



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Registro: 2023.0000465509**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2066266-32.2023.8.26.0000, da Comarca de Embu das Artes, em que é agravante CERIMONIAL DA PAZ LTDA, é agravado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

**ACORDAM**, em 4ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Após as sustentações orais do Dr. William Albuquerque de Sousa Faria e do Procurador de Justiça Gilberto Nonaka, deram provimento ao recurso. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO FEITOSA (Presidente) E PAULO BARCELLOS GATTI.

São Paulo, 5 de junho de 2023

**OSVALDO MAGALHÃES**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**VOTO Nº 34.741/23**

**AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 2066266-32.2023.8.26.0000**

**COMARCA: EMBU DAS ARTES**

**AGRAVANTE: CERIMONIAL DA PAZ**

**AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Ementa: Agravo de Instrumento – Ação de Improbidade Administrativa – Indisponibilidade de bens – Necessidade de demonstração de “periculum in mora” – Retroatividade da Lei nº 14.230/21 – Precedentes – Decisão que indeferiu o pedido de levantamento da indisponibilidade de bens – Necessidade de reforma – Recurso provido.

I – Trata-se de agravo de instrumento tirado em ação civil pública c/c medida cautelar de indisponibilidade de bens proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, sob o fundamento de prática de atos tipificados como de improbidade administrativa (irregularidades na concorrência pública nº 06/2016 de Embu das Artes, a qual tem por objeto a concessão onerosa para a gestão e expansão dos serviços públicos nos cemitérios municipais do Rosário e dos Jesuítas), inconformado o corréu/agravante, Cerimonial da Paz Ltda., com a r. decisão de primeiro grau que indeferiu pedido de levantamento da indisponibilidade dos valores bloqueados.

Alega o agravante, resumidamente: a retroatividade benéfica da Lei nº 14.230, de 2021; a ausência de elementos de prova a demonstrar a prática dolosa de atos de improbidade administrativa, bem como a dilapidação do patrimônio com o objetivo de frustrar futura execução (cf. artigo 16, parágrafo 3º da LIA). Subsidiariamente, requer o desbloqueio do valor excedente referente à multa civil e ao acréscimo pecuniário decorrente da atividade supostamente



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

ilícita, uma vez que defeso pelo artigo 16, parágrafo 10º da Lei nº 14.230, de 2021.

Denegada a antecipação dos efeitos da tutela recursal (fls. 49/50), o Ministério Público apresentou resposta às fls. 60/70.

Parecer da Procuradoria Geral de Justiça pelo desprovimento do recurso (fls. 74/78).

É o relatório.

II – Respeitado o entendimento adotado pelo Juízo “*a quo*”, o agravo, “*data venia*”, comporta acolhimento.

Com efeito, não se olvida que o Superior Tribunal de Justiça fixou através do Tema Repetitivo 701, o entendimento de que “*é possível a decretação da 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 onerosa ou dilapidação patrimonial de bens do acionado, dificultando ou impossibilitando o eventual ressarcimento futuro*”.

Ou seja, era possível a decretação da indisponibilidade de bens dos réus em ações civis de improbidade administrativa, ainda que ausente, ou não devidamente demonstrado, o “*periculum in mora*”.

No entanto, a Lei nº 14.230/21 promoveu a alteração do artigo 16 da Lei de Improbidade Administrativa para fazer constar expressamente em seu parágrafo 3º que “*o pedido de indisponibilidade de bens a que se refere o caput deste artigo apenas será deferido mediante a demonstração no caso concreto de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo, desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial com fundamento nos respectivos elementos de instrução, após a oitiva do réu em cinco dias*”.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

Por conseguinte, a novel legislação passou a exigir a demonstração inequívoca do “*periculum in mora*”, não sendo mais suficiente a mera plausibilidade do direito.

E, a respeito, esta Quarta Câmara de Direito Público já se pronunciou pela retroatividade benéfica da Lei nº 14.230/21, consoante se verifica dos seguintes precedentes:

*“AGRAVO DE INSTRUMENTO Improbidade administrativa Ação Civil Pública Município de Euclides da Cunha Paulista Supostas dispensas irregulares de licitação - Decretação da indisponibilidade dos bens reforma da decisão Pretensão de Possibilidade - Alterações legislativas realizadas pela Lei nº 14.230/2021 Aplicação retroativa das normas mais benéficas aos Requeridos Lei de Improbidade Administrativa Art. 1º, § 4º, da Art. 5º, XL, da CF Frustração da licitude de processo licitatório - Necessidade da comprovação de perda patrimonial efetiva - Matéria controvertida que afasta o requisito da probabilidade do direito - Decisão reformada Recurso provido”* (Agravado de Instrumento nº 2241554-62.2021.8.26.0000, Rel. Des. Ana Liarte, j. 07.04.2022);

*“AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Ajuizamento em face de interventora judicial de entidade beneficente. Aplicação recursos repassados pelo Município em desconformidade com o Plano de Trabalho, e em contrariedade à Lei Municipal n. 2.957/2019 e à Lei Federal n. 13.019/2014. Hipótese de erro e de má-gestão de recursos públicos, e não de má-fé e desonestidade da administradora. Fato que não configura ato de improbidade administrativa. Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, que excluiu hipótese de improbidade culposa. Posicionamento que deve prevalecer, mesmo diante dos argumentos contrários do agravado, pois a retroatividade de lei mais benéfica é um princípio geral do direito sancionatório, e não apenas do Direito Penal. Precedentes. Agravo provido para rejeitar a petição inicial”* (Agravado de Instrumento 2221196-76.2021.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 21.02.2022).



