

DIREITO ADMINISTRATIVO

INDISPONIBILIDADE DE BENS E SEQUESTRO COM BASE NA LEI Nº 8.429/92

Alceu Schoeller de Moraes

Promotor de Justiça Coordenador da Promotoria
de Defesa do Patrimônio Público de Porto Alegre.

1. INTRODUÇÃO

Este breve texto foi construído a partir de dissabores na experiência de trato com a matéria improbidade administrativa,¹ notadamente focando o problema da superlativa redução causada pela regra de processo sobre a regra de direito material. Costuras legislativas e interpretações trouxeram à tona, pela via do processo emperrado, uma grave crise de efetividade do combate à improbidade administrativa e o esmorecimento dos resultados possíveis segundo o sistema processual.

Não será necessário mexer diretamente na matéria de improbidade tarifada na Lei nº 8.429/92 quando se desejar reduzi-la em efeitos, senão partir diretamente ao âmbito do processo para definição do *logos* substantivo e para aplicação de penalidades. O ataque ao processo, conquanto menos agudo no concernente à direta redefinição, limitando e abrandando, do fato ímprobo, é muitíssimo eficaz no estancamento do aplicar da lei.

Por diversos flancos o processo para definição e aplicação das penalidades por improbidade administrativa foi alvo de ataques. O mais visceral certamente foi o que até então remanesce conseqüente da Medida Provisória nº 2.225-45, de 04-09-2001, a última de uma série

¹ Estava já antes concebido, mas foi aperfeiçoado após o evento intitulado *Seminário Nacional – Improbidade Administrativa – Os Dez Anos da Lei nº 8.429/92: Estudos e Reavaliação*, realizado em Porto Alegre, nos dias 27 e 28 de junho de 2002.

de reedições que sobrevive protegida pela regra de transição da Emenda Constitucional nº 32/2001, ao mexer no artigo 17 da Lei nº 8.429/92, regrando o chamado júízo deliberatório ou de recebimento da petição inicial. Outro curioso exemplo há, também, na regra de prevenção trazida com a Medida Provisória nº 2.180-35, de 24-08-2001.

Citam-se estes exemplos por serem os mais candentes, ademais de patrocinados na via espúria da outorga da regra de processo mais adequada através de ato do administrador a legislar fundado nas suas próprias percepções e sentimentos.

Porém o cerne deste estudo prende-se a um equivocado tratamento da tutela cautelar assecuratória do resultado útil das ações civis públicas por ato de improbidade administrativa, conforme vem sendo deduzido na esteira de decisões tomadas pelos Tribunais. Aqui o processo de redução da potência legal é patrocinado pelo caminho hermenêutico-decisório, muito embora os problemas interpretativos nasçam a partir de uma base legal interpretável à custa de algum esforço intelectual maior, hábil a desvendar a complexidade.

2. A INDISPONIBILIDADE E O SEQÜESTRO DIVISADOS

Preocupa sobremaneira o avultamento de uma perspectiva equivocada nos Tribunais e no Poder Judiciário como um todo: a tutela cautelar restaria severamente diminuída, inclusive em contrariedade aos próprios sentido e literalidade da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais regentes da matéria. E mais, o resultado concreto seria um notável esvaziamento das perspectivas de resultado futuro da condenação por improbidade administrativa.

Pois está sob esta perspectiva equivocada a visão de que somente os bens adquiridos a partir dos fatos ímprobos é que se achariam sujeitos a seqüestro por improbidade, não os anteriores, e de que seqüestro e indisponibilidade de bens são o mesmo fenômeno.

Com efeito, é preciso entender exatamente o significado dos dizeres e, inclusive, interpretar corretamente os institutos.

