



Número: **8014970-24.2018.8.05.0000**

Classe: **SUSPENSÃO DE LIMINAR OU ANTECIPAÇÃO DE TUTELA**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno**

Órgão julgador: **Presidente**

Última distribuição : **13/07/2018**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Assuntos: **Liminar**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
JEFERSON ANDRADE BATISTA (AUTOR)	JOAO DANIEL JACOBINA BRANDAO DE CARVALHO (ADVOGADO) ELIEL CERQUEIRA MARINS (ADVOGADO)
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA (RÉU)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
14486 28	16/07/2018 11:06	Decisão	Decisão



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA

Tribunal Pleno

Processo: SUSPENSÃO DE LIMINAR OU ANTECIPAÇÃO DE TUTELA n. 8014970-24.2018.8.05.0000

Órgão Julgador: Tribunal Pleno

AUTOR: JEFERSON ANDRADE BATISTA

Advogado(s): ELIEL CERQUEIRA MARINS (OAB:0044683/BA), JOAO DANIEL JACOBINA BRANDAO DE CARVALHO (OAB:0022113/BA)

RÉU: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA

Advogado(s):

DECISÃO

Trata-se de pedido de **Suspensão da Execução de Liminar** apresentado por **JEFERSON ANDRADE BATISTA**, prefeito do Município de Madre de Deus, contra a decisão do Juízo da 7ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Salvador/BA que, nos autos da **Ação Civil Pública nº 0536720-95.2017.8.05.0001** proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA**, determinou o imediato afastamento do ora Requerente do cargo de Prefeito do Município de Madre de Deus, assim como dos demais acionados dos seus respectivos cargos.

Defende, em síntese, que a ausência do Prefeito representa uma drástica quebra institucional no Município interiorano, que não pode ser comparado com grandes cidades ou estados que possuem estruturas administrativas autônomas e bem desenvolvidas.

Aduz que, caso mantida a decisão do Juiz de piso, a Administração do Município seria lançada a um processo de instabilidade institucional e paralisação das atividades administrativas, especialmente pelo fato de o Requerente estar desenvolvendo e implementando inúmeros projetos de grande impacto social. Entende, por essa razão, que é de manifesto interesse público a suspensão da liminar proferida, com a continuidade do gestor no cargo.

Alega que a decisão hostilizada, além de provocar graves riscos à ordem administrativa, à segurança e ao interesse público, também se afasta da realidade dos autos. Ressalta, nesse sentido, que o Juízo de origem já havia promovido o exame dos elementos contidos nos autos e indeferido o pedido de afastamento cautelar formulado pelo Ministério Público, nos seguintes termos “no caso dos autos, o Ministério Público não logrou êxito em apresentar indícios robustos de que os acionados estejam a praticar tais atos”. Aponta, por outro lado, que o Magistrado de piso, sem ter sido provocado pelo *Parquet* a reapreciar a matéria, proferiu a decisão impugnada contrariando outra decisão anterior do próprio Juízo, sem a existência de fatos novos e nem sequer provocação do Autor da ação, revelando o equívoco da decisão.

Defende que, na ação originária, o pedido do Ministério Público de afastamento do cargo não possui natureza cautelar, ou seja, destinado a preservar a instrução processual, limitando-se o pedido ao cumprimento antecipado da sanção de perda da função pública, o que encontraria óbice na própria Lei de Improbidade Administrativa, defendendo, nestes termos, a impossibilidade jurídica do pedido e, ainda, que a decisão é ultra-petita.

Salienta que o afastamento cautelar do ora Requerente ocorreu sem que houvesse qualquer provocação do órgão autor da ação civil, tendo em vista que, após o indeferimento liminar do afastamento pelo próprio Juízo *a quo*, o Ministério Público não se insurgiu daquele *decisum*, deixando transcorrer *in albis* o prazo recursal, sem que fosse pleiteada a reapreciação do pedido. Considera, assim, que a decisão impugnada foi proferida de ofício, malferindo o princípio da inércia da jurisdição.

Sustenta também o desacerto da decisão hostilizada, sob o fundamento de que o afastamento cautelar do Alcaide dá-se em virtude de hipotético ato de terceiro, praticado pela Chefia da Câmara de Vereadores, consistente na inércia em fornecer os documentos requisitados pelo Ministério Público.

Aponta a boa-fé do Acionado, evidenciada pelo seu comparecimento espontâneo nos autos da Ação Civil Pública de origem, apresentando manifestação e anexando aos autos documentos comprobatórios da boa gestão no Município de Madre de Deus, pontuando, ainda, que os documentos requisitados da Câmara de Vereadores, por meio da decisão ora impugnada, já foram apresentados no bojo da defesa prévia.

