

RECLAMAÇÃO 70.400 RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI
RECLTE.(S) : MANOELA RAMOS DE SOUZA GOMES ALVES
ADV.(A/S) : LUIS FELIPE SALOMÃO FILHO E OUTRO(A/S)
RECLDO.(A/S) : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
BENEF.(A/S) : ROMULO CARVALHO DE ALMEIDA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO:

Cuida-se de reclamação constitucional, com pedido liminar, ajuizada por Manoela Ramos de Souza Gomes Alves contra decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), nos autos do AI nº 0054236-57.2024.8.19.0000 (acessório à Ação de Improbidade Administrativa nº 0800580-75.2024.8.19.0058), mediante a qual se teria afrontado a eficácia do que decidido nas ADI nºs 6.331, 7.042 e 7.043, na ADC nº 45 e nos RE nºs 656.558 (vinculado ao Tema nº 309 da Repercussão Geral) e 610.523.

Manoela Ramos de Souza Gomes Alves afirma que foi eleita para o exercício do mandato eletivo de Chefe do Poder Executivo do Município de Saquarema, no período de 1º/1/20 a 31/12/24.

Notícia que “o Vice-Prefeito passou a integrar grupo político adversário da Prefeita, tendo lançado sua PRÉ-CANDIDATURA AO CARGO DE PREFEITO, encontrando-se em plena pré-campanha para as próximas eleições municipais”.

Diz que, em 5/2/24, teve contra si (na condição de Prefeita de Saquarema) - em litisconsórcio passivo com pessoas físicas e pessoas jurídicas - ajuizada a Ação de Improbidade Administrativa nº 0800580-75.2024.8.19.0058.

Manoela Ramos de Souza Gomes Alves alega que, por meio da decisão reclamada, o Desembargador Relator decidiu liminarmente o AI nº 0054236-57.2024.8.19.0000, assentando a regularidade da representação do Município de Saquarema pelo Vice-Prefeito por “impedimento” da

prefeita”, e determinado seu afastamento do exercício do cargo de Prefeita de Saquarema, pelo prazo de 90 (noventa) dias, bem como a indisponibilidade dos bens dos demandados na ação de improbidade administrativa.

Aduz que o julgado no AI nº 0054236-57.2024.8.19.0000 ofende o devido processo legal, por supressão de instância e violação do direito ao contraditório e à ampla defesa, uma vez que o recurso fora interposto contra despacho de mero expediente, exarado pelo Juízo da Comarca de Saquarema para certificação de decurso de prazo para a Procuradoria Municipal se manifestar na ação de improbidade (havendo, anteriormente, apenas despachos determinado **i**) a intimação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro para se manifestar quanto à legitimidade da representação do Município de Saquarema pelo Vice-Prefeito e **ii**) a intimação da Procuradoria do Município de Saquarema).

Sustenta que a decisão reclamada foi proferida sem se considerar as providências adotadas pelo governo local para solucionar e/ou impedir as alegadas irregularidades, bem como sem estar fundamentada em qualquer ato a si diretamente imputado, reforçando essa alegação ao afirmar que “nenhuma decisão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro [teria imputado] qualquer ato ou responsabilidade para a Prefeita”.

Manoela Ramos de Souza Gomes Alves pondera, assim, que os fatos controvertidos na Ação de Improbidade Administrativa nº 0800580-75.2024.8.19.0058 não são atuais, bem como que a demanda nesses autos

“nada mais é do que uma repetição de ações judiciais anteriores, consubstanciadas na Ação de Improbidade Administrativa proposta pelo Ministério Público (processo n. 0806744-90.2023.8.19.0058 – doc. 6) e em duas Ações Populares proposta por Jorge Eduardo Rodrigues Soares (processo n. 0806557-82.2023.8.19.0058 e n. 0181224-57.2023.8.19.0001 – docs. 7 e 8), distribuídas em 2023.

17. Na supracitada Ação de Improbidade Administrativa proposta pelo Ministério Público, ente detentor do maior volume de elementos sobre os acontecimentos que deflagrou o inquérito civil público, sequer há pedido liminar de afastamento de ocupantes de cargos do Poder Executivo Municipal.

18. Ainda, na Ação Popular n. 018224-57.2023.8.19.0001, o pedido liminar para afastamento da Prefeita Municipal foi negado pelo MM. Juízo de Plantão da Comarca de Rio Bonito/RJ (doc. 9).

