

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. INCLUSÃO DA MULTA CIVIL. VASTA JURISPRUDÊNCIA

Gina Copola

I – A multa civil é a sanção pecuniária imposta em razão do dano experimentado pela Administração – *qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, e também entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual*, conforme art. 1º, caput, e parágrafo único, da Lei federal nº 8.429/92 – em decorrência da prática de atos de improbidade administrativa, que podem ser de afronta a princípios da Administração de dano ao erário, ou de enriquecimento ilícito.

Com todo efeito, a multa civil constitui uma das sanções previstas no art. 12, da Lei federal nº 8.429, de 1.992, sendo que na hipótese do art. 9º - atos de improbidade por enriquecimento ilícito – a multa civil prevista é de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial; no caso do art. 10 – atos de improbidade por dano ao erário – a multa civil prevista é de até duas vezes o valor do dano, e, por fim, na hipótese do art. 11 – atos de improbidade por afronta aos princípios da Administração – a multa civil prevista é de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente.

É de império ter presente que “*na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente*”, conforme reza o parágrafo único, do art. 12, da Lei nº 8.429, de 1.992, ou seja, a multa civil, assim como as demais penas da LIA, não pode ser aplicada de forma desmedida ou exagerada, devendo ser observada, de tal sorte, a proporcionalidade.

II - Ocorre que é extremamente comum a propositura de ações de improbidade administrativa com pedidos de medida liminar – ou tutela antecipada – de bloqueios de bens dos requeridos, e o pedido formulado pelo autor, via de regra, inclui o bloqueio do valor do suposto dano acrescido do valor pedido a título de multa civil, cujo montante deverá ser a final arbitrado pelo Juiz, e não determinado pela parte autora.

Conforme é cediço em direito, a *multa civil tem natureza sancionatória e não reparatória, e, assim, ela não pode ser incluída na indisponibilidade liminar*, conforme a jurisprudência do e. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem decidido.

É o que se lê do v. acórdão proferido no Agravo de Instrumento nº **2081578-58.2017.8.26.0000**, rel. Desembargador MARCOS PIMENTEL TAMASSIA, 1ª Câmara de Direito Público, julgado em 23 de outubro de 2017, com a seguinte ementa:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO - Ação de improbidade administrativa - Decisão recorrida que decretou a indisponibilidade e o bloqueio dos bens, bem como suprimiu a fase processual de defesa prévia – (...) Decreto de indisponibilidade de bens - Possibilidade - Limitação - Exclusão da multa civil - Decisão reformada parcialmente - Recurso provido em parte”

E consta do v. voto condutor que cita precedente também desse c. Tribunal:

“Por consubstanciar medida voltada à garantia da plena efetividade do futuro julgado portanto, visando à manutenção de situação material à execução de eventual título executivo judicial, há que se reconhecer os seus limites, precisamente, no dano suportado pelo Erário.

Posto que os atos de improbidade sejam extremamente graves e vulnerem as balizas do Estado

Democrático de Direito, não são eles suficientes à total supressão do direito de propriedade do agente ímprobo, de modo que o eventual decreto de indisponibilidade de bens deve se jungir ao dano apurado e/ou estimado, sem a inclusão da multa civil.

Isto porque a multa civil tem natureza sancionatória e não reparatória, e, assim, ela não pode ser incluída na indisponibilidade liminar, como já decidiu esta Corte Paulista:

“Além disso, mesmo que, no curso do processo, fique demonstrada plenamente a ocorrência do dano moral difuso, o fato é o que seu dimensionamento quantitativo fica na dependência de arbitramento judicial, o que torna temerária a fixação, no início do processo, de qualquer valor que sirva de base para promover a indisponibilidade.

