

Improbidade administrativa e a (im)penhorabilidade do bem de família: Uma análise da tensão constitucional entre o ressarcimento ao erário e o direito à moradia

Administrative improbity and the (im)penetrability of the family homestead: An analysis of the constitutional tension between restitution to the public treasury and the right to housing

Olegário Diniz Bisneto¹ e Liliana Bastos Pereira Santo de Azevêdo Rodrigues²

v. 14/ n. 2 (2026)
Abril/Junho

Aceito para publicação em
16/05/2026.

¹Graduando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Rio Grande do Norte. ORCID: 0009-0006-2750-3494. E-mail: olegario.diniz.054@ufrn.edu.br;

²Professora substituta na Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Mestre em Ciências Jurídico Empresariais. ORCID: 0000-0001-6969-7035. E-mail: lisanto@hotmail.com.

RESUMO: Este artigo examina a tensão constitucional entre o dever de ressarcimento ao erário, decorrente de atos de improbidade administrativa e o direito fundamental à moradia, materializado pela impenhorabilidade do bem de família. Historicamente, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) admitia a decretação de indisponibilidade de imóvel familiar em ações de improbidade, com fundamento na necessidade de assegurar futura recomposição do patrimônio público. Contudo, a Lei n.º 14.230/2021, que promoveu significativas alterações na Lei n.º 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), incluiu a vedação, em regra, de constrição do bem de família, excetuando-se apenas os casos em que o imóvel decorra de enriquecimento ilícito. Soma-se a isso a discussão atualmente submetida ao Supremo Tribunal Federal (STF) no ARE 1.484.919 (Tema 1316), que analisará a constitucionalidade da constrição patrimonial sobre imóvel destinado à moradia em ações por improbidade. A partir de revisão normativa, doutrinária e jurisprudencial, conclui-se que o conflito em análise exige ponderação entre direitos fundamentais, devendo prevalecer o princípio da legalidade estrita nas restrições patrimoniais, sem prejuízo da efetividade da tutela do patrimônio público quando comprovado que o bem constitui produto ou proveito do ato ímprobo.

Palavras-chave: Improbidade administrativa; Bem de família; Indisponibilidade; Impenhorabilidade; Ressarcimento ao erário; Direito à moradia

ABSTRACT: This article examines the constitutional tension between the duty to reimburse the public treasury arising from acts of administrative misconduct and the fundamental right to housing, embodied in the protection against seizure of the family homestead. Historically, the Superior Court of Justice (STJ) allowed the freezing of family residential property in administrative misconduct lawsuits, based on the need to ensure future compensation for damages to the public treasury. However, Law No. 14.230/2021, which introduced significant amendments to Law No. 8.429/92 (Administrative Improbity Law – LIA), established, as a general rule, the prohibition of restrictions on family property, except in cases where the property results from illicit enrichment. In addition, the issue is currently under review before the Federal Supreme Court (STF) in ARE 1.484.919 (Theme 1316), which will examine the constitutionality of asset restrictions on residential property in administrative misconduct actions. Based on a normative, doctrinal, and jurisprudential review, the study concludes that the conflict under analysis requires a balancing of fundamental rights, with the principle of strict legality prevailing in relation to property restrictions, without undermining the effectiveness of the protection of public assets when it is proven that the property constitutes the product or proceeds of the unlawful act.

Keywords: Administrative misconduct; Family homestead; Asset freezing; Protection against seizure; Reimbursement to the public treasury; Right to housing.

<https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RDGP>

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabelece um robusto arcabouço de princípios para a Administração Pública, consagrando a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e a eficiência como pilares do Estado Democrático de Direito. Em seu artigo 37, § 4º, previu sanções severas para os agentes que contrariam a probidade administrativa, incluindo a indisponibilidade de bens e o integral ressarcimento do dano causado ao erário. Tal mandamento visa proteger o patrimônio público e reprimir desvios de conduta de agentes públicos e particulares em colaboração.

Em paralelo, a mesma Constituição, em seu artigo 6º, elevou a moradia à categoria de direito social fundamental, essencial à concretização da dignidade da pessoa humana. A materialização dessa proteção se deu, em grande parte, pela Lei n.º 8.009/90, que instituiu a impenhorabilidade do bem de família, resguardando o imóvel residencial da entidade familiar de dívidas civis, comerciais, fiscais, previdenciárias ou de outra natureza.