Ainda quanto à decisão proferida no AI nº 0054236-57.2024.8.19.0000, a reclamante sustenta que a atuação do Desembargador Relator é contraditória com decisão anterior de sua relatoria, nos autos do Processo nº 0041088-76.2024.8.19.0000 (também acessório à Ação de Improbidade Administrativa nº 0800580-75.2024.8.19.0058), quando não conheceu do agravo de instrumento, assentando a impropriedade da via para questionar despacho de mero expediente, com fundamento no art. 1.001 do CPC.

Especificamente quanto aos paradigmas, a reclamante argumenta que o STF, ao analisar as ADI nºs 7.042 e 7.043 e decidir pela “declaração de inconstitucionalidade parcial, com interpretação conforme sem redução de texto de dispositivos da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa”, teria ponderado sobre a possibilidade de “ocorrência de cenários de contradição, em que um mesmo órgão legitimado para a propositura da ação encontrar-se-ia obrigado a contradizê-la em juízo”.

Manoela Ramos de Souza Gomes Alves defende que “[o] desvirtuamento do entendimento do STF se fez presente no caso objeto de análise a atrair a necessária cassação da r. decisão reclamada”, uma

vez que, não obstante tenha sido indicado o Município de Saquarema no polo ativo da Ação de Improbidade Administrativa nº 0800580-75.2024.8.19.0058, a pretensão deduzida nos autos é de titularidade do Vice-Prefeito do Município de Saquarema, o qual teria “outorga[do] procuração a advogados privados, estranhos aos quadros da advocacia pública municipal”, para a propositura da demanda.

No ponto, esclarece que

“[o] Município de Saquarema vem, ao menos sobre o aspecto nominal, atuando nos dois polos da demanda e, conseqüentemente, peticionando em lados opostos: como ‘autor’, na figura do Vice-Prefeito, e como defendente/interveniente na qualidade de ‘pessoa jurídica interessada’, representado pela Procuradoria do Município.

54. De fato, o Município de Saquarema, tempestivamente e legitimamente representado pela sua Procuradoria-Geral, impugnou judicialmente a atuação do Vice-Prefeito ao advogado subscritor da teratológica Ação de Improbidade Administrativa, posto não possuir legitimidade nem atribuição legal de representar, ativa ou passivamente, o Município de Saquarema em juízo, constituindo ilegalmente advogados particulares que não integram a Advocacia Pública para representarem judicialmente o ente municipal.”

Pondera que é irregular a representação do Município de Saquarema pelo Vice-Prefeito na contratação da advocacia privada, uma vez que o ente municipal possui Advocacia Pública regularmente constituída no exercício da sua autonomia, conforme julgado na ADI nº 6331 e disciplinado na Lei municipal nº 1.192/12; bem como porque, excepcionalmente admitida, a contratação da advocacia privada pelo ente público se submete ao “devido processo administrativo, ainda que ocorrendo a contratação por inexigibilidade de licitação e de forma

RCL 70400 / RJ

gratuita”, entendimento que teria sido explicitado no julgamento conjunto dos RE nºs 656.558 (vinculado ao Tema nº 309 da Repercussão Geral) e 610.523 e da ADC nº 45, já havendo

“maioria formada a acompanhar tese sugerida pelo Eminente Relator, Min. Luis Roberto Barroso (total de oito votos favoráveis), entende[ndo] que ‘São constitucionais os arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993, desde de que interpretados no sentido de que a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação, além dos critérios já previstos expressamente (necessidade de procedimento administrativo formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço), deve observar: (i) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e (ii) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado’.”

A reclamante defende que a decisão reclamada - ao conjecturar que “[o] fato do Procurador-Geral ser indicado pela Prefeita e [...] eventualmente ter vínculos com pessoas próximas a ela toda a estrutura da Procuradoria, ainda que composta de procuradores efetivos”, conduziria à inaptidão da Procuradoria do Município de Saquarema para atuar na defesa do interesse público mediante o ajuizamento de ação de improbidade administrativa -

“contraria a estrutura das procuradorias que podem ter seus Procuradores-Gerais designados fora por advogados não integrantes da carreira, inclusive como reconhecido em diversas decisões por este e. STF, a luz do que é previsto na Constituição da República Federativa do Brasil para o Ministro-Chefe da Advocacia-Geral da União (art. 131, § 1º).”

