

Superior Tribunal de Justiça

ProAfR no RECURSO ESPECIAL Nº 1.862.797 - PR (2020/0040289-3)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
RECORRIDO : MILENE ANDRETTA MOLIN
ADVOGADO : JANAINA BRAGA NORTE PEREIRA - PR035872

EMENTA

DIREITO SANCIONADOR. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. DEFINIÇÃO SE É POSSÍVEL INCLUIR OU NÃO O VALOR DE EVENTUAL MULTA CIVIL NO DECRETO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ATO DE AFETAÇÃO AO RITO DOS REPETITIVOS PELO COLEGIADO DA PRIMEIRA SEÇÃO DO STJ. OBSERVÂNCIA DO ART. 1.036, § 5º. DO CÓDIGO FUX E DOS ARTS. 256-E, II, E 256-I DO RI/STJ. SUSPENSÃO DOS FEITOS EM SEGUNDO GRAU DE JURISDIÇÃO.

1. Delimitação da tese: *definir se é possível – ou não – a inclusão do valor de eventual multa civil na medida de indisponibilidade de bens na ação de improbidade administrativa, inclusive naquelas demandas ajuizadas com esteio na alegada prática de conduta prevista no art. 11 da Lei 8.429/1992, tipificador da ofensa aos princípios nucleares administrativos.*

2. Recurso Especial afetado ao rito do art. 1.036 e seguintes do Código Fux (arts. 256-E, II e 256-I do RISTJ).

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, afetar o processo ao rito dos recursos repetitivos (RISTJ, art. 257-C) e, por maioria, suspender a tramitação de processos em todo território nacional, inclusive que tramitem nos juizados especiais, conforme proposta do Sr. Ministro Relator.

Votaram com o Sr. Ministro Relator os Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria e Herman Benjamin e, nos termos do art. 257-B do RISTJ, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Quanto à abrangência da suspensão de processos, divergiram os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães e Gurgel de Faria.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

Brasília/DF, 16 de junho de 2020 (Data do Julgamento).

NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
MINISTRO RELATOR

Superior Tribunal de Justiça

ProAfR no RECURSO ESPECIAL Nº 1.862.797 - PR (2020/0040289-3)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
RECORRIDO : MILENE ANDRETTA MOLIN
ADVOGADO : JANAINA BRAGA NORTE PEREIRA - PR035872

RELATÓRIO

1. Cuida-se de Recurso Especial do MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ interposto com fulcro na alínea a do art. 105, III da CF/1988, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, que contou com a seguinte ementa:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AVENTADA TESE DE INTEMPESTIVIDADE. INTERPOSIÇÃO DE RECURSO NO PRAZO. TESE AFASTADA. MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS DEFERIDA PELO JUÍZO SINGULAR. APRISIONAMENTO DE VALORES QUE ABARCAM A MULTA CIVIL. IMPOSSIBILIDADE DE ADIANTAMENTO DE PENALIDADE. EXTIRPAÇÃO DA MULTA NOS VALORES BLOQUEADOS. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO (fls. 174).

2. Nas razões de seu Apelo Raro, a parte vindica a reforma da solução araucariana por alegada ofensa ao art. 489, § 1o., VI e 927 do Código Fux, e ao art. 7o. da Lei 8.429/1992, aos seguintes argumentos: (a) uma vez reconhecido o *fumus boni juris*, o valor de possível multa civil deve estar garantido pela medida assecuratória; (b) o Superior Tribunal de Justiça vem adotando, desde o ano de 2016, a tese de que a multa civil deve estar inclusa na determinação constitutiva, o que confere ao entendimento certo caráter de estabilidade, embora não tenha sido firmado em sede repetitiva. Pede o conhecimento e o provimento da insurgência, de modo que o valor da multa civil passe a constar do decreto de indisponibilidade de bens na lide sancionadora de origem.