A colisão entre essas diretrizes constitucionais suscita um dos debates mais relevantes do Direito Administrativo contemporâneo: é admissível a decretação de indisponibilidade ou de penhora do bem de família em ações de improbidade administrativa? A questão assume especial relevo diante de três marcos fundamentais: i) o entendimento consolidado pelo STJ, que admitia a indisponibilidade do imóvel familiar no âmbito das ações sancionatórias por improbidade; ii) as alterações introduzidas na Lei n.º 8.429/1992 pela Lei n.º 14.230/2021, as quais, entre outras modificações substanciais, reforçaram a proteção conferida ao bem de família do agente; e iii) o reconhecimento, pelo STF, da repercussão geral no Tema 1316, que analisará a possibilidade constitucional de bloqueio de imóvel residencial em demandas fundadas em ato de improbidade administrativa.

O presente artigo busca analisar esses marcos, identificar os fundamentos constitucionais em conflito e propor critérios de ponderação que permitam harmonizar a efetividade da tutela estatal com a proteção da dignidade da pessoa humana.

2. A TUTELA CONSTITUCIONAL DO DIRETO À MORADIA: DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E A GARANTIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL

A Constituição da República de 1988 instituiu um sistema normativo fortemente comprometido com a proteção da dignidade da pessoa humana, erigindo os direitos fundamentais à condição de eixo estruturante do Estado Democrático de Direito. Nesse contexto, tais direitos não se limitam à consagração formal de garantias individuais, mas assumem papel ativo na conformação de toda a

ordem jurídica, orientando tanto a atuação estatal quanto a interpretação das normas infraconstitucionais.

Ao elevar a dignidade da pessoa humana ao *status* de fundamento da República, a Carta Magna passa a conduzir a interpretação e a aplicação de todas as normas infraconstitucionais, visando garantir, de forma progressiva e contínua, uma vida plenamente digna a todo ser humano. Esse propósito essencial materializa-se por meio de um robusto rol de direitos e garantias fundamentais, que funcionam como os instrumentos jurídicos concretos e indispensáveis para proteger o indivíduo frente ao Estado, promover a igualdade material e assegurar o respeito incondicional à condição humana em todas as suas dimensões.

É nesse cenário protecionista e garantista que foram positivados os direitos fundamentais sociais no artigo 6º da Constituição Federal, impondo ao Poder Público um claro dever de agir para garantia da efetivação da dignidade humana. Dentre os direitos sociais previstos na Constituição, o direito à moradia assume especial relevância, sobretudo por sua íntima relação com a garantia do mínimo existencial e com a própria concretização da dignidade da pessoa humana. A proteção desse direito não se limita à promoção de políticas públicas habitacionais, mas também impõe limites à atuação estatal e à incidência de medidas que possam comprometer a estabilidade da vida familiar.

O direito à moradia foi inserido no artigo 6º da Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional n.º 26/2000, representando um dos pilares da ordem social brasileira e reforçando a compreensão de que a habitação constitui condição indispensável para o exercício de outros direitos fundamentais e para o desenvolvimento da personalidade humana.

Embora tradicionalmente associado a prestações positivas do Estado, o direito à moradia também apresenta uma relevante dimensão negativa ou defensiva. Isso significa que, além de promover o acesso à habitação, o Estado deve se abster de práticas que inviabilizem a permanência do indivíduo em seu espaço de moradia.

Corroborando essa ampla rede de proteção constitucional, que envolve tanto a atuação estatal quanto a defesa do asilo familiar, o eminente doutrinador Pedro Lenza (2025) pontua:

O direito à moradia foi previsto de modo expresso como direito social pela EC n. 26/2000. Apesar dessa incorporação tardia ao texto, desde a promulgação da Constituição o direito de moradia já estava amparado, pois, na dicção do art. 23, IX, todos os entes federativos têm competência administrativa para promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Também, partindo da ideia de dignidade da pessoa humana (art. 1.º, III), direito à intimidade e à privacidade (art. 5.º, X) e de ser a casa asilo inviolável (art. 5.º, XI), não há dúvida de que o direito à moradia busca consagrar o direito à habitação digna e adequada, tanto é assim que o art. 23, X, estabelece ser atribuição de todos os entes federativos combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (Lenza, 2025, p. 1295).

