

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CAMILLA TRAMUJAS GROSBELLI

LEGITIMAÇÃO ATIVA PARA OS PEDIDOS DE SUSPENSÃO DE LIMINARES E SENTENÇAS NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: análise teórica e prática, com foco no entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná

CURITIBA

2012

CAMILLA TRAMUJAS GROSBELLI

LEGITIMAÇÃO ATIVA PARA OS PEDIDOS DE SUSPENSÃO DE LIMINARES E SENTENÇAS NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: análise teórica e prática, com foco no entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná

Monografia de conclusão de curso apresentada no Curso de graduação em Direito, do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Elton Venturi

Curitiba

2012

CAMILLA TRAMUJAS GROSBELLI

LEGITIMAÇÃO ATIVA PARA OS PEDIDOS DE SUSPENSÃO DE LIMINARES E SENTENÇAS NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: análise teórica e prática, com foco no entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná

Monografia de conclusão de curso aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, no Curso de graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, pela Comissão formada pelos professores:

ORIENTADOR: _____

Prof. Dr. Elton Venturi

Prof.^a Dra. Angela Cassia Costaldello

Prof. Dr. Clayton de Albuquerque Maranhão

Curitiba, 10 de dezembro de 2012.

À minha mãe, Jussara, e ao meu pai, Archimedes, aos quais eu devo tudo que sou e tudo que conquistei até hoje, e os quais eu amo incondicionalmente.

Aos meus irmãos, Carollina e Vinícius, que eu amo muito, e que foram e continuam sendo meus companheiros desde o dia em que nasci.

Ao meu avô, Fernando, sem o qual essa conquista seria inalcançável.

Ao Raffael, amor, amigo e companheiro.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Professor Elton Venturi, pelo apoio na elaboração desta monografia.

Agradeço a Deus, por me guiar e iluminar nessa empreitada.

Agradeço ao Raffael, pelo importantíssimo auxílio na correção deste trabalho.

Agradeço, por fim, aos amigos, todos eles, em especial aos que me acompanharam nestes cinco anos de faculdade, tornando essa jornada muito mais agradável.

RESUMO

Trata a presente monografia da legitimação ativa para os pedidos de suspensão de liminares e sentenças nas ações de improbidade administrativa. Seu escopo é analisar especificamente a legitimação dos agentes públicos para tal requerimento, tecendo comentários e críticas baseados em pesquisa doutrinária e jurisprudencial. Para tanto, serão analisados separadamente o instituto do pedido de suspensão e a ação de improbidade administrativa e, posteriormente, referidos instrumentos serão unidos em um estudo específico da legitimação ativa, focando-se a pesquisa jurisprudencial nas decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal.

Palavras-chave: Pedido de suspensão. Ação de Improbidade Administrativa. Agente público. Legitimação ativa. Análise doutrinária. Pesquisa jurisprudencial.

ABSTRACT

The main theme of the present monograph is the active legitimation to request for the suspension of decisions in actions of administrative misconduct. The scope of the present work is to analyze specifically the active legitimation of public agents to make such request, weaving comments and criticisms based on doctrinal and jurisprudential research. To accomplish that, the institute of request for suspension and the action of administrative misconduct will be analyzed separately and, after that, these instruments will be combined in a specific study of the active legitimation, focusing the jurisprudential research on the decisions from Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, from Superior Tribunal de Justiça and from Supremo Tribunal Federal.

Keywords: Request for suspension. Action of administrative misconduct. Public agent. Active legitimation. Doctrinal analysis. Jurisprudential research.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	09
2	HISTÓRICO E NATUREZA JURÍDICA DOS PEDIDOS DE SUSPENSÃO 11	
2.1	DESENVOLVIMENTO LEGISLATIVO.....	11
2.2	CONSTITUCIONALIDADE DA MEDIDA	14
2.3	TESES ACERCA DA NATUREZA JURÍDICA.....	16
2.4	INSTRUMENTALIZAÇÃO DOS PEDIDOS DE SUSPENSÃO.....	20
3	A AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	23
3.1	NATUREZA JURÍDICA	23
3.2	OBJETO	26
3.3	LEGITIMIDADE ATIVA PARA PROPOSITURA DA AÇÃO	28
4	A LEGITIMIDADE ATIVA PARA SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DOS PROVIMENTOS PROFERIDOS NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	31
4.1	LEGITIMIDADE ATIVA <i>AD CAUSAM</i>	31
4.2	LEGITIMIDADE ATIVA PARA OS PEDIDOS DE SUSPENSÃO EM GERAL	34
4.3	LEGITIMIDADE ATIVA DO AGENTE PÚBLICO PARA REQUERER SUSPENSÃO DE LIMINAR OU SENTENÇA EM AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	37
5	ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ.....	41
5.1	A LEGITIMIDADE ATIVA DO AGENTE PÚBLICO NAS DECISÕES DO TJ/PR	41
5.2	ANÁLISE COMPARADA DO ENTENDIMENTO DO TJ/PR COM O DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E O DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	45
6	CONCLUSÃO.....	54
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	57

1 INTRODUÇÃO

Analisar-se-á, no presente trabalho, o pedido de suspensão de liminares e sentenças nas ações de improbidade administrativa, mais especificamente a legitimação do agente público para requerer mencionada suspensão.

Referido pedido possui previsão em nosso ordenamento jurídico desde a década de 30, como se verá adiante, e apresenta como finalidade a proteção do interesse público, quando vislumbrada situação concreta de perigo de grave lesão à ordem, à economia, à saúde e à segurança públicas. Como ensina Marcelo Abelha Rodrigues:

No incidente de suspensão há nítido colorido de opção legislativa pela proteção imediata do interesse público em sacrifício de outro interesse de uma dimensão mais restrita. Tal situação reflete clara manifestação do poder da supremacia dos interesses diretamente tutelados pela administração em prol do seu titular que é a coletividade.¹

A ação de improbidade administrativa, por sua vez, também se mostra instrumento para a tutela do interesse público, já que seu objetivo é a proteção deste interesse contra atos ímprobos, com a aplicação das sanções cabíveis conforme o caso.

A união desses dois temas no presente estudo decorre do fato de que os requerimentos de suspensão vêm sendo aplicados de diversas formas nos tribunais brasileiros, as quais nem sempre traduzem a proteção do interesse público. Muitas vezes os pedidos de suspensão são utilizados como forma de favorecimento do Poder Público, em prejuízo dos cidadãos, e esse desvirtuamento na aplicação do referido instituto também é observado nas ações de improbidade administrativa.

Mostra-se intrigante a possibilidade de um agente público, em sede de ação de improbidade administrativa, requerer a suspensão de decisão contrária a ele, como a que o afasta de seu cargo, possibilidade a qual vem sendo admitida pelo Poder Judiciário brasileiro. Buscar-se-á, portanto, ademais da realização de um desenvolvimento teórico acerca desse específico tema, averiguar como os pedidos de suspensão vêm sendo aplicados nessa situação, o que será feito por meio de

¹ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança: Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público*. 3. ed., rev., atual., ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 118.

uma avaliação da jurisprudência brasileira, particularmente a do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJ/PR), a do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e a do Supremo Tribunal Federal (STF).

Focar-se-á a averiguação nas decisões do Tribunal de Justiça paranaense a fim de se constatar como nosso Estado tem se posicionado nesses peculiares casos de requerimento de suspensão, bem como se comparará tal posicionamento com o dos Tribunais Superiores, para que possa ser criticamente avaliada a forma como a jurisprudência tem entendido a questão da legitimação ativa do agente público para requerer a suspensão em ações de improbidade administrativa.

Com o fim de alcançar o objetivo supramencionado, dividiu-se esta monografia em seis capítulos. Neste primeiro capítulo, está-se realizando a apresentação do tema, a fim de facilitar a compreensão do assunto e da abordagem utilizada no presente trabalho.

No segundo capítulo, será abordado o instituto do pedido de suspensão, explicando-se sua origem histórica, seu desenvolvimento legislativo, a discussão sobre sua constitucionalidade, bem como a natureza jurídica da medida e sua forma de instrumentalização.

No terceiro capítulo, priorizar-se-á a ação de improbidade administrativa, perquirindo-se sua natureza jurídica, seu objeto e quem são os legitimados ativos para sua propositura.

Na sequência, no quarto capítulo, será analisada a legitimação ativa, tratando-se da legitimidade ativa *ad causam*, da legitimação para os pedidos de suspensão em geral e, convergindo para o específico tema deste trabalho, da legitimação ativa para requerer a suspensão nas ações de improbidade administrativa.

No quinto capítulo, realizar-se-á a análise jurisprudencial, apresentando-se as decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal concernentes à matéria, comparando-se os julgados e tecendo eventuais críticas.

Por fim, no sexto capítulo, far-se-á uma conclusão dos apontamentos feitos ao longo do trabalho, apresentando-se as considerações finais sobre o tema.

2 HISTÓRICO E NATUREZA JURÍDICA DOS PEDIDOS DE SUSPENSÃO

2.1 DESENVOLVIMENTO LEGISLATIVO

Antes de iniciar a análise da aplicação prática do instituto do pedido de suspensão de liminares e sentenças nas ações de improbidade administrativa, mostra-se imprescindível realizar alguns apontamentos teóricos acerca da matéria, sendo oportuno iniciar pela evolução histórica dos pedidos de suspensão.

