



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.126.213 - PI (2009/0041507-1)

RELATOR : **MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
RECORRIDO : **JOSÉ NÉRI DE SOUSA**
ADVOGADO : **FERNANDO LIMA LEAL E OUTRO(S)**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FALTA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. INDISPONIBILIDADE DE BENS. MEDIDA DESPROPORCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE AFERIÇÃO DOS PREJUÍZOS. INDEFERIMENTO DO PEDIDO. REFORMA DO JULGADO. DESCABIMENTO. SÚMULA 7/STJ.

1. Recurso especial interposto contra acórdão que deu parcial provimento ao agravo de instrumento para afastar a indisponibilidade dos bens do recorrido, anteriormente decretada, nos autos de Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa.
2. O art. 7º da Lei de Improbidade administrativa determina que a medida assecuratória deve recair sobre os bens necessários a assegurar o ressarcimento dos danos ao patrimônio público. Entretanto, pode o magistrado indeferir o pedido se os autos apresentarem elementos que afastem esse juízo.
3. *In casu*, o agravo de instrumento foi interposto contra decisão que deferiu o pedido de indisponibilidade de bens, reconhecendo indícios da prática de atos de improbidade administrativa. E, em seguida, o acórdão recorrido afastou a medida, sob o fundamento de ser desproporcional ao dano e de que, na fase em que se encontra o processo, impossível avaliar o prejuízo causado pela falta de prestação de contas.
4. Verifica-se, assim, que o indeferimento do pedido se deu com base no acervo fático-probatório dos autos. A reforma do julgado, quanto ao ponto, para que novo exame sobre o preenchimento dos requisitos para o deferimento da medida demanda a apreciação de fatos e provas dos autos, o que é vedado em recurso especial, ante o óbice contido na Súmula 7/STJ
5. Recurso especial a que se nega seguimento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar seguimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Hamilton Carvalhido, Luiz Fux, Teori Albino Zavascki e Arnaldo Esteves Lima votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 03 de agosto de 2010(Data do Julgamento)

MINISTRO BENEDITO GONÇALVES
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.126.213 - PI (2009/0041507-1)

RELATOR : **MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
RECORRIDO : **JOSÉ NÉRI DE SOUSA**
ADVOGADO : **FERNANDO LIMA LEAL E OUTRO(S)**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES BENEDITO GONÇALVES

(Relator): Trata-se de recurso especial interposto pelo Ministério Público Federal, com fundamento no artigo 105, inciso III, alíneas "a" e "c", da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, nos termos da ementa abaixo (fl. 522):

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE IMPROBIDADE. VERBAS FEDERAIS. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. RECEBIMENTO DA INICIAL. INDISPONIBILIDADE DE BENS.

1. A decisão agravada nada disse sobre a competência da Justiça Federal. Contudo, tratando-se de verba federal sujeita à fiscalização do TCU e inexistindo prova de desinteresse da União, mostra-se competente a Justiça Federal.
2. Quando há indícios da prática de ato de improbidade, a inicial deverá ser recebida. As questões de mérito serão examinadas oportunamente.
3. O agravante está respondendo à ação originária por suposta falha de prestação de contas relativamente a verbas federais. A decretação de indisponibilidade de bens com base no total valor dos convênios é medida desproporcional porque não se pode arbitrar antecipadamente quantias de eventual condenação.
4. Agravo Regimental provido. Agravo regimental prejudicado.

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (fls. 536-539).

Em suas razões recursais (fls. 544-559), o Ministério Público Federal aponta, além da divergência, preliminarmente, violação aos artigos 458, I a III e 535, I e II do Código de Processo Civil, ao argumento de que o acórdão omitiu-se sobre várias questões essenciais, a cujo respeito cabe fundamentação e conclusão específicas. No mérito, aduz que houve violação do art. 7º da Lei 8.429/1992, pois diante da não prestação de contas pelo administrador público não existia outra alternativa senão a indisponibilidade de bens no valor total do convênio do qual era responsável.

