



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.135.548 - PR (2009/0069870-0)

RELATORA : MINISTRA ELIANA CALMON
RECORRENTE : NELSON GAFURI E OUTROS
ADVOGADO : JÚLIO CÉSAR HENRICHES E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

EMENTA

ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – INDISPONIBILIDADE DE BENS – ART. 7º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 8.429/1992 – REQUISITOS PARA CONCESSÃO – LIMINAR *INAUDITA ALTERA PARS* – POSSIBILIDADE.

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. É admissível a concessão de liminar *inaudita altera pars* para a decretação de indisponibilidade e seqüestro de bens, visando assegurar o resultado útil da tutela jurisdicional, qual seja, o ressarcimento ao Erário. Precedentes do STJ.

5. Recurso especial não 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, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins (Presidente), Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília-DF, 15 de junho de 2010(Data do Julgamento)

MINISTRA ELIANA CALMON
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.135.548 - PR (2009/0069870-0)

RECORRENTE : NELSON GAFURI E OUTROS
ADVOGADO : JÚLIO CÉSAR HENRICHES E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

RELATÓRIO

A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON: Trata-se de recurso especial, fundado nas alíneas "a" e "c" do permissivo constitucional, contra acórdão assim ementado (fl. 366, e-STJ):

AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – INDISPONIBILIDADE DE BENS – POSSIBILIDADE – PLAUSIBILIDADE DO DIREITO INVOCADO – ARTIGO 37, § 4º DA CF E LEI 8.429/92 – COMPROVAÇÃO DOS REQUISITOS INERENTES A MEDIDA – DESPACHO MANTIDO – RECURSO DESPROVIDO.

Cabível se mostra o deferimento de liminar em ação de improbidade administrativa, visando a indisponibilidade de bens e, a efeito de garantir o erário público de eventuais prejuízos, pela presença de verossimilhança e perigo de difícil ou incerta reparação em proteção à pretensão deduzida na Ação Civil Pública.

O recorrente aponta, além de divergência jurisprudencial, violação dos artigos 798 do CPC, bem com violação dos arts. 7º e 17, §§ 7º, 8º e 9º da Lei 8.429/92, sob o argumento, em síntese, de que:

a) houve contraste entre o julgamento exarado pelo Tribunal de Justiça do Mato Grosso e o exarado pelo Tribunal Estadual Paraense no que tange aos requisitos essenciais para a concessão de liminar;

b) para que a medida de urgência seja deferida, é necessário que fique demonstrado atos sugestivos de dilapidação patrimonial, uma vez que o *periculum in mora* não se presume, deve estar cabalmente demonstrado por meio de provas documentais, não tendo sido caracterizando qualquer risco de lesão grave ou de difícil reparação; e

c) houve violação ao direito de defesa dos recorrentes em razão da concessão de medida liminar antes da devida manifestação dos recorrentes, bem como pelo deferimento da medida liminar de indisponibilidade, sem que houvesse a prévia apreciação do juiz acerca do recebimento ou não da ação.

Com contrarrazões às fls. 598-601, e-STJ, subiram os autos por força de decisão em agravo de instrumento.

Nesta instância, o Ministério Público pronunciou-se pelo não conhecimento do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

recurso especial, nos moldes de parecer assim ementado (fl. 710, e-STJ):

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS.

1 – A ausência de prequestionamento da matéria suscitada no recurso especial, a despeito da oposição de embargos de declaração, impede o conhecimento do recurso especial (Súmula nº 211/STJ).

2 – Lícita a concessão de liminar *inaudita altera pars* antes do recebimento da petição inicial da ação civil pública e oitiva dos requeridos, para a decretação de indisponibilidade de bens, porquanto tratar-se de medida assecuratória do resultado útil do processo.

3 – A indisponibilidade de bens, prevista no artigo 7º, da Lei nº 8.429/92, tem como escopo o ressarcimento ao erário. Aferir os requisitos autorizadores da medida implica incursão no contexto fático dos autos, o que encontra óbice na Súmula nº 7/STJ.

4 - Parecer pelo não conhecimento do recurso especial.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.135.548 - PR (2009/0069870-0)

RELATORA : MINISTRA ELIANA CALMON
RECORRENTE : NELSON GAFURI E OUTROS
ADVOGADO : JÚLIO CÉSAR HENRICHES E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

VOTO

A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON (Relatora): Cuida-se, originariamente, de agravo de instrumento interposto pelos particulares contra despacho proferido no curso da Ação Civil Pública por improbidade administrativa, que deferiu a liminar, para indisponibilizar bem imóvel.

O Tribunal de origem negou provimento ao recurso da parte, por entender estarem presentes os requisitos ensejadores da medida, consoante trecho do acórdão recorrido, que ora transcrevo (fls. 369-370, e-STJ):

Com acerto portanto, a decisão monocrática, já que claros estão os pressupostos para a concessão da liminar. No que concerne ao *periculum in mora*, é certo que tal requisito se presume, diante da probabilidade de dano irreparável ou de difícil reparação ao erário público, e também da plausibilidade dos fatos descritos na Ação Civil Pública.

