



1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO PROCESSO Nº 0011746-39.2016.8.14.0000

AGRAVO DE INSTRUMENTO

AGRAVANTE: ELY MARCOS RODRIGUES BATISTA

AGRAVANTE: MALENA GAIA BATISTA

AGRAVANTE: FERNANDO JESSÉ RODRIGUES BATISTA

ADVOGADO: MANOEL MACHADO JÚNIOR, OAB/PA Nº 9.295

AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

PROMOTOR: GABRIELA RIOS MACHADO; BRUNO BECKEMBAUER

RELATORA: DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE, EM RAZÃO DE INDÍCIOS DE LICITAÇÕES FRAUDADAS E DESVIO E VERBAS PÚBLICAS. AFASTAMENTO DE AGENTES PÚBLICOS DO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES. MEDIDA EXCEPCIONAL. AUSÊNCIA DE PROVAS DE OBSTRUÇÃO A INSTRUÇÃO PROCESSUAL. ARTIGO 20, PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI 8.249/1992. 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. MEDIDA LIMINAR QUE PRETENDEU RESGUARDAR O ERÁRIO PÚBLICO. AGRAVO CONHECIDO E IMPROVIDO.

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

2. No caso em apreço, não vislumbro nos autos qualquer ato que comprove a intenção dos agravantes em obstruir o andamento processual que justifique a manutenção do afastamento de seus cargos. 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.

3. Todavia, o pedido de afastamento dos cargos públicos encontra-se prejudicado pelo decurso do tempo, vez que o juiz de piso determinou o afastamento dos agravantes pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o qual já se esgotou.

4. 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.

5. 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.

6. Agravo de Instrumento conhecido e desprovido.



Vistos, relatados e discutidos os presentes autos,  
Acordam os Excelentíssimos Desembargadores que integram a 1ª Turma de Direito Público deste Egrégio Tribunal do Estado do Pará, à unanimidade de votos, em conhecer e negar provimento ao recurso interposto, nos termos do voto da Desembargadora relatora.  
Plenário da 1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, aos vinte e sete dias do mês de maio do ano de dois mil e dezenove.  
Julgamento presidido pela Excelentíssima Senhora Desembargadora Maria Elvina Gemaque Taveira.  
Belém, 27 de maio de 2019.

Rosileide Maria da Costa Cunha  
Desembargadora Relatora  
1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO PROCESSO Nº 0011746-39.2016.8.14.0000  
AGRAVO DE INSTRUMENTO  
AGRAVANTE: ELY MARCOS RODRIGUES BATISTA  
AGRAVANTE: MALENA GAIA BATISTA  
AGRAVANTE: FERNANDO JESSÉ RODRIGUES BATISTA  
ADVOGADO: MANOEL MACHADO JÚNIOR, OAB/PA Nº 9.295  
AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ  
PROMOTOR: GABRIELA RIOS MACHADO; BRUNO BECKEMBAUER  
RELATORA: DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA

#### RELATÓRIO

Trata-se de AGRAVO DE INSTRUMENTO COM PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO interposto por ELY MARCOS RODRIGUES BATISTA, MALENA GAIA BATISTA e FERNANDO JESSÉ RODRIGUES BATISTA, contra decisão prolatada pelo MM. JUÍZO DE DIREITO DA VARA ÚNICA DA COMARCA DE OEIRAS DO PARÁ, nos autos da AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, COM PRECEITO COMINATÓRIO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER, BEM COMO PEDIDO DE CONCESSÃO DE MEDIDAS LIMINARES (Proc. nº: 0004957-13.2016.814.0036), movida pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ.

Narram os autos, que o Juízo a quo deferiu parcialmente o pedido liminar, nos seguintes termos:

(...)

Nos termos da fundamentação acima, cumpridos os pressupostos legais, DEFIRO PARCIALMENTE as liminares postuladas pelo MP para determinar:

I. O imediato afastamento dos cargos ou funções dos requeridos que ostentam a condição de servidores ou agentes públicos, pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, sem prejuízo de suas remunerações, como a seguir discriminado:

- a. ELY MARCOS RODRIGUES BATISTA – do cargo de Prefeito do Município de Oeiras do Pará. Em substituição, deve assumir o cargo, durante o período de afastamento, o Vice-Prefeito do Município;
- b. MALENA GAIA BATISTA – do cargo de Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Mocajuba. A substituição do Presidente afastado, durante o período de afastamento, deve dar-se de acordo com o Regimento Interno da Casa;
- c. FERNANDO JESSÉ RODRIGUES BATISTA – da função de Secretário de Finanças do Município de Oeiras do Pará.