Tais pedidos podem ser considerados uma prerrogativa disponibilizada ao Poder Público, para defesa do interesse público, quando vislumbrada uma situação concreta de perigo de grave lesão à ordem, à economia, à saúde e à segurança públicas.

Há previsão similar desse instituto em países como Argentina (*acción de amparo*), Costa Rica, Suíça, Alemanha e até mesmo em países regidos pelo sistema de *common law*, como assinala RODRIGUES em seu livro “Suspensão de Segurança: Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público”².

De acordo com a legislação atualmente em vigor, o seu deferimento é atribuição do Presidente do Tribunal competente para julgar o respectivo recurso, perdurando seus efeitos até o julgamento definitivo do feito, ou seja, até o trânsito em julgado da decisão final; tal deferimento, todavia, deve ser concedido com muita cautela, embasado em uma fundamentação jurídica e de acordo com sua previsão legal, pois o deferimento indiscriminado, como muito se tem observado na jurisprudência, acaba por transformar esse instrumento em uma forma de cerceamento do acesso efetivo à justiça, como alerta Elton Venturi, na obra “Suspensão de Liminares e Sentenças Contrárias ao Poder Público”³.

Referido autor aponta que o instituto tem sua origem na Lei n.º 191/36 e na ação de mandado de segurança prevista pela Constituição Federal de 1934⁴. Nessa época, o Estado se caracterizava como liberal, de maneira que a utilização do

² RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Idem*, p. 65-66.

³ VENTURI, Elton. *Suspensão de Liminares e Sentenças Contrárias ao Poder Público*. 2. ed., rev., atual., ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 26.

⁴ VENTURI, Elton. *Idem*, p. 35.

requerimento de suspensão se dava de forma excepcional, pois não era papel do Estado intervir nas relações particulares. RODRIGUES aduz que essa excepcionalidade se acentuava por se tratar de pedido de suspensão em mandado de segurança, remédio constitucional importantíssimo, a favor do jurisdicionado, para a tutela dos direitos e garantias fundamentais contra atos do Estado⁵.

Com o Código de Processo Civil de 1939, revogou-se a Lei n.º 191/36, mas nele se manteve a previsão da medida suspensiva em mandado de segurança, com a introdução, no pedido de suspensão, de suas causas justificadoras (evitar lesão à ordem, à saúde e à segurança públicas – a lesão à economia pública ainda não era elencada neste rol).

Na sequência, houve a edição da Lei n.º 1.533/51, na qual restou determinada a revogação dos dispositivos que tratavam da ação de mandado de segurança no Código de Processo Civil. A nova lei, todavia, não especificou os motivos do pedido de suspensão, deixando-se “ao alvedrio do presidente do tribunal a justificativa para o deferimento ou não da suspensão de segurança”⁶.

Alguns anos após, criou-se a Lei n.º 4.348/64, que estabeleceu normas processuais relativas ao mandado de segurança e que se prestou à restrição da concessão de liminares. Esse diploma legal foi criado sob o regime militar, ou seja, em um contexto de restrição de liberdades públicas, com o pretexto de frear o uso ilimitado que vinha sendo feito do mandado de segurança. Ela vedava, neste, a concessão de medida liminar para reclassificação, equiparação, extensão de vantagens ou concessão de aumento aos servidores públicos, e ainda trazia a regulamentação dos pedidos de suspensão, adicionando, além da grave lesão à ordem, à saúde e à segurança públicas, a grave lesão à economia pública como bem jurídico protegido pelo instituto.

Em 2009, entrou em vigor nova legislação para dar tratamento ao mandado de segurança (Lei n.º 12.016/90), de modo que as normas legais acima referidas restaram revogadas. Mencionado diploma legislativo, entretanto, manteve o sistema anteriormente previsto no que tange ao pedido de suspensão de liminares e sentenças contrárias ao Poder Público.

⁵ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Op cit*, p. 70.

⁶ DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de Direito Processual Civil: Meios de Impugnação às Decisões Judiciais e Processo nos Tribunais*, v. 3. 10. ed., rev., ampl. e atual. Salvador: Editora Jus PODIVM, 2012, p. 528.

Houve, também, uma expansão do instituto para além das demandas envolvendo mandado de segurança, encontrando-se previsto, dentre outras, na Lei n.º 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), na Lei n.º 8.038/90 (pedidos de suspensão de competência específica do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça) e na Lei n.º 8.437/92, que regulamenta a concessão de medidas cautelares contra o Poder Público. Essa extensão é criticada por RODRIGUES⁷, já que, segundo este autor, não houve preocupação do legislador em conferir unidade a esses institutos, tampouco em adequá-los às normas procedimentais de determinadas ações, como a ação civil pública.

Após a edição da Medida Provisória n.º 1.984-13 (janeiro/2000), notaram-se profundas alterações no que toca aos pedidos de suspensão, bem como após as várias reedições de tal Medida, estando atualmente em vigor as modificações trazidas pela Medida Provisória n.º 2.189-35 (agosto/2001).

VENTURI⁸ aduz que, em se supondo que essa nova sistemática vigore por tempo indefinido, pode-se afirmar, atualmente, que as regras gerais sobre o tema decorrem do previsto no art. 4º da Lei n.º 8.437/92⁹ e no art. 15 da Lei n.º 12.016/09¹⁰.

⁷ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Op cit*, p. 75.

⁸ VENTURI, Elton. *Op cit*, p. 45.

⁹ “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.

§ 1º Aplica-se o disposto neste artigo à sentença proferida em processo de ação cautelar inominada, no processo de ação popular e na ação civil pública, enquanto não transitada em julgado.

§ 2º O Presidente do Tribunal poderá ouvir o autor e o Ministério Público, em setenta e duas horas.

§ 3º Do despacho que conceder ou negar a suspensão, caberá agravo, no prazo de cinco dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte a sua interposição.

§ 4º Se do julgamento do agravo de que trata o § 3º resultar a manutenção ou o restabelecimento da decisão que se pretende suspender, caberá novo pedido de suspensão ao Presidente do Tribunal competente para conhecer de eventual recurso especial ou extraordinário.

§ 5º É cabível também o pedido de suspensão a que se refere o § 4º, quando negado provimento a agravo de instrumento interposto contra a liminar a que se refere este artigo.

§ 6º A interposição do agravo de instrumento contra liminar concedida nas ações movidas contra o Poder Público e seus agentes não prejudica nem condiciona o julgamento do pedido de suspensão a que se refere este artigo.

§ 7º 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.

§ 8º As liminares cujo objeto seja idêntico poderão ser suspensas em uma única decisão, podendo o Presidente do Tribunal estender os efeitos da suspensão a liminares supervenientes, mediante simples aditamento do pedido original.

§ 9º A suspensão deferida pelo Presidente do Tribunal vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal.”

¹⁰ “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

2.2 CONSTITUCIONALIDADE DA MEDIDA

Importa também, nesta abordagem teórica do instituto, apontar a discussão doutrinária acerca de sua constitucionalidade.

Em posição contrária aos pedidos de suspensão, defendendo sua inconstitucionalidade, estão autores como Sérgio Ferraz, Marçal Justen Filho e Nelson Nery Junior. Este, em sua obra “Código de Processo Civil comentado e legislação extravagante”¹¹, redigida em conjunto com Rosa Maria Andrade Nery, ao comentar o art. 15 da Lei n.º 12.016/09, defende que essa “esdrúxula figura”¹² ofende diversos princípios constitucionais, como do devido processo legal, do contraditório e ampla defesa, da proporcionalidade e da razoabilidade. Segundo o autor, o legislador, ao elaborar a Lei do Mandado de Segurança, perdeu a grande chance de retirar do ordenamento jurídico esse instituto, o qual somente é mantido em razão do claro interesse do Poder Público no instrumento.

Referido jurista aduz, ainda, que o instituto fere o princípio da isonomia, pois haveria uma gama de possibilidades à disposição do Poder Público no que tange à impugnação de decisão concessiva de liminar e, com relação ao particular, tais possibilidades seriam consideravelmente mais restritas.

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.

§ 1º Indeferido o pedido de suspensão ou provido o agravo a que se refere o **caput** deste artigo, caberá novo pedido de suspensão ao presidente do tribunal competente para conhecer de eventual recurso especial ou extraordinário.

§ 2º É cabível também o pedido de suspensão a que se refere o § 1º deste artigo, quando negado provimento a agravo de instrumento interposto contra a liminar a que se refere este artigo.

§ 3º A interposição de agravo de instrumento contra liminar concedida nas ações movidas contra o poder público e seus agentes não prejudica nem condiciona o julgamento do pedido de suspensão a que se refere este artigo.

§ 4º 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.

§ 5º As liminares cujo objeto seja idêntico poderão ser suspensas em uma única decisão, podendo o presidente do tribunal estender os efeitos da suspensão a liminares supervenientes, mediante simples aditamento do pedido original.”

¹¹ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil comentado e legislação extravagante*. 11. ed., rev., atual., ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 1719.

¹² NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Idem, ibidem*.

Cássio Scarpinella Bueno, ao comentar o mesmo art. 15 da Lei n.º 12.016/09, que regulamenta o pedido de suspensão em sede de mandado de segurança, também afirma haver ofensa ao princípio da isonomia, defendendo a inconstitucionalidade do pedido de suspensão¹³.