Não foram apresentadas contrarrazões (fls. 561).

Recurso especial admitido na origem (fl. 564).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.126.213 - PI (2009/0041507-1)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FALTA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. INDISPONIBILIDADE DE BENS. MEDIDA DESPROPORCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE AFERIÇÃO DOS PREJUÍZOS. INDEFERIMENTO DO PEDIDO. REFORMA DO JULGADO. DESCABIMENTO. SÚMULA 7/STJ.

1. Recurso especial interposto contra acórdão que deu parcial provimento ao agravo de instrumento para afastar a indisponibilidade dos bens do recorrido, anteriormente decretada, nos autos de Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa.
2. O art. 7º da Lei de Improbidade administrativa determina que a medida assecuratória deve recair sobre os bens necessários a assegurar o ressarcimento dos danos ao patrimônio público. Entretanto, pode o magistrado indeferir o pedido se os autos apresentarem elementos que afastem esse juízo.
3. *In casu*, o agravo de instrumento foi interposto contra decisão que deferiu o pedido de indisponibilidade de bens, reconhecendo indícios da prática de atos de improbidade administrativa. E, em seguida, o acórdão recorrido afastou a medida, sob o fundamento de ser desproporcional ao dano e de que, na fase em que se encontra o processo, impossível avaliar o prejuízo causado pela falta de prestação de contas.
4. Verifica-se, assim, que o indeferimento do pedido se deu com base no acervo fático-probatório dos autos. A reforma do julgado, quanto ao ponto, para que novo exame sobre o preenchimento dos requisitos para o deferimento da medida demanda a apreciação de fatos e provas dos autos, o que é vedado em recurso especial, ante o óbice contido na Súmula 7/STJ
5. Recurso especial a que se nega seguimento.

VOTO

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES BENEDITO GONÇALVES

(Relator): Cuida-se de recurso especial interposto contra acórdão que deu parcial provimento ao agravo de instrumento para afastar a indisponibilidade dos bens do recorrido, anteriormente decretada, nos autos de Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa.

Em suas razões de recorrer, o Ministério Público Federal afirma que:

"se há ausência de prestação de contas de todo o valor do convênio, não existe outra alternativa que não seja a indisponibilidade de todo esse valor, até porque, como dito, a ausência de prestação de contas é, de regra, apenas uma forma de camuflar o desvio de recursos. Se a regra não vale, no caso do réu, ora agravante, era encargo dele demonstrá-lo, e não o fez. De todo o exposto, o Ministério Público Federal não se



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

opõe a que a indisponibilidade recaia apenas sobre a diferença de valor entre o que foi corretamente executado, no convênio e o valor total do convênio. Só que, para isso, importa que o agravante torne claro o valor que foi corretamente utilizado. Na melhor das hipóteses, para o réu, cabe apurar esse valor em execução. Inaceitável é a solução aviltada pelo acórdão recorrido, de transferir essa incumbência para o Ministério Público." (fl.554).

Considerando prequestionados os dispositivos tidos por violados, conheço do recurso especial e passo à sua análise.

No que se refere às omissões, constato, inicialmente, que a Corte estadual empregou fundamentação adequada e suficiente para dirimir a controvérsia, dispensando, portanto, qualquer integração à compreensão do que fora por ela decidido, motivo pelo qual é de se afastar a alegada violação dos artigos 165, 458, II e III, e 535, II, do CPC. A propósito:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. [...] OFENSA AOS ARTS. 165, 458, I e II, E 535 DO CPC. JULGAMENTO CONTRÁRIO À PARTE. FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO. OMISSÃO. NÃO OCORRÊNCIA. FUNDAMENTO INATACADO. SÚMULA 283/STF. ACÓRDÃO A QUO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. SÚMULA 83/STJ. 1. Não viola os arts. 165, 458, I e II e 535 do CPC o decisório que está claro e contém suficiente fundamentação para dirimir integralmente a controvérsia, não se confundindo decisão desfavorável com omissão e/ou negativa de prestação jurisdicional. [...] 4. Agravo regimental não provido. (AgRg no Ag 1124027, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 16/9/2009).

