



ACÓRDÃO N.º  
PROCESSO N.º:2014.3020014-1  
RECURSO:AGRAVO DE INSTRUMENTO  
ÓRGÃO JULGADOR: 1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO  
AGRAVANTE: Lourival Jose Marreiro da Costa  
ADVOGADO:Carlos Eduardo Teixeira e Outros  
PROMOTOR(A):Cremilda Aquino da Costa  
AGRAVADO:Ministério Público do Estado do Pará  
RELATORA: Desa. Rosileide Maria da Costa Cunha

**EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL. LIMINAR DEFERIDA NOS AUTOS DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE, EM RAZÃO DE INDÍCIOS DE LICITAÇÕES FRAUDADAS E CONTRATAÇÃO IRREGULAR.AGRAVO DE INSTRUMENTO MANEJADO. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DO AGRAVANTE REJEITADA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AFASTAMENTO DE AGENTE PÚBLICO DO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES. MEDIDA EXCEPCIONAL. AUSÊNCIA DE PROVAS DE OBSTRUÇÃO A INSTRUÇÃO PROCESSUAL. ARTIGO 20, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 8.429/1992. RECONDUÇÃO AO CARGO. PEDIDO DE AFASTAMENTO PREJUDICADO PELO DECURSO DO TEMPO. INDISPONIBILIDADE DE BENS MANTIDA PARA GARANTIR O RESSARCIMENTO AO ERÁRIO EM CASO DE LESÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.**

I-Preliminar de Ilegitimidade Passiva do Agravante. Alega ser parte ilegítima para figurar no polo passivo da demanda de origem, pois na Ação Civil Pública por Ato de Improbidade administrativa não lhe foi imputada qualquer conduta ilícita concreta, e pelo fato do mesmo não ter concorrido para a prática de processos licitatórios fraudulentos. No entanto, a alegação do agravante de que não concorreu para a prática de processos licitatórios fraudulentos, confunde-se com o próprio mérito da Ação Civil por Ato de Improbidade Administrativa. Tendo em vista que agente público, nos termos do art. 2º da Lei 8.429/92, é todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior, não há dúvida de que o agravante se enquadra no conceito legal de agente público e, aliado ao fato de que suas condutas denotam a suposta prática de atos de improbidade administrativa, em face disso, é legítimo para figurar no polo passivo da presente ação. Preliminar Rejeitada.

II-A pretensão recursal da parte agravante insurge em razão da decisão proferida pelo Juízo a quo, que deferiu medida liminar e determinou o afastamento do cargo de Contador de Conceição do Araguaia, para garantir a devida instrução processual além de ter decretado a indisponibilidade de seus bens, em razão das supostas irregularidades arguidas pelo Órgão Ministerial.

III- No caso em apreço, não vislumbro nos autos qualquer ato que comprove a intenção do agravante em obstruir o andamento processual que justifique a manutenção do afastamento de seu cargo. Portanto, a mera presunção de possível ameaça à instrução processual não basta para a



aplicação da medida, que requer a comprovação efetiva de ato praticado pelo servidor público, que demonstre a intenção de conturbar o andamento do feito.

IV- O pedido de afastamento de cargo público encontra-se prejudicado pelo decurso do tempo, vez que o juiz de piso determinou o afastamento do agravante somente pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o qual já se esgotou.

V- O fato de deferir medida liminar para determinar o bloqueio de bens e valores dos réus do processo não macula preceitos constitucionais e nem contraria previsão da Lei de Improbidade, posto que o ordenamento pátrio aceita que se conceda, inicialmente e sem oitiva da parte contrária, medidas restritivas de direito, sobretudo nos procedimentos regulados pela lei suso mencionada, visto que neste tipo de procedimento, o periculum in mora milita em favor da sociedade.

VI- Dessa forma, a fim de assegurar o integral ressarcimento de eventual dano ou acréscimo patrimonial resultante do eventual enriquecimento ilícito e em face dos sérios indícios existentes na referida ação civil pública, recomenda-se, nos termos do artigo 7º da Lei n. 8.429/92, a aplicação em caso excepcional, como na espécie, da indisponibilidade dos bens do agravante, no limite do valor atualizado do dano apontado na inicial da ação civil pública.

VII-Agravado de Instrumento conhecido e parcialmente provido para sobrestar a decisão agravada, somente quanto ao afastamento do agravante, tendo em vista o transcurso do prazo de afastamento determinado pelo magistrado a quo, mantendo-se os demais termos do provimento cautelar, inclusive no que tange à indisponibilidade de seus bens.

