENÃ?Ã?O CRUCIAL: O Â§ 4Âº, parte final, estabelece que **â??nÃ£o podendo a urgÃªncia ser presumidaâ?•**. Essa Ã© uma das mudanÃ§as mais relevantes. A urgÃªncia deve ser **concreta, demonstrada, provada**. Acabou-se com a presunÃ§Ã£o automÃ¡tica de urgÃªncia pela mera natureza da aÃ§Ã£o de improbidade.

ð?? Para concurso: QuestÃµes que afirmem que a urgÃªncia pode ser presumida estÃ£o **INCORRETAS** apÃ³s a Lei 14.230/2021.

Limites Quantitativos e Qualitativos da Indisponibilidade

Limite da Solidariedade (Â§ 5Âº)

Quando houver **mais de um rÃ©u** na aÃ§Ã£o, a **somatÃ³ria dos valores declarados indisponÃveis nÃ£o poderÃ¡ superar o montante indicado na petiÃ§Ã£o inicial** como dano ao erÃ¡rio ou enriquecimento ilÃ­cito.

Isso significa que, embora os rÃ©us possam responder solidariamente pela reparaÃ§Ã£o do dano, a **constriÃ§Ã£o patrimonial total nÃ£o pode exceder o valor do prejuÃzo**. Se hÃ¡ trÃªs rÃ©us e o dano Ã© de R\$ 1 milhÃ£o, nÃ£o se pode tornar indisponÃvel R\$ 1 milhÃ£o de cada um (R\$ 3 milhÃµes no total), mas apenas R\$ 1 milhÃ£o no somatÃ³rio.

Valor e Substituição (Art. 6º)

O valor da indisponibilidade:

- Considerar-se a **estimativa de dano indicada na petição inicial**;
- Poder-se ser **readequado durante a instrução** do processo, para mais ou para menos, conforme evolua a prova;
- Poder-se ser **substituído** por:
 - Caução idônea;
 - Fiança bancária;
 - Seguro-garantia judicial.

OBSERVAÇÃO PRÁTICA: A possibilidade de substituição é um direito do r. e representa uma flexibilização importante. O r. pode oferecer garantias alternativas que permitam a liberação de seus bens para movimentação normal.

Indisponibilidade de Bens de Terceiros (Art. 7º)

A indisponibilidade pode recair sobre bens de **terceiros não r.** na ação, mas há requisitos específicos:

Para pessoa física terceira:

- Demonstração da **efetiva concorrência** do terceiro para os atos ilícitos apurados.

Para pessoa jurídica:

- Instauração de **incidente de desconsideração da personalidade jurídica**, processado segundo o CPC (arts. 133 a 137).

PONTO DE ATENÇÃO: A indisponibilidade de bens de terceiros não é automática. Exige fundamentação específica e, no caso de pessoa jurídica, observância do procedimento próprio de desconsideração, com contraditório.

Aplicação Subsidiária do CPC (Art. 8º)

Aplica-se a indisponibilidade de bens, **no que for cabível**, o regime da **tutela provisória de urgência** do CPC/2015 (arts. 294 a 310). Isso significa que:

- A medida tem natureza de tutela de urgência cautelar;
- Deve observar os requisitos de probabilidade do direito e perigo de dano ou risco ao resultado útil;
- Pode ser revogada, modificada ou substituída a qualquer momento (CPC, art. 296).

Recurso Cabível (Â§ 9º)

Da decisão que **deferir ou indeferir** a indisponibilidade cabe **agravo de instrumento**, nos termos do CPC.

•••• **Atenção para concurso:** Não cabe recurso ordinário nem apelação, mas agravo de instrumento, por se tratar de decisão interlocutória.

Relacionamento com a Súmula 735 do STF

Súmula 735 do STF (literal): Não cabe recurso extraordinário contra decisão que defere medida liminar.

Essa súmula foi editada pelo STF e estabelece que não cabe recurso extraordinário contra decisões sobre tutelas provisórias, por seu caráter precário e provisório. Embora originalmente aplicada de forma mais restrita, o STJ vem aplicando seu espírito também ao recurso especial em diversos casos [ref:1].

•••• **OBSERVAÇÃO:** A jurisprudência tem reconhecido exceções quando a decisão sobre a tutela provisória viola flagrantemente a lei ou a Constituição, mas a regra é a inaplicabilidade de recursos extraordinários.

Objeto da Indisponibilidade (Â§ 10)

Regra fundamental: A indisponibilidade recai **exclusivamente** sobre bens que assegurem o **integral ressarcimento do dano ao erário**.

Não incide sobre:

- Valores a serem eventualmente aplicados a título de **multa civil**;
- **Acréscimo patrimonial decorrente de atividade lícita**.