II. A indisponibilidade dos bens dos requeridos, como a seguir:

- A. ELY MARCOS RODRIGUES BATISTA; MALENA GAIA BATESTA e FERNANDO JESSE



RODRIGUES BATÍSTA solidariamente no valor de R\$ 74.585.735,08 (setenta e quatro milhões, quinhentos e oitenta e cinco mil, setecentos e trinta e cinco reais e oito centavos);

B. SAMUEL DOS SANTOS OLIVEIRA e OSVALDO OLIVEIRA ALVES, solidariamente no valor de R\$ 6.057.937,21 (seis milhões, cinquenta e Sete mil, novecentos e trinta e Sete reais e vinte e um centavos);

C. PAULO ROBERTO MORAES GAIA no valor de R\$ 7.848.469,18 (Sete milhões, oitocentos e quarenta e oito reais, quatrocentos e sessenta e nove reais e dezoito centavos);

D. EMPRESA COELHO E BORGES Comércio E SERVIÇOS DE CONSTRUÇÕES LTDA e MANOEL MARQUES COELHO no valor Solidário de R\$ 3.803.941,58. (três milhões, seiscentos e três mil, novecentos e quarenta e um reais e cinquenta e oito centavos);

E. IN DE CAMPOS DAMASCENO EPP no valor de R\$ 15.741,307,59 (quinze milhões, setecentos e quarenta e um mil, trezentos e Sete reais e cinquenta e nove centavos);

F. IVERALDO NAZARÉ DE CAMPOS DAMASCENO EPP: no valor de R\$ 1.683.570,79 (hum milhão, seiscentos e oitenta e três mil, quinhentos e setenta reais e nove centavos);

G. IVERALDO NAZARÉ DE CAMPOS DAMASCENO: No valor de R\$ 17.424.878,38 (dezessete mil, quatrocentos e vinte e quatro mil, oitocentos e setenta e oito reais e trinta e oito centavos);

H. TAPAJÓS E SANTOS LTDA - EPP e MARIA HILDA TAPAJÓS, no valor de R\$ 5.103.878,71 (cinco milhões, cento e três mil, oitocentos e setenta e oito reais e setenta e um centavos);

I. EMPRESA ASPAM COMERCIO INDUSTRIA E SERVIÇOS LTDA e JORGE WALBER POMBO MARQUES no valor solidário de R\$ 2.541.975,88 (dois milhões, quinhentos e quarenta e um mil, novecentos e setenta e cinco reais e oitenta e oito centavos);

J. NOVA ERA GOMERCIO DE MOVEIS LTDA - EPP e MANOEL MARIA FERREIRA GONÇALVES no valor solidário de R\$ 232.478,78 (duzentos e trinta e dois mil, quatrocentos e setenta e oito reais e setenta e oito centavos);

K. EMPRESA ANDREIA SANTANA FERREIRA - ME, ANDREIA SANTANA FERREIRA e JAIRO DE OLIVEIRA SANTANA, no valor solidário de R\$ 23.166.013,69 (vinte e três milhões, cento e sessenta e seis mil treze reais e sessenta e nove centavos)

L. AMAZON — CONSTRUTORA LTDA e JOSÉ WALDIR NUNES MÁRQUES JUNÍOR, no valor de R\$ 1.480.128,71 (hum milhão, quatrocentos e oitenta mil, cento e vinte e oito reais e setenta e um centavo);

M. PARÁ PAPEL COMERCIO E SERVIÇOS EIRELI ME e MARLI SOUZA DOS SANTOS no valor solidário de R\$ 2.512.111,69 (dois milhões, quinhentos e doze mil, cento e onze reais e sessenta e nove centavos);

