

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 006101901434

INÍCIO DO JULGAMENTO: 29-3-2011

AGVTE.: ADEMAR COUTINHO DEVENS

AGVDO.: MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

RELATOR: O SR. DESEMBARGADOR ANNIBAL DE REZENDE LIMA

<u>R E L A T Ó R I O</u>

O SR. DESEMBARGADOR ANNIBAL DE REZENDE LIMA (RE-LATOR):-

Cuidam os presentes autos de recurso de agravo (de instrumento) interposto por ADEMAR COUTINHO DEVENS, irresignado com a decisão constante de fls. 39/45 (por cópia), proferida pela MMª. Juíza de Direito da Vara da Fazenda Pública Estadual, Municipal, Registros Públicos e Meio Ambiente da Comarca de Aracruz, nos autos da ação de improbidade administrativa nº 006.100.035.093, ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, ora Agravado, que determinou seu afastamento cautelar (do Agravante) do cargo de Prefeito Municipal de Aracruz, bem como a indisponibilidade de seus bens (do Agravante).

Irresignado, o Agravante interpôs o presente recurso de agravo (de instrumento) onde, pelas razões de fls. 02/37, pugna pela reforma da decisão hostilizada, aduzindo, para tanto, que: (1º) inexistiria, nos autos, o documento que ensejou, primeiramente, o ajuizamento da ação principal (nº 086/2006 - laudo técnico), além de inexistirem indícios suficientes do ato de improbidade administrativa que lhe é imputado; (2º) o contrato que o Agravado alega encontrar-se eivado de fraude teria observado a necessária tramitação legal antes de ser firmado pelo Agravante; e (3º) não poderia a MMª. Juíza de Direito a quo ter deferido a medida liminar postulada inaudita altera pars.

Às fls. 107/109, a MM^a. Juíza de Direito *a quo* prestou as informações de praxe.



AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 006101901434

Intimado, o Agravado ofereceu contrarrazões recursais às fls. 111/144, postulando o improvimento do presente recurso de agravo (de instrumento).

A douta Procuradoria-Geral de Justiça, em parecer de fls. 181/195, argüiu, preliminarmente, a inadmissibilidade do recurso (de agravo de instrumento) e, no mérito, opinou pelo seu improvimento (do recurso de agravo de instrumento).

É o breve Relatório. Inclua-se em pauta. Vitória, 14 de Março de 2011.

*

V O T O

PRELIMINAR - INADMISSIBILIDADE RECURSAL

O SR. DESEMBARGADOR ANNIBAL DE REZENDE LIMA (RE-LATOR):-

Sustenta a douta Procuradoria-Geral de Justiça, em parecer de fls. 181/195, que o presente recurso de agravo (de instrumento) não deve ser conhecido, vez que as razões recursais nele deduzidas seriam dissonantes da matéria apreciada pelo Juízo a quo, além de cuidar de questão ainda não enfrentada em primeira instância.

Examinando os presentes autos, verifica-se que o Agravante postula sua recondução ao cargo de Prefeito Municipal de Aracruz. Porém, impugna o Agravante, basicamente, os motivos que ensejaram o ajuizamento da ação de improbidade administrativa nº 006.100.035.093 em virtude da qual se operou seu afastamento cautelar do cargo de Prefeito Municipal de Aracruz.



AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 006101901434

Voto no mesmo sentido.

A despeito da técnica processual utilizada pelo Agravante, penso ser possível deduzir das referidas razões recursais os fundamentos de fato e de direito por meio dos quais o Agravante postula a reforma da decisão hostilizada.

Pelo exposto, rejeito a preliminar.

V O T O S

O SR. DESEMBARGADOR FÁBIO CLEM DE OLIVEIRA: - Acompanho o voto do Eminente Relator.

O SR. DESEMBARGADOR CARLOS SIMÕES FONSECA:-

V O T O

MÉR<u>ITO</u>

O SR. DESEMBARGADOR ANNIBAL DE REZENDE LIMA (RE-LATOR):-

A questão jurídica posta no presente recurso de agravo (de instrumento) cinge-se em aferir a legalida-de, ou não, da decisão que determinou o afastamento cautelar do Agravante do cargo de Prefeito Municipal de Aracruz, afastamento esse objeto da ação de improbidade administrativa nº 006.100.035.093 ajuizada pelo ora Agravado (Ministério Público Estadual) em face do ora Agravante.



AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 006101901434

Como é sabido, cabe ao Tribunal, em sede de agravo, examinar, apenas, e tão-somente, se presentes os requisitos necessários à concessão da medida de urgência então deferida pelo MMª Juíza de Direito a quo.

O avanço ao meritum causae afrontaria - como é evidente - o princípio do duplo grau de jurisdição, fazendo suprimir uma instância, o que não é evidentemente possível.

É necessário permitir ao Juízo a quo a apreciação primeira das questões ensejadoras da tutela jurisdicional postulada e, somente ao depois, a devolução ao Juízo ad quem das matérias decididas na instância monocrática.

Assim, por ora, circunscrevo-me a aferir se presentes, ou não, na hipótese, os requisitos necessários ao deferimento da medida cautelar impugnada.

A decisão hostilizada está fundamentada nos seguintes termos:

"(...)

No que concerne aos pedidos cautelares formulados, consistentes na decretação de indisponibilidade bens dos Requeridos ora ingressantes e no afastamento do Sr. Ademar Coutinho Devens e do Sr. Heitor Luiz Rampinelli Neto de seus respectivos cargos, após uma análise detida das assertivas do Ministério Público e da documentação que acompanha a inicial, verifico que há fortes indícios de participação dos novos Demandados no suposto esquema de fraude à licitação, razão pela qual o pleito emergencial merece acolhimento.