O seqüestro, como providência cautelar que se embasa tanto numa ilicitude civil quanto numa ilicitude criminal, tem, de acordo com o contexto do artigo 822 do CPC, a característica de apanhar um bem litigioso, portanto um bem certo. Nos termos do CPP (artigos 125 e 132), o seqüestro tem por fim apanhar exatamente o bem *adquirido pelo indiciado com os proventos da infração*. Neste contexto, a noção de

anterioridade ganha alguma significância, pois rigorosamente não caberia seqüestrar coisa incerta, não-litigiosa ou não-conectável ao ilícito.

Todavia, tanto o arresto (não cogitado na Lei de Combate à Improbidade Administrativa) quanto a indisponibilidade de bens são providências próximas entre si, mas distintas do seqüestro, porquanto visam a apanhar, indistintamente, tantos bens quantos bastem para acautelar a futura satisfação da dívida. São providências nitidamente acautelatórias, para garantia de uma futura execução, apanhando quaisquer bens passíveis de penhora.

A indisponibilidade de bens constitui novidade que não foi criada na Lei nº 8.429/92, mas apenas regulamentada por esta, na medida em que seu berço de criação é a própria Constituição Federal:

“Art. 37 – (...)”

§4º – Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.”

É seguro que a Lei nº 8.429/92 procurou regular toda a matéria nos artigos 6º (perdimento dos bens), 7º (indisponibilidade), 16, *caput* e § 1º (seqüestro), e 16, § 2º (bloqueio de bens, contas e aplicações no exterior), aliás tratando com alguma impropriedade o seqüestro, não bem dividido do arresto. Porém, em que pesem as carências técnicas reveladas pela Lei nº 8.429/92, não é possível vingar uma interpretação equivocada e que não apenas baralha institutos diferenciados (como seqüestro e indisponibilidade) como esvazia o sentido da própria norma constitucional, o parágrafo 4º do artigo 37. Ou seja, reduz-se a indisponibilidade de bens – que a Constituição Federal criou especialmente para proteger o erário – a um mero seqüestro, olvidando da exata amplitude que se pretende à garantia da integridade do patrimônio público.

Por sua vez, a Lei nº 8.429/92 é de solar clareza quando estabelece:

“Art. 5º – Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.”

Para obter o integral ressarcimento do dano e para preservar a incolumidade do patrimônio público despontam, na Lei nº 8.429/92, reguladas duas medidas cautelares distintas e compatíveis entre si, o **seqüestro** e a **indisponibilidade de bens**, aquele consabidamente medida já tradicional no Direito Processual Brasileiro, contemplado tanto no

Código de Processo Civil quanto no Código de Processo Penal, ao passo que esta consolidando medida cautelar inovadora e vinda do berço constitucional.

O seqüestro, voltado a apanhar bem certo e litigioso, ou seja, bem que tenha sido adquirido como resultado da prática de improbidade e como proveito desta decorrente, teve regulamentação a partir dos seguintes artigos:

“Art. 6º – No caso de enriquecimento ilícito, perderá o agente público ou o terceiro beneficiário os bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio.”

“Art. 16º – Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à Procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do seqüestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§1º – O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos artigos 822 a 825 do Código de Processo Civil.

§2º – (...)”

Há menção ao seqüestro de bens do “agente ou terceiro que tenha... causado dano ao patrimônio público”, a significar aproximação ao arresto ou mesmo à medida de indisponibilidade. Não se trata de uma impropriedade, mas do traço de nova amplitude objetiva ao seqüestro por improbidade administrativa.

A medida de indisponibilidade de bens, por sua vez, vindo diretamente da Constituição Federal, fez-se voltada a apanhar tantos bens quantos bastem ou sejam necessários e suficientes ao resguardo ante a lesão ao patrimônio público, pelo seguintes artigos:

“Art. 7º – Quanto o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá à autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

Parágrafo único – A indisponibilidade a que se refere o ‘caput’ deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.”

Note-se que a indisponibilidade pode até mesmo incluir pedido equivalente ao de um seqüestro, pois quando apanha o “*acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito*” estará funcionando como um seqüestro. Então a indisponibilidade tem a perspectiva ampla de

apanhar todos os bens necessários a resguardar a futura indenização ou reparação, tal qual um arresto, podendo inclusive indisponibilizar os bens objeto de seqüestro.

