



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3021 - MT (2021/0364916-0)

**RELATOR** : **MINISTRO PRESIDENTE DO STJ**  
**REQUERENTE** : EMANUEL PINHEIRO  
**ADVOGADOS** : MATTEUS BERESA DE PAULA MACEDO - PR083616  
YASMIN BREHMER HANDAR - PR097751  
**REQUERIDO** : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO  
**INTERES.** : MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO

### DECISÃO

Cuida-se de suspensão de liminar e de sentença proposta por EMANUEL PINHEIRO, Prefeito de Cuiabá (MT), contra decisão proferida na Suspensão de Liminar e de Sentença n. 1019763-55.2021.8.11.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, que indeferiu o pedido de suspensão da liminar deferida na Ação Civil Pública n. 1031787-89.2021.8.11.0041, em trâmite na Vara Especializada de Ação Civil Pública e Ação Popular da Comarca da Capital.

Relata o requerente que objetiva reverter decisão proferida na Ação Civil Pública n. 1031787-89.2021.8.11.0041, a qual determinou o seu afastamento do cargo de Prefeito do Município de Cuiabá (MT) pelo período de 90 dias, destacando que tal ação foi ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO para apurar suposta utilização da Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá para fins políticos, por meio da contratação de servidores temporários e do pagamento de prêmio saúde, sob o argumento de que haveria suspeita de atos de improbidade administrativa decorrentes da contratação irregular de 259 servidores pela Secretaria Municipal de Saúde, entre março e dezembro de 2018.

Defende que não há fatos que embasem a gravidade do afastamento de um prefeito democraticamente eleito de seu cargo.

Argumenta que, com o objetivo de demonstrar a ocorrência de grave lesão à ordem pública em razão do afastamento do requerente do cargo de prefeito, foi requerida a suspensão da decisão liminar no Tribunal de Justiça de Mato Grosso (SLS n. 1019763-55.2021.8.11.0000). Contudo, houve indeferimento do pleito sob o argumento de que o afastamento temporário do prefeito pelo prazo de 90 dias, enquanto a questão está *sub judice*, não tem o condão de ensejar grave lesão à ordem pública.

Relata que o fundamento da decisão de afastamento é a tese de que o requerente, para fortalecer seu apoio político no Poder Legislativo municipal, teria

direcionado a contratação de servidores temporários e o pagamento de prêmios na Secretaria Municipal de Saúde, no ano de 2018.

Assevera que a contratação de funcionários temporários na Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá é um problema herdado pelo requerente de seus antecessores, destacando que outros prefeitos igualmente responderam por essas supostas irregularidades, mas, ao final, não houve nenhum afastamento de cargo.

Pontua que tem tentado adequar as contratações aos parâmetros estabelecidos pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso e pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

Sustenta que, até o ano de 2018, manteve-se relativa estabilidade na proporção entre cargos de carreira e contratações temporárias, destacando que tal proporção caiu consideravelmente nos anos de 2019 e 2020, tendo aumentado tão somente em 2021 em razão das contratações de urgência motivadas pela pandemia de covid-19 e pela ampliação das unidades de saúde. Explicita, também, que, dos 259 cargos mencionados na decisão impugnada (contratações temporárias entre março e dezembro de 2018), todos já foram exonerados pela Secretaria Municipal de Saúde, com exceção de duas servidoras que se encontram em estágio gestacional.

Defende que a decisão impugnada não logrou êxito em demonstrar a efetiva ingerência do requerente nas contratações de servidores temporários e nos pagamentos de prêmio saúde, porquanto nenhuma dessas atribuições é de competência do prefeito, argumentando que se caracterizou a inexistência de elementos probatórios mínimos em relação ao suposto uso político da Secretaria, uma vez que em nenhum momento há explicitação de quais servidores teriam sido contratados por determinação do prefeito, bem como qual teria sido o apoio político angariado por ele.

Destaca o teor do art. 11, § 5º, da Lei n. 8.429/1992, o qual dispõe que não se configurará improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, ressaltando, também, que o Superior Tribunal de Justiça selecionou recurso especial representativo de controvérsia com a seguinte tese controvertida: “possibilidade de a existência de lei municipal que autoriza a contratação de servidor público sem a prévia aprovação em concurso público afastar o dolo genérico hábil à configuração do ato de improbidade administrativa”. Traz tais argumentos para defender que não houve nenhuma indicação política por parte do requerente, contudo, mesmo que tivesse havido, tal fato não caracteriza ato ímprobo, sobretudo quando amparado em lei municipal.

Alega que não houve nenhuma alusão a fato concreto contemporâneo que possa embasar o risco à instrução processual, ou mesmo uma mínima individualização para identificar qual conduta do requerente está apta a desencadear uma ameaça ao deslinde das investigações.

Enfatiza que o objeto da ação civil pública, qual seja, a contratação de 259

servidores temporários entre março e dezembro de 2018, foi superado pela exoneração de todos esses servidores.