N. ANDRÉ E OLIVEIRA DISTRIBUIÇÃO LTDA - ME, PEDRO DONATO ANDRE OLIVEIRA e ROSIVALDO DE BARROS OLIVEIRA, no valor solidário de R\$ 753.380,00 (setecentos e cinquenta e três mil e trezentos e oitenta reais);

O. ZM PANTOJA ME e ZACARIAS MARTINS PANTOJA, no valor solidário de R\$ 753.380,00 (setecentos e cinquenta e três mil e trezentos e oitenta reais);

P. M.A. DE MORAES COMERCIO - ME e MARLIANE AMARAL DE MORAES, no valor solidário de R\$ 5.916.996,51 (cinco milhões, novecentos e dezesseis mil, novecentos e noventa e seis reais e cinquenta e um centavo);

Q. R.F. SILVA EPP e ROMULO FIGUEREDO SILVA, no valor solidário de R\$ 2.510.680,86 (dois milhões, quinhentos e dez mil, seiscentos e oitenta reais e oitenta e seis centavos);

R. JP DOS SANTOS - COMERCIO - EPP e JUCELINO PINTO DOS SANTOS, no valor solidário de R\$ 6.223,501,82 (seis milhões, duzentos e sessenta e três mil, quinhentos e um reais e oitenta e dois centavos);

S. S.M.S. COSTA SERVIÇOS DE CONSTRUÇÕES - EIRELI - ME e SANDRA MARIA SANTOS COSTA no valor solidário de R\$ 1.362.387,47 (hum milhão, trezentos e sessenta e dois mil, trezentos e oitenta e sete reais e quarenta e Sete centavos).`

III. O afastamento dos sigilos bancários e fiscal dos requeridos, relativamente à movimentação financeira e as declarações de imposto de renda dos últimos cinco anos

(...)

Dê-se ciência da presente decisão à Mesa diretora da Câmara de Vereadores do Município de Oeiras do Pará, inclusive para que, em até 48 (quarenta e oito) horas, providencie para que o Vice-Prefeito de Oeiras do Pará tome posse no cargo, em substituição ao Prefeito afastado, e em substituição à Presidente afastada tome posse o Vereador nos termos do



Regimento Interno da Casa, sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), a cargo pessoal de quem assumir as funções dos afastados, sem prejuízo da responsabilidade administrativa e criminal.

(...)

**SERVE Á PRESENTE DECISÃO COMO OFÍCIO.**

Processe-se em sigilo até a elaboração dos expedientes acima, necessários ao cumprimento das providências determinadas. (...)

Assim, irresignados, os agravantes interpuseram o presente recurso, esclarecendo em suas razões (fls. 04/42) que se trata de Ação Civil Pública proposta pelo Parquet Estadual que constatou que os mesmos, com auxílio dos funcionários públicos e empresários, estavam dilapidando o patrimônio público através do desvio de verbas públicas e fraudes em procedimentos licitatórios, onde procedimentos eram montados para beneficiar empresas que receberam verbas públicas sem prestar o serviço ou prestando parcialmente em detrimento ao erário.

Aduziram, que as alegações do agravado versaram sobre o Procedimento Administrativo instaurado no âmbito da Promotoria de Justiça de Oeiras do Pará em 12.10.15, PIC-MP nº 01/2015, com o intuito de apuração de supostos fatos capitulados como crimes contra a administração pública e fraudes em processos licitatórios denunciados pelo Vereador Afrânio Azevedo, onde declarou ter constatado a ocorrência de diversas irregularidades na gestão do executivo e do legislativo municipal, entre as quais: favorecimento ao nepotismo; utilização de máquinas da Prefeitura por empresa particular em construção de escola na comunidade Caracuru; acumulação indevida de remuneração pelo Vereador Marinho Silva e pela Secretária Municipal de Educação com outros cargos com incompatibilidade de horários; existência de servidores fantasmas; pagamento de dedicação exclusiva a servidores comissionados; fraudes em procedimentos licitatórios entre outras irregularidades.

Afirmaram que em decorrência destes fatos, o parquet requereu o afastamento dos seus cargos ou funções, quebra do sigilo bancário e fiscal, além da determinação de obrigação de restituição ao erário dos valores desviados, bem como a condenação dos agravantes pela prática de ato de improbidade administrativa.

