

**ASSOCIAÇÃO CARUARUENSE DE ENSINO SUPERIOR E TÉCNICO
CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA – ASCES/UNITA**

BACHARELADO EM DIREITO

**AFASTAMENTO CAUTELAR DE PREFEITO(A) NAS AÇÕES DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: medida necessária ou ofensa ao
princípio democrático?**

ISABELLA CORDEIRO DA SILVA

CARUARU

2019

ISABELLA CORDEIRO DA SILVA

**AFASTAMENTO CAUTELAR DE PREFEITO(A) NAS AÇÕES DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: medida necessária ou ofensa ao
princípio democrático?**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro
Universitário Tabosa de Almeida – ASCES-UNITA,
como requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientadora: Professora Mestra Roberta Cruz Silva.

CARUARU

2019

BANCA EXAMINADORA

Aprovado em: ___/___/_____

Presidente: Professora Mestra Roberta Cruz da Silva

Primeiro Avaliador

Segundo Avaliador

Dedico cada esforço empregado na construção deste artigo à minha querida vovó (*in memoriam*), por anos de cuidado, carinho e amor sem limites. Teu amor vive e faz viver, por tudo e para sempre serei grata.

RESUMO

O presente artigo científico versa sobre o afastamento cautelar de Prefeito(a) nas Ações de Improbidade Administrativa e busca analisar, com base no posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, se a adoção da referida medida, resguardada pelo artigo 20, parágrafo único da Lei de Improbidade Administrativa – LIA (Lei nº 8.429/92), poderia ferir o princípio democrático. Da análise dos julgados observou-se um desrespeito ao lapso temporal para duração do processo, o que implicou em afastar do cargo de Gestor Municipal os demandados nas Ações de Improbidade Administrativa por tempo superior ao permitido, culminando na impossibilidade desses Gestores em concluir seus mandatos. Portanto foi adotado o método de pesquisa hipotético dedutivo de Karl Popper, tendo em vista que a partir da análise da ausência de manutenção da medida cautelar pela própria LIA é requerido aos Tribunais Superiores que supram essa ausência, razão pela qual adotam critérios para a manutenção da medida cautelar nas Ações de Improbidade Administrativa, em consonância com o posicionamento doutrinário, analisando as decisões proferidas pelo STF e STJ no lapso temporal entre os anos de 2008 e 2018, concluindo que a retirada do Gestor Municipal do cargo que ocupa por um lapso temporal excessivo pode ensejar na ofensa ao princípio democrático.

Palavras-chaves: Improbidade Administrativa; afastamento cautelar; princípio democrático.

ABSTRACT

This paper is about mayor's precautionary removal due to administrative improbity and it seeks to analyze, based on the positioning adopted by the Federal Court of Justice and the Superior Justice Tribunal, whether this measure, ensured by article 20, single paragraph of the Law of Administrative Improbity – LAI (Law nº 8.429/92), could fail democratic principle. According to the analysis it has been noticed a disrespect towards the temporal lapse for the length of the trial, which implied in removing the indicted of Actions of Administrative Improbity from the role of City Manager for a time longer than granted, culminating the impossibility of these Managers to conclude their terms. Therefore, the hypothetico-deductive method by Karl Popper has been used in this research, given that, from the analysis of the absence of maintenance of precautionary measure by the LAI, it is required from the Superior Tribunals that they fulfill this absence, which is why they adopt criteria for the maintenance of the precautionary measure in the Actions of Administrative Improbity in consonance with the doctrinal positioning, analyzing the decisions taken by the FCJ and SJT during the temporal lapse between 2008 and 2018, concluding that the removal of the manager from their role for a excessive period of time may offend the democratic principle.

Keywords: Administrative Improbity; precautionary removal; democratic principle.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	8
1.1 Atos configuradores de Improbidade Administrativa	10
1.2 Responsáveis pela prática do ato ímprobo	13
2. AFASTAMENTO CAUTELAR DE PREFEITO(A) NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	15
2.1 Considerações acerca da aplicação da medida cautelar.....	17
2.2 Análise dos posicionamentos do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça quanto a medida cautelar de afastamento dos Prefeitos(as)	19
3. O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO EM FACE DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	26
CONSIDERAÇÕES FINAIS	31
REFERÊNCIAS	33

INTRODUÇÃO

O presente artigo científico propõe-se a analisar a efetividade da medida cautelar de afastamento de Prefeito(a) introduzidas pela Lei de Improbidade Administrativa – LIA (Lei nº 8.429/1992).

A discussão surge em razão dos muitos episódios de agentes públicos envolvidos em atos de improbidade que marcaram a história do Brasil, motivo pelo qual observa-se uma maior cobrança da população e conseqüentemente uma atuação do Poder Judiciário quanto à efetividade na persecução processual nas ações de Improbidade Administrativa.

Para tanto, faz-se necessária uma exploração acerca das disposições da LIA, que foi editada no intuito de garantir a aplicação do artigo 37, parágrafo 4º da Constituição Federal de 1988, que por sua vez prevê a suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem que haja prejuízo da ação penal cabível, àqueles que enquanto atuantes na Administração Pública venham incorrer na prática de atos ímprobos.

A própria LIA, em seus artigos 9º; 10; 10-A e 11, prevê quais atos são considerados ímprobos resumindo-se em atos que importem no enriquecimento ilícito do agente ímprobo, prejuízo ao erário, concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, bem como os atos que atentem contra os princípios da Administração Pública. Determinando também quais as sanções impostas em face desses atos de improbidade.

E, apesar do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) definir o rito processual que seguirá as ações civis e prever as medidas cautelares para a perfeita persecução processual, o legislador ao redigir a LIA cuidou em incluir, no seu artigo 20, parágrafo único, a possibilidade da aplicação de medidas cautelares necessárias para o desenvolvimento do processo, sendo uma delas o afastamento cautelar de Prefeito(a) do exercício de seu cargo.

De acordo com a redação do artigo 20, parágrafo único da LIA, a adoção da medida, será permitida desde que o demandado esteja, de alguma forma, dificultando a instrução processual e influenciando na obtenção das provas, em razão do cargo que ocupa.

A medida é adotada no intuito de garantir que não haja interferências do então Gestor Municipal, na fase instrutória do processo ao qual esteja figurando no polo passivo. Porém, a LIA apesar de resguardar a medida cautelar, não determina quais os parâmetros deverão ser analisados para a sua manutenção, fazendo com que os Tribunais Superiores atuem nesse ponto.

A discussão é necessária, tendo em vista que busca analisar os critérios adotados pelo Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça para a manutenção dessa medida cautelar nas Ações de Improbidade Administrativa, objetivando averiguar se esses critérios que justificam a manutenção da medida ferem o princípio democrático, visto que os(as) Prefeitos(as) são eleitos democraticamente para o exercício do cargo e, em razão da adoção da medida cautelar, o lapso temporal a qual perdura o processo impossibilita, em alguns casos, a conclusão do mandato deste(a) Prefeito(a).

Para tanto utiliza-se a metodologia de Karl Popper, que consiste na busca da racionalização do método dedutivo com o experimento proporcionado pelo método indutivo, em razão das hipóteses formuladas a partir da discussão, para comprovar ou não sua veracidade.

Ou seja, a partir da análise acerca da constituição do ato ímprobo em razão da aplicação da LIA, atenta-se ao fato de que a própria lei elenca as hipóteses em que a medida cautelar de afastamento do Gestor Municipal poderá ser adotada para resguardar o desenvolvimento processual, porém, apesar de prever o afastamento cautelar, é silente no aspecto da manutenção da medida, implicando em conferir a responsabilidade acerca dessa manutenção, aos Tribunais Superiores, razão pela qual fez-se necessário analisar os julgados do STF e STJ no lapso temporal entre os anos de 2008 a 2018, o que revelou uma ausência de um critério único para a manutenção do afastamento cautelar.

Esse tipo de análise evidenciou que, por parte dos Tribunais Superiores, apesar de os(as) Prefeitos(as) terem sido eleitos democraticamente, em razão da interferência no procedimento de instrução processual, são afastados de seus cargos por um lapso temporal muitas vezes indeterminados, o que ocasiona a perda, quase que integral, do exercício do mandato e ainda assim, em sua integralidade, não conseguem reaver o cargo.

Considerando a especificação e complexidade da discussão, o objetivo do presente artigo é justamente analisar as decisões e auferir se, em razão da ausência de critérios formais dispostos na LIA, as decisões são suficientes para afastar os Gestores Municipais de seus cargos, por um lapso temporal que não lhes permita concluir o mandato, mesmo sem que o processo tenha de fato findado e conseqüentemente comprovado ou não a existência de Improbidade Administrativa na atuação do(a) Prefeito(a).

1. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Decorrente do cenário político atual, qualquer discurso relativo à Improbidade Administrativa chama atenção do cidadão, que busca na efetividade da aplicação da norma, o resguardo das garantias constitucionais dispostas pelo artigo 37 (BRASIL, 1988), que regem o manejo com a atuação na Administração Pública em todas as suas esferas, àqueles que se aventuram na seara administrativa.

A relevante insatisfação com os inúmeros atos ímprobos que refletiram na Administração Pública culminou na proposta do, à época, Presidente da República Fernando Collor de Mello, da Lei nº 1.446/91 que consistia em uma revisão redacional da Lei Bilac Pinto (Lei nº 3.502/58) a qual se limitava a disciplinar a punição do servidor público, dirigente ou empregado de autarquia nas hipóteses de enriquecimento ilícito no exercício do cargo, emprego ou função pública.

A timidez do projeto lei implicou em emendas parlamentares ampliando sobremaneira o poder sancionador da norma, no intuito de efetivar sua aplicação.

Quando da edição da Lei nº 8.429 de 2 de julho 1992, popularmente conhecida pela sigla LIA – Lei de Improbidade Administrativa, fez-se em atenção ao disposto pelo parágrafo 4º do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, com o intuito de responsabilizar os agentes e terceiros, atuantes na Administração Pública, pelas práticas que importassem em atos ímprobos: “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (BRASIL, 1992).

Antes de adentrar às especificações que elenca a LIA, faz-se mister esclarecer o que é ato ímprobo, e quanto ao conceito, não há uma definição específica que precise o ato uniformemente em todo posicionamento jurídico.

Utiliza-se, portanto, o significado da palavra improbidade, a qual é derivada do latim *improbiare*, que induz falta de probidade, desonestidade ou desonradez, a plataforma de dicionário disposta no *site* do Supremo Tribunal Federal associa a palavra ao verbete “corrupção” assemelhando-se ao ato ou efeito de subornar alguém ou oferecer vantagem indevida (STF, Glossário Jurídico, 2019).

A Improbidade Administrativa caracteriza-se pelo agente que, no exercício da função, cargo, mandato ou emprego público, atua sem a devida vênua aos princípios administrativos da

legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência, expostos na Constituição Federal de 1988 como norteadores da atuação Pública e reafirmados também pela própria LIA.

Observa-se que a legalidade é princípio condicional indispensável para a prática de qualquer ato administrativo, mas não suficiente para a sua legitimidade, conforme preceitua Hely Lopes Meirelles (2005, p 92):

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Não obstante, também observa o supracitado autor (2001, p. 67), portanto, que a atuação administrativa difere da atuação na seara cível, pois indica a sujeição do administrador público aos mandamentos da Lei, razão pela qual, surge dentro desse espectro a moralidade como uma regra que, quando somada aos outros princípios, é capaz de impor limites à Administração.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p.59):

[...] o princípio da moralidade administrativa implica na obrigatoriedade para a Administração e seus agentes de atuar na conformidade de princípios éticos, compreendendo-se em seu âmbito os princípios da lealdade e boa-fé.

Hely Lopes Meirelles (2006, p.89), ao tratar da moralidade administrativa, cita o jurista luso Antônio José Brandão, que diz:

A atividade dos administradores, além de traduzir a vontade de obter o máximo de eficiência administrativa, terá ainda de corresponder à vontade constante de viver honestamente, de não prejudicar outrem e de dar a cada um o que lhe pertence – princípios de direito natural já lapidamente formulados pelos juristas romanos. A luz dessas idéias, tanto infringe a moralidade administrativa o administrador que, para atuar, foi determinado para fins imorais e desonestos, como aquele que desprezou a ordem institucional e, embora movido por zelo profissional, invade a esfera reservada a outras funções, ou procura obter mera vantagem do patrimônio confiado à sua guarda. Em ambos os casos, os seus atos são infiéis à idéia que tinha de servir, pois violam o equilíbrio que deve existir entre todas as funções, ou embora mantendo ou aumentando o patrimônio gerido, desviam-no do fim institucional, que é o de concorrer para a criação do bem comum.

O administrador não deve cingir-se apenas à legalidade ou ilegalidade, justiça ou injustiça e a conveniência e oportunidade do ato, devendo precipuamente ajustar sua conduta aos parâmetros também da moralidade.

E se o princípio da legalidade impõe ao administrador a submissão à lei, o princípio da moralidade exige que a ação administrativa tenha como móvel a ideia do dever de exercer

uma boa administração. Mais que a obediência à fórmula legal, exige-se que o administrador público observe princípios que conduzam à valorização da dignidade humana, ao respeito à cidadania e à construção de uma sociedade justa e solidária.

Para Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2013, p.434):

Sendo extremamente limitada a autonomia de sua vontade, sendo cogente a prévia existência de uma autorização legal para agir e havendo necessária e estrita vinculação a determinada finalidade de interesse público, toma-se evidente que o administrador não pode utilizar-se dos “poderes” que lhe são outorgados pela lei ao seu bel-prazer.

Razão pela qual, todo o processo democrático para eleger um agente político, ou até mesmo o da ampla concorrência, para o terceiro que possui o intuito de prestar serviço à Administração Pública, converge no intuito de que sejam todo e qualquer, atos direcionados à Administração Pública, legais, impessoais, públicos, morais, eficientes e conseqüentemente, probos.

1.1 Atos configuradores de Improbidade Administrativa

Apesar da ausência da unicidade de conceito para determinar no que se consubstancia o ato ímprobo, o capítulo II da LIA tipifica os Atos de Improbidade Administrativa. A redação da Lei dispõe em seus artigos 9º; 10º; 10 – A e 11 os atos constitutivos de Improbidade Administrativa.

A Administração Pública se faz mediante serviços, ou seja, mediante uma atuação produtiva. Os atos de improbidade agridem moral e, muitas vezes, materialmente os princípios e parâmetros constitucionais, razão pela qual denotam a inobservância do dever de exercer a função pública com objetivos públicos que estão sempre voltados ao erário.

De acordo com a redação da LIA, os atos dispostos nos supracitados artigos delimitam-se pelos efeitos que produzem, iniciando-se por:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

Ou seja, quanto à redação do artigo 9º, quando o agente público, independente da esfera que atue, auferir vantagem de cunho patrimonial, em razão do seu exercício de forma ímproba na Administração Pública, terá sua conduta caracterizada como tal. Esta disposição implicaria, necessariamente, em enriquecimento ilícito.

Apesar disso, a Lei não especifica a necessidade de haver dano ao erário, sendo suficiente o recebimento de vantagem indevida que não tenha decorrido da consequente contraprestação legal pelos serviços prestados. Ou seja, faz-se necessário o vínculo administrativo do agente praticante do ato e a vantagem indevida percebida por este.

Não há especificação acerca da responsabilização em casos de culpa, implicando no entendimento de que a responsabilização se dá, apenas, quando consumada a conduta.

No que confere ao artigo 10, caput, da LIA por sua vez prevê a hipótese em que haverá, notadamente, lesão ao erário:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

Delimita o artigo supra, quanto às entidades que figurarão o polo passivo, disposta na Lei de Improbidade no artigo 1º, sofrerem, por ação ou omissão, de forma dolosa ou culposa, culminando em perda patrimonial, desvio, apropriação, dilapidação de seus bens ou haveres, caracterizar-se-á improbidade administrativa.

Para tanto, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2008, p. 253) denominam erário como sendo a parcela do patrimônio público, a partir de uma análise que não se restringe ao âmbito econômico-financeiro, ou seja, o erário também se caracteriza quanto aos bens de natureza moral, econômica, ambiental, estética, artística, histórica, turística e cultural.

No artigo 10, da LIA, cuidou o legislador em elencar a ação ou omissão ilegal na desonestidade da conduta do agente que culmine em perda patrimonial. Há, pela primeira vez, a menção acerca da possibilidade de que a conduta seja caracterizada tanto na modalidade culposa quanto na modalidade dolosa, induzindo assim que até mesmo a omissão caracterizará em ato ímprobo.

Foi incorporado à Lei de Improbidade Administrativa, por força da Lei Complementar nº 157 de 2016, o artigo 10 – A, que por sua vez dispõe nova modalidade de ato ímprobo:

Art. 10-A. Constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

O objetivo, da inclusão do artigo foi evitar que a fixação da alíquota mínima do ISS seja feita em um patamar inferior, bem como, que a concessão de isenções e incentivos ou benefícios tributários relativos ao ISS não se desse de forma inferior.

Observa-se que, apesar da natureza tributária, diferentemente dos outros artigos, o artigo 10 – A não traz um *rol* taxativo/exemplificativo das hipóteses atenuantes para caracterização da improbidade, limita-se apenas à esta disposição.

