

MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE LIMINAR 1.222 RIO DE JANEIRO

REGISTRADO : **MINISTRO PRESIDENTE**
REQTE.(S) : **W.S.C.**
ADV.(A/S) : **CLEBER LOPES DE OLIVEIRA E OUTRO(A/S)**
REQDO.(A/S) : **RELATOR DO PROCEDIMENTO INVESTIGATÓRIO N.º 0066576-43.2018.8.19.0000 DO SEGUNDO GRUPO DE CÂMARAS CRIMINAIS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
INTDO.(A/S) : **M.C.O.**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **P.S.C.L.**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **B.O.P.L.P.**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **E.S.S.**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **E.M.V.**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **J.B.C.**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **S.R.M.M.**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **W.M.O.**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **J.M.S.**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **T.Z.S.**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **G.G.S.**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **J.L.S.S.**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **G.G.S.**

SL 1222 MC / RJ

ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	:G.G.S.
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	:C.T.S.P.
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	:I.M.
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	:A.B.A.
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	:G.C.
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	:C.F.S.
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	:S.L.A.B.
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	:S.A.B.S.
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	:S.A.B.S.
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	:A.L.S.L.
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	:L.N.V.B.
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO:

Vistos.

Cuida-se de suspensão de liminar ajuizada por Wagner dos Santos Carneiro, Prefeito Municipal de Belford Roxo/RJ, contra ato do Relator no processo nº 0066576-43.2018.8.19.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça Estadual, que afastou cautelarmente o requerente do exercício de seu mandato.

Para a defesa do requerente, a medida em questão é plenamente cabível “para que se alcance a finalidade de suspender a decisão monocrática que afastou o Postulante do regular exercício de suas atribuições como Chefe do Executivo Municipal.”

Anota que, na hipótese,

“está-se diante de uma decisão monocrática, proferida antes do recebimento da denúncia, que determinou, cautelarmente, o afastamento imediato do Prefeito Municipal de Belford Roxo – RJ, fundada na necessidade de evitar o cometimento de novas práticas delitivas, bem como de assegurar o êxito das buscas e apreensões vindouras, o que afronta o artigo 2º, inciso II, do Decreto-Lei n.º 201/67.”

Defende que o exame da questão

“apresenta inequívoca controvérsia de natureza constitucional, porquanto implica na restrição de direitos políticos, bem como notório risco de grave lesão aos valores estimados na norma constitucional, visto que se encontra em claro descompasso com a soberania popular exercida pelo sufrágio universal.”

Sustentam os defensores, ademais, a legitimidade ativa **ad causam** do requerente, à luz de precedentes da Corte.

Prosseguem os causídicos argumentando que a decisão monocrática que determinou o afastamento cautelar do requerente do mandato de Prefeito Municipal estaria respaldada em meras conjecturas, uma vez que inexistiria “elemento concreto que ateste a fundamentação lançada no referido *decisum*.”

Em arremate, aseveram que a imposição da medida cautelar de afastamento do mandato, “por prazo indeterminado, em uma decisão monocrática proferida anteriormente ao recebimento da denúncia, constitui uma medida extremamente temerária (...)”, mormente se levado em consideração a existência de “restrição à soberania popular e aos direitos políticos (...)”

Conclui a defesa, uma vez preenchido os requisitos legais, que

“a suspensão da execução da medida liminar em apreço se

SL 1222 MC / RJ

caracteriza como medida de extrema necessidade e de excepcional acerto, porquanto imprescindível para que se afaste o iminente e grave risco de lesão à ordem pública.”

Por essas razões, pleiteia-se o deferimento desta contracautela para suspender

“a execução da liminar que afastou, cautelarmente, o Postulante do regular exercício de seu mandato como Prefeito do município de Belford Roxo - RJ, possibilitando, assim, o seu retorno ao cargo.”

É o relatório.

Decido.

Como se sabe, a competência desta Suprema Corte para conhecer e julgar incidente de contracautela exige a demonstração de que a controvérsia instaurada na ação originária esteja fundada em matéria de natureza constitucional (*v.g.* Rcl nº 497-AgR/RS, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Carlos Velloso**, DJ de 6/4/01; Rcl nº 1.906/PR, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Marco Aurélio**, DJ de 11/4/03; Rcl nº 10.435-AgR/MA, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Ricardo Lewandowski**, DJe de 24/8/15).

Nesse contexto, disciplina a Lei nº 8.038/90:

“Art. 25 - **Salvo quando a causa tiver por fundamento matéria constitucional**, compete ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça, a requerimento do Procurador-Geral da República ou da pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, suspender, em despacho fundamentado, a execução de liminar ou de decisão concessiva de mandado de segurança, proferida, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal.” (grifos nossos)

SL 1222 MC / RJ

É sob essa perspectiva que o requerente apresentou esta ação, na medida em que traz à colação alega violação à soberania popular exercida pelo sufrágio universal (CF, art. 14, **caput**).