Nesse sentido, José Afonso da Silva (2022), constitucionalista brasileiro e um dos principais estudiosos da Constituição de 1988, ressalta que os direitos sociais não se limitam à atuação prestacional do Estado, funcionando também como limites à intervenção estatal quando esta compromete condições mínimas de existência digna. Tal compreensão aproxima o direito à moradia da noção de mínimo existencial, conceito que delimita um núcleo essencial de direitos insuscetível de supressão.

A origem do conceito de mínimo existencial surgiu na Alemanha pós-guerra e, segundo Ingo Wolfgang Sarlet (2023), jurista brasileiro e referência nacional em direitos fundamentais, o termo é especialmente associado ao jurista Otto Bachof. O princípio da dignidade da pessoa humana, segundo Bachof, não apenas requer liberdade, mas também uma segurança social mínima para garantir uma vida digna. Essa ideia foi reconhecida pelos tribunais alemães como um direito fundamental à garantia das condições mínimas para uma existência digna.

No contexto brasileiro, o Supremo Tribunal Federal reconhece a proteção ao mínimo existencial sob uma dupla perspectiva: de um lado, como um direito de defesa, do outro, como uma obrigação prestacional do Estado. Isso implica que o Estado deve assegurar as prestações indispensáveis ao mínimo existencial, o que pode ser judicialmente exigido pelos cidadãos.

A consolidação dessa premissa encontra raízes em importantes debates da Corte. Um marco emblemático ocorreu no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 407.688-8/SP, ocorrido em 8 de fevereiro de 2006. Naquela ocasião, os Ministros Eros Grau, Celso de Mello e Carlos Britto divergiram da maioria de seus pares ao sustentar que a moradia é uma necessidade vital do trabalhador e de sua família, considerando-a um direito indisponível e não sujeito a expropriação via penhora baseada em contrato de fiança.

Mais adiante, ratificando a amplitude e a força normativa desse postulado, a Suprema Corte sedimentou a definição do instituto no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE-AgR) n.º 639.337/SP, em 2011. Em lapidar ementa, o Tribunal destacou:

(...) A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV).

Os julgados citados exemplificam o reconhecimento pela Suprema Corte de que o mínimo existencial não se limita apenas à sobrevivência física, mas inclui também a garantia de condições materiais mínimas para uma vida digna, como no caso do direito à moradia.

Essa dimensão protetiva ganha especial relevância no campo das execuções judiciais, nas quais a satisfação de créditos pode, em determinadas situações, colidir com a preservação do direito à habitação. É justamente para evitar que a tutela patrimonial se sobreponha à dignidade humana que o ordenamento jurídico desenvolveu mecanismos específicos de proteção, dentre os quais se destaca o bem de família.

3. O BEM DE FAMÍLIA COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA: A REGRA DA IMPENHORABILIDADE E SEUS LIMITES

Conforme leciona Sarlet (2021), os direitos fundamentais possuem dupla dimensão: subjetiva, ao assegurarem posições jurídicas individuais, e objetiva, ao funcionarem como valores estruturantes que irradiam efeitos sobre todo o ordenamento. Essa perspectiva permite compreender que a proteção desses direitos não se esgota na sua previsão constitucional, exigindo concretização por meio de institutos jurídicos específicos.

Nesse cenário, o instituto do bem de família emerge como um dos principais mecanismos de concretização da proteção constitucional à moradia, especialmente no âmbito das relações patrimoniais e da atividade executiva do Estado.

Consagrado precipuamente na Lei n.º 8.009/1990, o bem de família constitui instituto jurídico voltado à proteção do imóvel residencial da entidade familiar, garantindo sua preservação diante de obrigações patrimoniais. Sua finalidade é assegurar a existência de um patrimônio mínimo, indispensável à manutenção da dignidade da pessoa humana e à estabilidade da família. Trata-se, portanto, de mecanismo que transcende a lógica patrimonial clássica, assumindo nítida função social.

