

Superior Tribunal de Justiça

• • •

Jurisprudência Cível

• • •

RECURSO ESPECIAL Nº 1.315.092 - RJ (2011/0223435-9)

RELATOR: MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO

R.P/ACÓRDÃO: MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI

RECORRENTE: FIDELIS AUGUSTO MEDEIROS RANGEL

ADVOGADO: FELIPE MOREIRA DOS SANTOS FERREIRA E OUTRO(S)

RECORRIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS. PREVISÃO CONSTITUCIONAL (ART. 37, § 4º) *PERICULUM IN MORA* PRESUMIDO. *FUMUS BONI IURIS*: INDISPENSABILIDADE.

1. A indisponibilidade de bens é medida que, por força do art. 37, § 4º da Constituição, decorre automaticamente do ato de improbidade. Daí o acertado entendimento do STJ no sentido de que, para a decretação de tal medida, nos termos do art. 7º da Lei 8.429/92, dispensa-se a demonstração do risco de dano (*periculum in mora*), que é presumido pela norma, bastando ao demandante deixar evidenciada a relevância do direito (*fumus boni iuris*) relativamente à configuração do ato de improbidade e à sua autoria (REsp 1.203.133/MT, 2ª T., Min. Castro Meira, DJe de 28/10/2010; REsp 1.135.548/PR, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJe de 22/06/2010; REsp 1.115.452/MA, 2ª T., Min. Herman Benjamin, DJe de 20/04/2010; MC 9.675/RS, 2ª T., Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 03/08/2011; EDcl no REsp 1.211.986/MT, 2ª T., Min. Herman Benjamin, DJe de 09/06/2011; e EDcl no REsp 1.205.119/MT, 2ª T., Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 08/02/2011; AgRg no REsp 1256287/MT, 2ª T., Min. Humberto

Martins, DJe de 21/09/2011; e REsp 1244028/RS, 2ª T, Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 02/09/2011).

2. No caso concreto, o acórdão recorrido afirmou a presença do requisito de *fumus boni iuris* com base em elementos fáticos da causa, cujo reexame não se comporta no âmbito de devolutividade próprio do recurso especial (Súmula 7/STJ).

3. Recurso especial desprovido, divergindo do relator.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, prosseguindo o julgamento, por maioria, vencido o Sr. Ministro Relator, negar provimento ao recurso especial, nos termos do voto-vista do Sr. Ministro Teori Albino Zavascki. Votaram com o Sr. Ministro Teori Albino Zavascki (voto-vista) os Srs. Ministros Francisco Falcão e Arnaldo Esteves Lima. Não participou do julgamento o Sr. Ministro Benedito Gonçalves (RISTJ, art. 162, §2º, primeira parte).

Brasília, 05 de junho de 2012.

Ministro Teori Albino Zavascki - Relator

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2011/0223435-9 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.315.092 / RJ**

Números Origem: 00028273320108190000 201113704623 28273320108190000

PAUTA: 03/05/2012 JULGADO: 03/05/2012

Relator

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

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **ARNALDO ESTEVES LIMA**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **DENISE VINCI TULIO**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE: **FIDELIS AUGUSTO MEDEIROS RANGEL**

ADVOGADO: **FELIPE MOREIRA DOS SANTOS FERREIRA E OUTRO(S)**

RECORRIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO
– Atos Administrativos – Improbidade Administrativa

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Após o voto do Sr. Ministro Relator dando provimento ao recurso especial exclusivamente para afastar o bloqueio de bens, sem prejuízo de nova decretação, com fundamentos juridicamente adequados, se for o caso, pediu vista antecipada o Sr. Ministro Teori Albino Zavascki. Aguardam os Srs. Ministros Francisco Falcão e Arnaldo Esteves Lima.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2011/0223435-9 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.315.092 / RJ**
Números Origem: 00028273320108190000 201113704623 28273320108190000
PAUTA: 05/06/2012 JULGADO: 05/06/2012

Relator

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

Relator para Acórdão

Exmo. Sr. Ministro **TEORI ALBINO ZAVASCKI**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **ARNALDO ESTEVES LIMA**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **RAQUEL ELIAS FERREIRA DODGE**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE: FIDELIS AUGUSTO MEDEIROS RANGEL
ADVOGADO: FELIPE MOREIRA DOS SANTOS FERREIRA E OUTRO(S)
RECORRIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO
– Atos Administrativos – Improbidade Administrativa

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Prosseguindo o julgamento, a Turma, por maioria, vencido o Sr. Ministro Relator, negou provimento ao recurso especial, nos termos do voto-vista do Sr. Ministro Teori Albino Zavascki, que lavrará o acórdão.

Votaram com o Sr. Ministro Teori Albino Zavascki (voto-vista) os Srs. Ministros Francisco Falcão e Arnaldo Esteves Lima.

Não participou do julgamento o Sr. Ministro Benedito Gonçalves (RISTJ, art. 162, §2º, primeira parte).

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS. PREVISÃO CONSTITUCIONAL (ART. 37, § 4º) *PERICULUM IN MORA* PRESUMIDO. *FUMUS BONI IURIS*: INDISPENSABILIDADE.