Segundo entendimento diverso, pela constitucionalidade do instituto, podem ser citados os juristas Sepúlveda Pertence, Lúcia Valle Figueiredo, Carlos Mário Velloso e VENTURI. Este, inclusive, reforça que:

Ainda que se depreenda com a aplicação inconstitucional do incidente de suspensão, que lhe deturpa a vocação ideal, inegável é que, quando legitimamente manuseado, propicia efetiva tutela a interesses públicos privilegiados¹⁴.

Defende mencionado doutrinador que a suspensão mostra-se condizente com o Estado Democrático de Direito na medida em que permite a proteção efetiva do interesse público, devendo, todavia, ser aplicada com estrita observância dos princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa, do juiz natural, da efetividade do processo, conformando, assim, um devido processo legal.

RODRIGUES corrobora esse entendimento¹⁵, asseverando que o requerimento de suspensão é, sim, constitucional, desde que respeitado o direito ao contraditório e garantida a participação do Ministério Público.

Segundo o autor, assim como são constitucionais o reexame necessário, prazos processuais dilatados para a Fazenda Pública, entre outros benefícios processuais, também se mostra constitucional o instituto em análise, que se configura como prerrogativa processual do Poder Público, estando assegurada na Constituição Federal a proteção dos interesses públicos, inclusive contra a ameaça de lesão, caso dos pedidos de suspensão.

Os interesses da coletividade, geridos pelo Estado, é que motivam prerrogativas processuais como a ora estudada. Nas palavras de RODRIGUES:

É que a normatização destes interesses está submetida a dois postulados máximos (regime jurídico de direito público) que são o princípio da

¹³ BUENO, Cássio Scarpinella. *A nova lei do mandado de segurança: comentários sistemáticos à Lei n. 12.016, de 7-8-2009*. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 93-94.

¹⁴ VENTURI, Elton. *Op cit*, p. 32.

¹⁵ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Op cit*, p. 125-126.

legalidade e o da supremacia do interesse público sobre o privado. Assim, esses dois postulados obrigam a que a normatização dos interesses atinentes à coletividade (interesse público) atendam a peculiaridades relativas a ditos interesses, e, por isso mesmo, que esses dois princípios maiores criam limitações e prerrogativas ao Poder Público em todas as áreas de atuação (...)¹⁶.

2.3 TESES ACERCA DA NATUREZA JURÍDICA

A identificação da natureza jurídica do pedido de suspensão é uma das formas de auxílio, trazida pela doutrina, na correta aplicação do instituto ora em análise. Algumas são as teses aduzidas a fim de explicar em que consiste referido pedido, como se verá a seguir.

Há autores que defendem o caráter recursal como natureza jurídica do instituto, como explica VENTURI¹⁷. Referido autor aponta, porém, notáveis diferenciações entre a natureza jurídica do recurso e a do pedido de suspensão, tais como: ausência de devolutividade nos pedidos de suspensão; não obstaculização da coisa julgada pela pendência da medida suspensiva; falta de previsão do instituto dentro da teoria geral de recursos, de modo que ele não se submete ao específico regime jurídico recursal; ausência de preparo e inexistência de previsão quanto à sua tempestividade. Ainda, vale ressaltar que, caso fosse o pedido de suspensão considerado recurso, haveria afronta ao princípio da unirrecorribilidade, vez que se permitiria a coexistência de duas espécies recursais preordenadas a atacar os fundamentos de uma mesma decisão judicial – o que é inadmissível.

Não bastasse isso, não há pretensão de reforma, anulação nem desconstituição de decisão em sede de pedido de suspensão, tampouco previsão legal do pedido de suspensão como recurso¹⁸.

Outra tese existente é a da natureza político-administrativa do instrumento. De acordo com esta corrente, a decisão conferida em sede de pedido de suspensão estaria embasada extrajudicialmente, ou seja, não seria examinado o mérito da ação, tampouco a juridicidade da medida atacada, sendo a decisão fruto da discricionariedade presente no juízo de conveniência e oportunidade realizado pela

¹⁶ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Idem*, p. 121.

¹⁷ VENTURI, Elton. *Op cit*, p. 48-49.

¹⁸ DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Op cit*, p. 529.

presidência do Tribunal. Segundo Arruda Alvim, não haveria uma motivação jurídica, pois o objetivo da decisão seria tão somente evitar a grave lesão à ordem, à saúde, à economia e à segurança públicas, o que não envolve análise de legalidade ou juridicidade¹⁹.

Essa concepção, por sua vez, implica consequências gravíssimas, conflitando, ao abrir espaço para arbitrariedades e para a inobservância do devido processo legal, com a busca da melhor aplicação do pedido de suspensão. Como defende VENTURI, “a decisão sobre os pedidos de suspensão deve lastrar-se tanto em razões de fato como também de direito, ainda que restritas aos pressupostos legalmente estabelecidos”²⁰.

RODRIGUES também é contrário a esse entendimento²¹, afirmando ser inadmissível um ato administrativo se sobrepor a uma decisão judicial, sustentando a eficácia desta. Ainda, se de fato se tratasse de ato administrativo, não seria possível impugná-lo mediante agravo, como previsto na legislação, mas sim por meio de mandado de segurança. Segundo mencionado autor, quanto ao objeto da decisão ser evitar a grave lesão à ordem, à saúde, à economia e à segurança públicas, tem-se que se está protegendo interesse público e, em que pese a proteção do interesse público ser diretriz principiológica da Administração, também se pode buscar tal proteção por meio da atividade jurisdicional.

Referido jurista entende se tratar o pedido de suspensão de um:

(...) incidente processual, que tem por conteúdo uma defesa impeditiva levada pela Fazenda Pública a órgão do Tribunal com competência absoluta para tanto. Pelo fato de ser acessório e secundário, depende da existência do processo principal²².

Compartilham dessa tese Fredie Didier Jr. e Leonardo José Carneiro da Cunha, os quais afirmam tratar-se o instituto de incidente processual, cuja finalidade é de contracautela, visando subtrair da decisão sua eficácia. Segundo eles, “o pedido de suspensão é um incidente que visa tutelar interesse difuso”²³.

¹⁹ ALVIM NETTO, José Manoel de Arruda. *Mandado de segurança contra decisão que nega ou concede liminar em outro mandado de segurança*. Revista de Processo v. 80, São Paulo, out.-dez. 1995.

²⁰ VENTURI, Elton. *Op cit*, p. 56.

²¹ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Op cit*, p. 92-93.

²² RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Idem*, p. 95.

²³ DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Op cit*, p. 530.

Mauro Luís Rocha Lopes também entende ser o pedido de suspensão um incidente processual, reforçando o autor que não se pode confundi-lo com recurso. Ele aduz ser um incidente de natureza cautelar, o que permite concluir que não basta apenas restar configurada a grave lesão à ordem, à saúde, à economia e à segurança públicas, sendo necessário, também, um juízo de probabilidade de que, ao fim, venha a ser reformada a decisão²⁴.

Este posicionamento pode ser rebatido, de acordo com VENTURI, a partir do momento em que se percebe que a característica da incidentalidade nem sempre está presente nos pedidos de suspensão e que estes possuem uma ultra-atividade, de modo que é possível estender a eficácia de uma decisão deferida incidentalmente num processo individual ou coletivo para outros feitos, por mero despacho do juiz presidente do Tribunal²⁵.

Encontram-se, ainda, outros entendimentos na doutrina, por exemplo, natureza jurídica de sucedâneo recursal – Araken de Assis é defensor dessa tese – e natureza jurídica de exceção em sentido estrito – esta última defendida por Cândido Rangel Dinamarco²⁶.

Por fim, porém não menos importante, há a tese da natureza cautelar do requerimento de suspensão. A tutela cautelar, medida de urgência de extrema relevância no ordenamento jurídico brasileiro, possui previsão constitucional e infraconstitucional.

A Constituição Federal, ao prever que ninguém terá excluída da apreciação do Poder Judiciário ameaça a direito²⁷, autoriza o instituto da tutela cautelar, a fim de proteger os direitos individuais e sociais de possíveis lesões.

O Código de Processo Civil, por sua vez, conforma a tutela cautelar em vários de seus dispositivos, sendo que, da leitura de alguns destes, constatam-se importantes características dessa medida, tais quais: a acessoriedade, no art. 796²⁸, que traduz tal tutela como uma espécie de ‘instrumento do instrumento’, que garante

²⁴ LOPES, Mauro Luís Rocha. *Comentários à nova lei do Mandado de Segurança: Lei nº 12.016/2009*. Niterói: Impetus, 2009, p. 122.

²⁵ VENTURI, Elton. *Op cit*, p. 58.

²⁶ VENTURI, Elton. *Idem*, p. 50 e 59.

²⁷ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;”

²⁸ “Art. 796. O procedimento cautelar pode ser instaurado antes ou no curso do processo principal e deste é sempre dependente.”

o resultado útil de um atual ou futuro processo de execução ou conhecimento; a fungibilidade, que autoriza a modificação da medida cautelar conforme se alterem as circunstâncias fáticas; e a provisoriedade, que traduz a duração determinada dessa tutela.

Vale ressaltar, conforme ensina VENTURI, que, para que haja uma prestação adequada da tutela cautelar, esta deve ser interpretada a partir de sua previsão constitucional, entendendo o autor não serem possíveis quaisquer limitações judiciais ou legais que acabem por retirar sua efetividade. Ela se presta, ainda que temporariamente e por meio de uma análise sumária, à proteção do próprio direito material, devendo ser aceita sua autonomia, a qual não se resume apenas a uma autonomia procedimental²⁹.