Com base nas razões ora expostas, requer a imediata suspensão da execução da decisão proferida pelo MM. Juízo *a quo* nos autos da Ação Civil Pública nº 0536720-95.2017.8.05.0001, sobrestando a ordem de afastamento do Requerente do cargo de Prefeito do Município de Madre de Deus.

É o relatório.

DECIDO.

Com efeito, o pedido de Suspensão caracteriza-se como instrumento previsto em lei para suspender a execução de liminar ou de sentença nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, no caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade e para salvaguardar a ordem, a saúde, a segurança e a economia públicas.

É o que se depreende da análise do artigo 4º da Lei 8.437/92 e do artigo 15 da Lei do Mandado de Segurança. Confira-se:

Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

Art. 15. Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada ou do Ministério Público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em decisão fundamentada, a execução da liminar e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição.

Em complemento à disciplina legal da utilização do instituto da Suspensão, o Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia prevê:

Art. 354 - Poderá o Presidente do Tribunal, a requerimento do Ministério Público, de pessoa jurídica de direito público ou concessionária de serviço público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, suspender, em decisão fundamentada, a execução de liminar ou de sentença nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, proferida por Juiz de primeiro grau de jurisdição. [...]

§5º O Presidente do Tribunal poderá conferir ao pedido efeito suspensivo liminar, se constatar, em juízo prévio, a plausibilidade do direito invocado e a urgência na concessão da medida.

Outrossim, cumpre-me esclarecer que não cabe, no âmbito do pedido de suspensão, examinar o mérito do processo principal, devendo a análise ater-se à verificação da existência de grave lesão à ordem, saúde, segurança e economia públicas, sob pena de torná-lo sucedâneo recursal.

Nesse sentido, os precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça:

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. NÃO OCORRÊNCIA DE LESÃO AOS VALORES TUTELADOS. JUÍZO MÍNIMO DE DELIBAÇÃO. PROTEÇÃO AMBIENTAL. ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (...) **Na suspensão de segurança não se aprecia o mérito do processo principal, mas tão somente a ocorrência dos aspectos relacionados à potencialidade lesiva do ato decisório em face dos interesses públicos relevantes consagrados em lei: a ordem, a saúde, a segurança e a economia públicas.** (...) (STF AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 07/05/2015, Processo Eletrônico Dje-101, Divulgado em 28/05/2015, Publicado em 29/05/2015)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. ACÓRDÃO EM PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR. DECISÃO COM NATUREZA POLÍTICA. NÃO CABIMENTO DO APELO EXTREMO.

1 - A suspensão de liminar e de sentença limita-se a averiguar a possibilidade de grave lesão à ordem, à segurança, à saúde e às economias públicas. Não se examinam, no pedido de contracautela, os temas de mérito da demanda principal. (...) (AgRg no REsp 1207495/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/04/2011, DJe 26/04/2011)

Compulsando os autos, convenço-me de que o pedido merece acolhimento.

Sem adentrar no *meritum causae*, verifico que a decisão liminar do ínclito Juízo da 7ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Salvador não observou os pressupostos exigidos pela legislação aplicável à espécie. Além de não ter sido demonstrado com robustez o *fumus boni iuris*, também não foi apontado concretamente o *periculum in mora*, é dizer, os riscos concretos e efetivos da permanência do Chefe do Executivo municipal no exercício do mandato. Isto porque a medida judicial se baseou em juízo presuntivo, sem respaldo em prova suficiente da prática de atos que tenham o condão de embarçar a futura instrução processual.

Outrossim, a decisão proferida pelo Julgador *a quo*, ao reapreciar o pedido de afastamento cautelar dos acionados, sem mencionar a existência de fatos novos e sem que houvesse pedido para tanto, contraria anterior decisão proferida pelo próprio julgador *a quo* que decidiu, *in verbis*:

“Tenho, contudo, por não assistir razão, neste juízo sumário de cognição, ao ACIONANTE em seu pleito liminar.

A Ação Civil Pública foi proposta pelo rito da Lei nº 8.429/92, vulgarmente conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional.

Pois bem. Em que pese o pedido de tutela provisória do ÓRGÃO MINISTERIAL ter se embasado no art. 294 e ss. do CPC, tenho que meu dever é observar, a rigor, a Lei nº 8.429/92, considerando que compete

ao Estado-juiz a aplicação da lei, havendo raras exceções¹, como na hipótese de inconstitucionalidade, que não vem a ser o caso.

