



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.161.631 - SE (2009/0199526-7)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
RECORRIDO : ÉLIO JOSÉ LIMA MARTINS
ADVOGADO : EMANUEL MESSIA OLIVEIRA CACHO

EMENTA

ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – INDISPONIBILIDADE DE BENS – LIMITES DA CONSTRIÇÃO – ART. 7º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N. 8429/92.

1. Nos termos da jurisprudência pacífica do STJ, quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito, caberá a indisponibilidade dos bens do agente ímprobo, limitado ao ressarcimento integral do dano, *"bem como a execução de eventual sanção pecuniária a ser imposta e qualquer outro encargo financeiro decorrente da condenação"* (REsp 817.557/ES, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 2.12.2008, DJe 10.2.2010.)

2. No caso dos autos, o Tribunal de origem analisou minuciosamente a questão relacionada à indisponibilidade dos bens, reconhecendo expressamente os requisitos necessários ao deferimento da medida liminar. Todavia, revogou a indisponibilidade de bens determinada pelo juiz singular, sob o argumento de que não foi especificada a extensão da constrição, o que acabou por violar o art. 7º, *caput*, da Lei n. 8.429/92. Caberia à Corte *a quo*, reconhecendo o cabimento da medida liminar, determinar os limites da constrição.

3. Dessa forma, presentes a fumaça do bom direito e o perigo da demora, com a real possibilidade de dilapidação do patrimônio público, é essencial o bloqueio dos bens suficientes para ressarcir o valor dos danos causados, utilizando-se como parâmetro a estimativa de dano apresentada na petição inicial.

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 Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Eliana



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Calmon e Castro Meira votaram com o Sr. Ministro Relator.

Dr(a). RAFAEL RESENDE DE ANDRADE(Protestará por Juntada),
pela parte RECORRIDA: ÉLIO JOSÉ LIMA MARTINS

PRONUNCIAMENTO ORAL DO SUBPROCURADOR-GERAL DA
REPÚBLICA, Dr. JOSÉ FLAUBERT MACHADO ARAÚJO, pelo MINISTÉRIO
PÚBLICO FEDERAL

Brasília (DF), 10 de agosto de 2010(Data do Julgamento)

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.161.631 - SE (2009/0199526-7)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
RECORRIDO : ÉLIO JOSÉ LIMA MARTINS
ADVOGADO : EMANUEL MESSIA OLIVEIRA CACHO

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Cuida-se de recurso especial interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE, com fundamento no art. 105, III, "a" da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal de Justiça daquele Estado, assim ementado (fl. 147):

"AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ATO DE IMPROBIDADE – INDÍCIOS DA PRÁTICA DE ATOS QUE CAUSARAM GRAVES DANOS AO ERÁRIO – DESVIO E MAU USO DE DINHEIRO PÚBLICO – INDISPONIBILIDADE DOS BENS DO AGRAVANTE SEM APONTAR UM LIMITE PARA TANTO CORRESPONDENTE AO DANO CAUSADO – IRRAZOABILIDADE DA DECISÃO MONOCRÁTICA – RECURSO PROVIDO – DECISÃO POR MAIORIA." (fl. 142)

Alega o recorrente que o acórdão violou o art. 273 do Código de Processo Civil, e arts. 7º, parágrafo único, e 16, § 2º da Lei n. 8429/92.

Sustenta que a decisão do Tribunal de Justiça de Sergipe, ao levantar o bloqueio de bens decretado pelo magistrado de piso, agiu em descompasso com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e afrontou diretamente as disposições dos arts. 7º, parágrafo único, e 16, § 2º da Lei n. 8.429/92, bem como o art. 273 do CPC.

Apresentadas as contrarrazões às fls. 171/187, sobreveio o juízo de admissibilidade positivo da instância de origem (fls. 189/190).

É, no essencial, o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.161.631 - SE (2009/0199526-7)

EMENTA

ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – INDISPONIBILIDADE DE BENS – LIMITES DA CONSTRIÇÃO – ART. 7º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N. 8429/92.