Combinando o que foi dito sobre a tutela cautelar com a motivação, temporariedade e finalidade da medida excepcional objeto do presente estudo, não há como classificá-la fora das medidas cautelares. Na suspensão de liminar, detectam-se características inerentes à tutela cautelar, como uma situação material garantida pelo ordenamento – preservação da ordem, saúde, segurança e economia públicas – e a necessidade de uma tutela jurisdicional urgente, a fim de evitar dano de difícil ou impossível reparação. Ela serve à preservação do resultado útil do processo no qual figura o Poder Público como demandado ou, em alguns casos, demandante.

Celso Agrícola Barbi também é partidário dessa tese, enquadrando o requerimento de suspensão como medida cautelar, já que, segundo o autor:

Ordenando a suspensão, terá o juiz antecipado, em caráter “provisório”, a providência que caberia à sentença final, e isso para “evitar o dano” que decorreria da natural demora na instrução do processo. Ora, toda medida provisória, que tenha por fim evitar danos possíveis com a demora natural do processo, tem a substância de medida cautelar³⁰.

Ainda, em se relacionando o resultado útil que se busca preservar por meio do pedido de suspensão com interesses públicos de alta relevância, ele apresenta mais uma característica, a da ultraeficácia ou eficácia transcendente. Isso significa que, ao se decretar a suspensão de determinada liminar ou sentença contrária ao

²⁹ VENTURI, Elton. *Op cit*, p. 56.

³⁰ BARBI, Celso Agrícola. *Do Mandado de Segurança*. 10. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002, p. 141-142.

Poder Público, será inadmissível a concessão de medida judicial, mesmo em processo distinto, que possa, de qualquer forma, dar, novamente, eficácia à decisão suspensa. Tal propriedade do instituto em comento está, inclusive, prevista legalmente, no art. 4º, § 8º, da Lei n.º 8.437/92³¹.

Justamente por se tratar, nos pedidos de suspensão, de interesses de extrema importância, que refletem verdadeiros direitos difusos, afirma-se que não haveria uma referibilidade entre a lide principal e o pedido de suspensão, mas sim uma flexibilidade imediata e direta da sustação gerada pela apreciação do pedido sobre a eficácia dos provimentos presentes e futuramente concedidos na relação processual contra o Poder Público, evidenciando, mais uma vez, a natureza cautelar autônoma do instituto.

2.4 INSTRUMENTALIZAÇÃO DOS PEDIDOS DE SUSPENSÃO

Importa analisar, conseqüentemente, de que forma se dá a instrumentalização do instituto em análise, entendido por alguns como forma peculiar de tutela cautelar.

Diversas são as opiniões referentes ao instrumento processual adequado para se pleitear a suspensão de liminar ou sentença em juízo, entendendo DINAMARCO e RODRIGUES, como antes analisado, tratar-se o pedido de incidente processual, dispensando-se a constituição de novos autos. Tal entendimento se justificaria pela natureza interlocutória da decisão do Presidente do Tribunal respectivo, que pode ser questionada via agravo, não se tratando de um processo incidente por não ser a apelação o meio impugnativo cabível.

Cristina Gutierrez, por sua vez, defende se tratar o pedido de suspensão de ação incidental cautelar de impugnação, por apresentar causa de pedir, pedido e partes próprias e incidir sobre a causa discutida na ação principal, assegurando o seu resultado útil. A autora, outrossim, entende não ser necessário o contraditório, como explica VENTURI³². Este, a seu turno, concorda em parte com os argumentos de GUTIERREZ. Segundo o autor, o pedido de suspensão apresenta natureza

³¹ “§ 8º As liminares cujo objeto seja idêntico poderão ser suspensas em uma única decisão, podendo o Presidente do Tribunal estender os efeitos da suspensão a liminares supervenientes, mediante simples aditamento do pedido original.”

³² VENTURI, Elton. *Op cit*, p. 69.

cautelar e inaugura nova relação jurídica, porém discorda da sua referibilidade com relação à lide principal, defendendo ser o requerimento de suspensão uma tutela cautelar autônoma, como acima analisado. Ainda, VENTURI afirma não ser possível dispensar o contraditório³³.

Alcides Alberto Munhoz da Cunha partilha dessa concepção de autonomia:

(...) conquanto a relação jurídica de mera segurança, em que está situada a pretensão cautelar, fundada em direito de cautela, é acessória da relação jurídica principal, em que está situada a pretensão ideal, fundada em outro direito ou suposto direito (*fumus*), as pretensões exercem-se de modo independente, porque possuem objetos diferentes e porque se fundam em direitos (ou supostos direitos) que não são coincidentes quanto aos seus fundamentos, objetos, fins e efeitos³⁴.

VENTURI afirma, portanto, tratar-se o instituto de ação cautelar de suspensão da eficácia de provimentos judiciais que contrariem o interesse público, constituída por partes que não necessariamente coincidem com a do processo originário, por causa de pedir própria e por pedido específico, sendo necessária citação e instauração de prévio contraditório³⁵.

RODRIGUES faz uma crítica quanto a esse entendimento, por entender que não é apenas por meio de uma ação cautelar incidental que se pode dar garantia processual às partes. O autor afirma que apenas conceituar sua natureza jurídica como uma ação não afasta determinações legais previstas para o instrumento que podem vir a restringir tal garantia, bem como que, ao determinar ser o pedido de suspensão uma ação, estar-se-á contrariando a tendência de simplificação do processo³⁶.

Conforme aponta VENTURI³⁷, há prevalência da tese de que o pedido de suspensão se configura como mero procedimento incidental apto a solucionar questão incidente, porém o autor assevera que a mais grave consequência de tal concepção é a inobservância das garantias processuais das partes, já que há quem entenda que, ao se classificar o pedido como procedimento e não processo, seria

³³ VENTURI, Elton. *Idem*, p. 69-70.

³⁴ CUNHA, Alcides Alberto Munhoz da. *A lide cautelar no processo civil*. Curitiba: Jurua, 1992, p. 122.

³⁵ VENTURI, Elton. *Op cit*, p. 70.

³⁶ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Op cit*, p. 90-91.

³⁷ VENTURI, Elton. *Op cit*, p. 70.

possível dispensar referidas garantias. De acordo com o doutrinador, os pedidos de suspensão:

(...) devem ser compreendidos menos pela forma como são deduzidos (por vezes incidentalmente, por outras vezes por via de mero aditamento ao pedido original, com potencial ultraeficácia processual) e muito mais pelo que realmente são, vale dizer, especial ação cautelar de substancial proteção de direitos genuinamente difusos relacionados com o interesse público primário³⁸.

³⁸ VENTURI, Elton. *Idem*, p. 74.

3 A AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

3.1 NATUREZA JURÍDICA

A natureza jurídica da ação de improbidade administrativa, prevista no art. 17 da Lei n.º 8.429/92³⁹, ainda é tema debatido na doutrina, conforme relata Rogério Pacheco Alves na obra “Improbidade Administrativa”⁴⁰, havendo diversas denominações para esta ação.

O Superior Tribunal de Justiça já reconheceu tratar-se de ação civil⁴¹, tendo em vista o fato de as sanções previstas na Lei n.º 8.429/92 serem as de perda de bens, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar ou receber benefícios do Poder Público.

Com relação à nomenclatura, Hugo Nigro Mazzilli, por exemplo, entende que a mais adequada seria a de ação coletiva, quando proposta pelos demais legitimados que não o Ministério Público; já quando proposta pelo *Parquet*, seria caso de ação civil pública. Todavia, o autor aponta que, partindo do ponto de vista legal:

Será ação civil pública qualquer ação movida com base na Lei n. 7.347/85, para a defesa de interesses transindividuais, ainda que seu autor seja uma associação civil, um ente estatal, o Ministério Público, ou qualquer outro colegitimado; será ação coletiva qualquer ação fundada nos arts. 81 e s. do CDC, que verse a defesa de interesses transindividuais⁴².

³⁹ “Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.”

⁴⁰ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 4. ed., rev. e ampl. Rio de Janeiro: Editora Lumen Iuris, 2008, p. 601.

⁴¹ BRASIL. Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n. 50.545/AL. Min. Rel. Gilson Dipp, j. 15.08.2006. Acesso em 18 de setembro de 2012.

⁴² MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 25. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 74.

Ainda, reforça o autor que a própria Constituição Federal, em seu art. 129, § 1º⁴³, define que o Ministério Público nunca terá legitimidade exclusiva para a promoção de ação civil em defesa de interesses transindividuais.

Márcio Flávio Mafra Leal, a seu turno, discorda do posicionamento doutrinário de MAZZILLI, por entender não haver diferença entre ação coletiva e ação civil pública, conforme explica Eurico Ferraresi⁴⁴.

Segundo Flávio Cheim Jorge e RODRIGUES, trata-se de:

(...) uma ação civil (expressamente dito pelo legislador) proposta por um ente coletivo (Ministério Público ou pessoa jurídica de direito público interessada) para proteger a coisa pública (bens de uso comum do povo – bens difusos – e bens dominicais pertencentes aos entes públicos). Logo, cuida de uma ação coletiva, assim entendida aquela que é proposta por ente coletivo para tutela de interesse ou direito igualmente coletivo⁴⁵.