Isso porque as alegações do Órgão Ministerial encontram respaldo nos do-



AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 006101901434

cumentos de fls. 535, 560, 564, 568, 575, 675/676, 680 e 691/692, que correspondem a todos os oito aditivos contratuais realizados no decorrer da obra. Constata-se que, de fato, o Prefeito Municipal, Sr. Ademar Coutinho Devens, foi o responsável por dois aditivos contratuais (2° e 3°, respectivamente, fls. 560 e 564), bem como pela homologação do certame em questão (fl. 518) e pela assinatura do Contrato de Prestação de Serviço (fls. 519/526).

(...)

Desta feita, os fatos ora narrados pelo Autor mostram-se verossímeis especialmente porque, aparentemente, os multicitados aditivos contratuais vieram desacompanhados de justificativas plausíveis para sua realização, o que contraria o disposto no art. 57, § 2°, da Lei n° 8;666/1993, no que concerne às prorrogações, e dá indícios de uso de utilização de 'jogo de planilha' para beneficiar a empresa ré no certame, diante do grande montante pecuniário agregado ao valor inicial do contrato.

Assim sendo, mostram-se presentes os requisitos que autorizam a concessão da medida cautelar requerida, referente ao afastamento do Prefeito e do Secretário de Obras, nos termos da fundamentação apresentada na decisão de fls. 840/847, especialmente porque o número de pessoas supostamente envolvidas e as posições influentes que



AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 006101901434

ocupam no âmbito da Administração Municipal, com acesso livre à toda documentação relativa ao certame ora tratado, evidenciam um grande risco de dano à instrução processual, caso queiram os Demandados agir de má-fé e ocultar a verdade real dos fatos em benefício próprio.

Especificamente quanto ao afastamento do Prefeito, cumpre salientar que, não obstante tratar-se de medida de caráter excepcional, os fatos até então apresentados nos autos levam a crer que esta se faz necessária, haja vista existirem indícios veementes de participação direta do Sr. Ademar Coutinho Devens na suposta fraude ora apontada pelo Requerente.

Também há de se ressaltar a necessidade de se garantir uma eventual reparação de danos ao Erário em decorrência de uma condenação futura, conforme previsto no art. 7º da LIA.

Isto posto, DEFIRO integralmente o pedido formulado pelo Ministério Público às fls. 4036/4055, para INCLUIR Ademar Coutinho Devens, Jones Cavaglieri e Heitor Luiz Rampinelli Neto no polo passivo da demanda, devendo ser retificada a autuação. Outrossim, DETERMINO o imediato afastamento dos Requeridos ADEMAR COUTINHO DEVENS e HEITOR LUIZ RAMPINELLI NETO dos cargos de, respectivamente, Prefeito Municipal e Secretário de Obras, sob pena de multa diária que arbitro no importe de R\$ 5.000,00 (cinco mil re-



AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 006101901434

ais), sem prejuízo das demais sanções cabíveis à espécie.

DETERMINO, por fim, a INDISPONIBILI-DADE dos bens dos três Requeridos ora ingressantes, nos exatos termos da decisão liminar anteriormente proferida.

Em razão do aditamento da petição inicial, reabro aos Requeridos o prazo para apresentação de nova manifestação preliminar (Lei nº 8.429/1992, art. 17, §7º), facultando aos mesmos a ratificação das defesas já apresentadas.

Intimem-se. Notifiquem-se. Diligen-cie-se.

Cumpra-se pelo Oficial de Justiça plantonista.

(...)"

Examinando a decisão hostilizada, verifica-se que a MMª. Juíza de Direito *a quo* deferiu o pedido de tutela de urgência ao argumento de que restaram demonstrados, dentro de uma cognição sumária, os requisitos necessários à sua concessão.

A questão relativa ao afastamento cautelar de agentes políticos por meio de decisões judiciais provisórias (como ocorre na hipótese sob exame) constitui tema inegavelmente tormentoso.

Por isso, a autorização legislativa conferida ao Poder Judiciário para afastar, cautelarmente, agentes políticos (art. 20, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.429/92), deve ser sempre utilizada com equilíbrio e bom senso.

A propósito, a Corte Especial, do Colendo Superior Tribunal de Justiça, já teve oportunidade de enfrentar o tema por ocasião do julgamento do agravo regi-



AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 006101901434

mental na suspensão de liminar e de sentença nº 867/CE, de que foi Relator o Exmº. Sr. Ministro Ari Pargendler, oportunidade em que S. Exª. deixou assente constituir o afastamento cautelar de agente político (art. 20, § único, da Lei Federal nº 8.429/92) uma medida excepcional, que só se justificaria quando houvesse efetivo risco de que a permanência daquele agente político no respectivo cargo público pudesse implicar em dificuldade na respectiva instrução processual.

Penso que, de fato, o afastamento cautelar de agente político, particularmente daquele detentor de mandato eleitoral (em virtude do caráter temporário da função), deve ser sempre apreciado com maior atenção.

Deve-se levar em consideração, a propósito, que o afastamento cautelar de agente político, detentor de mandato eletivo, por força de decisão judicial provisória, proferida em ação de improbidade administrativa, pode, na prática, impedir que aquele agente político cumpra, eventualmente, boa parte de seu mandato, ante seu caráter temporário, face à costumeira complexidade e demora na instrução de ações judiciais daquela natureza.

A propósito disso, o Colendo Superior Tribunal de Justiça, ao apreciar o agravo regimental na medida cautelar nº 10.155, de que foi Relator o Exmº. Sr. Ministro Teori Albino Zavascki, deixou assente que:

"(...)