Sob essa ótica, Rodrigo da Cunha Pereira (2025, p. 373) leciona que o bem de família compreende a propriedade, seja de natureza urbana ou rural, destinada à residência e moradia da família, englobando também suas pertenças e acessórios. Para o autor, o traço distintivo do instituto é o benefício da impenhorabilidade, que impede o imóvel de responder por dívidas contraídas pelos proprietários que nele residem. Essa dinâmica evidencia, em última análise, a prevalência do direito fundamental à moradia sobre as pretensões econômicas dos credores, consolidando a proteção à dignidade humana em detrimento do interesse patrimonial.

A principal externalização normativa dessa tutela protetiva reside, justamente, na referida regra da impenhorabilidade. Ao determinar que o imóvel residencial próprio do casal ou da entidade familiar não responde, como regra geral, por dívidas de qualquer natureza, a Lei n.º 8.009/1990 impõe uma severa e significativa limitação ao poder de execução, blindando o asilo familiar contra a expropriação forçada.

Essa blindagem patrimonial evidencia que o legislador pátrio optou por privilegiar a dignidade e a estabilidade do núcleo familiar em detrimento da satisfação imediata do crédito, consagrando o asilo inviolável como um bem jurídico essencial à subsistência que deve ser preservado contra a execução forçada, ressalvadas apenas as estritas exceções previstas na própria legislação.

Por essa razão, conforme pontua Flávio Tartuce (2023), a impenhorabilidade do bem de família constitui norma de ordem pública, devendo ser interpretada de forma a maximizar sua função protetiva. Na mesma linha, Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald (2022), defendem que a impenhorabilidade está diretamente vinculada à teoria do mínimo existencial, funcionando como barreira contra a redução do indivíduo a uma condição de vulnerabilidade extrema em razão de dívidas.

Contudo, a proteção conferida ao bem de família não possui caráter absoluto. A despeito da relevância constitucional e de sua estreita vinculação à dignidade humana, a regra da impenhorabilidade do bem de família possui exceções. O legislador, ao editar a Lei nº 8.009/1990, estabeleceu hipóteses específicas em que a impenhorabilidade pode ser afastada, como nos casos de obrigações alimentares, financiamento do próprio imóvel, débitos tributários relacionados ao bem, execução de hipoteca sobre o imóvel oferecido como garantia real pelo casal ou pela entidade familiar, por ter sido adquirido com produto de crime ou para execução de sentença penal condenatória a ressarcimento, indenização ou perdimento de bens e por obrigação decorrente de fiança concedida em contrato de locação.

Essas exceções demonstram que o ordenamento jurídico admite a relativização do direito à moradia quando presentes interesses juridicamente relevantes, desde que expressamente previstos em lei. Trata-se de opção legislativa que busca equilibrar a proteção da dignidade da pessoa humana com a necessidade de assegurar a efetividade de determinadas obrigações.

É precisamente nessa taxatividade legal que reside o cerne do debate proposto no presente artigo. Não há previsão legal expressa quanto à possibilidade de afastamento da impenhorabilidade em casos de ressarcimento ao erário decorrente de atos de improbidade administrativa. Essa lacuna normativa é particularmente relevante, pois evidencia a ausência de autorização legislativa para a relativização da proteção do bem de família nesse contexto específico.

Dessa forma, a impenhorabilidade do bem de família revela-se como ponto central de tensão entre a proteção constitucional à moradia e a efetividade das sanções patrimoniais impostas pelo

Estado. A solução desse conflito exige uma análise que ultrapasse o plano infraconstitucional, demandando a aplicação de critérios de interpretação constitucional e ponderação entre princípios, tema que será desenvolvido nos tópicos seguintes.

4. O REGIME DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A NOVA DISCIPLINA DA LEI N.º 14.230/21

O *caput* do artigo 37 da Constituição Federal dispõe que a Administração Pública obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Para assegurar a imperatividade desses preceitos, o § 4º do mesmo dispositivo estabelece que os atos de improbidade administrativa importarão, dentre outras sanções, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento integral do dano causado ao erário, evidenciando a centralidade da tutela da probidade no ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse contexto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2026, p. 919) esclarece que a probidade administrativa constitui um desdobramento do princípio da moralidade, exigindo do agente público uma conduta que transcenda a mera observância da legalidade estrita. Segundo a autora, a tutela da probidade impõe padrões éticos de honestidade, lealdade e boa-fé, advertindo que não basta a conformidade formal com a norma se a atuação administrativa desviar-se da finalidade pública ou dos valores éticos que devem nortear o exercício da função estatal.