O mesmo se diga com relação à multa civil, que, se for o caso, ostentará valor cuja fixação deve observar os princípios da proporcionalidade e da individualização, ou seja, dependente inteiramente de elementos de convicção aferíveis apenas no curso de regular instrução processual”. (Agravo de Instrumento nº 0237351-09.2012.8.26.0000, Rel. Des. Maria Olívia Alves, j. 29.7.2013, v.u.)” (com negritos e itálicos originais)

Ainda no mesmo exato sentido são os v. acórdãos proferidos por esse e. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no AI nº 2067528-27.2017.8.26.0000, rel. MARCOS PIMENTEL TAMASSIA, j. 04/10/2017 e AI nº 2038954-91.2017.8.26.0000, rel. MARCOS PIMENTEL TAMASSIA, j. 25/07/2017, uma vez que, repita-se, *a multa civil tem natureza sancionatória e não reparatória, e, assim, ela não pode ser incluída na indisponibilidade liminar.*

III – Nesse mesmo diapasão, ainda, são os v. acórdãos:

Vejamos:

a) AI 20364443720198260000, relatora Des. LUCIANA BRESCIANI, 2ª Câmara de Direito Público, julgado em 9/4/2019, com a seguinte ementa:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PEDIDO LIMINAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS. Deferimento. Presença dos requisitos legais para concessão da medida, em menor extensão ao deferido na r. Decisão agravada. Afastamento do valor correspondente à multa civil. Recurso parcialmente provido.”

b) AI **2146698-14.2018.8.26.0000**, relator Des. LUÍS FRANCISCO AGUILAR CORTEZ, 1ª Câmara de Direito Público, julgado em 11/10/2018, com a seguinte ementa:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO – Ação civil pública de improbidade administrativa – Decreto de indisponibilidade de bens dos réus – Possibilidade – Art. 7º da Lei nº 8.429/92 – Medida assecuratória que pode ser decretada inaudita altera parte, prescinde de demonstração de prova de dilapidação do patrimônio e tem por objetivo dar efetividade a eventual indenização – Precedentes do STJ – Inicial que aponta a existência de direcionamento de licitação e superfaturamento em aquisições de produtos de higiene realizadas pelo Município de Pirapora do Bom Jesus – Índícios da prática do ato de improbidade reconhecidos – Bloqueio, contudo, que deve corresponder ao valor do prejuízo alegado pelo próprio autor, sem o cômputo de eventual multa civil, considerando a natureza sancionatória e não reparatória da penalidade – Recurso parcialmente provido.”

c) AI **2126039-81.2018.8.26.0000**, relator Des. LUÍS FERNANDO CAMARGO DE BARROS VIDAL, 4ª Câmara de Direito Público, julgado em 08/10/2018, com a seguinte ementa:

“Agravo de instrumento. Improbidade administrativa. Indisponibilidade de bens. Art. 7º da LIA. Medida de acautelamento do patrimônio público. Desnecessidade de prova do propósito de frustrar a execução. Limitação ao valor do possível prejuízo ao erário. Exclusão da pretensão do valor da

multa civil. Medida sancionatória desprovida de caráter reparatório. Recurso parcialmente provido”

IV - Ainda na mesma esteira, é o r. despacho proferido pela eminente Des. HELOÍSA MARTINS MIMESSI, da 5ª Câmara de Direito Público, datado de 26/04/2017, e proferido no AI **2066719-37.2017.8.26.0000**, que concedeu efeito suspensivo ao agravo interposto, nos seguintes termos:

“Concedo o efeito suspensivo parcial para extirpar do decreto de indisponibilidade o valor correspondente à multa, bem como, para determinar a intimação dos requeridos para apresentação de defesa preliminar, nos termos do art. 17, § 7º da LIA”