Conforme observa Rafael Carvalho Rezende de Oliveira (2017):

O objetivo do legislador é evitar a denominada “guerra fiscal” entre os municípios. Trata-se, desta forma, de ato de improbidade direcionado, basicamente, aos prefeitos e vereadores dos municípios, bem como ao governador e deputados distritais, que são os responsáveis pela fixação de alíquotas do ISS e respectivos benefícios financeiros ou tributários.

Por fim, encerra o *rol* de atos ímprobos, o artigo 11, que em atenção ao artigo 37 da Constituição Federal de 1988, elenca a violação aos princípios que orientam a atuação na Administração Pública:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

Enfim contemplam-se os princípios da Administração Pública os quais não se limitam à disposição do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, incluindo os princípios da honestidade na atuação, lealdade às instituições e demais.

Oportuno destacar que o artigo 11 integra os atos dispostos nos demais artigos, visto que os atos que causam lesão ao erário (artigo 10) ferem diretamente o princípio da legalidade, bem como os atos que importam em enriquecimento ilícito (artigo 9º).

De uma forma ou de outra o agente que praticar o ato ímprobo incorrerá na transgressão a algum princípio constitucionalmente resguardado.

Ocorre que o artigo 11 não é aplicável apenas quando não configurada as demais modalidades de improbidade administrativa, mas também as abarca, o que de fato as caracteriza como ímprobos, tendo em vista que os princípios basilares da Administração Pública estão dispostos nos mencionados artigos e são eles os norteadores de toda a atuação na seara Administrativa.

Quem gere, por tempo determinado, a coisa pública, o faz, em nome do erário com sua atuação resguardada constitucionalmente, visando o bem social e a aplicação dos princípios inerentes à Administração.

1.2 Responsáveis pela prática do ato ímprobo

Para caracterizar a atuação ímproba do agente, faz-se necessário definir quem são os agentes que figuram o polo passivo e o polo ativo da Ação de Improbidade.

Para Marçal Justen Filho (2014, p. 874) existem as seguintes classificações: a) agente público, expressão utilizada como sinônimo de agente estatal, mas algumas vezes apresenta cunho mais restrito, fazendo referência apenas aos servidores públicos; b) agente político, conceituado como agente investido de função política, seja em virtude de mandato eletivo, seja pelo desempenho de função auxiliar imediata como Ministros, Secretários Estaduais e Municipais; c) agente administrativo, é o investido na função administrativa, usualmente o servidor civil; d) servidor público, expressão utilizada em acepção ampla, que costuma ser aplicada para os agentes relacionados com o Estado por vínculo jurídico de direito público, indicando basicamente os não militares; e) servidor público com cargo indica o servidor exercente de atividades não políticas e não jurisdicionais, sujeito ao regime jurídico estatutário; f) empregado público, faz referência a agente estatal não subordinado ao regime estatutário, mas disciplinado pela legislação trabalhista.

Já para Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2015, p. 344) a expressão agente público abrange todos os Poderes e Instituições, independente da atividade que o tal agente venha desempenhar, bem como, agrega os particulares que recebem verbas públicas, os quais se dividem entre agentes políticos, agentes particulares colaboradores, servidores públicos e agentes meramente particulares.

Portanto, doutrinariamente, entende-se que agentes políticos são aqueles que desempenham funções políticas de direção desde que previstas na Constituição Federal de 1988, e a partir disso exercem seu respectivo poder.

No caso em apresso, a LIA elenca que os atos de improbidade só podem ser praticados por agentes públicos, independente de ter havido ou não o auxílio de um terceiro. É isso que dispõe o artigo 2º, *in verbis*:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionada no artigo anterior.

Porém, não ficam impunes os terceiros que, mesmo não tendo a denominação de agente públicos, induzam, concorram na prática de ato de improbidade ou deles se valham:

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Por fim, acerca da titularidade dos atos, a LIA dispõe em seu artigo 1º, os sujeitos passivos do ato de improbidade administrativa, quais são denominados os titulares do bem que será violado pela conduta ilícita, *in verbis*:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Assim, observa-se que estão sujeitos às sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, tanto os agentes que exerçam atividades junto à Administração como os terceiros que beneficiem-se desses atos ímprobos.

Objeto deste estudo, os(as) Prefeitos(as), enquanto agentes políticos, são investidos de competência política fundamental, em razão da soberania popular, visto que são investidos no cargo por meio do voto popular, efetivando o princípio democrático. Conforme elucida Marçal Justen Filho (2015, p. 892):

[...] a qualidade de agente político deriva não apenas da investidura por meio de sufrágio universal, mas de natureza da atividade desempenhada. Logo, agentes políticos são aqueles que e desempenham funções políticas. Pode-se entender que a função política envolve o desempenho e atividades de chefia direta ou indireta das pessoas políticas, traduzindo a formação e a exteriorização da vontade dos entes federativos.

A Constituição Federal de 1988 assegura a autonomia política dos Estados e Municípios membros da Federação por meio do seu artigo 30, I, conferindo ao Município sua autonomia em razão da composição de seu governo, bem como, pela administração própria, referindo-se ao interesse local de cada ente municipal.

A eletividade do(a) Prefeito(a) é a regra constitucional que assegura a autonomia política do Município, conforme estabelece o inciso I do artigo 29 da Constituição Federal:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da

Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;

Embora esteja inclusa nas penalidades da Ação de Improbidade a suspensão dos direitos políticos e a perda do cargo eletivo, a ação não é de competência da Justiça Eleitoral. Só permeará tal seara processual desde que ocorra no curso do processo eleitoral e em razão dele, como exemplo quando ocorre o pedido de registro de candidatura ou de diplomação dos eleitos, nesse caso a elegibilidade será analisada na seara eleitoral conforme aduz Teori Albino Zavascki (2017, p.3):

Em voto no TRE/RS sustentamos que “o controle dos direitos políticos dos cidadãos, em princípio, refoge à competência eleitoral. Só o será se, no curso do processo eleitoral e em função dele, houver necessidade de, incidentalmente, conhecer de matéria relacionada com inelegibilidade.

As Ações de Improbidade Administrativa são processadas e julgadas perante a justiça comum, desde que não haja lesão ou interesse da União ou qualquer entidade federal onde, caso haja, a competência será transferida à justiça federal.

Noutro ponto não há foro por prerrogativa de função, tendo em vista que não se trata de ação penal, conforme as hipóteses estabelecidas nos artigos 29, VIII; 102, I, b e c; 105, I, a, e 108, I, a, da Constituição Federal de 1988.

Razão pela qual a Lei de Improbidade Administrativa é aplicável aos(às) Prefeitos(as) e prevê o afastamento cautelar, que será processada e julgada na justiça comum, visando garantir, em princípio, a instrução processual. Sobre a medida trata a próxima seção.

2. AFASTAMENTO CAUTELAR DE PREFEITO(A) NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Conforme exposto, cuidou o legislador, ao redigir a LIA, em especificar, também, quais as medidas cautelares serão adotadas como providência para os atos de improbidade, restringindo-se em indisponibilidade dos bens (artigo 7º, LIA), sequestro dos bens (artigo 16, LIA) e afastamento do agente público do cargo (artigo 20, parágrafo único LIA).

A medida cautelar é a garantia de que o objetivo fim da ação proposta será resguardado sem que haja, de alguma forma, a perda do objeto ou até mesmo da possibilidade de vislumbrá-lo na persecução processual.

Para tanto, a tutela jurisdicional pode ser definitiva ou provisória, sendo a definitiva a tutela obtida por meio da cognição exauriente, onde é assegurado ao acusado o direito à ampla defesa e ao devido processo legal, e a tutela provisória, assegura a futura satisfação da medida, no intuito de protegê-la, conforme prevê Paulo Sarna Braga, Fredie Didier Júnior e Rafael Alexandria de Oliveira (2015, p. 561-562).

Para Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2015, p. 1027), a efetividade do processo evidencia-se a partir da utilidade da sentença. O processo visa garantir a prestação jurisdicional definitiva, porém não se restringindo a isso, também possui o intuito de que atenda aos anseios da sociedade, permitindo que a partir da atuação do Poder Judiciário sejam extraídos todos os resultados possíveis para o benefício da sociedade.

Não obstante o maior problema enfrentado pelo Poder Judiciário ser a morosidade do transcorrer processual (BRASIL, CNJ, 2018), a comprovação da efetiva existência de direito exige um exame minucioso dos fatos alegados, o que ocasiona em um retardamento processual que por vezes mitiga a efetividade exigida para a proteção dos direitos, sendo este o motivo propulsor das medidas provimentos provisórios, no intuito de que já visando o lapso temporal que percorrerá o processo, não haja mitigação dos direitos.

