



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

DESPACHO

Agravo de Instrumento Processo nº **2256649-69.2020.8.26.0000**

Relator(a): **PERCIVAL NOGUEIRA**

Órgão Julgador: **8ª Câmara de Direito Público**

Vistos,

Antônio Carlos de Campos Machado interpõe o presente Agravo de Instrumento, com pedido de atribuição de efeito suspensivo, contra a r. decisão digitalizada às fls. 2.755/2.759 (processo de origem), tirada dos autos da “Ação de Responsabilidade Civil por Atos de Improbidade Administrativa”, encetada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, no ponto que deferiu a tutela provisória, para o fim de decretar a indisponibilidade de bens do Agravante no montante de R\$ 5.803.805,20 (cinco milhões, oitocentos e três mil, oitocentos e cinco reais e vinte centavos), sendo R\$ 1.450.951,30 (valor histórico de R\$ 1.000.000,00, data base 2012/2013), proveniente do repasse de valores ilícitos, designadamente “caixa dois”, acrescido de multa civil de três vezes o acréscimo patrimonial obtido.

A decisão judicial foi assim concebida:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

“Vistos. Trata-se de ação de improbidade administrativa promovida por MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO em face de ANTONIO CARLOS DE CAMPOS MACHADO, em razão de recebimento de quantia ilegal identificado no inquérito civil PJPP-CAP 295/2018, que averiguou o noticiado no depoimento de Adir Assad prestado no dia 21/08/2017 a membros da Operação Lava Jato em Curitiba de recebimento de cerca de R\$ 46.000.000,00 de concessionárias de rodovias do Grupo CCR. Consta da inicial que, após as devidas apurações e assinatura de um termo de autocomposição com o GRUPO CCR, a Promotoria de Justiça constatou que vários agentes públicos, exagentes públicos e partidos políticos receberam do GRUPO CCR valores a título de propina ou contribuição não declarada para campanhas eleitorais (caixa 2), entre 2009 e 2013, por meio de um complexo esquema de emissão de notas fiscais falsas. Identificou-se que o réu ANTONIO CARLOS DE CAMPOS MACHADO foi um dos beneficiários do recebimento de quantia ilegal, segundo a prova produzida, praticando infração ao princípio da legalidade e da moralidade administrativa, com conduta tipificada no artigo 9º, I, da Lei n. 8.429/92. Pugna o Ministério Público, então, nesta ação, pela condenação do réu, nos termos do artigo 9º, inciso I, e artigo 12, inciso I, da Lei n. 8.429/1992, à perda do valor acrescido ao seu patrimônio (R\$ 1.000.000,00), com juros e correção a partir de agosto de 2013; à perda da função pública que exercer ao tempo da condenação; à suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos; ao pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial indevido e à proibição de contratar com



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

o Poder Público ou receberem benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos. Supletivamente, requereu a condenação do réu nos termos do art. 11, inciso I, às cominações do art. 12, inciso III, da Lei 8.429/1992. Consta da inicial pedido de tutela de urgência, para o fim de se decretar a indisponibilidade de bens no montante de R\$ 5.803.805,20 (válido para outubro/2020), correspondente ao valor do enriquecimento ilícito atualizado (R\$ 1.450.951,30) e da multa civil (03 vezes o valor do enriquecimento ilícito). Foi determinada a distribuição livre do feito pelo Juízo da 14ª Vara da Fazenda Pública, ao qual fora distribuído por prevenção (fls. 2750). Vieram os autos conclusos. É o relatório. Fundamento e decido. Não se olvida, em princípio, ser possível haver determinação judicial a fim de que constritos cautelarmente bens de titularidade do réu para a garantia de eventual ressarcimento ao erário, incluído no montante a ser indisponibilizado o valor da multa civil própria. A Constituição da República Federativa do Brasil prevê, em seu artigo 37, parágrafo quarto, a possibilidade de se decretar a indisponibilidade dos bens, em razão de atos de improbidade administrativa. Outrossim, consta do art. 7º da Lei n. 8.429/92 o decreto da medida de indisponibilidade de bens mediante a indicação, em cognição sumária, de que o ato de improbidade causou lesão ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito. Dispõe o referido dispositivo que quando o ato de 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 . Trata-se de medida