Vistos, etc.

Acordam os Desembargadores componentes da 1ª Turma de Direito Público, do Egrégio Tribunal de Justiça do Pará, à unanimidade, CONHECER DO RECURSO E DAR-LHE PARCIAL PROVIMENTO.

Plenário da 1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, aos treze dias do mês de novembro do ano de dois mil e dezessete.

Julgamento presidido pela Excelentíssima Senhora Desembargadora Ezilda Pastana Mutran.

Rosileide Maria da Costa Cunha  
Relatora



ACÓRDÃO N.º  
PROCESSO Nº: 2014.3020014-1  
RECURSO: AGRAVO DE INSTRUMENTO  
ÓRGÃO JULGADOR: 1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO  
AGRAVANTE: Lourival Jose Marreiro da Costa  
ADVOGADO: Carlos Eduardo Teixeira e Outros  
PROMOTOR(A): Cremilda Aquino da Costa  
AGRAVADO: Ministério Público do Estado do Pará  
RELATORA: Desa. Rosileide Maria da Costa Cunha

### RELATÓRIO

A EXMA. SRA. DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA (RELATORA):

Tratam os presentes autos de AGRAVO DE INSTRUMENTO COM PEDIDO DE LIMINAR (fls. 02/20) interposto por Lourival José Marreiro da Costa, contra decisão proferida pelo MM Juízo da Comarca de Conceição do Araguaia que, nos autos da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa com Pedido de Medidas Cautelares Incidentais, Processo nº 0002596.51.2014.8.14.0017, ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Pará, foi julgada nos seguintes termos:

#### DA CONCLUSÃO

Assim exposto e sem maiores delongas, DEFIRO LIMINARMENTE AS MEDIDAS CAUTELARES INCIDENTAIS pleiteadas na inicial e, conseqüentemente, DETERMINO: 1. O AFASTAMENTO dos cargos e funções públicas dos requeridos: VALTER RODRIGUES PEIXOTO, Prefeito do Município de Conceição do Araguaia; EDUARDO TADEU GOMES RODRIGUES, Presidente da Comissão Permanente de Licitação; OLIVIAMAR SOUZA BARROS, Consultor Jurídico do Município de Conceição do Araguaia; GEOMAR MACIEL DE SOUSA, servidor da Secretaria Municipal de Educação, responsável pelo setor de transportes; e LOURIVAL JOSÉ MARREIRO DA COSTA (suposto contador do município), pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, sem prejuízo de seus vencimentos. 2. A INDISPONIBILIDADE dos bens dos requeridos, com fulcro no art. 7º, caput e seu parágrafo único e art. 16 e seus parágrafos, todos da Lei 8.429/1992, até o montante de R\$ 2.719.056,64 (dois milhões, setecentos e dezenove mil, cinquenta e seis reais e sessenta e quatro centavos).

Com vistas a dar efetividade à presente decisão, DETERMINO:

- 1 - Requisite-se, via BacenJud, informações sobre a existência ou não de ativos bancários/financeiros em nome dos demandados, e, em caso de existência de tais ativos, desde logo, indisponibilize-se os valores encerrados nos referidos ativos até a quantia de R\$ 2.719.056,64 (dois milhões, setecentos e dezenove mil, cinquenta e seis reais e sessenta e quatro centavos), excetuando-se as verbas de caráter alimentar (vencimentos, salários, honorários e proventos);
- 2 - Oficie-se aos Cartórios de Registro de Imóveis de Conceição do Araguaia/PA, Redenção/PA, Palmas/TO, Goiânia/GO e Colméia/GO, para que procedam à averbação da indisponibilidade, nas respectivas matrículas dos imóveis porventura existentes em nome



dos requeridos, em tudo ciente este Juízo;

3 - Oficie-se a Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Pará para a devida publicidade desta decisão, evitando a homologação de acordos e transações que gerem redução patrimonial dos requeridos e ciência às Serventias Judiciais e Extrajudiciais do Estado;

4 - Oficie-se à JUCEPA, com representação na cidade de Redenção/PA, comunicando-se a indisponibilidade das cotas das empresas requeridas;

5 - Determino a restrição judicial no Sistema RENAJUD dos veículos porventura encontrados em nome dos requeridos, gravando-os de indisponibilidade;

