



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.040.254 - CE (2008/0059288-7)

RELATORA : MINISTRA DENISE ARRUDA
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : A M T S
RECORRIDO : A M S S
RECORRIDO : N E E P LTDA
RECORRIDO : I E T LTDA
RECORRIDO : E E H E T LTDA
ADVOGADO : METON CÉSAR DE VASCONCELOS E OUTRO(S)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. MEDIDA CAUTELAR. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. NATUREZA JURÍDICA. NOTIFICAÇÃO PRÉVIA. PROCEDIMENTO ESPECÍFICO SOMENTE APLICÁVEL AO PROCESSO PRINCIPAL. LIMITES DA CONSTRIÇÃO. PRECEDENTES DO STJ. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. Na hipótese examinada, o Ministério Público Federal ajuizou ação cautelar preparatória de ação civil de improbidade administrativa contra os ora recorridos (fls. 70/87), na qual foi deferida, entre outros pedidos, a indisponibilidade de todos os bens dos referidos réus (fls. 24/30). A Corte *a quo* afastou a referida constrição em razão dos seguintes fundamentos: a) a medida cautelar não observou o rito previsto na Lei de Improbidade Administrativa que exige a notificação prévia do requerido para apresentação de defesa prévia; b) a indisponibilidade dos bens somente poderia recair sobre bens adquiridos supostamente após o fato apontado como ímprobo.

2. É notória a existência do procedimento específico da ação civil de improbidade administrativa, previsto no art. 17 e parágrafos da Lei 8.429/92, especificamente a fase preliminar de defesa prévia que antecede o recebimento da petição inicial da referida ação. Entretanto, a possibilidade de indisponibilidade de bens não está condicionada ao recebimento da exordial, tampouco à prévia manifestação dos réus. Ademais, é manifesta a conclusão no sentido de que a referida fase preliminar somente é aplicável à "ação principal", no caso específico a ação civil por improbidade administrativa, mas inexistente em medida cautelar preparatória.

3. A natureza jurídica da indisponibilidade de bens prevista na Lei de Improbidade Administrativa é manifestamente acautelatória, pois visa assegurar o resultado prático de eventual ressarcimento ao erário causado pelo ato de improbidade administrativa. Assim, o pedido pode ser formulado incidentalmente na ação civil de improbidade administrativa ou medida cautelar preparatória, e deferido, mediante a presença dos requisitos autorizadores, antes mesmo da notificação do réu para a apresentação de defesa prévia.

4. A decretação de indisponibilidade de bens em decorrência da apuração de atos de improbidade administrativa deve observar o teor do art. 7º, parágrafo único, da Lei 8.429/92, limitando-se a constrição aos bens necessários ao ressarcimento integral do dano, ainda que adquiridos anteriormente ao suposto ato de improbidade.

5. Provimento do recurso especial.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça: A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora. Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Hamilton Carvalhido, Luiz Fux e Teori Albino Zavascki votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília (DF), 15 de dezembro de 2009(Data do Julgamento).

MINISTRA DENISE ARRUDA
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.040.254 - CE (2008/0059288-7)

RELATORA : MINISTRA DENISE ARRUDA
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : A M T S
RECORRIDO : A M S S
RECORRIDO : N E E P LTDA
RECORRIDO : I E T LTDA
RECORRIDO : E E H E T LTDA
ADVOGADO : METON CÉSAR DE VASCONCELOS E OUTRO(S)

RELATÓRIO

A EXMA. SRA. MINISTRA DENISE ARRUDA (Relatora):

Trata-se de recurso especial interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, com fundamento no art. 105, III, *a*, do permissivo constitucional, contra acórdão do e. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, assim ementado (fl. 233):

"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO CIVIL POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DOS BENS. INEXISTÊNCIA DE PRÉVIA MANIFESTAÇÃO. ARTIGO 17, § 7º, DA LEI 8.429/92. NULIDADE DA DECISÃO AGRAVADA.

1. Nulidade da decisão agravada por ofensa ao disposto no artigo 17, § 7º, da Lei nº 8.429/92, pois não observada a determinação de prévia notificação dos requeridos (agravantes) a se manifestarem por escrito, em sede de ação cautelar preparatória de ação civil de improbidade administrativa.