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

excepcional, que somente pode ser aceita diante da presença de fortes indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que cause dano ao erário. Com efeito, entendo que a excepcionalidade está demonstrada. Pelo que consta, as investigações do Ministério Público chegaram à notícia de pagamento de propina ou valores a título de "caixa 2" a agentes e ex-agentes públicos pelo GRUPO CCR, com o qual se pretendeu subscrever um instrumento de resolução consensual da questão. Após a oitiva de Adir Assad, foram ouvidos dirigentes e exdirigentes do GRUPO CCR (Renato Vale, José Roberto Gonzaga Meireles, Everaldo Oliveira Nascimento, Roberto Avelino Pereira Filho, Gilvan Silva de Oliveira e Maurício Soares Vasconcellos), os quais, em sua maioria, confirmaram os repasses ilegais, conforme transcrições que acompanharam a inicial. Especificamente sobre o réu, consta que ele recebeu do GRUPO CCR vantagem indevida a título de contribuição eleitoral não declarada, que totalizou, pelo menos R\$ 1.000.000,00, entre abril e agosto de 2013, entregue por Gilvan Silva de Oliveira, a pedido de Everaldo Oliveira Nascimento e por autorização de Renato Vale. O réu, nos autos do inquérito civil PJPP-CAP 295/2018, refutou as afirmações dos depoentes, reputando-as inverídicas e fantasiosas, não apresentando proposta de resolução consensual da questão. Há prova robusta do percurso administrativo seguido, estando a inicial instruída com a integralidade do inquérito civil, a confirmar o que se resumiu na exordial, acerca dos indícios desfavoráveis ao réu, identificando-se, ao menos nesta fase de cognição sumária, similiaridade de narrativa detalhada sobre os repasses que beneficiaram o réu em múltiplas oitivas de ex-membros do GRUPO CCR. O que se nota, portanto, é que há



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

elementos suficientes a permitir, nesta ocasião, a excepcional decretação de indisponibilidade dos bens perseguida pela autora. Oportuno destacar, aqui, a desnecessidade de se demonstrar a dilapidação do patrimônio pelo réu. Entende o C. Superior Tribunal de Justiça que 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' (REsp 1.366.721, j. 26-2-2014). Ante o exposto, com fundamento no artigo 37, parágrafo quarto, da Constituição da República, e no artigo 7º da Lei n. 8.429/92, defiro a tutela de urgência para o fim de DECRETAR A INDISPONIBILIDADE DE BENS em desfavor do réu, no montante indicado na petição inicial (R\$ 5.803.805,20). Cumpra-se. Na sequência, cumpra-se o artigo 17, §7º, da Lei n. 8.429/92. Ciência ao Ministério Público. Intime-se."

As razões de agravo apontam para as seguintes assertivas: **(a)** inexistência de dano ao patrimônio ou erário público; **(b)** a impropriedade de se decretar a indisponibilidade de bens para resguardar multa civil; **(d)** ausência dos requisitos do *periculum in mora* e *fumus boni iuris*, consubstanciada na inexistência do elemento risco de dilapidação ao patrimônio; **(e)** fatos que supostamente ocorreram há mais de cinco anos, **(f)** ausência de fortes indícios de responsabilidade na prática de ato ímprobo; **(g)** ausência de gravidade dos fatos narrados; **(h)** colaboração premiada que não se afigura prova.