Mas não está apenas aí limitada a perspectiva de proteção cautelar à ação civil pública por improbidade administrativa. Sucede que as disposições da Lei nº 8.429/92 não se mostram exclusivas como suporte à cautelaridade, pois a própria Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) já dispunha que:

“Art. 4º – Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei...”

“Art. 5º – A ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público...”

E não se pode esquecer da perspectiva de proteção mediante tutela antecipatória própria da ação civil pública, já que a Lei nº 7.347/85 literalmente dispõe:

“Art. 12 – Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo.”

E que, de acordo com previsão contida na novel Lei nº 10.444, de 07-05-2002, guarda absoluta fungibilidade em face dos provimentos cautelares:

“Se o autor, a título de antecipação de tutela, requerer providência de natureza cautelar, poderá o juiz, quando presentes os respectivos pressupostos, deferir a medida cautelar em caráter incidental do processo ajuizado” (segundo artigo 1º desta Lei, que desta forma acresce um § 7º ao artigo 273 do CPC).

Numa ida à doutrina especializada vai-se encontrar o caminho correto no trato da proteção cautelar em matéria de improbidade administrativa.

JOSE ARMANDO DA COSTA, em sua obra *Contorno Jurídico da Improbidade Administrativa* (Brasília: Brasília Jurídica, 2000), escreve o “Capítulo IX – Responsabilização Civil” contendo o item “5. Seqüestro e arresto de bens” e o item “6. Indisponibilidade dos bens do indiciado e outras medidas”, donde se extraem algumas lições.

Quanto ao seqüestro:

“Em acepção genuína e pura, o seqüestro é a diligência precautória consistente na apreensão judicial de bens móveis e imóveis que tenham sido adquiridos, pelo indiciado ou réu, com os proventos da infração penal, ou que constituam objeto de disputa em processo no qual se questionem as respectivas propriedade e posse.

Tais diligências (seqüestro criminal e seqüestro civil) definem-se como sendo medidas cautelares que se destinam a garantir o cumprimento das obrigações civis resultantes da prática do crime, ou assegurar a destinação legítima dos bens móveis questionados em juízo.

(...)

Por razões de improbidade administrativa, o seqüestro poderá ser ordenado pelo juízo cível para a apreensão dos bens do agente público ou terceiro, quando existam fundados indícios de que se tenham enriquecido ilicitamente ou causado prejuízo ao erário. Tal medida tem por escopo salvaguardar o futuro ressarcimento da Fazenda Pública.” (p. 154/155)

Quanto à indisponibilidade:

“Medida de elevada importância no campo da prevenção visando à garantia do futuro e oportuno ressarcimento da Fazenda Pública, nesses casos de improbidade administrativa, é a consistente na decretação judicial da indisponibilidade dos bens dos agentes públicos, ou de terceiros, que se tenham enriquecido ilicitamente ou provocado dano ao erário.

Essa providência, encontrando-se incluída na seara do poder cautelar genérico do juiz (poder cautelar atípico), deverá preencher os requisitos do *fumus boni juris* (plausibilidade jurídico-processual do direito que se pretende acautelar, no caso o ressarcimento do dano ao erário) e do *periculum in mora* (fundado receio de que o agente público e o terceiro pretendam dispor do seu patrimônio para não ressarcirem, *ad futurum*, os danos patrimoniais causados à Fazenda Pública).” (p. 156)

A doutrina de FÁBIO MEDINA OSÓRIO, na obra *Improbidade Administrativa – Observações sobre a Lei 8.429/92* (Porto Alegre: Síntese, 1997), trata do tema “do bloqueio dos bens”, onde divisa o seguinte:

“Evidentemente que a **indisponibilidade dos bens** prevista em norma constitucional possui natureza cautelar e prévia ao **ressarcimento ao erário**, pois não haveria sentido no impor sanção genérica de indisponibilidade patrimonial, na medida em que tal gravame tem por único objetivo assegurar efetiva perspectiva de pagamento dos valores relativos ao **quantum** de multa e ressarcimento de prejuízos pelo réu aos cofres públicos!” (p. 159)

“É certo que se deverá buscar a individualização do patrimônio em quantidade suficiente, apenas, ao ressarcimento ao erário, mas isto necessita da prévia indisponibilidade patrimonial, preservando-se, desta forma, a essência do próprio processo.

