



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.623.947 - RJ (2014/0013101-8)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
RECORRENTE : EDUARDO JORGE CHAME SAAD
RECORRENTE : DELPHA EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA
ADVOGADOS : JULIANA MEDRADO TÂNGARI E OUTRO(S) - RJ118595
TARCYLA FIDALO RIBEIRO - RJ175106
RECORRIDO : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RECORRIDO : FUNDO ÚNICO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO
DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : MIGUEL COSTA VAN HOMBEECK E OUTRO(S)

EMENTA

DIREITO SANCIONADOR. RECURSO ESPECIAL. MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS EM ACP POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, COM SUPORTE NOS ARTS. 9, III (FACILITAÇÃO DE PROVEITO ILÍCITO DO PATRIMÔNIO DE ENTIDADE PÚBLICA), 10, IV (DANO AO ERÁRIO POR FRUSTRAÇÃO DE LICITUDE DE CONCURSO PÚBLICO) E 11, I (OFENSA A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS POR PRÁTICA DE ATO QUE VISA A UM FIM PROIBIDO EM LEI) DA LEI 8.429/92. ALEGAÇÃO DOS AGRAVANTES DE QUE A CONDENAÇÃO EM SEARA ADMINISTRATIVA NÃO É FATO NOVO A JUSTIFICAR A RENOVAÇÃO DO DECRETO DE BLOQUEIO PATRIMONIAL, QUE JÁ HAVIA SIDO OBJETO DE PROVIMENTO JURISDICIONAL ANTERIOR DE LIBERAÇÃO. NOTÍCIA NOS AUTOS DE QUE A PENALIDADE DA COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS-CVM, IMPOSTA AOS ORA ACIONADOS, FOI CASSADA PELA JUSTIÇA FEDERAL, POR NULIDADE (CERCEAMENTO DO DIREITO CONSTITUCIONAL DE DEFESA). AUSÊNCIA, PORTANTO, DE ELEMENTOS APTOS A AUTORIZAR NOVA MEDIDA CONSTRITIVA DE BENS. ADEMAIS, CONQUANTO SEJA PRESUMIDO O PERIGO DA DEMORA PARA EFEITO DE DECRETAÇÃO DE MEDIDA DE INDISPONIBILIDADE PATRIMONIAL, NOS TERMOS DO ENTENDIMENTO DESTA CORTE SUPERIOR FIRMADO EM SEDE DE REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA (RESP 1.366.721/BA, REL. P/ ACÓRDÃO MIN. OG FERNANDES, DJE 19.9.2014), O ÓRGÃO ACUSADOR E O JULGADOR NÃO ESTÃO EXONERADOS DO DEVER DE IDENTIFICAR A EXISTÊNCIA DA FUMAÇA DO BOM DIREITO, CARACTERIZADA POR FORTES INDÍCIOS DA PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO, INOCORRENTE NA ESPÉCIE. PARECER DO MPF PELO DESPROVIMENTO DO RECURSO. RECURSO ESPECIAL DOS DEMANDADOS CONHECIDO E PROVIDO PARA DETERMINAR A EXCLUSÃO DA MEDIDA DE INDISPONIBILIDADE DE BENS DOS ORA RECORRENTES NA ACP DE ORIGEM, SEM QUALQUER ANTECIPAÇÃO QUANTO AO MÉRITO DA DEMANDA, CONTUDO, E SEM EMPECER O ÓRGÃO ACUSADOR DE COLIGIR NOVOS ELEMENTOS QUE PERMITAM A MEDIDA ASSECURATÓRIA NA ORIGEM.

1. Muito embora se tenha, por um lado, o entendimento desta Corte Superior quanto à implicitude do perigo da demora nas pretensões de indisponibilidade de bens em ações destinadas a perscrutar atos de improbidade administrativa (REsp. 1.366.721/BA, Rel. p/acórdão Min. OG FERNANDES, DJe



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

19.9.2014), por outro é certo que o Órgão Acusatório e o Julgador não estão de modo algum exonerados da analítica demonstração da alta plausibilidade do direito alegado quanto à existência de *fortes indícios de responsabilidade na prática de ato ímprobo que lese o Erário ou gere proveito ilícito ao demandado*.