1. A indisponibilidade de bens é medida que, por força do art. 37, § 4º da Constituição, decorre automaticamente do ato de improbidade. Daí o acertado entendimento do STJ no sentido de que, para a decretação de tal medida, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.429/92, dispensa-se a demonstração do risco de dano (*periculum in mora*), que é presumido pela norma, bastando ao demandante deixar evidenciada a relevância do direito (*fumus boni iuris*) relativamente à configuração do ato de improbidade e à sua autoria (REsp 1.203.133/MT, 2ª T., Min. Castro Meira, DJe de 28/10/2010; REsp 1.135.548/PR, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJe de 22/06/2010; REsp 1.115.452/MA, 2ª T., Min. Herman Benjamin, DJe de 20/04/2010; MC 9.675/RS, 2ª T., Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 03/08/2011; EDcl no REsp 1.211.986/MT, 2ª T., Min. Herman Benjamin, DJe de 09/06/2011; e EDcl no REsp 1.205.119/MT, 2ª T., Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 08/02/2011; AgRg no REsp 1256287/MT, 2ª T., Min. Humberto Martins, DJe de 21/09/2011; e REsp 1244028/RS, 2ª T., Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 02/09/2011).

2. No caso concreto, o acórdão recorrido afirmou a presença do requisito de *fumus boni iuris* com base em elementos fáticos da causa, cujo reexame não se comporta no âmbito de devolutividade próprio do recurso especial (Súmula 7/STJ).

3. Recurso especial desprovido, divergindo do relator.

VOTO-VISTA

O EXMO. SR. MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI:

1. Trata-se de recurso especial interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro que, em agravo de instrumento de decisão que determinou a indisponibilidade de bens do ora recorrente nos autos da ação civil pública, decidiu que deve ser mantida a medida de constrição, pois a decisão impugnada apresentou dados afirmativos da configuração de irregularidades em contrato de prestação de serviços de manutenção e limpeza dos banheiros das praias do centro da cidade. O aresto foi assim ementado:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DECISÃO AGRAVADA QUE DETERMINA A INDISPONIBILIDADE DOS BENS DE AGENTES POLÍTICOS DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS. INCONFORMISMO DO AGRAVANTE SOB A ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE RISCO DE DILAPIDAÇÃO DE SEU PATRIMÔNIO PESSOAL. DECISÃO MANTIDA. EXISTÊNCIA DE RELATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO NO SENTIDO DE SUPERFATURAMENTO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA DO MUNICÍPIO E DE PARECER TÉCNICO NO MESMO SENTIDO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 59 DESTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RECURSO CONHECIDO. PROVIMENTO NEGADO. (fl. 366)

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (fls. 380-383). Nas razões do recurso especial (fls. 386-396), o recorrente aponta violação aos arts. 7º e 16 da Lei nº 8.429/92, asseverando a impossibilidade de aplicação da medida de indisponibilidade de bens, pois não se encontram presentes os requisitos essenciais do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* hábeis a configurar a necessidade de decretação da constrição patrimonial. Aduz, ainda, que (I) “na decisão que decretou a indisponibilidade, corroborada pelo acórdão recorrido, jamais foi sequer mencionada qual seria a circunstância pela qual o recorrente estaria dilapidando os seus bens, colocando em risco futura execução em seu desfavor” (fl. 391); (II) a manutenção da medida fere “pacífica jurisprudência, construída no sentido de preservar a ampla defesa garantida constitucionalmente” (fl. 392); e (III) “medida tão gravosa como essa não pode ser concedida por mera conjectura abstrata” (fl. 395).

Nas contrarrazões (fls. 410-419), o recorrido invoca preliminares de não conhecimento e, no mérito, pede o desprovimento. Em parecer (fls. 459-465), o Ministério Público Federal opinou pelo não provimento do recurso.

O relator, Min. Napoleão Nunes Maia Filho, deu provimento ao recurso especial para afastar o bloqueio de bens, sem prejuízo de nova decretação, com fundamentos jurídicos adequados, se for o caso. O voto restou ementado nos seguintes termos:

RECURSO ESPECIAL. DIREITO SANCIONADOR. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS. ARTS. 7º E 16 DA LEI Nº 8.429/92. A CORTE DE ORIGEM FIRMOU-SE APENAS NA GRAVIDADE DO ILÍCITO, PARA DECRETAR A INDISPONIBILIDADE DE BENS DO PROMOVIDO, ORA RECORRENTE. AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DA PRÁTICA OU DA TENTATIVA DE ALIENAR, ONERAR OU DILAPIDAR BENS PATRIMONIAIS. NECESSIDADE DE *FUMUS BONI IURIS* E *PERICULUM IN MORA* PARA A IMPOSIÇÃO DA MEDIDA CONSTRITIVA. RECURSO PROVIDO, MAS APENAS PARA AFASTAR O BLOQUEIO DE BENS DO ACIONADO, SEM PREJUÍZO DO TRÂMITE DA AÇÃO E DE NOVA CONSTRITÃO, COM FUNDAMENTOS JURIDICAMENTE ADEQUADOS, SE FOR O CASO.

1. A concessão de medida cautelar de indisponibilidade patrimonial dos bens da pessoa processada sob a imputação da prática de ato de improbidade administrativa (arts. 7º e 16 da Lei nº 8.429/92) subordina-se, necessariamente, à pertinente demonstração dos seus pressupostos específicos (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*), conforme orientação consagrada na doutrina jurídica mais autorizada (TEORI ALBINO ZAVASCKI, *Antecipação de Tutela*, São Paulo, Saraiva, 1997), acompanhada pela jurisprudência do STJ: AgRg no REsp. 422.583/PR, Rel. Min. JOSÉ DELGADO (DJ 09.09.02); REsp. 469.366/PR, Rel. Min. ELIANA CALMON (DJ 02.06.03); REsp. 905.035/SC, Rel. Min. CASTRO MEIRA (DJ 18.09.07).

2. No caso em exame, não se evidenciou que tivesse o recorrente praticado ou tentado praticar atos visando onerar, dilapidar ou alienar os seus bens, ou parte deles, tendo a Corte de origem considerado bastante para a constrição apenas a gravidade do ilícito e o seu vulto, que não são suficientes para justificar a referida medida judicial de urgência.