6 - Considerando que a determinação de afastamento dos agentes públicos não depende, para sua eficácia, da ciência dos requeridos, mas sim da comunicação ao ente público de onde se encontram afastados, DETERMINO a comunicação da presente decisão ao Município de Conceição do Araguaia, na pessoa de seu representante legal, de acordo com a ordem de substituição, portanto, na pessoa da VICE-PREFEITA ou ainda de seu Procurador Jurídico (art. 12, II, CPC), sem prejuízo da intimação pessoal dos agentes doravante afastados. Na oportunidade, recomendo ao Sr. Oficial de Justiça responsável pela diligência que certifique o dia e a hora em que o representante legal do município for intimado da presente decisão, havendo-se por afastados os requeridos de seus cargos e funções a partir de então, quando não mais poderão praticar quaisquer atos que lhes forem pertinentes, sob pena de invalidade, sujeitando seus agentes à responsabilidade cível, administrativa e penal;

7 - Oficie-se ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Conceição do Araguaia, para adoção, no prazo de 48 horas, das providências pertinentes à substituição em referência, sob pena de multa diária, pessoal e unitária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais);

8 – Oficie-se aos estabelecimentos bancários locais, nos quais a municipalidade possua contas, para que, a partir desta decisão, não mais reconheçam a titularidade do gestor, ora afastado, para a movimentação das mesmas, tudo sob as penas da lei, em caso de desobediência (art. 330 do Código Penal);

9 – NOTIFIQUEM-SE os requeridos a apresentarem manifestação preliminar, instruída com documentos ou justificações, nos termos do art. 17, § 7º, da Lei nº 8.429/92, fazendo-se constar nos mandados que não se procederá ulterior citação, vez que a notificação está revestida deste efeito, cujos atos judiciais posteriores serão objeto de intimação;

10 - Intime-se o Município de Conceição do Araguaia para, querendo, manifestar interesse na causa, nos termos do art. 17, § 3º, da Lei Federal 8.429/92;

11 – Intime-se o Ministério Público.

A Ação Civil Pública por Ato de Improbidade manejada pelo Ministério Público denuncia a existência de licitações e contratos administrativos fraudulentos referentes ao serviço terceirizado de transporte escolar no Município de Conceição do Araguaia, na qual alega a inserção de cláusulas discriminatórias em editais, instauração de licitação sem existência de informações precisas sobre a prestação do serviço de transporte escolar a ser executado, ausência de exigência de comprovação de habilitação técnicas das licitantes.

Questionou o parquet que não foi realizada licitação sem previsão de custos (Tomada de Preço nº 003/2011), pois não consta planilha, orçamento do valor unitário, tampouco o valor da contratação e, mesmo sem estabelecer o valor estimado, informou que o Presidente da Comissão de Licitação (Jacinto Pereira) solicitou a verificação da dotação orçamentária, e o Secretário Municipal (Aldemar Barros), certificou que há saldo suficiente para a dotação, ainda sem qualquer referência ao valor da contratação.

Mencionou que segundo declarações prestadas pelo advogado Arnaldo José Jacinto, o agravante (contador que presta serviços contábeis para o Município de Conceição Araguaia) orientou e exigiu que na Tomada de Preços nº 001/2013 fosse admitida apenas a participação de pessoa jurídica, sob o pretexto que isso facilitaria escrituração contábil e prestação



de contas.

Ao proceder à análise do pedido liminar da ACP, o Juiz de Piso determinou, entre outras medidas, o afastamento do agravante de seu cargo e/ou função pública e o bloqueio de seus bens até o limite do dano causado. É desta decisão que o agravante recorre.

Em suas razões, o agravante aponta, em sede de preliminar, sua ilegitimidade passiva para compor a lide, em face da ausência de imputação de conduta proibitiva objetiva e subjetiva que estivesse estampado na Lei nº 8.429/92.

Alega que o juiz singular, em descompasso com a norma inserida na Lei de Improbidade (Lei nº 8.429/92, artigo 17, § 7º) determinou uma série de medidas restritivas de direitos, ignorando a regra de intimação para apresentação de defesa prévia pelos réus do processo, bem como há afronta ao disposto no artigo 5º, incisos LIV e LV e art. 93, IX da Constituição Federal, bem como ao artigo 17, § 7º da Lei nº 8.429/92, ao passo que determinou a indisponibilidade de ativos financeiros e de bens do agravante, ignorando a inexistência de elementos subjetivos e objetivos imputados ao mesmo.

Questiona, ainda, não lhes ter sido assegurado o direito de defesa prévio disposto na Lei de Improbidade, pois o Juízo recebeu a inicial, deferiu a medida de urgência e somente após determinou a citação dos requeridos para apresentar manifestação.