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

Na mesma linha, aliás, é a orientação desta Seção de Direito Público, com destaque para os seguintes precedentes, em que analisados casos idênticos ao presente, ou seja, de indisponibilidade de bens com fulcro em tutela de evidência, com dispensa, pois, de “*periculum in mora*” e a superveniência da Nova Lei de Improbidade Administrativa:

*“AGRAVO DE INSTRUMENTO improbidade administrativa Ação civil pública por Decisão que deferiu liminar de indisponibilidade de bens e suspensão temporária do direito de contratar com o Município de Morungaba Pretensão de reforma Possibilidade Medida de indisponibilidade que, após a alteração promovida pela Lei nº 14.230/21, exige a demonstração inequívoca do periculum, in mora Risco de alienação, oneração ou dilapidação patrimonial não demonstrado Inadmissibilidade da suspensão temporária do direito de contratar por ausência de perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo Precedentes Recurso provido”* (Agravado de Instrumento nº 2043839-75.2022.8.26.0000, Rel. Des. Maria Olivia Alves, j. 05.06.2022).

*“AGRAVO DE INSTRUMENTO PÚBLICA AÇÃO CIVIL 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 Inadmissibilidade Alteração substancial da medida de indisponibilidade de bens, que passou a ser regida pelo artigo 16 da Lei nº 8.429, de 02/06/1992 com as alterações trazidas pela Lei nº 14.230/21- Necessidade de demonstração, no caso concreto, de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo Inexistência de indícios do efetivo perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo - Decisão agravada reformada Recurso provido”* (Agravado de Instrumento 2155512-10.2021.8.26.0000, Rel. Des. Ponte Neto, j. 25.02.2022);

*“IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Indisponibilidade de bens decretada com base no “periculum in mora” presumido. 1) Art. 16, §3º, da Lei nº 8.429/92, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, que prevê a necessidade de demonstração de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo como pressuposto*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*para o deferimento do pedido de indisponibilidade de bens. Norma de natureza processual que deve ser aplicada imediatamente aos processos em curso, nos termos do art. 14 do Código de Processo Civil. Dilapidação patrimonial não demonstrada. Decreto de indisponibilidade que não pode subsistir. 2) Ilegitimidade passiva da corrê GHJ Empreendimentos Imobiliários e Participações Ltda. Acolhimento. Impossibilidade. Alegação de que empresa em questão não teria sido beneficiada com recursos financeiros captados pelas empresas envolvidas em negociações com a Secretaria da Administração Penitenciária. Matéria ainda não submetida ao juízo de primeiro de grau e que deve ser analisada mediante a produção de provas, no curso da instrução processual, pois a captação e destinação irregular de recursos públicos integra o mérito da controvérsia. Agravo de instrumento parcialmente provido” (Agravo de Instrumento nº 2299910-50.2021.8.26.0000, Rel. Des. Paulo Galiza, j. 01.04.2022).*

No presente caso, observa-se que o deferimento da medida de indisponibilidade de bens realizado pelo Juízo “a quo” na decisão liminar de fls. 1853/1854 (dos autos de origem), e ratificada por esta Quarta Câmara de Direito Público (acórdão de fls. 2738/2749 dos autos de origem), adotou como fundamentação para a decretação da constrição dos bens do réu, a mera demonstração da existência de indícios de prova do ato de improbidade imputado ao requerido.

Confira-se, nesta linha, o excerto do v. acórdão que ratificou a medida de indisponibilidade de bens:

*“Após o recebimento da inicial, o Juízo “a quo” houve por bem determinar liminarmente a indisponibilidade dos bens dos requeridos, “no valor global de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), solidariamente, como expressão da garantia mínima de reparação ao erário, material e moral coletivo/danos sociais, sem prejuízo da multa e demais cominações pecuniárias que vierem a ser cominadas” (fls. 1853/1854 dos autos de origem).*

*Estabelecidos tais fatos, em que pesem as razões da agravante, tem-se*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*que a r. decisão de primeiro grau deve ser mantida.*

(...)

