



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ**

ACÓRDÃO: 51978

AGRAVO DE INSTRUMENTO – PROCESSO N.º 2001305526-4

AGRAVANTE: TEREZINHA COUTINHO AGUIAR

AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO

RELATORA: JUÍZA CONVOCADA DAHIL PARAENSE DE SOUZA

EXPEDIENTE DA [REDACTED]

EMENTA :

“AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - TUTELA ANTECIPADA - INDISPONIBILIDADE DE BENS - POSSIBILIDADE - CONTRATAÇÃO - PODER PÚBLICO - FALTA DE LICITAÇÃO - BLOQUEIO DE BENS - LIMITE (ART. 7º DA LEI N.º 8.429/92) - NECESSÁRIO AO RESSARCIMENTO DO DANO - RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO POR UNANIMIDADE.

1 - Na ação civil pública, por ato de improbidade administrativa, é possível a antecipação da tutela para bloqueio e indisponibilidade de bens, independente de ação cautelar autônoma.

2 - Não merece reforma a decisão que determina o bloqueio de bens dos réus para o possível ressarcimento do erário público, com base no art. 3º e 10 da Lei n.º 8.429/921, diante das provas do ato de improbidade administrativa, que não foram impugnadas na via recursal.

3 - Os bens bloqueados devem se limitar ao valor necessário ao ressarcimento dos danos ocasionados ao erário público, ex vi art. 7º da Lei n.º 8.429/921.

4 - Recurso conhecido e parcialmente provido.”



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ**

Acordam os Senhores Desembargadores componentes da 3ª Câmara Cível Isolada, por unanimidade, conhecer e em parte dar provimento ao recurso.

Sala de sessões do Tribunal de Justiça do Estado do Pará aos 01 dia do mês de abril de 2004.

Esta Sessão foi presidida pelo Excelentíssimo Sr. Desembargador Geraldo de Moraes Corrêa Lima.

*Dahil Paraense de Souza*  
**Juíza Convocada Dahil Paraense de Souza.**  
**Relatora**



03

125

10

**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ**

**AGRAVO DE INSTRUMENTO – PROCESSO N.º 2001305526-4**  
**AGRAVANTE: TEREZINHA COUTINHO AGUIAR**  
**AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**RELATORA: JUÍZA CONVOCADA DAHIL PARAENSE DE SOUZA**  
**EXPEDIENTE DA 3ª CÂMARA CÍVEL ISOLADA**

**RELATÓRIO.**

Tratam os presentes autos de **AGRAVO DE INSTRUMENTO** interposto por **TEREZINHA COUTINHO AGUIAR E OUTROS** contra decisão proferida pela MM. Juíza da Comarca de Capitão Poço que concedeu Antecipação de Tutela para bloquear as contas bancárias e indisponibilizar todos os bens dos Agravantes, nos autos da Ação de responsabilidade Civil por Ato de Improbidade Administrativa que lhes move o **MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL**.

Alegam que estão sendo acionados pelo Ministério Público por terem negociado com a Câmara Municipal de Capitão Poço o fornecimento de bens e a prestação de serviço, ao longo do ano de 1995/1996, em seus respectivos ramos de atuação.

Aduzem que a petição inicial da ação civil pública não questiona o cumprimento ou não das obrigações pelos agravantes, para que possam fazer *jus* ao recebimento dos recursos públicos, mas sim a inexistência de processo licitatório para a contratação, o que evidenciaria a existência de danos ao erário municipal, conforme o membro do *parquet*, não havendo qualquer superfaturamento do preço na execução dos negócios envolvendo os agravantes e a Câmara Municipal de Capitão Poço, o que excluiria a existência de provável dano ao erário.

Fundamentam ainda, que o representante do Ministério Público apresenta apenas aspectos estritamente formalísticos dos negócios jurídicos celebrado entre os Agravantes e a Câmara Municipal, o que por si só, não é suficiente para desencadear danos ao erário público. Ressaltam que, caso o Presidente da Câmara Municipal de capitão Poço, por inabilidade, deixasse de promover o processo licitatório. Contratando diretamente com os seus fornecedores bens e serviços, o terceiro de boa - fé não pode sofrer excepcionalíssimas sanções da Lei n.º 8.429/92 devido a omissão.

Sustenta a impossibilidade de concessão da tutela antecipada nas Ações disciplinadas pela Lei 8.429/92, vez que o acautelamente



01

126

(12)

**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ**

das ações fundadas na referida lei possui disciplina própria e se concretiza, na prática, através do manejo da ação cautelar, de natureza preparatória ou incidental, o que enseja que a tutela preventiva só pode ser apreciada em processo autônomo, preparatório ou incidental.

