



Acórdão nº
Secretaria Única de Direito Público e Direito Privado
Órgão Julgador: 1ª Turma de Direito Público
Agravado de Instrumento nº 0002068-69.2014.8.14.1875
Comarca de Belém/PA
Agravante: Luís Cláudio Teixeira Barroso
Advogado: Sábado Giovani Megale Rossetti OAB/PA 2.774
Agravado: Ministério Público do Estado do Pará
Relatora: Desa. Elvina Gemaque Taveira

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE DE DECRETAÇÃO DA INDISPONIBILIDADE DE BENS, COM FUNDAMENTO NO ART. 7º DA LEI Nº 8.429/92. PERICULUM IN MORA PRESUMIDO. PERIGO DE DANO À COLETIVIDADE. PRECEDENTES STJ. RECURSO REPETITIVO. TEMA 701. MEDIDA ACAUTELATÓRIA. CONTRADITÓRIO DIFERIDO. PERDA DO OBJETO QUANTO AO AFASTAMENTO DO CARGO, EM RAZÃO DO TÉRMINO DO MANDATO. MANUTENÇÃO DA TUTELA DE URGÊNCIA DEFERIDA NA ORIGEM. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. UNANIMIDADE.

1. Em decisão liminar, o magistrado a quo determinou o afastamento do Prefeito do Município de São João de Pirabas e, a indisponibilidade de bens (art. 7º da Lei nº 8.429/1992), após verificar indícios de que o agente público estaria efetuando descontos nos contracheques dos servidores municipais sem, contudo, realizar os repasses dos valores às instituições bancárias conveniadas, montante que à época já totalizava R\$261.523,42.
2. O Superior Tribunal de Justiça no REsp 1366721/BA, de Relatoria do Min. Napoleão Nunes de Maia Filho, julgado sob a sistemática do recurso repetitivo (Tema 701), firmou o entendimento de que a indisponibilidade não está condicionada à prova da dilapidação do patrimônio ou, de sua iminência, pois o perigo não decorre da intenção do agente público em dilapidar os bens, mas sim da gravidade do fato e o valor do prejuízo causado.
3. Assim, que em casos de indisponibilidade patrimonial por imputação de conduta ímproba lesiva ao erário, o requisito em epígrafe é implícito ao comando normativo do art. 7º da Lei n. 8.429/92, configurando-se, em verdade perigo inverso, em relação a coletividade.
4. A indisponibilidade de bens é medida acautelatória, podendo ser concedida sem a oitiva da parte contrária, hipótese em que o contraditório é diferido, não se observando, portanto, qualquer ofensa ao contraditório de ampla defesa.
5. Quanto ao pedido de suspensão do ponto da decisão que determinou o afastamento do cargo de Prefeito do Município de São João de Pirabas, evidencia-se a perda do objeto, pois há muito transcorreu o prazo de 90 dias estabelecido na decisão, bem como, concluído o mandato exercido pelo agravante.
6. Recurso conhecido e não provido.
7. À unanimidade.

ACÓRDÃO



Acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes da 1ª Turma de Direito Público deste Egrégio Tribunal de Justiça do Pará, à unanimidade, em conhecer do Agravo de Instrumento e, negar-lhe provimento, nos termos do voto da Desembargadora Relatora.

22ª Sessão Ordinária – 1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, 07 de agosto de 2017. Relatora Exma. Sra. Desa. Elvina Gemaque Taveira. Julgamento presidido pela Exma. Desa. Ezilda Pastana Mutran.

ELVINA GEMAQUE TAVEIRA
Desembargadora Relatora

RELATÓRIO

Trata-se de Agravo de Instrumento (processo nº 0002068-69.2014.8.14.1875) interposto por LUIS CLÁUDIO TEIXEIRA BARROSO, Prefeito Municipal de São João de Pirabas/PA contra MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ, diante de decisão prolatada pelo Juízo da Vara Única da Comarca de Santarém Novo/PA, nos autos da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa.

A decisão recorrida (fls. 80/85) teve a seguinte conclusão:

Assim, demonstrado o risco para permanência do demandado em seu cargo, mas ciente de sua excepcionalidade DEFIRO o pedido liminar de afastamento do demandado LUIZ CLAUDIO TEIXEIRA BARROSO, pelo prazo de 90 (NOVENTA) dias, a partir de 10 de agosto de 2014, sem prejuízo de seus vencimentos, prazo que entendo suficiente à conclusão processual. Decreto, ainda, a indisponibilidade de bens do requerido LUIZ CLAUDIO TEIXEIRA BARROSO, com fulcro no art. 7º Caput e seu parágrafo único e art. 16 e seus parágrafos, todos da Lei 8.429/1992. Com intuito de dar efetividade a esta decisão, determino:

1-Requisite-se, via BACENJUD, informações sobre a existência ou não de ativos bancários/financeiros em nome dos demandados, e, em caso de existência de tais ativos, desde logo, indisponibilize-se os valores encerrados nos referidos ativos até a quantia de 261.523,43 (duzentos e sessenta e um mil, quinhentos e vinte e três reais e quarenta e três centavos).