Alega a inexistência dos requisitos para concessão da medida cautelar de afastamento do cargo público.

Ao final, requereu, a concessão da liminar inaudita altera pars, para determinar em caráter liminar, o retorno do agravante ao cargo de contador municipal de Conceição do Araguaia e a disponibilidade de seus bens, e no mérito, a confirmação da medida.

Às fls. 181/182, a Exma. Desa. Helena Percila Dornelles indeferiu o pedido de efeito suspensivo.

O Ministério Público apresentou contrarrazões às fls. 185/232, aduzindo, em síntese, pelo improvimento do recurso interposto.

Às fls. 369 foi certificado que decorreu o prazo legal, sem a apresentação das informações solicitadas pelo Magistrado de Primeiro Grau.

Às fls. 371/379, a Douta Procuradoria de Justiça emitiu parecer, manifestando-se pelo conhecimento improvimento do presente recurso.

Após a regular distribuição do recurso, coube a relatoria do feito a Exma. Desa. Helena Percila de Azevedo Dornelles.

Em decorrência da aposentadoria da eminente relatora, o processo foi redistribuído à minha relatoria.

É o relatório.

#### VOTO

A EXMA. SRA. DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA (RELATORA):

Presentes os pressupostos de admissibilidade recursais, conheço do presente recurso e passo a analisá-lo.

Primeiramente, cabe ressaltar que será aplicado ao caso concreto o Novo Código de Processo Civil, em obediência ao art. 14 do CPC/2015, o qual estabelece que a norma processual não retroagirá e será aplicada imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais



praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada. Desse modo, no caso em questão, hão de ser aplicados os comandos insertos no CPC/1973, porquanto em vigor por ocasião da publicação e da intimação da decisão ora guerreada.

**PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DO AGRAVANTE**

Alega o agravante, em preliminar, que o mesmo é parte ilegítima para figurar no polo passivo da demanda de origem, pois na Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa não lhe foi imputada qualquer conduta ilícita concreta, e pelo fato de não ter concorrido para a prática de processos licitatórios fraudulentos.

Aduz que a inicial está desprovida da condição da ação consistente na legitimidade do agravante para figurar no polo passivo, em razão de ausência de imputação de conduta proibitiva objetivamente e subjetivamente que estivesse estampado na Lei nº 8.429/92. Requer o acolhimento da preliminar de ilegitimidade passiva para respectiva extinção do processo de origem, sem julgamento do mérito, em relação ao agravante.

Não assiste razão o agravante. Senão vejamos:

A alegação do agravante de que não concorreu para a prática de processos licitatórios fraudulentos, confunde-se com o próprio mérito da ação civil por ato de improbidade administrativa.

Sobre o assunto, estabelecem os artigos 1º, 2º e 3º da Lei nº 8.429/92:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Disciplina a referida lei sobre a punição dos agentes públicos por atos de improbidade administrativa.

Tendo em vista que agente público, nos termos do art. 2º Lei de Improbidade, é todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior, não há dúvida de que o



agravante se enquadra no conceito legal de agente público e, aliado ao fato de que suas condutas denotam a suposta prática de atos de improbidade administrativa, em face disso, é legítimo para figurar no polo passivo da presente ação.

Nesse sentido, coleciono precedente de Tribunal pátrio:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. INTERPOSIÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. AÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO E IMPOSIÇÃO DE SANÇÕES POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, MOVIDA POR MUNICÍPIO CONTRA PARTICULAR QUE, MEDIANTE TERMO DE COOPERAÇÃO FINANCEIRA, RECEBEU VERBAS PÚBLICAS PARA REALIZAR PROJETO CULTURAL E NÃO PRESTOU CONTAS. AMPLO CONCEITO DE AGENTE PÚBLICO TRAZIDO PELA LEI 8429/92 (ARTS. 1º, 2º E 3º). ATUAÇÃO DO AGENTE COMO DELEGATÁRIO DO ENTE PÚBLICO, MEDIANTE CONTRATO, COM O DEVER DE GERIR VERBAS PÚBLICAS. APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE. PRECEDENTES. DECISÃO AGRAVADA, QUE HAVIA RECEBIDO A INICIAL APENAS COMO AÇÃO DE RESSARCIMENTO, REFORMADA. RECEBIMENTO DA INICIAL TAMBÉM COMO AÇÃO DE IMPOSIÇÃO DE SANÇÕES POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO PROVIDO. "As disposições da Lei de Improbidade Administrativa não se restringem ao conceito de agente público. Portanto, pode cometer ato ímprobo, o agente público, o servidor público, o militar ou o particular que, de algum modo, tenha ligação com o Poder Público. (...)" (TRF-1R, AC 0010160- 83.2005.4.01.3900, Rel: Des. Fed. TOURINHO NETO, Julgamento: 23/05/2011, Órgão Julgador: TERCEIRA TURMA, Publicação: e-DJF1 p.270 de 31/05/2011). (TJ-PR - Ação Civil de Improbidade Administrativa: 9820322 PR 982032-2 (Acórdão), Relator: Rogério Ribas, Data de Julgamento: 09/04/2013, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 1090 01/05/2013)