Ambos os autores entendem que, na tutela do patrimônio público, é possível propor ação popular, ação civil pública e ação civil coletiva de improbidade administrativa, diferenciando, portanto, essas ações⁴⁶.

Diferencia-as, também, Marcelo Figueiredo, como explica João Batista de Almeida⁴⁷. FIQUEIREDO entende que a ação de improbidade administrativa possui objeto mais amplo do que a ação civil pública e ação popular, já que aquela busca a reparação do dano, a decretação da perda dos bens havidos ilicitamente, bem como a aplicação das penas descritas na lei, enquanto na ação civil pública se pleiteia apenas a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer e, na ação popular, a invalidação do ato e condenação em perdas e danos. ALMEIDA, por sua vez, entende não ter sido criada nova ação pela Lei n.º 8.429/92, defendendo que o pedido da ação civil pública pode contemplar as sanções inerentes à improbidade administrativa.

⁴³ “§ 1º - A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei.”

⁴⁴ FERRARESI, Eurico. *Improbidade Administrativa: Lei 8.429/1992 comentada*. São Paulo: Editoria Método, 2011, p. 173-174.

⁴⁵ JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha. A Tutela Processual da Probidade Administrativa (Lei 8.429, de 1992). In: *Improbidade Administrativa: questões polêmicas e atuais*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 179.

⁴⁶ JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Idem*, p. 180.

⁴⁷ ALMEIDA, João Batista de. Adequação da ação e combate à improbidade administrativa. In: *Improbidade Administrativa: 10 anos da Lei n. 8.429/92*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 135.

Há quem afirme, também, que a “ação principal” prevista no supracitado art. 17 pode ser instrumentalizada de diversas formas, como Sérgio Ferraz, que leciona que ela pode vir a ser uma ação de reparação de danos, uma ação civil pública, uma ação declaratória de nulidade de ato, dentre outras. Segundo ele, a Lei de Improbidade Administrativa não trouxe “uma nova ação *especial*, de espectro mais amplo do que as que já existem, de proteção do patrimônio público”⁴⁸. Para o autor, a especificidade da Lei n.º 8.429/92 não está no direito processual, mas sim no âmbito do direito material, ao tipificar os ilícitos, indicar seus agentes e ampliar o rol das sanções.

ALVES, por sua vez, defende que não há necessidade de uma definição precisa acerca do nome da ação em análise, bastando saber que lhe é aplicável a técnica de tutela prevista na Lei n.º 7.347/85 e que o procedimento a lhe ser aplicado é o disposto no art. 17 da Lei n.º 8.429/92⁴⁹.

FERRARESI corrobora esse posicionamento⁵⁰, afirmando que a nomenclatura é irrelevante. Todavia, se necessário denominar, aduz o autor que a terminologia adequada seria “ação de improbidade administrativa”, por ser a mais simples.

Segundo mencionado autor, poder-se-ia, eventualmente, fazer uma distinção de denominação conforme a causa de pedir e o pedido: se versar a demanda sobre prática de ato de improbidade e nela se pleitear a aplicação das sanções previstas no art. 12 da Lei n.º 8.429/92⁵¹, falar-se-ia em ação de improbidade administrativa;

⁴⁸ FERRAZ, Sergio. Aspectos Processuais na Lei sobre Improbidade Administrativa. In: *Improbidade Administrativa: questões polêmicas e atuais*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 368.

⁴⁹ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Op cit*, p. 606.

⁵⁰ FERRARESI, Eurico. *Op cit*, p. 171 e 174.

⁵¹ “Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber

se, por outro lado, o processo tratar de irregularidades de atos administrativos e ter como pedido a declaração de nulidade e recomposição do erário, falar-se-ia em ação civil pública. FERRARESI, todavia, reafirma a desnecessidade de discussão acerca do nome da ação, preferindo adotar apenas “ação de improbidade administrativa”, denominação que será aqui utilizada, justamente por sua simplicidade.

3.2 OBJETO

A Lei n.º 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa, tem por finalidade “a prevalência do princípio da probidade, em respeito ao patrimônio público e/ou aos princípios norteadores da Administração”⁵². Logo, a ação de improbidade administrativa, prevista no art. 17 do referido diploma legal, é proposta para proteção desses interesses difusos. Nas palavras de CHEIM JORGE e RODRIGUES:

É de evidenciar, portanto, a multiplicidade de situações que caracterizam a improbidade administrativa, e que se encontram protegidas pela lei. O importante, parece evidente, é a proteção do *patrimônio público*, expressão multiplamente utilizada pela lei. O patrimônio público é formado pelo conjunto de bens públicos, que se encontram definidos no art. 66, I a III, do Código Civil. (...). Portanto, fazem parte do patrimônio público os bens que pertencem ao povo (difusos), e que são geridos pelo Estado, e também os bens dominicais, quais sejam, os que constituem objeto de direito pessoal ou real de cada um dos entes públicos⁵³.

Mauro Roberto Gomes de Mattos ressalta que a ação de improbidade administrativa, a qual traz, de um lado, os interesses de dignidade e de bom nome do acusado e, de outro, o interesse do Estado em combater uma ilicitude praticada por um agente público, acarreta, para o réu, sérias consequências não somente de ordem jurídica, mas também moral. Segundo referido autor, para que se proponha

benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.”

⁵² CASTRO E COSTA NETO, Nicolao Dino de. Improbidade administrativa: aspectos materiais e processuais. In: *Improbidade Administrativa: 10 anos da Lei n. 8.429/92*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 381.

⁵³ JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Op cit*, p. 178.

essa demanda, devem existir indícios de que o ato administrativo praticado realmente configurou conduta descrita como ímproba⁵⁴.

Por se tratar a aludida lei de um instrumento para tutela do patrimônio público, alguns, como ALVES⁵⁵, defendem ser evidente a possibilidade de se utilizar a ação civil pública no âmbito da improbidade, não sendo correto afirmar o descabimento dessa ação para fins de ressarcimento de dano causado ao erário e de aplicação das sanções previstas no art. 12 da Lei n.º 8.429/92.

Há quem discorde desse posicionamento, defendendo que, conforme o objeto da ação, será caso de ação popular, ação civil pública ou ação de improbidade administrativa, distinguindo tais demandas. Tal distinção se daria, na opinião de Aristides Junqueira Alvarenga, em razão da diferença entre moralidade administrativa e probidade administrativa. Segundo esse autor, se o ato administrativo não for ímprobo, ou seja, não tiver sido praticado com desonestidade pelo agente público, será caso de ação popular ou ação civil pública, a fim de que se restaure a legalidade, a moralidade administrativa e o dano ao patrimônio público. Ao contrário, caso se trate de ato de improbidade, será mais adequada a propositura da ação de improbidade administrativa, na qual se pleiteará obrigatoriamente a suspensão de direitos políticos e a perda do cargo público⁵⁶.

Independentemente da forma como se instrumentaliza essa demanda, seu objeto se mostra, então, a tutela dos bens ameaçados pelo ato de improbidade administrativa praticado por agente público, ato esse que, ao ferir os princípios da Administração Pública e, conseqüentemente, o interesse público, requer lhe sejam aplicadas as devidas sanções.

Conforme se extrai da leitura da Lei n.º 8.429/92, o ato de improbidade poderá importar enriquecimento ilícito, causar dano ao erário ou atentar contra os princípios da Administração Pública, sendo previstas, no art. 12, sanções para cada conduta, as quais serão pleiteadas na ação de improbidade administrativa. Nas palavras de Alexandre de Moraes:

⁵⁴ MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *O Limite da Improbidade Administrativa: O direito dos administrados dentro da Lei nº 8.429/92*. 1. ed. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2004, p. 519 e 530.

⁵⁵ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Op cit*, p. 602.

⁵⁶ ALVARENGA, Aristides Junqueira. Reflexões sobre Improbidade Administrativa no Direito Brasileiro. In: *Improbidade Administrativa: questões polêmicas e atuais*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 91.

Atos de improbidade administrativa são aqueles que, possuindo natureza civil e devidamente tipificados em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública, independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou causarem prejuízo material ao erário público⁵⁷.

Assim, como explica o referido autor, a Lei n.º 8.429/92 foi justamente criada para evitar o desenvolvimento de uma Administração corrupta, caracterizada pelo descrédito e ineficiência e por esse tipo de desvio de conduta por parte do agente público, consubstanciada no ato de improbidade.

E, ao trazer a previsão da ação de improbidade administrativa, referido diploma legal afirma essa intenção, pois, a partir da utilização dessa demanda, torna-se possível tutelar os bens jurídicos afetados por eventuais atos ímprobos praticados pelos agentes públicos e, fundamentalmente, o patrimônio público, já que “todo esse sistema é voltado para a defesa do patrimônio público”⁵⁸.

3.3 LEGITIMIDADE ATIVA PARA PROPOSITURA DA AÇÃO

São elencados expressamente, pelo art. 17 da Lei n.º 8.429/92, como legitimados ativos para propositura da ação de improbidade administrativa o Ministério Público e a pessoa jurídica interessada. ALVES aponta que tal regra é complementada pelo § 2º do referido artigo⁵⁹, o qual determina que a Fazenda Pública poderá promover ações necessárias ao complemento do ressarcimento do patrimônio público⁶⁰.

