



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.779.625 - SP (2018/0298538-9)

RELATOR : **MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
RECORRIDO : ANA MARIA PRETO
ADVOGADOS : ALEXANDRE LUÍS MENDONÇA ROLLO - SP128014
PATRICIA ROSA DE OLIVEIRA - SP226784
INTERES. : MUNICIPIO DE PERUIBE
ADVOGADO : SÉRGIO MARTINS GUERREIRO - SP085779

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. VIOLAÇÃO AO ART. 7º DA LEI N. 8.429/92. VALOR DO DANO AO ERÁRIO ACRESCIDO DO VALOR DE EVENTUAL MULTA CIVIL. POSSIBILIDADE. EVIDENTE DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL.

1. Hipótese em que o Tribunal local consignou que: “a indisponibilidade deve guardar correspondência com o prejuízo causado, sem inclusão de multa civil, medida de caráter sancionatório à conduta ímproba do agente”. (fl. 61)

2. No entanto, é dominante no Superior Tribunal de Justiça o entendimento de que, a medida de indisponibilidade, "por ser medida de caráter assecuratório, deve incidir sobre quantos bens se façam necessários ao integral ressarcimento do dano, levando-se em conta, ainda, o potencial valor de multa civil, excluindo-se os bens impenhoráveis" (REsp n. 1.610.169/BA, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, Dje 12/5/2017.)

3. Recurso especial provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, dar provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator. Brasília (DF), 12 de março de 2019(Data do Julgamento)

MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.779.625 - SP (2018/0298538-9)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (Relator):

Trata-se, na origem, de agravo de instrumento interposto por Ana Maria Preto, em desfavor da decisão proferida nos autos de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, que decretou a indisponibilidade dos bens imóveis, móveis e ativos financeiros da agravante, a fim de garantir futuro ressarcimento ao erário.

Sustentou a agravante, em síntese, que: a) não há qualquer conduta dolosa no atraso dos repasses à autarquia PeruibePrev a caracterizar ato de improbidade administrativa; b) a decisão possui caráter genérico, porquanto carente de fundamentação voltada ao caso concreto; c) não ficou demonstrada tentativa de dilapidação patrimonial; d) a soma dos bloqueios patrimoniais realizados supera o valor envolvido na ação.

A decisão foi parcialmente reformada pela 13ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (fls. 56-63), tão somente para excluir da indisponibilidade de bens eventual multa civil, limitando a constrição ao prejuízo gerado, nos termos assim ementados:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. MEDIDA ACAUTELATÓRIA. CABIMENTO. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 7º, PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI 8.429/92 E ARTIGO 37, §4º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EXCLUSÃO, NO ENTANTO, DE VALORES ATINENTES À MULTA CIVIL, POR DEVER A MEDIDA GUARDAR CORRESPONDÊNCIA COM O DANO CAUSADO. AGRAVO PARCIALMENTE PROVIDO.

Irresignado, o Ministério Público Estadual interpôs o presente recurso especial, com fundamento no art. 105, III, *a* e *c*, da Constituição Federal (fls. 67-76). Sustenta negativa de vigência ao parágrafo único, do art. 7º da Lei n. 8.429/92 e a existência de dissídio jurisprudencial, elencando o AgInt no REsp n. 1.666.533/MG e o REsp n. 1.529.688/SP



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

como acórdãos paradigmas, que versam sobre a inclusão da multa civil na decretação de indisponibilidade de bens.

Em resumo, alega o recorrente que a decisão objurgada, ao limitar a constrição ao valor do dano efetivamente causado (excluindo, então, eventual multa civil), não observou o entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça. Sustenta que a interpretação do art. 7º da Lei de Improbidade Administrativa, adotada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nega o poder de cautela, conspira contra o princípio da eficiência da jurisdição e contra a necessidade de garantir que o ímprobo cumpra as sanções a ele impostas. De modo que, na prática, esse entendimento é restritivo e não garante o cumprimento de eventual sentença condenatória.

Foram apresentadas contrarrazões ao recurso especial por Ana Maria Preto (fls. 142-147).