3. A repressão a quaisquer ilícitos e a persecução da reparação dos seus danos devem se processar com estrita obediência às garantias subjetivas, pois não têm as autoridades, ainda que movidos por altos e legítimos propósitos, a potestade de superar os limites do ordenamento jurídico nem interpretar as normas, pondo-as em confronto com os superiores princípios do sistema.

4. Recurso Especial provido, mas apenas para afastar o bloqueio de bens, sem prejuízo do regular trâmite da ação e de nova decretação de indisponibilidade patrimonial, se presentes os seus pressupostos e com fundamentos juridicamente adequados à medida, se for o caso.

Pedi vista.

2. Estão presentes os requisitos de admissibilidade do recurso, razão pela qual, nesse ponto, acompanho o voto do relator. No mérito, todavia, manifesto divergência, pelas razões que seguem.

3. A indisponibilidade de bens é medida que, por força do art. 37, § 4º da Constituição, decorre automaticamente do ato de improbidade. Daí o acertado entendimento do STJ no sentido de que, para a decretação de tal medida, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.429/92, dispensa-se a demonstração do risco de dano (*periculum in mora*), que é presumido pela norma. Nesse sentido, os seguintes precedentes:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ART. 535 DO CPC. ALEGAÇÃO GENÉRICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DOS BENS. DECRETAÇÃO. REQUISITOS. ART. 7º DA LEI Nº 8.429/1992. *FUMUS BONI IURIS* DEMONSTRADO.

(...)

2. O Tribunal *a quo* concluiu pela inexistência de elementos que justificassem a indisponibilidade de bens dos recorridos, na forma do art. 7º da Lei nº 8.429/92, ao fundamento de que o decreto de indisponibilidade de bens somente se justifica se houver prova ou alegação de prática que impliquem em alteração ou redução de patrimônio, capaz de colocar em risco o ressarcimento ao erário na eventualidade de procedência da ação.

3. No especial, alega-se a existência de fundados indícios de dano ao erário – fumaça do bom direito – o que, por si só, seria suficiente para motivar o ato de constrição patrimonial, à vista do *periculum in mora* presumido no art. 7º da Lei nº 8.429/92.

4. É desnecessária a prova do *periculum in mora* concreto, ou seja, de que os réus estariam dilapidando seu patrimônio, ou na iminência de fazê-lo, exigindo-se apenas a demonstração de *fumus boni iuris*, consistente em fundados indícios da prática de atos de improbidade.

Precedentes.

(...)

6. Recurso especial provido. (REsp 1.203.133/MT, 2ª T., Min. Castro Meira, DJe de 28/10/2010)

ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – INDISPONIBILIDADE DE BENS – ART. 7º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº 8.429/1992 – REQUISITOS PARA CONCESSÃO – LIMINAR *INAUDITA ALTERA PARS* – POSSIBILIDADE.

1. O provimento cautelar para indisponibilidade de bens, de que trata o art. 7º, parágrafo único da Lei nº 8.429/1992, exige fortes indícios de responsabilidade do agente na consecução

do ato ímprobo, em especial nas condutas que causem dano material ao Erário.

2. O requisito cautelar do *periculum in mora* está implícito no próprio comando legal, que prevê a medida de bloqueio de bens, uma vez que visa a “assegurar o integral ressarcimento do dano”.

3. A demonstração, em tese, do dano ao Erário e/ou do enriquecimento ilícito do agente caracteriza o *fumus boni iuris*.

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

5. Recurso especial não provido. (REsp 1.135.548/PR, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJe de 22/06/2010)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DOS BENS. DECRETAÇÃO. REQUISITOS. ART. 7º DA LEI Nº 8.429/1992.

1. Cuidam os autos de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal no Estado do Maranhão contra a ora recorrida e outros, em virtude de suposta improbidade administrativa em operações envolvendo recursos do Fundef e do Pnae.

2. A indisponibilidade dos bens é medida de cautela que visa a assegurar a indenização aos cofres públicos, sendo necessária, para respaldá-la, a existência de fortes indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que cause dano ao Erário (*fumus boni iuris*).

3. Tal medida não está condicionada à comprovação de que os réus estejam dilapidando seu patrimônio, ou na iminência de fazê-lo, tendo em vista que o *periculum in mora* está implícito no comando legal. Precedente do STJ.

4. Recurso Especial provido. (REsp 1.115.452/MA, 2ª T., Min. Herman Benjamin, DJe de 20/04/2010).

No mesmo sentido: MC 9.675/RS, 2ª T., Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 03/08/2011; EDcl no REsp 1.211.986/MT, 2ª T., Min. Herman Benjamin, DJe de 09/06/2011; EDcl no REsp 1.205.119/MT, 2ª T., Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 08/02/2011.

4. Cumpre, todavia, ao requerente da medida cautelar a demonstração do *fumus boni iuris*, relativamente à configuração do ato de improbidade e à sua autoria. É nesse sentido a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, como se constata das seguintes ementas:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. INEXISTÊNCIA DE INDÍCIOS DE RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE, PELA PRÁTICA DOS ATOS DE IMPROBIDADE. INEXISTÊNCIA DE *FUMUS BONI IURIS*.

1. “A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem-se alinhado no sentido da desnecessidade de prova de *periculum in mora* concreto, ou seja, de que o réu estaria dilapidando seu patrimônio, ou na iminência de fazê-lo, exigindo-se apenas a demonstração de *fumus boni iuris*, consistente em fundados indícios da prática de atos de improbidade. Precedentes: REsp 1.203.133/MT, Rel. Min. Castro Meira, REsp 967.841/PA, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 08.10.2010, REsp 1.135.548/PR, Rel. Ministra Eliana Calmon, DJe 22.06.2010; REsp 1.115.452/MA, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 20.04.2010.” (REsp 1.190.846/PI, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 16.12.2010, DJe 10.2.2011).