O fundamento para a medida reside no princípio da inafastabilidade da jurisdição, instaurado pelo artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988 que, segundo Fredie Didier Júnior (2015, p. 175): “ o principal efeito desse princípio é o direito fundamental de ação, também designado com o direito de acesso ao Poder judiciário, direito de acesso à justiça ou direito à jurisdição”.

A partir disso a atuação cautelar do Poder Judiciário estará baseada na jurisdição de cognição sumária, observada a presença do *periculum in mora* e *fumus boni iuris* que precisam ser evidenciados no processo, conforme previsto e resguardado pelo Código de Processo Civil que aduz:

Art. 305. A petição inicial da ação que visa à prestação de tutela cautelar em caráter antecedente indicará a lide e seu fundamento, a exposição sumária do direito que se objetiva assegurar e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Parágrafo único. Caso entenda que o pedido a que se refere o caput tem natureza antecipada, o juiz observará o disposto no art. 303.

Por sua vez o artigo 303 prevê:

Art. 303. Nos casos em que a urgência for contemporânea à propositura da ação, a petição inicial pode limitar-se ao requerimento da tutela antecipada e

à indicação do pedido de tutela final, com a exposição da lide, do direito que se busca realizar e do perigo de dano ou do risco ao resultado útil do processo.

As medidas provisórias resguardadas pelo Estado Juiz dividem-se em: cautelares e antecipadas. Cautelar é a medida que visa proteger o resultado do processo, já a antecipada busca literalmente antecipar os efeitos da tutela perseguida ao final do processo conforme explica Susana Henrique da Costa (2015, p. 270).

Nesses termos, quando a LIA dispõe as medidas referentes à indisponibilidade dos bens do agente do ato ímprobo visando impossibilitar que tais bens possam ser alienados, em linha convergente a medida de sequestro dos bens objetiva a retirada desses bens da posse do agente público como uma forma de resguardo do curso processual.

Não obstante, há ainda a medida cautelar de afastamento do(a) Prefeito(a) do seu cargo, objeto de insurgência do presente estudo.

Conforme preleciona o artigo 20, *caput*, da Lei de Improbidade Administrativa, perda da função ou suspensão dos direitos políticos se dará após o trânsito em julgado da sentença que condenar o réu, desde que, em atenção à disposição constitucional, seja resguardado ao condenado todas as garantias constitucionais atinentes à sua defesa. Que consubstanciam-se principalmente no devido processo legal, contraditório e ampla defesa. Já em seu parágrafo único, dispõe:

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 supracitado parágrafo consagra a medida cautelar de afastamento do agente público, permitindo a limitação de seus direitos desde que esteja evidente que atentou contra a instrução processual.

A medida visa garantir a perfeita instrução processual, resguarda a persecução processual, pois, apesar de afastar factualmente o Gestor Municipal de seu cargo e atribuições resguardadas constitucionalmente, não indica o adiantamento do mérito da demanda, por isso denomina-se como medida cautelar.

2.1 Considerações acerca da aplicação da medida cautelar

O intuito da medida cautelar de afastamento do(a) Prefeito(a) é de assegurar a instrução processual da Ação de Improbidade instaurada contra este. Não há previsão legal acerca da necessidade de que esta perdure até o final do processo, senão, até o final da colheita de provas.

Conforme aduz Waldo Fázio Júnior (2016, p.385) somente a presença de risco para o regular desenvolvimento do processo, pela presença do investigado na posição administrativa, explica a necessidade de seu afastamento cautelar.

A medida só pode, de fato, ser incitada, quando evidente o risco de que a permanência no cargo da autoridade submetida à investigação implique na obstrução da instrução processual.

Para Waldo Fazio Júnior, não é necessário que haja o requerimento do Ministério Público ou de autoridade administrativa para tanto, podendo o juiz, de ofício, em face à obstrução realizada pelo(a) Prefeito(a), determinar que haja seu afastamento do cargo (2016, p. 386).

É imperativo que essa fase instrutória seja antecipada, e que não esteja sujeita a meses de espera e conseqüente morosidade da justiça, razão pela qual não há a necessidade de que perdure até o final do processo.

Ademais, apesar da ausência de previsão na própria lei acerca do tempo necessário para findar o prazo de duração do afastamento cautelar, a medida ficará sob estrita responsabilidade do magistrado, ou seja, o próprio juiz quando determina a medida de afastamento cautelar do Gestor Municipal fixará na redação da decisão o prazo de sua duração.

O Superior Tribunal de Justiça por meio do informativo nº 0500 proferido pela Quinta Turma, afirma, dentre outros, que o afastamento cautelar do cargo não deve ser superior a 180 dias, e que caso permaneça por mais de um ano, entende-se ofender o princípio constitucional da duração razoável do processo.

Informativo 0500/2012 - As medidas cautelares alternativas à prisão preventiva - art. 319 do CPP, com redação dada pela Lei n.12.403/2011 -, são aplicáveis aos detentores de mandado eletivo, por tratar-se de norma posterior que afasta tacitamente a incidência da lei anterior. Assim, ao contrário do que dispõe o DL n. 201/1967, é possível o afastamento do cargo público eletivo antes do recebimento da denúncia. Quanto ao prazo da medida cautelar imposta, a Turma entendeu que é excessivo o afastamento do cargo por mais de um ano, como no caso, visto que ofende o princípio constitucional da duração razoável do processo, ainda mais por nem sequer ter ocorrido o oferecimento da denúncia. Ademais, o STJ firmou o entendimento de que o afastamento do cargo não deve ser superior a 180 dias, pois tal fato caracterizaria uma verdadeira cassação indireta do mandato. Precedentes citados: AgRg na SLS 1.500-MG, DJe 6/6/2012, e AgRg na SLS 1.397-MA, DJe 28/9/2011. HC 228.023-SC, Rel. Min. Adilson Vieira Macabu, julgado em 19/6/2012.

É evidente que o princípio da motivação das decisões proferidas pelos magistrados, conforme resguarda a própria lei processual vigente, vêm à tona em casos como esse visto que

o afastamento cautelar ou ausência deste só será possível mediante decisão fundamentada pelo juízo que a proferiu.

No que confere à possibilidade de aplicação da medida, a doutrinadora Susana Hneriques da Silva (2015, p. 279 – 280) indica haver divergência no que consiste na tese acerca da literalidade da lei.

A tese que sustenta a possibilidade da medida cautelar de afastamento do Gestor Municipal, indica que a lei é clara quando menciona o agente público, seja ele detentor ou não de mandato, pois entende que este agente ocupa o cargo de eletivo, enquadrando-se na determinação legal.

Já a tese oposta, indica que a lei, por designar medida constrictiva de direito, não é suficientemente clara, defendendo que o afastamento cautelar pode ocorrer também no caso dos agentes públicos que não ocupam o cargo de eletivos, visto que a lei não utiliza a expressão “mandato”, restringindo-se a utilizar a expressão “cargo, emprego ou função”.

Apesar da discussão, em uma análise simples da redação do *caput* do artigo 20 da LIA, acerca da efetiva perda da função pública e suspensão dos direitos políticos, observa-se que esta indica que só ocorrerá após o trânsito em julgado.

Ademais, há a presunção de não culpabilidade do agente, garantia resguardada pelo artigo 5º, inciso LVII, da Constituição Federal de 1988 que prevê que ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória. Insta salientar que, apesar da medida de afastamento ser suscitada contra o(a) Prefeito(a), esta não acarretará em prejuízo para a remuneração do Gestor Municipal até o fim da persecução processual.

E apesar de a medida ser prevista em lei, é cediço de que esta é silente no que consiste aos requisitos factuais para a adoção da medida cautelar de afastamento do(a) Prefeito (a), portanto, para que se determine um padrão criterioso acerca do tema, faz-se necessário atentar ao posicionamento dos Tribunais Superiores adotam para a concessão da medida, bem como, para sua manutenção.

2.2 Análise do posicionamento do Superior Tribunal Federal e do Supremo Tribunal de Justiça quanto à medida cautelar de afastamento de Prefeitos(as)

Conforme argumentado, o juízo de primeiro grau é competente para a recepção das Ações de Improbidade Administrativas instauradas contra Prefeitos(as). Não obstante os graus

de jurisdição, o posicionamento que será adotado nas decisões proferidas pelas instâncias inferiores devem atenção aos posicionamentos dos Tribunais Superiores.

Razão pela qual foram as decisões provenientes destes Tribunais, as escolhidas para ingressar no presente artigo e, a partir de sua análise, possibilitar a visualização dos pontos suscitados para viabilizar a adoção de tal medida, no lapso temporal de 2014 até o presente ano.

