



Número: **0801940-73.2018.8.14.0000**

Classe: **AGRAVO DE INSTRUMENTO**

Órgão julgador colegiado: **2ª Turma de Direito Público**

Órgão julgador: **Desembargadora DIRACY NUNES ALVES**

Última distribuição : **22/03/2018**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Processo referência: **00143976920178140045**

Assuntos: **Violação aos Princípios Administrativos**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
FERNANDA DE SOUZA TEODORO (AGRAVANTE)	MARCELO FARIAS MENDANHA (ADVOGADO) CARLOS EDUARDO TEIXEIRA CHAVES (ADVOGADO) GIULIA ALMEIDA PRADO LORDEIRO SROCYNSKI (ADVOGADO) RAQUEL ARAUJO FERNANDES GONCALVES (ADVOGADO)
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (AGRAVADO)	
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (AUTORIDADE)	MARIA TERCIA AVILA BASTOS DOS SANTOS (PROCURADOR)

Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
4042967	24/11/2020 14:54	Acórdão	Acórdão
4032934	24/11/2020 14:54	Relatório	Relatório
4040283	24/11/2020 14:54	Voto do Magistrado	Voto
4032935	24/11/2020 14:54	Ementa	Ementa



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) - 0801940-73.2018.8.14.0000

AGRAVANTE: FERNANDA DE SOUZA TEODORO

AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

RELATOR(A): Desembargadora DIRACY NUNES ALVES

EMENTA



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. GRATIFICAÇÃO POR DEDICAÇÃO EXCLUSIVA. *FUMUS BONI JURIS E PERICULUM IN MORA*. A FAVOR DA ADMINISTRAÇÃO. LEI MUNICIPAL Nº. 347/99 E DECRETO Nº. 6.543/2006. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. NÃO OBSERVADO. DIMINUIÇÃO DO MONTANTE BLOQUEADO. NECESSIDADE. CAPÍTULO REFERENTE À MULTA CIVIL. ANÁLISE SUSPENSIVA. AFETAÇÃO. TEMA Nº. 1.055 DOS RECURSOS REPETITIVOS. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.

1. A concessão da medida urgente se condiciona à presença do *fumus boni juris*, que é a probabilidade do pedido, requisito, que no caso sob análise, restou evidenciado, **uma vez que a legislação municipal veda o pagamento da dedicação exclusiva aos servidores que desempenhem qualquer outra atividade remunerada**, já que existem indícios de que a agravante não observou a norma (por supostamente exercer a advocacia privada) e mesmo assim recebeu a



gratificação citada (494670 - Pág. 12/13 e 494672 - Pág. 7), o que autoriza a decretação da medida constritiva.

2. O *periculum in mora*, que está ligado à ideia de risco e prejuízo à Administração Pública, tem na medida constritiva de indisponibilidade patrimonial a forma de salvaguardá-la dos maus sofridos, que no caso, seria o recebimento indevido da gratificação por dedicação exclusiva, a ser apurado através da instrução processual. Assim, garantindo para a posteridade, o ressarcimento do erário.

3. Presentes os pressupostos para a concessão da tutela de urgência, resta a análise da sua proporcionalidade, princípio implicitamente previsto na Constituição Federal, no parágrafo único do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa e art. 8º do Código de Processo Civil.

4. Através de uma **análise não exploratória**, a decisão vergastada, que determinou o bloqueio de **R\$ 417.120,00** (quatrocentos e dezessete mil e cento e vinte reais), deixou de observar ao princípio da proporcionalidade, já que o Ministério Público apontou em sua inicial que os meses recebidos indevidamente, referentes à gratificação, foram os de janeiro à dezembro de 2016, que ao se levar em consideração o salário base de R\$ 2.640,00 e que a gratificação foi recebida em 100%, ou seja, no valor de R\$ 2.640,00, chegaria a somatória em 12 meses de R\$ 31.680,00 (trinta e um mil, seiscentos e oitenta reais). Sendo este o valor do dano supostamente sofrido no ano de 2016.

5. Em relação ao ano de 2017, a recorrente juntou aos autos os seus contracheques que demonstraram não terem sido pagas as gratificações por dedicação exclusiva (id. 494715 - Pág. 1/4), o que veda qualquer hipótese de constrição que leve em consideração supostos valores recebidos no referido ano.

6. Mantenho a constrição patrimonial sobre os bens da agravante, diminuindo o seu valor em respeito ao princípio da proporcionalidade, em consequência, fixo o bloqueio em **R\$ 31.680 (trinta e um mil, seiscentos e oitenta reais)**

7. Quanto à multa civil fixada juntamente com o bloqueio de bens, a sua discussão se encontra **suspensa** na Segunda Instância, em razão da afetação da matéria através dos Recursos Especiais 1862792/PR e 1862797/PR, os quais geraram o Tema Repetitivo nº. 1.055 de 26/06/2020.

8. Recurso conhecido e parcialmente provido.

ACÓRDÃO.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Excelentíssimos Senhores



Desembargadores componentes da 2ª Turma de Direito Público, à unanimidade, conheceram e deram parcial provimento ao recurso, nos termos do voto da Relatora.

Plenário da videoconferência do dia 23/11/2020.

Belém, 23 de novembro de 2020.