Cabe salientar, ainda, que mesmo os bens adquiridos antes da prática dos atos de improbidade administrativa são alcançados pela Lei número 8.429/92, pois, ‘na hipótese, cuida-se de promover o ressarcimento do patrimônio público’, não sendo violada qualquer situação subjetiva garantida pelo art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, sublinhando-se, ademais, que ‘contra a Constituição não se pode alegar direito adquirido, nem os atos ilegais geram a aquisição de direitos.’ (p. 162)

“Com efeito, o que se deve garantir é o integral ressarcimento ao erário. Assim, o patrimônio do réu da ação de improbidade fica, desde logo, sujeito às restrições do art. 37, parágrafo 4º, da Magna Carta, pouco importando, nesse campo, a origem ilícita dos bens. Trata-se de execução patrimonial decorrente de dívida por ato ilícito.” (p. 163)

MARINO PAZZAGLINI FILHO, MÁRCIO F. ELIAS ROSA E WALDO FAZZIO JÚNIOR, na obra intitulada *Improbidade Administrativa – Aspectos Jurídicos da Defesa do Patrimônio Público* (São Paulo: Atlas, 1997), observam que:

“Quando o art. 7º refere-se impropriamente a ‘indiciado’, provavelmente quer designar o agente público sindicado e impõe à autoridade administrativa o dever de representar ao Ministério Público para que este promova a ação cautelar de indisponibilidade, nos casos de atos de improbidade administrativa insertos nos arts. 9º e 10. A omissão do agente público traduz igualmente ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração, previsto no art. 11, inciso I, vale dizer, deixar de praticar ato de ofício.

É que a previsão legal tem em mira assegurar o futuro ressarcimento ao erário (caso do art. 10) ou o perdimento dos bens que o infrator auferiu mediante ato de improbidade (caso do art. 9º). O incumprimento pela autoridade administrativa do dever de representação pode significar a impossibilidade futura de recomposição do erário pela dissipação dos bens do agente público ou terceiro.” (p. 185/186)

“Embora a Lei Federal nº 8.429/92 não o mencione, aqui, conforme o caso, são admissíveis o arresto, o seqüestro, o arrolamento de bens, a busca e apreensão e o protesto contra alienação de bens, estipulados respectivamente nos arts. 813, 822, 855, 839 e 867, todos do estatuto instrumental civil, que tem aplicação subsidiária.

O que precisa ficar esclarecido é que, embora a Lei Federal nº 8.429/92 (art. 16) aluda à medida cautelar de seqüestro, o certo seria prever o arresto, na medida em que se pretende garantir o futuro ressarcimento ou assegurar que o perdimento de bens se efetive no final. Mas o legislador quis mesmo o seqüestro, e disso deu mostras, inserindo no dispositivo os respectivos artigos do CPC. O art. 822, inciso IV, do estatuto instrumental civil, diz que o Juiz poderá decretar o seqüestro nos casos expressos em lei, e aqui a lei o expressa, Adite-se que tanto a Lei Pitombo-Godói Ilha,² como a Lei Bilac Pinto,³ já utilizavam o 'seqüestro'." (p. 156)

EMERSON GARCIA e ROGÉRIO PACHECO ALVES propugnam, na obra intitulada *Improbidade Administrativa* (Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002), que:

