



22/09/2026

Número: **0830017-25.2026.8.10.0000**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador colegiado: **Seção de Direito Público**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Jorge Rachid Mubárack Maluf (SDPU)**

Última distribuição : **22/09/2026**

Valor da causa: **R\$ 18.000.000,00**

Assuntos: **Abuso de Poder**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO (AUTOR)			
MUNICIPIO DE CENTRO NOVO (REU)			
JOEDSON ALMEIDA DOS SANTOS (REU)			
MIX GESTAO CONSTRUCAO E LOCACAO LTDA (REU)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
59163924	22/09/2026 00:14	Petição Inicial	Petição Inicial



MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACAÇUMÉ

EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO

PROCESSO Nº 0801921-71.2024.8.10.0096

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO**, por intermédio do Promotor de Justiça que ao final subscreve, nos autos da AÇÃO POPULAR nº 0801921-71.2024.8.10.0096, em que figuram como autor originário EDIVAN FERREIRA DE ARAÚJO e como réus o MUNICÍPIO DE CENTRO NOVO DO MARANHÃO, JOEDSON ALMEIDA DOS SANTOS e MIX GESTÃO CONSTRUÇÃO E LOCAÇÃO LTDA., vem, com fundamento na legislação processual aplicável, interpor o presente

AGRAVO DE INSTRUMENTO COM PEDIDO DE TUTELA RECURSAL DE URGÊNCIA

contra a decisão que indeferiu o pedido de afastamento cautelar de **JOEDSON ALMEIDA DOS SANTOS** do exercício do cargo de Prefeito Municipal de Centro Novo do Maranhão, mantendo, contudo, a tutela anteriormente concedida para suspensão dos contratos decorrentes do Processo Administrativo nº 019/2024 — Pregão Eletrônico SRP nº 013/2024, proibição de repasses financeiros à empresa vencedora e preservação da documentação relacionada ao procedimento.

O recurso é cabível nos termos do **art. 19, § 1º, da Lei nº 4.717/1965**, que expressamente estabelece o cabimento de agravo de instrumento contra decisões interlocutórias proferidas em ação popular, sem prejuízo da aplicação subsidiária do Código de Processo Civil determinada pelo art. 22 do mesmo diploma.

Requer-se o recebimento e regular processamento do recurso, com sua imediata distribuição ao Relator e **apreciação prioritária do pedido**





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACAÇUMÉ

de tutela provisória recursal, para afastamento temporário do agravado do exercício do cargo, sem prejuízo da remuneração, pelo prazo inicial que Vossa Excelência reputar adequado, observado o limite de 90 (noventa) dias, ou, subsidiariamente, a adoção das medidas cautelares menos gravosas especificadas nas razões recursais.

Ao final, requer-se o provimento do recurso pelo órgão colegiado.

Maracaçumé/MA, na data do sistema.

IGOR ADRIANO TRINTA MARQUES

Promotor de Justiça

RAZÕES DO AGRAVO DE INSTRUMENTO

AGRAVANTE: Ministério Público do Estado do Maranhão

AGRAVADOS: Município de Centro Novo do Maranhão, Joedson Almeida dos Santos e Mix Gestão Construção e Locação Ltda.

ORIGEM: Ação Popular nº 0801921-71.2024.8.10.0096

COLENDO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO,

DISTINTA CÂMARA,

DOUTA PROCURADORIA DE JUSTIÇA





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACAÇUMÉ

I. SÍNTESE DA CONTROVÉRSIA

Trata-se de ação popular ajuizada com o objetivo de obter a invalidação do **Processo Administrativo nº 019/2024 — Pregão Eletrônico SRP nº 013/2024**, destinado ao registro de preços para eventual contratação de serviços de engenharia voltados à recuperação de estradas vicinais no Município de Centro Novo do Maranhão.

O certame foi homologado pelo montante global de **R\$ 18.017.499,34**, embora, segundo os elementos constantes dos autos, a dotação anual destinada à Secretaria Municipal de Obras correspondesse a **R\$ 2.830.173,48**.

A demanda também aponta deficiências relevantes na instrução técnica do procedimento, entre elas ausência de delimitação suficiente dos trechos a serem recuperados, questionamentos relativos à composição de custos, previsão de pagamento em duplicidade para profissional de engenharia, taxa de mobilização de maquinário aparentemente desproporcional e alegadas restrições à competitividade.

Em decisão anterior, o Juízo de origem deferiu tutela provisória para suspender os contratos decorrentes do procedimento, impedir o repasse de verbas à empresa vencedora e determinar a apresentação e preservação dos documentos relacionados ao certame.

Posteriormente, diante da inércia do autor popular originário, o Ministério Público requereu o prosseguimento da demanda e formulou pedido de afastamento cautelar do Prefeito Municipal, sustentando que sua permanência no comando da Administração poderia comprometer a instrução, permitir interferência sobre documentos e servidores e possibilitar a reiteração de expedientes administrativos potencialmente lesivos.

A decisão agravada, proferida em **21 de setembro de 2026**, indeferiu a medida.

O Juízo entendeu que a Lei nº 4.717/1965 não contempla disposição específica autorizando o afastamento cautelar de agente público ou





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACAÇUMÉ

político e que o art. 20, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.429/1992 está inserido no regime jurídico da improbidade administrativa.

Reconheceu, todavia, que os artigos 297, 300 e 301 do CPC conferem poder geral de cautela ao magistrado e chegou a admitir expressamente, **em tese**, a possibilidade de medida pessoal dessa natureza em situação excepcional, condicionando-a à demonstração qualificada de risco concreto, atual e diretamente relacionado à instrução da ação popular e à insuficiência de medidas menos gravosas.

Ao examinar o caso concreto, concluiu que esses requisitos não estariam presentes porque não teriam sido individualizados atos já praticados pelo agravado destinados a destruir ou adulterar documentos, constranger testemunhas, descumprir ordens judiciais ou interferir na produção da prova.

A decisão também considerou que o perigo relacionado ao certame estaria substancialmente neutralizado pela suspensão dos contratos e pagamentos e destacou que o agravado ainda não havia sido pessoalmente citado.

Ao final, entretanto, o próprio Juízo determinou a renovação da diligência citatória **por hora certa na sede da Prefeitura Municipal**, além de manter integralmente a obrigação de apresentação e preservação dos documentos referentes ao procedimento licitatório.

Com a devida vênia, a decisão merece reforma.

A questão submetida ao Tribunal não consiste em saber se o afastamento deve decorrer automaticamente da gravidade das imputações ou da mera condição de Prefeito.

A controvérsia consiste em determinar se, diante das circunstâncias concretas, o poder geral de cautela pode ser empregado para impedir que a permanência do agente no comando da estrutura administrativa comprometa a instrução e a efetividade da tutela jurisdicional.





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACAÇUMÉ

II. CABIMENTO DO AGRAVO DE INSTRUMENTO

A decisão agravada resolveu questão relativa à tutela provisória de urgência e indeferiu medida cautelar destinada a assegurar o resultado útil do processo. Trata-se, portanto, de pronunciamento imediatamente impugnável por agravo de instrumento.

Logo, dessume-se que o recurso é cabível por expressa determinação da própria Lei da Ação Popular.

Dispõe o art. 19, § 1º, da Lei nº 4.717/1965:

“§ 1º Das decisões interlocutórias cabe agravo de instrumento”.

A mesma lei prevê, no § 2º do art. 19, legitimidade recursal do Ministério Público em relação às decisões proferidas contra o autor da ação e suscetíveis de recurso.

Além da previsão especial, a decisão agravada versa diretamente sobre **tutela provisória**, circunstância que igualmente atrai o regime recursal do Código de Processo Civil.