2. Segundo o art. 20, caput, da Lei 8.429/92, a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos, como sanção por improbidade administrativa, só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória. Assim, o afastamento cautelar do agente de seu cargo, previsto no pa-



AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 006101901434

rágrafo único, somente se legitima como medida excepcional, quando for manifesta sua indispensabilidade. A observância dessas exigências se mostra ainda mais pertinente em casos de mandato eletivo, cuja suspensão, considerada a temporariedade do cargo e a natural demora na instrução de ações de improbidade, pode, na prática, acarretar a própria perda definitiva. Nesta hipótese, aquela situação de excepcionalidade se configura tãosomente com a demonstração de um comportamento do agente público que, no exercício de suas funções públicas e em virtude dele, importe efetiva ameaça à instrução do processo.

(...)'' (q.n.)

Por isso - segundo penso - o afastamento cautelar de detentor de mandato eletivo, salvo em situações excepcionais, verificáveis caso a caso, não deve perdurar indefinidamente, devendo, via de consequência, ser fixado um prazo razoável que permita a necessária instrução processual e, se for a hipótese, o posterior retorno do agente político ao cargo público para o qual fora eleito e do qual restou cautelarmente afastado.

A Primeira Câmara Cível, deste Egrégio Tribunal de Justiça, a propósito do tema, e por ocasião do julgamento do recurso de agravo (de instrumento) nº 062.079.000.014, de que foi Relator o Exmº. Sr. Desembargador Arnaldo Santos Souza, aplicando, analogicamente, o artigo 86, § 2º, da Constituição Federal, fixou, como prazo máximo para a instrução de ação de improbidade administrativa e, consequentemente, para



AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 006101901434

o afastamento cautelar de agente político, o prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

Veja-se:

"AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO DE IM-PROBIDADE ADMINISTRATIVA - PREFEITO MUNICIPAL - POSSIBILIDADE - COMPETÊNCIA DO JUÍZO DE 1º GRAU - AFASTA-MENTO DO CARGO - NECESSIDADE JUSTIFICADA - EXISTÊNCIA DE FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA - LIMITAÇÃO TEMPORAL - 180 (CENTO E OITENTA) DIAS - SUSPENSÃO DE VENCIMENTOS - IMPOSSIBILIDADE - RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.

- 1 Tendo em vista que a Lei nº 8429/92 objetiva proteger a Administração Pública da forma mais abrangente possível, na medida em que impõe ao seu gestor (in casu, o Prefeito Municipal) o dever de moralidade e probidade, o recorrente é parte legítima para figurar no polo passivo da relação processual em apreço, já que, conquanto seja agente político (espécie), culmina por ser agente público (gênero).
- 2 A competência para processar e julgar ações propostas contra prefeitos e ex-prefeitos é do juízo singular e não do Tribunal de Justiça, eis que o foro privilegiado por prerrogativa de função, previsto do art. 29, X, da CF/88, se restringe ao âmbito criminal.
- 3 O afastamento do agravante do cargo de Prefeito Municipal se justi-



AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 006101901434

fica, sobretudo diante da robusta fundamentação inserta na decisão recorrida, a qual reconheceu a presença de elementos ensejadores da medida.

- 4 Todavia, aplicando-se analogicamente o art. 86, § 2°, da CF/88, que
 cuida do afastamento do Presidente da
 República para apuração de crime de
 responsabilidade e, de acordo com as
 peculiaridades do caso concreto,
 fixa-se como prazo máximo para a instrução do processo e, consequentemente, para o afastamento do recorrente,
 180 (cento e oitenta) dias, com a
 ressalva de que o magistrado de 1°
 grau deve revogar a medida tão logo
 se apure o que pretendeu, ainda que
 não implementado o prazo inicialmente
 fixado.
- 5 A supressão do subsídio do agravante se revela medida ilegal e viola o princípio da não-culpabilidade, motivo pelo qual deve ser afastada de imediato.
- 6 Recurso conhecido e parcialmente provido para arredar a suspensão do subsídio do agravante, mas conservar o seu afastamento do cargo de Prefeito Municipal de Piúma/ES, com observância aos limites temporais antes referenciados." (g.n.)

Na hipótese dos presentes autos, verifica-se que o Agravante se encontra cautelarmente afastado do exercício do cargo de Prefeito Municipal de Aracruz des-



AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 006101901434

de o dia 04.11.2010 (fls. 55) - isto é, há quase 5 (cinco) meses.

Assim, e examinados os elementos constantes dos autos e com assento neles, conheço deste recurso de agravo (de instrumento) e lhe dou provimento parcial, exclusivamente para estabelecer que o afastamento cautelar do Agravante deva ser limitado ao prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da data de seu efetivo afastamento das funções de Prefeito Municipal de Aracruz.

É como penso e voto.

*

O SR. DESEMBARGADOR FÁBIO CLEM DE OLIVEIRA:-

Sr. Presidente, para que eu possa ter condição de proferir voto nesta sessão ou me convencer de que não possa, dependo de alguns esclarecimentos de V.Exª e começo perguntando o seguinte: esta ação foi proposta contra o Prefeito e contra o Vice-Prefeito também?

*

O SR. DESEMBARGADOR ANNIBAL DE REZENDE LIMA (RELATOR):-

Eminente Desembargador Fábio, terei que verificar nos autos, mas já presto esta informação a V.Exª, porque ela foi proposta inicialmente por determinadas pessoas e depois houve um aditamento da petição inicial na qual se incluiu o Prefeito e pelo menos um Secretário



AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 006101901434

de Estado, mas tenho a impressão de que foi também contra o Vice-Prefeito, que todavia não teria sido afastado de suas funções, tanto que ainda se encontra no exercício do cargo.