"Embora reconheçamos que, por força da atecnia legislativa, a sistematização do assunto é tarefa extremamente árdua, pensamos – partindo da premissa de que a lei não contém expressões inúteis –, que a *indisponibilidade de bens*, por sua amplitude, volta-se à garantia da *reparação do dano, material ou moral*, causado pelo agente. Direciona-se, assim, às hipóteses previstas no art. 10 da Lei de Improbidade. Já o *seqüestro*, providência cautelar de calibre mais estreito por recair sobre coisa certa, tem por escopo a conservação dos valores e bens ilicitamente auferidos pelo agente no exercício da função pública, direcionando-se, deste modo, às hipóteses previstas no art. 9º (enriquecimento ilícito)" (p. 638).

Por conseguinte, desencaixa-se da interpretação adequada dos artigos contidos na Lei nº 8.429/92 a afirmação de que a indisponibilidade de bens só possa atingir bens adquiridos após o ato tido como ímprobo, porque emparelha-a ao seqüestro, soterrando-a, e olvida da sua peculiar dimensão de ser tutela assecuratória do patrimônio público.

Desencaixa-se da interpretação adequada extrair do artigo 7º da Lei nº 8.429/92 as conclusões de que a indisponibilidade só possa atingir os bens adquiridos ilicitamente e que só possam ser arrestados ou seqüestrados os bens resultantes de enriquecimento ilícito.

² Lei Federal nº 3.164/57, que sujeitava a seqüestro os bens de servidor público adquiridos por influência ou abuso de cargo ou função pública ou de emprego em entidade autárquica.

³ Lei Federal nº 3.502/58, que regula o seqüestro e o perdimento de bens do servidor público da administração direta e indireta nos casos de enriquecimento ilícito por influência ou abuso de cargo ou função.

Ora, se no artigo 7º as tónicas são a lesão ao patrimônio público e o enriquecimento ilícito, não é possível ignorar a primeira e se concentrar exclusivamente na segunda.

Ademais, o parágrafo único do artigo 7º é claríssimo:

“A indisponibilidade a que se refere o ‘caput’ deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.”

Dáí que não são apenas os bens adquiridos ilicitamente o alvo da **indisponibilidade**, mas todo e qualquer bem e tantos bens quantos bastem, sejam anteriores ou posteriores ao ato ímprobo, sejam anteriores ou posteriores à própria Lei de Combate à Improbidade.⁴ Acautela-se para a execução futura, para resguardo do integral ressarcimento do dano, na exata conformidade do disposto no artigo 7º. O limite plausível é o da submissão dos bens à futura execução.

Aceitar a exegese equivocadamente limitadora significa não apenas restringir o disposto no artigo 7º, **caput** e parágrafo único, da Lei nº 8.429/92, mas também restringir indevidamente o que a própria Constituição Federal estabeleceu em seu parágrafo 4º do artigo 37.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul já decidiu que:

“PROCESSUAL E ADMINISTRATIVO. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CAUTELAR PREVENTIVA.

Indisponibilidade dos bens dos demandados como garantia de reparação do patrimônio público. Havendo fortes indícios de atos de improbidade administrativa na condução de coisa pública, faz-se mister, como garantia suficiente de reparação do patrimônio público lesado, a decretação de indisponibilidade dos bens dos acusados nos termos da Lei nº 8.429, de 02.06.1992 (art. 7). Recurso improvido.” (AI nº 594027831, 1ª Câmara Cível, Sarandi, Rel. Desembargador Celeste Vicente Rovani, j. 30/08/1994)

Por seu turno, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça está longe de pacificar a interpretação da matéria relativa à tutela cautelar no âmbito da improbidade administrativa.

Veja-se o contraponto com o seguinte precedente:

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA – DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO – LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO – INDISPONIBILIDADE DE BENS.

⁴ Nesse sentido, há especial espaço de esmiúce do falso problema da anterioridade em face da Lei nº 8.429/92, inclusive dissecando acórdão proferido pelo STJ, na obra de Emerson Garcia e de Rogério Pacheco Alves (*Improbidade administrativa*, p. 357-360).