Não subsiste, portanto, dúvida quanto à adequação da via eleita.

A questão devolvida ao Tribunal é estritamente cautelar: definir se os elementos existentes nos autos autorizam a adoção de providência temporária destinada a preservar a instrução e impedir a utilização da estrutura administrativa para eventual reiteração de atos relacionados ao contexto investigado.

Ademais, a Lei da Ação Popular prevê a aplicação subsidiária das normas processuais comuns naquilo que não contrariar sua disciplina ou sua natureza. A própria legislação especial admite tutela liminar para a defesa do patrimônio público e estabelece que a suspensão do ato lesivo pode alcançar os efeitos concretos do procedimento impugnado.





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACAÇUMÉ

A decisão recorrida, ao manter a tutela que suspendeu contratos, pagamentos e ordens de serviço, reconheceu a existência de risco relevante relacionado ao certame. A controvérsia recursal consiste em saber se, diante dos elementos adicionais apresentados pelo Ministério Público, também é possível adotar medida pessoal cautelar contra o agente que detém o comando administrativo e possui capacidade institucional de interferir na produção probatória e na continuidade de atos lesivos.

III. DA APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E DO PODER GERAL DE CAUTELA — ART. 22 DA LEI Nº 4.717/1965

Conforme esposado alhures, trata-se de ação popular voltada à invalidação de certame licitatório de elevado vulto econômico e supostamente eivado de graves vícios, entre os quais deficiência do projeto básico, previsão de custos em duplicidade, taxa de mobilização aparentemente desproporcional e restrição à competitividade. Nesse contexto, a proteção jurisdicional não pode limitar-se à declaração futura de nulidade: deve preservar, desde logo, a instrução e impedir que a estrutura administrativa continue submetida à influência do agente diretamente relacionado aos fatos investigados.

De igual modo, a decisão agravada partiu de premissa correta ao reconhecer que a Lei nº 4.717/1965 não contém disciplina exaustiva das medidas cautelares aplicáveis à ação popular.

A consequência jurídica dessa constatação, todavia, não deve ser a impossibilidade da medida, mas a incidência da cláusula expressa de integração processual contida no **art. 22 da Lei da Ação Popular**, segundo o qual:

“Aplicam-se à ação popular as regras do Código de Processo Civil, naquilo em que não contrariem os dispositivos desta lei, nem a natureza específica da ação”.

Trata-se de autorização legislativa expressa para integração da disciplina especial pelas técnicas processuais previstas no Código de Processo Civil.





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACAÇUMÉ

Nesse contexto, incidem os arts. 297, 300 e 301 do CPC.

O art. 297 confere ao magistrado competência para determinar as medidas que considerar adequadas à efetivação da tutela provisória.

O art. 300 estabelece como requisitos a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

O art. 301, por sua vez, evidencia a natureza não exaustiva das providências cautelares, admitindo outras medidas idôneas para assegurar o direito.

O poder geral de cautela não é ilimitado e tampouco permite antecipar sanções estranhas à ação popular.

É justamente por isso que o pedido ministerial deve ser compreendido segundo sua **natureza instrumental**.

Não se pretende, por meio deste agravo, decretar perda de função pública, cassar mandato, suspender direitos políticos ou antecipar qualquer das sanções próprias da Lei de Improbidade Administrativa.

Pretende-se afastamento **temporário, reversível, sem prejuízo da remuneração e estritamente vinculado à necessidade de preservação da instrução**, enquanto persistirem os pressupostos cautelares.

A providência, portanto, não altera o objeto da ação popular. Busca apenas preservar as condições necessárias para que esse objeto possa ser validamente apreciado.

A decisão agravada, portanto, ao indeferir o afastamento sob o argumento de inexistência de previsão específica na Lei da Ação Popular ou de necessidade de conversão da demanda em ação de improbidade, incorreu em equívoco quanto ao regime processual aplicável.

O art. 22 da Lei nº 4.717/1965 estabelece expressamente:





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACAÇUMÉ

Art. 22. Aplicam-se à ação popular as regras do Código de Processo Civil, naquilo em que não contrariem os dispositivos desta lei, nem a natureza específica da ação.

A norma autoriza a aplicação subsidiária do CPC sempre que a medida for compatível com a natureza da ação popular. Não há incompatibilidade entre a tutela cautelar pessoal, temporária e instrumental e a finalidade constitucional de proteção do patrimônio público e da moralidade administrativa.

Conforme sobredito, os arts. 297, 300 e 301 do CPC conferem base direta ao pedido: autorizam medidas adequadas à efetivação da tutela provisória, exigem probabilidade do direito e perigo de dano ou risco ao resultado útil e admitem qualquer providência idônea para assegurar o direito.

A suspensão temporária do exercício da função pública não constitui sanção antecipada, perda do cargo ou cassação do mandato. É providência cautelar inominada e atípica, destinada a preservar a utilidade do processo, impedir a dilapidação do erário e assegurar a integridade da colheita probatória, bens jurídicos diretamente ameaçados pela permanência do gestor no comando da estrutura administrativa.

IV. DO DIÁLOGO DAS FONTES E DA INTEGRAÇÃO DO MICROSSISTEMA DE TUTELA COLETIVA

A tutela de urgência em demandas de defesa do patrimônio público não deve ser examinada de modo estanque. **A ação popular, a ação civil pública e a ação de improbidade integram o sistema de tutela coletiva dos interesses públicos e difusos, ainda que tenham objetos, legitimidades e consequências jurídicas próprias.**

Essa autonomia, todavia, não impede a interpretação sistemática das técnicas processuais destinadas à tutela do patrimônio público.

A jurisprudência reconhece a existência de um microssistema de tutela coletiva em que os diferentes diplomas legais podem dialogar quando as normas utilizadas forem compatíveis com a natureza da ação concretamente proposta.





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACÁUMÉ

O reconhecimento dessa integração não autoriza a confusão entre as ações. Autoriza, porém, o aproveitamento coordenado de técnicas processuais compatíveis, especialmente quando destinadas à prevenção de danos e à proteção da instrução. No Agravo de Instrumento 1.065.192-2, ano 2014, o TJPR reconheceu que ação popular e ação civil pública integram microssistema de tutela dos direitos difusos, aplicando a técnica do diálogo entre fontes.

*AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - ANULAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS - OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO QUINQUENAL - TEORIA DO DIÁLOGO DAS FONTES - RECURSO EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE E DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - RECURSO DESPROVIDO "Ação Civil Pública não veicula bem jurídico mais relevante para a coletividade do que a Ação Popular. Aliás, a bem da verdade, hodiernamente **ambas as ações fazem parte de um microssistema de tutela dos direitos difusos onde se encartam a moralidade administrativa sob seus vários ângulos e facetas.** Assim, à míngua de previsão do prazo prescricional para a propositura da Ação Civil Pública, inafastável a incidência da analogia legis', recomendando o prazo quinquenal para a prescrição das Ações Cíveis Públicas, tal como ocorre com a 2ª prescribibilidade da Ação Popular, porquanto ubi eadem ratio ibi eadem legis dispositio'" (STJ, 1.ª Turma, REsp. n.º 406.545/SP, Rel. Min. Luiz Fux, j.em 21.11.2002). (TJPR - 5ª C.Cível - AI - 1065192-2 - Região Metropolitana de Londrina - Foro Central de Londrina - Rel.: Desembargador Paulo Roberto Hapner - Unânime - J. 25.02.2014)*

(TJ-PR - AI: 10651922 PR 1065192-2 (Acórdão), Relator: Desembargador Paulo Roberto Hapner, Data de Julgamento: 25/02/2014, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 1313 07/04/2014)

A integração do microssistema produz consequência decisiva para o caso: não se pode interpretar a autonomia formal da ação popular de modo a impedir a tutela cautelar necessária à proteção do mesmo patrimônio público cuja defesa legitimou a atuação ministerial.