2. Precedentes.

3. No caso, evidencia-se a impossibilidade de privar os agravantes de poderem dispor de seus bens, sobretudo quando revelam os autos que os fundamentos da ação cautelar preparatória não se apresentam suficientes a justificar a manutenção da decisão ora agravada.

4. Agravo de instrumento provido."

Sustenta o recorrente que o aresto recorrido negou vigência aos arts. 804 do Código de Processo Civil, e 7º, parágrafo único, 16 e 17, § 7º, da Lei 8.429/92. Alega que é possível a concessão de liminar, independentemente da prévia oitiva da parte contrária, a fim de determinar a indisponibilidade de bens em sede de medida cautelar preparatória de ação civil de improbidade administrativa. Assevera que a regra do art. 17, § 7º, da Lei de Improbidade Administrativa não se aplica ao provimento cautelar, mas tão somente ao procedimento principal previsto na referida legislação. Defende que *"a exigência de notificação do requerido para que este se manifeste por escrito sobre atos que lhe são imputados, aproxima-se de uma defesa prévia, é condição de validade para se instaurar uma ação de improbidade administrativa, não para se conceder tutela cautelar"* (fl. 242). Aduz que a constrição pode atingir bens adquiridos antes do suposto ato de improbidade administrativa. Requer o provimento do recurso especial para reformar o aresto impugnado.

Os recorridos apresentaram contrarrazões ao recurso (fls. 258/267).

Nesta Corte Superior, o Ministério Público Federal opinou pelo provimento



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

do recurso especial.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.040.254 - CE (2008/0059288-7)

VOTO

A EXMA. SRA. MINISTRA DENISE ARRUDA (Relatora):

A pretensão recursal merece acolhimento.

Na hipótese examinada, o Ministério Público Federal ajuizou ação cautelar preparatória de ação civil de improbidade administrativa contra os ora recorridos (fls. 70/87), na qual foi deferida, entre outros pedidos, a indisponibilidade de todos os bens dos referidos réus (fls. 24/30). O Tribunal de origem, ao analisar o agravo de instrumento interposto contra a referida decisão, afastou a constrição dos bens, nos seguintes termos (fls. 229/231):

"Ao deferir o pleito liminar, reconheci da procedência dos argumentos de que se valeram os agravantes, associados à documentação que fizeram anexar à inicial deste feito, por cujo descontentamento demonstram que a decisão do juízo de primeiro grau há de ser modificada.

No limite estrito da matéria deduzida, e sem qualquer digressão acerca do próprio mérito da ação de improbidade administrativa, faz-se necessário anular a decisão agravada, pelas razões a seguir desenvolvidas.

Primeiramente, ao ser proferida inaudita altera pars, não tendo os agravantes a oportunidade de impugnar, por manifestação de sua defesa, o procedimento cautelar que intentou o Ministério Público Federal. Depois, por inexistência de fundamentos que justifiquem a medida extrema da indisponibilidade total dos bens dos agravantes.

Alinho-me ao entendimento de não se poder negar ao acusado da possível prática de ato de improbidade administrativa, em feito de natureza a destes autos semelhante, a oportunidade de, previamente, se manifestar sobre a pretensão do Parquet.

Tal é o dispositivo da Lei nº 8.429/92, art. 17, § 7º (...).

(...)

É de indiscutível nota que a decisão agravada não cumpriu com a exigência do mencionado dispositivo legal.

Sob outro ângulo, igualmente, a decisão agravada não fez observar o ditame do art. 7º, parágrafo único, da mesma Lei 8.429/92 (...).

Nesse mesmo passo, também quanto à indisponibilidade dos bens, a dicção do parágrafo único do artigo 7º, de cujo atingidos pela constrição judicial os bens ilicitamente adquiridos após o fato tido como criminoso, e, pois, resguardados aqueles bens obtidos, anteriormente, por recursos frutos de atividade honesta.

Tenho por precipitado privar os agravantes de poderem dispor de seus bens, sobretudo quando revelam autos que os fundamentos da medida cautelar preparatória não se apresentam suficientes a justificar a manutenção da decisão agravada, porquanto seja evidente o risco de dano pela própria essência da indisponibilidade de todos os bens."