2. Na hipótese, o Tribunal *a quo* não apenas entendeu pela inexistência do *periculum in mora*, como também pela inexistência da fumaça do bom direito. Razão que, por si só, subsiste para justificar o desbloqueio dos bens. Agravo regimental improvido (AgRg no REsp 1256287/MT, 2ª T, Min. Humberto Martins, DJe de 21/09/2011).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 535, II, DO CPC. INOCORRÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGADO PREJUÍZO AO ERÁRIO. INDISPONIBILIDADE DE BENS. *PERICULUM IN MORA* PRESUMIDO NO ART. 7º DA LEI Nº 8.429/92.

1. Cuida-se de recurso especial contra acórdão que deu provimento ao agravo de instrumento interposto por Roberto Grando contra a decisão proferida em ação cautelar inominada, conexa à ação civil pública de improbidade administrativa, na parte em que manteve a decretação da indisponibilidade de bens do ora recorrido, que havia sido deferida na Justiça Estadual, a qual foi ratificada pela decisão agravada, emanada da Justiça Federal.

2. Inicialmente, é necessário [salientar] que os órgãos julgadores não estão obrigados a examinar todas as teses levantadas pelo jurisdicionado durante um processo judicial, bastando que as decisões proferidas estejam devida e coerentemente fundamentadas, em obediência ao que determina o art. 93, IX, da Lei Maior. Isso não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC. Precedentes.

3. Por outro lado, esta Corte Superior tem posição pacífica no sentido de que não existe norma vigente que desqualifique os

agentes políticos – incluindo secretário municipal, para doutrina e jurisprudência que assim os consideram – como parte legítima a figurar no polo passivo de ações de improbidade administrativa. Precedentes.

4. Os secretários municipais se enquadram no conceito de “agente público” (político ou não) formulado pelo art. 2º da Lei nº 8.429/92 e, mesmo que seus atos pudessem eventualmente se subsumirem à Lei nº 1.079/50, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que existe perfeita compatibilidade entre o regime especial de responsabilização política e o regime de improbidade administrativa previsto na Lei nº 8.429/92, cabendo, apenas e tão somente, restrições em relação ao órgão competente para impor as sanções quando houver previsão de foro privilegiado *ratione personae* na Constituição da República vigente.

5. Sobre a aludida violação dos arts. 7º, 10 e 16 da Lei nº 8.429/92, esta Corte Superior já apontou pelo entendimento segundo o qual o *periculum in mora* em casos de indisponibilidade patrimonial por imputação de conduta ímproba lesiva ao erário é implícito ao comando normativo do art. 7º da Lei nº 8.429/92, de modo que ficava limitado o deferimento dessa medida acautelatória à verificação da verossimilhança das alegações formuladas na inicial.

Precedentes.

6. Com efeito, se por um lado exige-se, no tocante ao *fumus boni iuris*, a demonstração de possível dano ao erário, ou enriquecimento ilícito do agente, por outro, no presente caso, a instância ordinária também destacou a verossimilhança das alegações do *Parquet* quanto à ocorrência de lesão ao patrimônio público, sobretudo diante do que se depreende da decisão que deferiu a liminar.

7. Dessa forma, caracterizados os requisitos ensejadores da medida assecuratória de indisponibilidade patrimonial dos bens dos recorridos, é plenamente regular a imposição dessa medida.

8. Recurso especial provido (REsp 1244028/RS, 2ª T, Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 02/09/2011).

Registro que é também nesse sentido o entendimento que manifestei em sede doutrinária, ao registrar, com apoio em autorizada doutrina (BEDAQYE, José Roberto dos Santos. Tutela jurisdicional cautelar e atos de improbidade administrativa. *In*: BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coord.). *Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 303; NEIVA, José Antônio Lisbôa. *Improbidade administrativa: estudo sobre a demanda na ação de conhecimento e cautelar*, Niterói: Impetus, 2005, p. 133), adotada também

por outros autores (v.g.: GARCIA, Émerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*, 4ª ed., RJ: Lumen Juris Editora, 2008, p. 751), o seguinte:

Em qualquer caso, cumpre ao requerente demonstrar o requisito da verossimilhança, indispensável a qualquer medida cautelar. O risco de dano é, nesse caso, presumido, e essa é característica própria da medida constritiva, assentada em fundamento constitucional expresso (art. 37, § 4º) (ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*, 5ª ed., SP:RT, 2011, p.118).

É importante reiterar e salientar essa circunstância: a indisponibilidade de bens é medida que, por força do art. 37, § 4º da Constituição, decorre automaticamente do ato de improbidade. Daí o acertado entendimento do STJ no sentido de que, para a decretação de tal medida, dispensa-se a demonstração do risco de dano (*periculum in mora*), que é presumido pela norma, bastando ao demandante deixar evidenciada a relevância do direito (*fumus boni iuris*), ou seja, a configuração do ato de improbidade e a sua autoria.

5. No caso, o recorrente alega que, (a) “da leitura dos dispositivos, infere-se que no presente caso não se encontravam presentes os essenciais requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, hábeis a configurar a necessidade de decretação da indisponibilidade” (fl. 390), e (b) “uma medida tão gravosa como essa não pode ser concedida por mera conjectura abstrata” (fl. 395).

