



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
13ª Câmara de Direito Público

**Registro: 2019.0000561692**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2067374-38.2019.8.26.0000, da Comarca de Várzea Paulista, em que é agravante JUVENAL ROSSI, é agravado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

**ACORDAM**, em 13ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Negaram provimento ao recurso. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FLORA MARIA NESI TOSSI SILVA (Presidente) e FERRAZ DE ARRUDA.

São Paulo, 17 de julho de 2019.

**Antonio Tadeu Ottoni**  
**RELATOR**  
Assinatura Eletrônica



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 13ª Câmara de Direito Público

**VOTO (D) Nº 16.709**

**AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 2067374-38.2019.8.26.0000**

**COMARCA: VÁRZEA PAULISTA**

**AGRAVANTE: JUVENAL ROSSI**

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

**JUÍZA DE 1º GRAU: DRª. FLÁVIA CRISTINA CAMPOS LUDERS**

**EMENTA**

**AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – DECRETO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS - Insurgência do corrêu face à indisponibilidade de bens no importe de R\$ 372.176,03 (trezentos e setenta e dois mil e cento e setenta e três reais e três centavos) - Não há falar em ausência de dano ao erário, pois, no caso, decorre logicamente da celebração de contrato administrativo para aquisição de equipamentos, em valor superior ao de mercado - Desnecessidade de comprovada intenção de alienar ou dilapidar bens, bastando indícios da prática de atos ímprobos - Precedentes - Correta fixação da indisponibilidade pelo valor do contrato supostamente ilícito - Análise individualizada da responsabilidade é questão a ser deliberada em decisão exauriente de mérito, quando será definido in concreto valor indenizatório - Hipótese em que elementos de prova coligidos em extenso e minucioso inquérito indigitam a necessidade da medida, cuja manutenção é de rigor - Decisão mantida pelos seus próprios e jurídicos fundamentos - Agravo desprovido.**

Vistos.

**1. RELATÓRIO**

Trata-se de agravo de instrumento interposto em ação civil pública (improbidade administrativa), contra a r. decisão que determinou a indisponibilidade de bens e ativos do agravante, assim proferida:

*“Trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO** contra **JUVENAL ROSSI, MUNICÍPIO DE VÁRZEA PAULISTA** e **JOSÉ APARECIDO DE MELO**. Aduz que, segundo apurado no inquérito civil, por intermédio do Pregão*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

13ª Câmara de Direito Público

*009/2014, que deu origem ao contrato nº 22/2014, a Prefeitura Municipal de Várzea Paulista adquiriu, com a respectiva instalação, equipamentos para parques nas Unidades de Educação Infantil em valor muito acima do mercado, gerando prejuízo ao erário público. Requereu, portanto, concessão de medida liminar para decretação da indisponibilidade dos bens de Juvenal Rossi e José Aparecido de Melo, até o valor de R\$ 372.176,03 (trezentos e setenta e dois mil, cento e setenta e seis reais e três centavos). Requereu, por fim, procedência da ação para o fim de condenar Juvenal Rossi e José Aparecido de Melo à perda do cargo, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa, etc, bem como ressarcimento integral do dano no valor acima mencionado.*

*Da análise dos fatos e documentos que instruíram a petição inicial, entendo que estão presentes os requisitos legais necessários ao deferimento da medida liminar requerida.*

*A comprovação do fumus boni iuris consiste na verossimilhança do direito invocado, que na espécie corresponde à existência de fundados indícios da prática do ato de improbidade administrativa. Já o periculum in mora é presumido, pois a medida visa exatamente a evitar a dilapidação patrimonial.*

*Da análise dos autos, constatam-se indícios da prática de ato de improbidade administrativa por parte do Prefeito Municipal e do Secretário Adjunto José Aparecido de Melo.*

*Diz o artigo 10, inciso V, da Lei 8.429/92:*

***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:***

***V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado***

*Diante da evidente omissão do gestor público, conclui-se que a Administração Municipal não foi cautelosa na aquisição dos produtos mencionados na presente ação, deixando de realizar estudos mais abrangentes de mercado, o que resultou em gastos exorbitantes e desnecessários, conforme comprova o parecer técnico elaborado pelo*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

13ª Câmara de Direito Público

*Caex (Centro de Apoio Operacional à Execução) fls. 650/683, que concluiu: **Considerando o preço pesquisado dos equipamentos entregues poderia ser adquirido os 06 (seis) itens na quantidade especificada em edital pelo valor total de R\$ 431.323,97, já incluso transporte e instalação, diferença de valor da ordem de R\$ 371.176,03 em relação ao valor efetivamente pago de R\$ 803.500,00.***