2-Oficie-se aos Cartórios de Registro de Imóveis de Capanema e da Capital do Estado para que procedam à averbação da indisponibilidade, nos respectivos registros de imóveis porventura existentes em nome de LUIZ CLAUDIO TEIXEIRA BARROSO, e para que informem a este juízo, que por força desta decisão judicial os mesmos se encontram indisponível;

3-Oficie-se a Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Pará para a devida publicidade desta decisão, evitando a homologação de acordos e transações que gerem redução patrimonial dos requeridos e ciência às Serventias Judiciais e Extrajudiciais do Estado;

5-Determino a restrição judicial no Sistema RENAJUD, para a alienação dos veículos por ventura encontrados em nome do requerido LUIZ CLAUDIO



TEIXEIRA BARROSO;

6-Considerando que a determinação de afastamento não depende, para sua eficácia, da ciência do demandado, mas sim da comunicação ao ente público de onde se encontram afastados, determino a comunicação da presente decisão ao Município de São João de Pirabas, na pessoa do Prefeito em exercício. [sic]. (grifos nossos).

Em suas razões (fls. 02/26), afirma o agravante que no caso é evidente a lesão grave e de difícil reparação, pois está na iminência de ser privado do exercício do mandato eletivo, sem que lhe seja restituído eventual tempo de afastamento, bem como, a decisão liminar não demonstrou que a permanência do agravante no cargo acarretará prejuízos a instrução processual, baseando-se apenas em presunções, não observando o art. 20 da Lei nº 8.429/92.

Aduz, que não se evidencia na decisão recorrida a plausibilidade do direito invocado a ensejar o afastamento do cargo e a indisponibilidade dos bens, tampouco, o receio do perigo na demora do provimento judicial, tendo magistrado se limitado a fundamentar a sua decisão na suposta gravidade dos fatos imputados ao agravante na Ação Civil Pública em trâmite.

Assevera, que por decisão liminar confirmada em sentença nos autos da Ação Cautelar nº 000042139.2014.8.14.1875, estava afastado do cargo de Prefeito Municipal de São João de Pirabas/PA desde fevereiro de 2014 até a data da interposição do presente recurso e, considerando que na data da propositura da ação originária (02.06.2014) o agravante já estava distante de suas funções, não possuindo amparo o argumento de que sua permanência poderá trazer prejuízos à instrução processual.

O agravante argumenta ainda, que a indisponibilidade de seus bens é medida excepcional, somente se justificando quando demonstrada a prática de atos de alienação de bens com vista a frustrar a execução e, na situação foi determinada pelo Juízo a quo, sem a demonstração específica e motivada acerca da necessidade de tal medida, baseando-se em mera suposição de risco de dilapidação patrimonial, assim, defende a nulidade deste ponto da decisão judicial, pois não foi precedida do contraditório e ampla defesa.

Por fim, o agravante pugna pelo conhecimento do recurso, para que seja atribuído efeito suspensivo à decisão impugnada, sendo o agravo ao final, julgado procedente. Juntou documentos às fls. 27/106.

Às fls. 116/118, a Relatora anterior, Exma. Desa. Elena Farag, deferiu o pedido de efeito suspensivo à decisão recorrida.

Por conseguinte, às fls. 109/110 o Município de São João de Pirabas apresentou pedido de admissão como litisconsorte ativo e, opôs Exceção de Suspeição contra a antiga Relatora (fls. 120/127), a qual foi julgada improcedente, conforme decisão monocrática proferida pelo Presidente deste Egrégio Tribunal (fls. 164/165).



O Ministério Público apresentou contrarrazões às fls. 170/187, sustentando que o agravante nunca forneceu qualquer informação sobre os fatos indicados na petição inicial da Ação Civil Pública, existindo notícias de perseguição e assédio moral aos servidores públicos do município, esclarecendo ainda, que o acesso aos documentos que instruíram a demanda somente foi possível, porque o agravante estava afastado por liminar concedida nos autos da Ação Cautelar.