Contudo, o Tribunal *a quo* decidiu que:

há nos autos notícia de que o Agravante, na qualidade de Secretário Municipal de Meio Ambiente do Município de Rio das Ostras no ano de 2004, assinava planilhas e prestação de serviços em seu valor máximo contratado sem real comprovação da efetivação dos mesmos, bem como era o responsável direto pela fiscalização do contrato celebrado com a Empresa R. F. Machado Construtora Ltda (fl. 29 deste agravo de instrumento). A decisão impugnada também apresenta dados afirmativos no sentido da existência de relatório do Tribunal de Contas deste Estado, dando notícia de irregularidades no contrato discutido nos autos da ação civil pública ora combatida. Os fatos são graves, apontando aparente superfaturamento na contratação pelo Município de Rio das Ostras de serviços de manutenção e limpeza dos banheiros das praias do centro da referida cidade. A decisão guerreada aponta importante diferença entre o razoável do contrato em 2006 (R\$ 193.839,12) e o que fora efetivamente pactuado pela municipalidade (R\$ 1.159.017,97), justificando, em cognição sumária, a manutenção da indisponibilidade (fls. 368-369).

Assim, refutar essas afirmações demanda a reapreciação do conjunto fático-probatório dos autos, o que não é cabível no âmbito do recurso especial, conforme estabelece a Súmula 7 do STJ.

6. Diante do exposto, nego provimento ao recurso especial, divergindo do relator.

RELATÓRIO

1. Trata-se de Recurso Especial interposto por FIDELIS AUGUSTO MEDEIROS RANGEL, com fulcro na alínea *a* do art. 105, III da Constituição Federal, no qual se insurge contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, assim ementado:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DECISÃO AGRAVADA QUE DETERMINA A INDISPONIBILIDADE DOS BENS DE AGENTES POLÍTICOS DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS. INCONFORMISMO DO AGRAVANTE SOB A ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE RISCO DE DILAPIDAÇÃO DE SEU PATRIMÔNIO PESSOAL. DECISÃO MANTIDA. EXISTÊNCIA DE RELATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO NO SENTIDO DE SUPERFATURAMENTO DE SERVIÇO DE LIMPEZA DO MUNICÍPIO E DE PARECER TÉCNICO NO MESMO SENTIDO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 59 DESTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RECURSO CONHECIDO. PROVIMENTO NEGADO (fls. 366).

2. Opostos Embargos Declaratórios foram rejeitados, em aresto assim ementado:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA.

Os embargos de declaração são instrumento de integração do julgado, quer pela pouca inteligência de seu texto, quer pela contradição em seus fundamentos, quer, ainda, por omissão em ponto fundamental, o que não ocorre no presente feito, já que se busca neste recurso a rediscussão de matéria já apreciada e julgada, sendo certo que o julgador não está obrigado a dissertar sobre todos os dispositivos legais invocados pelas partes Embargos não providos (fls. 380).

3. Nas razões do seu Apelo Especial, alega o recorrente violação aos arts. 7o. e 16 da Lei nº 8.429/92, ao argumento de que *a gravidade dos fatos, usada como subsídio para fundamentar a indisponibilidade, mantida em sua inteireza pelo acórdão, não pode simplesmente implicar a decretação da medida, sob pena de ofensa à lógica jurídica, já que o cumprimento da pena não pode ser antecipado* (fls. 391/392).

4. O Ministério Público Federal, em parecer da lavra do ilustre Subprocurador-Geral da República AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS, manifestou-se pelo *improvemento do Agravo*.

5. É o que havia de relevante para relatar.

VOTO

RECURSO ESPECIAL. DIREITO SANCIONADOR. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS. ARTS. 7º E 16 DA LEI Nº 8.429/92. A CORTE DE ORIGEM FIRMOU-SE APENAS NA GRAVIDADE DO ILÍCITO, PARA DECRETAR A INDISPONIBILIDADE DE BENS DO PROMOVIDO, ORA RECORRENTE. AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DA PRÁTICA OU DA TENTATIVA DE ALIENAR, ONERAR OU DILAPIDAR BENS PATRIMONIAIS. NECESSIDADE DE FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA PARA A IMPOSIÇÃO DA MEDIDA CONSTRITIVA. RECURSO PROVIDO, MAS APENAS PARA AFASTAR O BLOQUEIO DE BENS DO ACIONADO, SEM PREJUÍZO DO TRÂMITE DA AÇÃO E DE NOVA CONSTRIÇÃO, COM FUNDAMENTOS JURIDICAMENTE ADEQUADOS, SE FOR O CASO.

1. A concessão de medida cautelar de indisponibilidade patrimonial dos bens da pessoa processada sob a imputação da prática de ato de improbidade administrativa (arts. 7º e 16 da Lei nº 8.429/92) subordina-se, necessariamente, à pertinente demonstração dos seus pressupostos específicos (fumus boni iuris e periculum in mora), conforme orientação consagrada na doutrina jurídica mais autorizada (TEORI ALBINO ZAVASCKI, Antecipação de Tutela, São Paulo, Saraiva, 1997), acompanhada pela jurisprudência do STJ: AgRg no REsp. 422.583/PR, Rel. Min. JOSÉ DELGADO (DJ 09.09.02); REsp. 469.366/PR, Rel. Min. ELIANA CALMON (DJ 02.06.03); REsp. 905.035/SC, Rel. Min. CASTRO MEIRA (DJ 18.09.07).

2. No caso em exame, não se evidenciou que tivesse o recorrente praticado ou tentado praticar atos visando onerar, dilapidar ou alienar os seus bens, ou parte deles, tendo a Corte de origem considerado bastante para a constrição apenas a gravidade do ilícito e o seu vulto, que não são suficientes para justificar a referida medida judicial de urgência.

3. A repressão a quaisquer ilícitos e a persecução da reparação dos seus danos, devem se processar com estrita obediência às garantias subjetivas, pois não têm as autoridades, ainda que movidos por altos e legítimos propósitos, a potestade de superar os limites do ordenamento jurídico nem interpretar as normas, pondo-as em confronto com os superiores princípios do sistema.