Conforme indica o último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Brasil conta com 5570 Municípios (BRASIL, IBGE, 2018).

Todos os(as) Prefeitos(as) Municipais, conforme dispõe a Constituição Federal de 1988, possuem autonomia para exercer os atos que lhe confere a Administração Pública e, na ausência de realiza-los em atenção aos princípios administrativos, atuando de forma ímproba, conseqüentemente serão penalizados por meio da Ação de Improbidade Administrativa.

Não obstante, o palco para a instauração das Ações de Improbidade, em primeiro grau, serem a Justiça Comum, tais ações não fogem da análise do Superior Tribunal Federal e do Supremo Tribunal de Justiça, pelo contrário, devem, atenção ao posicionamento adotado pelos Tribunais Superiores em casos análogos.

O universo que abarca as Ações de Improbidade Administrativa, em seu petítório, inclui o afastamento cautelar dos Gestores Municipais de seus cargos em razão da suposta obstrução de provas. Pautando o requerimento da medida nas alegações de que a permanência desse Gestor Municipal no cargo em que ocupa, poderia vir a atrapalhar a instrução processual e, de acordo com a LIA, é a única razão para a concessão da medida, conforme a suscita redação do parágrafo único do artigo 20 da própria Lei de Improbidade Administrativa.

Nesse sentido, aduz Waldo Fazzio Júnior (2016, p. 384):

[...] Cuida-se, insto sim, de conduta suscetível de tumultuar a instrução processual ou tornar inócua a possível incidência de sanções. Como sempre, seu alicerce é a associação do *periculum in mora* com o *fumus oni iuris*, uma vez que se trata de medida de cautela. [...] Há que esse consignar a extrema cautela exigida dos magistrados e administradores, na aplicação do afastamento cautelar, na medida em que eventual precipitação, na outorga da medida, pode se transmutar em simbólica condenação antecipada de quem tem direito ao devido processo legal, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

Inicialmente cumpre salientar que o posicionamento adotado pelas Cortes Superiores de Julgamento nos casos em análise, utilizam em regra a concessão da medida cautelar pleiteada, conforme observa-se os julgados anexos.

Todavia o estudo versa acerca das razões utilizados para fundamentar essas decisões, tendo em vista que sua concessão de forma deliberada ferirá uma série de princípios

constitucionais norteadores não só do devido processo legal, bem como, no que consistem ao próprio Regime Democrático.

O Supremo Tribunal Federal por meio do Agravo Regimental na Medida Cautelar da Suspensão de Liminar 853, posicionou-se, apesar de julgar prejudicado o Agravo Regimental, em decorrência da perda de objeto, em conceder a medida requerida pelo *Parquet*, concedendo o afastamento temporal do Gestor, indicando que sua permanência no cargo implicaria em lesão aos cofres públicos e existência de risco de obstrução da instrução processual.

Conforme trecho da decisão proferida no Inteiro Teor do Acórdão, nas palavras do Ministro Ricardo Lewandowski:

[...] as medidas cautelares devem observar as garantias constitucionais que asseguram a todos o devido processo legal e a presunção de inocência, razão pela qual não deve fazer vezes de pena restritiva de direito, cabendo, aqui, o consagrado ensinamento do Ministro Sepúlveda Pertence de que “as leis é que se devem interpretar conforme a Constituição e não ao contrário” (RT 680/416).

Observo, nessa linha, que 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 ao caráter da medida, que visa preservar a ordem pública e a segurança jurídica, muitas vezes sua aplicação distancia-se de seu propósito, especialmente quando constatada a possibilidade de uma medida cautelar apresentar duração excessiva, inclusive por não se poder assegurar quanto tempo irá durar a instrução processual.** Aplica-se, neste caso, a percuciente ilação de Rui Barbosa de que “jamais se podem eternizar medidas restritivas de direitos, porque sempre estão sujeitas a condições clausulares dispostas em lei e a limitações no tempo”. (BRASIL, STF, 2017) (Grifo nosso)

Inicialmente observa-se a necessidade de haver uma delimitação acerca do lapso temporal para a subsistência da medida cautelar, tendo em vista que nos termos indicados pelo próprio Ministro Relator, a ausência dessa indicação de lapso temporal importará na obstrução do exercício do mandato político alegando, ainda, que a mera presença de indícios de obstrução à colheita de provas não é suficiente para o deferimento da cautelar.

Apesar da determinação da cautela quanto ao lapso temporal indicado, recentemente a Ministra Cármen Lúcia, negou provimento ao pedido de Suspensão de Tutela Provisória nº 80, interposta pelo Prefeito do Município de Saboeiro/CE (BRASIL, STF, 2015).

A Ação de Improbidade Administrativa foi interposta contra o então Prefeito havendo a aplicação da medida cautelar de afastamento de seu cargo, sem que houvesse a determinação do lapso temporal para tanto, decisão esta confirmada pelo Tribunal de Justiça do Ceará (BRASIL, STF, 2015).

Sustenta a decisão que a permanência da medida fundou-se nos argumentos acerca da gravidade da Ação de Improbidade, indicando haverem fortes indícios de fraudes nas licitações. Dos autos verifica-se não ter havido uma manutenção da pena, no que importaria em um pedido de prorrogação do prazo para a extensão da medida.

Ainda assim o Ministra Cármen Lúcia, no corpo de sua decisão, aduz:

Já neste processo, diferentemente, o prefeito municipal é acusado de ter cometido improbidade administrativa em conluio com outras vinte e sete pessoas físicas e jurídicas, as quais também são réus, juntamente com ele. Isso significa que não apenas o réu requerente deve ter seu tempo para se defender da acusação, mas também todos os outros vinte e sete réus. Isso significa que todos os vinte e sete réus deverão receber a oportunidade de trabalhar no processo para formularem suas alegações e para prová-las. **Isso significa que o tempo de duração normal deste processo será aumentado, quando comparado com o tempo de duração normal de um processo em que apenas um réu é acusado. Por isso, não é proporcional que o prazo máximo de afastamento de um único réu seja o mesmo prazo máximo de afastamento de um réu que é có-réu com outros vinte e sete.**

[...]

Nesse passo, não merece acolhida a alegação de que, durante o período de afastamento, jamais se teve qualquer notícia de que o agravante estivesse agindo de forma desleal para com o processo. Como restou decidido, o anterior deferimento da medida levou em consideração a existência de fatos elementos cognitivos. Assim, a contemporânea ausência de intervenção do recorrente na instrução do processo, durante o período de afastamento, é fato que, longe de indicar a desnecessidade da medida, comprova a eficácia da cautelar deferida, não podendo o agravante se valer da eficácia do afastamento como supedâneo para exigir a revogação da cautelar. Assim, verifico que as circunstâncias do caso sob tela justificam plenamente a continuidade do afastamento, uma vez que, como ainda não houve a instrução do feito, a revogação da medida redundaria no indesejável retorno à situação que lhe deu causa, em inequívoco prejuízo a regular instrução processual. (BRASIL, STF, 2018) (Grifo nosso)

Não sendo o único caso em que a instrução processual sequer teve início, observa-se o mesmo cenário na Suspensão de Tutela Provisória nº 81/CE, Suspensão de Liminar nº 1130/GO (BRASIL, STF, 2017).

Observa-se um excessivo lapso temporal concedido à medida que, conforme explana a legislação, é medida cautelar, para assegurar um possível dano à instrução processual.

Dá análise, verifica-se que o lapso temporal é desconsiderado nos casos em que envolve-se crimes de apropriação de bens ou rendas públicas, ou qualquer outro que permeie a seara penal, conforme decisão proferida pela Primeira Turma no Agravo Regimental nº 795550/PI, *in verbis*:

[...] 5. Admitido o afastamento cautelar no início do processo (art. 2º, II, do DL nº 201/67), **nada impede que possa ele ser adotado durante toda a**

instrução ou mesmo quando do seu julgamento, inobstante se reconheça que a execução do édito condenatório se posterga para após o transito em julgado.

[...]

O acusado também é demandado em ação civil pública, por ato de improbidade, consistente em enriquecimento ilícito. A reiteração de condutas criminosas gravíssimas, praticadas continuamente em desfavor da municipalidade, exige do Poder Judiciário pronta e imediata interrupção, somente alcançada pelo afastamento cautelar do acusado da chefia do Executivo. 6. Ação penal julgada parcialmente procedente para absolver o réu do crime de estelionato, mas para condená-lo aos crimes de responsabilidade (art. 1º, I, do DL 201/67) e de falsificação de documento público (art. 297 do CP), **afastando-o cautelarmente do cargo de prefeito.**" 4. Agravo regimental DESPROVIDO. (BRASIL, STF, 2014) (Grifo nosso)

Não obstante no caso supra, o afastamento provisório dos reclamantes tenha sido determinado em virtude da presença de provas acerca dos desvios de verbas públicas, já seria suficiente para a decretação da referida medida a simples presença de indícios, o que não invalida o seu caráter excepcional.