A integração normativa, porém, deve ser utilizada com precisão.





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACAÇUMÉ

O Ministério Público **não sustenta a aplicação direta e automática do art. 20 da Lei nº 8.429/1992 à ação popular.**

O fundamento processual imediato da providência postulada reside no poder geral de cautela previsto no CPC, aplicável por força do art. 22 da Lei nº 4.717/1965.

A disciplina do art. 20, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.429/1992 é utilizada como **parâmetro normativo de proporcionalidade, necessidade, temporariedade e controle judicial** para uma medida cautelar que possui finalidade materialmente semelhante: preservar a instrução e impedir a iminente prática de novos ilícitos.

A legislação vigente admite, no âmbito da improbidade, afastamento sem prejuízo da remuneração quando necessário à instrução processual ou para evitar iminentes novos ilícitos, limitando-o a 90 dias, com uma única possibilidade de prorrogação motivada.

Esse parâmetro reforça, e não substitui, o fundamento cautelar do CPC.

Portanto, o art. 20, § 1º, da Lei nº 8.429/1992 fornece parâmetro normativo relevante para a tutela cautelar: afastamento quando necessário à instrução processual ou à prevenção de novos ilícitos.

V. DA INADEQUAÇÃO E DA CONTRAPRODUCÊNCIA DE EXIGIR O AJUIZAMENTO DE AÇÃO DE IMPROBIDADE

A decisão agravada reconheceu que a ação popular e a ação de improbidade possuem objetos e regimes próprios. Essa premissa, contudo, não conduz à conclusão de que o Ministério Público deva ajuizar uma segunda demanda para obter, em outro processo, a mesma providência cautelar necessária à preservação da instrução desta ação popular.

A pretensão recursal não objetiva aplicar ao agravado qualquer sanção prevista na Lei nº 8.429/1992.





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACAÇUMÉ

O pedido possui finalidade estritamente processual: **proteger a instrução desta própria ação popular.**

Exigir o ajuizamento de demanda autônoma exclusivamente para obter providência necessária à preservação da prova desta ação produziria fragmentação processual e poderia gerar duplicação de instruções e decisões cautelares potencialmente conflitantes.

Não se pretende utilizar a ação popular como sucedâneo da ação de improbidade.

Pretende-se aplicar à ação popular uma técnica cautelar prevista no sistema processual comum, expressamente incorporado pelo art. 22 da Lei nº 4.717/1965.

A diferença é relevante.

Se o pedido fosse de perda definitiva da função pública ou de aplicação de sanção de improbidade, seria manifesta sua inadequação nesta via.

Mas não é essa a pretensão.

O afastamento requerido é temporário, reversível, instrumental e subordinado à permanência do risco cautelar.

Outrossim, no caso concreto, o Ministério Público não é terceiro estranho à demanda. Ele assumiu a titularidade ativa do processo justamente em razão da inércia do cidadão que o iniciou, para assegurar o prosseguimento da ação e a tutela do patrimônio público. A atuação ministerial decorre do próprio regime da Lei da Ação Popular, que atribui ao Ministério Público o dever de acompanhar a causa, promover a responsabilização dos envolvidos e impulsionar o feito nas hipóteses legais de desistência ou inércia do autor popular.

Repise-se, seria contraproducente impor ao órgão ministerial o ajuizamento de ação de improbidade como condição para requerer o afastamento cautelar. Essa exigência produziria, no mínimo, quatro efeitos





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACAÇUMÉ

incompatíveis com a efetividade da tutela coletiva: fragmentaria a apuração de fatos substancialmente conexos; duplicaria a instrução documental, contábil e de engenharia; aumentaria o risco de decisões contraditórias; e retardaria a adoção da providência justamente quando o perigo decorre da permanência do agente no cargo.

A solução também esvaziaria a sucessão processual prevista na Lei da Ação Popular. O Ministério Público assumiria formalmente o polo ativo para conduzir a demanda, mas ficaria impedido de requerer, no processo que passou a titularizar, a medida cautelar que reputa necessária à proteção da prova e do erário. A consequência seria obrigar o órgão a manter duas frentes processuais paralelas: uma ação popular, destinada à anulação e ao ressarcimento, e outra ação de improbidade, destinada exclusivamente à obtenção do afastamento. Não há razão de economia processual, coerência sistêmica ou proteção do interesse público que justifique esse desdobramento obrigatório.

A pretensão ministerial não busca aplicar sanções próprias da Lei de Improbidade nem obter perda da função pública. Busca uma tutela provisória instrumental, fundada nos arts. 297, 300 e 301 do CPC e compatível com o art. 22 da Lei nº 4.717/1965. O art. 20, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.429/1992 é invocado como parâmetro de necessidade, temporariedade e controle judicial, não como requisito de conversão da ação popular.

A exigência de ação autônoma somente seria justificável se a providência pretendida fosse sanção de improbidade ou se houvesse incompatibilidade entre a medida e o objeto da ação popular. Nenhuma dessas hipóteses ocorre. O afastamento é requerido para proteger a instrução da própria ação popular e impedir a reiteração de atos lesivos ao mesmo patrimônio público nela tutelado.

VI. DA DISTINÇÃO ENTRE OS PRECEDENTES INVOCADOS E A PRESENTE HIPÓTESE

Os precedentes utilizados para sustentar a impossibilidade ou inadequação do afastamento em ação popular não enfrentam a situação processual destes autos. Segundo a própria moldura dos julgados invocados,





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACAÇUMÉ

tratava-se de ações populares ajuizadas e conduzidas por cidadãos, sem a assunção da titularidade ativa pelo Ministério Público.

De igual sorte, a decisão agravada registrou que os precedentes apresentados pelo Ministério Público diziam respeito a afastamentos decretados em ações de improbidade ou ações civis públicas submetidas à disciplina da Lei nº 8.429/1992.

A distinção existe e deve ser reconhecida.

Ela, contudo, não resolve integralmente a questão submetida a este Tribunal.

Esses precedentes não são invocados para afirmar incidência direta da Lei de Improbidade nesta ação popular, mas para demonstrar os **critérios materiais utilizados pelo ordenamento jurídico para aferir a legitimidade de afastamento cautelar de agente público**: excepcionalidade, necessidade concreta para a instrução, risco de novos ilícitos, temporariedade, preservação da remuneração e fundamentação qualificada.

Por isso, a questão central permanece vinculada ao CPC e à Lei da Ação Popular.

O que se pede ao Tribunal é que examine se, dentro do poder geral de cautela, a providência é compatível com o objeto da ação e necessária para preservar seu resultado útil.

Essa distinção é juridicamente relevante. Naquelas hipóteses, o Ministério Público atuava como fiscal da ordem jurídica, sem ocupar a posição de autor sucessor responsável pelo prosseguimento da demanda. Aqui, diversamente, o órgão ministerial assumiu a titularidade ativa após o abandono do autor originário e passou a exercer, no processo, as faculdades necessárias à proteção do patrimônio público, inclusive a formulação de tutela provisória adequada.

Os precedentes não estabeleceram a impossibilidade jurídica absoluta nem apreciou a hipótese de assunção da titularidade pelo Ministério Público.





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACAÇUMÉ

Logo, os precedentes não autorizam a transposição automática de sua conclusão para estes autos. No máximo, reafirmam que o afastamento exige fundamentação concreta, necessidade, adequação e proporcionalidade — requisitos que o Ministério Público demonstra a seguir. A questão aqui não é se qualquer cidadão pode utilizar a ação popular para obter, sem demonstração específica, o afastamento do prefeito. A questão é se o Ministério Público, após assumir a titularidade ativa da ação popular, pode requerer a providência cautelar instrumental necessária à tutela do objeto que passou a defender. A resposta deve ser afirmativa.

