



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000438135

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2362960-45.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é agravante MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, são agravados PENASCAL ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO LTDA. e HENRIQUE CARLOS MONTEFELTRO FRAGA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 10ª 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 Desembargadores ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ (Presidente), PAULO GALIZIA E MARCELO SEMER.

São Paulo, 6 de maio de 2025.

ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ

Relator(a)

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

RECURSO	AGRAVO DE INSTRUMENTO N. 2362960-45.2024.8.26.0000
NATUREZA	AÇÃO CIVIL PÚBLICA – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS
COMARCA	SÃO PAULO – 8ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA – N. 1089402-76.2024.8.26.0053
AGTE(S)	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
AGDO(S)	PENASCAL ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO LTDA. E HENRIQUE CARLOS MONTEFELTRO FRAGA

VOTO N. 3078/24

Ação civil pública. Lei Anticorrupção. Decisão que indeferiu a indisponibilidade de bens e valores dos demandados. Alegação de irregularidade no aditamento do contrato firmado entre a Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo e a empresa Penascal Engenharia e Construção Ltda. Possibilidade. Falta de regulamentação na Lei n. 12846/2013 quanto aos requisitos necessários para a concessão da medida. Aplicação do art. 16, §§3º e 4º, da Lei n. 8429/1992, na redação dada pela Lei n. 14230/2021. Ausência de prova da dilapidação patrimonial e/ou ocultação de bens. Decisão mantida. Agravo de instrumento não provido.

VISTOS.

Contra decisão que, em ação civil pública de responsabilização por atos contra a administração pública, indeferiu pedido de indisponibilidade de bens e valores dos requeridos (p. 515/520 dos autos principais), opôs o autor agravo de instrumento alegando que apurou no Inquérito Civil n. 0695.0000624/2023 ter havido aditamento ilegal do contrato CSA CLR 04/2022, firmado entre a Secretaria da Agricultura e Abastecimento e a empresa Penascal Engenharia e Construção Ltda., para fim de cobertura de suposta ocorrência de desequilíbrio econômico-financeiro, o que implicou desembolso adicional e indevido por parte da Fazenda do Estado no valor histórico de R\$182.662,00, conforme especificado no parecer técnico n. 13874949; disse que foi realizada audiência com o representante legal da empresa, o qual manifestou ausência de interesse na solução consensual e defendeu a necessidade de devolução dos valores pagos indevidamente, com incidência de correção monetária e juros desde a data do desembolso; aduziu que os fatos narrados configuram ilícito previsto no art. 5º, IV, “g”, da Lei n. 12846/2013 (Lei Anticorrupção), que

prevê a prática, pela pessoa jurídica, de “manipular o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública”; salientou que não se trata de ação civil pública de responsabilidade por ato de improbidade administrativa, mas de ação civil pública relativa a danos ao erário movida com base nas Leis n. 7347/85 e n. 12846/2013, motivo pelo qual pretende a indisponibilidade de bens e valores da demandada em valor suficiente para assegurar a efetiva reparação dos danos e pagamento da multa, nos termos do art. 19, §4º, da Lei n. 12846/2013. Indeferido o efeito suspensivo/ativo (p. 18), houve apresentação de contraminuta apenas pelo requerido Henrique Carlos Montefel Fraga defendendo o improvimento do recurso e juntada de documentos (p. 25/39 e 40/137). A Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se pelo provimento do agravo e, caso não seja o entendimento da Colenda Turma Julgadora, que ao menos seja determinada a anotação premonitória prevista no art. 54, IV, da Lei n. 13097/2015 nos bens da empresa (p. 143/161).

É o relatório.