Manoela Ramos de Souza Gomes Alves conclui que

“[o] Sr. Vice-Prefeito do Município de Saquarema – e por sua vez, a decisão reclamada – violou todos os postulados sedimentados por este E. STF no julgamento das supracitadas ações constitucionais. Primeiro, porque o Vice-Prefeito não tem legitimidade para propositura de Ação de Improbidade Administrativa. Em segundo lugar, porque existe Procuradoria Municipal constituída, com procuradores efetivos, que tem o poder-dever de atuar em favor do ente público. Em terceiro lugar, porque a contratação direta de advogado particular pelo Vice-Prefeito, mesmo que de forma gratuita, não atendeu aos requisitos mínimos de instauração de procedimento administrativo formal de escolha do profissional nem seguiu aos requisitos para a inexigibilidade de contratação.

[...]

50. Com efeito, o ajuizamento da ação de improbidade administrativa e a consequente possibilidade de imposição de severas sanções políticas, inclusive de medidas cautelares (como o afastamento de ocupantes de cargos políticos) não pode estar sujeita aos influxos de interesses partidários ou eleitorais, como ocorreu no caso vertente. A Ação de Improbidade Administrativa não pode ser empregada como um instrumento de briga política.

[...]

56. No caso concreto, o Vice-Prefeito deturpou o comando exarado pelo STF quanto à Lei n. 14.230/2021 para promover a ruptura institucional do Município de Saquarema, com manifesto prejuízo a administração pública, o que culminou na teratológica r. decisão monocrática reclamada que determinou o afastamento da legítima Prefeita eleita.”

A reclamante requer

“(i) [o] deferimento da liminar, inaudita altera pars, para sustar de imediato e integralmente os efeitos da r. decisão monocrática proferida pelo e. TJRJ no Agravo de Instrumento n. 0054236-57.2024.8.19.0000, com o conseqüente retorno da Reclamante para o cargo de Prefeita, para o qual foi democraticamente eleita, tendo em vista à grave lesão à ordem pública, nos termos do art. 989, II, do CPC;

[...]

(v) Ao final, [que] seja julgada totalmente procedente a presente Reclamação, determinando-se a cassação definitiva da r. decisão proferida pelo E. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.”

Por meio da Petição nº 96.224/2024 (eDoc. 36), Romulo Carvalho de Almeida comparece espontaneamente nos autos da presente ação, apresentando contestação.

Informa que a decisão reclamada foi proferida nos autos do Agravo de Instrumento nº 0054236-57.2024.8.19.0000, o qual fora “interposto no âmbito de ação civil pública movida pelo Município de Saquarema sob a representação de seu Vice-Prefeito, figurando no polo passivo a Prefeita, ora reclamante, em razão da prática de atos de improbidade administrativa”.

Alega que, por meio da decisão reclamada,

“a possibilidade de o vice-Prefeito representar a prefeitura, na hipótese, baseou-se nos seguintes argumentos:

(a) excepcionalidade da situação (*‘situação absolutamente inusitada’*);

(b) a própria prefeita era responsável pela prática de

atos ímprobos (*'...Sra. Prefeita Manoela Alves como a principal responsável pelos atos ímprobos...'*);

(c) a rede familiar da prefeita era interessada nos contratos impugnados (*'...intrincada rede familiar da Exma. Sra. Prefeita Manoela Alves como interessada, direta ou indiretamente, em vultosos contratos firmados pela Administração Pública'*);

(d) inércia da Procuradoria Geral do Município de Saquarema (*'...a Procuradoria Geral do Município de Saquarema se manteve inerte'*);

(e) o impedimento do art. 61 da Lei Orgânica do Município de Saquarema deve ser entendida em lato sentido, para legitimar a atuação do vice-prefeito, tendo em visto o manifesto conflito de interesses envolvendo a Prefeita e própria Procuradoria, que agia sob a sua determinação (*'...a expressão impedimento contida no artigo 61 da Lei Orgânica do Município de Saquarema deve ser entendida em lato sentido, de tal forma que abranja a possibilidade retratada nos autos, qual seja, a de manifesto conflito de interesses envolvendo a Sra. Prefeita'*);

(f) há fortes indícios de 'sangria' nos cofres públicos municipais (*'...graves os indícios de que há uma diuturna sangria no erário público do Município'*).

(g) A procuradoria do Município não descumpriria as determinações da prefeita pelo fato de esta estar no cargo, o que justificava a contratação de advogado privado (*'...Procuradoria do Município não cumpriria qualquer determinação sua estando a Sra. Prefeita Manoela Alves em atividade'*);

(h) O Vice-prefeito oficiou a procuradoria do município, que se manteve inerte (*'Vice-Prefeito oficiou à Procuradoria Geral do Município de Saquarema solicitando*

informações que, embora protocoladas, sequer foram respondidas’).