Destaca, portanto, que é patente a grave lesão à ordem pública desencadeada pela decisão impugnada, que afrontou a soberania popular e democrática ao verdadeiramente cassar, sem justificativa idônea, milhares de votos outorgados ao requerente pela população de Cuiabá.

Em primeira instância, assim foi decidida a questão controvertida (fls. 143-147):

Frise-se que, na hipótese ora sub judice, as condutas foram praticadas pelo requerido enquanto exercia função pública, havendo concreto e justo receio da utilização dessa função não apenas para a perpetuação da situação irregular, mas principalmente para interferir na coleta de provas e embaraçar a instrução probatória.

Na verdade, a eliminação da posição de poder, em casos tais, é necessária, posto que a permanência do requerido nas suas funções possibilitaria a manipulação em seu favor dos fatos e provas, ainda mais tendo em vista a própria natureza do cargo e os relevantes poderes dele inerentes.

Soma-se a isso a reiteração de condutas ilícitas pelo requerido em evidente encaixo do agregamento de apoio político, seja com contratação de pessoas que não tinham condições técnicas de desempenhar o cargo, muitas das quais há indicações de que nem prestavam efetivamente o serviço correspondente ao cargo, seja como pagamento irregular da verba “prêmio saúde”, sem parâmetros e embasamento adequado.

[...]

Ademais, o afastamento do requerido do cargo público se faz necessária para preservar a dignidade das funções do próprio cargo ocupado, Prefeito Municipal da Capital do Estado, sendo que a sua continuidade acarretaria constrangimento social e receio de reiteração, sendo imperioso o seu afastamento como forma de acautelamento da moralidade administrativa e, principalmente, de resguardar o normal e regular andamento do presente feito, ao menos até o final da instrução processual.

Nesse diapasão, no que se refere ao prazo do afastamento, reputo adequado que o mesmo se efetive nos termos do disposto no art. 20, § 2º, da Lei nº 8.429/1992, ou seja, inicialmente pelo prazo de até 90 (noventa) dias, podendo ser prorrogado por igual prazo, mediante decisão posterior.

Ante todo o exposto, vislumbro presentes os requisitos previstos no art. 300 do Código de Processo Civil e no art. 20 da Lei de Improbidade Administrativa, necessários para o deferimento da tutela de urgência consistente no seu afastamento das atividades desempenhadas em razão do cargo público ocupado, sem prejuízo da sua remuneração.

[...]

Pelo exposto, nos termos do art. 20, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.429/1992, com a redação dada pela Lei nº 14.230/21, por conveniência da instrução processual e para evitar a iminente prática de novos ilícitos, DEFIRO a medida cautelar de afastamento do requerido Emanuel

Pinheiro do cargo de Prefeito Municipal do Município de Cuiabá, pelo prazo inicial de 90 (noventa) dias.

E o Tribunal *a quo* manteve tal decisão, como se vê a seguir (fls. 48-52):

Não se demonstram, na espécie, presentes os requisitos para a suspensão de liminar, razão pela qual o indeferimento do pedido é medida impositiva.

Com efeito, o afastamento temporário do Prefeito, pelo prazo de 90 (noventa) dias enquanto a questão está sub judice, não tem o condão de ensejar grave lesão à ordem pública, de modo a justificar a excepcional suspensividade da decisão em tela.

A uma, porque serão dirimidas pelo Judiciário, por meio das vias ordinárias, as questões acerca da legalidade de seu afastamento, sendo certo que se faz necessária a apuração das irregularidades que foram imputadas ao Requerente, inclusive como forma de garantir a confiança e credibilidade da população nas instituições.

A duas, porque, a despeito do referido afastamento, a Administração Pública continua em pleno funcionamento.

[...]

Ante o exposto, indefiro o pedido de suspensão da liminar deferida na Ação Civil Pública n. 1031787-89.2021.8.11.0041, em trâmite perante a Vara Especializada de Ação Civil Pública e Ação Popular da Comarca da Capital, formulado por Emanuel Pinheiro.

É, no essencial, o relatório. Decido.

Sabe-se que o deferimento da suspensão de liminar e de sentença é condicionado à demonstração da ocorrência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. Seu requerimento é prerrogativa de pessoa jurídica que exerce múnus público, decorrente da supremacia do interesse estatal sobre o particular.

Ademais, esse instituto processual é providência extraordinária, sendo ônus do requerente indicar na inicial, de forma patente, que a manutenção dos efeitos da medida judicial que busca suspender viola severamente um dos bens jurídicos tutelados, pois a ofensa a tais valores não se presume.

Repise-se que a *mens legis* do instituto da suspensão de liminar é o estabelecimento de uma prerrogativa justificada pelo exercício da função pública na defesa do interesse do Estado. Sendo assim, busca evitar que decisões contrárias aos interesses primários ou secundários, ou ainda mutáveis em razão da interposição de recursos, tenham efeitos imediatos e lesivos para o Estado e, em última instância, para a própria coletividade.