Trata-se de agravo de instrumento relativo a ação civil pública ajuizada em face da empresa Penascal Engenharia e Construção Ltda. e Henrique Carlos Montefeltro Fraga, com base nas Leis n. 12846/2013 e n. 7347/85, objetivando a declaração de ilegalidade do aditamento do contrato GSA CLR 04/2022, bem como do pagamento realizado sob tal fundamento, reconhecendo-se a configuração do ilícito previsto no art. 5º, IV, “g”, da Lei n. 12846/2013 para condenar os requeridos ao pagamento da quantia concernente ao valor recebido a título de reequilíbrio financeiro do contrato, devidamente corrigido e com incidência de juros, desde a data do efetivo desembolso, no valor de R\$237.260,30 (para novembro de 2024), ficando a empresa Penascal condenada ao pagamento de multa prevista no art. 6º, I, da Lei n. 12846/2013. Pediu o autor, em caráter subsidiário, a condenação dos demandados ao pagamento do montante correspondente à diferença entre o que foi pago a título de reequilíbrio e o valor que seria efetivamente devido, com os acréscimos necessários. Deu-se à causa o valor de R\$474.520,60 que diz respeito ao valor da reparação pretendida com acréscimo da multa.

Sustentou o Ministério Público ter apurado no Inquérito Civil n. 0695.0000624/2023 que o referido contrato, firmado entre a Secretaria da Agricultura e Abastecimento e a empresa Penascal com o objetivo de realizar obras de recuperação e melhoria de estradas rurais nos Municípios de

Pereiras e Porangaba, sujeitou-se a ilegal aditamento sob alegação de suposta situação de reequilíbrio econômico-financeiro, o que acarretou desembolso adicional e indevido por parte da Fazenda do Estado do valor histórico de R\$182.662,00. Diz o autor que as empresas, em regra, não separam valores para arcar com encargos emergentes de processos judiciais, o que indica a elevada probabilidade de inadimplemento da pretensão deduzida, razão pela qual se faz necessária a autorização de indisponibilidade de bens e valores da citada empresa no montante de R\$474.520,60 equivalente à quantia pleiteada a título de reparação de danos somada ao valor da multa prevista no art. 6º, I, da Lei n. 12842/2013, tudo devidamente atualizado e com juros a contar do efetivo desembolso pelo Poder Público; mencionou, quanto ao correquerido Henrique Carlos Montefeltro Fraga, a determinação de indisponibilidade restrita ao valor do dano de R\$237.260,30.

O Juízo indeferiu a liminar de indisponibilidade de bens e valores com base no art. 16, §3º, da Lei de Improbidade Administrativa, na redação dada pela Lei n. 14230/2021.

Cuida-se aqui de ação civil pública visando a declaração de ilegalidade do aditamento do referido contrato, ressarcimento do valor indevidamente desembolsado e pagamento da multa, tudo com fundamento na Lei Anticorrupção, e a lei prevê expressamente que a indisponibilidade deve recair sobre os valores necessários à garantia do pagamento da multa ou da reparação integral do dano, conforme previsto no art. 19, §4º, da Lei n. 12846/2013 (Lei Anticorrupção), a seguir transcrito:

“Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 5º desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras:

(...)

§ 4º O Ministério Público ou a Advocacia Pública ou órgão de representação judicial, ou equivalente, do ente público poderá requerer a indisponibilidade de bens, direitos ou valores necessários à garantia do pagamento da multa ou da reparação integral do dano causado, conforme previsto no art. 7º, ressalvado o direito do terceiro de boa-fé”.

Entretanto, diante da ausência de regulamentação

na Lei Anticorrupção quanto aos requisitos necessários para a concessão da medida acautelatória, deve se observar o estabelecido no artigo 16 da Lei de Improbidade Administrativa para fins de decretação de indisponibilidade de bens, considerando-se a relação de complementaridade entre as normas e sua finalidade comum de proteger o patrimônio público.

Segundo dispõe o art. 16, §§3º e 4º, da Lei n. 8429/1992, na redação dada pela Lei n. 14230/2021:

Art. 16. Na ação por improbidade administrativa poderá ser formulado, em caráter antecedente ou incidente, pedido de indisponibilidade de bens dos réus, a fim de garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito.