Em juízo de admissibilidade, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo deu seguimento ao recurso especial ao fundamento de que, “toda a argumentação expendida pelo recorrente, a questão referente à possibilidade da medida liminar de decretação de indisponibilidade de bens, prevista no artigo 7º da Lei 8.429/92 abranger, além do montante estimado de lesão ao erário público, ou de enriquecimento ilícito, o valor estipulado a título de multa civil não encontra qualquer óbice regimental ou sumular.” (fls. 148-149)

O Ministério Público Federal, em parecer da Procuradoria Geral da República, opinou pelo provimento do recurso especial (fls. 157-161), em parecer assim ementado:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA INDISPONIBILIDADE DE BENS. DECISÃO QUE EXCLUIU O VALOR DA MULTA CÍVEL. VIOLAÇÃO DO ART. 7º DA LEI 8.429/92. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. COTEJO ANALÍTICO DEVIDAMENTE PROMOVIDO.

- Parecer pelo conhecimento e provimento de recurso especial.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.779.625 - SP (2018/0298538-9)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (Relator):

O presente recurso especial tem fundamento no art. 105, III, *a* e *c*, da Constituição Federal e indicou claramente o normativo federal supostamente violado pela decisão recorrida, realizando, ainda, o indispensável cotejo analítico entre os julgados dissidentes. Houve, ademais, impugnação específica aos fundamentos do acórdão e se acham presentes os demais requisitos de admissibilidade, razão pela qual passo ao exame do recurso especial interposto.

Alegou o recorrente afronta ao art. 7º da Lei n. 8.429/92 e ao entendimento dado ao referido dispositivo por esta Corte.

Demonstrou ele as circunstâncias que assemelham os casos confrontados com a indicação da similitude fática e jurídica entre eles, e transcreveu trechos do relatório e do voto dos acórdãos recorrido e paradigma, realizando o cotejo analítico entre ambos, com o intuito de bem caracterizar a interpretação legal divergente. Observando, pois, os requisitos legais e regimentais (art. 1.029, § 1º, do CPC e § 1º, do art. 255, do RISTJ).

O órgão julgador *a quo* consignou que a finalidade do art. 7º da Lei de Improbidade Administrativa é “reprimir e punir atos ímprobos que importem enriquecimento ilícito, causem prejuízo ao erário ou atentem contra os princípios da administração pública”. Porém, apesar de não vislumbrar nenhum óbice ao decreto de indisponibilidade (apurou a probabilidade do direito e o perigo da demora), entendeu que “a indisponibilidade deve guardar correspondência com o prejuízo causado, sem inclusão de multa civil, medida de caráter sancionatório à conduta ímproba do agente.” (fls. 58-63)

No entanto, é dominante no Superior Tribunal de Justiça o entendimento à luz do qual a medida de indisponibilidade, “por ser medida de caráter assecuratório, deve incidir sobre quantos bens se façam necessários ao integral ressarcimento do dano, levando-se em



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

conta, ainda, o potencial valor de multa civil, excluindo-se os bens impenhoráveis" (REsp n. 1.610.169/BA, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, Dje 12/5/2017.)

Nesse sentido, traz-se à colação os seguintes precedentes:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FRAUDE EM CONTRATAÇÃO. INDISPONIBILIDADE DE BENS. EXISTÊNCIA DE RECURSO REPETITIVO SOBRE A MATÉRIA. DEVER DO TRIBUNAL DE ORIGEM SEGUIR A ORIENTAÇÃO DO STJ.

1. Trata-se na origem de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa com escopo de apurar a participação de Renato Rodrigues Alves, servidor público municipal comissionado no procedimento licitatório, para fornecimento de serviços e produtos de informática realizado de forma direta pela municipalidade, com anuência da chefe do executivo municipal, Juliana Rassi Dourado.

2. O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp 1.366.721/BA, relator para o acórdão o ilustre Ministro Og Fernandes, sedimentou a possibilidade de "o juízo decretar, cautelarmente, a indisponibilidade de bens do demandado quando presentes fortes indícios de responsabilidade pela prática de ato ímprobo que cause dano ao Erário." Ademais, a medida não está condicionada à comprovação de que o réu esteja dilapidando seu patrimônio, ou na iminência de fazê-lo, tendo em vista que "o periculum in mora encontra-se implícito no comando legal que rege, de forma peculiar, o sistema de cautelaridade na ação de improbidade administrativa".

3. Dessarte, o magistrado possui o dever/poder de, fundamentadamente, decretar a indisponibilidade de bens do demandado, quando presentes fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa.

4. Ao interpretar o art. 7º da Lei 8.429/1992, o STJ tem decidido que, por ser medida de caráter assecuratório, a decretação de indisponibilidade de bens, incluído o bloqueio de ativos financeiros, deve incidir sobre quantos bens se façam necessários ao integral ressarcimento do dano, levando-se em conta, ainda, o potencial valor de multa civil, excluindo-se os bens impenhoráveis.

