

**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO AMAZONAS**

2ª Vara da Comarca de Coari - Cível

**Processo 0000491-38.2018.8.04.3801**

**Comarca:** Coari  
**Data de Autuação:** 22/06/2018      **Situação:** Público  
**Classe Processual:** 64 - Ação Civil de Improbidade Administrativa  
**Assunto Principal:** 10670 - Obrigação de Entregar  
**Data Distribuição:** 22/06/2018      **Tipo Distribuição:** Distribuição por Dependência

**Parte(s) do Processo**

**Tipo:** Promovente  
**Nome:** MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS  
**Data de Nascimento:** Não cadastrada      **RG:** Não cadastrado      **CPF/CNPJ:** Não Cadastrado  
**Filiação:** /

**Tipo:** Promovido  
**Nome:** ADAIL JOSE FIGUEIREDO PINHEIRO  
**Data de Nascimento:** Não cadastrada      **RG:** Não cadastrado      **CPF/CNPJ:** 772.677.962-49  
**Filiação:** /

**Tipo:** Promovido  
**Nome:** JORGE THIAGO CARVALHO ABRAHIM  
**Data de Nascimento:** Não cadastrada      **RG:** Não cadastrado      **CPF/CNPJ:** 046.427.281-55  
**Filiação:** /

**Tipo:** Promovido  
**Nome:** LAURA MACEDO COELHO  
**Data de Nascimento:** 19/01/1992      **RG:** 24338060 SSP/AM      **CPF/CNPJ:** Não Cadastrado  
**Filiação:** CINTIA DO NASCIMENTO MACEDO / VICENTE DE PAULO SOARES COELHO

**Tipo:** Promovido  
**Nome:** VICTOR LUIZ LEDESMA SANCHEZ  
**Data de Nascimento:** Não cadastrada      **RG:** Não cadastrado      **CPF/CNPJ:** 344.619.812-15  
**Filiação:** /

---

**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO AMAZONAS**  
**COMARCA DE COARI**  
**2ª VARA DA COMARCA DE COARI - CÍVEL - PROJUDI**  
**Rua Samuel Fritz, 306 - Tauá-Mirim - Coari/AM - CEP: 69.460-000**

---

**Autos nº. 0000491-38.2018.8.04.3801**

---

Processo: 0000491-38.2018.8.04.3801

Classe Processual: Ação Civil de Improbidade Administrativa

Assunto Principal: Obrigação de Entregar

Valor da Causa: R\$100.000,00

Autor(s): • MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS (CPF/CNPJ: Não Cadastrado)  
ESTRADA COARI-MAMIA, S/N - UNIAO - COARI/AM - CEP: 69.460-000

Réu(s): • ADAIL JOSE FIGUEIREDO PINHEIRO (CPF/CNPJ: 772.677.962-49)  
Rua Itanhua, 100 - Santa Efigênia - COARI/AM - CEP: 69.460-000

• JORGE THIAGO CARVALHO ABRAHIM (CPF/CNPJ: 046.427.281-55)  
Rua de Cinco Setembro, s/n Sede da Prefeitura Municipal de Coari - Centro - COARI/AM - CEP: 69.460-000

• VICTOR LUIZ LEDESMA SANCHEZ (CPF/CNPJ: 344.619.812-15)  
RUA 2 DE AGOSTO, 421 - CENTRO - COARI/AM - CEP: 69.460-000

• LAURA MACEDO COELHO (RG: 24338060 SSP/AM e CPF/CNPJ: Não Cadastrado)  
RUA INDEPENDÊNCIA, S/Nº ALTOS DA LOJA MAGAZINE, APTO 01 - CENTRO - COARI/AM - CEP: 69.460-000 - Telefone: (92)982588947

---

Trata-se de ação civil por ato de improbidade administrativa proposta em conjunto pelas 1ª e 2ª Promotorias de Justiça da comarca de Coari/AM, distribuídas por dependência nos autos N. 407-37.2018.

A presente demanda foi proposta contra:

1 – ADAIL JOSÉ FIGUEIREDO PINHEIRO – na qualidade de Prefeito do Município de Coari/AM.

2 – LAURA MACEDO COELHO – na qualidade de Procuradora do Município.

3 – JORGE THIAGO CARVALHO ABRAHIM – na qualidade de Presidente da Comissão de Licitação.