Consoante estabelecido no art. 4º da Lei nº 8.437/91,

“compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.”

Esse dispositivo é reproduzido na cabeça do art. 297 do Regimento Interno da Corte, **in verbis**:

“Pode o Presidente, a requerimento do Procurador-Geral, ou da pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, suspender, em despacho fundamentado, a execução de liminar, ou da decisão concessiva de mandado de segurança, proferida em única ou última instância, pelos tribunais locais ou federais.”

Tem-se, portanto, que a admissibilidade da contracautela pressupõe, entre outros aspectos legais, a demonstração de que o ato questionado possa vir a causar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública.

É certo, ainda, que a natureza excepcional desta ação permite, tão somente, **um juízo mínimo de deliberação sobre a matéria de fundo** e análise do risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas (*v.g.*, SS nº 5.049-AgR-ED/BA, Tribunal Pleno, Presidente o Ministro **Ricardo Lewandowski**, DJe de 16/5/16).

SL 1222 MC / RJ

Apoiado nessas premissas, passo à análise do caso concreto, destacando, desde logo, a legitimidade ativa **ad causam** do requerente para ingressar com a presente suspensão. Nesse sentido: SS nº 444-AgR/MT, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Sydney Sanches**, DJe de 4/9/92; SL nº 1.130/GO, Relatora a Ministra **Cármen Lúcia** (Presidente), DJe de 21/11/17; SL nº 1.182/SP, Relator o Ministro **Dias Toffoli** (Presidente), DJe de 16/11/18.

Feito esse registro, destaco que o entendimento deste Supremo Tribunal Federal, a despeito do cabimento de suspensão de liminar em demandas de natureza penal, somente se justifica em situações excepcionalíssimas (*v.g.* SL 972-AgR/SP, Tribunal Pleno, Relatora a Ministra **Cármen Lúcia** - Presidente, DJe de 9/5/18).

Penso que essa é a hipótese dos autos, sobretudo em razão da situação concreta reportada e pelo fato de que o afastamento cautelar do cargo, na linha de precedentes da Corte, “não pode ser questionado na via do **habeas corpus** por não afetar nem acarretar restrição ou privação da liberdade de locomoção” (HC nº 150.059-AgR/SP, Primeira Turma, Relator para acórdão o Ministro **Roberto Barroso**, DJe de 19/6/18).

Com efeito, verifico que a decisão que se pretende ver suspensa, em um juízo de estrita deliberação, próprio desta ação, afastou **por tempo indeterminado** o requerente da chefia do Poder Executivo local à míngua de elementos concretos.

Transcrevo o teor dessa decisão, na parte que interessa:

“(…)

O Ministério Público ofereceu denúncia contra WAGNER DOS SANTOS CARNEIRO, MARCIO CORREIA DE OLIVEIRA, PAULO SÉRGIO CORRÊA LUNA, BRUNO DE OLIVEIRA PAES LEME PIRES, EDUARDO SILVA DE SOUZA, EDINÚBIA MACENA VIEIRA, JOÃO BATISTA DA COSTA, SEVERINO DO RAMO MACEDO MEDEIROS, WALDIR MARINHO DE OLIVEIRA, JEFFERSON MARIANO DA SILVA, TASSIANA ZEFERINA SERVILHA, GLÁUCIO GAVA DOS SANTOS, JORGE LUIZ SANTOS DE SANTANA, GRAZIELE

GAVA DOS SANTOS, GISELE GLAUCE DOS SANTOS, COSMO THIAGO DA SILVA PEREIRA, IRONALDO MATTOS, ANDRÉ BELARMINO DE ALMEIDA, GELBER CASAGRANDE, LODOALDO FERNANDES DE SOUZA, SÉRGIO LUIZ DE AMORIM BARBOSA, SUELI AMORIM BARBOSA DOS SANTOS, SHEYLA AMORIM BARBOSA DA SILVA, ANDRÉ LUIZ SANTANA LEAL e LUCIANA NOVAES VILARÓ BATISTA, imputando-lhes a prática de diversos crimes (...).

(...)

Observo que os delitos praticados através de organização criminosa foram todos no exercício de atividade pública. O Prefeito, o Vice-Prefeito, servidores públicos e outros particulares teriam se associado também para a prática do crime do art. 316 do Código Penal, artigos 89 e 90, da Lei nº 8.666/90 e art. 1º, do Decreto-Lei nº 201/67.

Outrossim, o Ministério Público no seu último procedimento confirma a possível existência de outros crimes (aqueles para os quais foram deferidos os procedimentos de interceptação telefônica e quebra de sigilos fiscal e bancário).

(...)