No que tange ao mérito, discute-se a regularidade da indisponibilidade de bens prevista no art. 7º da Lei 8.429/1992, que ora transcrevo:

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.** (grifei).

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, *in* Manual de Direito Administrativo, 22ª edição, revista, ampliada e atualizada até 10/07/2009, editora *Lumen Juris*, página 1009:

Desde que previsto o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*, poderá o juiz conceder a medida liminar para evitar a consumação do dano ao meio ambiente, aos consumidores, ao patrimônio público, à criança e ao



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

adolescente, aos deficientes, etc. E essa medida liminar, como visto, tanto pode ser concedida em ação cautelar específica e preparatória da ação principal ou na própria ação civil pública principal.

In casu, o provimento cautelar foi concedido na própria ação civil pública a requerimento do Ministério Público, por meio de decisão proferida pelo juízo de 1º Grau, cuja fundamentação é a seguinte (fl. 519):

"Compulsando os autos, verifica-se que as afirmações feitas na petição inicial de máxima probabilidade caracterizador da verossimilhança. A tal conclusão se chega a partir da análise da documentação acostada aos autos, consubstanciada no Relatório da Controladoria-Geral da União no Piauí, segundo a qual haveria sérios indícios da prática de atos de improbidade administrativa no gerenciamento da verba recebida em razão do Programa Nacional de Alimentação Escolar, consistentes na execução do plano de trabalho fora do prazo, bem como na ausência de prestação de contas.

Outrossim, contribuem no sentido de caracterizar a verossimilhança das alegações (sic) demonstrativo de débito concluindo pela necessidade da instauração de contas Especial, acusando um débito atualizado no montante de R\$ 20.603, 59 (vinte mil seiscientos e três reais e cinqüenta e nove centavos), além da comunicação do Fundo Nacional de desenvolvimento da Educação, no sentido de que, até abril de 2005, não tinha ocorrido a prestação de contas relativa a valores repassados em 2004 pelo programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE no vultoso montante de R\$ 211.078, 16 (duzentos e onze mil, setenta e oito reais e dezesseis centavos)

Como se não bastasse, a documentação trazida pelo requerido até o presente momento processual, não se mostrou suficientemente a ilidir o juízo de máxima probabilidade de modo que se mostra absolutamente prudente o deferimento do pedido de indisponibilidade. Quanto ao *periculum in mora*, este se caracteriza pela possibilidade de o requerido transferir ou dilapidar o seu patrimônio, em prejuízo do eventual ressarcimento de valores supostamente malversados.

Portanto, ante a gravidade das acusações supra, bem como em razão do volume de recursos supostamente utilizados de maneira irregular, necessário o deferimento do pedido de indisponibilidade de bens do requerido José Neri de Sousa até o limite do pedido de ressarcimento constante da inicial, efetivando, ainda, o bloqueio dos montantes porventura existentes no sistema financeiro em nome do requerido por meio do sistema BACEN – JUD."

Contra a mencionada decisão, o particular interpôs agravo de instrumento, ao argumento de que prestou contas ao Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE e que "não existe sequer débito imputado pelo Tribunal de Contas da União" (fl. 04).

Ato contínuo, o Tribunal *a quo* deu parcial provimento ao referido recurso para afastar a decisão concessiva de indisponibilidade de bens do recorrido, assentando o seguinte (fls. 520):

"(...) conclui-se que a decretação da indisponibilidade de bens do indiciado em ação de improbidade visa resguardar futura execução, quando houver condenação por lesão ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Entendo que tornar indisponíveis os bens, tendo como limite o valor dos convênios não é medida proporcional ao dano. Impossível avaliar, na fase em que se encontra o processo, o prejuízo causado pela falta de prestação de contas.

Como se vê dos documentos juntados, os convênios foram executados, ainda que parcialmente. Não se pode afirmar, com certeza, antes da instrução, qual seria o valor devido pelo agravante."