VII. DA APLICAÇÃO SISTEMÁTICA DO ART. 20, §§ 1º E 2º, DA LEI Nº 8.429/1992

A investidura eletiva impõe maior rigor na fundamentação, mas não cria imunidade cautelar. O princípio democrático protege o mandato contra afastamentos arbitrários; não protege a utilização do mandato para frustrar a instrução ou perpetuar lesões ao patrimônio público.

Nesse diapasão, convém asseverar que não significa, contudo, imunidade absoluta à incidência de medidas cautelares jurisdicionais quando demonstrado que o próprio exercício do cargo constitui elemento concreto do risco processual.

O art. 20, § 1º, da Lei nº 8.429/1992 admite o afastamento do agente público, sem prejuízo da remuneração, quando necessário à instrução ou para evitar a iminente prática de novos ilícitos. Seu § 2º estabelece prazo de até 90 dias, prorrogável uma única vez por igual período, mediante decisão motivada.

Tais parâmetros são especialmente úteis para demonstrar que a providência requerida:

- a) não constitui sanção;
- b) não implica perda definitiva do mandato;
- c) preserva a remuneração;





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACÁUMÉ

- d) possui duração determinada;
- e) depende de necessidade concreta;
- f) permanece sujeita à reavaliação jurisdicional.

O Ministério Público, portanto, não pretende transplantar automaticamente uma norma sancionatória de improbidade para a ação popular.

Pretende demonstrar que o próprio ordenamento reconhece o afastamento temporário como técnica cautelar quando o exercício do cargo se converte em elemento relevante do risco à instrução.

Logo, o afastamento requerido não se confunde com perda do cargo, cassação do mandato ou antecipação de sanção. O agravado permanecerá titular do mandato, sem perda definitiva da função ou dos direitos políticos, mas ficará temporariamente impedido de exercer o comando administrativo enquanto persistir a necessidade cautelar.

No **HC 321.812/RJ, ano 2015**, a Sexta Turma do STJ reconheceu a legitimidade do afastamento cautelar de prefeito quando presentes dados concretos de ameaça a testemunhas, interferência na instrução e risco de reiteração de ilícitos praticados mediante o exercício do cargo. O precedente reforça que a excepcionalidade da medida não equivale à sua vedação quando o cargo constitui instrumento do perigo cautelar.

HABEAS CORPUS. ART. 288, CAPUT, 304 (16 VEZES) E 344, TODOS DO CP; ART. 1º, I, DO DECRETO LEI N. 201/1967 E ART. 90 DA LEI N. 8.666/1993 (16 VEZES), NA FORMA DO ART. 69 DO CP. PRISÃO PREVENTIVA. AMEAÇA A TESTEMUNHAS. FUNDAMENTAÇÃO IDÔNEA. AFASTAMENTO CAUTELAR DO CARGO DE PREFEITO. RISCO DE REITERAÇÃO DELITIVA. ORDEM DENEGADA. 1. A jurisprudência desta Corte Superior é firme em assinalar que a determinação de segregação do réu, antes de transitada em julgado a condenação, deve efetivar-se apenas se indicada, em dados concretos dos autos, a necessidade da cautela (periculum libertatis), à luz do disposto no art. 312 do Código de Processo Penal. 2. Na espécie, a prisão preventiva é necessária para garantir a instrução criminal, pois o decreto prisional destacou que o





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACÁUMÉ

*paciente teria capitaneado ameaças de morte contra testemunhas e, ainda, empregado a Guarda Municipal para recolher periódicos que veiculavam matérias contrárias a sua administração. 3. O édito prisional se baseou em sérios indícios de interferência nos meios do processo e destacou a convicção das testemunhas de que as ameaças foram ordenadas pelo prefeito. 4. O decisum também registrou que o paciente liderava organização criminosa que, supostamente, se instalou no município de Mangaratiba e cometeu, ao longo de sua gestão, reiteradas ações criminosas semelhantes (fraudes em licitações, uma delas). **A falta de ética na administração pública, os indícios de habitual malversação do patrimônio público, por agente que deveria gerir o município em proveito de todas as classes sociais, mas agiu, supostamente, para se auto-beneficiar, com tirania e certeza da impunidade, justificam o afastamento cautelar do cargo de prefeito.** 5. A adequação de medidas cautelares alternativas não foi apreciada no ato apontado como coator. Não bastasse isso, a assertiva da Desembargadora Relatora, de que alguns membros não identificados da organização criminosa continuam a interferir nos meios do processo, promovendo interceptações ilícitas nas comunicações telefônicas de testemunha e enviando material difamatório para o gabinete da julgadora denota que, ao menos na via heroica, não é possível concluir, de plano, pela adequação de medidas cautelares diversas da prisão para a mesma salvaguarda da instrução criminal. 6. A idade do paciente (60 anos), sua trajetória pública e eventual colaboração com a investigação criminal, bem como as teses de animosidades políticas devem ser analisadas pela instância ordinária, mais perto dos fatos e do cenário político do município. 7. Habeas corpus denegado.*

(STJ - HC: 321812 RJ 2015/0091531-3, Relator: Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, Data de Julgamento: 18/08/2015, T6 - SEXTA TURMA, Data de Publicação: DJe 03/09/2015)

Portanto, o Ministério Público entende que o afastamento não pode ser decretado pela simples gravidade da imputação, mas é cabível quando o conjunto probatório demonstrar risco concreto relacionado ao exercício do cargo.





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACAÇUMÉ

VIII. DO RISCO CONCRETO À INSTRUÇÃO PROCESSUAL E DOS ILÍCITOS PENAIIS CORRELATOS

O afastamento não se funda apenas na discrepância entre o valor licitado, de R\$ 18.017.499,34, e a dotação anual destinada à Secretaria Municipal de Obras, de R\$ 2.830.173,48. O perigo cautelar decorre também do risco concreto de embaraço probatório.

O perigo relaciona-se à própria natureza da prova que deverá ser produzida.

A instrução dependerá, entre outros elementos, de documentos administrativos, registros contábeis, processos de contratação, informações dos setores de licitação e contratos, elementos técnicos de engenharia e depoimentos de agentes públicos que participaram da formação e execução do procedimento.

O agravado, na condição de Prefeito Municipal, permanece no comando da estrutura administrativa que concentra esses elementos.

Exerce posição hierárquica superior em relação aos setores responsáveis pela licitação, contratos, contabilidade, finanças e guarda documental.

Esse dado, isoladamente, não seria suficiente para justificar seu afastamento.

O risco resulta de sua conjugação com circunstâncias objetivas do processo:

- a) o elevado vulto econômico do certame;
- b) os questionamentos técnicos sobre sua formação;
- c) a necessidade de prova contábil e de engenharia;
- d) a dependência de documentos custodiados pela Administração municipal;





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACAÇUMÉ

e) a necessidade de oitiva de agentes públicos vinculados à estrutura administrativa;

f) a manutenção do agente diretamente relacionado aos fatos no comando dessa mesma estrutura durante a produção da prova.

Há ainda um aspecto da própria decisão agravada que merece atenção.

Ao mesmo tempo em que entendeu inexistente risco suficiente para o afastamento, o Juízo manteve expressamente o **dever de apresentação e preservação dos documentos relacionados ao procedimento licitatório**.

A preservação documental foi, portanto, considerada judicialmente necessária.

O ponto controvertido é saber se essa ordem, isoladamente, neutraliza suficientemente o risco decorrente da estrutura hierárquica em que a prova está inserida.