A Drª Maria da Penha de Mattos Saudino, Procuradora de Justiça, está informando que a ação foi também proposta contra o Vice-Prefeito.

*

O SR. DESEMBARGADOR FÁBIO CLEM DE OLIVEIRA:-

Também peço a V.Exª, se possível, me esclareça sobre o seguinte: pelas anotações que fiz, verifiquei que a decisão tem como fundamento básico o fato de que o Prefeito de Aracruz homologou uma licitação, assinou um contrato de serviço com a empresa ganhadora dessa licitação e posteriormente fez dois aditivos contratuais, que suponho sejam para atualização dos valores contratados. Anotei também que a decisão diz que há indícios, ou uma aparente certeza, de que o Prefeito teria agido de forma fraudulenta na homologação, na contratação, suponho eu, e possivelmente na assinatura do dos aditivos.

Já que V.Exª não se referiu a um documento específico, ou a um dado concreto, indago se há dentro do processo alguma prova consistente que levasse a Juíza a fazer esse juízo de que há indícios fortes de que o Prefeito de Aracruz tenha agido de forma fraudulenta.

*

O SR. DESEMBARGADOR ANNIBAL DE RESENDE LIMA (RE-LATOR):-



AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 006101901434

Eminente Desembargador Fábio, na verdade consta do processo a petição inicial da ação de improbidade administrativa, posteriormente o aditivo, e esta questão, evidentemente, até pela própria natureza dela, é uma questão de prova que terá que ser produzida ao longo da instrução processual. Examinando o processo, o que se tem no momento é essa articulação feita pelo Ministério Público, o que ensejou a Juíza, portanto, com base nela, ao afastamento cautelar do Prefeito.

*

O SR. DESEMBARGADOR FÁBIO CLEM DE OLIVEIRA:-

Até justifico, Desembargador Annibal, porque V.Exª reiterou por várias vezes que a jurisprudência consolidada exige ou estabelece que há necessidade de uma situação excepcionalíssima para o afastamento de um agente político, e principalmente quando esse afastamento se trata de um cargo eletivo. Fiz essa indagação e agora V.Exª responde que a Juíza decidiu com base nas articulações do Ministério Público.

*

O SR. DESEMBARGADOR ANNIBAL DE RESENDE LIMA (RE-LATOR):-

Sim, com base nas articulações do Ministério Público. Pelo menos não consta do processo outros elementos que pudessem responder a indagação de $V.Ex^a$.

*



AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 006101901434

O SR. DESEMBARGADOR FÁBIO CLEM DE OLIVEIRA:Porventura a MMª Juíza já prestou informações
para a instrução do agravo?

*

*

O SR. DESEMBARGADOR FÁBIO CLEM DE OLIVEIRA:-

E depois do afastamento do Prefeito, que já foi determinado desde o dia 4 de novembro, S.Exª chegou a informar se foi procedida a produção de alguma prova no sentido de dar consistência ou de conferir força a esses indícios que ela detectou no início para determinar o afastamento do Prefeito? Foi produzida alguma prova após o ajuizamento da ação?

*

O SR. DESEMBARGADOR ANNIBAL DE RESENDE LIMA (RE-LATOR):-

Não, Desembargador Fábio, até porque à época vários réus, salvo engano, ainda precisavam ser cita-dos.



AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 006101901434

O processo realmente está no início. Talvez esteja em fase daquelas defesas preliminares ainda.

*

V I S T A

O SR. DESEMBARGADOR FÁBIO CLEM DE OLIVEIRA:-Eminente Presidente, respeitosamente, peço vista dos autos.

*

kfm*

CONT. DO JULG.
DATA DA SESSÃO: 5-4-2011

V O T O

(PEDIDO DE VISTA)

O SR. DESEMBARGADOR FÁBIO CLEM DE OLIVEIRA:Senhor Presidente. Cuida-se de agravo de instrumento interposto por ADEMAR COUTINHO DEVENS contra a decisão liminar (cf. cópia, fls. 39/45) proferida pela MM.
Juíza de Direito da Vara dos Feitos da Fazenda Pública
Estadual, Municipal, Registros Públicos e Meio Ambiente
da Comarca de Aracruz, ES, que, nos autos da ação de im-



AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 006101901434

probidade administrativa promovida pelo MINISTÉRIO PÚ-BLICO ESTADUAL (cf. cópia da inicial e do aditamento à inicial, fls. 145/167 e 55/77, respectivamente), determinou o imediato afastamento do agravante do cargo de Prefeito do Município de Aracruz, ES, e a indisponibilidade de seus bens.

Na sessão do dia 29-03-2011, o E. Relator, Des. Annibal de Rezende Lima, asseverou que, diante dos limites cognitivos do agravo de instrumento, deveria limitar-se à análise da presença ou não dos requisitos necessários à concessão da medida de urgência, sob pena de adentrar no mérito da ação civil pública e violar o princípio do duplo grau de jurisdição.

A despeito de assentar que, em cognição sumária, tais requisitos restaram demonstrados, após reiteradamente frisar a excepcionalidade do afastamento liminar do Prefeito Municipal, houve por bem aplicar, por analogia, o artigo 86, § 2°, da Constituição Federal de 1988 e dar parcial provimento ao agravo, exclusivamente para estabelecer que o afatamento cautelar do agravante deve ser limitado ao prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da data de seu efetivo afastamento das funções de prefeito.

Pedi vista dos autos e hoje trago meu voto para a continuação do julgamento, lavrado nos seguintes termos.

