



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.115.452 - MA (2009/0102143-2)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
RECORRIDO : **AUGUSTA MARIA COSTA MELO**
ADVOGADO : **WELLINGTON FRANCISCO SOUSA**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DOS BENS. DECRETAÇÃO. REQUISITOS. ART. 7º DA LEI 8.429/1992.

1. Cuidam os autos de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal no Estado do Maranhão contra a ora recorrida e outros, em virtude de suposta improbidade administrativa em operações envolvendo recursos do Fundef e do Pnae.

2. A indisponibilidade dos bens é medida de cautela que visa a assegurar a indenização aos cofres públicos, sendo necessária, para respaldá-la, a existência de fortes indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que cause dano ao Erário (*fumus boni iuris*).

3. Tal medida não está condicionada à comprovação de que os réus estejam dilapidando seu patrimônio, ou na iminência de fazê-lo, tendo em vista que o *periculum in mora* está implícito no comando legal. Precedente do STJ.

4. 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: "A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 06 de abril de 2010(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.115.452 - MA (2009/0102143-2)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : AUGUSTA MARIA COSTA MELO
ADVOGADO : WELLINGTON FRANCISCO SOUSA

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Recurso Especial interposto, com fundamento no art. 105, III, "a" e "c", da Constituição da República, contra acórdão assim ementado (fl. 280):

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXISTÊNCIA DE CONTINÊNCIA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. MALVERSAÇÃO DE VERBAS FEDERAIS. INEXISTÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA. PRAZO COMUM. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE PEDIDOS. LEI 8.429/92. DEFERIMENTO DE QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO E FISCAL. INDISPONIBILIDADE DOS BENS. AUSÊNCIA DO *PERICULUM IN MORA*. RECEBIMENTO DA INICIAL. REQUISITOS. IMPOSSIBILIDADE DE EXAUSTÃO QUANTO AO MÉRITO.

1. A agravante sustentou, primeiro, a ocorrência de cerceamento de defesa. No entanto, nesse ponto, agiu acertadamente o Juiz, conquanto manteve os autos em Secretaria, haja vista que o prazo comum deve ser computado concomitantemente para as partes, e não de modo sucessivo, momento em que, ao findar-se o prazo temporal para uma das partes, tem início a contagem do mesmo prazo para a outra.

2. Outrossim, não há falar-se em prescrição pois, para o seu pronunciamento, mostra-se desinfluyente a data em que ocorrida a citação, porquanto a teor do que estabelece o art. 219, § 1º, do Código de Processo Civil, sua interrupção retroage à data do ajuizamento da ação.

3. Quanto à existência de continência entre a ação de improbidade originária e outra que tramita perante o Juízo Estadual, não tem razão o agravante. A competência, no caso, define-se pela matéria, e é absoluta. Tratando-se de malversação de recursos federais, a competência é da Justiça Federal (art. 109, IV, da Constituição Federal).

4. Afastado, igualmente, o argumento de impossibilidade de cumulação de pedidos na ação civil pública. É que as sanções decorrentes da prática de atos de improbidade administrativa estão expressamente previstos na Lei 8.429/92.

5. A medida de quebra dos sigilos bancário e fiscal é proporcional, pois visa elucidar eventuais irregularidades cometidas quanto ao desvio de verbas federais.

6. A quebra do sigilo bancário e fiscal respeitou o contraditório e foi restrita ao ano de 1998.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

7. A indisponibilidade de bens somente pode ser deferida quando verificada a existência do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. O segundo requisito, por ora, não foi demonstrado. Há necessidade de prova do perigo concreto de satisfação da obrigação, que poderá ser deduzida ao final, na ação de improbidade.

8. No momento processual do recebimento da petição inicial da ação de improbidade administrativa, não se afigura juridicamente possível analisar com profundidade questões afetas ao mérito da causa; essas serão examinadas no decorrer do processo, em sintonia com as provas carreadas aos autos.

9. Agravo parcialmente provido e pedido de reconsideração julgado prejudicado.

Sustenta o recorrente violação do art. 7º da Lei 8.429/1992 e do art. 798 do CPC, além de divergência jurisprudencial, por ter o Tribunal *a quo* entendido não ser possível a decretação de medida de indisponibilidade de bens sem estar comprovado o perigo concreto de não satisfação da obrigação. Afirma que, diante da presença de fortes indícios de ato de improbidade causador de dano ao Erário, o *periculum in mora* se presume ante a possibilidade de o ímprobo adotar condutas que dificultem a execução do valor pecuniário devido.

