



Número: **0801023-46.2023.8.10.0079**

Classe: **AÇÃO POPULAR**

Órgão julgador: **Vara Única de Cândido Mendes**

Última distribuição : **24/11/2023**

Valor da causa: **R\$ 2.661.451,78**

Assuntos: **Abuso de Poder**

Segredo de justiça? **SIM**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes			
Procurador/Terceiro vinculado		ALERSON CORREA E CORREA (AUTOR)	
ALERSON CORREA E CORREA (AUTOR)		WILLIAME COSTA LEITE (ADVOGADO) LUIS PAULO CORREIA CRUZ (ADVOGADO)	
MUNICIPIO DE CANDIDO MENDES (REU)		MUNICIPIO DE CANDIDO MENDES (REU)	
THAINA EMILLY SILVA DOS SANTOS BATISTA (ADVOGADO)		R S D CONSTRUCOES E COMERCIO LTDA - ME (REU)	
R S D CONSTRUCOES E COMERCIO LTDA - ME (REU)			
JOSE BONIFACIO ROCHA DE JESUS (REU)		JOSE BONIFACIO ROCHA DE JESUS (REU)	
		EDMILSON CUNHA FILHO (REU)	
EDMILSON CUNHA FILHO (REU)			
RUI MOISÉS PAIXÃO DOS SANTOS (REU)		RUI MOISÉS PAIXÃO DOS SANTOS (REU)	
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
11267 3765	22/02/2024 10:09	Decisão	Decisão



TJMA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO

VARA ÚNICA DA COMARCA DE CÂNDIDO MENDES

Processo nº: 0801023-46.2023.8.10.0079

Ação: AÇÃO POPULAR (66)

Parte Autora: ALERSON CORREA E CORREA

Parte Requerida: MUNICIPIO DE CANDIDO MENDES e outros (4)

DECISÃO

Vistos, etc.

Trata-se de AÇÃO POPULAR COM PEDIDO LIMINAR em face do MUNICÍPIO DE CÂNDIDO MENDES - MA, JOSE BONIFÁCIO ROCHA DE JESUS (Prefeito do Município de Cândido Mendes – MA), EDMILSON CUNHA FILHO (Secretário de Administração, Indústria e Comércio), RUI MOISES PAIXAO DOS SANTOS (Presidente da Comissão Permanente de Licitação – CPL) e RSD CONSTRUCOES E COMERCIO LTDA.

Narrou a inicial a existência de licitação para implantação de ESTRADA VICINAL COM INÍCIO A 100 METROS DO RIO CORRENTE AO POVOADO AGUAS BELAS, no Município de Cândido Mendes/MA, de forma supostamente irregular.

Foi exposto que o Município requerido publicou aviso de licitação na data de 22/09/2023, na modalidade da Tomada de Preços, a qual seria realizada no dia 23 de outubro de 2023, às 08:45 e o objeto da licitação seria o serviço de implantação de ESTRADA VICINAL COM INICIO A 100 METROS DO RIO CORRENTE AO POVOADO AGUAS BELAS.

Segundo a inicial, o resultado da licitação foi publicado no dia 21/11/2023, ocasião em que a empresa RSD CONSTRUCOES E COMERCIO LTDA restou vencedora do processo licitatório, com a proposta no valor de R\$ 2.661.451,78 (dois milhões, seiscentos e sessenta um mil, quatrocentos e cinquenta e um reais e setenta e oito centavos).

Na sequência, no dia 22/11/2023, foi homologado o resultado final do procedimento licitatório.

Não obstante, sustenta a inicial que, apesar de o processo licitatório ter sido homologado em 22/11/2023, a obra já havia sido iniciada antes mesmo da conclusão do processo licitatório, encontrando-se em estado avançado de construção.

Além disso, alega o autor que a empresa vencedora do certame possui diversas irregularidades



em seu quadro societário, assim como pendências financeiras, circunstâncias que obstariam a sua participação em processos licitatórios.

Diante desse contexto, requereu o autor liminarmente, e *inaudita altera pars*, a suspensão do processo licitatório Tomada de Preços n. 004/2023, a partir do Processo Administrativo no 056/2023, realizado pelo Município de Cândido Mendes/MA e o estorno de eventuais pagamentos realizados, bem como o afastamento cautelar do Prefeito JOSE BONIFÁCIO ROCHA DE JESUS, temporariamente, do exercício de suas funções, pelo prazo de 90 (noventa) dias.

Despacho de ID 111394017, em que foi determinada a intimação do representante do Município requerido para apresentar manifestação, nos termos da Lei 8.437/92.