Assim, o agravado, na condição de Prefeito Municipal, exerce ascendência hierárquica sobre os setores responsáveis pela licitação, contratos, controle interno, contabilidade, finanças e guarda dos documentos administrativos. A permanência no cargo, portanto, mantém sob sua esfera de influência a estrutura que deverá fornecer documentos, esclarecer a formação do procedimento e participar da produção da prova técnica e testemunhal.

Esse risco não é presumido exclusivamente da ocupação do cargo. Resulta da conjugação entre a posição de comando do agravado, a natureza documental e técnica da prova, a necessidade de preservar o acervo administrativo e os indícios de vícios relevantes em certame de elevado valor.

Os fatos descritos podem, em tese e sem antecipação de juízo de responsabilidade penal, guardar correspondência com os tipos previstos nos arts. 337-F e 337-L do Código Penal. O art. 337-F tipifica a frustração ou fraude do caráter competitivo do processo licitatório, quando praticada com o intuito





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACAÇUMÉ

de obter vantagem decorrente da adjudicação; o art. 337-L trata da fraude, em prejuízo da Administração Pública, em licitação ou contrato dela decorrente.

A menção a esses tipos penais não pretende ampliar o objeto desta ação popular nem substituir a apuração própria das instâncias criminal e de improbidade. Serve para demonstrar a relevância objetiva dos fatos e a necessidade de impedir que o agente que controla a estrutura administrativa possa influenciar servidores, documentos ou novos procedimentos relacionados ao mesmo contexto.

A manutenção do gestor no cargo permite, em tese, ingerência sobre servidores que poderão atuar como testemunhas na instrução desta ação e em eventuais procedimentos criminais. O controle sobre o acervo documental municipal, somado à necessidade de perícia contábil e de engenharia, evidencia perigo de dano processual suficiente para justificar a medida cautelar excepcional.

IX. PROBABILIDADE DO DIREITO: INDÍCIOS CONCRETOS DE ILEGALIDADE E LESIVIDADE DO CERTAME

A probabilidade do direito decorre do conjunto de vícios apontados no Pregão Eletrônico SRP nº 013/2024 e no Processo Administrativo nº 019/2024.

A decisão agravada registrou não terem sido demonstrados atos concretamente praticados pelo agravado, no curso da demanda, destinados a destruir ou adulterar documentos, constranger testemunhas, descumprir ordens judiciais, interferir na atividade jurisdicional ou reiterar especificamente o ato lesivo.

Com a devida vênia, a tutela cautelar não pode ser condicionada, em todas as hipóteses, à prévia consumação do dano que pretende impedir.

O art. 300 do CPC exige probabilidade do direito e perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

Não exige prova de que o dano já ocorreu.





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACÁUMÉ

Se fosse indispensável aguardar a efetiva destruição documental, adulteração de registros ou intimidação de testemunhas para somente então adotar providência preventiva, a tutela cautelar perderia parcela substancial de sua função.

Isso não significa admitir cautela fundada em conjecturas.

É indispensável que o risco decorra de elementos concretos.

No caso, esses elementos devem ser apreciados conjuntamente: natureza da prova, estrutura administrativa responsável por sua custódia, vínculo hierárquico dos potenciais depoentes, dimensão econômica do procedimento e posição institucional ocupada pelo agravado.

A cognição própria desta fase é sumária e prospectiva.

O que deve ser aferido é se existe probabilidade suficientemente demonstrada de comprometimento da instrução caso nenhuma providência adicional seja adotada.

A probabilidade do direito decorre dos elementos constantes do Processo Administrativo nº 019/2024 e do Pregão Eletrônico SRP nº 013/2024.

O procedimento foi homologado pelo valor global de R\$ 18.017.499,34.

A manifestação ministerial juntada aos autos registra que esse montante ultrapassaria em mais de 600% a dotação anual destinada à Secretaria Municipal de Obras, indicada em R\$ 2.830.173,48.

Também foram apontadas deficiências relativas à delimitação técnica dos trechos de estradas vicinais, localização e metragem dos serviços, composição de custos, previsão de pagamento em duplicidade para engenheiro civil, taxa de mobilização de maquinário de R\$ 162.674,00 e descarte de propostas consideradas mais vantajosas.

Esses elementos ainda dependem de instrução e contraditório e não são aqui apresentados como fatos definitivamente reconhecidos.





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACÁUMÉ

São, entretanto, suficientes para demonstrar que a controvérsia não decorre de mera irregularidade formal isolada.

Tanto assim que o próprio Juízo de origem já deferiu tutela provisória suspendendo os efeitos financeiros do procedimento.

Há, portanto, pronunciamento judicial anterior reconhecendo plausibilidade suficiente para justificar intervenção cautelar sobre o certame.

Assim, impende frisar que o procedimento foi homologado pelo valor de R\$ 18.017.499,34, cifra que, segundo os elementos apresentados, supera significativamente a dotação destinada à Secretaria Municipal de Obras e representa parcela expressiva do orçamento municipal. A desproporção entre o valor homologado e a capacidade orçamentária específica da unidade administrativa constitui elemento relevante para a avaliação do planejamento, da motivação e da compatibilidade financeira da contratação.

Somam-se a isso conforme salientado acima a ausência de delimitação técnica suficiente dos trechos de estradas vicinais, a deficiência na definição de localização e metragem, a previsão de pagamento em duplicidade para engenheiro civil, a taxa de mobilização de maquinário de R\$ 162.674,00 calculada com base em trajeto aparentemente dissociado da execução territorial prevista e o descarte de propostas mais vantajosas.

Tais elementos não representam mera irregularidade formal isolada. Em conjunto, apontam para possível deficiência estrutural do planejamento, comprometimento da economicidade e restrição da competitividade, justificando a preservação urgente da prova documental, contábil e de engenharia.

A tutela anteriormente deferida já reconheceu a plausibilidade da lesão ao suspender os efeitos financeiros do certame. O pedido de afastamento não parte, portanto, de alegações abstratas, mas de procedimento licitatório específico, de elevado valor econômico, cuja regularidade está submetida ao controle judicial.





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACAÇUMÉ

X. PERIGO DE DANO E RISCO À INSTRUÇÃO PROCESSUAL

O perigo de dano não se limita à possibilidade de novos pagamentos vinculados à ata de registro de preços. Também abrange a possibilidade de comprometimento da prova e de reiteração de atos administrativos semelhantes enquanto o agente responsável permanece no comando da estrutura municipal.

A decisão agravada entendeu que o risco relacionado ao objeto da ação estaria substancialmente neutralizado pela suspensão dos contratos e pela vedação de repasses.

As providências já adotadas são relevantes, mas atuam sobre dimensão distinta do perigo.

A suspensão de pagamentos protege imediatamente o **patrimônio público** contra desembolsos decorrentes do certame.

Ela não necessariamente protege, com a mesma intensidade, a **integridade da instrução processual**.

A prova permanece dependente de documentos, sistemas, registros administrativos e servidores inseridos na estrutura municipal.

A distinção é fundamental:

uma coisa é impedir a saída de recursos públicos; outra é preservar integralmente as condições institucionais para reconstrução probatória dos fatos que deram origem ao procedimento.

Por isso, a circunstância de os pagamentos estarem suspensos não esgota a análise do *periculum in mora*.

É consabido por todos que o Prefeito Municipal possui influência direta sobre a Administração, sobre os órgãos responsáveis pela guarda de documentos, sobre os setores de licitação, contratos, engenharia, contabilidade e finanças e sobre os servidores que poderão ser chamados a esclarecer a formação do procedimento.





