



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3469 - MA (2024/0291652-5)

RELATORA : **MINISTRA PRESIDENTE DO STJ**
REQUERENTE : MARIA PAULA AZEVEDO DESTERRO
ADVOGADOS : GABRIEL FERREIRA VELOSO - MA026449
PABLO SAVIGNY DI MARANHÃO VIEIRA MADEIRA - MA012895
JOSE CARLOS DO VALE MADEIRA - MA002867
CARLOS HELDER CARVALHO FURTADO MENDES - MA015529
JOSE GUIMARAES MENDES NETO - MA015627
LARA MARIA DE ALMEIDA PAZ - MA026452
THIAGO ANDRE BEZERRA AIRES - MA018014
REQUERIDO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO
INTERES. : MUNICIPIO DE PACO DO LUMIAR
PROCURADOR : JOAO BISPO SEREJO FILHO - MA009737
INTERES. : FLAVIA VIRGINIA PEREIRA NOLASCO
INTERES. : DANIELLE PEREIRA OLIVEIRA
INTERES. : ELIZABETH DINIZ LIMA
INTERES. : LUANA KARLA MADEIRA PEIXOTO
ADVOGADO : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M
INTERES. : RAILSON COSTA PRASERES
INTERES. : R C PRASERES E CIA LTDA
ADVOGADO : PEDRO SALES LIBERIO - MA020088

EMENTA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. PREFEITA. AFASTAMENTO DO CARGO. GRAVE LESÃO NÃO DEMONSTRADA. SUCEDÂNEO RECURSAL. IMPOSSIBILIDADE. PEDIDO INDEFERIDO.

DECISÃO

Trata-se de pedido de suspensão de liminar e de sentença formulado por Maria Paula Azevedo Desterro, prefeita afastada do Município de Paço do Lumiar - MA, contra decisão proferida nos autos do Agravo de Instrumento nº 0815417-67.2024.8.10.0000 pelo Desembargador Relator da Primeira Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão.

Colhe-se do caderno processual que, na origem, foi ajuizada Ação de Improbidade

Administrativa contra a ora requerente, na qual foi deferida tutela de urgência para determinar o afastamento provisório do cargo de Prefeita do Município de Paço do Lumiar pelo prazo de 90 (noventa) dias.

Interposto Agravo de Instrumento, restou indeferido o pedido de atribuição de efeito suspensivo ao recurso.

Daí o presente pedido de contracautela, em que afirma a requerente que a ação de improbidade foi ajuizada pelo gestor interino do município, que tem evidente interesse em permanecer na condução do Poder Executivo enquanto a requerente está afastada do cargo.

Alega que a decisão impugnada causa grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, além de configurar cassação branca do mandato da prefeita.

Sustenta que há risco de sucateamento e desmonte da estrutura de prestação de serviços de saúde em razão de possível suspensão de contrato com o instituto responsável a pretexto de que a ora requerente teria praticado ato de improbidade.

Aponta, também, risco à ordem pública e à segurança jurídica tendo em vista que o gestor interino exonerou dezenas de servidores públicos, o que pode afetar a continuidade dos serviços públicos.

Argumenta que "o gestor interino continua a perseguir a sua opositora política, fazendo menoscabo de sua gestão, pois o desmonte da máquina pública também se faz quando se utiliza para fins pessoais ou de autopromoção –cujo resultado é lesão à segurança jurídica e à economia pública".

Destaca que a decisão impugnada não demonstra quais são os riscos concretos à instrução processual, sendo certo que "o próprio gestor interino que oferece risco à instrução processual, pois este se utiliza da máquina pública para se auto promover e ainda perseguir a Peticionante - sua opositora política".

Salienta que "o afastamento cautelar da Peticionante, mesmo com ausência concreto de riscos à instrução processual ofende a ordem pública e a segurança jurídica".

Acentua que "não há prova inequívoca de que há desvio de valores ou efetiva prática de atos de improbidade. O que há são presunções que devem ser provadas ao longo da tramitação processual".

Assevera, pois, que "claro está que há afronta à ordem pública e à segurança jurídica, pois a ação de primeira instância e o agravo de instrumento a que se quer suspender os efeitos da decisão ignoram aspectos fáticos essenciais e conduzem o Município ao caos administrativo e, por consequência, realização de procedimentos licitatórios açodados sob o pretexto de que as licitações realizadas na gestão da Peticionante seriam fraudulentas".

Pontua, ainda, "que o afastamento provisório da Peticionante, detentora de mandato eletivo, equivale a uma cassação branca de mandato, o que não pode ser admitido, sob pena de grave violação da ordem pública e administrativa nos termos do já compreendido pelo Tribunais Superiores".

Requer, assim, a suspensão dos efeitos da decisão hostilizada de modo a permitir o imediato retorno da requerente ao cargo de Prefeita do Município de Paço do Lumiar - MA.

É o relatório.

Nos termos do artigo 4º da Lei n. 8.437/1992, cabe a suspensão de execução da liminar em ações movidas contra o Poder Público quando houver manifesto interesse público ou flagrante ilegitimidade e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.