Rejeito, portanto, a preliminar de Ilegitimidade Passiva do Agravante.

## MÉRITO

A pretensão recursal da parte agravante insurge em razão da decisão proferida pelo Juízo a quo, que deferiu medida liminar e determinou o seu afastamento do cargo de Contador do Município de Conceição do Araguaia, para garantir a devida instrução processual, além de ter decretado a indisponibilidade de seus bens, em razão das supostas irregularidades arguidas pelo Órgão Ministerial.

Inicialmente, ressalto que o conhecimento do agravo deve ficar restrito ao acerto ou não da decisão atacada, não sendo viável a discussão aprofundada de temas relativos ao mérito da causa, sob pena do indevido adiantamento da tutela jurisdicional pleiteada, e por consequência a supressão de instância.

Assim, cabível apenas a análise do preenchimento ou não dos requisitos que autorizaram a concessão da medida cautelar de afastamento do agravante do cargo de contador do Município de Conceição do Araguaia e de indisponibilidade de seus bens, em razão da prática de atos que possivelmente configurem improbidade administrativa.

Dito isto, no exame em questão, é sabença comum que a ação de improbidade administrativa é meio correto e eficaz de controle judicial sobre os atos que a lei caracteriza como de improbidade, eis que promove o reconhecimento judicial de condutas tidas como de improbidade na Administração, perpetradas por gestores, agentes públicos ou mesmo concessionárias, permissionárias e licitantes, e a consequente aplicação das sanções legais, com o escopo de preservar o princípio da moralidade, da



defesa do patrimônio público e da legalidade.

A Lei de Improbidade classifica os atos ímprobos como aqueles que importem em enriquecimento ilícito, em prejuízo ao erário e que atentem contra os princípios da administração pública, cujas sanções estão previstas no artigo 12 da mencionada norma. Nesse contexto, observa-se que a característica essencial do procedimento de ação civil pública de improbidade administrativa é o ressarcimento integral dos danos causados, diante do princípio da supremacia do interesse público, se admitindo a concessão de liminar para que o juiz que receba a causa, visando a idônea condução do procedimento em si, com colheita de provas íntegras aos fatos ocorridos para a busca da verdade real, verificando a existência do *fumus bonis iuris*, decreta a indisponibilidade de bens do agente público (artigo 7º, parágrafo único e artigo 16) ou mesmo o afastamento do gestor público (parágrafo único do artigo 20), utilizando-se do poder geral de cautela, pelas disposições expressas da Lei de Ação Civil Pública (artigo 12 da Lei nº 9.347/85).

A parte agravante insurge nas razões recursais, alegando, em síntese, que a decisão recorrida carece dos pressupostos necessários para concessão de medida liminar.

Sustenta que inexistente a comprovação de embaraço à instrução, sendo a medida de afastamento do cargo desarrazoada e ilegal, além de que não há fatos incontroversos ou até mesmo duvidosos imputados ao agravante que constitua ato ilícito.

A medida de afastamento ora guerreada, somente é autorizada quando constatado indícios de obstrução processual, nos termos do artigo 20 da Lei 8.429/92 que dispõe:

Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Parágrafo único. A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual.

A referida norma supõe prova suficiente de que o agente público possa dificultar a instrução processual, e sua aplicação deva ser ainda mais estrita quando se trata de afastamento de titular de mandato eletivo, considerada a temporariedade do cargo e a natural demora na instrução da ação. Todavia, a instrução da ação de improbidade precisa ter um prazo razoável, para evitar que a duração do processo constitua, por si só, uma penalidade. Nesse diapasão, o afastamento deve ser medida excepcional, somente adotado quando houver provas concretas de que o agente público está criando embaraços e obstáculos para o desenrolar da instrução processual. Como corolário lógico, não basta haver indícios veementes de que o agente público praticará, de fato, ato de improbidade administrativa, faz-se necessária a comprovação de que ele esteja criando realmente obstáculos à normalidade da instrução processual, pois não se trata de antecipação das sanções, o que seria vedado à luz do princípio da presunção de inocência, mas sim de medida cautelar para assegurar a efetividade da jurisdição.