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACAÇUMÉ

O risco indicado pelo Ministério Público não é uma presunção decorrente exclusivamente do cargo. Ele decorre da combinação entre: a) a gravidade econômica do certame; b) a necessidade de produção de prova técnica e contábil; c) a existência de documentos administrativos sob custódia da própria municipalidade; d) a posição hierárquica do agravado; e) a notícia de outros procedimentos investigativos relacionados à gestão municipal; e f) a necessidade de impedir a repetição de expedientes de contratação potencialmente lesivos.

A decisão agravada exigiu a indicação de atos já consumados de destruição, adulteração ou intimidação. Todavia, a tutela cautelar deve ser deferida antes da concretização do dano processual, quando houver probabilidade fundada de que o exercício do cargo permita sua ocorrência. Exigir a destruição efetiva da prova ou a intimidação consumada de testemunhas esvaziaria a função preventiva da tutela de urgência.

O risco também é atual porque a própria decisão reconheceu a necessidade de manutenção da suspensão dos contratos, da proibição de repasses e da apresentação e preservação dos documentos. Se há necessidade de preservar documentos e impedir efeitos financeiros do certame, a avaliação da suficiência das medidas deve considerar a capacidade do agente de influir na estrutura que administra esses documentos e procedimentos.

XI. NECESSIDADE, ADEQUAÇÃO E PROPORCIONALIDADE DA MEDIDA

O afastamento temporário é adequado porque interrompe, durante a instrução, a relação direta entre o agravado e os setores administrativos responsáveis pelos documentos e pela execução das contratações.

A providência requerida deve ser examinada sob os postulados da adequação, necessidade e proporcionalidade.





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACAÇUMÉ

É **adequada** porque interrompe temporariamente a relação hierárquica direta entre o agente e os setores responsáveis pela custódia da documentação e produção de informações relevantes à instrução.

É **necessária**, segundo a tese recursal, porque as cautelares patrimoniais já deferidas impedem os efeitos financeiros do certame, mas não atuam diretamente sobre o risco relacionado à prova.

É **temporária**, pois não implica perda definitiva do cargo.

É **reversível**, porque o agravado permanece titular do mandato e poderá retornar imediatamente ao exercício da função caso cessem os fundamentos cautelares.

É **não sancionatória**, pois não contém qualquer juízo antecipado de responsabilidade.

E deve ser aplicada **sem prejuízo da remuneração**.

Para assegurar máxima proporcionalidade, requer-se prazo inicial não superior a **90 dias**, tomando-se como referência o limite previsto no art. 20, § 2º, da Lei nº 8.429/1992, sem prejuízo de reavaliação judicial antes mesmo de seu término caso desapareçam os pressupostos da medida.

De igual passo, é necessário porque as medidas patrimoniais já deferidas não neutralizam integralmente o risco probatório nem impedem a adoção de novos procedimentos administrativos potencialmente lesivos. A suspensão do Pregão nº 013/2024 impede pagamentos relativos a determinado certame, mas não impede, por si só, a produção de novos atos administrativos com objeto semelhante ou a influência sobre servidores e documentos.

É proporcional porque o pedido é temporário, sujeito à reavaliação judicial, sem perda da remuneração e sem declaração antecipada de responsabilidade. Requer-se o prazo inicial de 90 dias, com reavaliação fundamentada, nos parâmetros do art. 20, § 2º, da Lei nº 8.429/1992.





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACAÇUMÉ

A medida também pode ser delimitada para evitar qualquer excesso: o afastamento deve alcançar o exercício do cargo de Prefeito, preservando-se a remuneração e a possibilidade de revisão imediata caso desapareçam os fundamentos cautelares.

Em situações de afastamento de agentes políticos, o fator decisivo não é a gravidade abstrata da imputação, mas o vínculo concreto entre a permanência no cargo e o risco processual. No presente caso, esse vínculo decorre do controle administrativo sobre a documentação, da posição hierárquica sobre os setores envolvidos e da necessidade de preservar a prova de procedimento licitatório de grande vulto.

**XII. A DECISÃO AGRAVADA ADOTOU EXIGÊNCIA
PROBATÓRIA INCOMPATÍVEL COM A TUTELA DE URGÊNCIA**

A decisão recorrida afirmou que não foram individualizados atos concretos de destruição de documentos, constrangimento de testemunhas, descumprimento de ordem judicial ou reiteração do específico ato lesivo.

No **HC 321.812/RJ**, a Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça examinou situação envolvendo afastamento cautelar de prefeito diante de elementos concretos relacionados à interferência na instrução e risco de reiteração.

Reconhece-se que o precedente foi formado **em contexto criminal**, submetido a disciplina normativa distinta daquela aplicável à presente ação.

Não é invocado, portanto, como precedente diretamente regente da ação popular.

Sua utilidade argumentativa é mais restrita: demonstra que a condição de titular de mandato eletivo não estabelece, por si só, obstáculo absoluto à adoção de providência cautelar quando exista vínculo concreto entre o exercício do cargo e o perigo processual.

Essa compreensão reforça a necessidade de análise individualizada e proporcional do caso concreto, sem qualquer automatismo.





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACAÇUMÉ

Com a devida vênia, essa exigência aproxima-se do padrão de certeza próprio da sentença ou da responsabilização definitiva. Para a tutela de urgência, o art. 300 do CPC exige elementos que evidenciem probabilidade do direito e perigo de dano ou risco ao resultado útil, não prova exauriente da consumação do dano cautelar.

O Ministério Público não sustenta que o afastamento deva ser consequência automática da existência de investigação ou de irregularidades licitatórias. Sustenta, sim, que os elementos já reconhecidos judicialmente como suficientes para suspender o certame, somados à posição de comando do agravado e à necessidade de prova documental, contábil e de engenharia, permitem juízo cautelar favorável.

A tutela de urgência opera em cognição sumária e deve impedir que o risco se torne irreversível. A preservação da autonomia municipal e da vontade popular será mais bem protegida por uma medida temporária, motivada e revisável do que pela exposição da instrução a risco concreto de interferência.

XIII. DA TUTELA PROVISÓRIA RECURSAL — NECESSIDADE DE APRECIÇÃO LIMINAR PELO RELATOR

O presente recurso reclama tutela provisória recursal, pois a manutenção da decisão agravada durante o processamento ordinário do agravo poderá permitir justamente a concretização dos riscos que a medida cautelar pretende prevenir.

O presente recurso reclama **tutela provisória recursal**, porque a tramitação ordinária do agravo, sem qualquer providência cautelar intermediária, poderá permitir justamente a concretização do risco que se pretende prevenir.

A medida requerida não objetiva antecipar juízo definitivo de responsabilidade.

Busca preservar as condições necessárias para que a jurisdição possa examinar adequadamente o mérito da própria ação popular.





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACAÇUMÉ

Probabilidade de provimento do recurso

A probabilidade recursal decorre, inicialmente, da própria fundamentação adotada pela decisão agravada.

O Juízo de origem não reconheceu impossibilidade jurídica absoluta de afastamento em ação popular.

Ao contrário, consignou que, **“ainda que se admita, em tese, a possibilidade de adoção de medida pessoal dessa natureza em situação excepcionalíssima”**, seria necessária demonstração qualificada do risco concreto e da insuficiência de medidas menos gravosas.

A divergência submetida ao Tribunal é, portanto, mais delimitada.

Discute-se se os elementos constantes dos autos, apreciados em conjunto, são suficientes para caracterizar esse risco.

A plausibilidade também decorre da expressa incidência subsidiária do CPC determinada pelo art. 22 da Lei nº 4.717/1965 e da amplitude cautelar decorrente dos arts. 297, 300 e 301 do Código de Processo Civil.

