

PODER JUDICIÁRIO ESTADO DO MARANHÃO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO  
**GABINETE DA DESEMBARGADORA MARCIA CRISTINA COELHO CHAVES**  
**TERCEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO**

**AGRAVO DE INSTRUMENTO N.º 0813786-88.2024.8.10.0000.**

**AUTOS DE ORIGEM Nº 0802386-27.2024.8.10.0049.**

**AGRAVANTE: MARIA PAULA AZEVEDO DESTERRO.**

**ADVOGADOS: THIAGO ANDRÉ BEZERRA AIRES - OAB/MA 18.014, JOSÉ CARLOS DO VALE MADEIRA - OAB/MA 2.867, PABLO SAVIGNY DI MARANHÃO VIEIRA MADEIRA - OAB/MA 12.895, CARLOS HÉLDER CARVALHO FURTADO MENDES – OAB/MA 15.529 e JOSE GUIMARÃES MENDES NETO - OAB/MA 15.627.**

**AGRAVADO: MUNICÍPIO DE PAÇO DO LUMIAR.**

**REPRESENTAÇÃO: PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PAÇO DO LUMIAR; JOÃO BISPO SEREJO FILHO - OAB/MA 9.737.**

**RELATORA: DESEMBARGADORA MARCIA CRISTINA COELHO CHAVES.**

### **DECISÃO**

**MARIA PAULA AZEVEDO DESTERRO** interpõe o presente Agravo de Instrumento com pedido de efeito suspensivo contra decisão proferida pelo Juiz de Direito da 1ª Vara do Termo Judiciário de Paço do Lumiar da Comarca da Ilha, proferida no bojo da ação de improbidade administrativa, com pedido de liminar (autos de origem nº 0802386-27.2024.8.10.0049). Em suma, referido ato judicial atacado possui a seguinte parte dispositiva:

“Diante do exposto, DEFIRO em parte a liminar ora pleiteada e,



por via de consequência, determino:

O afastamento, provisório, da Sra. MARIA PAULA AZEVEDO DESTERRO das funções de Prefeita da Municipalidade de Paço do Lumiar, pelo prazo, máximo de 180 (cento e oitenta) dias, até ulterior deliberação em contrário, ante os evidentes indícios de materialidade de condutas improba na condução e, administração das finanças pública local;

Determino, ainda, a proibição de contratação dos Srs. FLAVIA VIRGINIA PEREIRA NOLASCO, DANIELLE PEREIRA OLIVEIRA, WALBURG RIBEIRO GONÇALVES NETO, TIAGO VIEIRA DA SILVA RIBEIRO GONÇALVES e VALDEIR ROCHA FERREIRA, a bem do serviço público, de exercerem quaisquer empregos ou funções públicas dentro da administração local, bem como proibição de contratação de empresas das quais os mesmos possam ser proprietários;

Determino, ainda, a suspensão da proibição de efetivação de quaisquer pagamentos pelo Município de Paço do Lumiar às empresas requeridas , diante do poder geral de cautela;

Determino a notificação dos Requeridos para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias, nos termos do art. 17, §7º, da Lei 8.429/92;

Dê ciência ao Ministério Público Estadual.

Junte-se cópia desta decisão nos autos do processo nº 0804100-56.2023.

Por oportuno defiro o pedido formulado em ID-120918817”.

Irresignada, a parte agravante defende, em sede de preliminar, a ilegitimidade ativa do município para ingressar com ação em comento. Já no mérito, sustenta como razões recursais, dentre outros tópicos: **a)** “impugnação de mandato eletivo por via oblíqua, ou melhor, cassação indireta de mandato da mesma e, portanto, de clara violação ao princípio democrático e ao limite do constitucionalismo”; **b)** “ausência de indicação individualizada de apenas um tipo para cada suposto ato de improbidade”; **c)** ausência de indícios de materialidade e dolo na conduta da agravante; **d)** a natureza da ação de improbidade



administrativa, que teria por finalidade a repressão e a sanção específica dos atos ímprobos tipificados na lei nº 8.429/1992; **e)** o ajuizamento de ação penal onde já fora determinado "o afastamento da ora agravante do cargo de prefeita pelo período de 50 (cinquenta) dias, assim como da Secretaria de Finanças do Município, que também se situa no polo passivo desta ACI", sendo que, "quanto aos demais réus desta ação civil de improbidade que eram agentes públicos, estes já foram exonerados, não fazendo mais parte da Municipalidade".