4 – VICTOR LUIS LEDESMA SANCHES – Na qualidade de Secretário Municipal de Obras.

Aduz o Ministério Público em sua causa de pedir que:

O referido órgão após a instauração de procedimentos acerca de atos e contratos

administrativos da municipalidade expediu ofícios com a finalidade de requerer cópias e documentos a estes inerentes.

No entender ministerial o município tem voluntariamente embaraçado o envio desta documentação, a qual entende ser necessária para avaliar a necessidade de investigações sobre os atos e contratos da administração municipal.

Afirma ter alertado em seus ofícios sobre os dispositivos legais que maculam de ilegalidade a recusa de tais informações. Diante da ainda inercia da municipalidade teria sido instaurado o IC N. 1/2018 pela portaria N. 3/2018. Dentro deste fora expedida notificação para o Sr. Prefeito prestar informações no prazo de 10 dias, bem como o envio de cópias sobre determinados procedimentos administrativos.

As requisições teriam permanecido sem resposta ou com respostas incompletas.

Após enviou-se requisições para os demais requeridos que teriam mantido a mesma conduta omissa.

Entende que houve desrespeito ao poder requisitório ministerial. Em seguida elenca os fatos investigados demonstrando a imprescindibilidade das informações requeridas.

De modo geral, entendeu o Parquet que as condutas narradas implicam em atos de improbidade violadores dos princípios da Administração Pública, sobretudo nas condutas de retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício e negar publicidade aos atos oficiais (Art. 11, incs. II e IV da LIA).

Diante dos fatos expostos, requereu o órgão ministerial:

1 – A condenação dos requeridos por ato de improbidade violadores dos princípios da Administração Pública e consequente aplicação das sanções previstas no art. 12 da lei 8.429/92.

Em sede de Tutela Provisória.

2 – Afastamento dos requeridos das funções públicas em sede de tutela de urgência (Art. 300 do CPC/15 c/c Art. 20, parágrafo único da LIA) pelo prazo de 120 dias.

3 – Indisponibilidade da totalidade dos bens do primeiro requerido (art. 7º da LIA).

É o que cumpre relatar.

### **Da Distribuição por Dependência.**

Inicialmente entendo ser realmente o caso de distribuição por dependência em relação ao processo de N. 407-37.2018, pois considero que há conexão entre a ACP proposta com a presente ação de improbidade.

Calha lembrar que o CPC/15, positivando o entendimento já cristalizado na jurisprudência, elasteceu os casos de conexão. A mensagem legislativa é clara: “se para a reunião de causas sequer exige-se obrigatoriamente a constatação da conexão (§3º do art. 55 do NCPC), evidencia-se que o órgão jurisdicional deverá ser flexível e ampliativo para fins de estabelecimento da conexão, fomentando-se o quanto possível o julgamento conjunto de demandas que de alguma forma se relacionem, evitando-se decisões conflitantes entre si.” (WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Primeiros comentários ao novo código de processo civil: artigo por artigo, São Paulo: RT, 2015, p. 123).

Os fatos narrados na presente demanda derivam dos acontecimentos descritos na lide inicial, sendo prudente que ambas sejam julgadas pelo mesmo juízo.

### **Da Tutela Provisória.**

O Ministério Público requer em sua peça inaugural duas tutelas diferenciadas.

1. Afastamento cautelar dos requeridos da função pública.
2. Indisponibilidade de bens do primeiro requerido.

Pelos ditames do art. 298 do CPC/15, impõe-se ao juízo o dever de fundamentação clara e objetiva da decisão que concede, nega, modifica ou revoga a tutela provisória.

Assim, passo a fundamentar.

Como bem assevera Dinamarco (A instrumentalidade do processo), a urgência de certas situações exigem a imposição de medidas igualmente urgentes, sem prévio contraditório, em razão dos males do fluir do tempo, isso não quer dizer que o contraditório fique excluído, mas tão somente postergado, mostrando-se assim plenamente legítimo a concessão de medidas de urgência “inaudita altera parte”.

### **Do Afastamento provisório do Prefeito Municipal e demais requeridos.**

Fundamenta o Órgão Ministerial o pedido em diversas demandas anteriormente ajuizadas contra o primeiro requerido, onde entende que o mesmo estaria promovendo um “estrago” na atual gestão, expressão utilizada pelo requerente. Entende que todas as ações propostas pelo Ministério Público já demonstraram cabalmente uma má gestão que deve ser contida.