Não se pretende importar sanção da Lei de Improbidade.

O afastamento é postulado como providência cautelar atípica destinada à proteção do resultado útil da ação.

Perigo da demora recursal

O *periculum in mora* possui natureza predominantemente processual.

A prova relevante encontra-se inserida na estrutura administrativa municipal e compreende documentos, registros eletrônicos, informações contábeis, dados de contratação, elementos de engenharia e depoimentos de agentes públicos.





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACAÇUMÉ

A eventual interferência sobre esses elementos pode produzir efeitos de difícil ou impossível reparação posterior.

Uma vez eliminado determinado documento, alterado registro relevante ou comprometida a espontaneidade de uma fonte testemunhal, a posterior reforma da decisão agravada poderá não restabelecer integralmente a situação anterior.

É precisamente essa irreversibilidade potencial que recomenda exame cautelar pelo Relator.

Reversibilidade da providência

Em sentido inverso, a providência requerida é juridicamente reversível.

O afastamento:

- não importa cassação do mandato;
- não implica perda da função pública;
- não suspende direitos políticos;
- não contém declaração de responsabilidade;
- preserva a remuneração;
- possui prazo determinado;
- permanece sujeito a reavaliação judicial.

O agravado continuará titular do mandato, apenas temporariamente impedido de exercer diretamente o comando administrativo enquanto persistirem os pressupostos cautelares.





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACAÇUMÉ

Do contraditório diferido e, subsidiariamente, da oitiva em prazo abreviado

A decisão agravada atribuiu relevância ao fato de o agravado ainda não ter sido pessoalmente citado.

A circunstância merece ponderação, mas não constitui impedimento absoluto à tutela provisória quando demonstrado risco incompatível com a demora.

De todo modo, para assegurar proporcionalidade, o Ministério Público formula pretensão escalonada.

Em caráter principal, requer a concessão liminar da tutela recursal, com contraditório diferido, diante da natureza preventiva da providência.

Subsidiariamente, caso o Relator considere indispensável manifestação prévia do agravado, requer-se sua intimação em **prazo abreviado**, compatível com a urgência, seguida de imediata reapreciação da tutela.

Tal solução concilia a necessidade de preservação da instrução com a máxima proteção ao contraditório.

Das cautelares subsidiárias menos gravosas

Caso o Relator entenda não estar suficientemente demonstrada, neste momento, a necessidade do afastamento integral, requer-se, subsidiariamente, a adoção imediata de providências menos gravosas capazes de reduzir o risco processual.

Entre elas:

a) preservação integral de todos os documentos físicos e eletrônicos relacionados ao Processo Administrativo nº 019/2024 e ao Pregão Eletrônico SRP nº 013/2024;





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACÁUMÉ

b) determinação de realização e preservação de cópia de segurança dos documentos e registros eletrônicos pertinentes;

c) preservação dos registros de auditoria e demais dados eletrônicos aptos a identificar inclusão, alteração, exclusão ou movimentação de arquivos relacionados ao procedimento;

d) proibição de destruição, substituição, retirada, ocultação ou alteração dos documentos relacionados ao certame;

e) determinação para que agentes públicos que venham a ser arrolados como testemunhas não sejam submetidos a orientação, pressão ou interferência quanto ao conteúdo de seus depoimentos, sem prejuízo das relações administrativas ordinárias;

f) outras medidas de preservação probatória que o Relator considere adequadas, nos termos do poder geral de cautela.

O escalonamento demonstra que o Ministério Público não pretende afastamento como fim em si mesmo.

Busca-se a medida necessária e suficiente para proteger a instrução, reservando-se ao Relator a possibilidade de calibrar sua intensidade conforme o grau de risco reconhecido.

Portanto, nos termos do sistema de tutela provisória do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente à ação popular por força do art. 22 da Lei nº 4.717/1965, compete ao Relator apreciar a tutela de urgência requerida no âmbito recursal. Não se pretende, nesta fase, antecipar qualquer juízo definitivo de responsabilidade do agravado, mas assegurar a efetividade da jurisdição enquanto o recurso é processado.

A **probabilidade de provimento do recurso** decorre, resumidamente, da própria moldura estabelecida pela decisão agravada conforme aventado. O Juízo de origem não afirmou existir impossibilidade absoluta de afastamento cautelar em ação popular. Ao contrário, consignou que, “ainda que se admita, em tese, a possibilidade de adoção de medida pessoal dessa natureza em situação excepcionalíssima”, seria necessária





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACAÇUMÉ

demonstração qualificada do risco à instrução e da insuficiência das providências menos gravosas.

A controvérsia recursal situa-se, portanto, essencialmente na valoração dos elementos concretos já existentes nos autos e na extensão do poder geral de cautela aplicável à ação popular.

Também é significativo que o próprio Juízo de origem tenha mantido integralmente a tutela anteriormente concedida, consistente na suspensão das contratações decorrentes do Processo Administrativo nº 019/2024 — Pregão Eletrônico SRP nº 013/2024, na proibição de repasses financeiros à empresa beneficiária e no dever de apresentação e preservação da documentação correspondente.

Há, assim, pronunciamento jurisdicional reconhecendo, em cognição sumária, a necessidade de proteção do patrimônio público e de preservação do acervo documental relacionado ao certame. A divergência reside na suficiência dessas providências diante da posição institucional ocupada pelo agente cuja atuação administrativa integra o contexto fático submetido à investigação.

O perigo de dano e o risco ao resultado útil do processo sinteticamente decorrem da natureza predominantemente documental, contábil, administrativa e técnica da prova a ser produzida. O agravado permanece à frente da estrutura administrativa responsável pela custódia dos documentos, pelos setores de licitação e contratos, pela contabilidade, pelas finanças e pela relação hierárquica com servidores que poderão ser ouvidos durante a instrução.

Não se sustenta que a condição de Prefeito, isoladamente, autorize seu afastamento. O risco decorre da conjugação dessa posição de comando com as particularidades do caso: procedimento licitatório de aproximadamente R\$ 18 milhões; necessidade de perícia contábil e de engenharia; questionamentos sobre planejamento, composição de custos e competitividade; custódia municipal dos documentos indispensáveis à reconstrução dos atos administrativos; e necessidade de oitiva de agentes públicos vinculados à própria estrutura administrativa dirigida pelo agravado.





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACAÇUMÉ

A decisão recorrida considerou relevante a ausência de demonstração de atos já consumados de destruição ou adulteração documental, constrangimento de testemunhas ou interferência na atividade jurisdicional. É precisamente nesse aspecto que se evidencia a necessidade de reforma, pois a tutela cautelar possui função essencialmente **preventiva**. Condicionar sua incidência à prévia consumação da destruição da prova ou da intimidação de testemunhas significa permitir a materialização do dano que o instituto pretende evitar.

A urgência recursal igualmente decorre da dimensão temporal da instrução. A produção de prova documental, testemunhal, contábil e de engenharia não se exaure com a suspensão dos pagamentos referentes ao Pregão Eletrônico SRP nº 013/2024. As cautelares patrimoniais anteriormente concedidas preservam o erário em relação ao certame impugnado, mas não eliminam, por si sós, eventual influência hierárquica sobre servidores, sistemas, documentos e procedimentos administrativos necessários à instrução.

O requisito da **reversibilidade** também se encontra presente conforme demonstrado. O afastamento postulado é temporário, não importa perda do mandato, suspensão de direitos políticos ou antecipação de sanção e deve ocorrer sem prejuízo da remuneração. Requer-se sua fixação pelo prazo máximo inicial de 90 (noventa) dias, sujeito à permanente reavaliação judicial, tomando-se como parâmetro de proporcionalidade a disciplina do art. 20, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.429/1992.