No tocante à liminar concedida, pontua que "a decisão agravada, equivocadamente, considera verificados os requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora* para afastar a agravante do cargo de Prefeita Municipal de Paço do Lumiar".

Com base em tais argumentos, requer, dentre outros pontos: **a)** o acolhimento "da preliminar de ilegitimidade passiva ad causam, para extinguir o processo sem resolução do mérito"; **b)** "caso não acolhida a tese preliminar, seja concedida medida liminar, *inauldita altera pars*, para conceder efeito suspensivo à decisão agravada (ID 121366223), a fim de que seja revogada a determinação de afastamento provisória da agravante em razão da caracterização de cassação branca, da inexistência de dolo na conduta da agravada e o preenchimento dos requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora*"; **c)** "no mérito, seja definitivamente revogada a decisão agravada (ID 121366223) no que concerne à medida de afastamento da agravante do cargo de Prefeita da decisão ora agravada".

Petição de exceção de incompetência apresentada pelo ente agravado (Id 36528826).

## **DECIDO.**

Preliminarmente, sem olvidar do aspecto não-exauriente do presente pronunciamento judicial, passo a tratar da legitimidade *ad causam* do Município de Paço do Lumiar para ingressar com ação de improbidade administrativa.



A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) apresentava originalmente a seguinte redação legal:

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

Entretanto, referido diploma foi alterado pela Lei nº 14.230, de 2021, passando a conter o texto a seguir:

Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei.

Desta forma, o legislador ordinário, utilizando do espaço de conformação que lhe foi outorgado pela Constituição Federal, resolveu, em novel opção legislativa, conferir legitimidade exclusiva ao *Parquet* para tais tipos de demandas.

Contudo, instado a enfrentar a temática na ADI 7042/DF, o Supremo Tribunal Federal, dentre outros, declarou “*a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do caput e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do caput e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil*” (ADI 7042, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 31-08-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-02-2023 PUBLIC 28-02-2023).

Com relação à Procuradoria-Geral do Município de Paço do Lumiar e sua legitimidade para ajuizar ações judiciais, sua atuação encontra fundamento nos seguintes dispositivos legais:



## **Código de Processo Civil**

Art. 75. Serão representados em juízo, ativa e passivamente:

(...)

III - o Município, por seu prefeito, procurador ou Associação de Representação de Municípios, quando expressamente autorizada;

## **Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município de Paço do Lumiar (Lei Complementar Municipal nº 01/2024):**

Art. 2º - A Procuradoria-Geral do Município de Paço do Lumiar, instituição de natureza permanente, essencial à justiça e à Administração pública, com quadro própria de pessoal, diretamente subordinada ao Chefe do Executivo Municipal, é Órgão da Administração, contendo as seguintes atribuições:

I. Representar o Município, judicialmente e extrajudicialmente, cabendo-lhe, ainda, as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo;

Nesse diapasão, em primeiro momento de breve exame, reconheço a legitimidade *ad causam* do Município de Paço do Lumiar e de sua Procuradoria-Geral, motivo pelo qual rejeito a preliminar suscitada.

Ainda em sede preliminar, não merece prosperar a manifestação do ente agravado no sentido de reconhecimento de prevenção ao Desembargador Kleber Costa Carvalho, Relator do agravo de instrumento nº 0803827-93.2024.8.10.0000.

A uma, aponto a irregularidade formal do pleito, dada a inexistência do denominado procedimento regimental “exceção de incompetência” no âmbito desta Corte Estadual.



A duas, os agravos de instrumentos mencionados pela municipalidade se referem a ações totalmente distintas, com objetivos, inclusive, que não se chocam, sendo que a ausência de afinidades ou identidades emanam da própria legislação pátria.