*Assim sendo, defiro a medida liminar requerida pelo autor, e o faço para decretar a **INDISPONIBILIDADE DE BENS de Juvenal Rossi e José Aparecido de Melo, até o valor de R\$ 372.176,03 (trezentos e setenta e dois mil, cento e setenta e seis reais e três centavos).***

*Nesse sentido, perfeitamente cabível a medida aplicada, conforme entendimento da 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça:*

*IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. ART. 7º DA LEI 8.429/1992. PERICULUM IN MORA PRESUMIDO. MATÉRIA PACIFICADA. JULGADO DA PRIMEIRA SEÇÃO/STJ. RESP 1.319.515/ES. APLICAÇÃO DA SÚMULA 168/STJ. 1. A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento no sentido de que, de acordo com o disposto no art. 7º da Lei 8.429/1992, 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 Precedente: **REsp 1319515/ES, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 22/08/2012, DJe 21/09/2012. (...). (AgRg nos EREsp 1315092 RJ 2012/0147498-0, relator Ministro Mauro Campbell Marques, 1ª Seção, julgado em 22/05/2013).***

*Para efetividade da medida liminar, ora deferida, determino realização de pesquisas eletrônicas nos sistemas BACENJUD e RENAJUD.*

*Determino, também, realização de pesquisa no sistema eletrônico INFOJUD para vinda aos autos das declarações de bens e*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 13ª Câmara de Direito Público

*rendimentos dos réus dos últimos cinco (5) anos.*

*Expeça-se ofício à Corregedoria Geral da Justiça, conforme requerido à fl. 15, item “b”.*

*Notifiquem-se os requeridos **Juvenal Rossi e José Aparecido de Melo** para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de 15 (quinze) dias, conforme previsto no artigo 17, § 7º, da Lei nº 8.429/92.*

*Intime-se o Município de Várzea Paulista para, querendo, integrar a lide no polo ativo da relação processual, conforme previsto no artigo 17, § 3º, da citada lei.*

*Providencie a Serventia regularização do cadastro processual, a fim de incluir os réus no polo passivo da ação.*

*Int.” (fls. 746/749 – principais – destaques do original).*

Inconformado (fls.01/17), o agravante aduziu, em suma, que:

a) o prefeito não responderia pelos atos de seus gestores, nem responsável, direta e indiretamente, pelas atividades do Poder Executivo, mas somente por seus próprios atos, que precisariam estar marcados pelo elemento subjetivo próprio para a improbidade, porque há necessidade de delimitação das condutas e individualização das responsabilidades.

b) nas demandas regidas pela Lei de Improbidade, o núcleo do objeto seria a existência de elemento subjetivo na conduta do agente, que indicaria dolo ou culpa próprios para a prática da improbidade, não correspondendo à mera ilegalidade ou inabilidade do administrador;

c) o certame teve seu procedimento regular e não haveria nenhum indício de falha que pudesse chamar a atenção do agravante para eventual nulidade da contratação, não se demonstrando que o requerido tivesse agido com dolo ou culpa no sentido de lesar o erário municipal.

Indeferida a antecipação de tutela recursal (fls. 46/47), o agravado apresentou contraminuta (fls. 55/58).

A d. Procuradoria Geral de Justiça opinou pelo desprovimento do



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 13ª Câmara de Direito Público

recurso (fls. 62/69).

**É o relatório.**

**2. FUNDAMENTOS**

Este recurso não prospera.

Figura o agravante como réu em razão de, na condição de Prefeito de Várzea Paulista, ter patrocinado Pregão nº 009/2014, do qual decorreu o Contrato nº 22/2014, no qual o Município de Várzea Paulista “*adquiriu, com a respectiva instalação, equipamentos para parques das Unidades de Educação Infantil em valor muito acima do mercado, gerando prejuízo ao erário público.*”.

A petição inicial trouxe em seu bojo relato verossímil dos fatos e do direito a embasarem a pretensão que veicula, tendo sido instruída com elementos mínimos de prova, notadamente inquérito civil (fls. 18/745 - principais), suficientes à sua admissibilidade e posterior prosseguimento.

Consigne-se, por oportuno, que não há falar em ausência de dano, pois tendo a licitação por escopo concorrência isonômica para obtenção da melhor prestação de serviços pelo melhor preço, qualquer fraude perpetrada no sentido de alijar as contratações desse procedimento – fracionamento indevido, descabida dispensa ou qualquer outro expediente ilícito – necessariamente acarreta prejuízo ao erário.

De resto, importa que, no vertente caso, a proemial definiu com verossimilhança os elementos que imputam ao agravante os fatos narrados, quanto basta a fundamentar a deliberação objurgada.