• **PONTO DE ATENÇÃO PARA CONCURSO:** A indisponibilidade visa garantir apenas a reparação do dano material ao erário ou a devolução do enriquecimento ilícito. As multas civis previstas na lei são sanções autônomas e não são objeto de constrição prévia. O patrimônio licitamente adquirido pelo agente também não pode ser bloqueado, salvo se for necessário para completar o valor do ressarcimento e não houver outros bens.

Ordem de Preferência na Constrição (Â§ 11)

O Â§ 11 estabelece uma **ordem de prioridade** para a indisponibilidade, que deve privilegiar:

Ordem preferencial:

1. Veículos de via terrestre
2. Bens imóveis
3. Bens móveis em geral
4. Semoventes
5. Navios e aeronaves
6. Ações e quotas de sociedades
7. Pedras e metais preciosos
8. **Apenas na inexistência desses:** bloqueio de contas bancárias

Ratio legis (razão da lei):

- Garantir a **subsistência do acusado**: evitar que fique sem recursos para sobreviver;
- Manutenção da **atividade empresarial**: não inviabilizar empresas em funcionamento pelo bloqueio de capital de giro.

Observação importante: Esse dispositivo reflete uma preocupação com a proporcionalidade da medida. O bloqueio de contas bancárias tem impacto imediato e pode inviabilizar a vida do réu e de sua empresa. Por isso, deve ser a última opção, quando não houver outros bens a constriar.

Para concurso: Questões que afirmem que o bloqueio de valores em contas a primeira providência está incorreto.

Efeitos Práticos e Prestação de Serviços Públicos (Art. 12)

O juiz, ao apreciar o pedido de indisponibilidade, deve observar os **efeitos práticos da decisão**, sendo vedada a adoção de medida capaz de acarretar prejuízo à prestação de serviços públicos.

Exemplo prático: Se o réu é uma empresa contratada para prestar serviço essencial de saúde e o bloqueio de seus recursos pode interromper o atendimento à população, o juiz deve ponderar e eventualmente adotar medidas alternativas ou proporcionais.

Isso reflete o princípio da **proporcionalidade** e a necessidade de harmonizar a proteção do erário com outros valores constitucionais, como a continuidade dos serviços públicos.

Proteções ao Múnimo Existencial

Proteção de Pequenos Valores (Art. 13)

É vedada a decretação de indisponibilidade sobre a quantia de até **40 (quarenta) salários mínimos** depositados em:

- Caderneta de poupança
- Outras aplicações financeiras

- Conta-corrente

Ratio legis: Preservar o **mãimo existencial**, garantindo ao rã©u recursos para suas necessidades bãisicas durante o processo. O valor de 40 salãrios mãimos ã© considerado razoãvel para essa finalidade.

ð?? OBSERVAã?ã?O: Essa proteã§Ã£o se aplica ã somatãria das contas e aplicaã§Ãµes, nã©o a cada uma individualmente. Se o rã©u tem R\$ 20.000 na poupanãsa e R\$ 40.000 em conta-corrente, apenas o que exceder 40 salãrios mãimos pode ser bloqueado.

Proteã§Ã£o do Bem de Famãlia (ã§ 14)

Regra geral: ã vedada a decretaã§Ã£o de indisponibilidade do **bem de famãlia** do rã©u.

Exceã§Ã£o: Salvo se comprovado que o imãvel seja **fruto de vantagem patrimonial indevida**, conforme descrito no art. 9ãº (atos de improbidade que importam enriquecimento ilãcito).

Conceito de bem de famãlia: Imãvel residencial prãprio onde reside o casal ou entidade familiar, protegido pela Lei nãº 8.009/90, que ã© impenhorãvel.

Evoluã§Ã£o Jurisprudencial sobre Bem de Famãlia

Antes da Lei 14.230/2021: A jurisprudãncia do STJ admitia a indisponibilidade de bem de famãlia em aã§Ãµes de improbidade, sob o fundamento de que a proteã§Ã£o da Lei 8.009/90 nã©o se aplicaria quando o bem fosse objeto de garantia em aã§Ã£o que visa proteger o patrimãnio pãblico [ref:44,46].

Apãs a Lei 14.230/2021: O ã§ 14 do art. 16 estabeleceu regra expressa protegendo o bem de famãlia, salvo se este for fruto do prãprio enriquecimento ilãcito. Essa proteã§Ã£o representa uma mudanãsa em relaã§Ã£o ao entendimento anterior do STJ [ref:48].

ã? ã? PUNTO DE ATENã?ã?O CRãTICO PARA CONCURSOS: Em provas que abordem o regime atual, a resposta correta ã© que **o bem de famãlia estã protegido**, salvo se for produto do enriquecimento ilãcito. Questães baseadas na jurisprudãncia anterior do STJ podem estar desatualizadas.

ð?? Cuidado: Se a questão perguntar sobre a jurisprudãncia histãrica do STJ ou situaã§Ãµes anteriores a 2021, a resposta pode ser diferente. Sempre verifique o marco temporal da questão.