Compartilho com o juízo de que o afastamento de Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes políticos da Federação Brasileira constitui medida de ordem excepcionalíssima, dada a legitimidade democrática da ascensão ao cargo.

Consequentemente, a verificação se a hipótese concreta autoriza a confirmação da medida excepcional, exige rigor compatível com a natureza excepcionalíssima do afastamento.



AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 006101901434

Eis o contexto genérico da imputação, segundo o aditamento à inicial, em que o agravado pugnou pela inclusão do agravante no pólo passivo da ação:

"Segundo restou apurado os réus atuaram ativamente na fraude ao processo licitatório (PROCEDIMENTO LICITATÓRIO Nº 14.298/2006, TOMADA DE PREÇOS Nº 28/2006), juntamente com os demais membros da comissão de licitação, tendo em vista que iniciaram o procedimento de licitação, realizaram diversos aditivos contratuais que garantiram o superfaturamento da obra, conforme consta na cópia dos aditivos contratuais e permitiram o favorecimento da empresa RS COMÉRCIO E EDIFICAÇÕES LTDA.

Registre-se que foram 08 (oito) os aditivos contratuais realizados, sendo que estes foram assinados por diferentes Membros do Executivo Municipal, englobando o PREFEITO MUNICIPAL, o VICE-PREFEITO MUNICIPAL, o atual SECRETÁRIO DE OBRAS DO MUNICÍPIO DE ARACRUZ, o EX-SECRETÁRIO DE OBRAS, a EX-SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO." (fls. 49/50).

Segue o resumo das condutas imputadas ao agravante:

"Assim, como demonstrado, o Prefeito Dr. Ademar Coutinho Devens atuou homologando o certame da Tomada de Preço 028/2006 - Processo nº 14.298/2006, mesmo com evidentes irregularidades no edital, assinou o Contrato de Prestação de Serviço nº 458/2006 com a empresa RS Comércio e Edificações LTDA., e autorizou e assinou o 2º e 3º Aditivos do referido Contrato." (fls. 62/63).

A leitura do aditamento à inicial ainda revela que o pedido liminar de afastamento do cargo de prefeito municipal fundou-se nas alegações de que o agravante



AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 006101901434

responde por outros processos de improbidade administrativa, há evidência de sua participação no conluio fraudulento descrito na petição inicial e risco de atuar de modo a dificultar a apuração da verdade e a produção formal de outras provas caso mantido no cargo (fls. 73/74).

O de indisponibilidade de seu bens encontrou justificativa no artigo 7°, parágrafo único, da Lei n° 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa - LIA) e no poder geral de cautela do juiz (folha 74).

Ao apreciar os requisitos necessários à concessão de toda e qualquer medida de caráter urgente, a relevância da alegação do requerente (fumus boni iuris) e o perigo da demora (periculum in mora), a MMª. Juíza de Primeiro Grau assim assentou a sua convicção quanto os pedidos direcionados contra o agravado:

"No que concerne aos pedidos cautelares formulados [omitido], após uma análise detida das assertivas do Ministério Público e da documentação que acompanha a inicial, verifico que também há fortes indícios de participação dos novos Demandados no suposto esquema de fraude à licitação, razão pela qual o pleito emergencial merece acolhimen-to. Isso porque as alegações do Órgão Ministerial encontram respaldo nos documentos de fls. 535, 560, 564, 568, 575, 675/676, 680 e 691/692, que correspondem a todos os oito aditivos contratuais realizados no decorrer da obra. Constata-se que, de fato, o Prefeito Municipal, Sr. Ademar Coutinho Devens, foi o responsável por dois aditivos contratuais (2° e 3°, respectivamente fls. 560 e 564), bem como pela homologação do Contrato de Prestação de Serviço (fls. 519/526).

[Omitido].



AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 006101901434

Desta feita, os fatos ora narrados pelo Autor mostram-se verossímeis especialmente porque, aparentemente, os multicitados aditivos contratuais vieram desacompanhados de justificativas plausíveis para sua realização, o que contraria o disposto no art. 7°, § 2°, da Lei n° 8.666/1993, no que concerne às prorrogações, e dá indícios de uso de utilização de "jogo de planilha" para beneficiar a empresa Ré no certame, diante do grande montante pecuniário agregado ao valor original do contrato.

Assim sendo, mostram-se presentes os requisitos que autorizam a concessão da medida cautelar requerida, referente ao afastamento do Prefeito e do Secretário de Obras, nos termos da fundamentação apresentada na decisão de fls. 840/847, especialmente porque o número de pessoas supostamente envolvidas e as posições influentes que ocupam no âmbito da Administração Municipal, com acesso livre à toda documentação relativa ao certame tratado, evidenciam um grande risco de dano à instrução processual, caso queiram os Demandados agir de máfé e ocultar a verdade real dos fatos em benefício próprio.

Especificamente quanto ao afastamento do Prefei-to, cumpre salientar que, não obstante tratar-se de medida de caráter excepcional, os fatos até então apresentados nos autos levam a crer que esta se faz necessária, haja vista existirem indícios veementes de participação direta do Sr. Ademar Coutinho Devens na suposta fraude ora apontada pelo Requerente.

Também há de se ressaltar a necessidade de se garantir uma eventual reparação de danos ao Erário



AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 006101901434

em decorrência de uma condenação futura, conforme previsto no art. 7° da LIA" (fls. 43/44).

Registre-se, num primeiro momento, que o confronto entre tais assertivas e os documentos referidos na decisão agravada demonstra que os "veementes" indícios de participação do agravante no alegado esquema de fraude à licitação e de superfaturamento com a utilização do expediente denominado "jogo de planilhas", tal como vislumbrados pela MMª. Juíza de Primeiro Grau, em verdade nada mais configuram que os próprios atos administrativos praticados pelo agravante no exercício de suas atribuições como Prefeito Municipal.