Romulo Carvalho de Almeida defende que, por meio da presente reclamação, se pretende submeter ao STF debates relacionados à “representação dos municípios pelo vice-prefeito” e à “contratação de advogado privado para, munido de procuração outorgada pelo Vice-prefeito, realizar o ajuizamento da ação”, os quais seriam de “natureza infraconstitucional”. No ponto, alega que

“a petição inicial da reclamação incorre, data vênua, em grave equívoco quanto aos conceitos de representação institucional e capacidade postulatória. É inequívoco que o município pode ser representado tanto por prefeito municipal (ou por vice-prefeito) quanto por procurador municipal, como prevê o artigo 74 do CPC. Porém, representado, em juízo, por prefeito ou, no seu impedimento, por vice-prefeito, o município terá suas petições subscritas por advogado, que é o profissional dotado de capacidade postulatória. O advogado fará a defesa técnica dos interesses da municipalidade, devendo possuir poderes nos autos conferidos, por meio de procuração, pelo prefeito ou pelo vice-prefeito, que representam o município em juízo. Já os procuradores municipais podem também os representar, independentemente de procuração. A reclamação em epígrafe, data vênua, confunde os conceitos.”

Sustenta que o conteúdo da decisão reclamada não possui aderência estrita com a temática decidida nas ADI nºs 7.042 e 7.043, mediante as quais o STF “[decidiu] ser inconstitucional a restrição ao Ministério Público da legitimidade ativa para se promover a propositura de ação de improbidade” e “afirmou a possibilidade de o ente federativo (na hipótese, o Município) também promover o ajuizamento”.

No tocante à ADI nº 6331, Romulo Carvalho de Almeida argumenta que o STF, no paradigma, analisou a constitucionalidade de “norma constante da Constituição do Estado de Pernambuco”; enquanto o caso concreto foi solucionado a partir de “interpretação da Lei Orgânica Municipal e [da] legislação federal”. Dessa óptica, aduz que a reclamação não deve ser conhecida, ante a inadmissibilidade da tese da ‘transcendência dos motivos determinantes’.

Alega, ainda, que, por meio do julgado na ADI nº 6331, o STF

“em nenhum momento impediu a contratação de advogados privados. Pelo contrário, afirmou que mesmo os municípios que tivessem procuradoria poderiam fazê-lo, desde que se verificassem as ‘situações excepcionais em que também à União, aos Estados e ao Distrito Federal pode ser possível a contratação de advogados externos’. Foi o que ocorreu no caso ora em exame, [...]”

Por fim, Romulo Carvalho de Almeida sustenta que o julgamento conjunto dos RE nºs 656.558 (vinculado ao Tema nº 309 da Repercussão Geral) e 610.523 e da ADC nº 45 não foi concluído, razão pela qual não há que se falar em decisão do STF cuja eficácia estaria sendo violada pela autoridade reclamada. Outrossim, argumenta que a regularidade da representação em juízo do Município de Saquarema por advocacia privada foi decidida pela autoridade reclamada a partir das peculiaridades do caso concreto, quais sejam: “(a) a inadequação da propositura da ação pela procuradoria, nas circunstâncias excepcionais do caso, e (b) o fato de a ação ter sido proposta pro bono.”

Romulo Carvalho de Almeida requer que “não seja conhecida a reclamação; ou, caso processada, seja julgada improcedente”.

É o relatório. **Decido.**

De início, registro que a ADC nº 45 foi retirada de julgamento em ambiente virtual, em 23/10/20; não tendo sido reiniciado o seu julgamento

até a presente data. Quanto aos RE n^{os} 656.558 (vinculado ao Tema n^o 309 da Repercussão Geral) e 610.523, os autos se encontram com vista para o Ministro **André Mendonça**, estando suspenso seu julgamento conjunto no Plenário do STF. Não há, portanto, nos referidos processos (ADC n^o 45 e RE n^{os} 656.558 e 610.523), decisão proferida pelo STF com eficácia obrigatória, razão pela qual não conheço da reclamação com esses paradigmas.