5. Com o advento do novo Código de Processo civil, os Tribunais locais não possuem mais o poder de darem exegese particular ao dispositivo legal analisado, mas, pelo contrário, devem observar, conforme preceitua o inciso III do art. 927, os precedentes firmados em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas.

6. Recurso Especial provido.

(REsp n. 1.734.001/GO, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 20/9/2018, Dje 17/12/2018.) (sem grifos no original)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. POSSIBILIDADE DE JULGAMENTO MONOCRÁTICO. FUNDAMENTAÇÃO DAS DECISÕES JUDICIAIS. INDISPONIBILIDADE DE BENS. FUMUS BONI IURIS RECONHECIDO PELA CORTE LOCAL. SÚMULA 7/STJ. SUPOSTO PEDIDO DE DESISTÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DISPOSITIVO SUSCITADO NAS RAZÕES DO APELO NÃO CONTÉM



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

COMANDO CAPAZ DE INFIRMAR AS RAZÕES DO ACÓRDÃO.

1. A decisão singular que negou provimento ao agravo em recurso especial encontra suporte na Súmula 568/STJ, que autoriza o relator, monocraticamente e no Superior Tribunal de Justiça, a dar ou negar provimento ao recurso quando houver jurisprudência dominante acerca do tema.

2. Não ocorreu ofensa aos arts. 489 e 1.022 do CPC/2015, na medida em que o Tribunal de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos autos, não se podendo, ademais, confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

3. A jurisprudência desta Corte de Justiça se firmou no sentido de que o decreto de indisponibilidade de bens em ação civil pública por ato de improbidade administrativa constitui tutela de evidência e dispensa a comprovação de dilapidação iminente ou efetiva do patrimônio do legitimado passivo, uma vez que o periculum in mora está implícito no art. 7º da Lei nº 8.429/1992 (LIA).

4. **É pacífico nesta Corte Superior entendimento segundo o qual a indisponibilidade de bens deve recair sobre o patrimônio dos réus em ação de improbidade administrativa de modo suficiente a assegurar futura execução, na eventualidade de ser proferida sentença condenatória de ressarcimento de danos, de restituição de bens e valores havidos ilicitamente, bem como de pagamento de multa civil.**

5. A alteração das conclusões adotadas pela Corte de origem quanto à presença de indícios da prática de ato de improbidade administrativa demandaria, necessariamente, novo exame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em recurso especial, conforme o óbice previsto na Súmula 7/STJ.

6. Com relação à alegada ofensa ao art. 998 do CPC/15, referido dispositivo legal não contém comando capaz de sustentar a tese recursal e infirmar o juízo formulado pelo acórdão recorrido. Dessa maneira, impõe-se ao caso concreto a incidência da Súmula 284/STF ("É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia.").

7. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no AREsp n. 1.194.322/MS, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 19/6/2018, DJe 26/6/2018.) (sem grifos no original)

Patente, portanto, a existência de dissídio em relação ao entendimento dominante deste Superior Tribunal de Justiça acerca da inclusão da multa civil no decreto de indisponibilidade de bens, razão pela qual merece prosperar a irresignação.

Ante o exposto, **dou provimento ao recurso especial interposto**, a fim de que seja restabelecida a decisão interlocutória proferida pelo Juízo de primeiro grau, que fixou como valor da constrição o “dano ao erário, acrescido do valor da multa civil (duas vezes o valor do dano), totalizando R\$860.468,94 (oitocentos e sessenta mil, quatrocentos e sessenta e oito reais e noventa e quatro centavos), devendo a indisponibilidade recair sobre bens da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

recorrida suficientes para assegurar eventual ressarcimento do dano e pagamento da multa civil”. (fls. 17-21)

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2018/0298538-9

REsp 1.779.625 / SP

Números Origem: 10024443420178260441 2141/2017 21412017 22425361820178260000

PAUTA: 12/03/2019

JULGADO: 12/03/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. JOSÉ CARDOSO LOPES

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
RECORRIDO : ANA MARIA PRETO
ADVOGADOS : ALEXANDRE LUÍS MENDONÇA ROLLO - SP128014
PATRICIA ROSA DE OLIVEIRA - SP226784
INTERES. : MUNICIPIO DE PERUIBE
ADVOGADO : SÉRGIO MARTINS GUERREIRO - SP085779

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

CERTIDÃO

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

"A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.