Com efeito, a ação popular encontra-se prevista no nosso ordenamento jurídico por meio dos seguintes diplomas, onde restam exarados seu conceito e finalidades:

### **Constituição Federal**

Art. 5º

(...)

**LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;**

### **Lei 4.717/1965 ( dispõe sobre Ação Popular)**

**“Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.”**



Por sua vez, a ação de improbidade administrativa apresenta-se como instrumento processual diverso, dada sua natureza repressiva e punitiva. Para maior clareza, transcrevo a literalidade da lei de improbidade administrativa:

**Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)**

Parágrafo único. Ressalvado o disposto nesta Lei, o controle de legalidade de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos, inclusive políticos, entes públicos e governamentais, por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social submetem-se aos termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

(...)

**Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:**

**I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento e às condutas previstas no art. 10 desta Lei;**



A três, observando especificamente as ações de origem em destaque, constato que a suscitada ação popular nº 0804100-56.2023.8.10.0049 objetiva a consecução dos seguintes pleitos:

“V - DOS PEDIDOS

POSTO ISSO, requer-se:

a) Que seja DETERMINADO o afastamento cautelar de todos os requeridos que ocupem cargos públicos até que haja julgamento de mérito do presente processo, com vistas a resguardar o patrimônio público e a moralidade administrativa, na medida em que, no exercício de suas funções, poderão continuar a dilapidar o patrimônio público através de atos de apropriação ou até mesmo permitirem que terceiro o faça, na forma do art. 5º, § 4º, da Lei 4.717/65;

b) Requer ainda a concessão da tutela de urgência para decretar a indisponibilidade dos ativos bancários, bens imóveis e móveis que se encontrem em nome dos Requeridos, decisão esta que, acaso concedida, deverá ser submetida à averbação nos cartórios de registro de imóveis de e junto aos Órgãos Estaduais de Trânsito, na forma do art. 167, II, e 11 da Lei 6.015/73, bem como seja oficiado à Junta Comercial dos Estados do Maranhão, Pará, Tocantins e Ceará, solicitando informações acerca da existência de empresa (s) registrada (s) e que conte (m) com os demandados como sócios, informando, para tanto, os respectivos CPF`s;

c) a citação dos Réus nos endereços acima indicados, de acordo com o art. 7º, I, a, da Lei 4717/65;

d) a intimação do Representante do Ministério Público, na forma do art. 7º, I, a, da Lei 4717/65;

e) a intimação da Câmara Municipal de Paço do Lumiar –Ma;

f) a condenação dos Réus em custas e em honorários advocatícios, conforme o art. 12, da Lei 4717/65;

g) a produção de todos os meios de provas em direito admitidas, de acordo com o art. 319, VI, do CPC;



h) a juntada de documentos, segundo o art. 320, do CPC”.

Desta forma, constata-se que tal ação popular tem por escopo tão somente medidas de natureza cautelar, quais sejam, afastamentos cautelares e concessão de tutela de urgência para decretar a indisponibilidades de bens de todos os requeridos, não possuindo qualquer pleito de natureza definitiva, salvo “condenação dos Réus em custas e em honorários advocatícios, conforme o art. 12, da Lei 4717/65”.

A quatro, malgrado o Municipal de Paço do Lumiar defender a prevenção entre o presente feito recursal e agravo de instrumento nº 0803827-93.2024.8.10.0000, esse sob a relatoria do Desembargador Kleber Costa Carvalho, não há pela parte agravada qualquer pedido de conexão entre os feitos na origem, nem mesmo reconhecimento do magistrado de primeiro grau, o que só reforça, em análise prévia nessa decisão, o entendimento de ausência de elementos para o reconhecimento de prevenção entre referidos recursos.

Nessa ordem, *a priori*, não há possibilidade de conexão entre as ações de primeiro grau, nem mesmo na sua modalidade imprópria, dada a falta de risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias, caso decididas separadamente (artigo 55, § 3º, do Código de Processo Civil).