O requerimento final está vazado nos seguintes termos:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

“É por esses motivos que se requer: (i) a concessão da antecipação dos efeitos da tutela recursal, determinando-se a suspensão dos efeitos da decisão agravada até o final julgamento deste agravo, restabelecendo-se o amplo acesso do agravante ao seu próprio patrimônio; (ii) a intimação do agravado para que, querendo, ofereça a sua contraminuta; (iii) ao final, a confirmação da antecipação dos efeitos da tutela recursal, com o conhecimento e provimento deste agravo e com a conseqüente reforma da decisão agravada e o afastamento absoluto da determinação de indisponibilidade dos bens do agravante”

Passo a decidir.

Conforme preceitua o artigo 7º da Lei 8.429/92: *“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”*.

De início, releva anotar que o Superior Tribunal de Justiça, pacificou o entendimento de que a tutela provisória prevista no dispositivo retro citado, caracteriza-se como *“tutela de evidência”*.

Isso ocorre porque a Constituição Federal, preceitua que a prática do ato ímprobo, por si só, implica a indisponibilidade dos bens, haja ou não periclitção ao direito (art. 37, § 4º da CF¹), de modo que a prova da dilapidação patrimonial, nesses casos, é prescindível.

¹ **Art. 37.** *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*
§ 4º - *Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A propósito do tema:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO.

APLICAÇÃO DO PROCEDIMENTO PREVISTO NO ART. 543-C DO CPC. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DOS BENS DO PROMOVIDO. DECRETAÇÃO. REQUISITOS. EXEGESE DO ART. 7º DA LEI N. 8.429/1992, QUANTO AO PERICULUM IN MORA PRESUMIDO. MATÉRIA PACIFICADA PELA COLENDIA PRIMEIRA SEÇÃO.

1. Tratam os autos de ação civil pública promovida pelo Ministério Público Federal contra o ora recorrido, em virtude de imputação de atos de improbidade administrativa (Lei n. 8.429/1992).

2. Em questão está a exegese do art. 7º da Lei n. 8.429/1992 e a possibilidade de o juízo decretar, cautelarmente, a indisponibilidade de bens do demandado quando presentes fortes indícios de responsabilidade pela prática de ato ímprobo que cause dano ao Erário.

3. A respeito do tema, a Colenda Primeira Seção deste Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial 1.319.515/ES, de relatoria do em. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Relator para acórdão Ministro Mauro Campbell Marques (DJe 21/9/2012), reafirmou o entendimento consagrado em diversos precedentes (Recurso Especial 1.256.232/MG, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 19/9/2013, DJe 26/9/2013; Recurso Especial 1.343.371/AM, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/4/2013, DJe 10/5/2013; Agravo Regimental no Agravo no Recurso Especial 197.901/DF, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 28/8/2012, DJe 6/9/2012; Agravo Regimental no Recurso Especial 20.853/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Turma, julgado em 21/6/2012, DJe 29/6/2012; e Recurso Especial 1.190.846/PI, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 16/12/2010, DJe 10/2/2011) de que, "(...) no comando do art. 7º da Lei 8.429/1992, verifica-se que a indisponibilidade dos bens é cabível quando o julgador entender presentes fortes indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que cause dano ao Erário, estando o periculum in mora implícito no referido dispositivo, atendendo determinação contida no art. 37, § 4º, da Constituição, segundo a qual 'os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível'. O periculum in mora, em verdade, milita em favor da sociedade, representada pelo requerente da medida de bloqueio de bens, porquanto esta Corte Superior já apontou pelo entendimento segundo o qual, em casos de indisponibilidade patrimonial por imputação de conduta ímproba lesiva ao erário, esse requisito é implícito ao comando normativo do art. 7º da Lei n. 8.429/92.

Assim, a Lei de Improbidade Administrativa, diante dos velozes trâfegos, ocultamento ou dilapidação patrimoniais, possibilitados por instrumentos tecnológicos de comunicação de dados que tornaria irreversível o ressarcimento ao erário e devolução do produto do enriquecimento ilícito por prática de ato ímprobo, buscou dar efetividade à norma afastando o requisito da demonstração do periculum in mora (art. 823 do CPC), este, intrínseco a toda medida cautelar sumária (art. 789 do CPC), admitindo que tal requisito seja presumido à preambular garantia de recuperação do patrimônio do público, da coletividade, bem assim do acréscimo patrimonial ilegalmente auferido".