1. Nos termos da jurisprudência pacífica do STJ, quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito, caberá a indisponibilidade dos bens do agente ímprobo, limitado ao ressarcimento integral do dano, *"bem como a execução de eventual sanção pecuniária a ser imposta e qualquer outro encargo financeiro decorrente da condenação"* (REsp 817.557/ES, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 2.12.2008, DJe 10.2.2010.)

2. No caso dos autos, o Tribunal de origem analisou minuciosamente a questão relacionada à indisponibilidade dos bens, reconhecendo expressamente os requisitos necessários ao deferimento da medida liminar. Todavia, revogou a indisponibilidade de bens determinada pelo juiz singular, sob o argumento de que não foi especificada a extensão da constrição, o que acabou por violar o art. 7º, *caput*, da Lei n. 8.429/92. Caberia à Corte *a quo*, reconhecendo o cabimento da medida liminar, determinar os limites da constrição.

3. Dessa forma, presentes a fumaça do bom direito e o perigo da demora, com a real possibilidade de dilapidação do patrimônio público, é essencial o bloqueio dos bens suficientes para ressarcir o valor dos danos causados, utilizando-se como parâmetro a estimativa de dano apresentada na petição inicial.

Recurso especial provido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Cinge-se a controvérsia acerca da possibilidade de medida cautelar de indisponibilidade de bens do agente ímprobo.

Aduz o recorrente que *"ao reputar que a decisão concessiva da medida liminar deveria ter estabelecido balizas ao valor dos bens bloqueados, cabia à Corte a quo estipular os lindes ou determinar que o juiz de 1º grau fizesse, e não simplesmente revogar a decisão que determinou o multicitado bloqueio,*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

negando vigência aos dispositivos legais acima indicados" (fl. 169).

De fato, o Tribunal de origem, conforme se pode observar no trecho a seguir transcrito, reconhece a existência dos pressupostos autorizadores da medida cautelar, todavia, revogou o sequestro determinado pelo juiz singular, sob o argumento de que não foi especificada a extensão da constrição. Vejamos:

"Acusa o Ministério Público a constituição de ato de improbidade administrativa pelo recorrente ao participar e contribuir com licitações fraudulentas, em conjunto com outras empresas, sendo robustas e consistentes as provas colacionadas pelo Ministério Público Estadual, com a oitiva de testemunhas, além de outros documentos, como notas fiscais.

Assim, vislumbrando a presença da fumaça do bom direito e do perigo na demora, com real possibilidade de dilapidação do patrimônio público, essencial o resguardo do bem público através do bloqueio de bens e outras medidas temporárias restritivas, nos termos do artigo supra referido, além do art. 12 da lei 7347/85...

(...)

Entretanto, em análise à decisão agravada percebe-se que o Juiz não limitou a indisponibilidade dos bens do Agravante, apesar de ter ressaltado que tal medida não recaísse sobre a conta corrente, poupança e bem de família.

O bloqueio cautelar de bens possui a função precípua de assegurar, ao final do processo, em caso de condenação, uma compensação satisfatória ao dano causado. Portanto, inadmissível a determinação judicial do bloqueio ilimitado dos bens.

(...)

Sendo assim, há que se refletir sobre a extensão dos danos causados ao Erário pelos atos de improbidade praticados, devendo a medida extrema de bloqueio ficar restrita àquela quantificação, atendendo ao comando legal.

Caberá, então, ao juiz, dar os limites da indisponibilidade, limitando o gravame à extensão do dano a ser suportado pelo recorrente.

Ante o exposto, conheço o recurso para lhe dar provimento."
(fls. 146/150)

Conforme se observa, a Corte recorrida, apesar de reconhecer a presença dos pressupostos para a concessão da medida acauteladora, revogou a decisão do juiz de primeira instância que havia concedido a indisponibilidade dos bens do recorrido.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O acórdão merece reforma.

Nos termo do art. 7º da Lei n. 8429/92, quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito, caberá a indisponibilidade dos bens do agente ímprobo.