DIRACY NUNES ALVES
DESEMBARGADORA-RELATORA

RELATÓRIO



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
DO ESTADO DO PARÁ

RELATÓRIO

A EXMA. SRA. DESA. DIRACY NUNES ALVES (RELATORA): Trata-se de Agravo de Instrumento contra decisão proferida pelo MM. Juízo de Direito da 1ª Vara Cível e Empresarial da Comarca de Redenção, nos autos do processo de nº **00143976920178140045** (Improbidade Administrativa), a qual determinou a indisponibilidade dos bens da agravante.

O Ministério Público sustenta, em sua inicial, que a agravante teria praticado ato de improbidade administrativa, consistente no recebimento de **gratificação por dedicação exclusiva** por 17 meses, equivalendo ao total de R\$ 44.880,00 (quarenta e quatro mil, oitocentos e oitenta reais) na condição de Procuradora Jurídica efetiva da administração pública municipal e exercendo, ao mesmo tempo, a advocacia no âmbito privado, o que atentaria contra os princípios norteadores da administração pública, segundo o *parquet*.

Ao ser apreciado o pedido de tutela urgente, o Juízo de piso, determinou a indisponibilidade dos bens da recorrente até o montante de R\$ 417.120,00 (quatrocentos e dezessete mil e cento e vinte reais).

Inconformada a parte ré, agravou de instrumento da decisão e afirmou a legalidade do ato de receber a verba, uma vez que a legislação municipal não impede o exercício da advocacia particular cumulativamente ao recebimento da gratificação de dedicação exclusiva.

Reiterou que a edição do Decreto que concedeu o pagamento da bonificação, não foi feita na atual gestão, estando vigente há 12 (doze) anos, além do que, vários outros profissionais



da administração Municipal também percebem tal vantagem, situação que demonstra a legalidade do recebimento.

Asseriu, que o julgador primevo atuou sem a imparcialidade devida, uma vez que executou medidas constritivas em desfavor da recorrente, sem que existisse pedido formulado pelo Ministério Público.

Em razão dos fatos narrados, concluiu ao pedir a concessão do efeito suspensivo, já que estão presentes os requisitos necessários como *fumus boni jures* e o *periculum in mora*.

Devidamente distribuídos os autos, coube-me a relatoria do feito, ao que suspendi parcialmente a decisão agravada, a fim de manter o bloqueio do valor correspondente ao total percebido em seis meses, a título de gratificação por dedicação exclusiva, o que somou o montante de R\$ 12.600,00 (doze mil e seiscentos reais) (id. 506552 - Pág. 1/3).

Comunicada a decisão ao Juízo de Primeiro Grau (id. 549177 - Pág. 1), o julgador prestou informações no id. 603212 - Pág. 1/2).

Mesmo intimada a 2ª Promotoria de Justiça de Redenção (id. 823583 - Pág. 1), não apresentou contrarrazões ao recurso (id. 1018916 - Pág. 1).

Remetidos os autos à Procuradoria de Justiça, o Membro do *Parquet* se posicionou pelo conhecimento e não provimento do recurso, por entender que o bloqueio de bens se trata de uma medida preventiva que garantirá o ressarcimento dos prejuízos causados à administração pública (id. 1038957 - Pág. 1/6).

É o relatório.

VOTO



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
DO ESTADO DO PARÁ

VOTO.

A EXMA. SRA. DESA. DIRACY NUNES ALVES (RELATORA): Cinge-se a controvérsia acerca da legalidade e a proporcionalidade do bloqueio de R\$ 417.120,00 (quatrocentos e dezessete mil, cento e vinte reais).

Para a concessão do efeito suspensivo são necessários os preenchimentos dos requisitos autorizadores, quais sejam *fumus boni juris* e *periculum in mora*. Necessário, ainda, que não haja perigo de irreversibilidade da medida, consoante previsão do art. 300 do Código de Processo Civil.

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.



§ 1o Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.

§ 2o A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.

§ 3o A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.

Sendo assim, exige-se a presença simultânea da fumaça do bom direito, ou seja, que a agravante consiga demonstrar através das alegações aduzidas, em conjunto com as documentações acostadas, a possibilidade de que o direito pleiteado exista no caso concreto, e o reconhecimento de que a demora na definição do direito possa causar dano grave e de difícil reparação à demandante com um suposto direito violado ou ameaçado de lesão.

No caso dos autos, seria direito da agravante a percepção da gratificação de dedicação exclusiva amparada na Legislação Municipal, qual seja, a Lei nº. 347/99, regulamentada pelo Decreto Municipal de nº. 6.543/2006, assim vejamos:

Art. 1º. Nos termos do art. 142, §1º da Lei Municipal nº 347/1999, as Gratificações por tempo integral e por dedicação exclusiva, de que trata o art. 142, incisos I e II da Lei nº 347, de 10 de Maio de 1999, ficam regulamentadas por este Decreto.

