

*Gabinete do Desembargador Alan Sebastião de Sena Conceição*

---

**AGRAVO DE INSTRUMENTO**

**Nº 243211-23.2016.8.09.0000 (201692432117)**

**COMARCA DE FORMOSA**

**AGRAVANTE : PEDRO IVO DE CAMPOS FARIA**

**AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO**

**RELATOR : DES. ALAN SEBASTIÃO DE SENA CONCEIÇÃO**

**VOTO**

De início, registro que o presente recurso foi interposto contra decisão interlocutória proferida e publicada sob a égide do Código de Processo Civil de 1973, sendo, pois, o regramento jurídico nele contemplado o regente de sua admissibilidade e cabimento, ficando a cargo da nova Lei Adjetiva Civil, com aplicação imediata, as disposições relativas especialmente ao seu rito.

Configurados os pressupostos legais de admissibilidade do recurso, dele conheço.

Conforme relatado, trata-se de agravo de instrumento interposto por Pedro Ivo de Campos Faria em face de decisão liminar positiva proferida nos autos da "Ação Civil

*Gabinete do Desembargador Alan Sebastião de Sena Conceição*

---

Pública por Ato de Improbidade Administrativa” proposta em seu desfavor e de outros pelo Ministério Público Estadual.

No *decisum* agravado, o magistrado *a quo* determinou a indisponibilidade de bens dos requeridos até o limite do valor postulado para o ressarcimento do erário, qual seja, de R\$ 1.084.271,70 (um milhão, oitenta e quatro mil, duzentos e setenta um reais e setenta centavos).

Na análise do presente, não se pode olvidar que o agravo de instrumento consiste em recurso *secundum eventum litis* e, portanto, nele, o exame da *vexata quaestio* deve se limitar, tanto quanto possível, ao acerto ou desacerto da decisão prolatada no juízo singular, razão pela qual não se afigura conveniente, em regra, o órgão *ad quem* externar manifestação acerca de matéria estranha ao *decisum* alvo da insurgência.

O cerne da questão cinge-se em verificar a presença dos requisitos legais exigidos para a concessão de medida liminar atacada, *ex vi* do disposto no artigo 7º da Lei nº 8.429/92, que assim dispõe sobre a medida acautelatória de indisponibilidade de bens:

“Art. 7º. Quando o ato de

*Gabinete do Desembargador Alan Sebastião de Sena Conceição*

---

**improbidade causar lesão** ao patrimônio público ou **ensejar enriquecimento ilícito**, caberá à autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito."

Discorrendo sobre o tema, **Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves**, ilustres Promotores de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, *in* *Improbidade Administrativa*, Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, 3ª edição, 2ª Tiragem, p.766/771, assim se expressam:

**"14.2.2.1 Indisponibilidade de Bens**  
A obrigação de reparar o dano é

*Gabinete do Desembargador Alan Sebastião de Sena Conceição*

---

regra que se extrai do art. 159 do CC, tendo merecido expressa referência por parte do texto constitucional (art. 37, § 4º) e pela própria Lei de Improbidade (art. 5º).

... O desiderato de "integral reparação do dano" será alcançado, assim, por intermédio da decretação de indisponibilidade de tantos bens de expressão econômica (dinheiro, móveis, veículos, ações, créditos de um modo geral etc.) quantos bastem ao restabelecimento do status quo ante.

... Em razão da regra contida no art. 797 do CPC, pode o magistrado determinar de ofício a indisponibilidade de bens, providência que, no entanto, só deve ser adotada em hipóteses excepcionais a fim de que não se macule a imparcialidade característica da função de julgar.

**Ressalte-se que a indisponibilidade**

*Gabinete do Desembargador Alan Sebastião de Sena Conceição*

---

de bens é medida que pode ser requerida nos próprios autos da ação principal, na forma do art. 12 da Lei nº 7.347/85.” Negritei.

Em comento a tal dispositivo, o doutrinador **Marcelo de Figueiredo**, *apud* Improbidade Administrativa – Comentários à Lei nº 8.429/92 e Legislação Complementar, Malheiros Editores, 1995, p. 33/34, também esclarece que:

“A disposição constante do art. 7º tem nítida feição acautelatória. Autoriza a indisponibilidade dos bens do indiciado.

(...) A indisponibilidade é medida de cunho emergencial e transitório. Sem dúvida, com ela, procura a lei assegurar condições para a garantia do futuro ressarcimento civil.”  
Negritei.