Alegaram que o artigo 20 da Lei de Improbidade Administrativa garante a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos somente após o trânsito em julgado da sentença condenatória, e que a doutrina e a jurisprudência definiram que o afastamento cautelar ocorreria somente quando a medida fosse necessária à instrução processual se o réu criasse obstáculos para o normal andamento do processo.

Suscitaram que a existência de investigação sem processo formalmente instaurado fez como que o juízo a quo se baseasse em provas unilaterais que não foram colhidas sob o crivo do contraditório e da ampla defesa, importando em violação à Constituição Federal.

Relataram que o afastamento cautelar de seus cargos ocorreu antes de suas notificações prévias para apresentação de defesa preliminar, havendo violação ao artigo 17, § 7º da LIA. Afirmaram que estão colaborando com os procedimentos investigatórios, não criando nenhum obstáculo a diligências necessárias, tendo o agravado acesso a todos os meios de provas necessários para a investigação.



Suscitaram a inequívoca lesão à ordem pública causada pela instabilidade decorrente dos afastamentos temporários, agravado pelo fato da prefeita interina ter decretado estado de emergência, autorizando a administração realizar, indiscriminadamente, a contratação de bens e serviços sem licitação, violando deveres éticos e de probidade.

Aduziram que a decisão combatida, no que se refere a indisponibilidade de bens, se pautou na existência de vasta prova material encontrada em suas casas, bem como em relatórios analíticos produzidos no cio do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, com o fito de garantir o futuro ressarcimento dos danos eventualmente causados às rendas do ente público lesado.

Afirmaram que o bloqueio de bens só seria possível se o agravado comprovasse, através de provas pré-constituídas, a prática de atos realizados pelos agravantes tendentes à ocultação e dilapidação dos seus bens que compõe seus patrimônios pessoais.

Ao final, pleitearam a concessão de efeito suspensivo ao presente agravo, com a consequente suspensão da decisão proferida, e, no mérito, o provimento do recurso em tela. Remetido os autos a este Egrégio Tribunal, o feito foi distribuído à minha relatoria.

Às fls. 584/592, indeferi o efeito suspensivo pleiteado.

Às fls. 608/620, o Ministério Público apresentou contrarrazões, pugnando, em síntese, pelo improvimento do recurso interposto.

Instado a se manifestar nos autos (623/634), o Represente Ministerial exarou parecer, manifestando-se pelo improvimento do recurso.

É o relatório.

#### **VOTO**

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

Presentes os pressupostos de admissibilidade, deve ser conhecido o presente recurso.

#### **MÉRITO**

A pretensão recursal dos agravantes insurge em razão da decisão proferida pelo Juízo a quo, que deferiu medida liminar e determinou o afastamento de Ely Marcos Rodrigues Batista, do cargo de Prefeito do Município de Oeiras do Pará, o afastamento de Malena Gaia Batista, do cargo de Presidente da Câmara Municipal, e o afastamento de Fernando Jessé Rodrigues Batista, do cargo de Secretário Municipal de Finanças do mencionado Município, 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 dos agravantes dos cargos de Prefeito, Presidente da Câmara Municipal e Secretário Municipal de Oeiras do Pará e de indisponibilidade de seus bens,



em razão da prática de atos que possivelmente configurem improbidade administrativa. As investigações tiveram início mediante procedimento administrativo (PIC-MP Nº 01/2015) em razão de informações levadas ao Ministério Público pelo Vereador do Município, Sr. Afrânio de Azevedo que solicitou a cópia integral do procedimento licitatório que resultou na contratação da empresa AMAZON- CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA. A partir daí, nas investigações, foram encontrados diversos vícios insanáveis em vários procedimentos licitatórios realizados pelo Município, com indícios de montagem de processos e favorecimento de empresas.

Dentre as denúncias formuladas pelo Vereador consta, ainda, a contratação de uma empresa para construção de uma escola na comunidade Caracuru, em que foram utilizadas máquinas da Prefeitura; a falta de merenda escolar, ocasionando a dispensa dos alunos da rede municipal de ensino no horário do intervalo; das suspeitas de irregularidades nos procedimentos licitatórios para a escolha de fornecedores do Município, sobretudo envolvendo a empresa AMAZON que vencida a maior parte das licitações, inclusive sem entrega dos documentos até o momento, mesmo após solicitação, e ainda a omissão da Presidente da Câmara Municipal, esposa do prefeito, ora agravante, que diante das denúncias encaminhadas à Casa Legislativa quedou-se inerte.