Por motivos óbvios, as diligências neste sentido devem ser realizadas sem a oitiva prévia dos indiciados, aqueles envolvidos no delito de organização criminosa: Prefeito, ex Vice-Prefeito e demais servidores públicos relacionados no item V do pedido de diligências (doc. 000132, nº 72).

Para se evitar a continuidade da prática de crimes relacionados e para que a busca e apreensão venha a obter êxito, excetuado o requerido Marcio Correia de Oliveira, os servidores Wagner dos Santos Carneiro, Paulo Sérgio Corrêa Luna, Bruno de Oliveira Paes Leme Pires, Eduardo Silva de Souza, Edinúbia Macena Vieira, João Batista da Costa, Severino do Ramo Macedo Medeiros, Waldir Marinho de Oliveira, Jefferson Mariano da Silva e Tassiana Zeferina Servilha devem ser afastados de suas funções públicas e conseqüentemente proibidos de frequentar o estabelecimento onde exercem suas

funções. A medida cautelar de afastamento será executada concomitantemente à busca e apreensão.

Os integrantes das empresas envolvidas diretamente nas licitações fraudulentas, bem como aqueles que tiveram a função pública suspensa deverão prestar compromisso de manterem-se afastados das repartições da municipalidade e não poderão manter contato entre si e mutuamente, tudo de forma a evitar o prejuízo na colheita das provas ora determinadas. As obrigações ora impostas estão fundamentadas no art. 319, II, III e VI, do Código de Processo Penal. O descumprimento acarretará a decretação da prisão preventiva.

Não vejo ainda a necessidade de decretação da prisão preventiva para, só desta forma, impedir a continuidade dos delitos, porque se todos foram praticados no exercício da função pública, pelo que o afastamento da função, por enquanto, afinal o Ministério Público busca ainda provas documentais e complexas. O deferimento da prisão preventiva, neste momento, importaria no desmembramento das investigações, acarretando natural delonga para o recebimento da denúncia, o que deve ser evitado, sob pena de, depois, os indiciados serem soltos.

É claro que com o afastamento dos principais integrantes da quadrilha (aqueles que se beneficiam da função pública para o crime), traz o desmonte, desmotivação ou desestruturação da possível organização criminosa, de forma que os delitos contra a Administração Pública não se repetirão, objetivo pretendido pelo Ministério Público, sem constranger a liberdade de quem quer que seja, ficando em muito facilitada pelo Ministério Público a busca de elementos probatórios, sua avaliação, relatórios e perícias sem a premência de tempo exíguo dos processos de réus presos.

(...)

Como existe a afirmação da atuação de servidores públicos na prática dos crimes denunciados e indícios da atuação criminosa, de forma a complementar a prova, robustece a necessidade de deferir o afastamento dos servidores que estão

SL 1222 MC / RJ

obstaculizando a instrução processual e, conseqüentemente, justifica-se mais ainda deferir a busca e apreensão de documentos até agora negados ao Ministério Público.

(...)

Vejo também que, com o afastamento dos servidores, o receio do Ministério Público de que outras licitações ocorreriam também da forma fraudulenta como descrita, pode ser superado porque outras licitações com esses vícios não ocorreriam, pois desfeita, então, a organização do grupo criminoso tal como formulado na denúncia.

(...)

Assim sendo, defiro, em parte o pedido do Ministério Público para:

Decretar a imediata suspensão cautelar do exercício das funções públicas dos requeridos WAGNER DOS SANTOS CARNEIRO, PAULO SÉRGIO CORRÊA LUNA, EDUARDO SILVA DE SOUZA, EDINÚBIA MACENA VIEIRA, JOÃO BATISTA DA COSTA, SEVERINO DO RAMO MACEDO MEDEIROS, WALDIR MARINHO DE OLIVEIRA, JEFFERSON MARIANO DA SILVA, TASSIANA ZEFERINA SERVILHA e COSMO THIAGO DA SILVA PEREIRA, ante a demonstração de que os crimes se deram, em tese, no exercício e em razão dos cargos públicos por eles ocupados e diante da necessidade da colheita de prova que poderia ser por eles obstada, se permanecessem no exercício da função. A suspensão se fará sem prejuízo da remuneração percebida, na linha da jurisprudência das Cortes Superiores (STJ, Rel. Ministro José Arnaldo da Fonseca - APn 331/PI, DJ 15/08/2005 e STF, Rel. Ministro Eros Grau HC 84078/MG, DJe 25/02/2010)." (anexo 16)

Com visto a decisão em questão não indicou elementos concretos e individualizados, aptos a demonstrar de que forma o ora requerente poderia atrapalhar o curso das investigações caso mantido fosse na chefia do Poder Executivo local. E, para tanto, não se faz necessário um juízo de delibação aprofundado.