Juntada de manifestação do MUNICIPIO DE CANDIDO MENDES - MA (ID 111787810), sustentando a inexistência de provas dos fatos alegados, a utilidade da obra para a população do município e a inexistência de dano ao erário, na medida em que “o município de Cândido Mendes não realizou nenhum pagamento relativo a parte da obra que já fora realizada (aproximadamente 25%).

Manifestação do Ministério Público em ID. 109690821.

Vieram-me os autos conclusos.

Este e o relato do necessário. Decido.

Inicialmente, cabe ressaltar que a ação popular é uma ação constitucional posta à disposição de qualquer cidadão que visa a invalidar 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 (art. 5º, LXXIII, da CF, e Lei nº 4.717/65).

Na espécie, verifica-se que o autor da ação popular objetiva, em síntese, a anulação do procedimento licitatório Tomada de Preços n. 004/2023, originado do Processo Administrativo n. 056/2023, realizado pelo Município de Candido Mendes/MA, em razão de irregularidades apontadas.

Liminarmente, como relatado, a inicial requer a suspensão do referido processo licitatório e dos respectivos pagamentos a serem realizados, o estorno daqueles pagamentos que já houverem sido realizados, bem como o afastamento cautelar do Prefeito em exercício de suas funções.

Pois bem.

Prejudicada a análise quanto a suspensão de processo licitatório, tendo em vista que o pedido foi apreciado nos autos do Mandado de Segurança n. 0801022-61.2023.8.10.0079, impetrado pela empresa Plamontec – Planejamento Obras Terraplenagem Ltda, ocasião em que foi determinada a suspensão do procedimento administrativo no 056/2023 e, por conseguinte, do processo licitatório de Tomada de Preço no 004/2023.

Em relação ao pedido de afastamento cautelar do Prefeito de Cândido Mendes, assiste razão ao autor da ação popular.

Não obstante a ausência de previsão legal específica sobre o afastamento cautelar dos titulares de mandatos eletivos na Lei n. 4.717/1965, que regula a Ação Popular, doutrina e jurisprudência



orientam no sentido de que a Lei de Ação Popular devem ser aplicados, subsidiariamente, as leis que versem sobre interesses coletivos (Lei de Ação Civil Pública, Lei de Improbidade Administrativa) e o Código de Processo Civil.

É o que se extrai do seguinte precedente:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. REEXAME NECESSÁRIO. NÃO CABIMENTO. APLICAÇÃO, POR ANALOGIA, DO ART. 19 DA LEI 4.717/1965. 1. Segundo jurisprudência consolidada desta Corte, a Lei da Ação Popular (Lei 4.717/65), a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85) e a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) formam o denominado microsistema legal de proteção aos interesses ou direitos coletivos, por isso "a supressão de lacunas legais deve ser, a priori, buscada dentro do próprio microsistema" (REsp 1.447.774/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 21/8/2018, DJe 27/8/2018). 2. Aplica-se o art. 19 da Lei n. 4.717/65 por analogia as ações civis públicas, de forma que a sentença de procedência não deve ser submetida ao reexame necessário, afastando-se o disposto no art. 475 do CPC/73. 3. Agravo interno não provido. (AgInt no REsp n. 1.749.850/SC, relator Ministro Sergio Kukina, Primeira Turma, julgado em 29/5/2023, DJe de 1/6/2023.)

No Código de Processo Civil, o legislador cuidou de estabelecer que a tutela cautelar pode ser concedida em caráter incidental ou antecedente, quando necessária para assegurar a utilidade do processo em qualquer de suas fases, afastando, assim, o risco de inocuidade da prestação jurisdicional.

A Lei de Ação Civil Pública admite, de modo semelhante às demais hipóteses legais de concessão do provimento judicial acautelatório, a possibilidade de concessão de medida liminar quando presentes dois requisitos obrigatórios, a saber: *fumus boni juris* e *periculum in mora*.

Especificamente em relação ao afastamento cautelar de mandato eletivo, vale destacar o teor do art. 20 da Lei 8.429/92, o qual foi objeto de recente modificação legislativa. Veja-se:

"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. [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

§ 2º O afastamento previsto no § 1º deste artigo será de até 90 (noventa) dias, prorrogáveis uma única vez por igual prazo, mediante decisão motivada. [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)"

Em linhas gerais, tem-se que o §1º do art. 20 da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, passou a prever duas (e não mais apenas uma) hipóteses justificadoras do afastamento cautelar do agente público do cargo, emprego ou função: garantia da instrução



processual ou para evitar a pratica de novos ilícitos.