Segundo a denúncia realizada, o prefeito de Oeiras do Pará, ora agravante, possui forte gerência sobre algumas das empresas envolvidas nas fraudes, sendo elas: Andreia Santana Ferreira ME, Coelho e Borges Comercio e Serviço e Serviço de Construções, S.M.S Costa Serviços de Construções Eireli-ME; M.A Moraes Comércio; ZM Pantoja, R. F. SILVA - EPP, Tapajós & Santos LTDA-EPP e André e Oliveira Distribuição LTDA, e que apesar de não possuir gerência direta beneficiou em detrimento do erário as empresas: In de Campos Damasceno-EPP, ASPAM-Construções e Serv. Ltda, Amazon Construções e Serv. Ltda, Pará Papel Com, Serviços Ltda e Nova Era e Iveraldo Nazaré de Campos Damasceno EPP. Após ampla investigação, foi constatado e comprovada a ligação entre o Prefeito de Oeiras do Pará e as empresas beneficiadas pelas fraudes em licitações no Município através dos documentos apreendidos em sua residência por ocasião do cumprimento da ordem de busca e apreensão.

Consta dos autos que nos endereços residenciais do Prefeito e de sua esposa, ora agravantes, situados na cidade de Belém, foram encontrados documentos das empresas Amazon, André e Oliveira Distribuição, IN de Campos Damasceno, Pará Papel, ZM Pantoja, Borges Coelho e Tapajós e Santos, tais como notas fiscais, inclusive em branco, orçamentos, recibos e documentos de registro da empresa André e Oliveira, dentro outros. Encontraram, ainda, diversos bilhetes manuscritos encaminhados pelo Prefeito ao Senhor Jairo Santana, solicitando a entrega de vários objetos e dinheiro a pessoas do Município, bem como uma relação de pagamentos realizados a terceiros em que consta dentre as contas discriminadas grande parte dos valores direcionados ao Senhor Jairo, revelando a estrita ligação entre ambos e a empresa Andrea Santana.

Através do cumprimento do Mandado de busca e apreensão na residência dos agravantes Ely e Malena, foi comprovado, também, que a empresa André e Oliveira Distribuição Ltda de fato é gerenciada pelo prefeito de



Oeiras do Pará, pois no local foram encontrados imposto de renda de 2014 em nome de Rosivaldo de Barros Oliveira e Dalva Amasiles André Oliveira, sendo ambos sócios de direito apenas da empresa André Oliveira.

Ademais, foram apreendidas notas fiscais emitidas pela Prefeitura de Oeiras do Pará em benefício a empresa, blocos de notas fiscais de venda ao consumidor da empresa André e Oliveira Comércio e Serviço em branco e diversos orçamentos e recibos em nome da mesma empresa, sendo encontrado, também, vários documentos de registros da empresa.

Desse modo, com relação ao agravante Ely Batista, Prefeito Municipal, os documentos apontam que ao longo de seu mandato desviou dinheiro público, através do gerenciamento de empresas, fraude de procedimentos licitatórios, ocultação de documentos de fiscalização do TCM e tentativa de ludibriar o MP, através da omissão e montagem de procedimentos licitatórios.

Com relação a agravante Malena Gaia Batista, esposa do prefeito, e Presidente da Câmara Municipal de Oeiras do Pará, constatou-se a atuação conivente com o prefeito diante da omissão em apurar as denúncias encaminhadas à Casa Legislativa. Ademais, destaca-se também o suposto envolvimento de seu irmão Paulo Roberto Moraes Gaia, em face de ser sócio de uma das empresas que possuem contratos com a Prefeitura e que estaria envolvido nas fraudes aos procedimentos licitatórios, sendo seu endereço pessoal o mesmo das empresas TAPAJÓS E SANTOS e PARÁ VENDAS.