Sem contra-razões (fl. 310).

O Recurso Especial não foi admitido pelo Tribunal de origem (fls. 312-314).

Ascenderam os autos a esta Corte por força de provimento de Agravo.

O Ministério Público Federal opina pelo provimento do recurso (fls. 323-328).

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.115.452 - MA (2009/0102143-2)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Cuidam os autos de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal no Estado do Maranhão contra a ora recorrida e outros, em decorrência de suposta improbidade administrativa em operações envolvendo recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério - FUNDEF e do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

Foi requerida a concessão de liminar para que fosse decretada a medida de indisponibilidade dos bens dos requeridos.

O Juízo de 1º grau decretou a indisponibilidade dos bens dos réus, pelos seguintes fundamentos:

8 - Recebimento da petição inicial

Nenhuma das defesas preliminares voltou-se contra causa extintiva ou modificativa do pedido. A causa de pedir, por seu turno, continua: uso de documentos fiscais falsos para a prestação de contas de verbas repassadas pelo FUNDEF. Sequer as perícias grafotécnicas foram impugnadas, muito menos oposto eventual vício no processo de tomadas de conta especial que culminou na condenação dos réus junto ao Tribunal de Contas do Estado.

Sem tais exceções, subsistem as argumentações do autor, cabendo à instrução a oportunidade maior de esclarecimento dos fatos.

Por isso, recebo a petição inicial.

9 - Medidas cautelares incidentais - quebra de sigilos e bloqueio de ativos

A gravidade dos fatos já investigados em perícias e auditoria pública aponta para a possibilidade de que os vultosos recursos tenham levado ao enriquecimento ilícito dos acusados (R\$ 1.458.793,70). A necessidade de salvaguardar a efetividade da jurisdição em caso de procedência do pedido e em vista da necessidade de investigar o patrimônio dos réus são fundamentos suficientes para a decretação da quebra de seus sigilos fiscal e bancário. Mais ainda: a possibilidade de que passem a dilapidar o patrimônio para frustrar eventual execução é comportamento esperado diante do que até aqui foi apurado.

Por isso, acolho o pedido do Ministério Público para:

- a) decretar o bloqueio de ativos dos réus;
- b) decretar a quebra dos sigilos fiscal e bancário dos réus, inclusive com a exibição de todos os documentos relativos à movimentação de contas bancárias no exercício de 1998; e
- c) decretar a requisição de cópia integral do processo, de tomadas



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de contas, respectivo junto ao TCE-MA.

O Tribunal Regional Federal da 1ª Região proveu em parte o Agravo de Instrumento para afastar a decretação de indisponibilidade dos bens sob o fundamento de que "há necessidade de prova do perigo concreto de satisfação da obrigação" para concessão da referida medida.

No presente Recurso Especial, a tese levantada pelo recorrente é de que a indisponibilidade dos bens pode ser decretada se demonstrados a gravidade do fato e o montante do prejuízo, independentemente da comprovação da intenção de dilapidação dos bens do agente supostamente ímprobo.

Assiste razão ao recorrente.

A decretação de indisponibilidade dos bens está prevista no art. 7º da Lei 8.429/1992 nos seguintes termos:

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.

Trata-se de medida de cautela que visa a assegurar o ressarcimento dos cofres públicos, sendo necessária, para respaldá-la, a existência de fortes indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que cause dano ao Erário. Eis onde reside o *fumus boni iuris*.

O *periculum in mora*, por sua vez, está implícito no próprio comando do art. 7º da Lei 8.429/1992 – que, friso, atende à determinação contida no art. 37, § 4º, da Constituição, segundo a qual "os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível".



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Desse modo, a decretação de indisponibilidade dos bens não está condicionada à comprovação de que os réus estejam dilapidando-os, ou na iminência de fazê-lo.

Ora, a indisponibilidade dos bens visa, justamente, a evitar que ocorra a dilapidação patrimonial. Não é razoável aguardar atos concretos direcionados à sua diminuição ou dissipação. Exigir a comprovação de que tal fato esteja ocorrendo ou prestes a ocorrer tornaria difícil a efetivação da Medida Cautelar em foco, e muitas vezes inócua.