Nas ADI n^{os} 7.042 e 7.043, julgadas em conjunto, após amplo debate e no que interessa para a solução da presente reclamação, o Plenário do STF decidiu pela

“declara[ção de] inconstitucionalidade parcial, com interpretação conforme sem redução de texto, do caput e dos §§ 6^o-a e 10-c do art. 17, assim como do caput e dos §§ 5^o e 7^o do art. 17-b, da lei 8.429/1992, na redação dada pela lei 14.230/2021, de modo a **restabelecer a existência de legitimidade ativa** concorrente e disjuntiva entre o ministério público e as **pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa** e para a celebração de acordos de não persecução civil”. (ADI n^o 7.042, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, ata de julgamento publicada no DJe de 5/9/22, acórdão publicado no DJe de 28/2/23 - grifo nosso)

Aponta-se, também, como paradigma, a decisão proferida na ADI n^o 6.331, fundada em entendimento consolidado no STF de que a organização de advocacia pública (art. 131 e 132 da CF/88) não constitui norma constitucional de observância obrigatória pelos Municípios, decorrendo sua instituição de escolha feita no exercício da prerrogativa de auto-organização do ente local, consideradas suas particularidades.

Dessa perspectiva, e a partir da disciplina do art. 37, inc. II, da CF/88, a ADI n^o 6331 foi julgada parcialmente procedente

“para: (i) conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 81-A, caput, da Constituição do Estado de Pernambuco, no sentido de que **a instituição de Procuradorias municipais depende de escolha política autônoma de cada município, no exercício da prerrogativa de sua auto-organização**, sem que essa obrigatoriedade derive automaticamente da previsão de normas estaduais; (ii) declarar a inconstitucionalidade do § 1º e do § 3º do art. 81-A da Constituição do Estado de Pernambuco, tendo em vista que, **feita a opção municipal pela criação de um corpo próprio de procuradores, a realização de concurso público é a única forma constitucionalmente possível de provimento desses cargos (art. 37, II, da CRFB/88), ressalvadas as situações excepcionais em que também à União, aos Estados e ao Distrito Federal pode ser possível a contratação de advogados externos, conforme os parâmetros reconhecidos pela jurisprudência desta Corte**”. (Rel. Min. **Luiz Fux**, Plenário, ata de julgamento publicada no DJe de 15/4/24, acórdão publicado no DJe de 25/4/24 - grifos nossos)

A presente reclamação volta-se contra decisão proferida pelo Desembargador da 7ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, nos autos do Agravo de Instrumento nº 0054236-57.2024.8.19.0000, a qual transcrevo parcialmente:

“Trata-se de recurso de Agravo de Instrumento tirado contra decisão proferida no index 118297733 do processo nº 0800580-75.2024.8.19.0058 pelo r. Juízo de Direito da 2ª Vara da Comarca de Squarema, vazada nos seguintes termos:

Certifique o cartório acerca do decurso de prazo para a Procuradoria se manifestar.

Na origem, o **MUNICÍPIO DE SAQUAREMA (ora representado pelo Sr. Vice-Prefeito) propôs ação de improbidade administrativa** contra MANOELA RAMOS DE

SOUZA GOMES ALVES, ANTONIO PERES ALVES, ANTONIO CESAR ALVES, RAISSA CARVALHO LEITE BRAGA, ALAN OLIVEIRA DE SOUZA, LUIZ ALBERTO RANGEL BORGES, TATIANA DE MATOS BOZZA, WALESKA MUNIZ LOPES GUERRA, NILDON DE MATOS VIEIRA JUNIOR, JESSICA ABRAHAO MORAES DE MATOS, JOÃO ALBERTO TEIXEIRA OLIVEIRA, MATHEUS RODRIGUES DA COSTA NETO, INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO, PESQUISA E INOVACAO, MAR MARKETING INTEGRADA LTDA e PROJETO SOCIAL CRESCE COMUNIDADE - PRIMA QUALITA.

[...]

No id. 100678147, veio aos autos manifestação do **MUNICÍPIO DE SAQUAREMA**, representado por seu **Procurador-Geral do Município, Claudius Valerius Malheiros Barcellos**, por via da qual foi requerida a declaração de nulidade da procuração outorgada pelo Vice-Prefeito para que **advogado particular** propusesse a presente ação de improbidade administrativa e, considerando os termos do artigo 68 da Lei Orgânica Municipal, declarar a **ilegitimidade da representação do Vice-Prefeito, que não pode postular judicialmente em nome do Município.**

[...]

ESTE É O RELATÓRIO. PASSO A DECIDIR.

Antes de se passar ao exame do pedido de antecipação de tutela recursal, se mostra necessário avaliar questões prejudiciais. A primeira delas diz respeito à **licitude (legitimidade) do Exmo. Sr. Vice-Prefeito para representar o Município de Saquarema, dado o fato incontroverso de que a atual Prefeita eleita está em plena atividade.** Ao depois, cumpre examinar a coexistência de duas ações de improbidade administrativa, para verificar eventual litispendência.