Alegam também a existência da ofensa ao princípio da razoabilidade na concessão da tutela antecipada, assim como a boa fé e a questão da irregularidade formal sem prejuízo ao erário municipal.

Por fim, afirmam que se encontram presentes o *fumus bonis iuris* e o *periculum in mora*, devido a própria plausibilidade do direito invocado nas razões do recurso, sendo que há a inequívoca probabilidade de que fiquem os agravantes expostos a danos irreparáveis, enquanto aguardam o pronunciamento definitivo do feito.

Dessa forma, requerem a concessão de efeito suspensivo e intimação do promotor de Justiça da Comarca de Capitão Poço, do juízo "a quo" e da procuradoria de Justiça para os fins de Direito.

Deferi o pedido de efeito suspensivo de fls. 86, apenas para que os bens ou valores seqüestrados e colocados à disposição do Juízo fossem apenas os suficientes para o completo ressarcimento de danos, por ventura, causados ao erário público, assim como determinei a intimação da agravada para que apresentasse contra-razões e o juízo "a quo" para apresentar as devidas informações.

Consta informação do juízo "a quo" às fls. 90/93, informando o oferecimento de bens de acordo com o despacho supra citado.

Em suas contra-razões o Ministério Público alega que foram realizadas acuradas apurações sobre a prática de atos de improbidade administrativa pelo Ex-Presidente da Câmara Municipal de Capitão Poço, ordenador de Despesas do respectivo Poder Legislativo nos anos de 95/96, sendo então verificado a responsabilidade dos Agravantes em considerável parcelas dos atos ilícitos realizados.

Neste sentido, mediante a realização das diversas diligências investigatórias concernentes à elucidação dos fatos denunciados, sobre as improbidades praticadas pelo Ex-Ordenador de despesas, Sr. Carlos Benedito Coutinho Aguiar, assim como dos terceiros envolvidos mediante direta colaboração na prática de irregularidades e/ou obtenção de favorecimentos, consubstanciando-se em verdadeiros os atos de improbidade administrativa, que



527  
6

**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ**

além de causarem grandes prejuízos ao erário, caracterizaram reiterada malversação dos recursos públicos, com graves ofensas aos princípios que regem a ação administrativa.

Destaca ainda o nobre representante do parquet algumas normas regentes da matéria, como Lei n.º 8.666/93 e lei 8.883/94, assim como traz diversos comentários sobre doutrina pertinente ao tema.

Dessa forma requer que seja mantida a decisão guerreada, julgando-se improcedente o Agravo e reste garantida a plena eficácia da Ação onde se busca a efetiva responsabilização dos Agravantes por atos de improbidade administrativa.

Em parecer lavrado às fls., o representante do Ministério Público junto ao juízo *ad quem* opinou preliminarmente pelo conhecimento do recurso e no mérito pelo seu improvimento, para manter a decisão atacada em sua íntegra.

Após a aposentadoria do Excelentíssimo Desembargador João Alberto Castello Branco de Paiva, coube-me relatar o presente recurso, na qualidade de juíza convocada desta Egrégia 3ª Câmara Cível Isolada.

É o Relatório.

**VOTO.**

Analisando os pressupostos de admissibilidade recursal, observo que o recurso foi interposto no prazo legal de 10 (dez) dias, conforme certidões de fls. 58/60, bem como, encontra-se regularmente preparado, conforme documento de fls. 20, razão pela qual, sou pelo seu conhecimento do recurso.

Preliminarmente, alegam os agravantes que o provimento liminar requerido pelo *parquet*, para bloqueio e indisponibilidade de bens dos agravantes, foi deferido sob a forma de tutela antecipada, quando a ação para ressarcimento de danos ao erário público por ato de improbidade administrativa só poderia ser realizado através de ação cautelar autônoma, preparatória ou incidental, na forma do art. 7º e 16, §1º e 2º, da Lei n.º 8.429/92, devido a referencia expressa a utilização do procedimento estabelecido nos arts. 822 e 825 do C.P.C., que regulamenta as medidas cautelares, além de ter



06

12/8

12

## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

cumulado a ação cautelar com principal, o que, segundo os agravantes, ensejaria a necessidade de concessão de feito suspensivo ao agravo interposto.