Sobre tal complemento, MATTOS aduz que, ao se referir à Fazenda Pública, o legislador está denominando genericamente as pessoas jurídicas de direito público interessadas, e que o supracitado dispositivo é hipótese de caráter suplementar, que se configurará quando a ação de improbidade não atingir indenização integral⁶¹.

⁵⁷ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 27. ed., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2011, p. 383.

⁵⁸ CASTRO E COSTA NETO, Nicolao Dino de. *Op cit*, p. 380.

⁵⁹ “§ 2º A Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público.”

⁶⁰ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Op cit*, p. 619.

⁶¹ MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Op cit*, p. 503.

Com relação ao termo “pessoa jurídica interessada”, FERRARESI entende que se enquadram como tal as pessoas jurídicas de direito público, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como as pessoas jurídicas que compõem a Administração Pública indireta. Aduz o autor que as associações, por outro lado, não são legitimadas ativas⁶².

ALVES segue idêntica linha de raciocínio no que tange às pessoas jurídicas de direito público⁶³, enfatizando que elas serão legitimadas se os atos repercutirem danos em seu patrimônio, material ou moral, devendo existir, portanto, pertinência temática entre o legitimado e o ato questionado.

O autor também afirma que se trata de legitimação extraordinária aquela concedida a esses entes para propor ação de improbidade administrativa, haja vista estarem eles, ademais de buscar a preservação de seu próprio patrimônio, agindo em defesa de um interesse primário, no caso a tutela do erário, cuja titularidade pertence a toda a coletividade – seria uma substituição processual *sui generis*.

Já no que tange às associações, ALVES diverge do entendimento de FERRARESI. Segundo aquele autor, ainda que a maioria da doutrina defenda não possuir a associação legitimidade ativa, por não haver previsão legal para tanto no art. 17 da Lei n.º 8.429/92, há razões políticas e jurídicas para se defender o contrário.

Segundo o jurista, a motivação política para a defesa da associação como possível polo ativo da ação de improbidade administrativa é a própria democracia participativa, permitindo-se que o indivíduo atue mais na sociedade, já que sozinho encontra maiores dificuldades, além de “corrigir o grave erro, já superado pela maioria dos sistemas contemporâneos, representado pela legitimação exclusiva de entes estatais para a proteção dos interesses difusos”⁶⁴. O doutrinador também defende que há conveniências de ordem prática nesse posicionamento, já que se estaria auxiliando o Ministério Público no papel de autor dessas demandas, tendo em vista ser o *Parquet* o maior perseguidor de atos ímprobos, acumulando grande quantidade de serviço, não tendo os entes estatais demonstrado muita iniciativa nesse sentido.

⁶² FERRARESI, Eurico. *Op cit*, p. 175.

⁶³ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Op cit*, p. 619.

⁶⁴ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Idem*, p. 626.

Quanto às razões jurídicas, entende ALVES que a imprecisão do disposto no art. 17 da Lei n.º 8.429/92 torna possível a aplicação, aos casos de improbidade administrativa, do art. 5º, inc. V, da Lei n.º 7.347/85⁶⁵, emoldurando-se a associação dentro do quadro da “pessoa jurídica interessada”. Conclui-se, então, que não se trata de uma ampliação da legitimação extraordinária⁶⁶.

No que concerne ao Ministério Público, legitimado ativo expressamente previsto, como visto acima, FERRARESI⁶⁷ leciona que o órgão somente poderá propor a ação em casos de inércia do ente estatal atingido pelo ato lesivo. ALVES, por outro lado, não faz observações nesse sentido, explicando apenas que, quando o *Parquet* ajuizar a ação, os demais legitimados poderão atuar como litisconsortes facultativos, nos termos do art. 5º, § 2º, da Lei n.º 7.347/85⁶⁸.

MATTOS, ao comentar a legitimidade ativa do Ministério Público, assevera tão-somente que esse tema não implica maiores controvérsias, encontrando-se pacificado na jurisprudência ser o *Parquet* parte legítima⁶⁹.

Vale ressaltar que, quando não for o autor da demanda, o Ministério Público atuará como *custus legis*, conforme art. 17, § 4º, da Lei n.º 8.429/92⁷⁰. Nesse sentido, ensina MATTOS que:

Como fiscal, o MP pode ter vista dos autos depois das partes, sendo intimado dos atos necessários da lide. Também poderá juntar documentos e certidões, produzir prova em audiência e requerer medidas ou diligências necessárias ao descabimento da verdade⁷¹.

⁶⁵ “Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (...) V - a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.”

⁶⁶ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Op cit*, p. 626-267.

⁶⁷ FERRARESI, Eurico. *Op cit*, p. 176.

⁶⁸ “§ 2º Fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes.”

⁶⁹ MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Op cit*, p. 498.

⁷⁰ “§ 4º O Ministério Público, se não intervir no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade.”

⁷¹ MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Op cit*, p. 513.

4 A LEGITIMIDADE ATIVA PARA SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DOS PROVIMENTOS PROFERIDOS NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

4.1 LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM

Nos termos do art. 3º do Código de Processo Civil, “para propor ou contestar ação é necessário ter interesse e legitimidade”. Conceitua-se a legitimidade *ad causam* como a relação que necessariamente deve existir entre aquilo que se discute e o demandante e o demandado. Ela é, portanto, bilateral, já que o autor é legitimado para ajuizar a ação em face daquele determinado réu – subdivide-se em legitimidade ativa para a causa e legitimidade passiva para a causa.

Ou seja, é o atributo jurídico que o sujeito possui para poder debater, em juízo, sobre determinado direito, seja na posição de demandante, em que se relaciona com o interesse em litígio por ser dele titular, seja na posição de demandado, possuindo, nesse caso, interesse que se opõe ao afirmado na pretensão autoral (“será parte legítima, para figurar no polo passivo, aquele a quem caiba a observância do dever correlato àquele hipotético direito”⁷²).

DIDIER JR. ensina que a legitimidade *ad causam* possui três aspectos principais: primeiro, trata-se de situação jurídica regulada por lei; segundo, mostra-se uma qualidade jurídica que se refere a ambas as partes da demanda; terceiro, a relação jurídica substancial deduzida é aferida por meio do objeto litigioso⁷³.

Conforme art. 6º do Código de Processo Civil, “ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei”; assim, como regra geral:

É titular de ação apenas a própria pessoa que se diz titular do direito subjetivo material cuja tutela pede (legitimidade ativa), podendo ser

⁷² WAMBIER, Luiz Rodrigues (coord.); TALAMINI, Eduardo; ALMEIDA, Flávio Renato Correia de. *Curso avançado de processo civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*, v. 1. 10. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 162.

⁷³ DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: Introdução ao Direito Processual Civil e Processo de Conhecimento*, v. 1. 14. ed., rev., ampl. e atual. Salvador: Editora Jus PODIVM, 2012, p; 218.

demandado apenas aquele que seja titular da obrigação correspondente (legitimidade passiva)⁷⁴.

Dessa forma, se não for estabelecida uma relação entre as partes e o que será discutido, ou melhor, “um vínculo entre os sujeitos da demanda e a situação jurídica afirmada”⁷⁵, não haverá legitimidade para a discussão na causa e, conseqüentemente, não haverá ação. Isso porque a legitimidade das partes é, juntamente com a possibilidade jurídica do pedido e o interesse de agir, condição da ação, ou seja, é requisito para que se possa exigir legitimamente a atuação jurisdicional.

Ainda que o direito de ação possa ser exercido sem nenhuma restrição, estando previsto na Constituição Federal esse amplo exercício, lecionam Luiz Rodrigues Wambier, Eduardo Talamini e Flávio Renato Correia de Almeida, na obra “Curso Avançado de Processo Civil V. 1”⁷⁶, que, para que se alcance a tutela jurisdicional por meio de uma instauração regular do processo, esse direito de ação deve se submeter às condições da ação expressamente previstas no Código de Processo Civil. Isso porque, como explica DIDIER JR., nosso Código de Processo Civil adotou a concepção eclética para o direito de ação, segundo a qual este:

(...) é o direito ao julgamento do mérito da causa, julgamento esse que fica condicionado ao preenchimento de determinadas condições, aferíveis à luz da relação jurídica material deduzida em juízo⁷⁷.

Como ensinam Antonio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e DINAMARCO, na obra “Teoria Geral do Processo”⁷⁸, as condições da ação devem ser exigidas em observância ao princípio da economia processual, haja vista que, quando se percebe que a tutela jurisdicional pleiteada será indeferida, a atividade estatal torna-se inútil, devendo a tutela ser imediatamente negada. São as condições da ação:

⁷⁴ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 290.

⁷⁵ DIDIER JR., Fredie. *Op cit*, p. 217.

⁷⁶ WAMBIER, Luiz Rodrigues (coord.); TALAMINI, Eduardo; ALMEIDA, Flávio Renato Correia de. *Op cit*, p. 159-160.

⁷⁷ DIDIER JR., Fredie. *Op cit*, p. 211.

⁷⁸ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Op cit*, p. 288.

(...) categorias lógico-jurídicas, existentes na doutrina e, muitas vezes, na lei, como em nosso Direito positivo, que, se preenchidas, possibilitam que alguém chegue à sentença de mérito⁷⁹.

Assim, caso não sejam observadas as condições de ação acima referidas, o processo será extinto sem julgamento do mérito, nos termos do art. 267, VI, do Código de Processo Civil⁸⁰.