3. A Presidência da Corte de origem, consoante assinalado, não apenas deferiu o processamento do recurso, como também o selecionou

Superior Tribunal de Justiça

como representativo de controvérsia, determinando a suspensão de todos os feitos que, naquela Corte, cuidem da questão (fls. 332/334); o douto Ministério Público Federal, em parecer, opinou pela admissibilidade da insurgência como representativa (fls. 354/363).

4. Em síntese, é o relatório.



Superior Tribunal de Justiça

ProAfR no RECURSO ESPECIAL Nº 1.862.797 - PR (2020/0040289-3)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
RECORRIDO : MILENE ANDRETTA MOLIN
ADVOGADO : JANAINA BRAGA NORTE PEREIRA - PR035872

EMENTA

DIREITO SANCIONADOR. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. DEFINIÇÃO SE É POSSÍVEL INCLUIR OU NÃO O VALOR DE EVENTUAL MULTA CIVIL NO DECRETO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ATO DE AFETAÇÃO AO RITO DOS REPETITIVOS PELO COLEGIADO DA PRIMEIRA SEÇÃO DO STJ. OBSERVÂNCIA DO ART. 1.036, § 5º. DO CÓDIGO FUX E DOS ARTS. 256-E, II, E 256-I DO RI/STJ. SUSPENSÃO DOS FEITOS EM SEGUNDO GRAU DE JURISDIÇÃO.

1. Delimitação da tese: *definir se é possível – ou não – a inclusão do valor de eventual multa civil na medida de indisponibilidade de bens na ação de improbidade administrativa, inclusive naquelas demandas ajuizadas com esteio na alegada prática de conduta prevista no art. 11 da Lei 8.429/1992, tipificador da ofensa aos princípios nucleares administrativos.*

2. Recurso Especial afetado ao rito do art. 1.036 e seguintes do Código Fux (arts. 256-E, II e 256-I do RISTJ).

Superior Tribunal de Justiça

ProAfR no RECURSO ESPECIAL Nº 1.862.797 - PR (2020/0040289-3)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
RECORRIDO : MILENE ANDRETTA MOLIN
ADVOGADO : JANAINA BRAGA NORTE PEREIRA - PR035872

VOTO

1. A douta Comissão Gestora de Precedentes desta Corte Superior, por intermédio de seu Presidente, o eminente Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, consulta-me, após devida distribuição do Recurso Especial à minha Relatoria, acerca da pertinência de afetação do processo em referência para julgamento pela sistemática dos recursos repetitivos.

2. Essa consulta, na verdade, tem como origem a seleção, pelo egrégio Tribunal de Justiça, de dois processos (REsp. 1.862.792/PR e REsp. 1.862.797/PR) como representativos de controvérsia. A insigne Comissão Gestora considerou que os referidos recursos têm aptidão para serem analisados em sistemática repetitiva, mas enviou a esta Relatoria a iniciativa para submeter ao Colegiado correspondente o julgamento repetitivo.

3. A controvérsia vertida em ambos os casos selecionados diz respeito ao valor da multa civil incrustado nos pedidos de indisponibilidade de bens nas ações de improbidade administrativa, mesmo nas hipóteses em que a lide tem por fundamento o art. 11 da Lei 8.429/1992, este que tipifica os atos ímprobos ofensivos aos princípios norteadores da administração pública.

4. A discussão, portanto, é saber se é possível incluir o valor dessa potencial sanção no decreto de indisponibilidade, uma vez que a determinação de bloqueio patrimonial do demandado é frequentemente estabelecida ainda no pórtico da demanda, muitas vezes sem a prévia ouvida do acionado, quando não há condenação alguma sobre a parte implicada. Também é preciso saber se é possível a constrição para casos em que não se tem lesão aos cofres públicos (art. 10 da LIA) e enriquecimento ilícito (art. 9o.), consoante obriga o art. 7o., parág. único da Lei 8.429/1992, mas tão somente ofensa aos princípios

Superior Tribunal de Justiça

reitores administrativos (art. 11).