(...)

§ 3º. 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 5 (cinco) dias.

§4º - A indisponibilidade de bens poderá ser decretada sem a oitiva prévia do réu, sempre que o contraditório prévio puder comprovadamente frustrar a efetividade da medida ou houver outras circunstâncias que recomendem a proteção liminar, não podendo a urgência ser presumida”.

Com efeito, a Lei nº 14.230/2021 acrescentou ao art. 16 da Lei nº 8.429/1992 o § 3º, de modo que a decretação de indisponibilidade de bens em demandas por ato de improbidade administrativa passou a exigir, outrossim, 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 (art. 16, §3º). O referido dispositivo prevê, outrossim, que a indisponibilidade de bens deverá ser decretada, em regra, após a oitiva do réu, em cinco dias, salvo situações em que o contraditório prévio puder comprovadamente frustrar a efetividade da medida ou houver outras circunstâncias que recomendem a proteção liminar, não podendo a urgência ser presumida (art. 16, §4º).

Assim, com o advento da Lei n. 14.230/2021, necessária a prova da tentativa de dilapidação patrimonial pelos réus, aplicando-se, no que for cabível, o regime de tutela provisória de urgência previsto no art. 300 do CPC (art. 16, §8º), que não dispensa a prova do perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, ao contrário da tutela de evidência do art. 311.

Não há dúvida, ademais, quanto à natureza processual da norma que prevê a indisponibilidade de bens, medida que tem por finalidade assegurar o resultado útil do processo, motivo pelo qual tem aplicação imediata aos processos em curso, à vista do disposto no art. 14 do CPC. Não se trata de aplicação retroativa da Lei nº 14.230/2021, mas de aplicação imediata dos dispositivos de natureza processual.

No caso concreto, embora não se possa concluir pela inexistência de “probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial com fundamento nos respectivos elementos de instrução” (art. 16, §3º), nesta fase de cognição sumária, não está demonstrado o perigo de dano irreparável ou o risco ao resultado útil do processo, não sendo suficientes, para tanto, indícios ou presunção de que poderá ocorrer dilapidação.

Neste sentido, confirmam-se julgados deste E. Tribunal de Justiça:

DANO AO ERÁRIO. Responsabilidade por ato lesivo ao patrimônio público tipificado na Lei 12.846 de 2013 (Lei Anticorrupção). Pretensão de obter decreto liminar de indisponibilidade de bens, amparada no art. 19, § 6º, do diploma. Ausência de indícios de que o réu busque dilapidar ou ocultar seu patrimônio, a caracterizar risco ao resultado útil da lide. Recurso não provido. (Agravado de Instrumento n. 2187111-59.2024.8.26.0000, 7ª Câmara de Direito Público, Des. Rel. Coimbra Schmidt, j. 12.11.2024).

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL INDISPONIBILIDADE DE BENS. PROVIMENTO. I. Caso em Exame PÚBLICA. 1. Agravado de instrumento interposto contra decisão que deferiu liminar em ação civil pública, determinando a indisponibilidade de bens do agravante no valor de R\$316.070,96, em razão de suposta irregularidade em aditamento contratual. II. Questão em Discussão 2. A questão em discussão consiste em verificar a legalidade da decretação de indisponibilidade de bens sem a demonstração de perigo de dano irreparável ou risco ao resultado útil do processo, e sem a prévia oitiva do réu. III. Razões de Decidir 3. A