2. O implemento de um dos pressupostos para o deferimento da tutela cautelar, neste caso, o decantado perigo da demora, não significa que, automaticamente ou por si só, se tenha como satisfeito o requisito da aparência do bom direito, também louvado pelo doutrinadores como indispensável para a concessão da proteção judicial provisória ou assecuratória da utilidade do processo.

3. No caso dos autos, constata-se que o Tribunal de origem negou provimento ao Agravo de Instrumento interposto pelos Réus, ao fundamento de que, *malgrado o procedimento administrativo da Comissão de Valores Mobiliários-CVM ser de conhecimento das partes desde o início da demanda, a sua decisão final, sem quaisquer dúvidas, é fato novo que modificou a conjuntura dos autos em relação aos réus da demanda principal que foram punidos pela referida decisão. Este fato novo traz robustez aos argumentos dos autores, sendo forçoso reconhecer a existência de fumus boni iuris a autorizar a medida contestada* (fls. 281).

4. Todavia, não se pode concordar com tal fundamento, pois, de partida, o espectro de investigação de condutas alegadamente ímprobas é totalmente distinto de uma apreciação em seara administrativa. Como é sabido, uma Autarquia como a CVM pode fazer uma análise sob o ponto de vista formalista, verificando objetivamente o cumprimento de regras procedimentais em matéria de transferência de títulos e valores mobiliários. Jamais poderá se dedicar a aspectos como má-fé, dolo, culpa, sobretudo quando a intenção é aplicar as severas sanções da Lei 8.429/92.

5. Nesse sentido, a mera circunstância de haver uma imposição de penalidade por um órgão administrativo de supervisão do mercado de valores mobiliários não constitui indício de que uma conduta ímproba foi praticada na espécie. Não se pode estabelecer um liame entre multa administrativa e improbidade administrativa. Para a decretação da medida de indisponibilidade de bens, é preciso que se apresentem *elementos indiciários na esfera das improbidades, ou seja, prováveis condutas revestidas de má-fé, de dolo, de intuito de praticar atos lesivos ao Erário, de proveito ilícito e de ofensa a princípios administrativos*.

6. Ainda que fosse possível estabelecer uma ligação entre penalidade administrativa e improbidade, registre-se que o Acórdão recorrido, assim como a originária Decisão de Primeiro Grau atacada por Agravo de Instrumento, não cuidaram de descortinar os aspectos de fundo da Decisão Administrativa da CVM que impôs a penalidade aos Réus, o que, eventualmente, permitiria a verificação daquilo que a Corte de origem chamou de *cognição exauriente* dos fatos em sede administrativa. Nada se sabe nos autos, a não ser por excertos de matéria jornalística colacionados ao feito, a respeito dos motivos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

determinantes de penalização dos demandados. Impossível esclarecer, portanto, de que modo a solução administrativa teria alguma ligação com a pretensão de reconhecimento de ato ímprobo no caso concreto.

7. Bem por isso, a imposição de multa administrativa pode ser, quando muito, resultante de infrações em sede administrativa, por atos eventualmente ilegais ou irregulares - que devem, sim, ser punidos - mas que não estão necessariamente relacionados à improbidade administrativa; é a hipótese ora em exame.

8. Mais a mais, assinale-se haver notícia nos autos de que a propalada aplicação de penalidade administrativa pela CVM foi declarada nula pela Justiça Federal, conforme informaram os Agravantes (fls. 228/231), por cerceamento do direito constitucional de defesa, razão pela qual a questão administrativa sequer poderia ser reputada um fato novo a justificar a medida de bloqueio de bens.

9. Por essa razão, o fato de o próprio Tribunal de origem já ter determinado, em anterior Agravo de Instrumento, a liberação dos bens dos demandados (fls. 210/218), aliado à constatação de que penalidades administrativas não são, em si mesmas, elementos indiciários suficientes de improbidade, bem como a circunstância de a decisão da CVM ter sido anulada pela Justiça Federal, alcançando todos os que participaram daquele procedimento, conduzem este Tribunal Superior a concluir que não há motivos bastantes para a decretação de nova medida de indisponibilidade de bens dos Réus.