Dispõe, então, o art. 20 da Lei nº 8.429/92:

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

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

Explico. O Estado-juiz só poderá determinar o afastamento dos ACIONADOS de seus cargos ou outros que porventura venham a ocupar se e somente se estes estiverem a obstar o andamento do processo.

Não passa despercebido por este magistrado que, em diversas hipóteses, a Lei nº 8.429/92 faz menção ao CPC como diploma subsidiário ou ainda ao CPP, cf. arts. 16, § 1º, 17, § 6º e § 12, embora não disponha, em momento algum, acerca da subsidiariedade do processo civil de modo genérico, ao contrário do que ocorre, por exemplo, com a Lei nº 7.347/85, que disciplina a Ação Civil Pública por dano causado ao meio ambiente, ao consumidor, dentre outros.

Isto é, entendo a inaplicabilidade do CPC como rito subsidiário ao artigo 20 da Lei nº 8.429/92 por absoluta ausência de previsão legal. Não estou, é bom registrar, a defender o espírito do legislador, instituto que se torna extremamente difícil em tempos sombrios, em que a lei brasileira, muitas vezes, nasce de uma espécie de divórcio com a realidade, razão pela qual sempre se impõe uma interpretação legal oxigenada pela Constituição.

No caso em tela, contudo, a interpretação do rito estabelecido pela Lei nº 8.429/92, em conformidade com a Constituição, impõe a aplicação da Presunção de Inocência ou, ainda, da Presunção de Não-Culpabilidade, a teor do art. 5º, LVII, da CF.

Em outras palavras, como a Lei nº 8.429/92 previu que a única hipótese de afastamento liminar do cargo está atrelada à ocorrência de obstrução ao processo administrativo ou judicial, não me cabe, como autoridade judicial, deferir o pleito provisório de urgência do ÓRGÃO MINISTERIAL.

É que o afastamento liminar nada tem a ver com índices de materialidade ou de autoria ou de culpabilidade dos atos imputados ímprobos e/ou de seus supostos agentes. O afastamento tem a ver

tão-somente com a prática de óbices que impeçam o regular processamento da ação civil pública. E, no caso dos autos, o MINISTÉRIO PÚBLICO não logrou êxito em apresentar indícios robustos de que os ACIONADOS estejam a praticar tais atos. (grifos nossos)

De maneira análoga, situação muito semelhante ocorre com o processo penal. O acusado na ação penal não pode ser preso preventivamente porque o Órgão Julgador, ao analisar o Inquérito Policial acostado, tem a impressão de que ele seja mesmo culpado. Ora, considerar, em juízo sumário de cognição, que o acusado seja culpado implica, em termos éticos, em dever de o magistrado declarar-se suspeito: ele não está apto a julgar uma demanda em que tenha pré-impressões a respeito do réu antes que o processo se desenrole, com a devida produção probatória.

Assim, ainda que, para uns, a possibilidade de afastamento liminar do cargo esteja atrelada a fortes indícios de culpabilidade, meu dever, por ora, é o de cumprir a Constituição, dada a Presunção de Não-Culpabilidade. Em termos de legislação infraconstitucional, meu amparo, conforme consignado alhures, é o artigo 20, § único, da Lei nº 8.429/92.

É por ser medida excepcional que a perda da função pública só ocorre com o trânsito em julgado da sentença condenatória, embora, há de se convir, seja o art. 20 da Lei nº 8.429/92 prescindível diante do art. 5º, LVII, da Constituição, a que todas as decisões judiciais devem obediência.

Noto, à guisa de conclusão, para além das afirmações contidas na Exordial, a existência de fartos documentos acostados à Exordial, podendo, desde já, aferir que o MINISTÉRIO PÚBLICO teve o cuidado de instruir a ação proposta, em especial as dezenas de documentos do Tribunal de Contas dos Municípios relativo a pessoal, despesas, contratos etc. Esse fator contribui, assim, para a impossibilidade de constrangimento probatório por parte dos ACIONADOS, não havendo que se falar, pelo menos por ora, de prejuízos à instrução do feito. (grifos nossos)

Observo, inclusive, que os RÉUS compareceram, com a exceção da Sra. TÂNIA MARIA PITANGUEIRA DE JESUS, à sede do Ministério Público, quando notificados, prestando depoimento e respondendo às perguntas lhes formuladas, elemento que não indica tentativa de atravancar o curso do processo, ainda quando administrativo.