I – ‘O Ministério Público possui legitimidade ativa para propor ação civil pública visando o ressarcimento de danos causados ao patrimônio público por prefeito municipal.’ (REsp 159231/Humberto)

II – A indisponibilidade patrimonial, na ação civil pública para ressarcimento de dano ao Erário deve atingir bens na medida em que bastam à garantia da indenização.” (REsp nº 226.863-GO, 1ª Turma, j. 02/03/2000)

É preciso tomar como exceção e pela visão casuística qualquer julgamento proferido pelo Superior Tribunal de Justiça que traga uma exegese limitativa do fenômeno acautelatório em improbidade administrativa.

Assim, por exemplo, no Recurso em Mandado de Segurança nº 6.182-DF, tendo por Relator Designado o Ministro Adhemar Maciel, esteve em julgamento uma ação cautelar incidental de SEQUESTRO ajuizada pelo Ministério Público Federal e de sua substanciosa ementa consta, literalmente, o seguinte destaque:

“CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. CPMI DO OARÇAMENTO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (CONSTITUIÇÃO, ART. 37, §4º, Lei nº 8.429/92, arts. 9º, VII, 12, I). MANDADO DE SEGURANÇA, COM PEDIDO DE LIMINAR, PARA DAR EFEITO SUSPENSIVO A AGRAVO DE INSTRUMENTO INTERPOSTO CONTRA DECISÃO JUDICIAL QUE DETERMINOU, EM CAUTELAR INCIDENTAL EM AÇÃO ORDINÁRIA, O SEQUESTRO E A INDISPONIBILIDADE DE TODOS OS BENS DO IMPETRANTE. RECURSO ORDINÁRIO PROVIDO EM PARTE.

I – (...).

II – A Lei nº 8.429/92, em seu art. 16, ‘caput’ e §1º, fala em ‘seqüestro’, remontando-se expressamente aos arts. 822 e 825 do CPC. No caso concreto, não há que se falar em sua retroatividade, pois já existiam outras normas dispendo sobre malversação do dinheiro público. Força é reconhecer, todavia, que somente os bens adquiridos a partir dos fatos criminosos é que se acham sujeitos a seqüestro, não os anteriores. Administração dos bens deferida ao impetrante, com a prestação de contas ao juiz.

III – Recurso ordinário parcialmente provido.”

Ora, se a ação ajuizada foi de seqüestro, tendo esta sido a opção do Ministério Público Federal no caso concreto, como bem enfatiza a decisão do Tribunal, as regras limitadas do seqüestro é que devem ser consideradas.

Todavia, não se pode fazer regra geral a afirmação de que a indisponibilidade de bens só possa atingir bens adquiridos após o ato tido como criminoso nem as conclusões de que a indisponibilidade só possa

atingir os bens adquiridos ilicitamente e que só possam ser arrestados ou seqüestrados os bens resultantes de enriquecimento ilícito, que são rigorosamente corretas se aplicáveis ao exclusivo âmbito do seqüestro.

É justamente para isso que serve o seqüestro tradicional e são esses os seus limites. O seqüestro em geral e tradicionalmente está voltado ao perdimento dos bens adquiridos ilicitamente e ao enriquecimento ilícito específico. Isso merece defluir dos artigos 6º e 16 da Lei nº 8.429/92, por coerência com o sistema de tutela cautelar vigente no processo civil e no processo penal brasileiros, mas é preciso ir além, extraíndo até mesmo do seqüestro por improbidade administrativa todo o seu legítimo e legal potencial. Ou seja, conforme o *caput* do artigo 16, viável "...a decretação do seqüestro dos bens do agente ou terceiro que tenha (1) enriquecido ilicitamente ou (2) causado dano ao patrimônio público". Num caso (1), o objeto estará conectado à coisa ilícita, satisfazendo a noção já tradicional. Noutro (2), o objeto estará ligado à futura satisfação, ou seja, à garantia do ressarcimento ou da indenização devida ao patrimônio público, equivalendo portanto ao arresto.