4. Recurso Especial provido, mas apenas para afastar o bloqueio de bens, sem prejuízo do regular trâmite da ação e de nova decretação

de indisponibilidade patrimonial, se presentes os seus pressupostos e com fundamentos juridicamente adequados à medida, se for o caso.

1. A controvérsia gira em torno da possibilidade (ou não) de se decretar a indisponibilidade de bens do promovido em Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, quando ausente (ou não demonstrada) a prática de atos (ou a sua tentativa) que induzam a conclusão de risco de alienação, oneração ou dilapidação patrimonial de bens do acionado.

2. Sobre a questão, o Tribunal *a quo* teceu as seguintes considerações, no que interessa:

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conhece-se do recurso. Razão, porém, não socorre ao Agravante. Como afirmado na decisão de fls. 322, a plausibilidade do direito não restou demonstrada, pois há nos autos notícia de que o Agravante, na qualidade de Secretário Municipal de Meio Ambiente do Município de Rio das Ostras no ano de 2004, assinava planilhas de prestação de serviços em seu valor máximo contratado sem real comprovação da efetivação dos mesmos bem como era o responsável direto pela fiscalização do contrato celebrado com a Empresa R. F. Machado Construtora Ltda (fls. 29 deste agravo de instrumento).

A decisão impugnada também apresenta dados afirmativos no sentido da existência de relatório do Tribunal de Contas deste Estado, dando notícia de irregularidades no contrato discutido nos autos da ação civil pública ora combatida.

Os fatos são graves, apontando aparente superfaturamento na contratação pelo Município de Rio das Ostras de serviços de manutenção e limpezas dos banheiros das praias do centro da referida cidade. A decisão guerreada aponta importante diferença entre o razoável do contrato em 2006 (R\$ 193.839,12) e o que fora efetivamente pactuado pela municipalidade (R\$ 1.159.017,97), justificando, em cognição sumária, a manutenção da indisponibilidade (fls. 368/369).

3. Preliminarmente, afasta-se a alegação de ausência de pré-questionamento, levantada no douto parecer ministerial, uma vez que, embora o Tribunal de origem não tenha mencionado os dispositivos legais tidos por violados, pronunciou-se sobre a matéria debatida nos autos, o que caracteriza o chamado pré-questionamento implícito. Confira-se, a propósito, a orientação do Superior Tribunal de Justiça, contida em julgamento da 2ª Turma desta Corte, seguindo precedentes:

PROCESSUAL CIVIL. PRÉ-QUESTIONAMENTO IMPLÍCITO. PRETENSÃO DE ANULAÇÃO DE LANÇAMENTO FISCAL. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL A PARTIR DA NOTIFICAÇÃO. ART. 1º DO DECRETO 20.910/32.

1. No acórdão recorrido, há um título inteiro dedicado à análise da ocorrência ou não da prescrição. Portanto, ainda que não se tenha feito expressa menção ao art. 1º do Decreto 20.910/32, a matéria por ele regulada foi devidamente enfrentada, o que basta para a ocorrência do pré-questionamento implícito.(...) (AgRg no REsp. 1.276.518/MS, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJU 01/12/2011).

4. Relativamente ao poder cautelar do Juiz, em sede de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, tenho que se trata de medida que se submete aos requisitos do *poder geral de cautela, tal como consagrado na doutrina especializada*, dos quais não há razão para desertar:

A teor do art. 7º da LIA, a medida cautelar de bloqueio dos bens do indiciado (cautelar patrimonial) pode ser decretada nos casos de lesão ao patrimônio público (art. 9º da LIA) e de enriquecimento ilícito (art. 10 da LIA), não estando prevista, portanto, para o caso de ofensa aos princípios da Administração Pública (art. 11 da LIA); mas deve ser reiterado que a sua legitimidade depende sempre da presença da aparência de bom direito (plausibilidade de êxito da ação de improbidade) e cumulativamente da demonstração de perigo concreto de ato lesivo, na demora natural da solução da lide, devidamente explicitados com base em elementos confiáveis e seguros, de acordo com a doutrina consagrada das medidas cautelares.

O deferimento da indisponibilidade de bens do indiciado (art. 7º da LIA), antes de concluído o processo de apuração do ilícito, não deve ser praticado à mão larga, sob o impacto do pedido do Ministério Público ou da Entidade Pública que alegadamente tenha sofrido a lesão ou dano – ainda que de monta – ou sob a pressão da mídia, para aplacar a sede de vingança ou de resposta que a sociedade justamente exige, mas há de se pautar na verificação criteriosa da sua necessidade; essa necessidade se demonstra, por exemplo, com a comprovação de que o indiciado se apresta a alienar (ou a simular alienar) o seu patrimônio ou parte dele, a onerar-se (ou a simular onerar-se) com dívidas súbitas ou extraordinárias, a transferir (ou tentar transferir) a titularidade ou o domínio de bens, além de outras iniciativas que denotem a intenção de desfazer-se de patrimônios ou frustrar ulteriores ressarcimentos de prejuízos (Breves Estudos Tópicos de Direito Sancionador, Fortaleza, Curumim, 2011, p.181/182).

5. Observo que o infalível magistério do ilustre Professor TEORI ALBINO ZAVASCKI, um dos mais acatados Ministros do Superior Tribunal de Justiça, escrevendo sobre o poder judicial de cautela, é nesse mesmo sentido:

A primeira nota característica dessa espécie de tutela jurisdicional (o mestre se refere à tutela cautelar) está na circunstância de fato que lhe serve de pressuposto: ela supõe a existência de uma situação de risco ou de embaraço à efetividade da jurisdição, a saber: risco de dano ao direito, risco de ineficácia da execução, obstáculos que o réu maliciosamente põe ao andamento normal do processo e assim por diante.