No plano infraconstitucional, a repressão às condutas que violem os princípios que norteiam a atuação da Administração Pública encontra regulamentação na Lei nº 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa. Logo em seu artigo 1º, o diploma estabelece que o sistema de responsabilização tem como finalidade precípua tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções. Essa diretriz inaugural evidencia que o escopo central da norma é assegurar a integridade do patrimônio público e social, instituindo os mecanismos jurídicos necessários para punir os desvios dolosos e, fundamentalmente, garantir a efetiva recomposição dos cofres públicos.

Com o fito de conferir concretude à norma constitucional, a referida lei classifica os atos de improbidade em três categorias: aqueles que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), os que causam prejuízo ao erário (art. 10) e os que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11). Cada uma dessas modalidades possui regime sancionatório próprio, observando-se a gravidade da conduta e suas consequências.

Dentre as sanções previstas, assume o protagonismo o dever de ressarcimento integral do dano, cuja natureza jurídica é eminentemente civil e reparatória. Sua finalidade é recompor o

patrimônio público lesado, restabelecendo o status quo anterior à prática do ato ímprobo. Nesse contexto, observa-se que responsabilização por atos de improbidade administrativa apresenta não apenas caráter sancionatório, mas também função reparatória, voltada à recomposição do patrimônio público lesado.

Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho (2026, p. 957) ressalta que o ressarcimento ao erário não possui natureza punitiva, mas sim eminentemente recompositiva, voltada à restituição integral do prejuízo causado à Administração Pública.

A relevância dessa providência é reforçada pelo próprio texto constitucional, que, em seu artigo 37, § 5º, que consagra a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário nos casos de dolo, evidenciando a prioridade conferida pelo constituinte à proteção do patrimônio público.

Todavia, a efetivação das medidas de constrição patrimonial exige criteriosa harmonização com as garantias fundamentais do indivíduo. Esse embate atinge seu ápice justamente quando a perseguição estatal recai sobre bens dotados de tutela constitucional qualificada, a exemplo do bem de família.

É exatamente nesse ponto de tensão que incidem as profundas inovações promovidas pela Lei n.º 14.230/2021, que reconfigurou o regime de improbidade administrativo, redefinindo diversos aspectos do regime jurídico aplicável aos atos ímprobos, especialmente no que se refere às medidas de natureza patrimonial.

No que diz respeito à indisponibilidade de bens, a reforma legislativa introduziu critérios mais rigorosos para sua decretação, afastando a lógica anterior de aplicação quase automática da medida. Passou-se a exigir, de forma expressa, a demonstração concreta de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, aproximando o instituto dos requisitos gerais das tutelas de urgência.

Por anos, a jurisprudência do STJ foi no sentido de admitir a decretação de indisponibilidade do bem de família em ações de improbidade administrativa. O entendimento estava firmado em três pilares: i) a medida de indisponibilidade não teria o bem do patrimônio do réu (penhora), apenas impediria sua alienação; ii) o ressarcimento ao erário seria expressão da supremacia do interesse público; iii) diante da gravidade dos atos ímprobos, a medida era justificável para evitar a dilapidação do patrimônio do réu.

Nesse sentido, a Corte Superior de Justiça firmou a seguinte tese:

É possível a decretação da "indisponibilidade de bens do promovido em Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, quando ausente (ou não demonstrada) a prática de atos (ou a sua tentativa) que induzam a conclusão de risco de alienação, oneração ou dilapidação patrimonial de bens do acionado, dificultando ou impossibilitando o eventual ressarcimento futuro. (Tema Repetitivo 701).

Ao longo dos anos, orientação da Corte de Justiça sofreu duras críticas por representar uma criação jurisprudencial de nova hipótese de relativização da impenhorabilidade, permitindo ampla aplicação da indisponibilidade, muitas vezes incidente diretamente sobre o único imóvel residencial do agente, ainda que não houvesse demonstração de relação entre o imóvel e o suposto ato ímprobo.