Em relação à garantia da instrução processual, a jurisprudência dos Tribunais Superiores tem afirmado que a simples possibilidade que o investigado venha a interferir na produção da prova não é suficiente para o decreto cautelar de afastamento. Deve o juiz, na decisão, indicar, com precisão e baseando-se em elementos probatórios concretos, que a instrução processual poderá ser afetada, caso o agente público permaneça em exercício. Nesse sentido: STJ, MC 7324/AL, Rel. Min. Jose Delgado, Primeira Turma, DJ 15.02.2004; STF, SL 1241 MC/CE, Min. Dias Toffoli, DJ 29.08.2019.

Por sua vez, o afastamento cautelar do agente público para garantir a ordem pública objetiva afastar o risco iminente de reiteração ou cometimento de novos ilícitos, protegendo a ordem pública administrativa por meio do afastamento do agente do exercício de suas funções.

Diante desse quadro, destaca-se que a leitura conjunta dos referidos diplomas legais permite concluir, com segurança, que o afastamento do agente público do exercício do cargo é possível em sede de cognição sumária, inclusive sem a oitiva da parte contrária, desde que preenchidos os requisitos legalmente impostos, comuns a qualquer medida judicial acautelatória.

Na jurisprudência dos tribunais, destaco o entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre a medida de afastamento cautelar de mandato eletivo:

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSAO DE LIMINAR. PEDIDO DE AFASTAMENTO TEMPORARIO DE PREFEITO. INVESTIGACAO POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDICIOS DE MALVERSACAO DO DINHEIRO PUBLICO. GARANTIA AO BOM ANDAMENTO DA INSTRUCAO PROCESSUAL. LESAO A ORDEM PUBLICA. Visualiza-se, no caso, risco de grave lesão a 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 Jaguariaíva). Agravo não provido. (AgRg na SLS 467/PR, Rel. Ministro BARROS MONTEIRO, CORTE ESPECIAL, julgado em 07/11/2007, DJ 10/12/2007, p. 253).

No mesmo sentido, a nossa doutrina também se inclina. Por todos, cito Arnaldo Rizzardo, Desembargador aposentado do TJRS, o qual leciona:

Com o afastamento, permite-se a elaboração de uma prova mais livre, já que menor a chance de exercer o agente alguma influência, ou de atemorizar as testemunhas indicadas, ou de dificultar a instrução processual por outra forma. E como explicam Flavio Cheim Jorge e Marcelo Abelha Rodrigues:

"A razão do afastamento do agente público, sem dúvida, é permitir a asseguuração da prova, para servir a futura instrução processual. Assim, obviamente, o requerimento cautelar deve ser feito sempre antes da referida instrução, que se sabe ter seu marco vestibular com o início da



audiência de instrução e julgamento. Além disso, não se trata de requerer a produção de prova antecipadamente - qual seja, não temos, aí, uma prova que será de imediato incorporado ao processo, tida como produzida, senão porque será apenas assegurada para posterior apresentação em instrução processual... O que se quer e justamente obter a prova, normalmente documental, realização de audiência etc., que não seria possível ou talvez fosse inviável se agente público não fosse afastado do cargo".2 ("Questões sobre o afastamento de titular de mandato eletivo na fase de instrução da ação de responsabilidade civil por ato de improbidade," em Improbidade Administrativa - 10 anos da Lei nº 8.429/92, ob. cit., p. 101.)

(...)

Indeferir a liminar postulada pode significar o abono a conduta eivada de desonestidade no cumprimento das obrigações, causando descredito ou perda de confiança a sociedade civil, que é a destinatária da prestação jurisdicional. Tem o afastamento também caráter de manutenção da ordem pública, de preservação do conceito e da credibilidade do Poder Público. Impede-se que a ordem cívica perca a segurança jurídica e não mais mereça a confiança popular. (Ação Civil Pública e ação de improbidade administrativa, 3ª Edição, Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 429/432.)

Bem esclarecidos os fundamentos legais, jurisprudenciais e doutrinários sobre a medida de afastamento cautelar, passo à análise dos elementos concretos dos presentes autos.

No caso em tela, verifica-se que os fatos narrados na inicial e o conjunto probatório apontam indícios suficientes do preenchimento dos requisitos para a concessão da medida cautelar pleiteada para a garantia da ordem pública e para evitar reiterações de atos ilícitos.