No que se refere à **licitude da atuação do Vice-Prefeito como legítimo representante do Município para a propositura desta ação de improbidade administrativa**, é preciso considerar relevantes aspectos. Se por um lado a atuação do Vice-Prefeito só esteja legitimada na hipótese de impedimento da Sra. Prefeita Manoela (artigo 61 da Lei Orgânica do Município de Saquarema), por outro lado há, no caso de que se trata, situação absolutamente inusitada. Com efeito, a petição inicial aponta gravíssimos fatos lesivos ao erário público, alguns dos quais têm sido objeto de medidas tomadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE e alvo de dezenas de reportagens em jornais e em programas da Rede Globo - RJTV.

Ocorre que a petição inicial da ação de improbidade administrativa aponta a Sra. Prefeita Manoela Alves como a principal responsável pelos atos ímprobos, não bastasse sua condição de gestora do patrimônio público.

[...]

Quase todas as **leis orgânicas municipais se utilizam da expressão impedimento do Prefeito para justificar a atuação do Vice**. Esta expressão deve abranger qualquer fato ou circunstância que iniba o Prefeito de agir de acordo com suas responsabilidades legais.

Resta, por isso, evidente que a **expressão impedimento contida no artigo 61 da Lei Orgânica do Município de Saquarema deve ser entendida em lato sentido**, de tal forma que abranja a **possibilidade** retratada nos autos, qual seja, a **de manifesto conflito de interesses envolvendo a Sra. Prefeita**.
[...]

Esta **representação anômala (extraordinária) do Vice-Prefeito atuando em nome do Município de Saquarema** se justifica não apenas pela inércia dos órgãos competentes. São

graves os indícios de que há uma diuturna sangria no erário público do Município e isto configura o mais elementar interesse público de contribuintes e cidadãos saquaremenses, que não pode estar a reboque de questiúnculas processuais. O caso reclama urgência.

No Direito Brasileiro não é estranha a legitimação anômala porque a própria lei, por exemplo, prevê que o Juiz nomeará curador especial ao incapaz se não tiver representante legal ou se os interesses deste colidirem com os daquele (artigo 72, I do Código de Processo Civil). Diante de uma situação em que o indivíduo (normalmente por doença) não possa agir em Juízo, o **Juiz nomeia qualquer pessoa**, parente ou não, como curador daquele que está **incapacitado ou impedido de fazer valer seus direitos perante o Poder Judiciário**. Nos plantões judiciais, aliás, esta situação é relativamente corriqueira.

Por essa vertente de raciocínio, **parece absolutamente natural que o Vice-Prefeito tenha contratado advogados particulares** (que estão atuando gratuitamente – fls. 72 do anexo 1 deste agravo de instrumento) porque **a Procuradoria do Município não cumpriria qualquer determinação sua estando a Sra. Prefeita Manoela Alves em atividade**. Tanto isso é verdade, que o Vice-Prefeito oficiou à Procuradoria Geral do Município de Saquarema solicitando informações que, embora protocoladas, sequer foram respondidas (fls. 71 do anexo 1).

Ainda à guisa de preliminar, é importante desde logo enfrentar eventual ocorrência de litispendência entre a presente ação de improbidade e aquela que está em curso na mesma 2ª Vara da Comarca de Saquarema (processo nº 0806744-90.2023.8.19.0058). A leitura das respectivas iniciais revela que em ambas as ações são distintos os réus (à exceção da Sra. Prefeita) e, sobretudo, distintas as causas de pedir.

Na primeira ação de improbidade, proposta pelo

Ministério Público (processo nº 0806744-90.2023.8.19.0058), os réus são MANOELA RAMOS DE SOUZA GOMES ALVES, LUCAS AMORIM FLORIANO, ÂNGELA MARIA DE OLIVEIRA SANTOS, EMERSON PAULO SARTORI VALIM, MARCUS VINICIUS COELHO, PRIDE ESPORTES, SEJJA SPORTS e TRIGGO ALIMENTOS LTDA.

Já na presente ação, proposta pelo Município de Saquarema (processo nº 0800580-75.2024.8.19.0058), os réus são MANOELA RAMOS DE SOUZA GOMES ALVES, ANTONIO PERES ALVES, ANTONIO CESAR ALVES, RAISSA CARVALHO LEITE BRAGA, ALAN OLIVEIRA DE SOUZA, LUIZ ALBERTO RANGEL BORGES, TATIANA DE MATOS BOZZA, WALESKA MUNIZ LOPES GUERRA, NILDON DE MATOS VIEIRA JUNIOR, JESSICA ABRAHAO MORAES DE MATOS, JOÃO ALBERTO TEIXEIRA OLIVEIRA, MATHEUS RODRIGUES DA COSTA NETO, INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO, PESQUISA E INOVACAO, MAR MARKETING INTEGRADA LTDA e PROJETO SOCIAL CRESCE COMUNIDADE - PRIMA QUALITA.