Recentemente, contudo, o referido entendimento foi cancelado em razão da determinação contida no acórdão de julgamento do Tema 1.257. A Primeira Seção da Superior Corte de Justiça, sob o rito dos recursos repetitivos, fixou a tese de que as regras estabelecidas na Lei n.º 14.230/2021 seriam aplicáveis aos processos em curso, para regular o procedimento da tutela provisória de indisponibilidade de bens, de modo que as medidas já deferidas poderão ser reapreciadas para fins de adequação à atual redação dada à Lei n.º 8.429/1992.

Além disso, a nova redação do artigo 16 da Lei n.º 8.429/1992 estabeleceu limites e diretrizes para a constrição patrimonial, como a necessidade de observância de uma ordem de preferência na escolha dos bens atingidos e a vedação de medidas excessivas ou desproporcionais.

Nesse ponto, a doutrina tem reconhecido que a reforma buscou reforçar garantias individuais no âmbito das ações de improbidade. Como bem observa Rafael Oliveira (2023), a nova sistemática evidencia uma tentativa de reequilibrar a relação entre o poder sancionador do Estado e os direitos fundamentais do investigado, especialmente no tocante às restrições patrimoniais.

Para os fins do presente estudo, contudo, a alteração mais relevante reside na proteção conferida ao bem de família. O §14 do artigo 16 passou a vedar expressamente a decretação de indisponibilidade sobre o bem e família do agente, salvo quando comprovado que o bem foi adquirido com produto ou proveito do ato de improbidade.

Com essa inovação, o legislador não apenas restringiu a atuação estatal no âmbito das medidas cautelares patrimoniais, mas também reforçou a proteção ao direito fundamental à moradia, alinhando a disciplina da improbidade administrativa com os valores constitucionais analisados anteriormente.

Essa mudança representa uma inflexão significativa em relação ao regime anterior, afastando construções jurisprudenciais que admitiam a indisponibilidade do bem de família de forma ampla e, muitas vezes, desvinculada da origem do patrimônio.

Cumprе ressaltar, por oportuno, que embora o comando do §14 do artigo 16 da Lei de Improbidade Administrativa faça alusão expressa à indisponibilidade de natureza eminentemente cautelar, sua aplicação reclama uma inafastável interpretação extensiva e teleológica. Seria um evidente contrassenso hermenêutico conceber que o legislador buscou blindar o imóvel residencial contra um mero bloqueio provisório, que sequer esbulha a posse da entidade familiar, mas admitiria, futuramente, sua penhora e expropriação definitiva sem sede de cumprimento de sentença.

Destarte, por uma imposição de coerência sistêmica e em respeito à *ratio essendi* da norma protetiva, a salvaguarda conferida ao bem de família deve irradiar seus efeitos para a fase executória, obstando a constrição patrimonial definitiva do asilo inviolável para fins de ressarcimento ao erário, ressalvada, exclusivamente, a comprovação de sua origem ilícita.

Dessa forma, a nova disciplina legal evidencia uma tentativa de equilibrar dois valores constitucionais relevantes: de um lado, a necessidade de assegurar a efetividade do ressarcimento ao erário; de outro, a proteção do mínimo existencial e da dignidade da pessoa humana, materializada na preservação do direito à moradia.

5. A TENSÃO CONSTITUCIONAL ENTRE O RESSARCIMENTO AO ERÁRIO E O DIREITO À MORADIA: A CONCILIAÇÃO INTERPRETATIVA ENTRE OS ARTIGOS 5º, XLV, 6º E 37, §4º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O TEMA 1.316 DO STF

A tensão entre a imperatividade de ressarcimento integral ao erário, consagrada no artigo 37, §4º, da Constituição Federal, e a proteção do mínimo existencial, materializada no direito fundamental à moradia (art. 6º da CF), instaura um dos mais profundos embates hermenêuticos do Direito Público contemporâneo.

De um lado, encontra-se o direito à moradia, elevado à condição de direito social com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 26/2000, após amplo debate legislativo acerca da necessidade de assegurar proteção constitucional efetiva ao núcleo familiar. O artigo 6º da CF/88, ao reconhecer a moradia como direito fundamental, visa impedir que a execução patrimonial reduza a família à situação de miséria, em observância ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Do mesmo modo, verifica-se que a Lei n.º 8.009/90 não contempla, entre as hipóteses legais de afastamento da impenhorabilidade do bem de família, o ressarcimento ao erário decorrente da prática de ato doloso de improbidade administrativa.