Portanto, a Corte *a quo* afastou a indisponibilidade dos bens dos ora recorridos em razão dos seguintes fundamentos: a) a medida cautelar não observou o rito previsto na Lei de Improbidade Administrativa que exige a notificação prévia do requerido para apresentação de defesa prévia; b) a constrição somente poderia recair sobre bens adquiridos supostamente após o fato apontado como ímprobo.

Dispõem os arts. 16 e 17, § 7º, da Lei 8.429/92:

"Art. 16. Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais."

"Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

(...)

§ 7º Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)"

Efetivamente, é notória a existência do procedimento específico da ação civil de improbidade administrativa, previsto no art. 17 e parágrafos da Lei 8.429/92, especificamente a fase preliminar de defesa prévia que antecede o recebimento da petição inicial da referida ação. Entretanto, *data maxima venia* do entendimento exposto pela Corte *a quo*, a possibilidade de indisponibilidade de bens não está condicionada ao recebimento da exordial, tampouco à prévia manifestação dos réus. Ademais, é manifesta a conclusão no sentido de que a referida fase preliminar somente é aplicável à "ação principal", no caso específico a ação civil por improbidade administrativa, mas inexigível em medida cautelar preparatória.

Nesse sentido, o parecer do Ministério Público Federal (fls. 277/279):

"O acórdão recorrido concluiu pela procedência do agravo de instrumento ao considerar descabida a concessão de medida liminar antes de apresentada defesa prévia pelo agente público requerido.

Contudo, em uma simples leitura dos artigos 16 e 17 da Lei 8.429/92, observa-se a possibilidade de ser formulado ao juízo competente o pedido de seqüestro de bens, bem como a investigação, exame e bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras em sede cautelar, antes mesmo de proposta a ação de improbidade (...).

Destarte, em uma interpretação sistemática destes dispositivos, não se vislumbra óbice à concessão de medida cautelar quando houver a demonstração da aparência do bom direito e da necessidade urgente de se resguardar o patrimônio público.

Igualmente, inexistente dúvida na disposição do art. 804 do CPC que, em seus termos, permite expressamente a concessão de medida cautelar, sem ouvir o réu, nos casos de urgência recomendada pela prova apresentada pelo Ministério Público.

Nestes casos, a medida liminar deve ser deferida, independente da oitiva do requerido, sempre que este, quando tomar conhecimento da existência de ação em seu desfavor, puder causar embaraço à instrução processual e tornar ineficaz o seu resultado.

Neste contexto, resta evidente a possibilidade de se decretar, initio litis e sem conhecimento da parte contrária, a quebra dos sigilos bancários e fiscais, para o prosseguimento das investigações, e da indisponibilidade dos bens dos recorridos, para garantir o ressarcimento ao erário, sob pena de possibilitar aos requeridos frustrarem a instrução da ação de improbidade e a reparação dos danos ao erário (...)."

A natureza jurídica da indisponibilidade de bens prevista na Lei de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Improbidade Administrativa é manifestamente acautelatória, pois visa assegurar o resultado prático de eventual ressarcimento ao erário causado pelo ato de improbidade administrativa. Assim, o pedido pode ser formulado incidentalmente na ação civil de improbidade administrativa ou medida cautelar preparatória, e deferido, mediante a presença dos requisitos autorizadores, antes mesmo da notificação do réu para a apresentação de defesa prévia.

Sobre o tema, a lição de Marino Pazzaglini Filho, ao comentar o referido dispositivo legal (**Lei de Improbidade Administrativa Comentada**, 2ª ed., São Paulo: Atlas, 2005, pp. 46/47):

"Essa norma estabelece a obrigação da autoridade administrativa, quando, em sindicância ou procedimento administrativo sob sua responsabilidade, constatar, mediante cognição sumária, a alta possibilidade (fumus boni iuris) do agente público investigado, por ato de improbidade administrativa lesivo ao Erário (art. 10) ou ensejador de enriquecimento ilícito (art. 9º), ter causado dano econômico ao patrimônio público ou auferido vantagem ilícita, representar ao Ministério Público para que providencie a indisponibilidade de seus bens, suficientes para assegurar, à época da tutela judicial definitiva, o integral ressarcimento do dano ou a restituição completa do acréscimo patrimonial ilícito por ele obtido (enriquecimento ilícito).