Dessa forma, a indisponibilidade dos bens não é sanção, mas providência cautelar destinada a garantir o resultado útil do processo e a futura recomposição do patrimônio público lesado, bem como a execução de eventual sanção pecuniária a ser imposta e qualquer outro encargo financeiro decorrente da condenação.

Porém essa indisponibilidade não poderá ser irrestrita, observando-se a limitação da extensão do dano, ou seja, deverá recair sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do prejuízo, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

No mais, a jurisprudência desta Corte é firme ao reconhecer a possibilidade de indisponibilidade dos bens do agente ímprobo, desde que obedecida a limitação imposta no parágrafo único do art. 7º da Lei de improbidade administrativa.

Nesse sentido, as ementas dos seguintes julgados:

"ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO ILEGAL DE SERVIDORES, SEM CONCURSO PÚBLICO. RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE E DE OUTROS INTEGRANTES DA CÂMARA DE VEREADORES. LEGITIMIDADE PASSIVA. CAUSA PETENDI NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ENQUADRAMENTO LEGAL EQUIVOCADO NA PETIÇÃO INICIAL. NATUREZA E EXTENSÃO DA INDISPONIBILIDADE DE BENS.

1. Cuida-se, originariamente, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Espírito Santo, em razão da contratação de funcionários, no âmbito do Poder Legislativo Municipal de Afonso Cláudio, para ocupar cargos efetivos sem a realização de concurso público.

2. Hipótese em que o recorrente, como Presidente da Câmara Municipal, foi o responsável pela promulgação e publicação da Resolução que dispôs sobre a contratação irregular. Legitimidade passiva *ad causam* configurada.

3. A contratação de funcionários sem a observação das normas de regência dos concursos públicos caracteriza improbidade administrativa.

4. No âmbito da Lei da Improbidade Administrativa, o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Presidente da Câmara de Vereadores – sem prejuízo da responsabilidade de outros edis que, por ação ou omissão, contribuam para a ilegalidade, sobretudo ao não destacarem, aberta e expressamente, sua oposição à medida impugnada – responde pela contratação de servidores, sem concurso público, para o Legislativo municipal.

5. Exige-se que a inicial da ação seja, tanto quanto possível, exata na narração dos fatos considerados ímprobos. Esse é o fundamento do pedido do Ministério Público, e não a indicação do dispositivo legal que embasa a pretensão.

6. O enquadramento legal do ato considerado ímprobo, ainda que errôneo, não enseja a extinção liminar da Ação Civil Pública.

7. A causa petendi, na Ação Civil Pública, firma-se na descrição dos fatos, e não na qualificação jurídica dos fatos. Por isso mesmo, é irrelevante, na petição inicial, eventual capitulação legal imprecisa, ou até completamente equivocada, desde que haja suficiente correlação entre causa de pedir e pedido.

8. Sob pena de esvaziar a utilidade da instrução e impossibilitar a apuração judicial dos ilícitos nas ações de improbidade administrativa, a petição inicial não necessita descer a minúcias do comportamento de cada um dos réus. Basta a descrição genérica dos fatos e das imputações.

9. In casu, essa descrição é suficiente para bem delimitar o perímetro da demanda e propiciar o pleno exercício do contraditório e do direito de defesa.

10. Não há elementos no acórdão recorrido que indiquem abusividade na aplicação da medida de indisponibilidade dos bens do recorrente.

A revisão do entendimento adotado pela instância ordinária implica reexame de fatos e provas, obstado pelo teor da Súmula 7/STJ.

11. A indisponibilidade dos bens não é sanção, mas providência cautelar destinada a garantir o resultado útil do processo e a futura recomposição do patrimônio público lesado, bem como a execução de eventual sanção pecuniária a ser imposta e qualquer outro encargo financeiro decorrente da condenação.

12. A totalidade do patrimônio do réu garante "o integral ressarcimento do dano" (art. 7º, parágrafo único, da Lei da Improbidade Administrativa). Por isso, o bloqueio judicial pode recair sobre bens adquiridos antes do fato descrito na inicial.