10. Parecer do MPF pelo desprovemento do Apelo Raro. Recurso Especial dos demandados conhecido e provido para determinar a exclusão da medida de indisponibilidade de bens dos ora Recorrentes na ACP de origem, mas sem qualquer antecipação quanto ao mérito da demanda, contudo, e, também, sem empecer que o Órgão Acusador, coligindo elementos adicionais que dêem suporte à postulação cautelar, possa renovar o pedido de medida assecuratória na origem.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Benedito Gonçalves e Regina Helena Costa, conhecer do recurso especial e dar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Sérgio Kukina (Presidente) e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Dr. SÉRGIO ROBERTO RONCADOR, pelas partes



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECORRENTES: EDUARDO JORGE CHAME SAAD e DELPHA EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA e o Exmo. Sr. Dr. ANTÔNIO CARLOS FONSECA DA SILVA, Subprocurador-Geral da República, pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

Brasília/DF, 04 de outubro de 2016 (Data do Julgamento).

NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
MINISTRO RELATOR



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.623.947 - RJ (2014/0013101-8)
RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
RECORRENTE : EDUARDO JORGE CHAME SAAD
RECORRENTE : DELPHA EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA
ADVOGADOS : JULIANA MEDRADO TÂNGARI E OUTRO(S) - RJ118595
TARCYLA FIDALO RIBEIRO - RJ175106
RECORRIDO : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RECORRIDO : FUNDO ÚNICO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO
DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : MIGUEL COSTA VAN HOMBEECK E OUTRO(S)

RELATÓRIO

1. Trata-se de Recurso Especial interposto por EDUARDO JORGE CHAME SAAD E OUTRA com fulcro na alínea a do art. 105, III da Constituição Federal contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro que negou provimento a Agravo de Instrumento, cuja ementa foi lançada nos seguintes termos:

Agravo de Instrumento. Ação Civil de Improbidade Administrativa. Decisão que deferiu medida cautelar de indisponibilidade dos bens dos réus. Alegação de que não houve modificação na situação fática a autorizar a medida constritiva, nem demonstração de qualquer ato dos réus que indicassem a dilapidação de seu patrimônio. Agravante que sustenta, ainda, que a decisão administrativa que fundamentou a concessão da medida cautelar teve sua eficácia suspensa por decisão da Justiça Federal. Condenação na esfera administrativa que reforça os argumentos autorais e autorizam a concessão da medida, não obstante a suspensão de sua eficácia. Indícios de improbidade anteriores que, somados ao novo indício (condenação na esfera administrativa) configuram o fumus boni iuris. Desnecessidade de comprovação de periculum in mora concreto. Precedentes do STJ. Decisão que defere medida cautelar que não é contrária à lei ou teratológica, aplicando-se ao caso a súmula nº 59 deste Tribunal. NEGA-SE PROVIMENTO AO RECURSO, mantendo-se a decisão vergastada, na íntegra (fls. 277/285).

2. Nas razões de seu Apelo Raro, os Recorrentes sustentam que o aresto recorrido vulnerou os arts. 512, 535, I, aos seguintes argumentos:

(a) apesar da oportuna oposição de Embargos de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Declaração, o Tribunal de origem não afastou os apontados vícios do Aresto recorrido, motivo pelo qual é nulo;

(b) a determinação de indisponibilidade patrimonial dos Réus em ACP por improbidade administrativa lastreia-se em estado de fato sobre o qual já se indeferiu anteriormente a medida constritiva, razão pela qual o Acórdão deve ser reformado. Alegam os Recorrentes que o único fundamento invocado pelo Tribunal Fluminense para confirmar o decreto de bloqueio de bens dos acionados foi a decisão da Comissão de Valores Mobiliários-CVM que impôs multa aos Recorrentes, decisão esta declarada nula pela Justiça Federal, por cerceamento de defesa. Defendem, assim, que a medida decretada na espécie se fundou em mera presunção, sem qualquer amparo legal.

3. Pleiteiam a reforma do acórdão recorrido, a fim de cassar a indisponibilidade dos bens dos Recorrentes, eis que ausentes os fundamentos necessários a sua (re)concessão (fls. 440/441).