Possibilidade de Indisponibilidade sobre Bens Anteriores ao Ato ãmprobo

Uma questão relevante na jurisprudãncia ã© se a indisponibilidade pode recair sobre **bens adquiridos antes da prãtica do ato de improbidade**.

Entendimento consolidado no STJ: SIM, a jurisprudência do STJ admite que a indisponibilidade recaia sobre bens adquiridos anteriormente ao ato *improbo*, não apenas sobre o acréscimo patrimonial posterior.

Fundamento: A medida visa garantir o ressarcimento ao erário, independentemente da origem temporal do patrimônio do rãu. Se o agente não possui bens adquiridos após o ato ilícito, o ressarcimento será garantido por seu patrimônio pré-existente.

Trecho relevante da jurisprudência: *“A jurisprudência do STJ abona a possibilidade de que a indisponibilidade, na hipótese de improbidade administrativa, recaia sobre bens adquiridos antes do fato inquinado de improbo”* [ref:41].

Observação para concurso: Questões que afirmem que a indisponibilidade só pode recair sobre bens adquiridos após o ato *improbo* estão INCORRETAS.

Tema 1199 do STF e Retroatividade da Lei 14.230/2021

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do **Tema 1199 de Repercussão Geral** (ARE 843.989), firmou teses importantes sobre a aplicação temporal da Lei 14.230/2021:

Teses fixadas (sãntese):

- É necessária a comprovação de **responsabilidade subjetiva** (dolo) para a tipificação dos atos de improbidade administrativa nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA;
- As disposições da Lei 14.230/2021 **aplicam-se retroativamente** quando mais benéficas, inclusive aos processos em curso.

Consequência prática: As novas regras sobre indisponibilidade de bens (requisitos mais rigorosos, contraditório prévio, proteções ao mínimo existencial) **aplicam-se aos processos já em andamento**, sendo possível a revisão de medidas anteriormente deferidas para adequá-las aos novos parâmetros.

Atenção para concurso: A retroatividade da Lei 14.230/2021 é aspecto material frequentemente cobrado. As novas exigências processuais (como o *periculum in mora* concreto e o contraditório) aplicam-se inclusive a ações ajuizadas antes de 2021.

Quadro Comparativo: Antes e Depois da Lei 14.230/2021

Aspecto	Antes (Lei 8.429/92 original)	Depois (Lei 14.230/2021)
Periculum in mora	Presumido (<i>in re ipsa</i>)	Concreto, demonstrado no caso específico
Contraditório	Facultativo, comum ser inaudita altera parte	Regra: prévio (5 dias); exceção: sem oitiva quando comprovada frustração
Urgência	Presumível pela natureza da ação	Não pode ser presumida (Art. 4º)

Aspecto	Antes (Lei 8.429/92 original)	Depois (Lei 14.230/2021)
Objeto	Qualquer bem	Apenas para ressarcimento do dano; exclui multa e patrimônio ilícito
Bem de família	Jurisprudência permitia	Vedado, salvo se fruto de enriquecimento ilícito
Mínimo existencial	Sem proteção expressa	Vedado bloqueio até 40 salários mínimos
Ordem de constrição	Sem ordem específica	Preferência por bens menos essenciais; contas bancárias em último caso

Síntese dos Pontos-Chave para Concursos

- Mudança paradigmática:** A Lei 14.230/2021 endureceu significativamente os requisitos para indisponibilidade de bens;
- Periculum in mora concreto:** Não basta alegar risco abstrato; é necessário demonstrar perigo real e específico;
- Contraditório como regra:** Oitiva prévia do réu em 5 dias é a regra; exceção exige comprovação de frustração da medida;
- Urgência não pode ser presumida:** Dispositivo expresso no Art. 4º, parte final;
- Limites quantitativos:** Somatória não pode exceder o dano; exclui multas e patrimônio ilícito;
- Proteções específicas:** 40 salários mínimos e bem de família (salvo se fruto de enriquecimento ilícito);
- Ordem de preferência:** Contas bancárias são a última opção de constrição;
- Retroatividade:** Lei 14.230/2021 aplica-se aos processos em curso (Tema 1199/STF);
- Bens anteriores:** Indisponibilidade pode recair sobre bens adquiridos antes do ato ímprobo;
- Recurso cabível:** Agravo de instrumento (não apelação).

Jurisprudência Consolidada - Súmulas Relacionadas

Súmula 735 do STF (literal): Não cabe recurso extraordinário contra acórdão que defere medida liminar.

Aplicação: Essa súmula impede, em regra, o conhecimento de recursos excepcionais contra decisões que concedem ou negam tutelas provisórias, incluindo a indisponibilidade de bens em improbidade administrativa. O STJ tem aplicado esse entendimento também ao recurso especial, ressalvadas exceções quando há violação flagrante à lei.

Data de criação

11/07/2025

Autor

admin