Verifica-se, pois, que o dispositivo trata de típica providência cautelar assecuratória do resultado prático do futuro processo eventualmente a ser instaurado contra o agente público infrator. Visa, pois, assegurar bens destes para garantir a efetividade do provimento judicial futuro. E, conseqüentemente, ante a demora da tramitação processual, impedir o risco de dilapidação de seu patrimônio (periculum in mora)."

No mesmo sentido, o entendimento de Wallace Paiva Martins Júnior (**Probidade Administrativa**, 3ª ed, São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 441/442):

"A providência não exige prova cabal, mas razoáveis elementos configuradores da lesão, como acentua Marcelo Figueiredo, sob o argumento de que 'exige, s.m.j., não uma prova definitiva da lesão (já que estamos no terreno preparatório), mas, ao contrário, razoáveis provas para que o pedido de indisponibilidade tenha trânsito e seja deferido'. Razoável o argumento que exonera a presença do fumus boni iuris e do periculum in mora para a concessão da indisponibilidade dos bens, apesar de opiniões contrárias. Com efeito, a lei presume esses requisitos ao autorizar a indisponibilidade, porquanto a medida acautelatória tende à garantia da execução da sentença, tendo como requisitos específicos evidências de enriquecimento ilícito ou lesão ao erário, sendo indiferente que haja fundado receio de fraude ou insolvência, porque o perigo é ínsito aos próprios efeitos do ato hostilizado. Exsurge, assim, a indisponibilidade como medida de segurança obrigatória nessas hipóteses."

Sobre o tema, os seguintes precedentes desta Corte Superior:

"ADMINISTRATIVO – IMPROBIDADE – PERICULUM IN MORA E FUMUS BONI IURIS – SÚMULA 7/STJ – MEDIDA CAUTELAR – INDISPONIBILIDADE E SEQUESTRO DE BENS – REQUERIMENTO NA INICIAL DA AÇÃO PRINCIPAL – POSSIBILIDADE – DEFERIMENTO DE LIMINAR INAUDITA ALTERA PARS ANTES DA NOTIFICAÇÃO PRÉVIA.

1. Aferir a existência dos pressupostos para a concessão da medida cautelar, como requer o recorrente, demandaria o reexame do contexto fático-probatório dos autos, o que é defeso a este Tribunal em vista o óbice da Súmula 7/STJ.

2. É lícita a concessão de liminar inaudita altera pars requerida na inicial da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ação principal, antes do recebimento da Ação Civil Pública, para a decretação de indisponibilidade e de sequestro de bens.

Agravo regimental improvido."

(REsp 1.121.847/MS, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 25.9.2009)

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MEDIDA CAUTELAR. INDISPONIBILIDADE E SEQUESTRO DE BENS. REQUERIMENTO NA INICIAL DA AÇÃO PRINCIPAL. DEFERIMENTO DE LIMINAR INAUDITA ALTERA PARS ANTES DA NOTIFICAÇÃO PRÉVIA. POSSIBILIDADE. ARTS. 7º E 16 DA LEI 8429/92.

1. *É lícita a concessão de liminar inaudita altera pars (art. 804 do CPC) em sede de medida cautelar preparatória ou incidental, antes do recebimento da Ação Civil Pública, para a decretação de indisponibilidade (art. 7º, da Lei 8429/92) e de sequestro de bens, incluído o bloqueio de ativos do agente público ou de terceiro beneficiado pelo ato de improbidade (art. 16 da Lei 8.429/92), porquanto medidas assecuratórias do resultado útil da tutela jurisdicional, qual seja, reparação do dano ao erário ou de restituição de bens e valores havidos ilicitamente por ato de improbidade. Precedentes do STJ: REsp 821.720/DF, DJ 30.11.2007; REsp 206222/SP, DJ 13.02.2006 e REsp 293797/AC, DJ 11.06.2001.*

2. *Os arts 7º e 16, §§ 1º e 2º, da Lei 8.429/92, que tratam da indisponibilidade e do sequestro de bens, dispõem: Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a 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. Art. 16. 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 sequestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público. § 1º O pedido de sequestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil. § 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.'*

3. *Recurso Especial desprovido."*

(REsp 880.427/MG, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 4.12.2008)

"PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INOCORRÊNCIA. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MEDIDA CAUTELAR DE SEQUESTRO. REQUERIMENTO NA INICIAL DA AÇÃO PRINCIPAL. POSSIBILIDADE.