Isso porque, conforme destacado em manifestação ministerial, tramitam perante a Promotoria de Justiça procedimentos relacionados a denúncias em razão de condutas semelhantes ao caso discutido nos presentes autos, demonstrando indícios de reiteração de prática de atos ilícitos. Ainda, a incessante tentativa de desacreditar as alegações narradas e demonstradas, sem que sejam trazidos elementos probatórios seguros em sentido contrário, demonstra que, de fato, é necessário que se adote a medida para a garantia da ordem pública e para a idoneidade das investigações.

Quanto aos requisitos para a concessão do provimento cautelar, a farta documentação acostada aos autos demonstra a presença do *fumus boni juris*, eis que restou demonstrada, com clareza, a verossimilhança das alegações ventiladas na petição inicial em relação aos sérios indícios de ocorrência de desrespeito ao procedimento licitatório.

Colhe-se dos elementos probatórios acostados aos autos (fotografias, vídeos e documentos) que as obras na construção da estrada vicinal tiveram início antes mesmo da finalização do processo licitatório, executadas pela empresa RSD Construções e Comercio Ltda, anteriormente a homologação do certame, que veio a acontecer apenas no dia 22/11/2023.

Ainda, em liminar proferida no bojo de mandado de segurança, já foi constatada a necessidade de suspensão deste procedimento, em razão de potencial violação ao interesse público.

No que diz respeito ao *periculum in mora*, tem-se que a própria necessidade de garantia da ordem pública – em razão da existência de diversos procedimentos investigatórios relacionados a denúncias de supostas práticas semelhantes – já é suficiente para se constatar que a medida é mesmo necessária nesse momento, sob pena de risco de reiteração de práticas ilícitas.



Ainda, o próprio fato de se tratar de ano de eleições municipais contribui para a relevância e a necessidade do afastamento, sob pena de se ter uma demora desarrazoada para a definição das questões relacionadas aos fatos narrados na inicial.

Por fim, evidente que, na qualidade de gestor da coisa pública, o chefe do executivo municipal, há risco de que, por meio de uso irregular das funções que ora ocupa, possa viabilizar a subtração ou substituição de documentos, tentando dar legalidade a atos ilegais, aliciamento de testemunhas, dentre tantas outras possibilidades de atuação ilegal, conclusão a que se chega através da observação dos meios utilizados no processo licitatório com indícios de irregularidades.

Por fim, não vislumbro a possibilidade de eventual irreversibilidade de qualquer prejuízo a parte requerida no caso de não se confirmarem, eventualmente, os pressupostos ora existentes, já que poderá voltar a desempenhar suas funções. De igual forma, no que tange aos interesses da Administração Pública municipal, estes deverão sempre ser aqueles atinentes aos interesses públicos, aqueles pertencentes a toda a comunidade local, que derogam os interesses particulares.

Assim, observa-se que o afastamento do requerido e medida que se impõe, em razão da necessidade para instrução processual e como forma de evitar a iminente prática de novos delitos, conforme dispõe o art. 20, § 1º da lei no 8.429/92.

ANTE EXPOSTO, nos termos do art. 20, § 1º, da Lei n. 8.492/92, a fim de resguardar a eficácia da instrução processual e garantir a integridade da moralidade pública e do patrimônio público, e tendo em vista estarem presentes os pressupostos inerentes a qualquer medida liminar (art. 300 do Código de Processo Civil), DEFIRO A LIMINAR, para determinar o afastamento temporário do requerido JOSE BONIFÁCIO ROCHA DE JESUS (Prefeito do Município de Candido Mendes – MA), sem perda da remuneração mensal a que faz jus, pelo prazo de 90 (noventa) dias.

Intime-se também a Câmara de Vereadores de Candido Mendes/MA, na pessoa de seu Presidente para que, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, a contar da ciência desta decisão, empossa o Vice-Prefeito interinamente no cargo de Prefeito Municipal de Candido Mendes/MA.

Do mesmo modo, intime-se a Câmara para, querendo, tomar as medidas cabíveis, diante dos fatos narrados na inicial.

CITEM-SE os réus para, no prazo de 20 (vinte) dias, contestarem o feito.

Intime-se pessoalmente, por meio de Oficial de Justiça, os requeridos e o Vice-Prefeito do inteiro teor dessa decisão.

Publique-se. Registre-se.

Cumpra-se, servindo uma copia presente decisão como mandado, ofício e demais expedientes.

Cândido Mendes/MA, data da assinatura eletrônica.

BRUNA ATHAYDE BARROS

Juíza de Direito Titular da Comarca de Bacuri respondendo pela Comarca de Cândido Mendes