Os fatos de ter homologado o resultado da tomada de preços, assinado o respectivo contrato de prestação de serviços, o segundo e o terceiro aditivos, por si sós, sem a demonstração suficiente de que assim o fez com consciência de que os praticava no contexto e como desenrolar da fraude descrita pelo agravado, não são aptos para afirmar o vigor das imputações que lhe foram dirigidas pelo parquet.

Ainda mais porque a contemplação da prova da prática de tais atos não foi acompanhada da análise de elementos que descortinassem da intenção de fraudar.

Mesmo que não se possa deixar de considerar a assertiva de que o procedimento licitatório e depois a execução do contrato foram permeados por irregularidades, isso, por si só, também é insuficiente para motivar o afastamento.

E para fundamentar esse juízo, permito-me invocar a atenção desta Colenda Câmara para o fato de que as irregularidades sustentadas pelo Ministério Público e aceitas como verossímeis pela decisão agravada terem sido indicadas em análise técnica (fls. 94/102) realizada por órgão administrativo do próprio Ministério Público Estadual, subscrita por servidora registrada no Con-



AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 006101901434

selho Regional de Contabilidade que de forma expressa consignou: a "Assessoria de Controle Interno - ASCI não possui pessoal com conhecimentos técnicos na área de engenharia para avaliação da obra" (folha 94).

Essa informação ganha relevância quando se verifica o teor dos aditivos contratuais firmados pelo agravante, considerando que, no segundo aditivo (cópia, folha 93) procedeu-se a um acréscimo no valor original do contrato, conforme planilha, justificativa e memória de cálculo apresentados pelo Secretário Municipal de Obras (cópia, folha 86). No terceiro, prorrogou-se o prazo de execução do contrato em razão de alterações no projeto da obra (cópia, folha 88). Ou seja, a própria Assessoria de Controle Interno do Ministério Público afirma, expressamente, não possuir pessoal com conhecimento para avaliar e aferir a regularidade da planilha utilizada para fundamentar o segundo aditivo contratual e nem mesmo para sindicar a necessidade de prorrogação do prazo de execução da obra em razão de alterações no projeto original.

Assim, até que se produza a prova técnica necessária e suficiente para aferir a regularidade sobre tais aspectos dos atos que a decisão agravada considera aparentemente fraudulentos, os quais teriam sido motivados por questões de ordem eminentemente técnica, conforme justificativas vinculadas à execução da obra em si mesma, não há dúvida que o laudo fornecido pela Assessoria de Controle Interno do Ministério Público, que instruiu a inicial, serviu para sustentar o pedido e fundamentar a concessão da liminar não tem a aptidão necessária para conferir legitimidade a uma decisão de consequências tão graves.

E não é adequado primeiro determinar-se o afastamento do prefeito, que nada mais é do que condenar antecipadamente ao linchamento moral quem foi eleito democraticamente, para depois provar as condutas que lhe são



AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 006101901434

imputadas, até porque não é correto que uma decisão judicial se satisfaça com a aparência de uma fraude, eis que para se reconhecer e apenar alguém por um conduta fraudulenta é indispensável a prova efetiva de sua prática e não meras conjecturas.

Disso tudo decorre não ser possível sustentar, ao menos no limiar do trâmite da ação de improbidade administrativa, a veemência dos elementos que teriam realçado os indícios de participação do agravante no alegado esquema de fraude à licitação, a ponto de fundamentar o deferimento de pedido liminar de viés tão excepcional.

Por outro lado, a alegação de que há risco do agravante interferir e prejudicar a instrução processual caso permaneça no exercício do cargo também não encontra um mínimo de respaldo na prova, não se presumindo de sua continuidade no cargo.

O agravado não indicou, em sua petição inicial, qualquer dado concreto, sequer uma única conduta do agravante que demonstrasse a possibilidade, ou mesmo o prejuízo, que sua permanência no cargo de prefeito poderia trazer para a instrução processual e, por conseguinte, mais uma vez, a necessidade da adoção de uma medida tão excepcional como é o seu afastamento do cargo eletivo.

Por consequência lógica, a decisão agravada não contemplou qualquer dado concreto apto a embasar a decretação do afastamento do agravante.

Para acentuar a excepcionalidade da hipótese legal de afastamento cautelar do agente público do cargo que ocupa, em ação civil pública de improbidade administrativa, para o que necessário mais do que indícios, confiram-se os seguintes arestos da Corte Especial do C. Superior Tribunal de Justiça:

"EMENTA: SUSPENSÃO DE LIMINAR. PREFEITO. IMPROBI-DADE ADMINISTRATIVA. AFASTAMENTO CAUTELAR. DECISÃO QUE NÃO SE PRENDE AO ART. 20, PARÁGRAFO ÚNICO, DA



AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 006101901434

- LEI 8.429/92. ILEGALIDADE. GRAVE LESÃO À ORDEM PÚ-BLICA INSTITUCIONAL.
- 1. A Constituição Federal, quando trata de independência e harmonia, sustenta o delicado equilíbrio entre os Poderes da República.
- 2. Este equilíbrio não exclui completamente a possibilidade de que um dos Poderes interfira no outro. Há, entretanto, previsão expressa em Lei ou na Constituição dos casos em que essa intervenção é legítima.
- 3. Em se tratando de improbidade administrativa, só há uma hipótese tolerável de intervenção do Poder Judiciário nos demais Poderes para afastar agentes políticos: Art. 20, parágrafo único, da Lei 8.429/92.
- 4. Vale dizer: a gravidade dos ilícitos imputados ao agente político e mesmo a existência de robustos indícios contra ele não autorizam o afastamento cautelar, exatamente porque não é essa a previsão legal.
- 5. A decisão que determina o afastamento cautelar do agente político por fundamento distinto daquele previsto no Art. 20, parágrafo único, da Lei 8.429/92, revela indevida interferência do Poder Judiciário em outro Poder, rompendo o delicado equilíbrio institucional tutelado pela Constituição.
- 6. Surge, então, grave lesão à ordem pública institucional, reparável por meio dos pedidos de suspensão de decisão judicial (Arts. 4º da Lei 4.348/64, 12, § 1º, da Lei 7.347/85, 25, caput, da Lei 8.038/90 e 4º da Lei 8.437/92).
- 7. Para que seja lícito e legítimo o afastamento cautelar com base no Art. 20, parágrafo único, da Lei 8.429/92, não bastam simples ilações, conjecturas ou presunções. Cabe ao juiz indicar, com precisão e baseado em provas, de que forma dire-



AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 006101901434

ta ou indireta - a instrução processual foi tumultuada pelo agente político que se pretende afastar."

(STJ, AgRg na SLS 857/RJ, Relator Ministro Humberto Gomes de Barros, Corte Especial, julgado em 29/05/2008, DJe 01/07/2008).

"EMENTA: PROCESSO CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. SUS-PENSÃO DE LIMINAR.

A norma do art. 20, parágrafo único, da Lei nº 8.429, de 1992, que prevê o afastamento cautelar do agente público durante a apuração dos atos de improbidade administrativa, só pode ser aplicada em situação excepcional, quando, mediante fatos incontroversos, existir prova suficiente de que esteja dificultando a instrução processual.

Agravo regimental não provido." (AgRg na SLS 867/CE, Relator Ministro Ari Pargendler, Corte Especial, julgado em 05/11/2008, DJe 24/11/2008).

Aplica-se, aqui, penso, o mesmo entendimento firmado pelo C. STF para a incidência da prisão preventiva fundada na segunda hipótese prevista no artigo 312, do CPB (conveniência da instrução penal), no sentido de que "É ilegal o decreto de prisão preventiva [omitido] fundado na conveniência da instrução criminal ou na garantia de aplicação da lei penal, sem elementos concretos de perturbação ao regular andamento do processo ou de risco de fuga do acusado." (HC 98776, Relator Ministro CEZAR PELUSO, Segunda Turma, julgado em 08/09/2009, DJe-195, divulgado aos 15-10-2009).

Por isso, por tudo que foi exposto, é inegável concluir que falta à decisão agravada a necessária fundamentação para justificar a natureza excepcional do afastamento cautelar decretado. E esta circunstância a coloca em manifesta ofensa ao artigo 93, IX, da Consti-



AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 006101901434

tuição Federal de 1988, eis que fundamentar uma decisão significa indicar a prova dos autos que materialize a situação fática descrita que corresponda à prescrição prevista em lógica abstrata na lei, dando ensejo à incidência da sanção nela cominada.

Subseguindo, reporto-me ao que decidiu o C. STJ no julgamento do REsp 821720/DF, Relator Ministro João Otávio de Noronha, 2ª Turma, DJ 30/11/2007, p. 423, ocasião em que aquela Corte Superior assentou que para a decretação da medida prevista no artigo 7º, caput, da Lei nº 8.429/92, "A hipótese de dano deve ser provável, no sentido de caminhar em direção à certeza, não bastando eventual possibilidade, assentada em meras conjecturas da parte interessada".

Em outras palavras, conforme assentou a Ministra Eliana Calmon no julgamento do RESP 1135548, "O provimento cautelar para indisponibilidade de bens, de que trata o art. 7º, parágrafo único da Lei 8.429/1992, exige fortes indícios de responsabilidade do agente na consecução do ato ímprobo, em especial nas condutas que causem dano material ao Erário." (STJ, REsp 1135548/PR, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 15/06/2010, DJe 22/06/2010), indícios esses que não foram demonstrados pelo agravado com os documentos com que instruiu a petição inicial.

Abalizada doutrina entende, inclusive, que para o deferimento da constrição é necessária a probabilidade de êxito da própria pretensão autoral:

"Por tratar-se de medida cautelar, torna-se necessária a demonstração do fumus boni iuris, não fazendo sentido, data venia, a imposição de tão grave medida senão quando o sucesso do autor na demanda se apresentar provável. Fumus boni iuris não significa, por certo, prova exauriente, vertical, mas é requisito inafastável." (GARCIA, Emerson,



AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 006101901434

ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 4ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 741).

Considerando a conduta imputada ao agravante, não me parece possível, ao menos neste momento, formar juízo positivo de probabilidade de dano material.

A medida esbarra, portanto, na exegese do artigo 7°, parágrafo único, da Lei n° 8.429/92, no sentido de que deve a mesma limitar-se "aos bens necessários ao ressarcimento integral do dano" (STJ, REsp 1003148/RN, Relatora Ministra Denise Arruda, 1ª Turma, DJe 05/08/2009).

No aspecto, segue a lição da doutrina já referida:

"Sem prejuízo da generalidade da medida, o certo é que deve a constrição incidir apenas sobre o montante necessário à plena reparação do dano, não sobre todo o patrimônio do requerido quanto este se apresentar bem superior ao prejuízo. A medida deve ser, em resumo, proporcional ao escopo que se deseja alcançar. Daí a importância de indicação, pelo autor da ação de improbidade, de pelo menos uma estimativa do valor do dano causado (quantum debeatur), parâmetro a ser utilizado apenas com vistas ao dimensionamento da indisponibilidade." (ibidem).