V – No mesmo sentido, ainda, decidiu o e. Tribunal de Justiça, em outras oportunidades. Vejamos:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa Alegação de realização de licitações fraudulentas Decisão agravada que deferiu a liminar requerida com a finalidade de decretar-se a indisponibilidade dos bens dos agravantes Possibilidade - Entendimento do Colendo Superior Tribunal de Justiça no sentido de que presente se encontre a verossimilhança das alegações do autor a alicerçar o "fumus boni juris", estando o "periculum in mora" implícito no comando do art. 7º da Lei nº 8.429/92, não sendo fundamental a comprovação de que os réus estejam tentando dilapidar ou ocultar o próprio patrimônio Precedentes - Bloqueio dos bens que deve ser limitado ao valor necessário à garantia da integral reparação do efetivo prejuízo sofrido pelo Erário, sem a inclusão da multa civil - Decisão parcialmente mantida Recurso parcialmente provido apenas para que o decreto de indisponibilidade dos bens dos agravantes seja limitado ao suposto dano sofrido pela Municipalidade de Fernandópolis.” (Agravo de Instrumento nº **2079553-09.2016.8.26.0000**, Relatora Des. MARIA LAURA TAVARES, 5ª Câmara de Direito Público, j. 06.04.2017)

“AGRAVO DE INSTRUMENTO AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA Ação proposta pelo Ministério Público visando à condenação dos requeridos por ato de improbidade administrativa que importa em dano ao erário, consistente em contratação, pela Fundação Educacional de Fernandópolis FEF, de serviços de consultoria que, embora não tenham sido efetivamente prestados, teriam sido remunerados em quantias elevadas. (...) O escopo do artigo 7º da LIA é assegurar a reparação do prejuízo suportado pelo erário - A aplicação da sanção de multa civil é incerta, razão por que se mostra inviável sua inclusão no montante a ser constricto cautelarmente. Indisponibilidade de bens que deve se limitar ao valor do dano estimado pelo autor da ação com relação a cada réu Decisão reformada apenas nesse aspecto. Recurso provido em parte” (Agravo de instrumento nº 2124402-66.2016.8.26.0000, Relator Desembargador LEONEL COSTA, 8ª Câmara de Direito Público, j. 05.04.2017)

“Agravo de instrumento - ação Civil Pública que discute existência ou não de atos ímprobos - Recurso interposto em razão de r. Decisão judicial que recebeu petição inicial e deferiu indisponibilidade de bens, no montante indicado pelo ministério Público na exordial. Indisponibilidade de bens - Inteligência do art. 7º da lei nº 8.429/92 – decretação de indisponibilidade de bens, relativa ao valor do dano apontado, que não enseja apreciação do mérito da causa, nem tampouco perda de referidos bens - Medida acautelatória, que visa tão somente assegurar ressarcimento de dano em caso de procedência do pedido, ao final da demanda. Conforme entendimento desta Col. Câmara e dos Tribunais Superiores, desnecessária a comprovação de ocultação ou dilapidação patrimonial para deferimento de indisponibilidade de bens em ação que trata de improbidade administrativa. Indisponibilidade de bens que deve ser decretada, na espécie, tão somente quanto ao valor apontado na petição

inicial como sendo o do dano eventualmente experimentado pelo município de natividade da serra. Descabimento, no caso concreto, de indisponibilidade de bens em relação ao valor indicado a título de multa, na peça exordial. Agravo de instrumento PARCIALMENTE PROVIDO, TÃO SOMENTE PARA RESTRINGIR A INDISPONIBILIDADE DE BENS AO VALOR DO DANO INDICADO NA PETIÇÃO INICIAL, EXCLUINDO-SE A INDISPONIBILIDADE EM RELAÇÃO AO VALOR DA MULTA, APONTADA PELO AUTOR DA AÇÃO NA ORIGEM". (Agravo de instrumento nº **2123474-18.2016.8.26.0000**, Relatora Des. FLORA MARIA NESI TOSSI SILVA, 13ª Câmara de Direito Público, j. 12.04.2017).

"AÇÃO CIVIL PÚBLICA Improbidade administrativa Liminar para indisponibilidade dos bens Possibilidade ante o disposto no art. 37, § 4º, da CF e 70, par. único, da Lei 8.429/92. Ampliação da indisponibilidade para abranger a multa civil. Descabimento. Indisponibilidade que deve restringir ao prejuízo causado ao erário. Precedentes destas Câmara e Corte Recurso não provido" (Agravo de Instrumento no **2204021-45.2016.8.26.0000**, Relator Desembargador REINALDO MILUZZI, 6ª Câmara de Direito Público, j. 20.03.2017).