indisponibilidade de bens é medida excepcional que requer demonstração clara de perigo de dano irreparável ou risco ao resultado útil do processo, conforme a Lei nº 8.429/92, alterada pela Lei nº 14.230/2021. 4. No caso concreto, não foi demonstrado o perigo de dano irreparável ou risco ao resultado útil do processo, nem foi realizada a prévia oitiva do réu, conforme exigido pela legislação. IV. Dispositivo e Tese 5. Recurso provido para afastar a decretação de indisponibilidade de bens apenas em relação ao agravante. Tese de julgamento: 1. A indisponibilidade de bens requer demonstração de perigo de dano irreparável ou risco ao resultado útil do processo e prévia oitiva do réu. Legislação Citada:- Lei nº 8.429/92, art. 16, §§ 3º e 4º; Lei nº 14.230/21. Jurisprudência Citada:- TJSP, Agravo de Instrumento nº 2293772-67.2021.8.26.0000, Rel. Souza Nery, j. 14.09.2022.- TJSP, Agravo de Instrumento 2310026-13.2024.8.26.0000, Rel. José Eduardo Marcondes Machado, j. 28.01.2025.- TJSP, Agravo de Instrumento 2372259-46.2024.8.26.0000, Rel. Rebouças de Carvalho, j. 15.01.2025.- TJSP, Agravo de Instrumento 2244292-18.2024.8.26.0000, Rel. Oscild de Lima Júnior, j. 26.11.2024. (Agravo de Instrumento n. 2395491-87.2024.8.26.0000, 1ª Câmara de Direito Público, Des. Aliende Ribeiro, j. 01.04.2025).

Cumpre ressaltar, aliás, que o próprio Superior Tribunal de Justiça, em recente julgado, embora não discuta a questão da indisponibilidade, decidiu pela possibilidade de aplicação conjunta da Lei de Improbidade Administrativa e da Lei Anticorrupção, cuja ementa segue transcrita:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INEXISTÊNCIA. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E LEI ANTICORRUPÇÃO. UTILIZAÇÃO CONJUNTA. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DO NON BIS IN IDEM. VIOLAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. 1. Não há violação ao art. 1.022 do CPC quando o órgão julgador, de forma clara e coerente, fundamenta adequadamente sua decisão, enfrentando as questões essenciais ao deslinde da causa, sendo certo que o mero descontentamento da parte com o julgamento desfavorável não caracteriza ausência de prestação jurisdicional. 2. A utilização conjunta das Leis n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) e n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) para fundamentar uma mesma ação civil não configura, por si só, violação ao princípio do non bis in idem. 3. É possível que as duas legislações sejam empregadas concomitantemente para fundamentar uma mesma ação ou diferentes processos, pois o que não é admissível é a imposição de sanções idênticas com base no

mesmo fundamento e pelos mesmos fatos. Caso, ao final da demanda, sejam aplicadas as penalidades previstas na Lei Anticorrupção, aí, sim é que deverá ficar prejudicada a imposição de sanções idênticas estabelecidas na Lei de Improbidade, relativas ao mesmo ilícito. 4. A preocupação com a não sobreposição de penalidades deve ser devidamente examinada no momento da sentença, quando se analisará o mérito e a natureza das infrações, e não na fase preliminar da ação. 5. O art. 30, inciso I, da Lei n. 12.846/2013 reforça a compatibilidade entre os diplomas, determinando que as sanções da Lei Anticorrupção não excluem aquelas previstas na Lei de Improbidade. 6. Recurso Especial desprovido. (RESP N. 21077398/RJ – T1 – MIN. RELATOR GURGEL DE FARIA, DJEN 24.02.2025).

Ademais, os argumentos suscitados na contraminuta e no parecer do Ministério Público não são capazes de afastar a exigência legal vigente de efetiva comprovação quanto ao perigo de dano irreparável ou do risco ao resultado útil do processo para fins de decretação de indisponibilidade de bens, devendo o pedido de anotação premonitória prevista no art. 54, IV, da Lei n. 13097/2015 ser dirigido ao Juízo de origem.

Impõe-se, portanto, a manutenção da decisão agravada que indeferiu o pedido de indisponibilidade de bens.

A fim de disponibilizar as vias especial e extraordinária, consideram-se expressamente prequestionados os dispositivos constitucionais e legais invocados, aos quais não se contrariou nem se negou vigência.

Ante o exposto, nega-se provimento ao recurso, nos termos acima.

ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ
RELATOR