Calha salientar que nas ações de improbidade administrativa, a norma específica – Lei nº 8.429/92 – prevê expressamente três espécies de medidas cautelares: a indisponibilidade de bens (artigo 7º); o sequestro (artigo 16); e o

*Gabinete do Desembargador Alan Sebastião de Sena Conceição*

---

afastamento temporário de cargo, emprego ou função (artigo 20, parágrafo único). Não obstante, com fulcro no poder geral de cautela (artigo 798 do Código Processual de 1973), afigura-se admissível a adoção de outras medidas para assegurar a efetividade da medida provisória na ação em referência, tanto aquelas nominadas como as inominadas.

Disso decorre que a indisponibilidade de bens em ação de improbidade administrativa, dada a sua natureza acautelatória, é possível antes mesmo do recebimento da petição inicial.

Em reforço à assertiva, destaco a orientação firmada pelo Superior Tribunal de Justiça, em sede das “Jurisprudências em Teses”, na Edição nº 38, item 11, merecendo destaque o seguinte precedente:

“ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS. REQUISITOS. 1. Hipótese de deferimento liminar da medida de indisponibilidade de bens do agravante, **sem sua prévia manifestação, para garantir o**

*Gabinete do Desembargador Alan Sebastião de Sena Conceição*

---

**integral ressarcimento do suposto dano ao erário.** 2. A medida cautelar de indisponibilidade de bens pode ser concedida *inaudita altera pars*, antes mesmo do recebimento da petição inicial da ação de improbidade administrativa. 3. Constatados pelas instâncias ordinárias os **fortes indícios do ato de improbidade administrativa** (*fumus boni iuris*), é cabível a decretação de indisponibilidade de bens, **independentemente da comprovação de que o réu esteja dilapidando seu patrimônio ou na iminência de fazê-lo, pois o periculum in mora está implícito no comando legal** (REsp 1.366.721/BA, 1ª Seção, Relator p/ acórdão Ministro Og Fernandes, julgado sob o rito do art. 543-C do CPC, DJe 19.09.2014). 4. Agravo regimental desprovido." (1ª Turma, AgRg no AREsp nº 671281/BA, Rel. Min. Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª

*Gabinete do Desembargador Alan Sebastião de Sena Conceição*

---

**Região), DJe de 15/09/2015).**

Portanto, não resta dúvida de que a medida liminar de indisponibilidade dos bens destina-se a assegurar, em ação civil pública, a reparação do dano causado ao patrimônio público em face da prática de atos em tese tipificados na Lei de Improbidade Administrativa.

E, no tocante aos requisitos para a concessão da aludida medida, basta a plausibilidade da pretensão deduzida, assim entendida a possibilidade de êxito da demanda, ou seja, a considerável probabilidade da concretização do ato tipificado na lei específica, cuja averiguação se dá por meio de cognição sumária não exauriente a partir dos elementos disponíveis no momento em que proferido o *decisum*.

Com efeito, a tutela de indisponibilidade de bens prevista no artigo 7º da Lei de Improbidade Administrativa consiste em tutela provisória sob a espécie evidência, não sendo, pois, exigível a comprovação do perigo de dano para o deferimento da medida.

Consoante orientação do Superior Tribunal de Justiça, "a indisponibilidade de bens é medida que, por força do art. 37, § 4º da Constituição,



*Gabinete do Desembargador Alan Sebastião de Sena Conceição*

---

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).” (STJ, REsp nº 1.315.092/RJ, **Relator p/ Acórdão Min. Teori Albino Zavascki.**, DJe de 14/06/2012).

Ao que se nota, o intérprete final da legislação infraconstitucional proclama que – em se tratando de ato de

*Gabinete do Desembargador Alan Sebastião de Sena Conceição*

---

improbidade administrativa – o *periculum in mora* milita em favor da sociedade, sendo, portanto, presumido, o que torna dispensável prova concreta de dilapidação patrimonial.

Na esteira dessa compreensão revela-se oportuna e precisa a manifestação do ilustre Procurador de Justiça, **Dr. Waldir Lara Cardoso**, especialmente no que tange à constatação de fundados indícios da tipificação da conduta imputada aos agravantes. Confira-se, *verbis*:

“No caso em apreço, mostra-se procedente a medida de indisponibilidade de bens prevista no art. 7º, da Lei nº 8.429/1992, diante dos indícios robustos de prática de atos de improbidade administrativa pelo agravante, bem como a desproporcionalidade na fixação dos honorários advocatícios.