Art. 4º. Aos servidores sujeitos ao Regime de Dedicação Exclusiva **é vedado o exercício cumulativo com outro cargo, emprego, função pública de qualquer natureza ou atividade particular de caráter empregatício profissional.**

Parágrafo único. Os servidores ocupantes dos cargos de Administrador de Empresas, Arquiteto, Borracheiro, Contador, Eletricista, Eletricista de Automóveis, Encanador, Engenheiro Civil, Marceneiro, Mecânico, Operador de Máquinas Pesadas, Pintor, **Procurador Jurídico**, Soldador, Técnico Agrícola, Técnico em Contabilidade, Técnico em Edificações, Técnico em Segurança do Trabalho, Técnico em Processamento de Dados, Assistente Social, Cirurgião Dentista, Enfermeiro Padrão, Farmacêutico Bioquímico, Fisioterapeuta, Fonoaudiólogo, Médicos, Psicólogo, Técnico em Enfermagem, Técnico em Higiene Dental, Técnico em Laboratório, Técnico em Prótese Dentária, Técnico em Radiologia, **dentre outros que possam ser exercidos de forma autônoma, beneficiados com as gratificações por Tempo integral ou dedicação exclusiva poderão desempenhar de forma autônoma e particular os seus serviços, desde que não haja vínculo empregatício nos serviços prestados.**

Art. 6º. Os servidores sujeitos ao Regime de Dedicação Exclusiva e Tempo Integral deverão ficar de prontidão, obrigando-se a atender as necessidades do Município sempre que forem requisitados.

Considerando que a gratificação paga à recorrente está amparada por Lei e Decreto Municipal, torna-se legal o seu pagamento, **desde que respeitados os critérios estabelecidos para o seu recebimento, qual sejam, a vedação do exercício cumulativo com outro cargo, emprego, função pública de qualquer natureza ou atividade particular de caráter empregatício profissional.**

Desse modo, decidir sobre o regular exercício da função de procuradora jurídica, em regime diferenciado de trabalho através da dedicação exclusiva, seria necessária a análise do mérito para declarar a ilegalidade do pagamento da verba, situação vedada pelo CPC, já que enfrentaria o mérito de forma antecipada.



Em razão do contexto apresentado, a análise do recurso será limitada à possibilidade em se declarar o bloqueio de bens e o valor fixado pelo Juízo, uma vez que as tutelas provisórias existem para assegurar efeitos imediatos e não definitivos, com o intuito de dar efetividade às decisões judiciais no futuro, portanto, não se destinam a resolver a questão de mérito, mas tutelar o conteúdo processual através de uma cognição limitada. No mesmo sentido a doutrina[1]:

As tutelas de **natureza provisória não visam a entrega definitiva da solução jurisdicional**, e, por isso, estão estruturadas no sistema processual com base em uma cognição sumária.

Assim, as tutelas provisórias são analisadas de forma sumária, fundadas em juízos hipotéticos, em que o julgador deverá efetuar uma ponderação da probabilidade da existência de um direito a apurar o mérito da ação.

No caso da ação por improbidade administrativa, a concessão da medida urgente se condiciona à presença do *fumus boni iuris*, que é a probabilidade do pedido, requisito, que no caso sob análise, restou evidenciado, **uma vez que a legislação municipal veda o pagamento da dedicação exclusiva aos servidores que desempenhem qualquer outra atividade remunerada**, já que existem indícios de que a agravante não observou a norma (por supostamente exercer a advocacia privada) e mesmo assim recebeu a gratificação citada (494670 - Pág. 12/13 e 494672 - Pág. 7), o que autoriza a decretação da medida constritiva.

Em relação ao *periculum in mora*, que está ligado à ideia de risco e prejuízo à Administração Pública, a medida constritiva de indisponibilidade patrimonial é a forma de salvaguardá-la dos maus sofridos, que no caso, seria o recebimento indevido da gratificação por dedicação exclusiva, a ser apurado através da instrução processual. Assim, garantindo para a posteridade, o ressarcimento do erário.

Uma vez presentes os pressupostos para a concessão da tutela de urgência, resta a análise da sua proporcionalidade, princípio implicitamente previsto na Constituição Federal, no parágrafo único do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa e art. 8º do Código de Processo Civil.

Diante da regra a ser observada, a medida constritiva deverá incidir sobre o montante necessário à plena reparação do dano, não podendo recair sobre o patrimônio do processado em valor superior ao suposto prejuízo sofrido pelo erário. Não sendo outro o entendimento doutrinário [2]:

Sem prejuízo da generalidade da medida, o certo é que deve a constrição incidir apenas sobre o montante necessário à plena reparação do dano, não sobre todo o patrimônio do requerido quando este se apresentar bem superior ao prejuízo. A medida deve ser, em resumo, **proporcional** ao escopo que se deseja alcançar.

Entendimento adotado pelo STJ, em que fixou como parâmetro da constrição, o prejuízo causado à Administração Pública, como se depreende de sua jurisprudência:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. MEDIDA NEGADA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. ARGUMENTO DE INEXISTÊNCIA DE INDÍCIOS DE PARTICIPAÇÃO DOLOSA. REQUISITO NÃO EXIGIDO PELA LEI OU PELA JURISPRUDÊNCIA. PRESSUPOSTOS AUTORIZADORES DA MEDIDA CONSTRITIVA QUE SE SATISFAZEM COM A SIMPLES EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS DA PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO CAUSADOR DE PREJUÍZO



AO ERÁRIO. LASTRO MÍNIMO EXPRESSAMENTE RECONHECIDO NO ACÓRDÃO HOSTILIZADO. PRECEDENTES.

(...)

A INDISPONIBILIDADE DE BENS É IMPLÍCITA AO COMANDO NORMATIVO DO ART. 7º DA LEI 8.429/1992.