Frise-se que a lesão ao bem jurídico deve ser grave e iminente, devendo o requerente demonstrar, de modo cabal e preciso, tal aspecto da medida impugnada (STF,

SS n. 1.185/PA, relator Ministro Celso de Mello, DJ de 4/8/1998; STJ, AgRg na SLS n. 845/PE, relator Ministro Humberto Gomes de Barros, DJe de 23/6/2008).

No caso, a decisão que determina o afastamento cautelar do prefeito municipal, em fase inicial de investigação pela prática de ato de improbidade administrativa, representa risco de lesão à ordem pública.

O afastamento do prefeito decorrente de atos de improbidade administrativa é medida que pode ser aplicada em situação excepcional, desde que fundamentada em elementos concretos que evidenciem que a assunção no cargo representa risco efetivo ao interesse público.

No caso, todavia, não se verifica em que medida a permanência do prefeito no exercício do seu mandato possa prejudicar a investigação dos supostos atos de improbidade administrativa, uma vez que as irregularidades apontadas pelo Ministério Público decorrem de fatos já ocorridos, documentados e, até certo ponto, indisputados. A questão gira em torno da qualificação jurídica dos fatos.

O afastamento cautelar de detentor de mandato eletivo por suspeita de prática de ato de improbidade administrativa deve ser medida excepcional e não a regra, dependendo da demonstração robusta e inequívoca de que há cometimento de ilícitos aptos à condenação, tendo em vista, em contraponto, a necessidade de estabilidade institucional da municipalidade e do regular funcionamento de sua gestão administrativa, que também devem ser considerados com veemência.

Importa ressaltar que o exercício do múnus público do cargo de prefeito não pode se apresentar fragilizado diante da propositura de ações judiciais, caso não haja robustez na prova demonstrativa de ilícitos cometidos, como parece ser o caso dos autos, com prolação de decisão com indícios de ausência de análise pormenorizada das nuances do caso concreto do requerente.

Não se deve permitir que o afastamento possa configurar eventual antecipação da cassação do mandato, sem o exercício efetivo do contraditório e da ampla defesa na fase da instrução processual.

Por conseguinte, curvo-me ao entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça no sentido de que não são suficientes fortes indícios para embasar o afastamento cautelar do detentor de mandato eletivo, mas sim se mostra necessária a apresentação de provas robustas, mediante fatos incontroversos, de que o agente público esteja **dificultando a instrução processual**.

No caso concreto, não ficou comprovado de forma cabal que o exercício do mister público do prefeito esteja prejudicando o regular trâmite da ação civil pública em foco, cujo espaço é o adequado para a produção probatória com oportunização efetiva do contraditório e da ampla defesa. Além disso, o afastamento do prefeito num contexto social grave da pandemia de covid-19 pode acarretar uma ruptura na estabilidade da

gestão municipal, o que só trará prejuízos à comunidade.

Outrossim, a excepcionalidade do afastamento do cargo de prefeito mostra-se coerente com o respeito à decisão soberana tomada pelo povo no exercício democrático do voto, que não pode sofrer intervenção judicial sem um lastro probatório robusto.

Por fim, vale destacar que as decisões prolatadas em suspensão possuem caráter eminentemente político ao verificarem a lesividade aos bens jurídicos tutelados pela lei de regência. Nesse sentido, veja-se o seguinte precedente a respeito da natureza jurídica da suspensão:

SUSPENSÃO DE LIMINAR. LICITAÇÃO. SERVIÇOS DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO DE PASSAGEIROS. PROCEDIMENTO HOMOLOGADO E EM FASE DE EXECUÇÃO CONTRATUAL. SUSPENSÃO. LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS CONFIGURADA. EXAURIMENTO DAS VIAS RECURSAIS NA ORIGEM. DESNECESSIDADE. 1. Não é necessário o exaurimento das vias recursais na origem para que se possa ter acesso à medida excepcional prevista na Lei n. 8.437/1992. **2. É eminentemente político o juízo acerca de eventual lesividade da decisão impugnada na via da suspensão de segurança, razão pela qual a concessão dessa medida, em princípio, é alheia ao mérito da causa originária.** 3. **A decisão judicial que, sem as devidas cautelas, suspende liminarmente procedimento licitatório já homologado e em fase de execução contratual interfere, de modo abrupto e, portanto, indesejável, na normalidade administrativa do ente estatal, causando tumulto desnecessário no planejamento e execução das ações inerentes à gestão pública.** 4. Mantém-se a decisão agravada cujos fundamentos não foram infirmados. 5. Agravo interno desprovido. (AgInt na SLS n. 2.702/SP, relator Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, DJe de 27/8/2020, grifo meu.)

Ante o exposto, defiro o pedido para sustar os efeitos da decisão proferida na Ação Civil Pública n. 1031787-89.2021.8.11.0041, em trâmite na Vara Especializada de Ação Civil Pública e Ação Popular da Comarca de Cuiabá (MT), mantida na Suspensão de Liminar e de Sentença n. 1019763-55.2021.8.11.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, até o trânsito em julgado da decisão de mérito da ação principal.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 18 de novembro de 2021.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS  
Presidente