4. O Apelo Raro teve seu processamento indeferido pela ilustre Vice-Presidência do Tribunal de origem, ao fundamento de que a pretensão do insurgente encontra óbice na Súmula 7/STJ (fls. 470/476). Sobreveio a interposição do Agravo de fls. 480/488, em que os insurgentes afirmam ser desnecessário o reexame de fatos e provas em sede especial, sendo preciso apenas a atribuição de correta qualificação jurídica aos fatos já delineados no aresto de origem.

5. O Ministério Público Federal, em parecer da lavra da ilustre Subprocuradora-Geral da República ANA BORGES COELHO SANTOS, opinou pelo desprovemento do Agravo (fls. 517/522).

6. Em face da relevância da matéria, determinou-se a conversão em Recurso Especial do Agravo interposto.

7. Em síntese, é o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.623.947 - RJ (2014/0013101-8)
RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
RECORRENTE : EDUARDO JORGE CHAME SAAD
RECORRENTE : DELPHA EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA
ADVOGADOS : JULIANA MEDRADO TÂNGARI E OUTRO(S) - RJ118595
TARCYLA FIDALO RIBEIRO - RJ175106
RECORRIDO : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RECORRIDO : FUNDO ÚNICO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO
DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : MIGUEL COSTA VAN HOMBEECK E OUTRO(S)

VOTO

DIREITO SANCIONADOR. RECURSO ESPECIAL. MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS EM ACP POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, COM SUPORTE NOS ARTS. 9, III (FACILITAÇÃO DE PROVEITO ILÍCITO DO PATRIMÔNIO DE ENTIDADE PÚBLICA), 10, IV (DANO AO ERÁRIO POR FRUSTRAÇÃO DE LICITUDE DE CONCURSO PÚBLICO) E 11, I (OFENSA A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS POR PRÁTICA DE ATO QUE VISA A UM FIM PROIBIDO EM LEI) DA LEI 8.429/92. ALEGAÇÃO DOS AGRAVANTES DE QUE A CONDENAÇÃO EM SEARA ADMINISTRATIVA NÃO É FATO NOVO A JUSTIFICAR A RENOVAÇÃO DO DECRETO DE BLOQUEIO PATRIMONIAL, QUE JÁ HAVIA SIDO OBJETO DE PROVIMENTO JURISDICIONAL ANTERIOR DE LIBERAÇÃO. NOTÍCIA NOS AUTOS DE QUE A PENALIDADE DA COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS-CVM, IMPOSTA AOS ORA ACIONADOS, FOI CASSADA PELA JUSTIÇA FEDERAL, POR NULIDADE (CERCEAMENTO DO DIREITO CONSTITUCIONAL DE DEFESA). AUSÊNCIA, PORTANTO, DE ELEMENTOS APTOS A AUTORIZAR NOVA MEDIDA CONSTRITIVA DE BENS. ADEMAIS, CONQUANTO SEJA PRESUMIDO O PERIGO DA DEMORA PARA EFEITO DE DECRETAÇÃO DE MEDIDA DE INDISPONIBILIDADE PATRIMONIAL, NOS TERMOS DO ENTENDIMENTO DESTA CORTE SUPERIOR FIRMADO EM SEDE DE REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA (RESP 1.366.721/BA, REL. P/ ACÓRDÃO MIN. OG FERNANDES, DJE 19.9.2014), O ÓRGÃO ACUSADOR E O JULGADOR NÃO ESTÃO EXONERADOS DO DEVER DE IDENTIFICAR A EXISTÊNCIA DA FUMAÇA DO BOM DIREITO, CARACTERIZADA POR FORTES INDÍCIOS DA PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO, INOCORRENTE NA ESPÉCIE. PARECER DO MPF PELO DESPROVIMENTO DO RECURSO. RECURSO ESPECIAL DOS DEMANDADOS CONHECIDO E PROVIDO PARA DETERMINAR A



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

EXCLUSÃO DA MEDIDA DE INDISPONIBILIDADE DE BENS DOS ORA RECORRENTES NA ACP DE ORIGEM, SEM QUALQUER ANTECIPAÇÃO QUANTO AO MÉRITO DA DEMANDA, CONTUDO, E SEM EMPECER O ÓRGÃO ACUSADOR DE COLIGIR NOVOS ELEMENTOS QUE PERMITAM A MEDIDA ASSECURATÓRIA NA ORIGEM.