Nota-se que o agravante, como Prefeito de Formosa, contratou a requerida Urbi Assessoria Especializada, frustrando o procedimento licitatório para o



tribunal  
de justiça  
do estado de goiás



*Gabinete do Desembargador Alan Sebastião de Sena Conceição*

---

cargo de advogado do Município, estabelecendo o critério de inexigibilidade de licitação quando não havia notória especialização nem singularidade do objeto, fixando também o pagamento em percentual de contrato de risco, violando expressamente a Decisão Plenário nº 14/06, do Tribunal de Contas dos Municípios.

Além do que, como Prefeito de Formosa, permitiu que a requerida Urbi Assessoria Especializada, participasse do Termo de Acordo junto à CELG D, embora não tivesse legitimidade, tendo referida empresa recebido o valor de R\$ 1.084.271,70, a título de honorários de sucumbência.

Indubitavelmente, o Município de Formosa obteve benefícios ao realizar o acordo com a sociedade de economia mista, todavia, não

*Gabinete do Desembargador Alan Sebastião de Sena Conceição*

---

pode o escritório de advocacia, com a autorização do Prefeito, receber honorários de sucumbência desproporcionais, os quais prejudicam o erário municipal e desrespeitam a decisão plenária proferida pelo Tribunal de Contas dos Municípios.

Vale sintetizar que o agravante, como Prefeito de Formosa, autorizou a contratação irregular de escritório jurídico e o pagamento de honorários de sucumbência irrazoáveis e ilegais consoante orientação da Corte de Contas.

Ao meu sentir, os elementos constantes nos autos mostram-se suficientes para configurar o fundado indício de responsabilidade, a ensejar, nesta fase do processo, em sede de agravo de instrumento, o deferimento da constrição liminar dos bens até o valor de R\$ 1.084,271,70 (um milhão, oitenta e

*Gabinete do Desembargador Alan Sebastião de Sena Conceição*

---

quatro mil, duzentos e setenta e um reais e setenta centavos).

(...)

Na confluência do exposto, a decisão agravada deverá ser mantida, para que a medida extrema de indisponibilidade de bens do agravante acautele o patrimônio do Município de Formosa, restando clara a incidência dos requisitos autorizadores da medida, inexistindo ilegalidade ou teratologia na decisão agravada." (*sic*, fls.1.706/1.708).

No mesmo trilhar, este egrégio Tribunal de Justiça vem proferindo os seus julgamentos em casos similares, *ipsis litteris*:

"AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LIMINAR BASEADA EM INQUÉRITO CIVIL. VALIDADE. INDISPONIBILIDADE DE BENS DOS RÉUS.

*Gabinete do Desembargador Alan Sebastião de Sena Conceição*

---

REQUISITOS PREENCHIDOS. DESNECESSIDADE DE *PERICULUM IN MORA* CONCRETO. **FUMUS BONI IURIS. INDÍCIOS DA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE.** PODER DISCRICIONÁRIO DO JUIZ. 1 - Em razão da informalidade presente no inquérito civil, que não é um processo administrativo, mas um procedimento de caráter preparatório, que não impõe limitações, ou restrições, nele não incide o contraditório. 2 - O juiz poderá conceder mandado liminar, com, ou sem justificção prévia, em decisão sujeita a agravo (artigo 12, da Lei de Ação Civil Pública). Por outro lado, a Lei de Improbidade Administrativa é clara ao dispor que ocorrendo lesão ao patrimônio público dar-se-á o integral ressarcimento do dano; em caso de enriquecimento ilícito perderá o agente público ou terceiro beneficiário os bens ou valores acrescidos ao seu

*Gabinete do Desembargador Alan Sebastião de Sena Conceição*

---

patrimônio; e que quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público para a indisponibilidade dos bens do indiciado (artigos 5º, 6º e 7º). 3 - A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem alinhado seu entendimento no sentido de considerar desnecessária a prova de *periculum in mora* concreto, ou seja, de que a parte Ré está dilapidando o seu patrimônio, ou na iminência de o fazê-lo, exigindo-se apenas a demonstração de *fumus boni iuris*, consistente em fundados indícios da prática de atos de improbidade. **4 - Demonstrado o requisito do *fumus boni iuris*, de plano, consubstanciado nos indícios da prática de ato de improbidade administrativa pelo Réu/Agravante,**

*Gabinete do Desembargador Alan Sebastião de Sena Conceição*

---

a manutenção do ato judicial que deferiu a indisponibilidade de seus bens, solidariamente aos demais Réus, é medida que se impõe. 5 - A modificação do julgado que concede medida liminar somente é admissível, quando evidenciado que este se encontra eivado de ilegalidade, ou teratologia, o que não se revela no caso vertente. Agravo de instrumento conhecido e desprovido." (5ª CC, AI nº 478243-76.2014.8.09.0000, **Rel. Dr. Delintro Belo de Almeida Filho**, DJe nº 1843 de 07/08/2015).