1. *Tendo o acórdão a quo decidido fundamentadamente a totalidade das questões suscitadas no agravo de instrumento, não há cogitar de sua nulidade por negativa de prestação jurisdicional.*

2. *A falta de prequestionamento do tema federal impede o conhecimento do recurso especial.*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

3. O seqüestro, previsto no art. 16 da Lei 8.429/92, é medida cautelar especial que, assim como a indisponibilidade instituída em seu art. 7º, destina-se a garantir as bases patrimoniais da futura execução da sentença condenatória de ressarcimento de danos ou de restituição dos bens e valores havidos ilicitamente por ato de improbidade.

4. Estabelece o citado art. 16 que 'o pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil'. A regra não é absoluta, justificando-se a previsão de ajuizamento de ação cautelar autônoma quando a medida seja requerida por provocação da comissão processante incumbida de investigar os fatos supostamente caracterizadores da improbidade, no âmbito da investigação preliminar — antes, portanto, da existência de processo judicial.

5. Não há, porém, qualquer impedimento a que seja formulado o mesmo pedido de medida cautelar de seqüestro incidentalmente, inclusive nos próprios autos da ação principal, como permite o art. 273, § 7º, do CPC. Em qualquer caso, será indispensável a demonstração da verossimilhança do direito e do risco de dano, requisitos inerentes a qualquer medida cautelar.

6. Sendo assim, não se pode reconhecer qualquer irregularidade na decisão que deferiu o seqüestro, até porque a decretação de nulidade em função do apontado vício formal não poderia prescindir da indicação de prejuízo dele decorrente (pas de nulité sans grief), o que não ocorreu, no caso.

7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, improvido."

(REsp 206.222/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 13.2.2006)

Por sua vez, estabelece o art. 7º, e parágrafo único, da Lei 8.429/92:

"Art. 7º - Quando 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."

Efetivamente, está consolidado o entendimento desta Corte Superior no sentido de que a limitação prevista no parágrafo único do art. 7º da Lei 8.429/92 indica que a indisponibilidade de bens deve assegurar o "integral ressarcimento do dano" causado ao erário público.

Portanto, nada impede que a medida atinja bens adquiridos anteriormente ao suposto ato de improbidade, quando necessário ao ressarcimento integral da lesão aos cofres públicos.

Nesse sentido, é pertinente a lição do Ministro Ricardo Lewandowski (**Comentários acerca da Indisponibilidade Liminar de Bens prevista na Lei n.º 8.429/92**, publicado na obra **Improbidade Administrativa - Questões Polêmicas e Atuais**, coordenada por Cassio Scarpinella Bueno e Pedro Paulo de Rezende Porto Filho, 2ª ed., São Paulo: Ed. Malheiros, 2003, pp. 184/185:

"Em que pese a salutar advertência de Marcelo Figueiredo no sentido de que 'a norma autoriza - e a prudência aconselha - que o pedido de indisponibilidade seja amplo, devendo o requerente apresentar uma estimativa sempre superdimensionada, a fim de garantir, ainda que



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

provisoriamente, futura recomposição', cumpre ter em mente que a decretação da medida pelo juiz deve ser precedida dos cuidados de praxe, por envolver a constrição de direitos de pessoas em cujo favor milita ainda a presunção constitucional de inocência.

Convém lembrar, por oportuno, que o parágrafo único do artigo em comento estabelece parâmetros de caráter quantitativo à constrição, ao consignar que a indisponibilidade 'recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito'.

Isso significa que se, de um lado, o legislador pretendeu garantir que a constrição fosse a mais abrangente possível para melhor atingir os fins colimados no diploma legal sob exame, de outro, buscou evitar que medida extrema abrangesse mais bens do que aqueles estritamente necessários à recomposição do erário lesado.

Em nenhum momento desejou o legislador o congelamento prévio e sumário de todos os haveres dos envolvidos num inquérito administrativo ou processo judicial para apurar atos de improbidade, como não raro tem ocorrido no cotidiano forense."