1. Muito embora se tenha, por um lado, o entendimento desta Corte Superior quanto à implicitude do perigo da demora nas pretensões de indisponibilidade de bens em ações destinadas a perscrutar atos de improbidade administrativa (REsp. 1.366.721/BA, Rel. p/acórdão Min. OG FERNANDES, DJe 19.9.2014), por outro é certo que o Órgão Acusatório e o Julgador não estão de modo algum exonerados da analítica demonstração da alta plausibilidade do direito alegado quanto à existência de fortes indícios de responsabilidade na prática de ato ímprobo que lese o Erário ou gere proveito ilícito ao demandado.

2. O implemento de um dos pressupostos para o deferimento da tutela cautelar, neste caso, o decantado perigo da demora, não significa que, automaticamente ou por si só, se tenha como satisfeito o requisito da aparência do bom direito, também louvado pelo doutrinadores como indispensável para a concessão da proteção judicial provisória ou assecuratória da utilidade do processo.

3. No caso dos autos, constata-se que o Tribunal de origem negou provimento ao Agravo de Instrumento interposto pelos Réus, ao fundamento de que, malgrado o procedimento administrativo da Comissão de Valores Mobiliários-CVM ser de conhecimento das partes desde o início da demanda, a sua decisão final, sem quaisquer dúvidas, é fato novo que modificou a conjuntura dos autos em relação aos réus da demanda principal que foram punidos pela referida decisão. Este fato novo traz robustez aos argumentos dos autores, sendo forçoso reconhecer a existência de *fumus boni iuris* a autorizar a medida contestada (fls. 281).

4. Todavia, não se pode concordar com tal fundamento, pois, de partida, o espectro de investigação de condutas alegadamente ímprobos é totalmente distinto de uma apreciação em seara administrativa. Como é sabido, uma Autarquia como a CVM pode fazer uma análise sob o ponto de vista formalista, verificando objetivamente o cumprimento de regras procedimentais em matéria de transferência de títulos e valores mobiliários. Jamais poderá se



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

dedicar a aspectos como má-fé, dolo, culpa, sobretudo quando a intenção é aplicar as severas sanções da Lei 8.429/92.

5. *Nesse sentido, a mera circunstância de haver uma imposição de penalidade por um órgão administrativo de supervisão do mercado de valores mobiliários não constitui indício de que uma conduta ímproba foi praticada na espécie. Não se pode estabelecer um liame entre multa administrativa e improbidade administrativa. Para a decretação da medida de indisponibilidade de bens, é preciso que se apresentem elementos indiciários na esfera das improbidades, ou seja, prováveis condutas revestidas de má-fé, de dolo, de intuito de praticar atos lesivos ao Erário, de proveito ilícito e de ofensa a princípios administrativos.*

6. *Ainda que fosse possível estabelecer uma ligação entre penalidade administrativa e improbidade, registre-se que o Acórdão recorrido, assim como a originária Decisão de Primeiro Grau atacada por Agravo de Instrumento, não cuidaram de descortinar os aspectos de fundo da Decisão Administrativa da CVM que impôs a penalidade aos Réus, o que, eventualmente, permitiria a verificação daquilo que a Corte de origem chamou de cognição exauriente dos fatos em sede administrativa. Nada se sabe nos autos, a não ser por excertos de matéria jornalística colacionados ao feito, a respeito dos motivos determinantes de penalização dos demandados. Impossível esclarecer, portanto, de que modo a solução administrativa teria alguma ligação com a pretensão de reconhecimento de ato ímprobo no caso concreto.*

7. *Bem por isso, a imposição de multa administrativa pode ser, quando muito, resultante de infrações em sede administrativa, por atos eventualmente ilegais ou irregulares - que devem, sim, ser punidos - mas que não estão necessariamente relacionados à improbidade administrativa; é a hipótese ora em exame.*

8. *Mais a mais, assinale-se haver notícia nos autos de que a propalada aplicação de penalidade administrativa pela CVM foi declarada nula pela Justiça Federal, conforme informaram os Agravantes (fls. 228/231), por cerceamento do direito constitucional de defesa, razão pela qual a questão administrativa sequer poderia ser reputada um fato novo a justificar a medida de bloqueio de bens.*