Advirta-se, que o propósito da medida é evitar a obstrução da instrução processual, uma vez encerrada esta fase do processo, deverá ser



determinado o retorno do agente público ao seu cargo, emprego ou função. Faz-se imprescindível asseverar que meras conjecturas não são suficientes para fundamentar o afastamento do mandato eletivo. Deve haver prova concreta, real, objetiva, de que o agente público está, de fato, praticando ato que prejudique ou impossibilite a regular produção de provas, ou venha a praticá-los no futuro próximo, tudo demonstrado por decisão fundamentada.

No caso em apreço, não vislumbro nos autos qualquer ato que comprove a intenção do agravante em obstruir o andamento processual que justifique a manutenção do afastamento de seu cargo. Portanto, a mera presunção de possível ameaça à instrução processual não basta para a aplicação da medida, que requer a comprovação efetiva de ato praticado pelo servidor público, que demonstre a intenção de conturbar o andamento do feito.

O dano apontado pelo Ministério Público na peça exordial está relacionado a indícios de irregularidades em relação às licitações e contratos administrativos pertinentes ao serviço terceirizado de transporte escolar do referido município, no período de 2011 a 2014, sem indicar quais fatos seriam prejudicados durante a instrução processual, em virtude da manutenção do Agravante no cargo.

Neste sentido colaciono o entendimento jurisprudencial pátrio:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AFASTAMENTO DE AGENTE PÚBLICO DO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES. MEDIDA EXCEPCIONAL. AUSÊNCIA DE PROVAS DE OBSTRUÇÃO DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL. ARTIGO 20, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 8.429/1992. PRECEDENTES DO STJ. SÚMULA 83 DO STJ. NECESSIDADE DE REEXAME. SÚMULA 07 DO STJ. 1. Agravo regimental contra decisão que negou provimento a agravo, no qual se pretende a admissão de recurso especial em que se discute se há necessidade de afastamento cautelar do agente político até a solução definitiva da ação civil pública por ato de improbidade administrativa. 2. No caso dos autos, o Tribunal de origem decidiu pela desnecessidade de determinar-se o afastamento do réu do cargo público, em razão de, no âmbito administrativo, já ter sido afastado de suas funções, e porque não haveria provas de tentativa de embaraço à instrução processual. 3. Nesse contexto, a pretensão recursal esbarra no óbice da Súmula n. 7 do STJ, porquanto seria necessário o exame do conjunto fático-probatório para o fim de constatar a existência de tentativa de embaraço à instrução processual. Nesse sentido: AgRg no REsp 1.204.635/MT, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJe 14/06/2012; REsp 967.841/PA, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 08/10/2010. 4. Agravo regimental não provido. (STJ - AgRg no AREsp: 74388 PR 2011/0179691-3, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 08/10/2013, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 14/10/2013)

Desse modo, diante das circunstâncias do caso concreto, apresenta-se a relevância dos fundamentos recursais e o perigo na demora, consubstanciado nos prejuízos advindos ao agravante em face do seu afastamento durante o tempo de tramitação do recurso.

Destarte, o afastamento preventivo tem por escopo impedir que os investigados possam destruir provas, obstruir o acesso a elas, coagir testemunhas, descumprir ou retardar o cumprimento injustificado de requisições, ou embaraçar a fiscalização pelos órgãos de controle, circunstâncias que não se configuram provadas cabalmente nos presentes autos. Nada obsta, todavia, que a medida venha a ser revogada caso venham a ocorrer fatos concretos que demonstrem o intuito do agravante em



prejudicar a instrução do feito. Porém, os próprios fatos constitutivos da presente demanda são, no momento, insuficientes para que se possa presumir a presença do requisito do art. 20, parágrafo único, da Lei 8.429/92.

Com efeito, nos termos do artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, os atos de improbidade administrativa importarão à 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. E, por outro lado, também admitido pela Lei nº 8.429/92, medida cautelar para indisponibilidade de bens do indiciado em caso de improbidade administrativa (art. 7º, caput e parágrafo único), bem como o afastamento do agente público, quando necessário para a instrução processual (art. 20, caput, e parágrafo único).

Deste modo, já não se verificam mais os requisitos para o afastamento cautelar do servidor público.