Algumas considerações devem traçadas nesse ponto.

É indiscutível que a natureza da tutela requerida é cautelar, sendo fundamental a relevância exata da natureza dessa medida no âmbito da tutela de urgência, porque a conclusão de se tratar de uma tutela antecipada poderia ampliar consideravelmente seu plano de atuação.

Caso se tenha a medida com tutela de urgência satisfativa haveria de se antecipar os efeitos práticos da tutela a ser concedida definitivamente, de forma a criar uma situação fática idêntica àquela que seria criada com a vitória definitiva da parte (trânsito em julgado da decisão de procedência).

Entretanto, é pacífico na doutrina sua natureza cautelar com base em singela leitura do art. 20, parágrafo único, da lei 8.429/1992.

Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Parágrafo único. A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual.

O próprio legislador já antecipa o fundamento da medida que é permitir a realização regular da instrução probatória. Pertinente as lições de Emerson Garcia e Rogério Pacheco em obra

especializada sobre o tema, o qual colaciono pela didática impecável:

O parágrafo único, a seu turno, prevê medida tipicamente cautelar, cuja inspiração, ao que parece, remonta ao CPP (art. 312). Por intermédio do afastamento provisório do agente, busca o legislador fornecer ao juiz um importantíssimo instrumento com vistas à busca da verdade real, garantindo a verossimilhança da instrução processual de modo a evitar que a dolosa atuação do agente, ameaçando testemunhas, destruindo documentos, dificultando a realização de perícias etc., deturpe ou dificulte a produção dos elementos necessários à formação do convencimento judicial. Busca-se, enfim, propiciar um clima de franco e irrestrito acesso ao material probatório, afastando possíveis óbices que a continuidade do agente no exercício do cargo, emprego, função ou mandato eletivo poderia proporcionar. Por evidente, a medida cautelar vai alcançar qualquer cargo ou função que diga respeito ao objeto da instrução processual, não aqueles totalmente estranhos ao fato apurado (v.g., o agente, além de Secretário Estadual de Fazenda, leciona na Universidade do Estado, verificando-se que a conduta apurada ocorreu no exercício da função de Secretário).

A única justificativa plausível para a determinação prevista no art. 20, parágrafo único, é a indiscutível criação de obstáculos pelo agente à colheita da prova, não se prestando a medida a afastar do cargo, emprego ou função o acusado de improbidade em razão da grande probabilidade de ser realmente ímprobo, como forma de garantia à ordem pública ou antecipação da pena.

A medida em comento recebe um “plus” em relação as demais cautelares. Além de preencher os tradicionais requisitos do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*, estes na medida ora analisada têm particularidades suficientes para diferenciá-la das demais espécies de cautelares. Sendo uma específica cautelar probatória, os requisitos exigidos para sua concessão deverão levar em consideração essa realidade.

Enquanto nas cautelares em geral o *fumus boni iuris* diz respeito à probabilidade de o direito material existir, nas cautelares probatórias diz respeito ao direito à prova, em nada se referindo ao direito material, devendo o autor demonstrar que tem o direito a produzir determinada prova.

Quanto ao *periculum in mora*, a medida assume uma peculiaridade em relação as regulares cautelares probatórias que se apoiam em um perigo temporal, a analisada medida também se justifica no perigo de a prova não poder ser produzida, mas tal risco não decorre do tempo, mas sim da conduta do investigado. O momento de produzir a prova não estará sendo antecipado, o *periculum in mora*, nesse caso, não decorre do tempo necessário à produção da prova, mas sim da conduta adotada pelo acusado da prática de ato de improbidade administrativa.

Obviamente, em casos como o presente, onde a cautelar é direcionada a detentor de mandato popular, deve-se ter redobradas cautelas. O princípio democrático impõe respeito ao mandato popular. O povo pode errar, pode fazer uma má escolha, pode eleger um mau administrador público, mas essa escolha deve ser respeitada. Apenas excepcionalmente, é que pode ocorrer, com as cautelas devidas, a mitigação do direito ao exercício do mandato popular.

Com isso não se quer dizer que o Detentor de Mandato tudo pode, a cautela do Judiciário e o

respeito a vontade das maiorias deve ceder em casos extremos, onde o Estado-juiz é chamado para exercer sua missão *contramajoritária*. Mas para isso deve se ater aos limites legais e constitucionais que lhe são franqueados, de modo a se interpretar de forma restrita as contenções as manifestações democráticas.