9. *Por essa razão, o fato de o próprio Tribunal de origem*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

já ter determinado, em anterior Agravo de Instrumento, a liberação dos bens dos demandados (fls. 210/218), aliado à constatação de que penalidades administrativas não são, em si mesmas, elementos indiciários suficientes de improbidade, bem como a circunstância de a decisão da CVM ter sido anulada pela Justiça Federal, alcançando todos os que participaram daquele procedimento, conduzem este Tribunal Superior a concluir que não há motivos bastantes para a decretação de nova medida de indisponibilidade de bens dos Réus.

10. *Parecer do MPF pelo desprovimento do Apelo Raro. Recurso Especial dos demandados conhecido e provido para determinar a exclusão da medida de indisponibilidade de bens dos ora Recorrentes na ACP de origem, mas sem qualquer antecipação quanto ao mérito da demanda, contudo, e, também, sem empecer que o Órgão Acusador, coligindo elementos adicionais que dêem suporte à postulação cautelar, possa renovar o pedido de medida assecuratória na origem.*

1. Inicialmente, quanto à alegação de nulidade do aresto de origem por infringência do art. 535 do CPC, os Recorrentes sustentam que não teria sido afastado o vício de contradição no julgado *a quo*, pois, em sua visão, a *decisão recorrida, integralmente descrita no relatório do acórdão (fls. 269/271) não faz menção a nenhum outro fundamento para a formação da convicção do juízo acerca da necessidade de se deferir a indisponibilidade de bens. Somente se refere ao procedimento perante a CVM, e a respectiva decisão ali proferida, embasam o deferimento do pedido de indisponibilidade pelo juízo a quo (fls. 487/488).*

2. Sobre o tema, é bem verdade que a resposta dada pelo Tribunal de origem aos Embargos de Declaração opostos pelos ora Recorrentes teve fundamentação genérica (fls. 379/384), deixando de tecer comentários explícitos sobre a questão suscitada no recurso de pretensão integrativa.

3. Lado outro, é cediço que a verberada contradição há de ser interna, isto é, *a apresentação de fundamento num sentido e a conclusão em vetor oposto*, de modo que a solução da lide se torne inconciliável. Porém, na



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

espécie, não se verifica tenha assim ocorrido, pois o Aresto *a quo* proclamou que a imposição de multa pela CVM aos demandados era fato novo e causa material para a decretação da indisponibilidade patrimonial na ACP por improbidade administrativa. Não há contradição alguma nessa linha de raciocínio. Assim, a pretensão de nulidade do acórdão por ofensa do art. 535 do CPC não merece acolhida.

4. Pois bem. Cinge-se a controvérsia em saber se estão presentes ou não *in casu* os requisitos materiais e processuais para o deferimento da medida de indisponibilidade de bens dos Réus na Ação Civil Pública por supostos atos de improbidade administrativa.

5. Sobre o tema, dispõe o art. 7o., parág. único da Lei 8.429/92 que a indisponibilidade de bens *recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito*.

6. Em interpretação ao referido dispositivo, esta Corte Superior firmou o entendimento de que a decretação de indisponibilidade de bens em ACP por Improbidade Administrativa dispensa a demonstração de dilapidação ou a tentativa de dilapidação do patrimônio para a configuração do *perigo da demora*, o qual está implícito ao comando normativo do art. 7o. da Lei 8.429/92, bastando a demonstração da *fumaça do bom direito*, que consiste em indícios de atos ímprobos (REsp. 1.366.721/BA, Rel. p/Acórdão Min. OG FERNANDES, DJe 19.9.2014).

7. Conquanto dispensada a comprovação de dilapidação patrimonial para a efetivação da medida de bloqueio, entendeu-se, no julgado em testilha, que, para a manutenção da indisponibilidade, é imperiosa a aferição dos seguintes requisitos:

(a) *sejam demonstrados fortes indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que tenha causado lesão ao patrimônio público ou ensejado enriquecimento ilícito;*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(b) seja adequadamente fundamentada pelo Magistrado, sob pena de nulidade (art. 93, IX, da Constituição Federal);

(c) esteja dentro do limite suficiente, podendo alcançar tantos bens quantos forem necessários a garantir o integral ressarcimento de eventual prejuízo ao erário, levando-se em consideração, ainda, o valor de possível multa civil como sanção autônoma; e

(d) seja resguardado o valor essencial para subsistência do indivíduo.