A Lei nº 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis em casos de prática de improbidade administrativa, em seu artigo 7º prevê expressamente que:

*“Art. 7º 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*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

13ª Câmara de Direito Público

*deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.*” (destaquei em negrito).

Vê-se, pois, que não é essencial para o decreto da indisponibilidade de bens a comprovada ocultação ou dilapidação patrimonial, visto que a disposição legal que versa sobre o tema objetiva tão somente possibilitar a recomposição do patrimônio público, caso fique demonstrado, ao final da demanda, a prática de atos ímprobos e a necessidade de recomposição do erário.

Dessa forma, imprescindível para deferimento da indisponibilidade de bens em ação de improbidade administrativa, tão somente a presença de indícios da prática de ato ímprobo e de responsabilidade dos requeridos.

Acerca do tema, calha transcrição de precedente jurisprudencial desta E. Câmara, da lavra do i. Desembargador Djalma Lofrano Filho:

*“AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DECRETAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS. NATUREZA PROVISÓRIA E CAUTELAR DA MEDIDA. Pretensão do Ministério Público de ver reformada decisão que indeferiu o pedido de decretação de indisponibilidade dos bens. Admissibilidade da pretensão. Desnecessidade de prova de dilapidação do patrimônio para concessão da medida pleiteada. Precedentes do STJ e desta Egrégia 13ª Câmara de Direito Público. Decisão reformada. Recurso provido.*

(...)

*Nesse sentido, tem-se que o art. 7º, da Lei n.º 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), traz medida de natureza flagrantemente cautelar, provisória e que não se confunde com a sanção de perda de bens, outro instituto jurídico.*

*Logo, por não importar transferência de propriedade, mas apenas indisponibilidade momentânea, não se exige, prova inequívoca da alegação do autor, mas apenas e tão somente a plausibilidade do direito invocado, como na espécie.*

*Aliás, consoante entendimento do Superior Tribunal de Justiça: “É desnecessária a prova do 'periculum in mora' concreto, ou seja, de*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

13ª Câmara de Direito Público

*que os réus estariam dilapidando seu patrimônio, ou na iminência de fazê-lo, exigindo-se apenas a demonstração de 'fumus boni iuris', consistente em fundados indícios da prática de atos de improbidade” (STJ 2ª T. AgRg no REsp 1204635/MT Rel. Castro Meira j. 05.06.2012).*

*Nesse mesmo sentido, confira-se outro julgado daquele sodalício: “consolidou-se no Superior Tribunal de Justiça a orientação de que o deferimento da medida constritiva não está condicionado à comprovação de que os réus estejam dilapidando seu patrimônio, ou na iminência de fazê-lo, tendo em vista que o 'periculum in mora' está implícito no comando legal e, portanto, é presumido pela mera existência de fundados indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que cause dano ao Erário”. (STJ 2ª T. REsp 1313093/MG Rel. Herman Benjamin j. 27.08.2013).*

*Nesse sentido e em casos semelhantes já decidiu este Relator: 'AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DECRETAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS. NATUREZA PROVISÓRIA E CAUTELAR DA MEDIDA. Pretensão dos agravantes de ver reformada decisão que decretou a indisponibilidades dos seus bens, até ulterior instrução do feito, ante a presença de indícios de dano ao erário e da responsabilidade dos agentes. Desnecessidade de prova de dilapidação do patrimônio por parte dos réus. Precedentes do STJ. Inexistência, ademais, de prova efetiva da constrição dos bens e de seus efeitos, nos termos arguidos pelos agravantes em seu recurso. Decisão mantida. Recurso não provido'. (TJSP 13ª C. Dir. Público AI n.º 2030869-24.2014.8.26.0000 Rel. Djalma Lofrano Filho j. 26.03.2014).*

*Nesse mesmo sentido: (TJSP 13ª C. Dir. Público AI n.º \2031094-44.2014.8.26.0000 Rel. Djalma Lofrano Filho j. 26.03.2014).*

*O provimento cautelar para indisponibilidade de bens, de que trata o art. 7º, parágrafo único, da Lei 8.429/192, exige indícios de responsabilidade do agente na consecução do ato ímprobo, em especial nas condutas que causem dano material ao Erário (STJ 2ª T AgRg no AREsp 194.754/GO Rel. Eliana Calmon j. 01.10.2013).*

***Em outras palavras, para a decretação da indisponibilidade de bens,***





**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

13ª Câmara de Direito Público

*o que se exige é a demonstração, em tese, do dano e da existência de indícios de participação do agente no ato ímprobo.*

(...)