4. Note-se que a compreensão acima foi confirmada pela referida Seção, por ocasião do julgamento do Agravo Regimental nos Embargos de Divergência no Recurso Especial 1.315.092/RJ, Rel. Ministro Mauro



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Campbell Marques, DJe 7/6/2013.

5. Portanto, a medida cautelar em exame, própria das ações regidas pela Lei de Improbidade Administrativa, não está condicionada à comprovação de que o réu esteja dilapidando seu patrimônio, ou na iminência de fazê-lo, tendo em vista que o periculum in mora encontra-se implícito no comando legal que rege, de forma peculiar, o sistema de cautelaridade na ação de improbidade administrativa, sendo possível ao juízo que preside a referida ação, fundamentadamente, decretar a indisponibilidade de bens do demandado, quando presentes fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa.

6. Recursos especiais providos, a que restabelecida a decisão de primeiro grau, que determinou a indisponibilidade dos bens dos promovidos.

7. Acórdão sujeito ao regime do art. 543-C do CPC e do art. 8º da Resolução n. 8/2008/STJ.

(REsp 1366721/BA, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/02/2014, DJe 19/09/2014)

E ainda: “(...) a indisponibilidade dos bens é cabível quando o julgador entender presentes fortes indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que cause dano ao Erário, estando o periculum in mora implícito no referido dispositivo, atendendo determinação contida no art. 37, § 4º, da Constituição” (AgRg nos EREsp 1315092/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 22/05/2013, DJe 07/06/2013).

Portanto, basta haver elementos *indiciários* da existência de dano ao erário **ou do acréscimo ilícito auferido pelo agente.**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Aliás, como prescreve o parágrafo único do artigo 7º da Lei 8.429/92: “(...) 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”.

Confira-se a doutrina aqui representada por Emerson Garcia: *"sem prejuízo da generalidade da medida, o certo é que deve a constrição incidir apenas sobre o montante necessário à plena reparação do dano, não sobre todo o patrimônio do requerido quando este se apresentar bem superior ao prejuízo."* (Improbidade administrativa / Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves. – 7ed. rev., ampl. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2013, p.1.171).

Em ato seguinte, anoto que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, igualmente se pronunciou no sentido de que a indisponibilidade de bens deve ser suficiente a garantir o integral ressarcimento de eventual prejuízo, levando-se em consideração, ainda, o valor da possível multa civil, *verbis*:

“em que pese o silêncio do art. 7º da Lei n. 8.429/92, uma interpretação sistemática que leva em consideração o poder geral de cautela do magistrado induz a concluir que a medida cautelar de indisponibilidade dos bens também pode ser aplicada aos atos de improbidade administrativa que impliquem violação dos princípios da administração pública, mormente para assegurar o integral ressarcimento de eventual prejuízo ao erário, se houver, e ainda a multa civil prevista no art. 12, III, da Lei n. 8.429/92” (MC 24.205/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/04/2016, DJe



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

19/04/2016).

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. POSSIBILIDADE. DILAPIDAÇÃO PATRIMONIAL. PERICULUM IN MORA PRESUMIDO NO ART. 7º DA LEI N. 8.429/92. INDIVIDUALIZAÇÃO DE BENS. DESNECESSIDADE. 1. O art. 7º da Lei n. 8.429/92 estabelece 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. 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". 2. Uma interpretação literal deste dispositivo poderia induzir ao entendimento de que não seria possível a decretação de indisponibilidade dos bens quando o ato de improbidade administrativa decorresse de violação dos princípios da administração pública. 3. Observa-se, contudo, que o art. 12, III, da Lei n. 8.429/92 estabelece, entre as sanções para o ato de improbidade que viole os princípios da administração pública, o ressarcimento integral do dano - caso exista -, e o pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente. 4. Esta Corte Superior tem entendimento pacífico no sentido de que a indisponibilidade de bens deve recair sobre o patrimônio dos réus em ação de improbidade administrativa, de modo suficiente a garantir o integral ressarcimento de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