Entretanto, não se pode deixar de observar que para concessão das medidas cautelares é necessária a simples presença do *fumus boni juris* e *periculum in mora*, o primeiro concernente a plausibilidade do direito invocado pela parte e o segundo relativo ao perigo de ineficácia do provimento final, enquanto para concessão de tutela antecipada é necessária a presença de prova inequívoca da verossimilhança das alegações do autor, ou seja, na antecipação da tutela há um juízo probatório mais apurado. Neste sentido é salutar a transcrição do entendimento de Kazuo Watanabe, utilizado por Athos Gusmão Carneiro, em sua obra "Da Antecipação da Tutela no Processo Civil", p. 19/20, *in verbis*:

***"... prova inequívoca não é a mesma coisa que "fumus boni juris" do processo cautelar. O juízo de verossimilhança, ou de probabilidade, como é sabido, tem vários graus, que vão desde o mais intenso ao mais tênue. O juízo fundado em prova inequívoca, em prova que convença bastante, que não apresente dúvida, é seguramente mais intenso que o Juízo assentado em simples "fumaça", que somente permite a visualização de mera silhueta ou contorno sombreado de um direito..."***

Isto porque, a antecipação da tutela está relacionada a própria pretensão de mérito da causa, enquanto a cautelar é expediente de defesa da finalidade útil do processo, exigindo apenas o sombreamento do direito, não restando dúvida que na antecipação da tutela há uma análise mais apurada da matéria, pelo que, não se pode negar sua aplicação extensiva as ações civis de apuração de improbidade administrativa, consoante pretendem os agravantes, porque não haveria lógica na sistemática processual a autorização para aplicação das medidas constritivas dos bens na presença do simples *fumus boni juris* e *periculum in mora*, e a não admissão diante de provas inequívocas.

Na realidade, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/92) é anterior a Lei n.º 8.052/94, que introduziu a concessão de tutela antecipada em nossa Legislação Civil Adjetiva, por isso só faz referência ao procedimento cautelar, mas a antecipação da tutela também se aplica subsidiariamente em defesa do patrimônio público, considerando-se recepcionada dentre os procedimentos jurídicos disponíveis em defesa do patrimônio público,



07

124  
18

## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

sem qualquer prejuízo aos demandados, consoante preleciona Fábio Medina Osório, em seu "Improbidade Administrativa, Observações Sobre a Lei n.º 8.429/92", p. 238/239, nos seguintes termos:

*"Cumpre ressaltar que a inserção do pedido de indisponibilidade patrimonial no seio da ação civil pública não constitui irregularidade que impede a apreciação do petítório, na medida em que o rito ordinário da demanda abriria maior espaço de defesa aos réus, descabendo cogitar de vício puramente formal, com a alegação de descumprimento do disposto no art. 16, §1º, da Lei n.º 8.429/92, pois a forma não pode se sobrepor ao direito que fundamenta a lide.*

*Com efeito, seria absurdo exigir que o Ministério Público, por exemplo, quando da conclusão do inquérito civil, tivesse que duplicar as cópias e formular duas demandas distintas: de um lado, a ação cautelar do art. 156, parágrafo 1º, da Lei n.º 8.429/92, e, de outro, a ação civil pública declaratória de atos de improbidade administrativa e de ressarcimento ao erário público, para que ambas tramitassem apenas e com absoluta conexão e dependência !*

*Ora, há de se interpretar o art. 16, parágrafo 1º, da Lei n.º 8.429/92, com razoabilidade, no sentido de que se torna possível postular indisponibilidade patrimonial antes do ajuizamento da demanda principal, como forma de garantir o futuro ressarcimento do erário.*

*A interpretação da lei há de ser feita no contexto social e de modo vinculado ao sistema jurídico como um todo !*

*(...)*

*No caso, embora se pudesse mesmo reconhecer natureza cautelar ao pedido de seqüestro dos bens, o certo é que tal medida não resulta incompatível com o alcance da ação civil pública, cuja regulação, nesse aspecto, passa pela Lei n.º 7.347/85, que possibilita a tutela de interesse da coletividade em defesa do patrimônio público e proporciona fundamento jurídico ao pedido de seqüestro patrimonial nos autos da demanda principal."*



08

130

12

**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ**

Neste diapasão, não pode prosperar o argumento de que só seria aplicável a espécie o procedimento cautelar, na forma do art. 16 da Lei n.º 8.429/92, posto que é possível a antecipada da tutela nas ações civis de responsabilidade por ato de improbidade administrativa. Neste sentido, transcrevo o entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça, nos seguintes termos:

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

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

*2 – A medida acautelatória de indisponibilidade dos 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 decretação da indisponibilidade dos bens.*

*3 – Recurso especial parcialmente provido.*

*(RESP. n.º 469366/PR, 2ª Turma do STJ, Rel. Ministra Eliana Calmon, DJ. 02/06/2003, p. 00285)*

Ademais, o juízo a quo concedeu a antecipação da tutela sob os seguintes fundamentos:

*“Compulsando o processo, neste sumário juízo, estou convencido de que merece prosperar o pleito de concessão de tutela antecipada.*

*Os cinco volumes do procedimento administrativo instaurado pelo Ministério Público, contém relatório da auditoria do Tribunal de Contas dos Municípios, fotocópias de notas fiscais, notas de empenho, extratos bancários e termos de depoimentos, e são mais que verossímeis quanto a evidência de prática de ato de improbidade administrativa praticados pelos demandados.*