*Ademais, é 'pacífico nesta Corte Superior o entendimento segundo o qual, ante sua natureza acautelatória, a medida de indisponibilidade de bens em ação de improbidade administrativa pode ser deferida sem audiência da parte adversa e, portanto, antes da notificação a que se refere o art. 17, § 7º, da Lei n. 8.429/92' (STJ 2ª T. REsp. 862.679 Rel. Mauro Campbel Marques DJE 4.10.2010), como é o caso autos." (Agravado de Instrumento nº 2145068-25.2015.8.26.0000, Relator: Djalma Lofrano Filho; Comarca: Monte Aprazível; Órgão julgador: 13ª Câmara de Direito Público; Data do julgamento: 19/08/2015; Data de registro: 28/08/2015).*

Assim, sem adentrar no mérito da demanda, considerando-se os fatos declinados, a demonstração dos danos relatados na petição inicial e, em especial, o inquérito no qual se verificou que o agravante teria perpetrado os atos ímprobos em questão, é de rigor a manutenção da r. decisão fustigada no que toca à manutenção do deferimento da indisponibilidade de bens.

Aliás, consoante entendimento do E. Superior Tribunal de Justiça “(...) *É desnecessária a prova do 'periculum in mora' concreto, ou seja, de que os réus estariam dilapidando seu patrimônio, ou na iminência de fazê-lo, exigindo-se apenas a demonstração de 'fumus boni iuris', consistente em fundados indícios da prática de atos de improbidade* (STJ 2ª T. AgRg no REsp 1204635/MT Rel. Castro Meira j. 05.06.2012).

Portanto, eventual possibilidade de frustração do resultado da demanda não é requisito para a determinação da indisponibilidade de bens.

Neste ponto, como bem observou o ilustre Desembargador Borelli Thomaz:

*“(...) de rigor a menção de ser desnecessário que os envolvidos em improbidade administrativa comecem a dilapidar seu patrimônio para, só então, promover o ajuizamento da medida de*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

13ª Câmara de Direito Público

*indisponibilidade de bens. Essa possibilidade tornaria a medida inócua e enfraqueceria o objetivo do legislador que, como já salientado, é reprimir e punir com rigor os atos de improbidade administrativa e assegurar a eficácia da decisão judicial final, impedindo seja frustrada sua execução, se porventura ficar reconhecida a responsabilidade dos réus-agravantes (TJ-SP, Agravo de instrumento nº 2045793-40.2014.8.26.0000, 13ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Borelli Thomaz, v.u., j. 25.2.2013).*

No mesmo sentido:

*“AGRAVO DE INSTRUMENTO. Ação civil de responsabilidade por ato de improbidade administrativa - R. decisão que deferiu a medida liminar pretendida para fins declarar a indisponibilidade de bens de todos os requeridos, até o limite de R\$ 239.427,99 (duzentos e trinta e nove mil, quatrocentos e vinte e sete reais e noventa e nove centavos), que abrange o valor do suposto dano, mais a multa civil prevista na hipótese de condenação, bem como a proibição das empresas réis em contratar com o Poder Público até o julgamento final da ação. Parcial admissibilidade. **No que tange à indisponibilidade de bens e bloqueio de valores, a medida se mostra acautelatória e necessária a fim garantir o ressarcimento do prejuízo, se acaso for comprovado o dano ao erário público, mormente em se considerando a situação econômica das empresas envolvidas. Impossibilidade, no entanto, de antecipação da pena de proibição para a contratação com o Poder Público. Violação aos princípios da ampla defesa e da presunção de inocência - Precedentes Agravo de instrumento parcialmente provido, nos termos supra decididos.** (TJ-SP, Agravo de instrumento nº 2190112-04.2014.8.26.0000, 6ª Câmara de Direito Público, Rel. Desa. Silvia Meirelles, v.u., j. 23.2.2015).*

Assim, no que toca à indisponibilidade de bens, deve ser mantida aquela medida, observando-se que a decisão agravada limitou aquele bloqueio exclusivamente à estimativa de dano, que importa no total de **R\$ 372.176,03 (trezentos e setenta e dois mil e cento e setenta e três reais e três centavos)**.

Isto posto, mantém-se a r. decisão objurgada pelos seus próprios e



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
13ª Câmara de Direito Público

jurídicos fundamentos.

Anote-se que eventuais embargos declaratórios opostos em face deste acórdão serão julgados em sessão virtual, consoante o disposto na Resolução nº 549/2011, do Órgão Especial desta Corte Bandeirante, com a redação dada pela Resolução nº 772/2017.

**3. DISPOSITIVO**

Ante o exposto, pelo meu voto, nego provimento ao agravo de instrumento.

**ANTONIO TADEU OTTONI**  
*Relator*