8. É importante registrar que a extrema gravidade dos fatos veiculados na demanda e o enorme prejuízo aos cofres públicos, por mais que estejam a merecer as reprimendas legais, não podem servir para fundamentar a exclusão de quaisquer garantias constitucionais aplicáveis, como a do devido processo (...) (AgRg no REsp. 1.203.495/MT, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 9.10.2015).

9. Vê-se assim, que, conquanto se tenha por um lado o entendimento desta Corte Superior quanto à implicitude do perigo da demora nas pretensões de indisponibilidade de bens em ações destinadas a perscrutar atos de improbidade administrativa, por outro é certo que o Órgão Acusatório e o Julgador não estão de modo algum exonerados da analítica demonstração da alta plausibilidade do direito alegado quanto à existência de *fortes indícios de responsabilidade na prática de ato ímprobo que lese o Erário ou gere proveito ilícito ao demandado*.

10. Observa-se que, na espécie, trata-se de uma repostulação de medida de indisponibilidade de bens em face dos Réus, acionados por atos de improbidade administrativa supostamente praticados em desfavor do FUNDO ÚNICO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO-RIOPREVIDÊNCIA, que causaram enriquecimento ilícito (art. 9o. da LIA), dano ao patrimônio público (art. 10 da LIA) e ofenderam princípios nucleares administrativos (art. 11 da LIA), dada a participação de agentes públicos, empresas e particulares na venda e na compra, por meio de informações



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

privilegiadas, de créditos imobiliários de instituição financeira liquidada – BANERJ, por meio de leilão alegadamente ficto, sem licitação e sem publicidade dos atos. A medida de indisponibilidade patrimonial, que já havia sido afastada preteritamente pelo TJ/RJ, foi novamente concedida na ACP.

11. No caso dos autos, constata-se que o Tribunal de origem negou provimento ao Agravo de Instrumento interposto pelos Réus, ao fundamento de que *malgrado o procedimento administrativo da Comissão de Valores Mobiliários ser de conhecimento das partes desde o início da demanda, a sua decisão final, sem quaisquer dúvidas, é fato novo que modificou a conjuntura dos autos em relação aos réus da demanda principal que foram punidos pela referida decisão. Este fato novo traz robustez aos argumentos dos autores, sendo forçoso reconhecer a existência de fumus boni iuris a autorizar a medida contestada* (fls. 281).

12. Embora seja certo que, em situações tais, o *perigo da demora* é presumido, nos termos do entendimento desta Corte Superior não há dispensa para apontamento da alta plausibilidade do direito e, quanto a esse elemento, não se pode considerar plenamente atendido o requisito. Explico-me.

13. Como dito, é incontroverso nos autos *que não é a primeira vez que foi determinada medida constritiva do patrimônio dos réus da demanda principal. Anteriormente a medida foi desconstituída, uma vez que, em sede recursal, entendeu-se que os requisitos legais não estariam presentes* (fls. 281).

14. Nos autos ora em exame, o Tribunal de origem, em sede de Agravo de Instrumento, confirmou a Decisão de Primeiro Grau que determinou a constrição patrimonial cautelar dos demandados, ao fundamento de que os Recorrentes foram condenados na seara administrativa (CVM) e que, por essa razão, haveria um fato novo que robusteceria a existência dos indícios de prática de ato ímprobo.

15. Todavia, não se pode concordar com tal fundamento, pois, de partida, o espectro de investigação de condutas alegadamente ímprobas é



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

totalmente distinto de uma apreciação em seara administrativa. Como é sabido, uma Autarquia como a CVM pode fazer uma análise sob o ponto de vista formalista, verificando objetivamente o cumprimento de regras procedimentais em matéria de transferência de títulos e valores mobiliários. Jamais poderá se dedicar a aspectos como má-fé, dolo, culpa, sobretudo quando a intenção é aplicar as severas sanções da Lei 8.429/92.