Ou seja, o afastamento, tratando-se dos Prefeitos, vem ocorrendo por prazo superior ao necessário para a conclusão da instrução, evidenciando a usurpação do mandato eletivo e a suspensão dos direitos políticos sem que haja a devida instrução processual.

O fato da morosidade do Judiciário vem induzindo no afastamento por período extenso do(a) Prefeito(a) de suas atribuições Constitucionais, pois, vale ressaltar que a medida cautelar é requerida e perseguida na fase da instrução processual. Até o deferimento desta medida antecipatória da tutela, não há uma condenação de fato que indique o(a) Prefeito(a) Municipal é o responsável pelo ato ímprobo, nesse sentido cumpre referenciar a decisão proferida pelo Ministro Felix Fischer:

[...] O fundamento legal para o afastamento cautelar de agente público em sede de ação de improbidade administrativa está previsto no art. 20, parágrafo único, da Lei n. 8.429/1992, [...] Referida norma, contudo, deve ser interpretada com temperamentos quando se refere ao afastamento de prefeito municipal, **uma vez que se volta contra agente munido de mandato eletivo. Por essa razão, a decisão judicial que determina o afastamento de alcaide deve estar devidamente fundamentada, sob pena de se constituir em indevida interferência do Poder Judiciário no Executivo.** [...] **O período de afastamento cautelar e o seu termo inicial, contudo, variarão de acordo com o caso concreto e com a intensidade da interferência promovida pelo agente público na instrução processual. Não pode ser extenso a ponto de caracterizar verdadeiramente a perda do mandato eletivo e tampouco pode ser exíguo de modo a permitir a contínua interferência do agente público na instrução do processo que contra ele tramita.** (BRASIL, STJ, 2012) (Grifo nosso)

O fato do afastamento, por período extensivo, em decorrência da medida cautelar, não pode prevalecer sobre a soberania popular, por meio do processo de sufrágio universal.

O Ministro Luiz Fux, em Recurso Especial nº 929483/BA observa:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MEDIDA CAUTELAR. INDISPONIBILIDADE E SEQUESTRO DE BENS. REQUERIMENTO NA INICIAL DA AÇÃO PRINCIPAL. DEFERIMENTO DE LIMINAR INAUDITA ALTERA PARS ANTES DA NOTIFICAÇÃO PRÉVIA. POSSIBILIDADE. ARTS. 7º E 16 DA LEI 8429/92. AFASTAMENTO DO CARGO. DANO À INSTRUÇÃO PROCESSUAL. INTELIGÊNCIA DO ART. 20 DA LEI 8.429/92. EXCEPCIONALIDADE DA MEDIDA. [...] A observância dessas exigências se mostra ainda mais pertinente em casos de mandato eletivo, cuja suspensão, considerada a temporariedade do cargo e a natural demora na instrução de ações de improbidade, pode, na prática, acarretar a própria perda definitiva. Nesta hipótese, aquela situação de excepcionalidade se configura tão-somente com a demonstração de um comportamento do agente público que, no exercício de suas funções públicas e em virtude dele, importe efetiva ameaça à instrução do processo (BRASIL, STJ, 2008)

Observa-se de simples análise que o(a) Prefeito(a) é escolhido para ser o representante popular, eleito pelo voto. O fato de o afastamento se adequar às disposições da LIA, não servem, por si só, para desconsiderar todo o percalço democrático até ser enfim eleito que o referido Gestor Municipal percorre.

O Ministro Ricardo Ricardo Lewandowski, por meio da Medida Cautelar na Suspensão Liminar nº 917/ES profere decisão induzindo que o afastamento do Prefeito Municipal de Maratáizes/ES foi desarrazoado e desproporcional, após decorridos aproximadamente 20 meses, *in verbis*:

[...] Dessa forma, examinadas as questões cruciais, é de se ponderar que tendo a medida cautelar destes autos se efetivada no dia 22/10/2014 e, tendo, ainda o prazo limite de 06 (seis) meses, a decisão concessiva da liminar perduraria até o dia 22/04/2015. De sorte que antecipar o fim do afastamento em aproximadamente 01 (um) mês, pela experiência forense e, em especial, por tudo que acima foi exposto, não resultará prejuízos à instrução probatória, **diferentemente do que pode vir a ocorrer com a manutenção do afastamento do Requerido Jander Nunes Vidal, cujos efeitos prejudiciais são potenciais, eis que distanciado do exercício do cargo de Prefeito por aproximadamente 20 (vinte) meses, período correspondente a 42% (quarenta e dois por cento) do seu mandato eletivo**” (pág. 4 a 6 do documento eletrônico 8). [...] Além disso, impede-se que o requerente exerça o cargo para o qual foi eleito pelos cidadãos do seu Município, sem que exista previsão efetiva para o término do processo de conhecimento, uma vez que o prazo inicialmente estipulado já se esvaiu, tendo sido renovado e, também, determinado o afastamento por prazo indeterminado. (BRASIL, STF, 2015) (Grifos nossos)

Já em sede do Superior Tribunal de Justiça, apesar do pequeno número de Ações de Improbidade Administrativa onde há discussão acerca da aplicação da medida cautelar disposta na LIA, observa-se que em julgados de cunho penal, adota o seguinte posicionamento:

AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA. INEXISTÊNCIA. INDEVIDA UTILIZAÇÃO COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. PRAZO DE AFASTAMENTO DE PREFEITO SUPERIOR A 180. PECULIARIDADES CONCRETAS. PEDIDO DE SUSPENSÃO INDEFERIDO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. [...] IV - Não se desconhece o parâmetro temporal de 180 (cento e oitenta) dias concebido como razoável por este eg. Superior Tribunal de Justiça para se manter o afastamento cautelar de prefeito com supedâneo na Lei de Improbidade Administrativa. Todavia, excepcionalmente, as peculiaridades fáticas, como a existência de inúmeras ações por ato de improbidade e fortes indícios de utilização da máquina administrativa para intimidar servidores e prejudicar o andamento das investigações, podem sinalizar a necessidade de alongar o período de afastamento, sendo certo que o juízo natural da causa é, em regra, o mais competente para tanto. **V - A suspensão das ações na origem não esvaziam, por si só, a alegação de prejuízo à instrução processual, porquanto, ainda que a marcha procedimental esteja paralisada, mantêm-se intactos o poder requisitório do Ministério Público, que poderá juntar novas informações e documentos a serem posteriormente submetidos ao contraditório, bem assim a possibilidade da prática de atos urgentes pelo Juízo, a fim de evitar dano irreparável, nos termos do art. 266 do CPC.** Agravo regimental desprovido. (BRASIL, STJ, 2014) (Grifo nosso)

Da decisão acima proferida, observa-se que, apesar de não versar sobre uma Improbidade Administrativa, o STJ evidencia seu posicionamento acerca de permanecer com a concessão da medida cautelar, ainda que esta ultrapasse os 180 dias estabelecidos, induzindo que ainda que esteja a marcha procedimental paralisada, a requisição efetuada pelo MP deve permanecer incólume.

Em oportunidade diversa, acerca de uma Ação de Improbidade propriamente dita, a segunda turma, nos autos da Medida Cautelar 19214/PE publicou a ementa que aduz:

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AFASTAMENTO CAUTELAR DE PREFEITO. RECURSO ESPECIAL. EFEITO SUSPENSIVO. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES. 1. O art. 20, parágrafo único, da Lei n. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) estabelece que "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". 2. Na hipótese, as instâncias ordinárias constataram a concreta interferência na prova, qual seja, a não prestação de informações e documentos aos Órgãos de controle (Câmara de Vereadores e Tribunal de Contas Estadual e da União), o que representa risco efetivo à instrução processual. Demais disso, não desarrazoado ou desproporcional o afastamento do cargo pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, pois seria, no caso concreto,

o tempo necessário para verificar "a materialidade dos atos de improbidade administrativa". Medida cautelar improcedente. (BRASIL, STJ, 2012)

O afastamento poderá ser concedido desde que necessária a instrução processual, quanto ao fato não há objeções, porém a ausência de prestação de informações aos órgãos de controle, segundo entendimento do STJ, servirá como argumento para a manutenção da medida.

Observa-se da análise das decisões acima transcritas que os Superiores Tribunais elencam requisitos para fundamentar a decisão, sendo, o período excessivo para o afastamento cautelar, bem como, o lapso temporal demasiadamente demorado que o Judiciário pode percorrer até, enfim, obter a concreta análise das denúncias que indicaram os atos ímprobos.