Esse fundamento se robustece, quando se leva em conta, entre outros aspectos, excerto da decisão em questão, na qual a própria autoridade judicial reconhece que a suspensão cautelar do exercício da função pública do requerente seria necessária para a colheita de prova “que poderia ser por [ele] obstada, se [permanecesse] no exercício da função.” (grifos nossos)

É certo, ainda, que **não configura justificativa idônea** a amparar a incidência de afastamento do cargo, sobretudo por que desamparada de elementos concretos, o apontado receio do Ministério Público de que outras licitações poderiam ocorrer mediante fraude.

Segundo a iterativa jurisprudência da Corte, a mera suposição, fundada em simples conjecturas, não pode autorizar a prisão preventiva ou qualquer outra medida cautelar de natureza processual penal. (v.g. HC nº 115.613/SP, Segunda Turma, Relator o Ministro **Celso de Mello**, DJe 13/8/14; HC nº 132.520/MT, Segunda Turma, de minha relatoria, DJe de 21/10/16).

Depreende-se, assim, excepcional risco de grave violação à ordem pública, frente ao fundado receio de que o requerente seja mantido afastado do cargo para o qual foi eleito até o fim do mandato, já que deferida a medida acauteladora **por tempo indeterminado**, em evidente antecipação dos desdobramentos de um suposto juízo condenatório.

Essa circunstância ganha especial relevo, inclusive, por **não se poder assegurar quanto tempo irá durar a persecução penal, em que não houve sequer o recebimento de denúncia.**

Por conseguinte, penso que essas particularidades associadas suscitam afronta direta aos postulados constitucionais da presunção de inocência (CF, art. 5º, LVII) e da soberania popular exercida pelo sufrágio universal (CF, art. 14, **caput**), já que há risco potencial de se manter o requerente afastado de cargo eletivo até o encerramento do mandato.

Consoante destacou o Ministro **Ricardo Lewandowski** ao apreciar situação semelhante,

“as medidas cautelares de afastamento de acusados que exerçam cargo público são excepcionais, não se podendo

utilizá-las de forma subversiva que resulte na deturpação da essência de seu propósito processual.

Em que pese o caráter da medida, que visa preservar a ordem pública e a segurança jurídica, muitas vezes sua aplicação se distancia de seu propósito, especialmente quando constatada a possibilidade de a medida cautelar apresentar duração excessiva, inclusive por não se poder assegurar quanto tempo irá durar a instrução processual.” (SL nº 1.020-MC/PA, Presidente, DJe de 8/8/16)

Ainda segundo Sua Excelência, a real possibilidade de o requerente permanecer afastado do cargo eletivo “até o encerramento do mandato, sem que a ação de improbidade administrativa chegue ao seu final”, importaria “uma clara antecipação dos efeitos de um eventual juízo condenatório”.

Vale registrar, ademais, que o afastamento cautelar em questão foi determinado monocraticamente por Desembargador do Tribunal local sem que fosse facultada à defesa a possibilidade de se manifestar previamente.

Com efeito, a mera possibilidade de aplicação de medida cautelar em processo penal, por si só, sem a demonstração da urgência ou do perigo de ineficácia da medida, **não autoriza a supressão do contraditório prévio**, sob pena de se tornar letra morta a determinação do art. 282, § 3º, do Código de Processo Penal.

Dito de outro modo, não há como se suprimir a faculdade de manifestação prévia da defesa, em face de requerimento de prisão preventiva ou qualquer outra medida cautelar, com base em mera presunção de frustração dos fins da medida.

Cumpra ao relator do feito na origem, antes de decretar a medida de afastamento do cargo, em observância ao princípio do contraditório (CF, art. 5º, LV), determinar a prévia intimação da defesa para se manifestar a respeito do pedido formulado pelo **Parquet**, o que, indiscutivelmente, não acarretaria perigo à eficácia da medida implementada.

SL 1222 MC / RJ

Nesse sentido, vide o HC nº 129.251-ED/ES, DJe de 6/11/15 e o HC nº 133.894/MT, DJe de 10/5/16, ambos de **minha relatoria**.

Em razão dessas considerações e do fundado receio de perenização da medida, **defiro liminar** para, sem prejuízo do reexame posterior da matéria, suspender, até o julgamento definitivo deste incidente, os efeitos da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro na ação penal originária nº 0066576-43.2018.8.19.0000, na parte que determinou o afastamento cautelar do requerente da chefia do Poder Executivo local.

Comuniquem-se, **com urgência**, solicitando-se informações ao Tribunal de Justiça estadual, que deverão ser prestadas no prazo máximo de dez dias

Após, dê-se vista dos autos à Procuradoria-Geral da República.

Intimem-se.

Brasília, 11 de junho de 2019.

Ministro **DIAS TOFFOLI**

Presidente

Documento assinado digitalmente