*Por outro lado, os temores de que os requeridos poderão delapidar seu patrimônio com intuito de frustrar a obrigação de ressarcir o erário público não são*



09

1231  
e

**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ**

*infundados. As atitudes dos demandados, consoante retratado na peça inaugural, permitem-me presumir que não esperarão o desfecho do processo para livrarem-se de todo e qualquer bem patrimonial que esteja sob seus domínios."*

Quanto a alegação dos agravantes que a falta de licitação implicaria em mera irregularidade administrativa, que não ensejaria a ação por improbidade administrativa, haja vista que procederam a entrega dos produtos e serviços que foram adquiridos, sem qualquer prejuízo ao erário público, pelo que, afirmam que agiram de boa fé, não ocorrendo as hipóteses do art. 3º da Lei n.º 8.429/92, pois afirmam que não concorreram para o ato, como também dele não se beneficiaram.

No entanto, não se pode negar que não houve procedimento licitatório para a realização das compras e serviços, fato admitido pelos agravantes, portanto, em tese, demonstra-se visível a irregularidade da transação comercial realizada pelo ente público, na forma estabelecida no art. 10 da Lei n.º 8.429/92, *in verbis*:

*"Art. 10 – Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:*

*(...)*

*VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensa-lo indevidamente;*

Dispõe o art. 3º do referido diploma legal que: *"As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta."*

Ora, o juízo *a quo* levou em consideração as provas existentes nos autos para concessão da tutela antecipada, sendo que as referidas provas não foram impugnadas no arrazoado, muito menos foram carreadas aos autos pelos agravantes, impossibilitando a reapreciação da decisão neste particular. Portanto, em tese, a tutela foi corretamente deferida, posto que se fundamentou nas provas existentes nos autos, que não foram objeto de impugnação na via recursal, e encontra amparo legal no disposto nos art. 3º e 10



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

da Lei n.º 8.429/92, pois, em caso de liberados os bens, é provável que sejam transferidos para terceiros impossibilitando a ressarcimento ao erário público em caso de eventual condenação por ocasião da apreciação do mérito da demanda. Neste sentido, transcrevo a lição de Rodolfo de Camargo Mancuso, nos seguintes termos:

*“O juízo que se faz acerca do que vem declarado pelo requerente é de probalidade e não de certeza ou profunda convicção, até porque tais medidas são sujeitas à revogação ou modificação a qualquer tempo (CPC, art. 807). Por outras palavras, é como se o juiz “adiantasse” uma certa credibilidade às alegações do autor, raciocinando por um critério de verossimilhança a seu respeito, dá a tutela de urgência, na convicção de que, se o fizer a final, o provimento poderá não mais ter utilidade, ante a modificação dos fatos ou a consumação do evento temido. Como diz Pontes de Miranda, a cautela é concedida pelo receio em se considerar que algo mau vai ocorrer, ou é provável que ocorra. A probabilidade é elemento necessário, não se pode recear o que não é possível, nem mesmo o que dificilmente aconteceria. O grau do Provável é examinado pelo juiz ...” (Ação Civil Pública, Ed. Revista dos Tribunais, 3ª Edição, p. 112).*

Contudo, em relação a violação do princípio da razoabilidade, entendo que assiste razão aos agravantes, devido a configuração do excesso no bloqueio dos bens dos agravantes, porque não é plausível que os agravantes tenham todos os seus bens bloqueados quando o valor do possível dano sofrido pelo erário é certo e determinado, conforme consta da cópia da peça inicial da ação civil pública às fls. 27/52, bem como, não é proporcional que cada um dos agravantes responda pela totalidade dos prejuízos quando é descrito na inicial o suposto benefício obtido por cada um dos agravantes – demandados.

Portanto, encontra-se configurada a desproporção entre a medida deferida e o que seria necessário para assegurar um resultado prático equivalente ao adimplemento do dano, eis que o bloqueio deve ser limitado aos bens necessários para o ressarcimento dos danos, conforme os valores relacionados na peça inaugural, nos precisos termos do disposto no art. 7º, parágrafo único, da Lei n.º 8.429/92, *in verbis*:



11 153  
11

**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ**

*“Art. 7º - Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens dos indiciados.*

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

Ante o exposto, sou pelo conhecimento e parcial provimento ao agravo, nos termos da fundamentação, determinando que sejam bloqueados apenas os bens de cada agravante nos limites do possível dano causado ao erário, nos termos da cópia da inicial de fls. 27/52.

Belém, 01 de abril de 2004.

*Dahil Paraense de Souza*  
**Juíza Convocada Dra. Dahil Paraense de Souza**  
**Relatora**