Pretende o requerente conferir um condão de tutela de evidência ao afastamento provisório, ao trazer vários elementos que realmente conferem plausibilidade de condutas ímprobadas.

Não é pelo simples fato de tramitarem diversas ações imputando condutas ímprobadas ao Prefeito, por mais farto material probatório que estas ostentem, que se permite ao Judiciário afastar o requerido de sua função.

*Mutatis Mutandi*, o afastamento temporário equivaleria no processo penal a uma prisão provisória, e do mesmo modo, a demonstração do perigo da gestão atual, seria o mesmo que demonstrar o “perigo a ordem pública” previsto no art. 312 do CPP.

Novamente, nos valemos das lições de Emerson Garcia e Rogério Pacheco:

Pensamos, assim, ser impossível a invocação da regra contida no art. 20 com vistas ao afastamento do agente público como forma de garantia à “ordem pública”, mesmo a título do denominado poder geral de cautela do magistrado, o que somente será viável, se for o caso, na esfera criminal, onde há expressa previsão a respeito (art. 312 da Lei de Ritos).

Assim, caso o Ministério Público entenda que possui material suficiente, pode fazer uso deste da seara penal para promover eventual afastamento, utilizando-se dos instrumentos que o procedimento criminal prevê.

Logo, o argumento de evidência de atos de improbidade não é fundamento legal para afastamento temporário.

No entanto, entendo que a medida postulada poderia ser deferida com base em outro argumento, atendendo aos limites do art. 20, parágrafo único da LIA.

Como bem narrou a petição inicial, ficou evidenciado que apesar de inúmeros ofícios expedidos, estes foram ignorados. Cabe aqui então perquirir qual a utilidade destas requisições ministeriais?

Sem dúvida, se prestam a produzir material probatório para embasar pedido condenatório de improbidade administrativa. Nesse ponto sim, encontro fundamento para o afastamento do Réu ADAIL JOSÉ FIGUEIREDO PINHEIRO, pois, ao se negar ou dificultar as informações requisitadas pelo Parquet, aparenta colocar em risco a instrução processual.

No ponto tenho atendido em concreto os dois requisitos especiais para a concessão do afastamento temporário previsto no parágrafo único do art. 20 da lei 8.429/90.

**1. O qualificado fumus boni iuris – Direito em produzir provas** – Que no caso do Ministério Público advém de seu dever de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis e principalmente das prerrogativas constitucionais que lhe são asseguradas para cumprir esse mister, como destaque do art. 129 da CRFB/88:

**Art. 129.** São funções institucionais do Ministério Público:

**II** - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

**III** - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

**VI** - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

Reconhece-se que muitas vezes as requisições Ministeriais mostram-se desgastantes, sobretudo com demasiadas tarefas que a vida pública hodiernamente exige do Administrador. Entretanto, essas se mostram necessárias, até mesmo para que os Órgãos de Execução não promovam lides temerárias, sendo poderoso instrumento de investigação que deve ser respeitado e privilegiado.

De igual forma, não cabe ao Ministério Público a arbitrariedade e desproporcionalidade, devendo este ser sensível a pedidos de dilações no oferecimento de informações quando devidamente justificados.

Todavia não se deve perder de vista que não há qualquer margem de discricionariedade em responder aos ofícios ministeriais, advindo consequências do seu descumprimento. Nesse sentido Emerson Garcia em sua obra Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico. Ed. 2017.



As requisições formuladas pelo Ministério Público obrigam aos órgãos e entidades da administração pública de todos os Poderes e níveis da Federação. Especificadas as informações, os exames periciais e os documentos requisitados, bem como o procedimento que irão instruir, terá o destinatário da requisição o dever de atendê-la, não lhe sendo dado avaliar a sua conveniência e oportunidade. Em sendo necessário, inexistindo óbice a que a requisição alcance os documentos originais, transferindo-se para o membro do Ministério Público o dever de zelar pela sua conservação.

O desatendimento da requisição, além de possibilitar a impetração de mandado de segurança, sujeitará o agente às sanções do art. 10 da Lei n. 7.347/1985 (“Constitui crime ... a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público.”) e do art. 11, II, da Lei n. 8.429/1992 (“retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício”).