E a decisão agravada, Senhor Presidente e Eminentes pares, sequer se atém a essa questão.

Registre-se, por fim, e conforme as informações da MMª. Juíza de Primeiro Grau (fls. 107/109), que até o momento em que estas foram prestadas não havia sido produzida prova alguma concernente à alegação de participação do agravante na alegada fraude.



AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 006101901434

Sem embargo do respeito que nunca me furto em render ao Eminente Relator, ouso pensar que a solução adotada por Sua Excelência, ainda que implicitamente, considerou que nem dentro de seis meses de afastamento haveria tempo hábil para se produzir nos autos as provas reclamadas pela excepcionalidade do afastamento do Chefe do Executivo Municipal de Aracruz.

Por tais razões, dou provimento ao recurso para cassar a decisão agravada.

É como voto.

V O T O

O SR. DESEMBARGADOR CARLOS SIMÕES FONSECA:-

Eminente Presidente, na sessão passada ouvi atentamente o voto proferido por V.Exª e já naquela oportunidade, até em razão de farto material que recebi e que estudei, com profundidade, em meu gabinete, já me inclinava a adotar uma posição até mais radical, como o fez o Eminente Desembargador Fábio Clem de Oliveira. E votar ou proferir juízo de valor depois de dois votos tão bem fundamentados torna-se uma tarefa, num caso complexo, que facilita o vogal proferir seu juízo de valor.

Não necessito de pedir vista dos autos porque já conheço a matéria e tenho adotado posicionamentos críticos a esse respeito. O juiz precisa ter coragem para enfrentar essas questões, para enfrentar a opinião pública e a imprensa. Não julgamos de acordo ou por causa do clamor público, porque a imprensa disse isso ou aquilo. Nós julgamos de acordo com a lei.

Ouvi o bem fundamentado voto proferido por V.Exª, Desembargador Annibal, e hoje, para minha felicidade, ouço o voto de vista proferido pelo Eminente Desembargador Fábio, que se coaduna exatamente com aquilo



AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 006101901434

que penso a respeito dessas ações de improbidade administrativa, e isso reflete o momento em que vivemos em nosso país, em que se conclamou muito, se reclamou muito e se pediu muito para que se coibissem os atos de corrupção, e nesse sentido o Ministério Público tem um papel fundamental, que vem exercendo como uma instituição permanente, essencial e garantidora do regime democrático do estado de direito, mas muitas vezes também extrapolando um pouco os limites dessa atuação que a Constituição lhe reservou e nós temos o dever e o equilíbrio necessário para balizarmos essas ações.

Não se afasta um dirigente político em razão de fatos que, afirmadamente, não estão devidamente comprovados.

Assim, pela informação que já obtive na sessão passada e agora, do voto do Eminente Desembargador Fábio, também tenho esta posição de que o afastamento é meramente cautelar. Ele não é ad eternum, ou ad eternitate. Não é para todo o sempre.

Então, quando se afasta alguém de um cargo, é preciso que se produza as provas necessárias.

Tive acesso a essa manifestação que foi ressaltada pelo Eminente Desembargador Fábio no sentido de que o próprio órgão técnico do Ministério Público disse que não tem condições de mensurar, por não conhecer engenharia, qual seria o prejuízo efetivamente causado. E também na inicial não se estima o valor daquilo que poderia ser causado de dano ao erário para que se tornassem indisponíveis todos os bens do agravante nesta hipótese.

De maneira que, com muita tranquilidade e com muita segurança, depois de ouvir esses dois votos, pedindo vênia a V.Exª, Eminente Presidente, porque ou nós tomamos a decisão dentro dos parâmetros que ela deve ser tomada, reconhecendo o equívoco, muitas vezes, da decisão agravada, ou então - como não sou de adotar o meio termo - neste caso, ou se prova e se afasta, ou não.



AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 006101901434

Tenho entendido que essas medidas de afastamento e indisponibilidade causam um efeito devastador na família das pessoas, dos parentes, dos amigos e da sociedade, e muitas vezes cai no esquecimento e o processo vai se arrastando. Até hoje não se provou aquilo que se disse na inicial.

Desse modo, neste limite cognitivo que nos dá o agravo de instrumento, e analisando estritamente o aspecto da legalidade da decisão, pedindo vênia à ilustre Magistrada, também dou provimento ao recurso nos termos do voto do Eminente Desembargador Fábio, a quem cumprimento na oportunidade pela segurança e pelo brilhantismo, como também a V.Exª, pela fundamentação juridicamente muito bem posta na sessão anterior.

É como me manifesto.

*

O SR. ADVOGADO JAQUES MARQUES PEREIRA:-Eminente Presidente, pela ordem.

Tendo em vista o julgamento que acabamos de presenciar, requeiro a V.Exª seja comunicado imediatamente à MMª Juíza de Aracruz para que reconduza ao cargo de prefeito o Dr. Ademar Coutinho Devens.

*

O SR. DESEMBARGADOR ANNIBAL DE REZENDE LIMA (PRESIDENTE):-

Submeto o requerimento ao Eminente Desembargador Fábio Clem de Oliveira, que é o relator designado para elaboração do acórdão.

*



AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 006101901434

O SR. DESEMBARGADOR FÁBIO CLEM DE OLIVEIRA:Penso que a decisão produz efeitos imediatos e a
MMª Juíza deverá ser comunicada imediatamente para cumpri-lo.

D E C I S Ã O

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: à unanimidade, rejeitar a preliminar arguida. Por maioria de votos, dar provimento ao recurso, nos termos do voto do Des. Fábio Clem de Oliveira, designado relator para a elaboração do acórdão.

* *

mmv*