5. Como reminiscência processual, cuida-se de Recurso Especial do MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ interposto com fulcro na alínea a do art. 105, III da CF/1988, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, que contou com a seguinte ementa:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AVENTADA TESE DE INTEMPESTIVIDADE. INTERPOSIÇÃO DE RECURSO NO PRAZO. TESE AFASTADA. MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS DEFERIDA PELO JUÍZO SINGULAR. APRISIONAMENTO DE VALORES QUE ABARCAM A MULTA CIVIL. IMPOSSIBILIDADE DE ADIANTAMENTO DE PENALIDADE. EXTIRPAÇÃO DA MULTA NOS VALORES BLOQUEADOS. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO (fls. 174).

6. Nas razões de seu Apelo Raro, a parte vindica a reforma da solução araucariana por alegada ofensa ao art. 489, § 1o., VI e 927 do Código Fux, e ao art. 7o. da Lei 8.429/1992, aos seguintes argumentos: (a) uma vez reconhecido o *fumus boni juris*, o valor de possível multa civil deve estar garantido pela medida assecuratória; (b) o Superior Tribunal de Justiça vem adotando, desde o ano de 2016, a tese de que a multa civil deve estar inclusa na determinação constritiva, o que confere ao entendimento certo caráter de estabilidade, embora não tenha sido firmado em sede repetitiva. Pede o conhecimento e o provimento da insurgência, de modo que o valor da multa civil passe a constar do decreto de indisponibilidade de bens na lide sancionadora de origem.

7. A Presidência da Corte de origem, consoante assinalado, não apenas deferiu o processamento do recurso, como também o selecionou como representativo de controvérsia, determinando a suspensão de todos os feitos que, naquela Corte, cuidem da questão (fls. 332/334).

8. O tema relativo à indisponibilidade de bens nas ações de improbidade suscita inúmeras discussões, que dizem respeito não apenas ao

debate principal, que dispensou a evidenciação de dilapidação patrimonial para o deferimento da medida (o chamado perigo da demora presumido), como também a outras questões de igual estatura.

9. Como exemplo, já aportou nesta Corte Superior o debate acerca da extensão da medida, isto é, se é possível bloquear o valor integral, ou limitado ao valor do pretense dano, quanto a todos os implicados ou se poderia haver divisão proporcional ao número de demandados. Também já se discutiu a respeito da constrição em bem de família e verbas de caráter alimentar. Outro ponto trazido ao controle de legalidade é o bloqueio de bens comprovadamente adquiridos antes mesmo da edição da Lei de Improbidade.

10. São subtemas normalmente vistos, até porque, como se sabe, a indisponibilidade patrimonial é severamente restritiva de direitos, e, não raro, muitas ações de improbidade perduram por muitos anos até que sobrevenha sentença. Por isso, esta Corte Superior tem exercido um importante controle de legalidade que pode assegurar a preservação de direitos fundamentais dos implicados.

11. O presente caso diz respeito, como já adiantado, à incidência do valor da multa civil na medida de bloqueio. A multa civil é resultante da condenação e, frequentemente, a indisponibilidade é decretada quando ainda não se tem declaração alguma de responsabilidade por ato ímprobo.

12. Nessa questão há dois tópicos: (i) saber se é possível a inclusão da multa civil na indisponibilidade de bens; (b) saber se é possível a inclusão da multa civil nos casos em que a ação é lastreada em possível prática de conduta prevista no art. 11 da Lei 8.429/1992, sem apontamento de lesão ao patrimônio público.

13. Não se desconhece a existência de ilustrativos das duas Turmas de Direito Público desta Corte Superior que apontam para a diretriz de que *a indisponibilidade deve incidir sobre tantos bens quantos se façam necessários ao integral ressarcimento do dano, levando-se em conta, ainda, o*

Superior Tribunal de Justiça

potencial valor de multa civil (AgInt no REsp. 1.778.024/SP, Rel. Min. GURGEL DE FARIA, DJe 20.11.2019; (REsp. 1.814.284/PR, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, DJe 25.9.2019).