Ademais, verifica-se que o pedido de afastamento encontra-se prejudicado pelo decurso do tempo, uma vez que o juiz de piso determinou o afastamento do agravante ao cargo público pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o qual já se esgotou em 04.01.15, uma vez que a decisão que determinou o seu afastamento do cargo e/ou função foi datada de 04.07.2014. Este é o mesmo entendimento adotado pelo C. STJ:

**PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AFASTAMENTO CAUTELAR DE PREFEITO. RECURSO ESPECIAL. EFEITOS SUSPENSIVO. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES.** 1. O art. 20, parágrafo único, da Lei n. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) estabelece que "A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual". 2. Na hipótese, as instâncias ordinárias constataram a concreta interferência na prova, qual seja, a não prestação de informações e documentos aos Órgãos de controle (Câmara de Vereadores e Tribunal de Contas Estadual e da União), o que representa risco efetivo à instrução processual. Demais disso, não desarrazoado ou desproporcional o afastamento do cargo pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, pois seria, no caso concreto, o tempo necessário para verificar "a materialidade dos atos de improbidade administrativa". Medida cautelar improcedente. (STJ - MC: 19214 PE 2012/0077724-4, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 13/11/2012, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 20/11/2012)

**AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR. PEDIDO DE AFASTAMENTO TEMPORÁRIO DE PREFEITO. INVESTIGAÇÃO POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDÍCIOS DE MALVERSAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO. GARANTIA AO BOM ANDAMENTO DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL. LESÃO À ORDEM PÚBLICA.** Visualiza-se, no caso, risco de grave lesão à ordem pública, consubstanciada na manutenção, no cargo, de agente político sob investigação por atos de improbidade administrativa, perfazendo um total de 20 ações ajuizadas até o momento, nas quais existem indícios de esquema de fraudes em licitações, apropriação de bens e desvio de verbas públicas. O afastamento do agente de suas funções, nos termos do art. 20, parágrafo único, da Lei n. 8.429/1992, objetiva garantir o bom andamento da instrução processual na apuração das irregularidades apontadas, interesse de toda a coletividade. - Homologada



desistência requerida pelo 1º agravante (Município de Jaguariáiva. Agravo não provido. (STJ - AgRg na SLS: 467 PR 2007/0084255-8, Relator: Ministro BARROS MONTEIRO, Data de Julgamento: 07/11/2007, CE - CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: DJ 10.12.2007 p. 253)

Por sua vez, sustenta o agravante a ausência de fundamento jurídico a amparar a medida liminar de indisponibilidade de bens concedida. Contudo, dos documentos acostados aos autos, verifica-se que a indisponibilidade liminar dos bens do agravante nada tem de ilegal, pois foi determinada com fundamento nos elementos probatórios que acompanharam a inicial da Ação Civil Pública, bastante para tanto, em face da conduta do requerido.

Assim, a despeito do argumento constante do agravo de que o Juiz, ao promover às medidas restritivas, teria violado a regra de intimação para apresentação de defesa prévia pelos réus do processo é tese que não se sustenta, porquanto o magistrado ao analisar a causa, verificando a existência de indícios da prática de ato improprio, pode e, acima de tudo, deve adotar medidas para assegurar futuro ressarcimento aos prejuízos causados ao erário.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça entende possível a indisponibilidade de bens antes mesmo da notificação dos réus para apresentação de defesa prévia, desde que haja evidência de ato de improbidade.

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. MEDIDA CAUTELAR. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. NATUREZA JURÍDICA. NOTIFICAÇÃO PRÉVIA. PROCEDIMENTO ESPECÍFICO SOMENTE APLICÁVEL AO PROCESSO PRINCIPAL. LIMITES DA CONSTRIÇÃO. PRECEDENTES DO STJ. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. Omissis

2. É notória a existência do procedimento específico da ação civil de improbidade administrativa, previsto no art. 17 e parágrafos da Lei 8.429/92, especificamente a fase preliminar de defesa prévia que antecede o recebimento da petição inicial da referida ação. Entretanto, a possibilidade de indisponibilidade de bens não está condicionada ao recebimento da exordial, tampouco à prévia manifestação dos réus. Ademais, é manifesta a conclusão no sentido de que a referida fase preliminar somente é aplicável à "ação principal", no caso específico a ação civil por improbidade administrativa, mas inexigível em medida cautelar preparatória.