Naquilo que toca à ação de improbidade proposta pelo Ministério Público (processo nº 0806744-90.2023.8.19.0058), verifica-se que as causas de pedir dizem respeito a outras personagens e outras empresas, embora sejam apontadas semelhantes irregularidades. Diante disso, se mostra evidente que os fatos em apuração no processo nº 0806744-90.2023.8.19.0058 e neste de nº 0800580- 75.2024.8.19.0058 são manifestamente distintos.

[...]

De se observar que, no caso dos autos, o próprio Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE, já chegou a determinar a paralisação de certos contratos, o que leva à conclusão de que é muito provável que tenham ocorrido diversos pagamentos indevidos e isto atrai a regra do §4º do

citado artigo 16, sendo certo que o contraditório poderá frustrar a efetividade da medida constritiva.

Isto posto, decreto a indisponibilidade dos bens de todos os réus da presente ação, observados os termos dos §§ 2º; 11; 13; e 14 do artigo 16 da Lei nº 8.429/92, no valor de R\$ 40 milhões (§6º do artigo 16 da citada Lei).

Por fim, deve ser considerado o vultoso valor dos contratos que envolviam pessoas próximas da Sra. Prefeita, seja por parentesco, seja por afinidade, seja por vínculos hierárquicos. Dessa forma, havendo graves indícios da participação pessoal da Prefeita Manoela Ramos De Souza Gomes Alves nos atos de improbidade administrativa, com base no disposto no artigo 20, §§ 1º e 2º da Lei nº 8.429/92, **decreto seu imediato afastamento do cargo pelo prazo de 90 (noventa) dias.**” (eDoc. 25 - destaques nossos).

Bem analisados os autos, tem-se que, por meio da presente reclamação, debate-se a **regularidade da tramitação da Ação de Improbidade Administrativa nº 0800580-75.2024.8.19.0058** (e, por consequência, de decisões proferidas nos processos que lhe são acessórios; em especial, o julgado no AI nº 0054236-57.2024.8.19.0000), por ter sido ajuizada pelo Município de Saquarema, representado **por advogados particulares - a despeito da existência de Procuradoria municipal regularmente instituída -, constituídos por procuração assinada pelo Vice-Prefeito - não obstante a pessoa legitimamente eleita para o cargo de Prefeita estivesse no exercício das funções.**

A análise da presente reclamação, portanto, não demanda juízo de valor acerca de fatos ou atos narrados no Processo nº 0800580-75.2024.8.19.0058 com o objetivo de se proceder à responsabilização na esfera civil por ato de improbidade, **estando a controvérsia adstrita à pertinência subjetiva da demanda, razão pela qual concluo pela pertinência do debate com o conteúdo do julgado nas ADI nºs 7.042 e**

7.043.

Nesse tocante, entendo que a circunstância de haver decisão no AI nº 0054236-57.2024.8.19.0000 - fundamentando a “licitude da atuação do Vice-Prefeito como legítimo representante do Município para a propositura desta ação de improbidade administrativa” **i)** em interpretação que amplia o sentido do “impedimento” do prefeito para sua substituição pelo vice-prefeito (disciplinada na Lei Orgânica do Município de Saquarema) ou **ii)** com referência a dispositivos que disciplinam a representação legal de pessoa incapaz para a realização dos atos da vida civil - não desnatura a pertinência do debate constitucional incidente sobre a regularidade da indicação do Município de Saquarema no polo ativo da Ação de Improbidade Administrativa nº 0800580-75.2024.8.19.0058 com o julgado nas ADI nºs 7.042 e 7.043.