A suspensão dos efeitos do ato judicial é providência excepcional, cumprindo ao requerente a efetiva demonstração da alegada ofensa grave aos bens jurídicos tutelados pela legislação de regência, quais sejam: a ordem, a saúde, a segurança e/ou a economia públicas, não bastando, para tanto, alegações genéricas de prejuízo ao erário.

No presente caso, foi indeferido o pedido de atribuição de efeito suspensivo ao agravo de instrumento interposto contra decisão que determinou o afastamento cautelar da prefeita do cargo porque a medida foi considerada indispensável diante da probabilidade de reiteração na prática de condutas ímprobas, além da possibilidade de prejuízo para a instrução processual. Por oportuno, confira-se o seguinte trecho:

Dito isso, sigo ao exame da tese recursal liminar atinente ao desacerto do juízo a quo ao depreender da postulação inicial do ente municipal o preenchimento dos requisitos para concessão de medida de urgência de afastamento cautelar da prefeita (agravante) ora impugnada.

Como é cediço, 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."

Na hipótese, vislumbro, do exame perfunctório dos autos, que não incorreu em erro o juízo de origem ao antever o risco efetivo à instrução processual se a chefe do poder executivo local se mantiver no exercício da função pública na fase inicial da instrução do feito, haja vista seu poder de, em tese, vir a ocultar documentos essenciais à perquirição da materialidade dos atos ímprobos alegados. Com efeito, extraio do decisum vergastado – em fundamento que passa a compor a "ratio decidendi" da presente decisão – que "há um contexto de reiteração de conduta pela existência de outras investigações e ações em curso, o que sinaliza que o erário municipal passa por grave risco de se tornar insolvente e não cumprir sua função constitucional, caso o Poder Judiciário permita a continuidade do exercício do cargo público por parte Maria Paula Azevedo Desterro, que poderá perpetuar a prática de dilapidação do patrimônio público." (ID 37129740)

Eis por que, igualmente, não se afigura desarrazoado ou desproporcional o

afastamento do cargo pelo prazo de 90 (noventa) dias – o qual, por previsão legal, pode ser inclusive prorrogado uma única vez por igual prazo, mediante decisão motivada (LIA, art. 20, § 2º) –, pois seria o tempo mínimo necessário para, repise-se, aprofundar a apuração acerca da materialidade dos atos de improbidade administrativa alegados e evitar a concretização do risco de utilização, repito, da “condição de chefe do poder executivo para forjar ou omitir documentos públicos com o fim de obstruir as investigações que pesam contra a gestora”, tal como externado no decisum a quo (ID 37129740).

(...)

Assentadas essas premissas, não vislumbro o preenchimento do requisito da probabilidade de provimento do recurso (“fumus boni juris”), tampouco do requisito do “periculum in mora” porquanto a agravante não demonstrou, de modo preciso e cabal, a grave lesão a direito, “sendo insuficiente a mera alegação de que o afastamento cautelar do cargo de prefeito teria o condão de provocar prejuízos ao Poder Público. Precedente do STJ.” (STJ, AgRg naSLS n. 1.854/ES, relator Ministro Felix Fischer, Corte Especial, julgado em 13/3/2014, DJe de 21/3/2014.)

(...)

Em verdade, observo que a decisão a quo de afastamento cautelar da prefeita agravante também deve ter seus efeitos mantidos no presente momento da instrução processual porquanto, no que concerne ao requisito do periculum in mora inverso, o risco de dano vislumbra-se mais em detrimento da administração pública, máxime porque não se mostra desarrazoado ou desproporcional o afastamento do cargo pelo prazo de 90 (noventa) dias, pois seria, repita-se, o tempo mínimo necessário para verificar a alegada “materialidade dos atos de improbidade administrativa”, e, a fortiore, o “afastamento temporário de prefeito municipal decorrente de investigação por atos de improbidade administrativa (art. 20, parágrafo único, da Lei n. 8.429/1992) não tem o potencial de, por si só, causar grave lesão aos bens jurídicos protegidos pela Lei n. 8.437/1992.” (STJ, AgInt na SLS n. 2.790/ES, relator Ministro Humberto Martins, Corte Especial, julgado em 1/12/2020, DJe de 14/12/2020.)

Ante o exposto, ausentes os requisitos legais para a concessão da medida de urgência pleiteada, INDEFIRO o pedido de atribuição de efeito suspensivo ao recurso.

Como se vê, levou-se em consideração que a requerente responde - além da Ação de Improbidade que motivou o afastamento - a outras duas ações de improbidade, o que indica grave risco ao erário diante da possibilidade de dilapidação do patrimônio público.

De outra parte, não demonstrou a requerente, de forma inequívoca, qual é a grave e efetiva lesão aos interesses albergados pela legislação de regência. Vale dizer, não comprovou concretamente a alcaide como a determinação de seu afastamento afeta o interesse público, com repercussão direta na coletividade.

Na verdade, o presente incidente veicula a irresignação da requerente com a decisão que a afastou do cargo de prefeito.

Ocorre, todavia, que a via excepcional da Suspensão não constitui sucedâneo recursal apto a propiciar o exame do acerto ou do desacerto da decisão impugnada.