Com relação ao agravante FERNANDO JESSÉ RODRIGUES BATISTA, Secretário Municipal de Finanças, além dos documentos apreendidos, os depoimentos prestados por Jesus Pinheiro Nahum e Sérgio Batista Barbosa relataram detalhes da fabricação de notas fiscais e fraudes em procedimentos licitatórios, citando a participação direta do agravante como responsável por todos os pagamentos indevidos às empresas pelo Município.

No exame da 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 Administrativa (Lei nº 8.429/1992) 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.

Neste contexto, observa-se que a característica essencial do procedimento de ação civil 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 boni juris*, decreta a indisponibilidade de bens do agente improbo (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 (art. 12 da Lei nº 9 7.347/1985).

Os agravantes insurgem-se nas razões recursais, alegando, em síntese, que a decisão recorrida carece dos pressupostos necessários para a concessão da medida liminar.

Sustentam inexistir a comprovação de embaraço à instrução do feito, sendo a medida de afastamento do cargo desarrazoada e ilegal, além de que não há fatos incontroversos ou até mesmo indúvidos imputados aos mesmos que constituam 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.

Adverta-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 cargo. 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 dos agravantes 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, incluindo a contratação de serviços e compra de produtos sem procedimentos



licitatórios; construção de obras pela Prefeitura em substituição a empresas contratadas, sem indicar quais fatos seriam prejudicados durante a instrução processual, em virtude da manutenção dos Agravantes 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 aos agravantes 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 dos agravantes 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 dos agravantes aos cargos públicos pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o qual já se esgotou em 01.09.17, uma vez que a decisão que determinou o seu afastamento do cargo e/ou função foi datada de 01.09.2016.

Este é o mesmo entendimento adotado pelo C. STJ:

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AFASTAMENTO CAUTELAR DE PREFEITO. RECURSO ESPECIAL. EFEITO 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 Jaguaraiá. 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)

Em outra vertente, sustentam os agravantes 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 dos agravantes 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, cabe ao magistrado adotar medidas para assegurar o futuro ressarcimento aos prejuízos causados ao erário, sendo perfeitamente possível determinar a indisponibilidade dos bens dos agravantes no



momento processual, e, uma vez demonstrado e provado que os mesmos em nada agiram para causar prejuízo ao erário, não praticaram qualquer ato improbo, os valores e bens bloqueados lhes serão devolvidos íntegros e livres de qualquer pendência. Contudo, uma vez configurada a improbidade administrativa e o envolvimento dos agravantes nas fraudes denunciadas (situação que ainda pende de julgamento na Ação Civil Pública por Ato de Improbidade), 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.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, em consonância com o que acima articulado, 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. Neste sentido:

Ementa: 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. 79, 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, Processo REsp 1040254 CE 2008/0059288-7; Órgão Julgador: TI - PRIMEIRA TURMA; Publicação: DJe 02/02/2010; Julgamento: 15 de dezembro de 2009; Relator: Ministra DENISE ARRUDA.

Por fim, observo que o Juízo monocrático tem seguido à risca o procedimento previsto na Lei de Improbidade (Lei nº 8.429/1992), assegurando às partes o direito ao contraditório e ampla defesa para, ao final, ultrapassado a instrução processual, proceder ao julgamento do mérito da causa.



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 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 restrição de direitos. E, conforme já mencionado, os agravantes não trouxeram 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 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 Corte Superiores, esse é um requisito implícito ao comando normativo do art. 7º da Lei n. 8.429/92.

Por todo o exposto, em que pesem às alegações aduzidas pelos agravantes, as mesmas não se mostraram capazes de desconstituir o que consta da Ação Civil Pública, pelo que se impõe a manutenção da decisão guerreada.

#### **DISPOSITIVO**

Ante o exposto, **CONHEÇO** e **NEGO PROVIMENTO** ao **RECURSO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO**, para manter a decisão agravada em todos os seus termos, nos moldes da fundamentação suso, ressaltando que a medida de afastamento do cargo encontra-se prejudicada pelo decurso do tempo, uma vez que o prazo determinado pelo juízo a quo já se esgotou.

É como voto.

Belém, 27 de maio de 2019.

**ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA**  
Desembargadora Relatora