Feitas essas considerações, sobreleva notar que, não obstante o art. 7º da Lei de Improbidade administrativa determine que a medida assecuratória deve recair sobre os bens necessários a assegurar o ressarcimento dos danos ao patrimônio público, pode o magistrado indeferir o pedido se os autos apresentarem elementos que afastem esse juízo.

Foi sob esse panorama que o pedido foi indeferido pelo Tribunal *a quo* que entendeu que (fl. 520): "tornar indisponíveis os bens, tendo como limite o valor dos convênios não é medida proporcional ao dano. Impossível avaliar, na fase em que se encontra o processo, o prejuízo causado pela falta de prestação de contas. "

Do excerto colacionado, verifica-se que o indeferimento do pedido se deu com base no acervo fático-probatório dos autos, reconhecendo o Tribunal de origem ser impossível avaliar, na fase em que se encontra o processo, o prejuízo causado pela falta de prestação de contas, mormente porque não há como sequer saber qual o valor exato das vantagens recebidas pelo réu.

Novo exame sobre o preenchimento dos requisitos para o deferimento da medida demanda a apreciação de fatos e provas dos autos, o que é vedado em recurso especial, ante o óbice contido na Súmula 7/STJ. Nesse sentido, o seguinte precedente:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESPONSABILIDADE POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. INDEFERIMENTO DE LIMINAR. AGRAVO DE INSTRUMENTO. FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA. SÚMULA 07/STJ.

1. O exame acerca dos requisitos autorizadores da concessão da liminar, *periculum in mora* e *fumus boni iuris*, à toda evidência, demanda a indispensável reapreciação do conjunto probatório existente no processo, vedado em sede de recurso especial em virtude do preceituado na Súmula n.º 07/STJ: "A pretensão de simples reexame de provas não enseja recurso especial."

2. *In casu*, o Tribunal local - ao analisar o agravo de instrumento engendrado contra o indeferimento da liminar de indisponibilidade de bens nos autos da Ação Civil Pública - limitou-se ao exame dos requisitos autorizadores da concessão da tutela de urgência pleiteada, quais sejam, *periculum in mora* e *fumus boni iuris*, consoante se infere do excerto do voto condutor do acórdão hostilizado (fls. 421/426), verbis:

"(...)Observa-se, destarte, que a providência tem o escopo assecuratório reparatório



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ao erário público, a qual se instrumentaliza na forma acautelatória.

Sendo assim, faz-se necessária a coexistência de dois pressupostos, para a sua concessão, quais sejam, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

A par do segundo pressuposto, importante frisar que, inobstante parte da doutrina entenda que a sua existência é presumida, à luz da Lei nº. 8.429/92, entendo que deve ser comprovado nos autos, uma vez que a medida se reveste de conseqüências drásticas ao réu, motivo pelo qual devem ser observados os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, com os fatos e alegações postos nos autos(...)."

3. Nada obstante, e apenas *obiter dictum*, há de se considerar a ausência de cognição exauriente acerca do *meritum causae* (indisponibilidade de bens à luz do art. 7º, parágrafo único da Lei 8429/92) apta a ensejar a abertura da via especial, especialmente porque o tribunal local cingiu-se ao exame dos requisitos autorizadores da concessão da tutela de urgência deferida, quais sejam, *periculum in mora* e *fumus boni iuris*.

4. Agravo regimental desprovido.(AgRg no REsp 890754 / MT, Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 17/12/2008) (**grifo nosso**)

Ante o exposto, nego seguimento ao recurso especial.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2009/0041507-1 PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.126.213 / PI

Números Origem: 200740010005571 200801000046046

PAUTA: 03/08/2010

JULGADO: 03/08/2010

Relator

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro BENEDITO GONÇALVES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : JOSÉ NÉRI DE SOUSA
ADVOGADO : FERNANDO LIMA LEAL E OUTRO(S)

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

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, negou seguimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Hamilton Carvalhido, Luiz Fux, Teori Albino Zavascki e Arnaldo Esteves Lima votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 03 de agosto de 2010

BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA
Secretária