"PROCESSUAL CIVIL Liminar. Indisponibilidade de bens. Ação Civil Pública. A Lei no 8.429/92 dispõe, no parágrafo único do seu artigo 70, que quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, o Ministério Público pleiteará a indisponibilidade dos bens dos responsáveis, que "recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito". Exclusão da indisponibilidade em relação à multa civil. Possibilidade. A exclusão do valor referente à multa civil deve ser observada em razão dos limites estabelecidos pelo artigo 70, parágrafo único, da Lei no 8.429/92. RECURSO PARCIALMENTE

PROVIDO” (Agravado de instrumento nº **2057099-35.2016.8.26.0000**, Relator Desembargador JARBAS GOMES, 11ª Câmara de Direito Público, j. 08.11.2016).

“Agravado de instrumento. Ação civil pública por ato de improbidade administrativa. Liminar deferida em parte. Indisponibilidade patrimonial dos réus. Ausência do periculum in mora. Seguro o Juízo pelos depósitos promovidos pelo Município, em ação cautelar, correspondentes aos pagamentos ao ICV- Instituto Ciências da Vida, que supera o montante do dano ao erário. Descabida, no caso, a reserva do correspondente a eventual multa civil. Recurso não provido” (Agravado de Instrumento nº **2257161-28.2015.8.26.0000**, Relator Des. CARLOS VIOLANTE, 18ª Câmara de Direito Público, j. 03.11.2016).

“Agravado de Instrumento. Ação Civil Pública por ato de Improbidade Administrativa movida pelo Ministério Público. Decisão que deferiu liminar para decretar a indisponibilidade dos bens dos requeridos. Indisponibilidade que deve se restringir ao montante considerado indispensável ao ressarcimento do prejuízo, excluindo-se o valor da multa civil. Recurso improvido” (Agravado de Instrumento nº **2046591-30.2016.8.26.0000**, Relator Des. AROLDO VIOTTI, 11ª Câmara de Direito Público, j. 29.03.2016).

“Agravado de Instrumento de improbidade administrativa Ação civil pública por ato Pedido de indisponibilidade de bens Deferimento da cautela devidamente fundamentado Análise dos requisitos legais afeta ao Douto Juízo de Primeira Instância Indisponibilidade que se limita ao valor necessário ao ressarcimento do erário, devendo ser excluído o valor relativo à multa civil Recurso parcialmente provido”. (Agravado

de Instrumento nº **2171766-05.2014.8.26.0000**, Relatora Des. LUCIANA BRESCIANI, 2ª Câmara de Direito Público, j. 01.02.2016).

VI – E ainda no mesmo diapasão são os recentes v. acórdãos do ano de 2.019:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. Ação civil pública pela prática de ato de improbidade administrativa. Decisão que determinou liminarmente a indisponibilidade dos bens dos requeridos. Irresignação. O Decreto de indisponibilidade de bens tem assento no artigo 37, § 4º, da CRFB e no artigo 7º, da Lei 8.429/92. Providência cautelar que visa a assegurar a efetividade do provimento jurisdicional, no caso de eventual condenação pecuniária. Orientação jurisprudencial de que é desnecessária a comprovação de dilapidação do patrimônio para a configuração do periculum in mora, já que está implícito no comando normativo. Mostra-se suficiente a existência de fundados indícios da prática de ato ímprobo, o que, no caso dos autos, apontam para irregularidade na dispensa de licitação quando da contratação da empresa ré. **Contudo, a multa civil tem natureza sancionatória e não reparatória, e, assim, ela não pode ser incluída na indisponibilidade liminar. Precedentes desta Seção de Direito Público e do STJ.** Reforma parcial da r. Decisão agravada. Parcial provimento do recurso interposto apenas para que se exclua do Decreto de indisponibilidade o valor referente à multa civil.” (Agravado de Instrumento nº **2165167-74.2019.8.26.0000**, Relator Des. MARCOS PIMENTEL TAMASSIA, 1ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 27/11/2019)