16. Nesse sentido, a mera circunstância de haver uma imposição de penalidade por um órgão administrativo de supervisão do mercado de valores mobiliários não constitui indício de que uma conduta ímproba foi praticada na espécie. Não se pode estabelecer um liame entre multa administrativa e improbidade administrativa. Para a decretação da medida de indisponibilidade de bens, é preciso que se apresentem *elementos indiciários na esfera das improbidades, ou seja, prováveis condutas revestidas de má-fé, de dolo, de intuito de praticar atos lesivos ao Erário, de proveito ilícito e de ofensa a princípios administrativos*.

17. Ainda que fosse possível estabelecer uma ligação entre penalidade administrativa e improbidade, registre-se que o Acórdão recorrido, assim como a originária Decisão de Primeiro Grau atacada por Agravo de Instrumento, não cuidaram de descortinar os aspectos de fundo da Decisão Administrativa da CVM que impôs a penalidade aos Réus, o que, eventualmente, permitiria a verificação daquilo que a Corte de origem chamou de *cognição exauriente* dos fatos em sede administrativa. Nada se sabe nos autos, a não ser por excertos de matéria jornalística colacionados ao feito, a respeito dos motivos determinantes de penalização dos demandados. Impossível esclarecer, portanto, de que modo a solução administrativa teria alguma ligação com a pretensão de reconhecimento de ato ímprobo no caso concreto.

18. Bem por isso, a imposição de multa administrativa pode ser, quando muito, resultante de infrações em sede administrativa, por atos eventualmente ilegais ou irregulares - que devem, sim, ser punidos - mas que não estão necessariamente relacionados à improbidade administrativa; é a hipótese



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ora em exame.

19. Mais a mais, assinale-se haver notícia nos autos de que a propalada aplicação de penalidade administrativa pela CVM foi declarada nula pela Justiça Federal, conforme informaram os Recorrentes (fls. 228/231), por cerceamento do direito constitucional de defesa, razão pela qual a questão administrativa sequer poderia ser reputada um fato novo a justificar a medida de bloqueio de bens.

20. Por essa razão, o fato de o próprio Tribunal de origem já ter determinado, em anterior Agravo de Instrumento, a liberação dos bens dos demandados (fls. 210/218); a constatação de que penalidades administrativas não são, por si só, elementos indiciários de improbidade; a circunstância de a decisão em procedimento administrativo da CVM ter sido anulado pela Justiça Federal, todos esses tópicos conduzem este Tribunal Superior a concluir que não há motivos para nova medida de indisponibilidade de bens dos Réus. O Aresto merece inegável reproche.

21. Diante dessas considerações, conhece-se do Recurso Especial dos Imputados e a ele se dá provimento, a fim de determinar a exclusão da medida de indisponibilidade de bens dos demandados na ACP de origem, sem qualquer antecipação quanto ao mérito da demanda, contudo, e sem empecer o Órgão Acusador de coligir novos elementos que permitam ulterior medida assecuratória na origem.

22. É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2014/0013101-8 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.623.947 / RJ**

Números Origem: 00030158920118179819 201324563010 30158920118179819 30158920118190000

PAUTA: 27/09/2016

JULGADO: 04/10/2016

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **ANTÔNIO CARLOS FONSECA DA SILVA**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : EDUARDO JORGE CHAME SAAD
RECORRENTE : DELPHA EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA
ADVOGADOS : JULIANA MEDRADO TÂNGARI E OUTRO(S) - RJ118595
 TARCYLA FIDALO RIBEIRO - RJ175106
RECORRIDO : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RECORRIDO : FUNDO ÚNICO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DO RIO DE
 JANEIRO
PROCURADOR : MIGUEL COSTA VAN HOMBEECK E OUTRO(S)

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

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr. **SÉRGIO ROBERTO RONCADOR**, pelas partes RECORRENTES: EDUARDO JORGE CHAME SAAD e DELPHA EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA e o Exmo. Sr. Dr. **ANTÔNIO CARLOS FONSECA DA SILVA**, Subprocurador-Geral da República, pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

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 maioria, vencidos os Srs. Ministros Benedito Gonçalves e Regina Helena Costa, conheceu do recurso especial e deu-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Sérgio Kukina (Presidente) e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.