Isso porque, assim como a do Ministério Público, a legitimidade das pessoas jurídicas lesadas para a propositura da ação de improbidade administrativa possui estatura **constitucional**, estando referida, nos seguintes termos, no voto proferido pelo Ministro **Alexandre de Moraes**, Relator do acórdão paradigma:

“Para o correto encaminhamento da controvérsia sob análise, portanto, mostra-se de fundamental importância realçar que a legitimidade constitucional do Ministério Público para a ação de improbidade administrativa e a **legitimidade igualmente constitucional das pessoas jurídicas lesadas para a mesma ação** possuem naturezas específicas diversas, razão pela qual encontram justificativa constitucional em dispositivos também diversos: aquela, ancorada no art. 129, III, da CF, é extraordinária; esta, decorrente dos **arts. 5º, XXXV e 23, I, da CF**, é ordinária.” (sublinhado do autor, negrito nosso)

No julgamento das ADI nº 7.042 e 7.043, não passou ao largo do convencimento do STF a consideração da possibilidade de ocorrer

omissão dolosa na repressão a atos supostamente ímprobos; tendo a circunstância, em verdade, reforçado a conclusão pelo reestabelecimento da legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa, **in verbis**:

“[...] a legitimidade ativa concorrente é a própria ferramenta capaz de evitar o uso desvirtuado da ação civil por improbidade administrativa, na medida em que, como bem apontado por BRUNO FÉLIX DE ALMEIDA, impede omissões dolosas no exercício dessa atuação sancionatória. A concorrência disjuntiva, nesse sentido, dificulta a cooptação total dos agentes institucionalmente incumbidos de *‘reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas’* e de *‘desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis’*. Transcrevo:

Neste ponto, a clássica formulação de Klitgaard e sua equação da corrupção: $C=M+D-A$ pode ser aplicada a questão. Onde a corrupção (C) é igual ao monopólio (M) do poder decisório, somado a discricionariedade (D) e subtraído do *accountability* (A) [...]. **A legitimidade ativa concorrente é exatamente a medida que mitiga os efeitos da captura política de órgãos legitimados** para ACPIA, pois se o MP foi capturado, a Advocacia Pública pode exercer a legitimidade e vice e versa.

[...]

A legitimidade ativa concorrente revela a opção por uma atuação em rede no combate à improbidade administrativa. Afasta o potencial danoso de omissões dolosas da repressão a tais atos, fortalecendo todo o sistema. Importante destacar que na sistemática [anterior] da LIA, há legitimados ativos representantes do controle interno, como a Advocacia Pública, e do externo, o MP.

Em tempos de necessidade de acreditamento e fortalecimento do controle interno, esse tipo de medida de monopólio transparece como inapropriada.

[...]

A noção do patrimônio público que deve ser defendido por carreiras típicas de estado é a de sentido amplo. Abrangente do patrimônio moral, ético, cultural, histórico, financeiro e artístico nacional (DI PIETRO, 2019). Retirar dos entes vítimas a legitimidade ativa para ACPIA é uma infantilização do papel dos mesmos no Estado democrático de direito e impeditivo de que exerçam a tutela da probidade administrativa em sua totalidade de sentido (BRUNO FÉLIX DE ALMEIDA. *Advocacia Pública e controle da probidade: proatividade e procedimento no exercício da legitimidade ativa nas ações de improbidade administrativa*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Ceará. 2020, p. 129-132)."

A ordem normativa constitucional exarada do precedente vinculante do STF enuncia, portanto, a legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa como solução para eventual conjectura de cooptação de uma das instituições legitimadas para a deflagração do contenciosos de improbidade por aspirações divergentes do interesse público; e não, como se procedeu no caso concreto em referência nesta reclamação, mediante apropriação pelo Vice-Prefeito de prerrogativa conferida à pessoa eleita para o cargo de chefe do Poder Executivo na representação do ente público.

Com efeito, a legitimidade do polo ativo da ação de improbidade administrativa pressupõe a atuação da Fazenda Pública por meio órgão ou instituição regularmente constituído.

De outro modo, considerada as severas sanções político-

administrativas previstas no art. 37, § 4º da Constituição Federal e a possibilidade de afastamento cautelar do agente público do exercício do cargo, do emprego ou da função (art. 20, § 1º, da Lei nº 8.429/92, incluído pela Lei nº 14.230/21), o sistema jurídico estará sendo usado como estratégia contra a ordem normativa vigente, sujeitando a estabilidade das instituições democráticas a influxos de interesses partidários ou eleitorais, entre outros.

Por essas razões, **defiro o pedido liminar (ad referendum da Turma) para suspender os efeitos da decisão reclamada** até o julgamento final da presente reclamação.

Cumpra-se imediatamente.

Por fim, em razão da **excentricidade processual** ocorrida nos autos de agravo, determino seja intimada a Corregedoria Nacional de Justiça para eventuais providências.

Publique-se e Intime-se.

Brasília, 9 de agosto de 2024.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

Documento assinado digitalmente