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS OU VALORES. Decisão que decretou a indisponibilidade de bens dos demandados em ação civil pública por ato de Improbidade administrativo. Desnecessidade da demonstração de que o demandado está dilapidando seu patrimônio. O periculum in mora está implícito no

próprio comando legal. Entendimento jurisprudencial do STJ. O escopo do artigo 7º da LIA, no entanto, é assegurar a reparação do prejuízo suportado pelo erário. A aplicação da sanção de multa civil é incerta, razão por que se mostra inviável sua inclusão no montante a ser constricto cautelarmente. A indisponibilidade deve se limitar ao valor do dano estimado pelo autor da ação. Decisão agravada reformada em parte. Recurso provido em parte” (Agravo de Instrumento nº **2105095-24.2019.8.26.0000**, Relator Des. PONTE NETO, 8ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 01/11/2019)

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. MULTA CIVIL. Pretensão voltada à extensão da decretação de indisponibilidade de bens ao valor correspondente à multa civil. Limitação ao valor do dano que se impunha. Não inclusão de eventual multa civil de maneira incensurável pelo d. Juízo. Precedentes. Decisão mantida. Recurso desprovido”. (Agravo de Instrumento nº **2162148-60.2019.8.26.0000**, Relator Des. HELOÍSA MARTINS MIMESSI, 5ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 29/10/2019)

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PEDIDO LIMINAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS. Deferimento. Presença dos requisitos legais para concessão da medida, em menor extensão ao deferido na r. Decisão agravada. Afastamento do valor correspondente à multa civil. Recurso parcialmente provido.” (Agravo de Instrumento nº **2111164-72.2019.8.26.0000**, Relator Des. ALVES BRAGA JÚNIOR, 2ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 25/10/2019)

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

INDISPONIBILIDADE DE BENS. MULTA CIVIL. Fortes indícios de prática de ato de improbidade administrativa que justificam a indisponibilidade de bens da agravada em montante suficiente à satisfação de eventual condenação. Periculum in mora presumido. Inteligência do art. 37, § 4º, da CF e do art. 7º da Lei 8.429/92. Precedentes do E. STJ e desta C. Câmara. Valor da multa civil que deverá ser excluído da indisponibilidade de bens, sob pena de afronta ao devido processo legal e à presunção de inocência. Inteligência do art. 5º, LIV e LVII, da CF. Precedentes desta C. Câmara. Valor de bem imóvel que é suficiente à garantia da indisponibilidade de bens da agravante. Bloqueio de ativos financeiros pelo sistema BACENJUD que se mostra desnecessário. Inteligência do art. 805 do CPC. Decisão reformada. Recurso parcialmente provido” (Agravado de Instrumento nº 2191083-13.2019.8.26.0000, Relator Des. CARLOS VIEIRA VON ADAMEK, 2ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 11/10/2019)

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. Ação civil pública por atos de improbidade administrativa. Pedido liminar de indisponibilidade de bens dos réus deferido. Limitação ao montante do dano a ser ressarcido. Pretensão de que o valor da indisponibilidade inclua também o da multa civil pleiteada. Inadmissibilidade. Indisponibilidade que deve corresponder ao ressarcimento do dano. Precedentes desta Câmara. RECURSO NÃO PROVIDO” (Agravado de Instrumento nº 2204375-65.2019.8.26.0000, Relator Des. VICENTE DE ABREU AMADEI, 1ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 04/10/2019)

Salta aos olhos, portanto, que o valor da multa civil por ter natureza sancionatória e não reparatória, e, assim, não pode ser incluído no decreto de indisponibilidade de bens.

É o que a jurisprudência do e. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem decretado de forma reiterada.