Sobre o tema, os seguintes precedentes desta Corte Superior:

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – INDISPONIBILIDADE DE BENS: ART. 7º DA LEI 8.429/92 – REQUISITOS DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA – DECRETAÇÃO SOBRE BENS ADQUIRIDOS ANTES DOS ATOS SUPOSTAMENTE ÍMPROBOS: POSSIBILIDADE – VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC: INEXISTÊNCIA.

1. Inexiste violação do art. 535 do CPC se o Tribunal analisa, ao menos implicitamente, as questões tidas por omissas.
2. O STJ tem entendido que a medida prevista no art. 7º da Lei 8.429/92 tem natureza cautelar e seu deferimento depende da presença do fumus boni iuris e do periculum in mora.
3. Prevalece nesta Corte a tese de que a indisponibilidade pode alcançar bens adquiridos antes ou depois da suposta prática do ato ímprobo.
4. Recurso especial provido em parte."

(REsp 811.979/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe de 14.10.2008)

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. INDISPONIBILIDADE DE BENS. BEM DE FAMÍLIA. DEFERIMENTO DE LIMINAR. AGRAVO DE INSTRUMENTO.

1. A indisponibilidade acautelatória prevista na Lei de Improbidade Administrativa (art. 7º e parágrafo único da Lei 8429/92) tem como escopo o ressarcimento ao erário pelo dano causado ao erário ou pelo ilícito enriquecimento.
2. A ratio essendi do instituto indica que o mesmo é preparatório da responsabilidade patrimonial, que representa, em essência, a afetação de todos os bens presentes e futuros do agente improbo para com o ressarcimento previsto na lei.
3. É que o art. 7º da Lei 8429/92 é textual quanto à essa autorização; verbis:

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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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.'

(...)

6. Sob esse enfoque, a hodierna jurisprudência desta Corte direciona-se no sentido da possibilidade de que a decretação de indisponibilidade de bens, em decorrência da apuração de atos de improbidade administrativa, recaia sobre os bens necessários ao ressarcimento integral do dano, ainda que adquiridos anteriormente ao suposto ato de improbidade. Precedentes: REsp 839936/PR, DJ 01.08.2007; REsp 781431/BA, DJ 14.12.2006; AgMC 11.139/SP, DJ de 27.03.06 e REsp 401.536/MG, DJ de 06.02.06.

7. A manifesta ausência do fumus boni iuris agregada ao periculum in mora inverso recomendam o desacolhimento do pleito.

8. Recurso especial desprovido."

(REsp 806.301/PR, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 3.3.2008)

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE CITAÇÃO DO MUNICÍPIO. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO. NULIDADE. NÃO-OCORRÊNCIA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. LESÃO AO ERÁRIO PÚBLICO. APLICAÇÃO DA LEI N. 8.429/92 A FATOS OCORRIDOS ANTES DE SUA VIGÊNCIA. SÚMULA 7/STJ. RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO.

1. Na ação civil pública de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público, a falta de citação do Município interessado, por se tratar de litisconsorte facultativo, a teor do disposto no artigo 17, § 3º, da Lei n. 8.429/92, com a nova redação dada pelo artigo 11 da Lei n. 9.366, de 1.996, não tem o condão de provocar a nulidade do processo.

2. Os preceitos da Lei n. 8.429/92 podem ser aplicados a fatos ocorridos antes de sua vigência. A indisponibilidade dos bens pode recair sobre tantos bens quantos forem necessários ao ressarcimento do dano, mesmo sobre aqueles adquiridos antes do ato de improbidade administrativa, independente de comprovação de que eles tenham sido adquiridos de forma ilícita (art. 7º da Lei n. 8.429/92).

3. O Tribunal de origem reconheceu o periculum in mora e a necessidade em se assegurar integral ressarcimento dos bens diante da comprovação de atos de improbidade administrativa cometidos pelo recorrente, baseando-se em fatos e provas contidos nos autos, o que não pode ser afastado, uma vez que, para tanto, faz-se necessário, obrigatoriamente, o reexame do conjunto probatório, o que é vedado ao Superior Tribunal de Justiça, de acordo com a Súmula n. 7/STJ.