A adoção da medida cautelar, apesar de não ser afastada, é excessivamente temerária no que tange aos seus efeitos, é maior seu reflexo quando referente ao próprio princípio democrático que rege todo o ordenamento pátrio.

3. DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO EM FACE DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O Poder Constituinte, ao promulgado a Constituição Federal de 1988, resguarda em seu artigo corolário o Princípio Democrático de Direito, em razão do regime republicano adotado pela Federação. Nele há a consolidação da tripartição de poderes e seus fundamentos:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.
(Grifo nosso)

Evidencia-se a soberania popular através dos direitos políticos resguardados pela Constituição Federal de 1988, atribuindo aos cidadãos os poderes necessários para intervir na condução da coisa pública, seja de forma direta ou indireta.

O Brasil adota o regime de democracia participativa, que consubstancia-se na possibilidade do exercício da soberania por meio de plebiscito, referendo e até o ajuizamento de ações populares. Para Uadi Lammêgo Bulos (2002, p. 493) “[...] é a qualidade máxima do poder extraída da soma dos atributos de cada membro da sociedade estatal, encarregado de

escolher os seus representantes no governo por meio do sufrágio universal e do voto direto, secreto e igualitário”. Sendo resguardada pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 14:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - iniciativa popular.

Por sua vez, por meio do sufrágio, o povo representa-se perante os órgãos de atuação Administrativa, seja no âmbito do Poder Judiciário, Executivo ou Legislativo, de forma direta ou indireta. No direito pátrio, portanto, o voto direto, tornou-se um símbolo fundamental da democracia, sendo essencial para a efetividade do direito político evidenciando a capacidade de eleger e a possibilidade de ser eleito.

Apesar disso, o Estado Democrático de Direito não se resume apenas na democracia representativa, não se assentando a legitimidade apenas acerca da soberania popular.

Por sua vez, a soberania deve ser observada numa perspectiva democrática, onde o exercício da cidadania é objeto fundamental para consagração do direito das pessoas, representando o direito de participação na vida política, que possui o cidadão, frente ao Estado, conforme aduz Paulo Bonavides (2001, p. 51):

Não há democracia sem participação. De sorte que a participação aponta para as forças sociais que vitalizam a democracia e lhe assinam o grau de eficácia e legitimidade no quadro social das relações de poder, bem como a extensão e abrangência desse fenômeno político numa sociedade repartida em classes ou em distintas esferas e categorias de interesses

Não obstante, o caminho traçado para que, logicamente se entenda o grande ponto de discussão suscitado no presente artigo, é no sentido de que o cidadão, por meio de um Estado democrático de Direito, elege através do voto, direto e secreto, o agente político, denominado Gestor do Município, terá, frente a instauração de uma Ação de Improbidade Administrativa, a possibilidade de que aquele representante do povo, seja afastado de seu cargo, tendo em vista que, conforme dispõe o artigo 17, parágrafo 6º LIA, os simples indícios de improbidade já resguardam a propositura da Ação de Improbidade Administrativa:

§ 6º A ação será instruída com documentos ou justificação que contenham **indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente**, inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil. (Grifo nosso)

O rito processual comum, indica que após a triangularização processual, defendida por José Eduardo Carreira Alvim (2018, 227-228), haverá a formação processual, o que implica aduzir que, após a citação do demandado para apresentar contestação a fase instrutória do processo ter-se-á iniciada.

Portanto, nos termos do artigo 20, parágrafo único da Lei de Improbidade Administrativa, de ofício ou a requerimento do interessado, poderá ser aplicada a medida cautelar de afastamento de Prefeito(a) de seu cargo, em razão deste estar apresentando risco ao regular desenvolvimento do processo.

Ou seja, observa-se que a simples instauração da Ação de Improbidade, seja ela pautada em indícios ou, na ausência desses, na justificativa para tanto, o juízo que receber a inicial e só extinguirá prematuramente a ação desde que reste cabalmente demonstrado a inexistência do ato de improbidade, a improcedência da ação ou a inadequação da via processual eleita, conforme dispõe o artigo 14, parágrafo 8º da LIA.

Seriam, portanto, esses indícios suficientes para que, após recebida a inicial que inaugura a Ação de Improbidade Administrativa, sob argumento de risco ao regular desenvolvimento do processo, houvesse o afastamento do(a) Prefeito(a) demandado(a) e, conforme observado nos julgados supracitados, por período extensivo que por vezes implicam na impossibilidade do Gestor Municipal concluir seu mandato?

Waldo Fazzio Júnior (2016, p. 387), aduz:

Segundo o art. 20, *caput*, da Lei nº 8.429/92, a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos, como sanção por improbidade administrativa, só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória. Assim, o afastamento cautelar do agente de seu cargo, previsto no parágrafo único, somente se legitima como medida excepcional, quando for manifesta sua indisponibilidade: **“A observância dessas exigências se mostra ainda mais pertinente em casos de mandato eletivo, cuja suspensão, considerada a temporariedade do cargo e a natural demora na instrução de ações de improbidade, pode, na prática, acarretar a própria perda definitiva.** Nesta hipótese, aquela situação de excepcionalidade se configura tão somente como a demonstração de um comportamento do agente público que, no exercício de suas funções públicas e em virtude dele, importe efetiva ameaça à instrução do processo”. (Grifo nosso)

O Ministro Ricardo Lewandowski, por meio do Ag. Reg. da Medida Cautelar da Suspensão de Liminar nº 853, ao citar a ADI 644-MC/AP assevera que “a subtração do titular, ainda que parcial, do conteúdo do exercício de um mandato político é, por si mesma, um dano irreparável” (BRASIL, STF, 2017).

O Ministro Celso de Mello em Decisão Monocrática proferida na Medida Cautelar em Ação Cautelar nº 2.763/RO, dispõe:

A exigência de coisa julgada – que representa na constelação axiológica que se encerra em nosso sistema constitucional, valor de essencial importância na preservação da segurança jurídica - não colide, por isso mesmo, com a cláusula de probidade administrativa nem com a que se refere à moralidade para o exercício do mandato eletivo, pois a determinação de que se aguarde a definitiva formação da autoridade da “*res judicata*”, além de refletir um claro juízo de prudência do legislador, quero constituinte (CF, art. 15, III), quero comum (LC nº 64/90, art. 1º, I, “d”, “g” e “h”), **encontra plena justificação na relevantíssima circunstância de que a imposição, ao cidadão, de gravíssimas restrições à sua capacidade eleitoral, deve condicionar-se ao trânsito em julgado da sentença, seja a que julga procedente a ação penal, seja aquela que julga procedente a ação civil por improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92, art. 20, “caput”).** Mostra-se relevante acentuar o alto significado que assume, em nosso sistema normativo, a coisa julgada, pois, ao propiciar a estabilidade das relações sociais e, ao dissipar as dúvidas motivadas pela existência de controvérsia jurídica (“*res judicata pro veritate habetur*”) e, ao viabilizar a superação dos conflitos, culmina por consagrar a segurança jurídica, que traduz, na concreção de seu alcance, valor de transcendente importância política, jurídica e social, a representar um dos fundamentos estruturantes do próprio Estado democrático de direito.(BRASIL, STF, 2010) (Grifo nosso)

Observa-se que é uníssono o posicionamento no sentido de corroborar o disposto no artigo 20, *caput*, da LIA. A perda da função pública, bem como a suspensão dos direitos políticos só se efetiva com o trânsito em julgado de uma sentença condenatória.

Qualquer medida alheia que retire, por tempo indeterminado do Gesto Municipal seu cargo e lhe induza em não desempenhar a função a qual foi designado por meio do voto popular, sugere uma antecipação dos efeitos de um eventual juízo condenatório, conforme decisão proferida pelo Ministro Ricardo Lewandowski na Suspensão de Liminar nº 939/SP:

Observo, ademais, que 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. **A despeito do 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.** Aplica-se, neste caso, a lição de Rui Barbosa de que “*jamais se podem eternizar medidas restritivas de direitos, porque sempre estão sujeitas a condições clausulares dispostas em lei e a limitações no tempo*”. (BRASIL, STF, 2016) (Grifo nosso)

Apesar das variantes quanto aos resultados deste afastamento do cargo, ainda que de forma cautelar, havemos de considerar que há uma mitigação da soberania popular, observado o fato de que não houve consecução do devido processo legal, ou seja, a Ação de Improbidade

instaurada contra o Gestor Municipal não chegou ao fim e em muitos os casos já citados no presente artigo, a medida encontrava-se em lapso temporal excessivo, sem uma manutenção devida para tanto.

De fato, medida cautelar de afastamento do Gestor Municipal disposta na LIA precisa, quando adotada na Ação de Improbidade Administrativa, ser efetiva para que não haja máculas na instrução processual, porém, mesmo em face da necessidade de sua adoção, esta não deve sob qualquer argumentação, ser mantida.