Filio-me, nesse sentido, ao seguinte entendimento esposado pelo Superior Tribunal de Justiça:

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AFASTAMENTO CAUTELAR DE AGENTE POLÍTICO. ART. 20, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N. 8.429/92. INEXISTÊNCIA DE LESÃO AOS INTERESSES TUTELADOS PELO ART. 4º DA LEI N. 8.437/92. I - O afastamento cautelar de agente político está autorizado pelo art. 20, parágrafo único, da Lei n. 8.429, de 1992, "quando a medida se fizer necessária à instrução processual". II - Essa norma supõe prova suficiente de que o agente possa dificultar a instrução do processo. III - O afastamento sub judice está fundado no risco à instrução processual, inexistindo, portanto, lesão aos

interesses tutelados pelo art. 4º da Lei n. 8.437, de 1992. Agravo regimental desprovido. (STJ. AgRg na SLS 1900 / MG. Relator: Min. Francisco Falcão. Órgão Julgador: Corte Especial. Data da Publicação/Fonte: DJe 09/03/2015).

Ante o exposto, por não identificar os requisitos autorizadores positivados pelo art. 20, § único, da Lei nº 8.429/82, INDEFIRO o pedido de afastamento liminar requerido pelo Ministério Público. (grifos originais)

(...)” (ID 1436420)

Desta feita, a decisão de afastamento de um agente político que exerce mandato popular e assume a gestão do Executivo Municipal, sem a presença dos pressupostos legais, revela-se incongruente. Com efeito, determinações deste jaez apenas se justificam em caráter excepcional e desde que haja prova consistente da necessidade da providência judicial extrema, o que não se verificou no caso dos autos.

Houve, portanto, afronta ao disposto no art. 20 da Lei nº 8.429/1992, que determina como pressuposto procedimental para a adoção da medida cautelar, *in verbis*:

“Art. 20

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.

Nesse sentido, tem perfeita adequação ao presente caso, o seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal, em trecho cuja transcrição ora se faz pertinente:

“Assevera-se, também, que o preceito mencionado [art. 20 da lei 8.429/92] exige prova suficiente e concreta de que o agente esteja a dificultar a instrução processual. Alega, também, a necessidade de comprovação da presença dos motivos determinantes exigidos pela legislação de improbidade administrativa, não bastando meras conjecturas ou deduções.

(STF, Suspensão de Liminar nº 1.028, Pres. Min. Ricardo Lewandowski, de 18/10/2016).

Na mesma linha o Superior Tribunal de Justiça tem consolidado o entendimento de que a mera relevância do cargo não significa, de forma automática, a imposição de afastamento do agente público. Confira-se:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

AFASTAMENTO DO AGENTE PÚBLICO DO EXERCÍCIO DO CARGO. RISCO À INSTRUÇÃO PROCESSUAL. REQUISITO NÃO DEMONSTRADO. 1. "A norma do art. 20, parágrafo único, da Lei nº 8.429, de 1992, que prevê o afastamento cautelar do agente público durante a apuração dos atos de improbidade administrativa, só pode ser aplicada se presente o respectivo pressuposto, qual seja, a existência de risco à instrução processual" (AgRg na SLS 1.558/A L, Rel. Ministro Ari Pargendler, Corte Especial, DJe 6/9/2012). A mera menção à relevância ou posição estratégica do cargo não constitui fundamento suficiente para o respectivo afastamento cautelar. 2. Agravo regimental não provido.

(STJ, AgRg no AREsp 472.261/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 13/06/2014, DJe 01/07/2014)

Extrai-se, portanto, que o afastamento de agente público eleito pela vontade popular é sempre medida drástica que deve ser evitada em face do princípio da soberania popular, mormente considerando que o mandato tem prazo determinado e o afastamento pode ensejar, por via transversa, verdadeira cassação política, que não se compatibiliza com o texto constitucional.

De tudo o quanto expandido acima, resta evidenciado o grave risco de lesão à ordem administrativa, à segurança e ao interesse público, de sorte a autorizar a suspensão dos efeitos da decisão liminar vergastada, até o trânsito em julgado da ação em trâmite no juízo *a quo*, nos termos do art. 4º da Lei nº 8.437/92 c/c o art. 12, §1º, da Lei nº 7.347/85.

Ante o exposto, **DEFIRO O PEDIDO DE SUSPENSÃO DOS EFEITOS DA LIMINAR** proferida pelo Juízo da 7ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Salvador/BA, nos autos da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa nº 0536720-95.2017.8.05.0001, mantendo-se Jeferson Andrade Batista no cargo de Prefeito do Município de Madre de Deus.

Dê-se ciência, por ofício e faz, ao Juízo da causa.

Publique-se. Intimem-se.

Salvador/BA, julho 16, 2018.

DES. GESIVALDO BRITTO

Presidente do Tribunal de Justiça da Bahia