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO *SECUNDUM EVENTUM LITIS*. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS. INEXISTÊNCIA. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. PRESCRIÇÃO. DANO AO ERÁRIO. IMPRESCRITÍVEL. LIMINAR. INDISPONI-



*Gabinete do Desembargador Alan Sebastião de Sena Conceição*

---

BILIDADE DE BENS. REQUISITOS LEGAIS PRESENTES. DECISÃO MANTIDA. 1 - O agravo de instrumento é um recurso *secundum eventum litis*, devendo permanecer adstrito ao acerto ou desacerto da decisão agravada. 2 - As ações de improbidade administrativa têm natureza cível, de modo que não prospera a alegação de foro por prerrogativa de função, o qual se limita às ações penais. 3 - Não há falar em nulidade da decisão por ausência de fundamentação quando da sua análise é possível extrair as razões de convencimento do magistrado que levaram ao entendimento manifestado. 4 - A pretensão de ressarcimento de danos ao erário é imprescritível. Precedentes do STJ. 5 - Dada a sua natureza acautelatória, a medida de indisponibilidade de bens pode ser deferida nos autos da ação de improbidade administrativa antes

*Gabinete do Desembargador Alan Sebastião de Sena Conceição*

---

mesmo da notificação a que se refere o art. 17, § 7º, da Lei nº. 8.429/92, quando presentes indícios suficientes de responsabilidade na prática de ato de improbidade causador de dano ao erário (*fumus boni iuris*), dispensando-se a comprovação de dilapidação patrimonial, uma vez que o *periculum in mora* está implícito no comando legal, ou seja, é presumido. Precedentes do STJ. 6 - A indisponibilidade (art. 7º, Lei nº. 8.429/92) deve recair sobre tantos bens quantos forem necessários para assegurar o integral ressarcimento do eventual prejuízo ao erário, inclusive sobre aqueles adquiridos anteriormente à conduta reputada ímproba. Agravo de instrumento conhecido e desprovido." (5ª CC, AI nº 376310-26.2015.8.09.0000, da minha Relatoria, DJe nº 1987 de 11/03/2016).

*Gabinete do Desembargador Alan Sebastião de Sena Conceição*

---

Não excede registrar os fundamentos sob os quais se assentou a valoração do juiz da causa, merecendo destaque o seguinte excerto do *decisum* objurgado:

" (...)

Ora, os documentos colacionados permitem a constatação de que a negociação com a CELG D efetivamente ocorreu após o encerramento do contrato n. 212/2009. Não obstante, os honorários advocatícios em montante superior a um milhão foram destinados à terceira requerida que, inclusive, executa nesta Vara outros milhões contra o Poder Público a título de cobrança pelos 15% do ajuste. No processo em questão já foi até expedido precatório.

Merece registro que, a irregularidade da contratação de serviços advocatícios sem licitação já foi até externada por este juízo

*Gabinete do Desembargador Alan Sebastião de Sena Conceição*

---

ao julgar, em decisão que ainda será reanalisada pela Superior Instância, procedente a Ação Civil Pública (processo nº 201104957986), em 10/08/2015, declarando a nulidade dos decretos de inexigibilidade de licitação e conseqüentemente de contratos pelo Poder Público nesta situação.

Sem adentrar nos demais fundamentos para não adiantar o posicionamento deste juízo, tenho que tal circunstância, por si só, permite o deferimento do pedido.

Registro que o requerimento de condenação postula valor superior a um milhão de reais, sendo este o limite da cautela que deve recair sobre os bens dos requeridos, já que nesta situação o periculum in mora se configura pelo receio de dilapidação patrimonial, ocasionando a ineficácia de uma

*Gabinete do Desembargador Alan Sebastião de Sena Conceição*

---

futura decisão condenatória.