Reiterou o posicionamento de que o agravante violou os princípios da administração pública, causando lesão ao erário ao não repassar às instituições bancárias, os descontos efetivados nos contracheques dos servidores municipais, relativos a empréstimo consignado. Desta forma, pugnou pela revogação da liminar suspensiva e, pelo não provimento do recurso.

O Ministério Público, na qualidade de fiscal da ordem jurídica, manifestou pelo conhecimento e não provimento do recurso quanto a indisponibilidade de bens, restando prejudicado a medida de afastamento do cargo, em razão do término do mandato (fls. 200/205).

Coube-me a relatoria do feito por redistribuição (fls. 196), em razão da aposentadoria da Exa. Desa. Elena Farag, conforme a Ordem de Serviço 03/2016-VP DJE.

É o relato do essencial.

VOTO

À luz do CPC/73, conheço do Agravo de Instrumento uma vez que presentes os pressupostos de admissibilidade.

A controvérsia dos autos recai sobre a verificação dos requisitos da tutela de urgência concedida na origem, que determinou o afastamento do cargo de Prefeito de São João de Pirabas pelo período de 90 dias e, a indisponibilidade de seus bens, consoante autoriza os artigos 7º e 16 da Lei nº 8.429/92.

De acordo com o artigo 273 do CPC/1973, vigente à época, o magistrado poderá a requerimento da parte, antecipar, total ou parcialmente os efeitos da tutela pretendida no pedido inicial, desde que, existindo prova inequívoca, se convença da verossimilhança das alegações e haja fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação.

Vê-se, portanto, que a medida antecipatória decorre de um juízo de probabilidade, observada a coexistência dos requisitos elencados na norma processual em destaque. Neste sentido é o magistério de Elpídio Donizetti:

Por prova inequívoca entende-se a prova suficiente para levar o juiz a acreditar que a parte é titular do direito material disputado. Trata-se de um



juízo provisório. Basta que, no momento da análise do pedido de antecipação, todos os elementos convirjam no sentido de aparentar a probabilidade das alegações.

Pouco importa se, posteriormente, no julgamento final, após o contraditório, a convicção seja outra. Para a concessão da tutela antecipada, não se exige que da prova surja certeza das alegações, contentando-se com a verossimilhança delas, isto é, a aparência da verdade.

[...]

Além da prova inequívoca, apta a convencer o juiz da verossimilhança da alegação, para a concessão da tutela antecipada é indispensável que haja possibilidade de dano de difícil reparação, caso os efeitos da decisão só sejam produzidos ao final, na sentença. É o periculum in mora. (Curso Didático de Direito Processual Civil. Atlas. 2014, p.438).

O agravante afirma que a indisponibilidade de bens é medida excepcional, somente se justificando quando demonstrada a prática de atos de alienação de bens com vista a frustrar a execução.

Entretanto, o Superior Tribunal de Justiça no REsp 1366721/BA, de Relatoria do Min. Napoleão Nunes de Maia Filho, julgado sob a sistemática do recurso repetitivo (Tema 701), firmou o entendimento de que a indisponibilidade não está condicionada à prova da dilapidação do patrimônio ou, de sua iminência, pois o perigo não decorre da intenção do agente público em dilapidar os bens, mas sim da gravidade do fato e o valor do prejuízo causado.

Por oportuno, transcreve-se ementa do julgado:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. APLICAÇÃO DO PROCEDIMENTO PREVISTO NO ART. 543-C DO CPC. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DOS BENS DO PROMOVIDO. DECRETAÇÃO. REQUISITOS. EXEGESE DO ART. 7º DA LEI N. 8.429/1992, QUANTO AO PERICULUM IN MORA PRESUMIDO. MATÉRIA PACIFICADA PELA COLENDIA PRIMEIRA SEÇÃO.

1. Tratam os autos de ação civil pública promovida pelo Ministério Público Federal contra o ora recorrido, em virtude de imputação de atos de improbidade administrativa (Lei n. 8.429/1992).

2. Em questão está a exegese do art. 7º da Lei n. 8.429/1992 e a possibilidade de o juízo decretar, cautelarmente, a indisponibilidade de bens do demandado quando presentes fortes indícios de responsabilidade pela prática de ato ímprobo que cause dano ao Erário.