Confira-se o precedente:

ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – INDISPONIBILIDADE DE BENS – ART. 7º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 8.429/1992 – REQUISITOS PARA CONCESSÃO – LIMITES – SÚMULA 7/STJ.

1. O provimento cautelar para indisponibilidade de bens, de que trata o art. 7º, parágrafo único da Lei 8.429/1992, exige fortes indícios de responsabilidade do agente na consecução do ato ímprobo, em especial nas condutas que causem dano material ao Erário.

2. O requisito cautelar do *periculum in mora* está implícito no próprio comando legal, que prevê a medida de bloqueio de bens, uma vez que visa a 'assegurar o integral ressarcimento do dano'.

3. A demonstração, em tese, do dano ao Erário e/ou do enriquecimento ilícito do agente, caracteriza o *fumus boni iuris*.

4. Hipótese em que a instância ordinária concluiu ser possível quantificar as vantagens econômicas percebidas pelo réu, ora recorrente, para fins de limitação da indisponibilidade dos seus bens. Rever esse entendimento demandaria a análise das provas. Incidência da Súmula 7/STJ.

4. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido.

(REsp 1098824/SC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/06/2009, DJe 04/08/2009)

Nesse particular, mais uma vez cito Wallace Martins Paiva Junior (*op. cit.*, pp. 444-441):

(...) 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, pois o perigo é ínsito aos próprios efeitos do ato hostilizado.

Na hipótese, o Juiz *a quo*, com base na prova documental acostada aos autos pelo *Parquet*, entendeu verossímeis as alegações contidas na exordial, no sentido de que os



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

réus praticaram atos de improbidade por dano ao Erário.

Acrescento que a exegese do art. 7º da Lei 8.429/1992, conferida pela jurisprudência do STJ, é de que a indisponibilidade pode alcançar tantos bens quantos forem necessários a garantir as conseqüências financeiras da prática de improbidade, mesmo os adquiridos anteriormente à conduta ilícita. Cito precedentes:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.
ART. 7º da LEI 8.429/1992. INDISPONIBILIDADE DE BENS.

1. A indisponibilidade de bens – em Ação de Improbidade Administrativa ou em Cautelar preparatória – serve para garantir todas as conseqüências financeiras (inclusive multa civil) da conduta do agente, independentemente de o patrimônio ter sido adquirido antes da prática do ato investigado. Precedentes do STJ.

2. Recurso Especial não provido.

(REsp 637.413/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/05/2009, DJe 21/08/2009)

ADMINISTRATIVO - PROCESSO CIVIL - AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC - OMISSÃO - NÃO-CONFIGURAÇÃO - VIOLAÇÃO DO ART. 1º DA LEI N. 8.009/90 - NECESSIDADE DE REVOLVIMENTO FÁTICO - TRIBUNAL A QUO ASSENTOU NÃO ESTAR CARACTERIZADO O BEM DE FAMÍLIA - ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DO *FUMUS BONI IURIS* E EXTENSÃO DA PENA - LIMINAR - JUÍZO PROVISÓRIO - SÚMULA 07/STJ - ART. 7º DA LEI N. 8.492/92 - POSSIBILIDADE DE CONSTRIÇÃO DOS BENS ADQUIRIDOS ANTERIORES AO FATO ALEGADO - JURISPRUDÊNCIA DO STJ - DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL - NÃO-DEMONSTRAÇÃO - RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E IMPROVIDO.

(...)

4. Consoante o disposto no art. 7º da Lei n. 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 do STJ.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 895.608/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/05/2008, DJe 27/05/2008)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Diante do exposto, **dou provimento ao Recurso Especial.**

É como **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2009/0102143-2

REsp 1115452 / MA

Números Origem: 200637000002178 200701000185547 200701000185564 200801000425974 200802295304

PAUTA: 06/04/2010

JULGADO: 06/04/2010

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **JOSÉ FLAUBERT MACHADO ARAÚJO**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : AUGUSTA MARIA COSTA MELO
ADVOGADO : WELLINGTON FRANCISCO SOUSA

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 Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 06 de abril de 2010

VALÉRIA ALVIM DUSI
Secretária