(...)

11. Em síntese conclusiva, reconhecida a existência de elementos indiciários suficientes pelo Tribunal de origem, **impõe-se a reforma do Acórdão recorrido para que seja decretada a medida constritiva de indisponibilidade de bens do recorrido, em dimensão capaz de assegurar o integral ressarcimento do apontado prejuízo ao erário e** o pagamento da multa civil a ser aplicada.

(...)

16. Recurso Especial provido.

(REsp 1821334/BA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/09/2019, DJe 11/10/2019)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE CONTRACAUTELA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EFEITO SUSPENSIVO ATRIBUÍDO AO RECURSO ESPECIAL. COMPETÊNCIA DO STJ CONFIGURADA. PRECEDENTES. TUTELA DE URGÊNCIA. HIPÓTESE EXCEPCIONAL NÃO DEMONSTRADA.

(...)

2. A decisão que conferiu efeito suspensivo ao recurso especial decidiu de forma fundamentada no sentido de que **a decretação de indisponibilidade de bens do agente deve abranger montante que assegure o ressarcimento do prejuízo ao erário e também o pagamento de eventual condenação em multa civil. Sobre o assunto, é certo que a medida de indisponibilidade deve ser proporcional ao dano investigado,** incluindo-se nela também o valor da possível multa a ser aplicada. Precedentes do STJ.

(...)

4. Agravo interno não provido.

(Aglnt no TP 429/SC, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/09/2017, DJe 15/09/2017)

Mesmo diante do entendimento adotado pela Corte Superior, a decisão atacada determinou o bloqueio de **R\$ 417.120,00** (quatrocentos e dezessete mil e cento e vinte reais), montante composto pelas seguintes parcelas:

- a) dano no valor de R\$ 55.440,00;
- b) multa civil no valor de R\$ 27.720,00;
- c) metade da multa civil (R\$ 55.440,00) prevista no art. 12, II;
- d) metade da multa civil (R\$ 278.520,00) disposta no art. 12, III da LIA, com base na remuneração deste servidor durante o ano de 2017, que foi de R\$ 5.570,40.

Através de uma análise não exploratória, verifico que o valor total, deixou de observar ao princípio da proporcionalidade, já que o Ministério Público apontou em sua inicial que os meses recebidos indevidamente, referentes à gratificação, foram os de janeiro à dezembro de 2016, que ao se levar em consideração o salário base de R\$ 2.640,00 e que a gratificação foi recebida em 100%, ou seja, no valor de R\$ 2.640,00, chegaria a somatória em 12 meses de R\$ 31.680,00 (trinta e um mil, seiscentos e oitenta reais). Sendo este o valor do dano supostamente sofrido no ano de 2016.

Em relação ao ano de 2017, a recorrente juntou aos autos os seus contracheques que



demonstraram não terem sido pagas as gratificações por dedicação exclusiva (id. 494715 - Pág. 1/4), o que veda qualquer hipótese de constrição que leve em consideração supostos valores recebidos no referido ano.

Quanto à multa civil fixada juntamente com o bloqueio de bens, a sua discussão se encontra **suspensa** no Segundo Grau de Jurisdição, em razão da afetação da matéria através dos Recursos Especiais 1862792/PR e 1862797/PR, os quais geraram o Tema Repetitivo nº. 1055 de 26/06/2020. Conforme se vê do trecho do Acórdão de afetação, da lavra do Exmo. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho:

(b) oficiar aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais, no afã de comunicar a instauração deste procedimento, **a fim de que seja suspensa a tramitação dos processos em Segundo Grau de Jurisdição que versem sobre a mesma matéria**, de acordo com o disposto no art. 1.037, II do Código Fux, facultando-lhes, ainda, a prestação de informações no prazo de 15 dias, nos termos do § 1o. do art. 1.038 do Código Fux;

Delimitando o STJ, a análise do tema da seguinte maneira:

DIREITO SANCIONADOR. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. DEFINIÇÃO SE É POSSÍVEL INCLUIR OU NÃO O VALOR DE EVENTUAL MULTA CIVIL NO DECRETO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ATO DE AFETAÇÃO AO RITO DOS REPETITIVOS PELO COLEGIADO DA PRIMEIRA SEÇÃO DO STJ. OBSERVÂNCIA DO ART. 1.036, § 5o. DO CÓDIGO FUX E DOS ARTS. 256-E, II, E 256-I DO RI/STJ. SUSPENSÃO DOS FEITOS EM SEGUNDO GRAU DE JURISDIÇÃO.

1. Delimitação da tese: **definir se é possível - ou não - a inclusão do valor de eventual multa civil na medida de indisponibilidade de bens decretada na ação de improbidade administrativa, inclusive naquelas demandas ajuizadas com esteio na alegada prática de conduta prevista no art. 11 da Lei 8.429/1992, tipificador da ofensa aos princípios nucleares administrativos.**

2. Recurso Especial afetado ao rito do art. 1.036 e seguintes do Código Fux (arts. 256-E, II e 256-I do RISTJ).

(ProAfR no REsp 1862792/PR, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 16/06/2020, DJe 26/06/2020)

Ante ao exposto, **tão somente em relação à recorrente, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE O RECURSO**, mantendo a constrição patrimonial sobre os bens da agravante, diminuindo o seu valor em respeito ao princípio da proporcionalidade, em consequência, fixo o bloqueio em **R\$ 31.680 (trinta e um mil, seiscentos e oitenta reais)**, correspondente ao recebimento da gratificação por dedicação exclusiva durante os doze meses do ano de 2016. Em relação à multa civil fixada, a sua apreciação resta suspensa em razão da sua afetação através do Tema nº. 1055 do STJ.