Dispõe o Regimento Interno do Poder Judiciário do Estado do Maranhão:

Art. 293. A distribuição de recurso, habeas corpus ou mandado de segurança contra decisão judicial de 1º Grau torna prevento o relator para incidentes posteriores e para todos os demais recursos e novos habeas corpus e mandados de segurança contra atos praticados **no mesmo processo de origem**, na fase de conhecimento ou de cumprimento de sentença ou na execução, **ou em processos conexos**, nos termos do parágrafo único do art. 930 do Código de Processo Civil.

**(Grifou-se).**



Com finco em tais fundamentos, não se tratando no primeiro grau de processos iguais ou conexos, indefiro, por ora, o pedido formulado do ente agravado (Id 36528826), visto que não observo, em primeiro turno, a alegada prevenção.

Enfrentadas tais preliminares, em apreciação também superficial da atual demanda, aponto que, nesse primeiro contato, examinarei tão somente o pedido de efeito suspensivo ou concessão de tutela antecipada no corpo do presente recurso.

A atribuição de poder suspensivo ao agravo de instrumento é medida de caráter excepcional, sendo indispensável a comprovação dos seus requisitos autorizadores.

Analisando o caso em vertente ainda em fase de cognição sumária, constato que a parte agravante demonstrou os elementos processuais necessários à confirmação da suspensividade desejada.

Com efeito, a decretação do afastamento cautelar, com prazo determinado, de titulares do Poder Executivo consiste em medida que se coaduna com a legislação em vigor e com a jurisprudência da Suprema Corte.

Nesse sentido, dispõe a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992):

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

§ 1º A autoridade judicial competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, do emprego ou da função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida for necessária à instrução processual ou para evitar a iminente prática de novos ilícitos.

Sobre o tema, aresto do Supremo Tribunal Federal:



“AGRAVO REGIMENTAL EM SUSPENSÃO DE LIMINAR. AFASTAMENTO CAUTELAR DE PREFEITO POR PRAZO DETERMINADO. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 20 DA LEI 8.429/1992. DECISÃO AGRAVADA DEVIDAMENTE FUNDAMENTADA E ALICERÇADA NA LEI DE REGÊNCIA AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – Dispõe o parágrafo único do art. 20 da Lei 8.429/1992 que o afastamento cautelar, por prazo determinado, só poderá ser aplicado quando a medida se fizer necessária à instrução processual. II – A decisão combatida encontra-se devidamente fundamentada e alicerçada na lei de regência. III – Agravo a que se nega provimento” (DJe de 6/4/2016)”.

Ocorre que a medida em apreço não pode se afastar da sua natureza provisória, sob pena do instituto funcionar para fins não desejados pelo próprio espírito da lei.

No caso em estudo, as causas de pedir foram apontadas pelo ente agravado nos seguintes termos (Id 120898249 - pág. 7 dos autos de origem):

“Neste turno, importa consignar que as contratações ocorreram da seguinte forma:

- a) Em 2021, por intermédio da adesão à Ata de Registro de Preços nº 005/2021, Pregão Eletrônico nº 006/2021-SRP- Prefeitura Municipal de Altos/PI, a empresa V.E. Rocha Ferreira foi a então contratada para prestação dos serviços alhures citado, cujo valores somaram o importe de R\$ 2.484.192,18 (dois milhões, quatrocentos e oitenta e quatro mil, cento e noventa e dois reais e dezoito centavos), consoante documento em anexo e
- b) Em 2022, por meio da adesão à Ata de Registro de Preços do Pregão Eletrônico nº 027/2021 da Prefeitura Municipal de Santa Quitéria- MA, a empresa contratada foi a sociedade empresária T&V Comércio, o qual o valor da contratação somatiza os valores de R\$ 3.421.649,00 (três milhões, quatrocentos e vinte e um mil,



seiscentos e quarenta e nove reais), conforme Relatório expedido pela Secretaria Municipal de Administração e Finanças e comprovantes bancários, os quais também seguem em anexo”.