**2 – O qualificado periculum in mora – conduta do requerido** - que como assevera o Prof. Daniel Amorim “A medida de afastamento ora analisada também se justifica no perigo de a prova não poder ser produzida, mas tal risco não decorre do tempo, mas sim da conduta do investigado”.

No caso concreto foi trazido farto elemento demonstrando que foram expedidas diversas requisições, sendo as mesmas ignoradas. Momento em que, novamente ressalta-se, pode haver casos em que há uma maior dificuldade em prestar as informações requisitadas, mas para tais situações, possível requerer dilação para o envio, o que certamente será atendido pelo ombudsman, que como agente estatal se sujeita aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Tenho assim como ocorrida a hipótese de incidência do parágrafo único do art. 20 da LIA por conduta omissiva do réu ADAIL JOSÉ FIGUEIREDO PINHEIRO sendo a medida necessária para a regular instrução processual.

Entretanto, novamente pego por empréstimo a Teoria do Processo Cautelar Criminal, ao afirmar que, assim como a prisão, deve ser o afastamento a ultima ratio.

Se a medida cautelar de afastamento do agente público já é excepcional, quando o agente público tem mandato eletivo a medida deve ser ainda mais excepcional, e isso por duas razões óbvias: (i) o afastamento de agente público eleito pela vontade popular é sempre medida drástica que deve ser evitada, em razão do princípio esculpido em nosso texto constitucional de que o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos diretamente, nos termos da Constituição Federal;(ii) o mandato tem prazo determinado, de forma que o afastamento poderá funcionar como uma “cassação branca”. FERRARESI, Eurico. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Método, 2011. p. 229

Logo, ao menos no momento, entendo que conferir prazo para que o chefe do executivo municipal sane a omissão em prestar as informações requisitadas, é medida menos gravosa, e que, uma vez desrespeitada, conferirá maior segurança a este juízo de que realmente pretende o requerido dificultar o processo, sendo assim forçoso seu afastamento.

Já em relação aos demais requeridos, entendo que por estarem hierarquicamente subordinados ao primeiro, não há razão para que lhes fixe termo.

### **Indisponibilidade da totalidade dos bens do primeiro requerido.**

Em relação ao pedido de indisponibilidade dos bens, no que pese entender haver plausibilidade nos fatos imputados, e, ao menos para o STJ, ser este fator suficiente para a decretação da medida, já que encarado pela Corte como verdadeira tutela de evidência. Entendo que a medida ainda não se mostra necessária, razão pela qual, no momento tenho por indeferi-la.

**Desta forma, concedo o prazo de 20 (vinte) dias para que o réu ADAIL JOSÉ FIGUEIREDO PINHEIRO, na qualidade de Prefeito do Município de Coari/AM, apresente as respostas ao Ofícios e Requisições Ministeriais contidos na petição inicial dos presentes autos, ou, apresente justificção razoável para o seu não cumprimento, sob pena de extrapolado tal prazo, estar caracterizada a necessidade do afastamento temporário da função de prefeito da municipalidade.**

Indefiro o pedido cautelar de afastamento dos demais requeridos, por entender a medida acima, no momento, suficiente a preservação do processo.

Indefiro a cautelar de indisponibilidade de bens do requerido ADAIL JOSÉ FIGUEIREDO PINHEIRO, por não ser esta, no momento, necessária.

Intime-se expressamente o primeiro requerido para providenciar as requisições ministeriais no prazo de 20 dias.

NOTIFIQUEM-SE os Requeridos para apresentarem resposta escrita à inicial, nos termos do artigo 17, § 7º, da Lei 8.429/92, podendo instruí-la com documentos e justificções, no prazo de 15 dias.

NOTIFIQUE-SE o município de Coari para que se manifeste a respeito do artigo 17, parágrafo 3º da Lei 8.429/92, para que informe se possui interesse em integrar a presente lide.

Após a apresentação das respostas, DÊ-SE VISTA ao MINISTÉRIO PÚBLICO para manifestação acerca de seu conteúdo, pelo mesmo prazo.

Por fim, venham os autos conclusos para decisão acerca do recebimento ou não da inicial.

Atente-se para o disposto no art. 212, §2º, do Código de Processo Civil.

Cumpra-se, expedindo-se o necessário.

**Coari, 2 de Julho de 2018.**

*André Luiz Muquy*  
*Juiz de Carreira Substituto*