É como voto.

Comunique-se ao juízo de piso, para que complemente a constrição.

DIRACY NUNES ALVES
DESEMBARGADORA-RELATORA



[1] DIAS, Jean Carlos. Tutelas provisórias no novo cpc. Editora Jus Podium: Salvador. 2017. p. 33.

[2] GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco Alves. Improbidade administrativa. 9 ed. Saraiva: São Paulo. 2017. p. 1104.

Belém, 23/11/2020





TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

RELATÓRIO

A EXMA. SRA. DESA. DIRACY NUNES ALVES (RELATORA): Trata-se de Agravo de Instrumento contra decisão proferida pelo MM. Juízo de Direito da 1ª Vara Cível e Empresarial da Comarca de Redenção, nos autos do processo de nº **00143976920178140045** (Improbidade Administrativa), a qual determinou a indisponibilidade dos bens da agravante.

O Ministério Público sustenta, em sua inicial, que a agravante teria praticado ato de improbidade administrativa, consistente no recebimento de **gratificação por dedicação exclusiva** por 17 meses, equivalendo ao total de R\$ 44.880,00 (quarenta e quatro mil, oitocentos e oitenta reais) na condição de Procuradora Jurídica efetiva da administração pública municipal e exercendo, ao mesmo tempo, a advocacia no âmbito privado, o que atentaria contra os princípios norteadores da administração pública, segundo o *parquet*.

Ao ser apreciado o pedido de tutela urgente, o Juízo de piso, determinou a indisponibilidade dos bens da recorrente até o montante de R\$ 417.120,00 (quatrocentos e dezessete mil e cento e vinte reais).

Inconformada a parte ré, agravou de instrumento da decisão e afirmou a legalidade do ato de receber a verba, uma vez que a legislação municipal não impede o exercício da advocacia particular cumulativamente ao recebimento da gratificação de dedicação exclusiva.

Reiterou que a edição do Decreto que concedeu o pagamento da bonificação, não foi feita na atual gestão, estando vigente há 12 (doze) anos, além do que, vários outros profissionais da administração Municipal também percebem tal vantagem, situação que demonstra a legalidade do recebimento.

Asseriu, que o julgador primevo atuou sem a imparcialidade devida, uma vez que executou medidas constritivas em desfavor da recorrente, sem que existisse pedido formulado pelo Ministério Público.

Em razão dos fatos narrados, concluiu ao pedir a concessão do efeito suspensivo, já que estão presentes os requisitos necessários como *fumus boni jures* e o *periculum in mora*.

Devidamente distribuídos os autos, coube-me a relatoria do feito, ao que suspendi parcialmente a decisão agravada, a fim de manter o bloqueio do valor correspondente ao total percebido em seis meses, a título de gratificação por dedicação exclusiva, o que somou o montante de R\$ 12.600,00 (doze mil e seiscentos reais) (id. 506552 - Pág. 1/3).



Comunicada a decisão ao Juízo de Primeiro Grau (id. 549177 - Pág. 1), o julgador prestou informações no id. 603212 - Pág. 1/2).

Mesmo intimada a 2ª Promotoria de Justiça de Redenção (id. 823583 - Pág. 1), não apresentou contrarrazões ao recurso (id. 1018916 - Pág. 1).

Remetidos os autos à Procuradoria de Justiça, o Membro do *Parquet* se posicionou pelo conhecimento e não provimento do recurso, por entender que o bloqueio de bens se trata de uma medida preventiva que garantirá o ressarcimento dos prejuízos causados à administração pública (id. 1038957 - Pág. 1/6).

É o relatório.





TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

VOTO.

A EXMA. SRA. DESA. DIRACY NUNES ALVES (RELATORA): Cinge-se a controvérsia acerca da legalidade e a proporcionalidade do bloqueio de R\$ 417.120,00 (quatrocentos e dezessete mil, cento e vinte reais).

Para a concessão do efeito suspensivo são necessários os preenchimentos dos requisitos autorizadores, quais sejam *fumus boni juris* e *periculum in mora*. Necessário, ainda, que não haja perigo de irreversibilidade da medida, consoante previsão do art. 300 do Código de Processo Civil.

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

§ 1º Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.

§ 2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.

§ 3º A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.

Sendo assim, exige-se a presença simultânea da fumaça do bom direito, ou seja, que a agravante consiga demonstrar através das alegações aduzidas, em conjunto com as documentações acostadas, a possibilidade de que o direito pleiteado exista no caso concreto, e o reconhecimento de que a demora na definição do direito possa causar dano grave e de difícil reparação à demandante com um suposto direito violado ou ameaçado de lesão.

No caso dos autos, seria direito da agravante a percepção da gratificação de dedicação exclusiva amparada na Legislação Municipal, qual seja, a Lei nº. 347/99, regulamentada pelo Decreto Municipal de nº. 6.543/2006, assim vejamos:

Art. 1º. Nos termos do art. 142, §1º da Lei Municipal nº 347/1999, as Gratificações por tempo integral e por dedicação exclusiva, de que trata o art. 142, incisos I e II da Lei nº 347, de 10 de Maio de 1999, ficam regulamentadas por este Decreto.