3. A respeito do tema, a Colenda Primeira Seção deste Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial 1.319.515/ES, de relatoria do em. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Relator para acórdão Ministro Mauro Campbell Marques (DJe 21/9/2012), reafirmou o entendimento consagrado em diversos precedentes (Recurso Especial 1.256.232/MG, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 19/9/2013, DJe 26/9/2013; Recurso Especial 1.343.371/AM, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/4/2013, DJe 10/5/2013; Agravo Regimental no Agravo no Recurso Especial 197.901/DF, Rel. Ministro Teori Albino



Zavascki, Primeira Turma, julgado em 28/8/2012, DJe 6/9/2012; Agravo Regimental no Agravo no Recurso Especial 20.853/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 21/6/2012, DJe 29/6/2012; e Recurso Especial 1.190.846/PI, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 16/12/2010, DJe 10/2/2011) de que, "(...) no comando do art. 7º da Lei 8.429/1992, verifica-se que a indisponibilidade dos bens é cabível quando o julgador entender presentes fortes indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que cause dano ao Erário, estando o periculum in mora implícito no referido dispositivo, atendendo 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'. O periculum in mora, em verdade, milita em favor da sociedade, representada pelo requerente da medida de bloqueio de bens, porquanto esta Corte Superior já apontou pelo entendimento segundo o qual, em casos de indisponibilidade patrimonial por imputação de conduta ímproba lesiva ao erário, esse requisito é implícito ao comando normativo do art. 7º da Lei n. 8.429/92. Assim, a Lei de Improbidade Administrativa, diante dos velozes trâfegos, ocultamento ou dilapidação patrimoniais, possibilitados por instrumentos tecnológicos de comunicação de dados que tornaria irreversível o ressarcimento ao erário e devolução do produto do enriquecimento ilícito por prática de ato ímprobo, buscou dar efetividade à norma afastando o requisito da demonstração do periculum in mora (art. 823 do CPC), este, intrínseco a toda medida cautelar sumária (art. 789 do CPC), admitindo que tal requisito seja presumido à preambular garantia de recuperação do patrimônio do público, da coletividade, bem assim do acréscimo patrimonial ilegalmente auferido".

4. Note-se que a compreensão acima foi confirmada pela referida Seção, por ocasião do julgamento do Agravo Regimental nos Embargos de Divergência no Recurso Especial 1.315.092/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 7/6/2013.

5. Portanto, a medida cautelar em exame, própria das ações regidas pela Lei de Improbidade Administrativa, não está condicionada à comprovação de que o réu esteja dilapidando seu patrimônio, ou na iminência de fazê-lo, tendo em vista que o periculum in mora encontra-se implícito no comando legal que rege, de forma peculiar, o sistema de cautelaridade na ação de improbidade administrativa, sendo possível ao juízo que preside a referida ação, fundamentadamente, decretar a indisponibilidade de bens do demandado, quando presentes fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa.

6. Recursos especiais providos, a que restabelecida a decisão de primeiro grau, que determinou a indisponibilidade dos bens dos promovidos.

7. Acórdão sujeito ao regime do art. 543-C do CPC e do art. 8º da Resolução n. 8/2008/STJ. (REsp 1366721/BA, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/02/2014, DJe 19/09/2014). (grifos nossos).

Assim, conclui-se que em casos de indisponibilidade patrimonial por imputação de conduta ímproba lesiva ao erário, o requisito em epígrafe é



implícito ao comando normativo do art. 7º da Lei n. 8.429/92, observando-se, em verdade perigo inverso, em relação a coletividade.

Na situação em exame, o agravante juntou a decisão agravada e cópia da petição inicial da Ação Civil Pública, sem acostar aos presentes autos os documentos que o Órgão Ministerial utilizou para instruir a petição inicial da ação originária, deixando de impugná-los especificamente. Diante disto, cabe transcrever trecho da decisão liminar proferida pelo Juízo de 1ª grau, que teve acesso ao acervo probatório, quanto a indisponibilidade de bens do agravante (fls. 33/34):

MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS

Demonstrados os indícios de que o demandado estaria efetuando descontos de valores referentes a empréstimos bancários consignados nos contracheques dos servidores municipais sem, entretanto, realizar repasses (recolhimento) devidos à instituição bancária conveniada, com prejuízos às instituições financeiras, servidores e Município de São João de Pirabas, que hoje acumula uma dívida no montante de R\$261.523,42 (duzentos e sessenta e um mil, quinhentos e vinte e três reais e quarenta e dois centavos), com a Caixa Econômica e BANIF, presente o fumus boni iuris.

O periculum in mora, por sua vez, mostra-se presente ante a franca possibilidade de dissipação do patrimônio dos requeridos, quanto ao ressarcimento dos elevados valores envolvidos nos atos de improbidade administrativa supostamente praticados pelos demandados. Ademais é de suma importância que se resguarde o ressarcimento do dano ao patrimônio público, para que o deslinde da ação não seja em vão.