Na sequência da sua argumentação, promove as seguintes considerações (Id 120898249 - Pág. 12 dos autos de origem):

“Por todo exposto, vê-se, claramente, que os recursos públicos foram dispendidos três vezes para satisfação de uma necessidade que já havia sido abrangida desde 2020, esquema fraudulento este organizado pelos requeridos no intuito de enriquecerem ilicitamente, comportamento este que somou aos cofres públicos um prejuízo no importe de R\$ 5.900.000,00 (cinco milhões e novecentos mil)”.

Nessa toada, o *fumus boni iuris* resta configurado.

Do corpo dos autos, extrai-se que os fatos sobre os quais recaem a ação de improbidade administrativa remotam aos anos de 2021 e 2022, sendo que os seus pagamentos, à primeira vista, já foram efetuados, conforme sinaliza a própria municipalidade.

Destarte, em análise primária, considero que a medida apresenta aparências de desproporcionalidade, em razão da excepcionalidade da aplicação do instituto e a possibilidade da utilização de meios menos gravosos para a agravante e mais eficazes para o ente agravado, tal como a indisponibilidade de bens prevista no artigo 16 da Lei nº 8.429/1992.

Ademais, falta contemporaneidade ao afastamento da gestora pública, dado que referido instrumento coercitivo fora aplicado somente no ano de 2024 que, inclusive, abarca disputas de eleições municipais.



Sob a mesma seara, vislumbro o *periculum in mora*. De fato, o longo período estabelecido na decisão impugnada de 180 (cento e oitenta) dias representaria uma forma reflexa de cassação branca de mandato, em função do prazo estabelecido se encerrar no final da gestão municipal.

Referido posicionamento alinha-se com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA Agravo regimental na suspensão de liminar. Decisão que obstou a prorrogação do afastamento cautelar de prefeito por mais 180 dias. Ausência de fundamentação adequada que equivale a uma cassação branca do mandato. Risco à ordem pública e administrativa evidenciado. Agravo regimental não provido. 1. Ainda que se admita o afastamento cautelar de detentor de mandato eletivo quando demonstrado risco à instrução processual e de reiteração criminosa, esse não pode prolongar-se indefinidamente. 2. A prorrogação de um primeiro prazo de afastamento cautelar por igual período suplementar de 180 dias não pode fundar-se em fatos pretéritos, tampouco na mera alegação da gravidade das acusações em que fundamentada aquela ordem. 3. **O afastamento provisório de detentor de mandato eletivo com características de definitividade equivale a uma cassação branca de mandato, o que não se pode admitir, sob pena de grave violação da ordem pública e administrativa do município em que ocorre.** 4. Agravo regimental não provido. (SL 1241 AgR, Relator (a): Min. DIAS TOFFOLI (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-119 DIVULG 13-05-2020 PUBLIC 14-05-2020).

(STF - AgR SL: 1241 CE - CEARÁ 0027418-57.2019.1.00.0000, Relator: Min. DIAS TOFFOLI (Presidente), Data de Julgamento: 20/04/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-119 14-05-2020).

**(Grifou-se).**



Por fim, a presente decisão limita-se à moldura da ação de improbidade respectiva. Assim, não produz qualquer efeito sob eventual afastamento cautelar em face da gestora pública determinado no bojo de qualquer outra demanda judicial atual ou futura.

Ante o exposto, **DEFIRO** o requerimento liminar para suspender temporariamente a decisão do Juízo *a quo* de afastamento provisório da agravante, proferida no bojo da ação de improbidade administrativa, com pedido de liminar (autos de origem nº 0802386-27.2024.8.10.0049), até ulterior deliberação do Juízo *ad quem*.

Oficie-se ao juízo *a quo*, comunicando-lhe o inteiro teor desta decisão, de acordo com o artigo 1.019, inciso I, do CPC.

Intime-se o ente agravado, *ex vi* do inciso II, do dispositivo legal supracitado.

Após, abra-se vista dos autos à Procuradoria-Geral de Justiça.

Publique-se. Cumpra-se.

São Luís/MA, data do sistema.

***Desembargadora Marcia Cristina Coêlho Chaves***

***Relatora***