Esta perspectiva objetiva mais ampla dada ao seqüestro pelo artigo 16 da Lei nº 8.429/92, de certa forma aproximando-o do que se determina para a indisponibilidade no parágrafo único do artigo 7º da Lei, não deve animar a um exegera afoito. Numa interpretação consistente e adequada, indisponibilidade e seqüestro são erguidos como institutos distintos em seus demais e viscerais aspectos, preservando-se a individualidade de cada instituto.

Não é aceitável construir o embaralhamento das duas medidas, como se fossem algo único, como se equívoco grosseiro tivesse havido ao legislar, a ponto de baralhar o vetusto seqüestro com a nova e constitucional medida de indisponibilidade de bens, colocados em dispositivos legais opostos e superfetativos (o artigo 7º e o artigo 16). Dispositivos que diriam a mesma coisa por significantes diversos, numa lógica quase que indecifrável.

E mais, numa lógica absurdamente limitante, porque a transposição, pura e simples, das concepções próprias do seqüestro à medida de indisponibilidade de bens vai significar, sem sombra de dúvidas, a total ausência de sentido à regra do § 4º do artigo 37 da CF, aos artigos 5º e 7º, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 8.429/92.

A indisponibilidade a que se refere o *caput* do artigo 7º não mais recairia sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, senão somente sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito. Isto reduziria significativa e drasticamente esta inovadora medida

cautelar, nivelando-a ao já tradicional seqüestro. Anula-se a inovação, recauchutando o limitado seqüestro.

Se assim for, se o equívoco frutificar, transformar-se-á o dito constitucional em um mero adorno sem significação concreta: onde estará a tutela cautelar capaz de proteger o patrimônio público ante o ato de improbidade administrativa que a Constituição Federal considera relevantíssimo?

Insosfismavelmente, a vicejar uma tal interpretação, que ampute o conteúdo do §4º do artigo 37 da CF e que misture as diferentes figuras de tutela cautelar da Lei nº 8.429/92, englobando seus respectivos e diversos dispositivos num único e limitado compartimento (o do seqüestro), simplesmente não haverá medida assecuratória apta a dar o adequado e proporcional esteio protetivo ao patrimônio público.

Às pequenas improbidades, equivalendo ao dano patrimonial pequeno, poderá sobrar alguma perspectiva de resultado útil ao final da sabidamente intrincada discussão judicial tendente ao condenamento do agente ímprobo e dos terceiros beneficiários.

Contudo, às grandes e vultosas improbidades, que drenam valores impressionantes, cifras comparáveis a mês ou ano de orçamentos como o do Ministério Público ou o do Poder Judiciário, onde o proveito ilícito é volátil ou não é localizável, quando “laranjas” entram em cena, quando intrincados esquemas são construídos, então a limitada protetividade que um seqüestro traz significará que Promotores de Justiça, Juízes, Desembargadores, Ministros dos Tribunais Superiores, Advogados, e todos os atores da complexa cena processual, fizeram do processo nada mais que um palco bizantino. De seus esforços e de suas decisões poderá restar, como sói acontecer num sistema que se incline à ineficácia, a pretensão insatisfeita e impossível de satisfazer de recomposição ou de indenização do prejuízo causado ao patrimônio público.

É imperioso, pois, pensar o processo civil à luz da Constituição Federal de 1988. Pensar num processo civil que assuma o compromisso de resguardo efetivo e de proteção adequada do patrimônio público, assumindo justamente o que a Magna Carta enfatiza: honestidade, probidade, moralidade, legalidade à Administração Pública (artigo 37 da CF). Pensar o processo civil da ação civil pública, da proteção ao interesse difuso (defesa do patrimônio público).

Em suma, evoca-se a necessidade de um interpretar para fazer viver o texto legal, não para sepultá-lo.