(...).

Em situações de risco, de perigo de dano, de comprometimento da efetividade da função jurisdicional, será indispensável, por isso, alguma espécie de providência imediata, tomada antes do esgotamento das vias ordinárias. Daí a razão pela qual se pode afirmar que a tutela destinada a prestar tais providências é tutela de urgência (Antecipação da Tutela, São Paulo, Saraiva, 1997, p. 27/28).

6. Há quem sustente – mas sem razão, com a devida vênia – que a possibilidade de bloqueio dos bens do promovido é *medida ínsita na própria Ação de Improbidade Administrativa*, como uma providência que o Juiz, com a só aceitação da inicial da ação, já poderia adotar.

7. Contudo, não se pode perder de vista que a jurisdição cautelar, *modernamente dotada de autonomia científica e didática*, não se confunde, como se sabe, com o (impropriamente) chamado *pedido principal*, ou seja, com a pretensão do autor, deduzida no feito-matriz: na verdade, se assim não for, ter-se-á de admitir que o simples acolhimento da inicial de *qualquer processo* já bastaria, por si só, para justificar a concessão de medidas liminares, sendo fora de dúvida que essa orientação representaria um manifesto exagero e, seguramente, a banalização de um *modo específico* de atuação do poder jurisdicional (o poder cautelar).

8. Reverencio os doutos entendimentos em contrário – e assinalo que não poucas manifestações o asseguram – mas alinho-me entre os que sustentam que o deferimento de medidas cautelares – quaisquer que sejam os seus conteúdos – *sempre se subordinam à devida demonstração dos seus pressupostos singulares*, sem o que a sua concessão tenderá a espraiar-se de forma imoderada e sem a aplicação de necessárias contenções formais e materiais; essa orientação segue a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, como se vê nestes julgados:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESPONSABILIDADE POR ATO DE IMPROBIDADE

ADMINISTRATIVA. FRAUDE EM CONTRATOS DE LEASING. SÓCIO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. DECRETAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE E SEQUESTRO DE BENS. CONSIDERAÇÕES GENÉRICAS. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO.

1. Acórdão a quo, que denegou agravo de instrumento cujo objetivo foi a concessão de efeito suspensivo à liminar que decretou a indisponibilidade e sequestro dos bens do recorrente em Ação Civil Pública de Responsabilidade por Ato de Improbidade Administrativa, a qual objetivou apurar fraudes no âmbito de contratos de leasing.

2. Chamamento do recorrente para integrar o polo passivo da demanda sustentado no fato de ser ele o sócio principal da empresa e ter assumido responsabilidade referente aos contratos firmados.

3. Decisum recorrido que deixou de avaliar a extensão e as consequências graves da medida tomada, além de não ter tido o cuidado de considerar a caracterização da provisoriedade das alegações iniciais do Ministério Público; não se elencam os fatos que demonstram os fortes indícios de responsabilidade, além de não expor em que consistem os riscos determinantes da decretação estatuída.

4. A indisponibilidade de bens, para os efeitos da Lei nº 8.429/92, só pode ser efetivada sobre os adquiridos posteriormente aos atos supostamente de improbidade.

5. A decretação da disponibilidade e o sequestro de bens, por ser medida extrema, há de ser devida e juridicamente fundamentada, com apoio nas regras impostas pelo devido processo legal, sob pena de se tornar nula.

6. Inocorrência de verificação dos pressupostos materiais para decretação da medida, quais sejam, existência de fundada caracterização da fraude e o difícil ou impossível ressarcimento do dano, caso comprovado.

7. Enquanto os bens financiados em garantia ao contrato não forem buscados e executados, em caso de inadimplência, para sustentar, com as suas vendas, as prestações assumidas, é impossível, juridicamente, falar-se em prejuízo patrimonial decorrente do referido negócio jurídico. Os bens financiados são da empresa arrendadora; são apenas entregues ao financiado que, após o término do contrato, poderá optar pela sua compra.

8. Inobservância do Princípio da Proporcionalidade (mandamento da proibição de excesso), tendo em vista que não foi verificada a correspondência entre o fim a ser alcançado por uma disposição normativa e o meio empregado, a qual deve ser juridicamente a melhor possível.

9. A desconsideração da pessoa jurídica é medida excepcional que só pode ser decretada após o devido processo legal, o que torna a sua ocorrência em sede liminar, mesmo de forma implícita, passível de anulação.

10. Agravo regimental provido. Recurso especial provido, para cassar os efeitos da indisponibilidade e do sequestro dos bens do recorrente (AgRg no REsp. 422.583/PR, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, DJ 09.09.2002).

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA. – INEXISTÊNCIA.

1. A indisponibilidade de bens na ação civil pública por ato de improbidade pode ser requerida na própria ação, independentemente de ação cautelar autônoma.

2. A medida acautelatória de indisponibilidade de bens só tem guarida quando há fumus boni iuris e periculum in mora. O só ajuizamento da ação civil por ato de improbidade não é suficiente para a decretação da indisponibilidade dos bens.

3. Recurso especial parcialmente provido (REsp. 469.366/PR, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJ 02.06.2003).

AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LIMINAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS. REQUISITOS. FUMUS BONI JURIS E PERICULUM IN MORA.

1. O fato de ser admitida a petição inicial da ação de improbidade não gera a presunção de que o réu irá desviar ou dilapidar seu patrimônio a ponto de dispensar a necessária configuração do periculum in mora para o deferimento do pedido liminar de indisponibilidade de bens.