eventual prejuízo ao erário, levando-se em consideração, ainda, o valor de possível multa civil como sanção autônoma. 5. Portanto, em que pese o silêncio do art. 7º da Lei n. 8.429/92, uma interpretação sistemática que leva em consideração o poder geral de cautela do magistrado induz a concluir que a medida cautelar de indisponibilidade dos bens também pode ser aplicada aos atos de improbidade administrativa que impliquem violação dos princípios da administração pública, mormente para assegurar o integral ressarcimento de eventual prejuízo ao erário, se houver, e ainda a multa civil prevista no art. 12, III, da Lei n. 8.429/92. 6. Em relação aos requisitos para a decretação da medida cautelar, é pacífico nesta Corte Superior o entendimento segundo o qual o periculum in mora, em casos de indisponibilidade patrimonial por imputação ato de improbidade administrativa, é implícito ao comando normativo do art. 7º da Lei n. 8.429/92, ficando limitado o deferimento desta medida acautelatória à verificação da verossimilhança das alegações formuladas na inicial. (Agravo regimental improvido. (AgRg no REsp 1311013/RO, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/12/2012, DJe 13/12/2012)

Em relação aos indícios de materialidade, vale destacar que Everaldo Oliveira Nascimento, Renato Valle, Roberto Avelino Pereira Filho e Gilvan Silva de Oliveira, esclareceram a dinâmica de pagamento envolvendo o Agravante, apontando, inclusive, data (agosto/2012 a abril/2013) e valores (R\$ 1.000.000,00 – um milhão de reais) - fls. 324/326, 330/336, 546/551, 565/570, 1.196/1.198.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Acresça-se o acervo de elementos coligidos no decorrer da investigação, aos quais deram ensejo, inclusive, ao Termo de Autocomposição firmado entre o Ministério Público e CCR S.A., envolvendo o ressarcimento de valores próximos a R\$ 80.000.000,00 (oitenta milhões de reais) - fls. 1.768/1.784.

Tais circunstâncias autorizam o MM. Juiz integrado à causa, a adotar a providência cautelar de tornar indisponíveis seus bens, a fim de garantir o resultado prático da demanda.

Contudo, na primeira fase dos autos, está a me parecer desproporcional a constrição de bens em montante que inclua a multa civil, considerando estar, ainda em debate, a atribuição de responsabilidades em relação ao Agravante.

Pontuo que essa também tem sido a orientação tanto desta 8ª Câmara (como um todo) quanto de cada um de seus integrantes (na qualidade de Relatores, nos respectivos recursos).

Portanto, neste momento processual, entendo melhor garantir que a **indisponibilidade de bens** a que se refere o *caput* do art. 7º da Lei 8.429/1992, *assegure tão somente o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito, qual seja, a importância de R\$ 1.450.951,30 (fls. 1.762).*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Dito isso, e, nos termos do artigo 1.019, I, CPC, *concedo em parte o efeito suspensivo ao recurso, para suspender apenas a determinação de indisponibilidade de bens que recai sobre o valor da multa civil de três vezes o acréscimo percebido.*

Dispensadas informações, comunique-se o Magistrado integrado à causa, servindo cópia da presente como ofício.

Intime-se a parte contrária para oferta de contraminuta, nos termos do artigo 1.019, II, CPC.

Dê-se vista dos autos à d. Procuradoria Geral de Justiça.

Intime-se.

São Paulo, 30 de outubro de 2020

PERCIVAL NOGUEIRA
Relator