Com relação à exceção feita na parte final do supracitado artigo 6º do Código de Processo Civil (“salvo quando autorizado por lei”), ela se refere à chamada legitimação extraordinária, na qual o titular poderá demandar, em nome próprio, direito alheio. Segundo MAZZILLI⁸¹, nesses casos o Estado desconsidera a titularidade do direito material no momento de atribuir a titularidade da sua defesa em juízo. Há, então, uma contraposição à legitimação ordinária vista acima, na qual o sujeito que invoca a condição de titular do direito material aparentemente prejudicado é o legitimado para pleitear sua proteção em juízo.

Vê-se, assim, que a legitimidade *ad causam* pode ser classificada em ordinária e extraordinária, classificação que se baseia na relação entre o objeto litigioso do processo e o legitimado. Como explica DIDIER JR.:

Há legitimação ordinária quando houver correspondência entre a situação legitimante e as situações jurídicas submetidas à apreciação do magistrado. (...). Legitimado ordinário é aquele que defende em juízo interesse próprio. (...). Há legitimação extraordinária (legitimação anômala ou substituição processual) quando não houver correspondência total entre a situação legitimante e as situações jurídicas submetidas à apreciação do magistrado. Legitimado extraordinário é aquele que defende em nome próprio interesse de outro sujeito de direito.⁸²

São os casos, por exemplo, da ação popular, na qual se objetiva defender interesses da Administração Pública, porém é o cidadão que, em nome próprio, ajuíza a demanda, bem como da ação civil pública, na qual se busca a tutela de

⁷⁹ ALVIM NETTO, José Manoel de Arruda. *Manual de direito processual civil*. 15. ed., rev., atual., e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 414.

⁸⁰ “Art. 267. Extingue-se o processo, sem resolução de mérito: (...)VI - quando não concorrer qualquer das condições da ação, como a possibilidade jurídica, a legitimidade das partes e o interesse processual;”

⁸¹ MAZZILLI, Hugo Nigro. *Op cit*, p. 63.

⁸² DIDIER JR., Fredie. *Op cit*, p. 219.

interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, sendo legitimado ativo, dentre outros, o Ministério Público e as associações civis representativas, que, em nome próprio, irão demandar em juízo direito alheio. ALVIM leciona que este é um dos raros casos em que a legitimidade *ad causam* (direito de ação) difere da legitimidade *ad processum* (existência e validade do processo), ressaltando o autor que somente há essa dissociação quando houver autorização legal⁸³.

4.2 LEGITIMIDADE ATIVA PARA OS PEDIDOS DE SUSPENSÃO EM GERAL

No que concerne à legitimidade ativa para pleitear a suspensão de liminar ou sentença contrária ao Poder Público, aduz VENTURI que tal legitimidade se mostra como “concorrente e disjuntiva”⁸⁴, de forma que os legitimados podem tanto formar um litisconsórcio facultativo no polo ativo como requerer a suspensão individualmente.

Conforme preveem os principais dispositivos legais atuais referentes aos pedidos de suspensão, são legitimados para o pleito as pessoas jurídicas de direito público interessada e o Ministério Público. Em análise do art. 4º, *caput*, da Lei n.º 8.437/92 e art. 15, *caput*, da Lei n.º 12.016/09 é o que se constata:

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. (Grifo nosso)

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. (Grifo nosso)

⁸³ ALVIM NETTO, José Manoel de Arruda. *Manual de direito processual civil*, p. 418.

⁸⁴ VENTURI, Elton. *Op cit*, p. 76.

Observa-se que o legislador, ao se utilizar do termo ‘interessada’, amplia o rol dos legitimados ativos, não o restringindo apenas àquela pessoa jurídica parte do processo originário.

RODRIGUES comenta que a mesma interpretação dada ao conceito de autoridade coatora nos casos de mandado de segurança, no sentido de que se enquadram dentro dele os agentes públicos delegados de serviços públicos, os prestadores de serviço público, os concessionários ou permissionários, vem sendo aqui utilizada pelos Tribunais Superiores, incluindo-se no conceito de pessoa jurídica de direito público, por exemplo, as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Quanto a tal inclusão, BUENO afirma que ela se deve ao art. 37 da Constituição Federal⁸⁵, segundo o qual não pode haver distinção entre Administração direta e indireta – admitindo-se como única exceção aquela prevista na própria CRFB/88, em seu art. 173, § 1º⁸⁶, isto é, nos casos em que a Administração indireta esteja exercendo papel de exploradora de atividade econômica. Segundo o autor:

Com efeito, considerando que as empresas públicas e as sociedades de economia mista podem ser alvo de contraste de seus atos pelo mandado de segurança (...), não seria jurídico, à luz do art. 4.º da Lei 4.348/64, negar-lhes, como contrapartida, esta prerrogativa outorgada ao Estado de requerer a suspensão de liminar ou da sentença concessiva da ordem, desde que presentes os pressupostos constantes daquela norma (...)⁸⁷.

DIDIER JR. e CUNHA entendem que, por pessoa jurídica de direito público interessada, o legislador se referiu a todos que integram o conceito de Fazenda

⁸⁵ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (...).”

⁸⁶ “Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.”

⁸⁷ BUENO, Cassio Scarpinella. *Liminar em Mandado de Segurança: um tema com variações*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999, p. 228-229.

Pública e ressaltam que as concessionárias de serviço público, em regra, não se enquadrariam em tal definição, por se tratarem de pessoas jurídicas de direito privado. Todavia, afirmam os autores que elas integram a Administração Pública indireta, realizando serviço público. Assim, se na prestação deste serviço surgir algum provimento urgente que possa causar lesão à ordem, à saúde, à economia ou à segurança públicas, poderá a concessionária se utilizar do pedido de suspensão⁸⁸.

No entendimento de VENTURI, entidades educacionais de ensino superior, por explorarem serviço de relevância pública através de autorização do MEC, bem como empresas que atuam no regime de concessão de serviço público, também são legitimadas ativas para pleitear a suspensão. Inclusive, referido autor defende que é irrelevante o fato de o Poder Público não ser parte demandada no processo originário, pois entes privados em exercício de atividades públicas também possuem legitimidade para a defesa do interesse público por meio do requerimento de suspensão⁸⁹.

Com relação ao Ministério Público, o qual também tem sua legitimidade ativa prevista legalmente, como acima demonstrado, RODRIGUES entende que tal legitimidade decorre diretamente da premissa constitucional do art. 127⁹⁰, lembrando que o *Parquet* sempre atuará nos pedidos de suspensão, seja como requerente ou participando incidentalmente naqueles pleitos que não tenha formulado. Mencionado autor aduz que o Ministério Público não possui, de fato, interesse que possa ser afetado pela decisão, porém afirma que mesmo assim sua legitimidade é clara, colocando-o a própria lei em tal posição⁹¹.

Vale ressaltar, como o faz VENTURI⁹², que todos os membros do Ministério Público poderão pleitear a suspensão, desde que no exercício de suas competências constitucionais.

⁸⁸ DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Op cit*, p. 531.

⁸⁹ VENTURI, Elton. *Op cit*, p. 79.

⁹⁰ “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”

⁹¹ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Op cit*, p. 140-141.

⁹² VENTURI, Elton. *Op cit*, p. 85.

4.3 LEGITIMIDADE ATIVA DO AGENTE PÚBLICO PARA REQUERER SUSPENSÃO DE LIMINAR OU SENTENÇA EM AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Cabe, inicialmente, dedicar alguns parágrafos para uma breve conceituação de agente público. A Lei de Improbidade Administrativa traz, em seu art. 2º, a seguinte definição:

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 mencionadas no artigo anterior.

Percebe-se que o termo agente público possui grande amplitude, abarcando todos aqueles que servem ao Poder Público, de forma a expressar sua vontade ou ação, ainda que ocasionalmente.

Conforme ensina Celso Antonio Bandeira de Mello, alguns dos agentes públicos farão parte do aparelho estatal, atuando na Administração direta ou indireta, enquanto outros não integrarão esse aparelho, agindo externamente; todos, porém, manifestam vontade estatal, em razão da força jurídica que o Estado lhes empresta. Referido autor classifica-os em três grupos, sendo eles: agentes políticos, servidores estatais – abrangendo servidores públicos e servidores das pessoas governamentais de Direito Privado – e particulares em atuação colaboradora com o Poder Público⁹³.

Vale ressaltar que, para que se constitua um agente público, são necessários dois requisitos. O primeiro, de ordem objetiva, é de que o sujeito exerça atividade de natureza estatal. O segundo, subjetivo, é a investidura na referida atividade.

Retomando a análise da legitimidade para o requerimento de suspensão, o fundamento do incidente de suspensão de liminar ou de sentença contrária ao Poder Público está na supremacia do interesse público sobre o interesse particular, como já referido no presente estudo. Porém, deve-se sempre atentar para o fato de que o Estado não é detentor único do interesse público, devendo estar cada vez mais

⁹³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 22. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 236 e 238.

presente a concepção de que o direito flui da sociedade, compondo esta uma “esfera pública não-estatal”⁹⁴, também protetora do interesse público – o qual não pode ser confundido com os interesses *do agente público*.

Nesse diapasão, entende-se não ser plausível distanciar os interesses da coletividade das razões de Estado e do próprio interesse público em sua faceta estatal; não há mais, atualmente, razoabilidade em afirmar que os direitos relativos à cidadania, dentre os quais se encontra o direito a uma Administração Pública proba, estariam submetidos à vontade estatal.