Todavia, independente da demonstração inequívoca de prejuízo à municipalidade de Toledo, não se deve olvidar que, com relação ao sistema de proteção da coisa pública, o prejuízo é presumido, assim como o enriquecimento do agente em atos que atentem contra os princípios da administração pública.

Quanto ao *fumus boni juris*, pela verossimilhança das alegações do Ministério Público, aliado aos documentos encartados aos autos, entendo que em sede de cognição sumária, a plausibilidade do direito invocado está por certo bastante evidenciada. O cuidado, o zelo, com o erário público deve ser primado como questão prioritária, pois atinge toda a coletividade.

Ressalte-se que, a indisponibilidade de bens, não implica em desapossamento dos requeridos de seus bens, mas, tão-somente, os impede de gravar ou alienar os mesmos com ônus reais, garantindo assim, que não desapareçam as garantias de reposição do erário público.

Os recorrentes defendem que foram violados os arts. 7º e 17, §§ 7º, 8º e 9º da Lei 8.429/92.

Importante destacar que o provimento cautelar para indisponibilidade de bens, de que trata o mencionado dispositivo, exige fortes indícios de responsabilidade do agente na consecução do ato ímprobo, em especial nas condutas que causem dano material ao Erário.

Tal requisito foi devidamente reconhecido pela instância ordinária.

É de registrar, também, que o requisito do *periculum in mora* está implícito no



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

próprio comando legal, que prevê a medida de indisponibilidade, uma vez que visa a 'assegurar o integral ressarcimento do dano'.

Sobre o tema, cito 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)

No tocante ao *fumus boni iuris*, é necessário a demonstração de possível dano ao Erário, ou enriquecimento ilícito do agente. *In casu*, o acórdão combatido também destacou a verossimilhança das alegações do *parquet* quanto à ocorrência de lesão ao patrimônio público.

Dessa forma, caracterizados pela instância ordinária os requisitos ensejadores da medida assecuratória, é plenamente regular a imposição da indisponibilidade dos bens do ora recorrente.

Além disso, é admissível a concessão de liminar *inaudita altera pars* para a decretação de indisponibilidade e seqüestro de bens, visando assegurar o resultado útil da tutela jurisdicional, qual seja, o ressarcimento ao Erário. Ademais, a tutela cautelar pode ser peticionada em ação cautelar, ou no próprio corpo da petição inicial da Ação Civil Pública, ou durante o curso do processo satisfativo.

Nesse sentido confirmam-se os seguintes julgados desta Corte:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL. PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE RECURSAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MEDIDA CAUTELAR INCIDENTAL. INDISPONIBILIDADE E SEQÜESTRO DE BENS ANTES DO RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. POSSIBILIDADE. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. INVIABILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. Por inexistir omissão, obscuridade ou contradição na decisão



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

embargada e pelo princípio da fungibilidade recursal, recebem-se os presentes Embargos de Declaração como Agravo Regimental.

2. Pode-se determinar a indisponibilidade e seqüestro de bens, para fins de assegurar o ressarcimento ao Erário, antes do recebimento da petição inicial da Ação de Improbidade. Precedente do STJ.

3. O fato de a Lei 8.429/1992 prever contraditório prévio ao recebimento da petição inicial (art. 17, §§ 7º e 8º) não restringe o cabimento de tais medidas, que têm amparo em seus arts. 7º e 16 e no poder geral de cautela do magistrado, passível de ser exercido mesmo inaudita altera pars (art. 804 do CPC).

4. A pretensão de discutir a suficiência da prova acolhida pelo Tribunal de origem demanda revolvimento fático-probatório, impossível em Recurso Especial (Súmula 7/STJ).

5. Agravo Regimental não provido.

(EDcl no Ag 1179873/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/03/2010, DJe 12/03/2010)

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 do óbice da Súmula 7/STJ.

2. É lícita a concessão de liminar inaudita altera pars requerida na inicial da ação principal, antes do recebimento da Ação Civil Pública, para a decretação de indisponibilidade e de seqüestro de bens.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 1121847/MS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/09/2009, DJe 25/09/2009)

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 seqüestro 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.

(...)

(REsp 880.427/MG, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/11/2008, DJe 04/12/2008)

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INOCORRÊNCIA. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MEDIDA CAUTELAR DE SEQUESTRO.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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.

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 206222/SP, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 13/12/2005, DJ 13/02/2006 p. 661)

Com essas considerações, nego provimento ao recurso especial.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2009/0069870-0

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.135.548 / PR

Números Origem: 200801630598 3223043 322304302

PAUTA: 15/06/2010

JULGADO: 15/06/2010

Relatora

Exma. Sra. Ministra **ELIANA CALMON**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HUMBERTO MARTINS

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. ELIZETA MARIA DE PAIVA RAMOS

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : NELSON GAFURI E OUTROS

ADVOGADO : JÚLIO CÉSAR HENRICHES E OUTRO(S)

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

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, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins (Presidente), Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília, 15 de junho de 2010

VALÉRIA ALVIM DUSI
Secretária