Outrossim, o art. 7º da lei 8.429/92 é claramente permissivo deste tipo de medida, não condicionando, de forma alguma, à demonstração de dissipação do patrimônio por meio dos réus. Ao contrário, o dispositivo determina que seja requerida a indisponibilidade dos bens quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, sendo suficiente a existência de fundados indícios de responsabilidade, nos moldes do art. 16 da mesma lei.

Deste modo, tendo o magistrado a quo constatado indícios de que o agravante, ocupando o cargo de Prefeito Municipal, efetivou descontos nos contracheques dos servidores, sem, contudo, proceder com o repasse dos valores às instituições financeiras que concederam os empréstimos, única destinação que o montante pecuniário poderia ter, mostra-se razoável e necessária a medida cautelar concedida, diante da gravidade da situação, que tem afetado diretamente os servidores, pois não obstante os descontos, permanecem inadimplentes.

Assim, consoante o entendimento consolidado pela Colenda Corte, não possui amparo a alegação de que para a efetivação da indisponibilidade de bens, é essência a demonstração da dilapidação do patrimônio pelo agente público. Ademais, sendo uma medida cautelar, pode ser concedida sem a oitiva da parte contrária, hipótese em que o contraditório é diferido, não se observando, portanto, qualquer ofensa ao contraditório de ampla defesa.



Neste sentido, tem se manifestado a jurisprudência pátria:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE. INDISPONIBILIDADE DE BENS. CONTRADITÓRIO DIFERIDO. PRÉ-QUESTIONAMENTO. 1. A medida de indisponibilização de bens deferida em ação civil pública de improbidade se sujeita ao contraditório diferido, uma vez que o contraditório prévio, no caso, tem o potencial de tornar a medida sem efeito. 2. Embargos parcialmente providos para fins do pré-questionamento. (TRF-4 - AG: 50201633920154040000 5020163-39.2015.404.0000, Relator: MARGA INGE BARTH TESSLER, Data de Julgamento: 14/06/2016, TERCEIRA TURMA). (grifos nossos).

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ART. 535 DO CPC. INDISPONIBILIDADE DE BENS. FUMUS BONI JURIS. CONTRADITÓRIO DIFERIDO. POSSIBILIDADE. OMISSÃO EXISTENTE. EMBARGOS ACOLHIDOS EM PARTE. 1. Nos termos do art. 535 do Código de Processo Civil, são cabíveis embargos de declaração quando no acórdão houver obscuridade, contradição ou quando for omitido algum ponto sobre o qual devia se pronunciar o juiz ou tribunal, bem assim corrigir erro material no julgado. 2. Existência de omissão no tocante à possibilidade de deferimento de medida cautelar de indisponibilidade de bens com contraditório diferido. 3. A natureza jurídica da indisponibilidade de bens prevista na Lei de Improbidade Administrativa é manifestamente acautelatória, pois visa assegurar o resultado prático de eventual ressarcimento ao erário causado pelo ato de improbidade administrativa. Assim, o pedido pode ser formulado incidentalmente na ação civil de improbidade administrativa ou medida cautelar preparatória, e deferido, mediante a presença dos requisitos autorizadores, antes mesmo da notificação do réu para a apresentação de defesa prévia. (STJ, REsp 1040254/CE, Rel Min. Denise Arruda, 1ª Turma, unânime, DJe de 02/02/2010). Em igual sentido: STJ, EDcl no Ag 1179873/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, unânime, DJe de 12/03/2010. (TRF1, 3ª Turma, AG 0073942-17.2011.4.01.0000/TO, Rel. Desembargadora Federal Assusete Magalhães, Rel. Conv. Juiz Federal Murilo Fernandes de Almeida, e-DJF1 27/04/2012). 4. Embargos de declaração acolhidos em parte tão somente para suprir a omissão apontada, sem, no entanto, alterar o resultado do julgamento. (TRF-1 - EDAG: 00350579420124010000 0035057-94.2012.4.01.0000, Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL MONICA SIFUENTES, Data de Julgamento: 12/01/2016, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: 22/01/2016 e-DJF1). (grifos nossos).

Por fim, quanto ao pedido de suspensão do ponto da decisão que determinou o afastamento do cargo de Prefeito do Município de São João de Pirabas, evidencia-se a perda do objeto, pois há muito transcorreu o prazo de 90 dias estabelecido na decisão, bem como, concluído o mandato exercido pelo agravante.

Ante o exposto, presentes os requisitos da tutela de urgência concedida na origem, CONHEÇO do Agravo de Instrumento NEGANDO-LHE PROVIMENTO, para manter na íntegra decisão agravada.



É o voto.

Belém, 07 de agosto de 2017.

ELVINA GEMAQUE TAVEIRA
Desembargadora Relatora