13. Recurso Especial não provido."

(REsp 817.557/ES, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 2.12.2008, DJe 10.2.2010.)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. DESCUMPRIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. NÃO-CONFIGURAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DA MEDIDA RECONHECIDA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. LIMITES DA CONSTRIÇÃO. PRECEDENTES DO STJ. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA PARTE, DESPROVIDO.

1. É inviável a apreciação de recurso especial fundado em divergência jurisprudencial quando o recorrente não demonstra o suposto dissídio pretoriano por meio: (a) da juntada de certidão ou de cópia autenticada do acórdão paradigma, ou, em sua falta, da declaração pelo advogado da autenticidade dessas; (b) da citação de repositório oficial, autorizado ou credenciado em que o acórdão divergente foi publicado; (c) do cotejo analítico, com a transcrição dos trechos dos acórdãos em que se funda a divergência, além da demonstração das circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados, não bastando, para tanto, a mera transcrição da ementa e de trechos do voto condutor do acórdão paradigma.

2. O Tribunal de origem analisou minuciosamente a questão relacionada à indisponibilidade dos bens, determinada em sede de ação de improbidade administrativa, mencionando expressamente os requisitos necessários ao deferimento da medida liminar. Assim, é manifesta a conclusão de que a reversão do entendimento exposto pela Corte a quo exigiria, necessariamente, o reexame de matéria fático-probatória, o que é vedado em sede de recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ.

3. 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.

4. Nesse sentido, os seguintes precedentes: REsp 806.301/PR, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 3.3.2008, p. 1; REsp 886.524/SP, 2ª Turma, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ de 13.11.2007, p. 524; REsp 781.431/BA, 1ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ de 14.12.2006, p. 274.

5. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido."

(REsp 762.894/GO, Rel. Min. Denise Arruda, Primeira Turma, julgado em 24.6.2008, DJe 4.8.2008.)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

No presente caso, como bem se extrai da leitura do acórdão recorrido, há nos autos elementos suficientes para determinação da medida cautelar. Ocorre que o Tribunal de origem, ao permitir o desbloqueio dos bens, por ausência de limites, acaba por criar possibilidades reais de dilapidação do patrimônio público.

Dessa forma, caberia à Corte *a quo* delimitar a extensão dos danos, ou determinar o retorno dos autos à primeira instância, para que o fizesse.

Com bem determina Rogério Pacheco Alves, *"a medida deve ser, em resumo, proporcional ao escopo que se deseja alcançar. Daí a importância de indicação, pelo autor da ação, de pelo menos uma estimativa do valor do dano causado (quantum debeatur), parâmetro a ser utilizado apenas com vistas ao dimensionamento da indisponibilidade."* (ALVES, Rogério Pacheco. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, 4ª Edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.)

Assim, presentes a fumaça do bom direito e o perigo da demora, com a real possibilidade de dilapidação do patrimônio público, é essencial o bloqueio dos bens suficientes a ressarcir o valor dos danos causados, utilizando-se como parâmetro a estimativa de dano apresentada na petição inicial.

Ante o exposto, dou provimento ao recurso especial.

É como penso. É como voto.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro:
2009/0199526-7

PROCESSO ELETRÔNICO

REsp 1.161.631 /
SE

Números Origem: 2008211467 200872200065

PAUTA: 10/08/2010

JULGADO: 10/08/2010

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

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 DO ESTADO DE SERGIPE

RECORRIDO : ÉLIO JOSÉ LIMA MARTINS

ADVOGADO : EMANUEL MESSIA OLIVEIRA CACHO

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

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr(a). RAFAEL RESENDE DE ANDRADE(Protestará por Juntada), pela parte
RECORRIDA: ÉLIO JOSÉ LIMA MARTINS

PRONUNCIAMENTO ORAL DO SUBPROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, Dr.
JOSÉ FLAUBERT MACHADO ARAÚJO, pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERALSeq.

Fase Anterior = 59663225

Data Fase = 10/08/2010

Seq. Usuário = 2391

Texto:

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

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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, Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon e Castro Meira votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 10 de agosto de 2010

VALÉRIA ALVIM DUSI
Secretária