4. Recurso especial improvido."

(REsp 886.524/SP, 2ª Turma, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ de 13.11.2007)

"ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. OMISSÃO NO ACÓRDÃO RECORRIDO. INEXISTÊNCIA. REQUISITOS PARA A DECRETAÇÃO DA LIMINAR. SÚMULA Nº 07/STJ. INDISPONIBILIDADE DE BENS ADQUIRIDOS ANTES OU DEPOIS DA SUPOSTA PRÁTICA DO ATO ÍMPROBO. MONTANTE SUFICIENTE PARA O RESSARCIMENTO DO DANO. DIMENSIONAMENTO. JUÍZO DE ORIGEM.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

I - A acusação que pesa contra o recorrente é pela suposta prática de ato de improbidade administrativa, no exercício do cargo de prefeito da cidade de Ilhéus - BA, entre os anos de 1993 e 1996, consistente na contratação de pessoal sem a realização de concurso público.

II - Em ação civil pública, com base no conjunto probatório dos autos, foi concedida liminar tornando indisponíveis os bens do ex-administrador municipal, no limite da lesão praticada contra o erário público. Para dar relevo à irresignação do recorrente no sentido de que inexisteriam os requisitos autorizadores da tutela de urgência, ter-se-ia impositivo o reexame dos elementos fáticos constantes dos autos, o que é vedado a esta Corte Superior no âmbito do recurso especial. Incidência da súmula 7/STJ.

III - Deve ser afastada a alegada violação ao artigo 535 do CPC, uma vez que o Tribunal a quo julgou satisfatoriamente a lide, pronunciando-se sobre o tema proposto, deixando claro que a indisponibilidade de bens deveria recair somente sobre montante correspondente ao dano provocado e à multa civil, entretanto, com dimensionamento oportunamente apreciado pelo Juízo de origem.

IV - Consoante o disposto no art. 7º da Lei nº 8.429/92, a indisponibilidade incidirá sobre tantos bens quantos forem necessários ao ressarcimento do dano ou acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito, podendo recair sobre quaisquer bens do agente acusado, independentemente de terem sido adquiridos antes ou depois do ato supostamente ímprobo. Precedentes: AgRg na MC nº 11.139/SP, FRANCISCO FALCÃO, DJ de 27/03/2006 e REsp nº 401.536/MG, Rel. Min. DENISE ARRUDA, DJ de 06/02/2006.

V - A determinação do Tribunal a quo, no sentido de deixar para o Juízo de origem, no momento da efetivação do bloqueio, o dimensionamento dos danos a serem ressarcidos, com o fito de delimitar a medida de indisponibilidade dos bens do agente acusado do ato de improbidade administrativa vai ao encontro da dicção plasmada no art. 7º da Lei de Improbidade Administrativa, porquanto não determina o bloqueio ilimitado dos bens.

VI - Recurso especial improvido."

(REsp 781.431/BA, 1ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ de 14.12.2006)

Ante o exposto, o recurso especial deve ser provido, a fim de restabelecer a decisão proferida em primeiro grau de jurisdição que determinou a indisponibilidade dos bens dos réus na medida cautelar preparatória da ação civil de improbidade administrativa, entretanto, a referida constrição não deve ser imposta indistintamente sobre todos os bens dos envolvidos, mas tão somente em relação aos bens necessários ao ressarcimento integral do dano.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2008/0059288-7

REsp 1040254 / CE

Números Origem: 200481000032385 200605000654806 200681000161212 71421

PAUTA: 15/12/2009

JULGADO: 15/12/2009
SEGREDO DE JUSTIÇA

Relatora

Exma. Sra. Ministra **DENISE ARRUDA**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra DENISE ARRUDA

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. CÉLIA REGINA SOUZA DELGADO

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO	: A M T S
RECORRIDO	: A M S S
RECORRIDO	: N E E P LTDA
RECORRIDO	: I E T LTDA
RECORRIDO	: E E H E T LTDA
ADVOGADO	: METON CÉSAR DE VASCONCELOS E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Improbidade Administrativa

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Hamilton Carvalhido, Luiz Fux e Teori Albino Zavascki votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília, 15 de dezembro de 2009

BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA
Secretária