Por outro lado, invocam-se argumentos relacionados à efetividade das condenações por improbidade, à prevenção da dilapidação patrimonial e ao relevante interesse público na recomposição dos danos causados aos cofres públicos, os quais se contrapõem à impenhorabilidade do bem de família nas ações de ressarcimento fundadas em atos ímprobos.

Embora a Lei n.º 8.429/1992 vede a decretação de indisponibilidade do bem de família, seja em caráter antecedente ou incidental, ressalvada a hipótese de o imóvel ter sido adquirido com o produto da vantagem indevida, o diploma não disciplina expressamente a possibilidade de penhora do bem de família para satisfação de sentença condenatória de ressarcimento.

A ausência de uma conciliação interpretativa clara dos artigos 6º e 37, §4º da Constituição gerou intensa dissonância na jurisprudência pátria, resultando em decisões conflitante nos tribunais pátrios acerca da possibilidade de expropriação de bem de família do agente condenado por ato de improbidade administrativa.

Assim, se faz necessária a conciliação interpretativa dos artigos 6º e 37, §4º da Constituição, para que a proteção conferida ao direito de moradia não funcione como um salvo-conduto para o ímprobo, mas uma garantia de que a sanção patrimonial não destruirá a base material de subsistência de sua família. É precisamente para pacificar essa grave divisão interpretativa que em agosto de 2024, a Suprema Corte de Justiça, por unanimidade, reconheceu repercussão geral no ARE 1.848.919 (Tema 1316), de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, que discute acerca da possibilidade de bloqueio ou penhora de bem de família em ações de improbidade administrativa. A tese a ser fixada no julgamento, ainda sem data definida, será aplicada a todos os casos em andamento na Justiça que tratem do mesmo tema.

Ao se debruçar sobre o tema, a Suprema Corte vai decidir se a Justiça pode impedir a venda de bem de família para que ele possa ser usado como garantia de ressarcimento aos cofres públicos em ações de improbidade administrativa.

No caso em apreço, uma mulher foi condenada a ressarcir ao erário em razão da prática de ato de improbidade administrativa, ocasião em que o Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP) requereu a penhora de seu apartamento. O juízo de primeira instância indeferiu o pedido, por se tratar de bem de família, mas determinou a indisponibilidade do imóvel, impedindo sua alienação pela proprietária.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP), entretanto, revogou a medida cautelar. Entendeu a Corte que, sendo o imóvel impenhorável, não seria proporcional obstaculizar sua venda, sobretudo porque o valor eventualmente obtido poderia ser destinado à quitação do débito. No recurso interposto ao STF, o MP-SP sustenta, dentre outros fundamentos, que a decisão compromete a efetividade da reparação dos danos decorrentes do ato ímprobo.

Em voto pelo reconhecimento da repercussão geral, o Ministro Alexandre de Moraes ressaltou ser necessário fazer uma ponderação entre o direito à moradia e a obrigação de ressarcimento integral de danos causados aos cofres públicos. O Ministro destacou, ainda, a necessidade de levar em conta, inclusive, a possibilidade de que o imóvel seja vendido sem que o valor seja usado para recompor o patrimônio do Estado.

É inegável que, ao julgar o ARE 1.848.919 (Tema 1316), a Suprema Corte enfrentará questões fundamentais: A Lei n.º 8.009/90 admite interpretação ampliativa de suas exceções? O direito à

moradia pode ser relativizado em face do ressarcimento ao erário por ato doloso de improbidade administrativa? As inovações introduzidas pela Lei n.º 14.230/21 vinculam ou limitam a decisão da Corte Suprema?

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A indisponibilidade e a penhora do bem de família em ações de improbidade administrativa configuram tema de elevada densidade constitucional, envolvendo a colisão entre o direito social à moradia e o dever estatal de proteger o patrimônio público.

A Lei n.º 14.230/2021, ao vedar a indisponibilidade de bem imóvel do agente que praticou ato de improbidade administrativa, salvo quando derivado de enriquecimento ilícito, contrariou a jurisprudência adotada pelo STJ que, embora motivada pelo anseio de efetividade, expandiu as hipóteses de relativização da impenhorabilidade, gerando críticas doutrinárias pela falta de respaldo legal.