14. Apesar dessa compreensão adveniente de Órgãos Fracionários, não há notícia de que a Primeira Seção e a Corte Especial tenham pronunciamento a respeito do tema, embora, por absoluta honestidade intelectual, seja digno de registro que alguns Ministros da Primeira Seção que aderiram à tese vencedora, por ocasião do julgamento do repetitivo que firmou a *presunção de perigo da demora* (REsp. 1.366.721/BA, Rel. p/Acórdão Min. OG FERNANDES, DJe 19.9.2014), tenham afirmado a possibilidade de inclusão da multa civil na determinação de bloqueio.

15. Lado outro, a presente demanda é oportunidade para que a questão tópica seja refletida amiúde, em debate jurídico-científico acerca dessa sensível fase restritiva de direitos.

16. Não remanescem dúvidas de que a temática se reveste de nomeada importância, e sobre ela há multiplicidade de recursos.

17. Com efeito, há multiplicidade de recursos com esse temário: basta que se tenha o deferimento ou indeferimento da medida em qualquer ação de improbidade no País para que necessariamente um dos lados encaminhe a questão a esta Corte Superior, pelas vias recursais expeditas, seja o implicado (quando seus bens são constrictos), seja o Órgão Acusador (quando vindica a garantia processual). Há pródigos feitos que já aportaram neste Tribunal Superior, assim como é certo que muitos potencialmente estão por vir em cada uma das lides sancionadoras.

18. De fato, o tema é ainda comportante de reflexão, não se podendo dizer que há, nele, luzes definitivas.

19. Há julgados da Corte Bandeirante que alertam para o que consideram *excessividade da medida* quanto à inclusão da multa civil no bloqueio

Superior Tribunal de Justiça

dos bens do acionado, uma vez que a determinação deveria incidir apenas sobre o valor correspondente ao ressarcimento ao Erário e/ou enriquecimento pessoal ilícito, na literalidade do art. 7o., parág. único da Lei de Improbidade, assim disposto:

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 deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

20. Exemplares da Corte Araucariana (de onde se originam os representativos de controvérsia) e também do egrégio Tribunal Regional Federal da 1a. Região compartilham essa linha de pensamento limitativa do avanço acusatório, assinalando, ainda, que a condenação é contingente, isto é, *não é possível saber, ao início da ação, se a responsabilidade por multa civil será atribuída ao acionado*. Essas argumentações, pareadas aos julgados desta Corte Superior em orientação diversa, sujeitam o tema a reflexões.

21. Mercê dessas objetivas considerações, verifica-se que a questão tratada nos autos revela caráter representativo de dissídio de natureza repetitiva, razão pela qual se afeta, *ad referendum* do egrégio Colegiado, o julgamento do presente Recurso Especial à Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça como representativo da controvérsia, nos termos do art. 1.036 e seguintes do Código Fux para:

(a) firmar o entendimento desta Corte Superior acerca do seguinte tema: *definir se é possível – ou não – a inclusão do valor de eventual multa civil na medida de indisponibilidade de bens decretada na ação de improbidade administrativa, inclusive naquelas demandas ajuizadas com esteio na alegada prática de conduta prevista no art. 11 da Lei 8.429/1992, tipificador da ofensa aos princípios nucleares administrativos;*

Superior Tribunal de Justiça

(b) oficial aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais, no afã de comunicar a instauração deste procedimento, a fim de que seja suspensa a tramitação dos processos em Segundo Grau de Jurisdição que versem sobre a mesma matéria, de acordo com o disposto no art. 1.037, II do Código Fux, facultando-lhes, ainda, a prestação de informações no prazo de 15 dias, nos termos do § 1o. do art. 1.038 do Código Fux;

(c) dar vista ao Ministério Público Federal (art. 1.038, III, § 1o. do Código Fux) para manifestação em 15 dias, após o referido julgamento Colegiado;

(d) comunicar ao Ministro Presidente e aos demais integrantes da Primeira Seção desta Corte Superior, assim como ao Núcleo de Gerenciamento de Precedentes (NUGEP) desta Corte.