Art. 4º. Aos servidores sujeitos ao Regime de Dedicção Exclusiva **é vedado o exercício cumulativo com outro cargo, emprego, função pública de qualquer natureza ou atividade particular de caráter empregatício profissional.**

Parágrafo único. Os servidores ocupantes dos cargos de Administrador de Empresas, Arquiteto, Borracheiro, Contador, Eletricista, Eletricista de Automóveis, Encanador, Engenheiro Civil, Marceneiro, Mecânico, Operador de Máquinas Pesadas, Pintor, **Procurador Jurídico**, Soldador, Técnico Agrícola, Técnico em Contabilidade, Técnico em



Edificações, Técnico em Segurança do Trabalho, Técnico em Processamento de Dados, Assistente Social, Cirurgião Dentista, Enfermeiro Padrão, Farmacêutico Bioquímico, Fisioterapeuta, Fonoaudiólogo, Médicos, Psicólogo, Técnico em Enfermagem, Técnico em Higiene Dental, Técnico em Laboratório, Técnico em Prótese Dentária, Técnico em Radiologia, **dentre outros que possam ser exercidos de forma autônoma, beneficiados com as gratificações por Tempo integral ou dedicação exclusiva poderão desempenhar de forma autônoma e particular os seus serviços, desde que não haja vínculo empregatício nos serviços prestados.**

Art. 6º. Os servidores sujeitos ao Regime de Dedicação Exclusiva e Tempo Integral deverão ficar de prontidão, obrigando-se a atender as necessidades do Município sempre que forem requisitados.

Considerando que a gratificação paga à recorrente está amparada por Lei e Decreto Municipal, torna-se legal o seu pagamento, **desde que respeitados os critérios estabelecidos para o seu recebimento, qual sejam, a vedação do exercício cumulativo com outro cargo, emprego, função pública de qualquer natureza ou atividade particular de caráter empregatício profissional.**

Desse modo, decidir sobre o regular exercício da função de procuradora jurídica, em regime diferenciado de trabalho através da dedicação exclusiva, seria necessária a análise do mérito para declarar a ilegalidade do pagamento da verba, situação vedada pelo CPC, já que enfrentaria o mérito de forma antecipada.

Em razão do contexto apresentado, a análise do recurso será limitada à possibilidade em se declarar o bloqueio de bens e o valor fixado pelo Juízo, uma vez que as tutelas provisórias existem para assegurar efeitos imediatos e não definitivos, com o intuito de dar efetividade às decisões judiciais no futuro, portanto, não se destinam a resolver a questão de mérito, mas tutelar o conteúdo processual através de uma cognição limitada. No mesmo sentido a doutrina^[1]:

As tutelas de **natureza provisória não visam a entrega definitiva da solução jurisdicional**, e, por isso, estão estruturadas no sistema processual com base em uma cognição sumária.

Assim, as tutelas provisórias são analisadas de forma sumária, fundadas em juízos hipotéticos, em que o julgador deverá efetuar uma ponderação da probabilidade da existência de um direito a apurar o mérito da ação.

No caso da ação por improbidade administrativa, a concessão da medida urgente se condiciona à presença do *fumus boni iuris*, que é a probabilidade do pedido, requisito, que no caso sob análise, restou evidenciado, **uma vez que a legislação municipal veda o pagamento da dedicação exclusiva aos servidores que desempenhem qualquer outra atividade remunerada**, já que existem indícios de que a agravante não observou a norma (por supostamente exercer a advocacia privada) e mesmo assim recebeu a gratificação citada (494670 - Pág. 12/13 e 494672 - Pág. 7), o que autoriza a decretação da medida constritiva.

Em relação ao *periculum in mora*, que está ligado à ideia de risco e prejuízo à Administração Pública, a medida constritiva de indisponibilidade patrimonial é a forma de salvaguardá-la dos maus sofridos, que no caso, seria o recebimento indevido da gratificação por dedicação exclusiva, a ser apurado através da instrução processual. Assim, garantindo para a



posteridade, o ressarcimento do erário.

Uma vez presentes os pressupostos para a concessão da tutela de urgência, resta a análise da sua proporcionalidade, princípio implicitamente previsto na Constituição Federal, no parágrafo único do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa e art. 8º do Código de Processo Civil.

Diante da regra a ser observada, a medida constritiva deverá incidir sobre o montante necessário à plena reparação do dano, não podendo recair sobre o patrimônio do processado em valor superior ao suposto prejuízo sofrido pelo erário. Não sendo outro o entendimento doutrinário [2]:

Sem prejuízo da generalidade da medida, o certo é que deve a constrição incidir apenas sobre o montante necessário à plena reparação do dano, não sobre todo o patrimônio do requerido quando este se apresentar bem superior ao prejuízo. A medida deve ser, em resumo, **proporcional** ao escopo que se deseja alcançar.