Ao debruçar-se sobre o Tema 1.316, a Suprema Corte depara-se com duas correntes hermenêuticas de forte densidade constitucional. Sob a ótica da máxima efetividade da tutela do patrimônio público, os defensores da indisponibilidade sustentam que o direito à moradia não pode servir de escudo protetivo para salvaguardar o patrimônio de quem comete atos ilícitos contra o Estado. Argumenta-se que a moralidade administrativa e o dever de ressarcimento integral (art. 37, §4º, da CF), reforçados pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento por atos dolosos, demandam uma resposta estatal eficaz. Nessa linha de raciocínio, invoca-se o princípio da vedação ao benefício da própria torpeza (*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*), sob o fundamento de que a dignidade da pessoa humana não autoriza o agente ímprobo a blindar seus bens em prejuízo de toda a coletividade lesada por sua conduta.

Em contrapartida, a corrente garantista defende a impenhorabilidade do bem de família, ancorando-se na primazia do mínimo existencial e no direito fundamental à moradia (art. 6º da CF). Sob esse prisma, argumenta-se que as restrições a direitos fundamentais exigem interpretação estrita, de modo que a ausência de previsão expressa na Lei n.º 8.009/1990 acerca da improbidade administrativa impede o Poder Judiciário de criar, por analogia, uma nova hipótese de penhora. Além disso, invoca-se o princípio da intranscendência das sanções (art. 5º, XLV, da CF), alertando que a expropriação do imóvel residencial pune não apenas o agente infrator, mas atinge severamente todo o seu núcleo familiar, que acabam privados de seu asilo e de suas condições materiais básicas de subsistência por um ato para o qual não concorreram.

O julgamento do Tema 1.316 pelo STF será decisivo para consolidar a interpretação constitucional adequada ao tema. Entretanto, a solução mais harmônica parece residir na proteção do mínimo

existencial, sem prejuízo da persecução eficaz de bens que representem produto ou proveito direto do ato ímprobo.

Dessa forma, a compatibilização dos valores constitucionais envolvidos, previstos nos artigos 6º e 37, §4º da CF/88, exige uma atuação judicial proporcional e fundamentada, assegurando que a proteção da moradia não se converta em obstáculo absoluto à tutela do patrimônio público, mas também que o combate à improbidade não suprima direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 1º maio de 26.

BRASIL. **Lei nº 14.230/2021**. Altera a Lei nº 8.429/1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm. Acesso em: 1º maio de 26.

BRASIL. **Lei nº 8.009/1990**. Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18009.htm. Acesso em: 1º maio de 26.

BRASIL. **Lei nº 8.429/1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 1º maio de 26.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.366.721/BA**. Indisponibilidade de bens e necessidade de demonstração de risco. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 1º maio de 26.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo 1257**. Aplicação da Lei nº 14.230/2021 aos processos em curso. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 1º maio de 26.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo 701**. Indisponibilidade de bens em ação de improbidade administrativa. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 1º maio de 26.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE nº 1.848.919 (Tema 1316)**. Repercussão geral sobre a possibilidade de penhora ou indisponibilidade de bem de família em ações de improbidade administrativa. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 1º maio de 26.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE nº 639.337 AgR/SP. Relator: Min. Celso de Mello**. 23 de agosto de 2011. Disponível em: <http://stf.jus.br/>. Acesso em: 3 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE nº 407.688-8/SP. Relator: Min. Cezar Peluso**. 8 de fevereiro de 2006. Disponível em: stf.jus.br. Acesso em: 3 maio 2026.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 39. ed., rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2026. p. 919
- DOUTRINA CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 40. ed., rev., atual., e ampl. São Paulo: Atlas, 2026, p. 957
- FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: famílias**. 13. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.
- LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Coleção Esquematizado**. 29. Ed. São Paulo: SaraivaJur, 2025. p. 1.295
- MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.
- MITIDIERO, Daniel F.; MARINONI, Luiz Guilherme B.; SARLET, Ingo W. **Curso de direito constitucional Editora Saraiva**, 2023. p. 303.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.
- PEREIRA, Rodrigo da Cunha. **Direito das famílias**; Prefácio Edson Fachin. 6. ed., rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro. Forense, 2025. p. 373
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.
- TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil: volume único**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.