A medida é, portanto, qualitativamente distinta da perda definitiva da função pública: preserva-se a titularidade do mandato, a remuneração e a possibilidade de imediata reversão caso cessem seus pressupostos.

Também não constitui obstáculo absoluto à tutela recursal o fato de o agravado ainda não ter sido pessoalmente citado na origem. O próprio Juízo determinou a renovação da citação por hora certa na sede da Prefeitura, circunstância que demonstra a necessidade de regularização imediata da relação processual. A tutela provisória, quando o risco decorrente da demora justificar a providência, admite contraditório diferido, permanecendo assegurada ao agravado a possibilidade de impugnação da decisão perante o Relator.





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACAÇUMÉ

De todo modo, em observância aos princípios da proporcionalidade e da menor restrição possível ao exercício do mandato eletivo, o Ministério Público formula **pedido recursal escalonado**.

Em caráter principal, repisa-se pela concessão liminar da tutela recursal para determinar o afastamento temporário de JOEDSON ALMEIDA DOS SANTOS do exercício do cargo de Prefeito Municipal de Centro Novo do Maranhão, sem prejuízo da remuneração, pelo prazo inicial que o Relator reputar adequado, observado o limite de 90 (noventa) dias, sem prejuízo de reavaliação.

Subsidiariamente, caso Vossa Excelência entenda necessária a prévia manifestação do agravado antes da imposição do afastamento, requer-se sua intimação em prazo abreviado, compatível com a urgência da controvérsia, mantendo-se o pedido de imediata reapreciação da tutela após a manifestação.

Em segundo grau de subsidiariedade, caso não se considere suficientemente demonstrada, neste momento processual, a necessidade do afastamento, requer-se a concessão imediata de medidas cautelares menos gravosas destinadas à preservação da instrução, especialmente: (a) preservação integral, inclusive mediante cópia de segurança, dos processos administrativos, documentos físicos e registros eletrônicos relacionados ao Pregão Eletrônico SRP nº 013/2024; (b) proibição de destruição, substituição, retirada ou alteração dos respectivos documentos e registros; (c) preservação dos sistemas informatizados e respectivos registros de auditoria pertinentes ao procedimento; e (d) outras providências que o Relator considere adequadas à preservação da prova, sem prejuízo da posterior apreciação do pedido de afastamento.

Presentes, portanto, a plausibilidade da tese recursal, o risco ao resultado útil do processo e a reversibilidade da providência, requer-se a **apreciação liminar da tutela recursal**, antes do julgamento definitivo do presente agravo.





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACAÇUMÉ

XIV. DA NECESSIDADE DE REFORMA DA DECISÃO AGRAVADA

A decisão recorrida reconheceu simultaneamente três premissas relevantes:

Primeiro, que os arts. 297, 300 e 301 do CPC conferem poder geral de cautela;

Segundo, que seria possível admitir, em tese e excepcionalmente, providência pessoal dessa natureza;

Terceiro, que permanece necessária a preservação dos documentos do procedimento licitatório.

A controvérsia concentra-se, portanto, na avaliação do risco.

Com a devida vênia, a exigência de demonstração de atos já consumados de destruição de documentos, intimidação de testemunhas ou interferência jurisdicional reduz excessivamente a função preventiva da tutela cautelar.

O afastamento não deve decorrer automaticamente do cargo nem da gravidade abstrata das acusações.

Mas também não se mostra necessário aguardar que o dano à instrução efetivamente se consume quando existirem elementos objetivos que permitam antecipá-lo.

A solução deve resultar da conjugação entre **probabilidade, risco, necessidade e proporcionalidade**.

No presente caso, o elevado vulto do procedimento, as irregularidades submetidas à investigação, a natureza predominantemente administrativa da prova, a necessidade de perícias técnicas, a custódia municipal dos documentos e a posição hierárquica do agravado fornecem, em conjunto, fundamento para a reavaliação da tutela pelo Tribunal.





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACAÇUMÉ

XV. PEDIDOS

Diante do exposto, o Ministério Público pugna:

1. Pelo conhecimento do presente **Agravo de Instrumento**, nos termos do art. 19, § 1º, da Lei nº 4.717/1965;
2. Pela imediata apreciação do pedido de **tutela provisória recursal de urgência** pelo Relator;
3. Em caráter principal, a concessão liminar da tutela recursal, inclusive com contraditório diferido se assim reputado necessário, para determinar o **afastamento temporário de JOEDSON ALMEIDA DOS SANTOS do exercício do cargo de Prefeito Municipal de Centro Novo do Maranhão**, sem prejuízo da remuneração, pelo prazo inicial que Vossa Excelência reputar adequado, observado o limite de **90 (noventa) dias**, com possibilidade de reavaliação judicial a qualquer tempo;
4. A determinação de comunicação urgente da decisão ao Município de Centro Novo do Maranhão e aos órgãos competentes, para imediato cumprimento e adoção das providências constitucionais e administrativas decorrentes do afastamento temporário;
5. Subsidiariamente, caso Vossa Excelência considere necessária a prévia manifestação do agravado antes de deliberar sobre seu afastamento, seja determinada sua **intimação em prazo abreviado**, compatível com a urgência da controvérsia, com reapreciação imediata do pedido após sua manifestação;
6. Em segundo grau de subsidiariedade, caso não seja deferido o afastamento, sejam impostas imediatamente medidas cautelares de preservação da instrução, especialmente:
 - a) preservação integral de todos os documentos físicos e eletrônicos relacionados ao Processo Administrativo nº 019/2024 e ao Pregão Eletrônico SRP nº 013/2024;





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACAÇUMÉ

b) realização e preservação de cópias de segurança dos respectivos documentos e registros eletrônicos;

c) preservação dos registros de auditoria e demais dados capazes de demonstrar inclusão, exclusão, alteração ou movimentação de documentos eletrônicos relacionados ao certame;

d) proibição de destruição, retirada, ocultação, substituição ou alteração do acervo documental relacionado ao procedimento;

e) determinação para que os agentes públicos eventualmente arrolados como testemunhas não sejam submetidos a orientação, pressão ou interferência quanto ao conteúdo de seus depoimentos, preservadas as relações funcionais ordinárias;

f) adoção de outras medidas que o Relator considere adequadas à preservação da prova e do resultado útil do processo;

7. A intimação dos agravados para apresentação de contraminuta, na forma da legislação processual;

8. A ciência à **Procuradoria-Geral de Justiça**, para intervenção perante esse Egrégio Tribunal na forma de suas atribuições;

9. Ao final, o **provimento do agravo de instrumento**, reformando-se a decisão agravada para reconhecer a possibilidade, em caráter excepcional, de adoção de medida cautelar pessoal no âmbito da ação popular quando necessária à preservação da instrução ou do resultado útil do processo, com fundamento no poder geral de cautela decorrente dos arts. 297, 300 e 301 do CPC, aplicáveis por força do art. 22 da Lei nº 4.717/1965;

10. Consequentemente, seja confirmado o afastamento cautelar de **JOEDSON ALMEIDA DOS SANTOS** pelo período estabelecido pelo Tribunal, sem prejuízo da remuneração e mediante reavaliação fundamentada de sua necessidade;

11. Subsidiariamente, caso o Colegiado entenda não preenchidos os pressupostos para o afastamento integral, sejam confirmadas ou ampliadas





MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO MARANHÃO
Procuradoria Geral de Justiça
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MARACAÇUMÉ

as medidas cautelares menos gravosas necessárias à preservação da documentação, dos registros eletrônicos e da liberdade da prova testemunhal.

Maracaçumé/MA, na data do sistema.

IGOR ADRIANO TRINTA MARQUES

Promotor de Justiça