Assim, **CONCEDO A MEDIDA LIMINAR** determinando a indisponibilidade de bens dos requeridos até o limite do valor postulado para ressarcimento ao erário, qual seja, o de R\$ 1.084.271,70 (um milhão, oitenta e quatro mil, duzentos e setenta e um reais e setenta centavos).  
(...)."

Acrescento que a contratação de serviços de advocacia por ente público sem prévio procedimento licitatório é medida excepcional que exige acurada análise das particularidades do caso concreto para autorizar conclusão no sentido de lisura no procedimento.

O Supremo Tribunal Federal já listou os seguintes parâmetros para tanto: "a) existência de procedimento administrativo formal; b) notória especialização profissional; c) natureza singular do serviço; d) demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e) cobrança de preço compatível com o

*Gabinete do Desembargador Alan Sebastião de Sena Conceição*

---

praticado pelo mercado.” (Inquérito 3074 / SC – Relator(a):  
Min. Roberto Barroso – Julgamento: 26/08/2014 – Primeira Turma).

Finalmente, registro que a indisponibilidade dos bens não possui o condão de antecipar a culpabilidade dos agentes públicos, além de ser perfeitamente reversível.

Por óbvio, a efetiva existência do ato de improbidade administrativa somente comporta análise por ocasião do julgamento do mérito da demanda, após a regular oitiva dos requeridos e produção das provas pertinentes, em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Destaco, ainda, a provisoriedade da medida agravada, que pode ser modificada pelo juiz *a quo* a qualquer tempo no curso do processo quando assim autorizar o contexto probatório dos autos.

Nesses termos, considerando a elevada quantia cobrada do ente municipal pelos serviços advocatícios prestados, cuja contratação sequer se alberga em procedimento licitatório próprio, bem assim a circunstância de que os contratos administrativos previstos na Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) não admitem prorrogação tácita, nos moldes do art. 57, § 2º e § 3º, do citado diploma legal, restam evidenciados indícios suficientes da

*Gabinete do Desembargador Alan Sebastião de Sena Conceição*

---

tipificação, em tese, de conduta ímproba causadora de prejuízo ao erário, revelando-se imperativa, portanto, a adoção de medida cautelar para resguardar eventual ressarcimento.

Por fim, não poderia deixar de registrar que a decisão agrava já foi submetida a este Colegiado por força do Agravo de Instrumento nº 330773-07.2015.8.09.0000 (201593307730) interposto pelos demais requeridos na ação civil pública em que proferido o decisum aqui agravado, oportunidade em que restou confirmada *in totum*.

Ao teor do exposto, **CONHEÇO DO AGRAVO DE INSTRUMENTO, MAS NEGO-LHE PROVIMENTO** para manter intacta a decisão objurgada, por seus próprios fundamentos e estes ora agregados.

É o voto.

Goiânia,

**ALAN SEBASTIÃO DE SENA CONCEIÇÃO**  
**RELATOR**

**AGRAVO DE INSTRUMENTO**

**Nº 243211-23.2016.8.09.0000 (201692432117)**

**COMARCA DE FORMOSA**

**AGRAVANTE : PEDRO IVO DE CAMPOS FARIA**

**AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO**

**RELATOR : DES. ALAN SEBASTIÃO DE SENA CONCEIÇÃO**

**EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO *SECUNDUM EVENTUM LITIS*. AÇÃO CÍVIL PÚBLICA. LIMINAR. INDISPONIBILIDADE DE BENS. POSSIBILIDADE. REQUISITOS LEGAIS. DECISÃO CONFIRMADA.** I – O agravo de instrumento consiste em recurso *secundum eventum litis* e, por isso, conveniente o órgão *ad quem* se limitar ao exame do acerto ou desacerto do *decisum* hostilizado. II – A concessão de medida liminar *inaudita altera pars* de indisponibilidade de bens dos investigados antes da apresentação da peça de defesa encontra amparo no § 9º do artigo 17 da Lei nº 8.429/92. III – Configurada a plausibilidade da pretensão deduzida em sede de ação civil pública, ou seja, a existência de



*Gabinete do Desembargador Alan Sebastião de Sena Conceição*

---

fortes indícios de que a conduta imputada aos réus se amolda à figura típica descrita em tese na lei, irrepreensível se afigura a concessão de medida liminar para tornar indisponível o patrimônio, a fim de assegurar o integral ressarcimento de eventual dano ao erário. IV – O perigo de dano em casos tais é presumido, pois milita em prol da sociedade, sendo dispensável prova concreta de eventual dilapidação do patrimônio por parte do demandado. **AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E DESPROVIDO.**