Sobre o tema, confirmam-se:

AGRAVO INTERNO. SUSPENSÃO DE LIMINAR. DECISÃO QUE NEGA EFEITO SUSPENSIVO A AGRAVO DE INSTRUMENTO INTERPOSTO

CONTRA DEFERIMENTO DE TUTELA ANTECEDENTE PARA AFASTAR CAUTELARMENTE PREFEITO, COM FULCRO NO ART. 20, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N.º 8.429/92. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA EFETIVA LESÃO AOS BENS TUTELADOS NO ART. 4.º DA LEI N.º 8.437/92. AFASTAMENTO DE PREFEITO. ATO QUE NÃO CONFIGURA, POR SI SÓ, LESÃO À ORDEM PÚBLICA. ARGUMENTOS QUE ATACAM OS FUNDAMENTOS DA DECISÃO A SER SUSPENSIVA. PRETENSÃO INVIÁVEL DEDUZIDA NA VIA SUSPENSIVA. PEDIDO DE CONTRACAUTELA. SUCEDÂNEO RECURSAL. INVIABILIDADE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. De acordo com o art. 4.º da Lei n.º 8.437/1992, art. 15 da Lei n.º 12.016/2009 e art. 25 da Lei n.º 8.038/1990, o Requerente da medida suspensiva deve demonstrar de forma cabal que a manutenção dos efeitos da liminar que busca suspender põe em risco a ordem, a segurança, a saúde ou a economia públicas.

2. No caso, as razões apresentadas na inicial nem mesmo tangenciam a necessária sustentação de grave lesão aos referidos bens capaz de justificar a suspensão da decisão proferida pelo Tribunal a quo. A pretensão veiculada, em verdade, caracteriza-se como um pleito individual do Requerente de retornar ao cargo de Prefeito, o que não é possível fazê-lo na via do instituto da suspensão de liminar e sentença.

3. Limitando-se o Requerente a atacar os fundamentos da decisão cautelar que o afastou do exercício do cargo de prefeito, deve ser aplicada a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça de que é inviável, no estreito e excepcional instituto de suspensão de liminar, o exame do acerto ou desacerto da decisão impugnada, na medida em que este não pode ser utilizado como sucedâneo recursal.

4. Agravo interno desprovido.

(AgInt na SLS n. 2.186/PB, relatora Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, julgado em 7/12/2016, DJe de 15/12/2016.)

AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA. INEXISTÊNCIA. INDEVIDA UTILIZAÇÃO COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. PRAZO DE AFASTAMENTO DE PREFEITO SUPERIOR A 180. PECULIARIDADES CONCRETAS. PEDIDO DE SUSPENSÃO INDEFERIDO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

I - Na linha da jurisprudência desta Corte, não se admite a utilização do pedido de suspensão exclusivamente no intuito de reformar a decisão atacada, olvidando-se de demonstrar concretamente o grave dano que ela poderia causar à saúde, segurança, economia e ordem públicas.

II - Consoante a legislação de regência (v.g. Lei n. 8.437/1992 e n.12.016/2009) e a jurisprudência deste Superior Tribunal e do c. Pretório Excelso, somente é cabível o pedido de suspensão quando a decisão proferida contra o Poder Público puder provocar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

III - In casu, o agravante não demonstrou, de modo preciso e cabal, a grave lesão à ordem e à economia pública, sendo insuficiente a mera alegação de que o afastamento cautelar do cargo de prefeito teria o condão de provocar prejuízos ao Poder Público. Precedente do STJ.

IV - Não se desconhece o parâmetro temporal de 180 (cento e oitenta) dias concebido como razoável por este eg. Superior Tribunal de Justiça para se manter o afastamento cautelar de prefeito com supedâneo na Lei de Improbidade Administrativa. Todavia, excepcionalmente, as peculiaridades fáticas, como a existência de inúmeras ações por ato de improbidade e fortes indícios de utilização da máquina administrativa

para intimidar servidores e prejudicar o andamento das investigações, podem sinalizar a necessidade de alongar o período de afastamento, sendo certo que o juízo natural da causa é, em regra, o mais competente para tanto.

V - A suspensão das ações na origem não esvaziam, por si só, a alegação de prejuízo à instrução processual, porquanto, ainda que a marcha procedimental esteja paralisada, mantêm-se intactos o poder requisitório do Ministério Público, que poderá juntar novas informações e documentos a serem posteriormente submetidos ao contraditório, bem assim a possibilidade da prática de atos urgentes pelo Juízo, a fim de evitar dano irreparável, nos termos do art. 266 do CPC.

Agravo regimental desprovido.

(AgRg na SLS n. 1.854/ES, relator Ministro Felix Fischer, Corte Especial, julgado em 13/3/2014, DJe de 21/3/2014.)

O simples afastamento de prefeito do cargo, substituído pelo vice-prefeito, não é apto a ocasionar grave lesão aos interesses protegidos pela Lei 8.437/1992, senão aos interesses do próprio gestor removido, quanto mais se tratando de medida temporária (90 dias, prorrogável por igual período).

Pelo exposto, indefiro o pedido.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 09 de agosto de 2024.

MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA
Presidente