3. A natureza jurídica da indisponibilidade de bens prevista na Lei de Improbidade Administrativa é manifestamente acautelatória, pois visa assegurar o resultado prático de eventual ressarcimento ao erário causado pelo ato de improbidade administrativa. Assim, o pedido pode ser formulado incidentalmente na ação civil de improbidade administrativa ou medida cautelar preparatória, e deferido, mediante a presença dos requisitos autorizadores, antes mesmo da notificação do réu para a apresentação de defesa prévia.

4. A decretação de indisponibilidade de bens em decorrência da apuração de atos de improbidade administrativa deve observar o teor do art. 7º, parágrafo único, da Lei 8.429/92, limitando-se a constrição aos bens necessários ao ressarcimento integral do dano, ainda que adquiridos anteriormente ao suposto ato de improbidade.



5. Provimento do recurso especial.

(STJ - REsp: 1040254 CE 2008/0059288-7, Relator: Ministra DENISE ARRUDA, Data de Julgamento: 15/12/2009, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/02/2010).

Com relação ao argumento de que a indisponibilidade de bens e ativos financeiros no valor de R\$ 2.719.056,64 (dois milhões, setecentos e dezenove mil, cinquenta e seis reais e sessenta e quatro centavos), se revela como medida extrema, prejudicial, desnecessária, desproporcional e vexatória, novamente, o arrazoado não se sustêm.

Uma vez demonstrado e provado que o agravante não agiu para causar prejuízo ao erário, não praticou qualquer ato improprio, os valores e bens bloqueados lhe serão devolvidos íntegros e livres de qualquer pendência. Contudo uma vez configurada a improbidade administrativa e o envolvimento do agravante nas fraudes denunciadas (situação que ainda pende de julgamento na Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa), os bens retidos servirão para ressarcir o prejuízo causado ao cofre público municipal.

Se não procedido desta forma, muito mais prejudicial seria se, ao fim do processo, configurado o dano, nada mais houvesse para reparar à Fazenda Pública ou à sociedade. No que pertine à declaração de que o bloqueio é providência de caráter vexatório, há de se ponderar que o ato almejou assegurar o erário. Ademais, qualquer pessoa física ou jurídica está sujeita a sofrer ação judicial para averiguação de qualquer situação em desconformidade com a lei, sobretudo quando há verba pública envolvida, como é o caso dos autos.

Com efeito, em acurado estudo dos documentos e argumentos que instruem a ação originária, verifiquei que os mesmos são hábeis a sustentar as alegações do agravado (Ministério Público Estadual), aptos a demonstrar a existência de prova inequívoca e verossimilhança das alegações, além do requisito da probabilidade de dano grave ou de difícil reparação, de forma a ensejar o deferimento da medida de indisponibilidade de bens. Demonstrado o Parquet a existência de indícios de licitação fraudada, porquanto os procedimentos licitatórios em nada observaram a legislação correlata. Há suspeita de que houve a inclusão de item no edital que limitou a ampla concorrência, direcionando o procedimento a determinada licitante, que houve informação privilegiada, além de uma monta de outras situações que serão, por certo, minuciosamente apreciadas pelo Juiz presidente da causa.

Dessa forma, a fim de assegurar o integral ressarcimento de eventual dano ou acréscimo patrimonial resultante do eventual enriquecimento ilícito e em face dos sérios indícios existentes na referida ação civil pública, recomenda-se, nos termos do artigo 7º da Lei n. 8.429/92, a aplicação em caso excepcional, como na espécie, da indisponibilidade dos bens do agravante, no limite do valor atualizado do dano apontado na inicial da ação civil pública.

Ademais, o agravante não trouxe provas ou fatos capazes de desconstituir, nesta fase preliminar, as alegações constantes da inicial, bem como não foram eficientes a demonstrar prejuízo de grave ou difícil reparação a



ensejar a reforma por este instrumento.

Na situação, o periculum in mora, milita em favor da sociedade, representada pelo parquet que pretendeu as medidas de bloqueio de bens, inclusive, segundo entendimento pacificado das Cortes Superiores, esse é um requisito implícito ao comando normativo do artigo 7º da Lei nº 8.429/92.

Ante o exposto, **CONHEÇO E DOU PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO**, para sobrestar a decisão agravada, somente quanto ao afastamento do agravante, devendo retornar ao cargo de Contador do Município de Conceição do Araguaia, caso ainda exerça o cargo, na atual gestão que administra o Município de Conceição do Araguaia, mantendo-se os demais termos do provimento cautelar, no que tange à indisponibilidade de seus bens.

É como voto.

Belém, 13 de novembro de 2017.

Rosileide Maria da Costa Cunha  
Relatora