22. É como voto.

ProAfR no RECURSO ESPECIAL Nº 1.862.797 - PR (2020/0040289-3)

VOTO-VOGAL

O EXMO. SR. MINISTRO GURGEL DE FARIA:

Cuida-se de proposta de afetação a ser processada sob o rito dos repetitivos, selecionada no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, de modo a “definir se a medida cautelar de indisponibilidade de bens, prevista no art. 7º da Lei de Improbidade Administrativa, pode compreender o valor da multa civil”.

Presentes os requisitos formais necessários à tramitação do presente apelo nobre na condição de representativo da controvérsia, bem assim a relevância do aspecto jurídico, social e econômico nele contida, não encontro dificuldades para acompanhar o eminente Relator na afetação ora proposta.

Consigno, contudo, uma objeção à suspensão nacional dos processos que versem sobre a questão delimitada.

A propósito, registro que a redação prevista no art. 1.037, II, do CPC/2015 aparentemente “determina” a suspensão automática dos processos pendentes que versem sobre a questão submetida ao regime dos recursos repetitivos.

Nada obstante, o Plenário do STF examinando o art. 1.035, § 5º, do CPC/2015 (cuja redação é semelhante ao dispositivo legal anteriormente mencionado), reconheceu que a suspensão dos processos cuja repercussão geral é reconhecida é uma faculdade do relator de determinar ou não tal sobrestamento. (QO no RE n. 966.177/RS, rel. Min. LUIZ FUX, DJe 8/6/2017.) No mesmo sentido: QO no REsp n. 1.202.071/SP, rel. Min. HERMAN BENJAMIN, CORTE ESPECIAL, DJe 3/6/2019.

É que preocupa-me que o sobrestamento proposto finde por “engessar”, ainda que temporariamente, uma importante ferramenta de natureza cautelar prevista na Lei n. 8.429/1992, destinada à indisponibilidade dos bens necessária à reparação integral do dano e, a teor da atual jurisprudência majoritária do STJ, ao adimplemento da multa civil.

Há de se considerar, ademais, que, é entendimento pacificado nesta Corte, firmado em sede de recurso repetitivo, que o requisito da urgência necessário ao deferimento do bloqueio cautelar de bens, no bojo da Ação de Improbidade Administrativa, é presumido, evidenciando a imprescindibilidade do exame das medidas de urgência.

Assim, acompanho o Relator no tocante à afetação proposta, divergindo quanto à suspensão dos processos.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2020/0040289-3 **PROCESO ELETRÔNICO** **ProAfR no**
REsp 1.862.797 / PR

Números Origem: 00046764620178160075 00355028620178160000 17435179 201700260594
355028620178160000

Sessão Virtual de 10/06/2020 a 16/06/2020

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro BENEDITO GONÇALVES

Secretário

Bel. RONALDO FRANCHE AMORIM

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Improbidade Administrativa - Violação aos Princípios Administrativos

PROPOSTA DE AFETAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
RECORRIDO : MILENE ANDRETTA MOLIN
ADVOGADO : JANAINA BRAGA NORTE PEREIRA - PR035872

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão virtual com término nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A PRIMEIRA SEÇÃO, por unanimidade, afetou o processo ao rito dos recursos repetitivos (RISTJ, art. 257-C) e, por maioria, suspendeu a tramitação de processos em todo território nacional, inclusive que tramitem nos juizados especiais, conforme proposta do Sr. Ministro Relator.

Votaram com o Sr. Ministro Relator os Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria e Herman Benjamin e, nos termos do art. 257-B do RISTJ, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Quanto à abrangência da suspensão de processos, divergiram os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães e Gurgel de Faria.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.