*Com efeito, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, a decretação da medida cautelar de indisponibilidade de bens prevista no art. 7º, da Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), embora exija a demonstração de *fumus boni iuris* – consistente em fundados indícios da prática de atos de improbidade –, prescinde da prova do *periculum in mora* concreto, ou seja, de que o réu estaria dilapidando efetivamente seu patrimônio ou, ainda, na iminência de fazê-lo (REsp 1.366.721-BA, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. para acórdão Min. Og Fernandes, julgado em 26/2/2014).*

*Em outras palavras, para a decretação da constrição dos bens do réu, basta a demonstração da existência de indícios de prova da sua participação no ato de improbidade a ele imputado, uma vez que, consoante os termos do Informativo STJ nº 0503: “O *periculum in mora* para decretar a indisponibilidade de bens decorrente do ato de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da CF), é presumido, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.429/1992. Precedentes citados: REsp nº 1.315.092/RJ, DJe 1406/2012; REsp nº 1.203.133/MT, DJe 28/10/2010; REsp nº 1.135.548/PR, DJe 22/06/2010; REsp nº 1.115.452/MA, DJe 20/04/2010, e REsp nº 1.319.515/ES. AgrRg no AREsp 188.986/MG, rel. Min. Teori Albino Zavascki, julgado em 28/08/2012”.*

*No caso em exame, do quanto minuciosamente narrado na inicial, bem como da análise dos documentos de prova colacionados aos autos, pode-se inferir que há fortes indícios da efetiva prática dos atos ilícitos que são imputados aos réus, de modo que a decretação da indisponibilidade de bens realmente se justificava.*

*Nesta linha, verifica-se que o agente de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo expressamente reconheceu as irregularidades no procedimento licitatório apontadas pelo Ministério Público (...).*

*Registre-se, neste ponto, que as irregularidades presentes no procedimento licitatório, bem como na execução do contrato, foram reconhecidas posteriormente pela própria Municipalidade no parecer de fls. 2308/2315 (dos autos de origem), a qual, inclusive, promoveu a extinção do respectivo contrato administrativo, reavendo para si, com isso, a administração dos cemitérios.*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*Há que se ressaltar, ainda, os relatos das testemunhas presentes no inquérito civil, pelos quais se conclui pela existência de indícios de conluio entre os agentes públicos e os responsáveis pelas empresas-rés com o intuito de promover o seu enriquecimento ilícito às custas do erário (v. fls. 377/379).*

*Assim, conclui-se que há fartos indícios de prova acerca da efetiva ocorrência dos fatos narrados pelo parquet na exordial, de modo que, uma vez presente a verossimilhança do direito deduzido em juízo, de rigor a decretação da indisponibilidade, tal como realizada pelo Juízo “a quo”.*

*Ressalte-se, outrossim, acerca da possibilidade de a medida de indisponibilidade de bens também abarcar o valor referente à multa civil, que o Colendo Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento 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 eventual prejuízo ao erário, levando-se em consideração, ainda, o valor de possível multa civil como sanção autônoma' (STJ, REsp 1.319.515/ES, Rel. p/ Acórdão Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 21/09/2012). Nesse sentido: STJ, AgRg no REsp 1.383.196/AM, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 10/11/2015; AgRg no REsp 1.260.737/RJ, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 25/11/2014; AgRg no REsp 1.414.569/BA, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 13/05/2014” (Segunda Turma, AgInt nos EDcl no AREsp nº 1.411.373/RJ, Relatora Ministra Assusete Magalhães, DJe de 30/05/2019).*

*Por outro lado, segundo orientação dessa mesma Corte, até a liquidação devem permanecer bloqueados tanto quantos bens necessários para dar cabo da execução, segundo o valor da totalidade da lesão ao erário (cf. REsp. nº 1.195.828/MA, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 04.10. 2010).*

*No caso em comento, verifica-se que os valores constritos abrangem não só o montante do dano ao erário, como, ainda, eventual montante atinente à multa civil a ser aplicada em desfavor dos réus. Sobre a suficiência dos valores bloqueados, convém destacar o quanto aduzido pelo Juízo “a quo” às fls. 2059 (...).*

*Em suma, seja qual for o ângulo que se analise a questão, outra*





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

*conclusão não se impõe senão a manutenção da r. decisão agravada, tal como lançada”.*

Em sua manifestação de fls. 3019/3022 (dos autos de origem), o Ministério Público Estadual limitou-se a afirmar que “*a fundamentação é adequada e suficiente para justificar o ato de constrição, ou seja, considerou a existência dos alegados indícios de irregularidade, com base em elementos de prova colhidos administrativamente*”, deixando, entretanto, de juntar documentos ou apontar fatos que evidenciassem a existência do *periculum in mora*, requisito este que, como ressaltado, à luz das disposições da Lei 14.230/2021, faz-se imprescindível à manutenção da decretação de indisponibilidade de bens, não encontrando mais o risco presumido amparo no ordenamento jurídico vigente.

Noutro dizer, malgrado se vislumbre plausibilidade jurídica nas alegações suscitadas pelo douto Promotor de Justiça oficiante, não se revela possível a manutenção da medida constritiva, por não haver demonstração de indícios de dilapidação patrimonial pelos réus, de modo a prejudicar eventual ressarcimento ao erário.

Assim, uma vez ausente o risco de alienação, oneração ou dilapidação patrimonial, forçoso é admitir que a manutenção da constrição se mostra descabida, autorizado, pois, o seu levantamento.

Ante o exposto, pelo meu voto dou provimento ao recurso, de modo a reformar a decisão agravada, consoante especificado.

**OSVALDO MAGALHÃES**

**Relator**