Entendimento adotado pelo STJ, em que fixou como parâmetro da constrição, o prejuízo causado à Administração Pública, como se depreende de sua jurisprudência:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. MEDIDA NEGADA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. ARGUMENTO DE INEXISTÊNCIA DE INDÍCIOS DE PARTICIPAÇÃO DOLOSA. REQUISITO NÃO EXIGIDO PELA LEI OU PELA JURISPRUDÊNCIA. PRESSUPOSTOS AUTORIZADORES DA MEDIDA CONSTRITIVA QUE SE SATISFAZEM COM A SIMPLES EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS DA PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO CAUSADOR DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. LASTRO MÍNIMO EXPRESSAMENTE RECONHECIDO NO ACÓRDÃO HOSTILIZADO. PRECEDENTES.

(...)

A INDISPONIBILIDADE DE BENS É IMPLÍCITA AO COMANDO NORMATIVO DO ART. 7º DA LEI 8.429/1992.

(...)

11. Em síntese conclusiva, reconhecida a existência de elementos indiciários suficientes pelo Tribunal de origem, **impõe-se a reforma do Acórdão recorrido para que seja decretada a medida constritiva de indisponibilidade de bens do recorrido, em dimensão capaz de assegurar o integral ressarcimento do apontado prejuízo ao erário e o pagamento da multa civil a ser aplicada.**

(...)

16. Recurso Especial provido.

(REsp 1821334/BA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/09/2019, DJe 11/10/2019)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE CONTRACAUTELA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EFEITO SUSPENSIVO ATRIBUÍDO AO RECURSO ESPECIAL. COMPETÊNCIA DO STJ CONFIGURADA. PRECEDENTES. TUTELA DE URGÊNCIA. HIPÓTESE EXCEPCIONAL NÃO DEMONSTRADA.

(...)

2. A decisão que conferiu efeito suspensivo ao recurso especial decidiu de forma fundamentada no sentido de que **a decretação de indisponibilidade de bens do agente deve abranger montante que assegure o ressarcimento do prejuízo ao erário e também o pagamento de eventual condenação em multa civil. Sobre o assunto, é certo que a medida de indisponibilidade deve ser proporcional ao dano investigado,** incluindo-se nela também o valor da possível multa a ser aplicada. Precedentes do STJ.



(...)

4. Agravo interno não provido.

(AgInt no TP 429/SC, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/09/2017, DJe 15/09/2017)

Mesmo diante do entendimento adotado pela Corte Superior, a decisão atacada determinou o bloqueio de **R\$ 417.120,00** (quatrocentos e dezessete mil e cento e vinte reais), montante composto pelas seguintes parcelas:

- a) dano no valor de R\$ 55.440,00;
- b) multa civil no valor de R\$ 27.720,00;
- c) metade da multa civil (R\$ 55.440,00) prevista no art. 12, II;
- d) metade da multa civil (R\$ 278.520,00) disposta no art. 12, III da LIA, com base na remuneração deste servidor durante o ano de 2017, que foi de R\$ 5.570,40.

Através de uma análise não exploratória, verifico que o valor total, deixou de observar ao princípio da proporcionalidade, já que o Ministério Público apontou em sua inicial que os meses recebidos indevidamente, referentes à gratificação, foram os de janeiro à dezembro de 2016, que ao se levar em consideração o salário base de R\$ 2.640,00 e que a gratificação foi recebida em 100%, ou seja, no valor de R\$ 2.640,00, chegaria a somatória em 12 meses de R\$ 31.680,00 (trinta e um mil, seiscentos e oitenta reais). Sendo este o valor do dano supostamente sofrido no ano de 2016.

Em relação ao ano de 2017, a recorrente juntou aos autos os seus contracheques que demonstraram não terem sido pagas as gratificações por dedicação exclusiva (id. 494715 - Pág. 1/4), o que veda qualquer hipótese de constrição que leve em consideração supostos valores recebidos no referido ano.

Quanto à multa civil fixada juntamente com o bloqueio de bens, a sua discussão se encontra **suspensa** no Segundo Grau de Jurisdição, em razão da afetação da matéria através dos Recursos Especiais 1862792/PR e 1862797/PR, os quais geraram o Tema Repetitivo nº. 1055 de 26/06/2020. Conforme se vê do trecho do Acórdão de afetação, da lavra do Exmo. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho:

(b) oficiar aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais, no afã de comunicar a instauração deste procedimento, **a fim de que seja suspensa a tramitação dos processos em Segundo Grau de Jurisdição que versem sobre a mesma matéria**, de acordo com o disposto no art. 1.037, II do Código Fux, facultando-lhes, ainda, a prestação de informações no prazo de 15 dias, nos termos do § 1o. do art. 1.038 do Código Fux;

Delimitando o STJ, a análise do tema da seguinte maneira:

DIREITO SANCIONADOR. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. DEFINIÇÃO SE É POSSÍVEL INCLUIR OU NÃO O VALOR DE EVENTUAL MULTA CIVIL NO DECRETO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ATO DE AFETAÇÃO AO RITO DOS REPETITIVOS PELO COLEGIADO DA PRIMEIRA SEÇÃO DO STJ. OBSERVÂNCIA DO ART. 1.036, § 5o. DO CÓDIGO FUX E DOS ARTS. 256-E, II, E 256-I DO RI/STJ. SUSPENSÃO DOS FEITOS EM SEGUNDO GRAU DE JURISDIÇÃO.