Há de ser considerado que, apesar dos indícios de improbidade que ensejaram na instauração da Ação de Improbidade Administrativa e, alegações de obstrução processual por parte do demandado e até então Gestor Municipal, este só poderá ser ausentado de concluir com seu mandato frente à uma sentença condenatória transitada em julgado.

O fato de a instrução processual ter um lapso temporal desarrazoado, pode caracterizar em ferimento ao princípio democrático de direito, tendo em vista que retira do então Gestor Municipal, democraticamente eleito, o direito e dever de concluir seu mandato.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante o exposto, tendo por base o panorama jurídico e político brasileiro atual, é possível aduzir que as ferramentas dispostas na Lei de Improbidade Administrativa, no intuito de responsabilizar os agentes públicos ou terceiros que incorram na prática de atos ímprobos enquanto atuantes da Administração Pública, conferem empoderamento à sociedade.

A LIA possui o rigor necessário para que o Poder Judiciário possa servir como ferramenta para garantir o resguardo das garantias constitucionais quanto ao manejo com o Poder Público.

Para tanto, a medida cautelar de afastamento de Prefeito(a) é uma medida excepcional, adotada na fase de instrução processual desde que, observado a tentativa de obstrução da instrução processual por parte do Gestor Municipal, demandado na Ação de Improbidade Administrativa, que de fato é necessária e possível, tendo em vista que o intuito de Ação de Improbidade é justamente impossibilitar atos ímprobos que importem em enriquecimento ilícito, dano ao erário, dano à ordem econômica e até mesmo o desrespeito aos princípios basilares da atuação na seara Administrativa.

Porém, apesar de o Poder Judiciário, seja de ofício ou a requerimento da parte, possuir a possibilidade de adoção da medida, seu uso dar-se-á de forma residual, caso contrário estaríamos ferindo o caráter cautelar da medida e adotando uma cautelar antecipatória antecipando os efeitos da tutela definitiva.

A busca pela responsabilização do agente ímprobo não pode esbarrar nos princípios norteadores da atuação do Poder Judiciário. Conforme observado nas manifestações dos Tribunais Superiores, a morosidade do processo não pode acarretar em prejuízo a prática da função que deveria estar sendo desempenhada pelo Gestor Municipal.

Se de fato houver, em razão do cargo que ocupa, a necessidade de afastamento cautelar do(a) Prefeito(a) de sua função, esta não poderia impedi-lo de terminar o seu mandato.

Caso contrário, seria cancelar a usurpação do cargo democraticamente obtido, em razão de critérios extrínsecos à LIA, adiantando uma condenação sem que houvesse uma sentença condenatória transitada em julgado, conforme é requerido pelo artigo 20 da própria Lei de Improbidade.

O uso da medida é resguardado pela lei, necessário para o válido e regular desenvolvimento do processo, porém não possui o condão de sobrepor-se ao princípio democrático, resguardado pela Constituição Federal.

De acordo com os parâmetros adotados pelos Tribunais Superiores, o lapso temporal designado para a instrução processual, nas Ações de Improbidade Administrativa, revela-se

demasiado extenso, o que por vezes implica em um afastamento do Gestor Municipal por tempo indeterminado de seu cargo eletivo, fazendo-se, portanto, necessário uma análise aprofundada de cada caso, designando critérios para a adoção e manutenção da medida, para que não haja prejuízo na instrução processual das Ações de Improbidade, bem como, não atinja o princípio democrático.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Eduardo Carreira. **Teoria Geral do Processo**. 21ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRAGA, Paulo Sarna; DIDIER JÚNIOR, Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela**. 10 ed. Salvador: Jus Podivm, 2015.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

BRASIL, CNJ, **Justiça em Números 2018: ano-base 2017**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/09/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df25.pdf>.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE**. Cidades. 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil>

BRASIL, **Lei de Improbidade Administrativa de 1992**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm Acesso em 19/09/2018.

BRASIL, STF, **Glossário Jurídico**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/glossario/>

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental nº 795550**. Agravante: Gilmar Francisco de Deus. Agravado: Ministério Público do Estado do Piauí. Relator: Min. Luiz Fux. 28 de outubro de 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7236104>

_____. **Medida Cautelar na Suspensão de Liminar nº 917/ES**. Requerente: Jander Nunes Vidal. Requerido: Relatora do Agravo de Instrumento nº 0004739-82.2015.8.08.0069 do TJES. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. 1 de outubro de 2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=307862699&ext=.pdf>

_____. **Medida Cautelar de Suspensão de Liminar nº 2.763/RO**. Requerente: Natan Donadon. Requerido: Ministério Público Eleitoral. Relator: Ministro Celso de Mello. 16 de dezembro de 2016. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/liminar_ac2763.pdf

_____. **Suspensão Liminar nº 853.** Agravante: Ministério Público do Estado de São Paulo. Agravado: Gilberto Macedo Gil Arantes. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. 25 de novembro de 2015. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14069467>

_____. **Suspensão de Liminar nº 1130.** Requerente: Edmar Oliveira Alves Neto. Requerido: Juiz de Direito da Vara Cível, Criminal, Infância e Juventude, Família e Sucessões, das Fazenda Públicas e de Registros Público da Comarca de Acreúna. Relatora: Min. Cármen Lúcia. 17 de novembro de 2017. Disponível em:

<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000304670&base=basePresidencia>

_____. **Suspensão de Liminar nº 939/SP.** Requerente: Joaquim Antonio Coutinho Ribeiro. Requerido: Juiz de Direito da 2ª Vara Cível da Comarca de Iguape. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. 30 de março de 2016. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 10628655.

_____. **Suspensão de Tutela Provisória nº 80.** Requerente: José Gotardo dos Santos Martins. Requerido: Juiz de Direito da Vara Única da Comarca de Saboeiro/CE. Relatora: Min. Cármen Lúcia. 01 de agosto de 2018. Disponível em:

<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudenciaDetalhe.asp?s1=000363585&base=basePresidencia>

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental na Suspensão de Liminar e de Sentença nº 1630/PA.** Agravante: Lourival Fernandes de Lima. Agravado: Ministério Público do Estado do Pará. Relator: Min. Felix Fischer. 19 de setembro de 2012. Disponível em: <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22583826/agravo-regimental-nasuspensao-de-liminar-de-sentenca-agrg-na-sls-1630-pa-2012-0161048-1-stj/inteiro-teor-22583827>.

_____. **Agravo Regimental na Suspensão de Liminar e de Sentença nº 1854/ES.** Agravante: Jander Nunes Vidal. Agravado. Tribunal de Justiça do Espírito Santo. Relator: Min. Felix Fischer. 13 de março de 2014. Disponível em:

<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25002729/agravo-regimental-na-suspensao-de-liminar-e-de-sentenca-agrg-na-sls-1854-es-2014-0026050-0-stj/inteiro-teor-25002730>

_____. **Medida Cautelar nº 19.214/PE.** Requerente: Luiz Wilson Ulisses Sampaio. Requerido: Ministério Público do Estado de Pernambuco. Relator: Ministro Humberto Martins. 13 de novembro de 2012 Disponível em:

<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22747676/medida-cautelar-mc-19214-pe-2012-0077724-4-stj/inteiro-teor-22747677?ref=juris-tabs>

_____. **Recurso Especial nº 929.483/BA.** Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Alberto Martins de Sousa. Relator: Luiz Fux. 02 de dezembro de 2008. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2565359/recurso-especial-resp-929483-ba-2007-0039244-0/inteiro-teor-12222739>

COSTA, Susana Henriques da. **O Processo Coletivo na Tutela do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento I**. 17. ed. - Salvador: Ed. Jus Podivm, 2015.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 4 ed. São Paulo: Ed. Atlas. 2016

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LAMMÊGO BULOS, Uadi. **Constituição Federal Anotada**. 7ª ed. Rio de Janeiro Saraiva. 2002.

MIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32 ed. São Paulo: Malheiros. 2006.

_____. **Direito administrativo brasileiro** - 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Breves considerações sobre o novo ato de improbidade administrativa previsto no art. 10-A da Lei 8.429/1992, inserido pela LC 157/2016**. Rio de Janeiro 2017. Disponível em:
<https://genjuridico.jusbrasil.com.br/artigos/428687020/breves-consideracoes-sobre-o-novo-ato-de-improbidade-administrativa>

ZAVASCKI, Albino Teori. Direitos Políticos – **Perda, suspensão e Controle Jurisdicional**. Revista dos Tribunais. Vol. 977/2017. Março 2017. Disponível em:
<https://www.revistadostribunais.com.br/>