2. Acórdão que entendeu desnecessária a análise acerca do periculum in mora para a concessão da liminar é nulo.

3. Recurso especial provido em parte para anular a decisão e determinar o retorno dos autos ao Tribunal a quo, para que realize novo julgamento (REsp. 905.035/SC, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJ 18.09.2007).

9. Deve-se assinalar que os atos noticiados na Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa são inegavelmente graves – ou são mesmo absolutamente graves – e merecem, sem dúvida alguma, a repressão e a censura jurídicas por meio a atuação judicial, mas, no exercício e no desempenho dessa relevante atividade, deve o Magistrado respeitar, em todos os casos, por mais graves que sejam, os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, do devido processo legal e da presunção de inocência, insculpidos superiormente no ordenamento jurídico.

10. Aliás, o desafio da jurisdição moderna – *máxime em sede sancionadora* – é precisamente o de realizar as tarefas da repressão às ilicitudes sem descambar para a inobservância das garantias processuais das pessoas processadas, *embora ceder a essa tentação seja uma ideia que ronda permanentemente, como um fantasma, o exercício*

da jurisdição repressiva, inclusive (ou sobretudo) no âmbito penal, onde as ilicitudes são mais agressivas e ofendentes dos mais altos valores socialmente prezáveis.

11. Anote-se que, no contexto da jurisdição cautelar (seja genérica ou específica), para o deferimento de medidas liminares ou antecipatórias, deve o Julgador assegurar-se que estejam presentes os seus requisitos autorizadores, quais sejam, o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*, pois se trata de providência que tem finalidade *exclusivamente preventiva*, não veiculando, portanto, qualquer eficácia dotada de definitividade; nos casos de restrição à disponibilidade de bens patrimoniais de qualquer espécie, seria desnecessário dizer que a tutela cautelar, dada a sua provisoriedade, *não carrega qualquer eficácia expropriatória*.

12. No caso concreto, não houve a *imprescindível demonstração*, pelo duto órgão ministerial, de qualquer ato ou tentativa de ato, por parte do réu, de dilapidar o seu patrimônio ou parte dele, *sendo certo que essa demonstração é juridicamente indescartável para o deferimento judicial de medida cautelar de indisponibilidade de bens*, como já orientou esta Corte:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE. INDISPONIBILIDADE DE BENS. AGRAVO DE INSTRUMENTO. POSSIBILIDADE DE SE DECRETAR A MEDIDA CAUTELAR NA HIPÓTESE DE APLICAÇÃO DE MULTA PECUNIÁRIA. REQUISITO OBJETIVO. PROVA DA DILAPIDAÇÃO DO PATRIMÔNIO. IMPRESCINDIBILIDADE. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. Não há prevalecer o fundamento firmado pelo Tribunal de origem no sentido da impossibilidade de se decretar a indisponibilidade dada a natureza pecuniária da sanção a ser aplicada no caso de procedência da ação de improbidade.

2. É irrazoável a indisponibilidade de todos os bens do recorrido, a considerar, em especial, a ausência de elementos concretos a evidenciar, in casu, a possibilidade de dilapidação dos bens.

3. Agravo regimental não provido (AgRg no REsp. 1.168.259/RJ, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, DJe 03/05/2011).

13. Assim, em que pese haver algumas decisões em sentido contrário, afirmando ser a cautelaridade ínsita à Ação de Improbidade Administrativa, deve prevalecer a orientação pré-definida por este Superior Tribunal de Justiça, a fim de se promover a segurança jurídica e impedir que sejam cometidos excessos ou condutas imoderadas, invocando-se o princípio da razoabilidade para deferimento de cautelar de indisponibilidade de bens; no mesmo sentido ensina o Professor MARINO PAZZAGLINI FILHO, ao comentar o princípio da razoabilidade:

A razoabilidade significa a justeza, a coerência da ação administrativa em face do fato ou de motivo que a originou. Ela tem que ser resultante de motivo razoável e justo (aceitável, sensato, não excessivo) que legitima, por necessidade social, sua prática (Lei de Improbidade Administrativa Comentada, São Paulo, Atlas, 2005, p. 41).

14. Por fim, adverte-se que deve haver o máximo de moderação – e mesmo de prudência – na autorização de constrição patrimonial dos bens materiais da pessoa imputada de improbidade, porquanto se trata de medida *altamente vexatória* que não deve ser praticada à mão larga, mas somente quando se observar, escrupulosamente, todo o elenco de garantias processuais.

15. A repressão a quaisquer ilícitos e a persecução da reparação dos seus danos, devem se processar com estrita obediência às garantias subjetivas, pois não têm as autoridades, ainda que movidos por altos e legítimos propósitos, a potestade de superar os limites do ordenamento jurídico, nem interpretar as normas pondo-as em confronto com os superiores princípios do sistema; aliás, o Professor NORBERTO BOBBIO já advertia, com inteira e total propriedade, que *nenhuma norma jurídica pode ser apreendida ou compreendida fora do ordenamento em que se integra, por isso que somente com a visão sincrética em todo o sistema é que se pode reconhecer a aplicabilidade dos enunciados normativos*.

16. Ante o exposto, dá-se provimento ao Recurso Especial, afirmando que o deferimento de tutela cautelar, no âmbito de Ação de Improbidade Administrativa, submete-se à demonstração – e não apenas à alegação – dos seus requisitos processuais: aparência de bom direito material e indícios de que o réu pratica, ou se apresta a praticar, atos de alienação ou de oneração patrimonial.

17. Reitero a autonomia do Processo Cautelar, renovando o argumento de que a utilização das tutelas de urgência *não dispensa* a demonstração dos seus pressupostos específicos, ainda que o pedido seja incidente em Ação de Improbidade Administrativa.

18. É como voto.