1. Delimitação da tese: **definir se é possível - ou não - a inclusão do valor de eventual multa civil na medida de indisponibilidade de bens decretada na ação de improbidade**



administrativa, inclusive naquelas demandas ajuizadas com esteio na alegada prática de conduta prevista no art. 11 da Lei 8.429/1992, tipificador da ofensa aos princípios nucleares administrativos.

2. Recurso Especial afetado ao rito do art. 1.036 e seguintes do Código Fux (arts. 256-E, II e 256-I do RISTJ).

(ProAfR no REsp 1862792/PR, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 16/06/2020, DJe 26/06/2020)

Ante ao exposto, **tão somente em relação à recorrente, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE O RECURSO**, mantendo a constrição patrimonial sobre os bens da agravante, diminuindo o seu valor em respeito ao princípio da proporcionalidade, em consequência, fixo o bloqueio em **R\$ 31.680 (trinta e um mil, seiscentos e oitenta reais)**, correspondente ao recebimento da gratificação por dedicação exclusiva durante os doze meses do ano de 2016. Em relação à multa civil fixada, a sua apreciação resta suspensa em razão da sua afetação através do Tema nº. 1055 do STJ.

É como voto.

Comunique-se ao juízo de piso, para que complemente a constrição.

DIRACY NUNES ALVES
DESEMBARGADORA-RELATORA

[1] DIAS, Jean Carlos. Tutelas provisórias no novo cpc. Editora Jus Podium: Salvador. 2017. p. 33.

[2] GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco Alves. Improbidade administrativa. 9 ed. Saraiva: São Paulo. 2017. p. 1104.





TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. GRATIFICAÇÃO POR DEDICAÇÃO EXCLUSIVA. *FUMUS BONI JURIS E PERICULUM IN MORA*. A FAVOR DA ADMINISTRAÇÃO. LEI MUNICIPAL Nº. 347/99 E DECRETO Nº. 6.543/2006. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. NÃO OBSERVADO. DIMINUIÇÃO DO MONTANTE BLOQUEADO. NECESSIDADE. CAPÍTULO REFERENTE À MULTA CIVIL. ANÁLISE SUSPensa. AFETAÇÃO. TEMA Nº. 1.055 DOS RECURSOS REPETITIVOS. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.

1. A concessão da medida urgente se condiciona à presença do *fumus boni juris*, que é a probabilidade do pedido, requisito, que no caso sob análise, restou evidenciado, **uma vez que a legislação municipal veda o pagamento da dedicação exclusiva aos servidores que desempenhem qualquer outra atividade remunerada**, já que existem indícios de que a agravante não observou a norma (por supostamente exercer a advocacia privada) e mesmo assim recebeu a gratificação citada (494670 - Pág. 12/13 e 494672 - Pág. 7), o que autoriza a decretação da medida constritiva.
2. O *periculum in mora*, que está ligado à ideia de risco e prejuízo à Administração Pública, tem na medida constritiva de indisponibilidade patrimonial a forma de salvaguardá-la dos maus sofridos, que no caso, seria o recebimento indevido da gratificação por dedicação exclusiva, a ser apurado através da instrução processual. Assim, garantindo para a posteridade, o ressarcimento do erário.
3. Presentes os pressupostos para a concessão da tutela de urgência, resta a análise da sua proporcionalidade, princípio implicitamente previsto na Constituição Federal, no parágrafo único do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa e art. 8º do Código de Processo Civil.



4. Através de uma **análise não exploratória**, a decisão vergastada, que determinou o bloqueio de **R\$ 417.120,00** (quatrocentos e dezessete mil e cento e vinte reais), deixou de observar ao princípio da proporcionalidade, já que o Ministério Público apontou em sua inicial que os meses recebidos indevidamente, referentes à gratificação, foram os de janeiro à dezembro de 2016, que ao se levar em consideração o salário base de R\$ 2.640,00 e que a gratificação foi recebida em 100%, ou seja, no valor de R\$ 2.640,00, chegaria a somatória em 12 meses de R\$ 31.680,00 (trinta e um mil, seiscentos e oitenta reais). Sendo este o valor do dano supostamente sofrido no ano de 2016.
5. Em relação ao ano de 2017, a recorrente juntou aos autos os seus contracheques que demonstraram não terem sido pagas as gratificações por dedicação exclusiva (id. 494715 - Pág. 1/4), o que veda qualquer hipótese de constrição que leve em consideração supostos valores recebidos no referido ano.
6. Mantenho a constrição patrimonial sobre os bens da agravante, diminuindo o seu valor em respeito ao princípio da proporcionalidade, em consequência, fixo o bloqueio em **R\$ 31.680 (trinta e um mil, seiscentos e oitenta reais)**
7. Quanto à multa civil fixada juntamente com o bloqueio de bens, a sua discussão se encontra **suspensa** na Segunda Instância, em razão da afetação da matéria através dos Recursos Especiais 1862792/PR e 1862797/PR, os quais geraram o Tema Repetitivo nº. 1.055 de 26/06/2020.
8. Recurso conhecido e parcialmente provido.

ACÓRDÃO.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes da 2ª Turma de Direito Público, à unanimidade, conheceram e deram parcial provimento ao recurso, nos termos do voto da Relatora.

Plenário da videoconferência do dia 23/11/2020.

Belém, 23 de novembro de 2020.

DIRACY NUNES ALVES
DESEMBARGADORA-RELATORA