Tal raciocínio incide diretamente na questão dos pedidos de suspensão de liminares e sentenças nas ações de improbidade administrativa, tendo em vista que, nestas ações, busca-se a proteção de interesses públicos e difusos que compõem o ramo de direitos pertencentes à coletividade. Haveria, nesses casos, um confronto entre a sociedade, representada pelos legitimados à propositura da ação de improbidade administrativa, analisados no ponto 3.3 deste trabalho (“Legitimidade Ativa para Propositura da Ação”), e o Estado ou agente público, estes na condição de legitimado passivo, possível requerente de eventual pedido de suspensão.

Leciona ALVES que

Não se coaduna ao Estado Democrático de Direito a aceitação da existência de interesses dos agentes públicos que possam sobrepor-se a bens tutelados constitucionalmente e tutelados por intermédio das ações coletivas, que também possuem status constitucional (art. 129, III, e § 1º. da CF)⁹⁵.

Mesmo entendimento é compartilhado por VENTURI, que defende que, ao se permitir o uso do pedido de suspensão em ação de improbidade administrativa pelo agente público afastado, estar-se-ia permitindo o uso desse instrumento em causa própria; ou seja, o agente público estaria se beneficiando pessoalmente, não havendo interesse público a ser protegido por eventual suspensão.

Ainda, segundo VENTURI:

Careceria o agente público afastado, em resumo, de *adequada representatividade* para, em nome próprio, comparecer judicialmente

⁹⁴ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Op cit*, p. 744.

⁹⁵ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Idem*, p. 744 e 745.

pretendendo, mediante seu retorno à execução do serviço público, uma suposta proteção do interesse público primário⁹⁶.

ALVES entende que não caberia o requerimento de suspensão por parte do agente público e, tampouco, por parte da pessoa jurídica de direito público interessada. Conforme referido autor, o afastamento do agente não caracteriza nenhuma das lesões que possibilitariam o uso da medida, não se configurando grave lesão à saúde, à ordem, à economia e à segurança públicas; pelo contrário, tal afastamento atende ao interesse público primário de combate à improbidade administrativa. Todavia, o autor faz a ressalva de que, se admitida a possibilidade desse requerimento, não pode ser nele requerente o próprio agente, sendo legitimado nesse caso apenas o ente interessado⁹⁷.

Fernando Rodrigues Martins também afirma que o deferimento do afastamento do agente público não pode ser compreendido como lesão à ordem pública, sendo concedida tal medida cautelar para preservar a higidez e indenidade das provas a serem produzidas em juízo⁹⁸.

MAZZILLI, a seu turno, é categórico ao afirmar que são legitimados ativos para o pleito da suspensão apenas o Ministério Público e a pessoa jurídica de direito público interessada, definindo essa condição como um dos cinco requisitos para o requerimento. Em suas palavras, “quanto ao requerente, é preciso tratar-se de pessoa jurídica de Direito Público interno ou o Ministério Público”⁹⁹ (grifo nosso).

Nesse sentido, Edvaldo Brito explica que se mostra atribuição inafastável da pessoa jurídica de direito público interessada o eventual requerimento de suspensão nas ações propostas contra os seus agentes, caso haja manifesto interesse público ou grave lesão à ordem e à economia públicas¹⁰⁰.

LOPES também afirma, ao comentar o art. 15 da Lei do Mandado de Segurança, que possui legitimidade para o pedido de suspensão a pessoa jurídica

⁹⁶ VENTURI, Elton. *Op cit*, p. 83.

⁹⁷ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Idem*, p. 745.

⁹⁸ MARTINS, Fernando Rodrigues. *Controle do Patrimônio Público: comentários à Lei de Improbidade Administrativa*. 4. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 368.

⁹⁹ MAZZILLI, Hugo Nigro. *Op cit*, p. 546.

¹⁰⁰ BRITO, Edvaldo. Questões sobre o afastamento de titular de mandato eletivo na fase de instrução da ação de responsabilidade civil por ato de improbidade. In: *Improbidade Administrativa: 10 anos da Lei n. 8.429/92*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 103.

de direito público interessada, bem como as pessoas jurídicas de direito privado quando atuam por delegação do Poder Público, mas não a autoridade coatora¹⁰¹.

Por outro lado, DIDIER JR. e CUNHA defendem, ainda que de forma breve, ser possível o requerimento de suspensão pelo prefeito municipal afastado do cargo. Segundos mencionados juristas, “a questão envolve nítido interesse público, a permitir o uso da medida de contracautela”¹⁰² – este interesse público, todavia, não é vislumbrado por alguns dos autores acima mencionados, como VENTURI e ALVES, já que o uso do pedido de suspensão por agente público configuraria, na verdade, nítido interesse particular.

¹⁰¹ LOPES, Mauro Luís Rocha. *Op cit*, p. 119.

¹⁰² DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Op cit*, p. 532.

5 ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

5.1 A LEGITIMIDADE ATIVA DO AGENTE PÚBLICO NAS DECISÕES DO TJ/PR

Como supramencionado, o objetivo deste trabalho, após a devida pontuação teórica, realizada nos capítulos anteriores, está em analisar a jurisprudência do nosso Estado, por meio de estudos das decisões do Tribunal de Justiça paranaense, no que tange aos pedidos de suspensão de liminares e sentenças, mais especificamente nas ações de improbidade administrativa, examinando a forma como o TJ/PR tem se posicionado acerca da legitimidade ativa do agente público para requerer a suspensão nessas ações.

Para tanto, realizou-se uma busca jurisprudencial nas bases de dados virtuais do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, focando-se a pesquisa nas decisões proferidas pelos seus Presidentes nas últimas cinco gestões, ou seja, a partir de 2005 até o presente ano. Ocuparam referido cargo os Desembargadores, em ordem cronológica, Tadeu Marino Loyola Costa, José Antonio Vidal Coelho, Carlos Augusto Hoffmann, Celso Rotoli de Macedo e Miguel Kfoury Neto, este o atual Presidente do Tribunal, sendo eles os responsáveis por julgar os pedidos de suspensão, conforme preceituam os já mencionados artigos 4º da Lei n.º 8.437/92 e 15 da Lei n.º 12.016/09.

Tal esforço investigativo resultou na descoberta de treze decisões que versam sobre o tema do presente estudo, as quais serão a seguir analisadas. Dessas treze decisões, oito tratam especificamente sobre o foco deste trabalho, ou seja, trazem como requerentes – ou um dos requerentes – do pedido de suspensão agentes públicos. Os outros cinco julgados, entretanto, não se enquadram perfeitamente no estudo, pois são requerentes outros que não agentes públicos. Entendeu-se, porém, relevante a análise de todos os achados, tendo em vista que em todos eles o que se pleiteou foi a suspensão de liminares proferidas em ações civis públicas, que determinaram o afastamento de agentes públicos de seus respectivos cargos, com fulcro na Lei n.º 8.429/92.

Por meio da leitura das decisões encontradas, pode-se concluir que o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná entende que o agente público – bem como a pessoa jurídica para a qual ele presta serviços – possui legitimidade para requerer a suspensão. Aliás, de acordo com o entendimento de referida Corte de Justiça, a essas pessoas não só é permitido pleitear a suspensão, como lhes vêm sendo majoritariamente deferidos os pleitos – afinal, das treze decisões descobertas, apenas cinco foram no sentido do indeferimento do pedido.

Além disso, deve-se atentar para o fato de que mesmo as decisões que negaram a suspensão da liminar não o fizeram com base na ilegitimidade do requerente, mas, sim, na inexistência de grave lesão à ordem, à saúde, à economia e à segurança públicas. A título de ilustração, cita-se o seguinte extrato decisório:

A propósito, para efeito da análise do pedido de suspensão de liminar articulado, de acordo com o que consta da inicial, deve-se verificar a ocorrência de grave lesão à ordem pública e jurídica, ou de grave lesão à saúde e economia públicas, pretensamente surgidas da execução da liminar concedida em sede de Ação Civil Pública. Pelo próprio relato do requerente nesta suspensão, ele sequer identificou o risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e economia públicas, o que atinge fatalmente o seu pleito. Este, aliás, foi o posicionamento desta Presidência quando indeferiu o pleito de suspensão pregado pelo ora requerente nos autos n.º 403.045-9, o que deve ser mantido no caso concreto. O interesse particular do requerente prevalecerá sobre o interesse público, em caso de suspensão da liminar que o afastou do cargo de Prefeito Municipal de Laranjal e decretou a indisponibilidade de seus bens, tudo na Ação Civil Pública n.º 045/08, mantida em sede de agravo de instrumento (autos n.º 496.573-7). (...) Dessa forma, não estando caracterizada a lesão à ordem pública, prevalecendo o interesse público com a decisão de 1.º Grau, a qual é bem razoável diante do contexto apresentado, deve ser preservada a execução da liminar.¹⁰³ (grifo nosso).

Essa decisão, assim como as pronunciadas nos Processos n.º 516086-7 (Rel. Des. J. Vidal Coelho; j. 07.08.2008)¹⁰⁴, 403045-9 (Rel. Des. J. Vidal Coelho; j. 06.03.2007), 378192-2 (Rel. Des. Tadeu Marino Loyola Costa; j. 26.10.2006) e 772563-5 (Rel. Des. Miguel Kfoury Neto; j. 28.04.2011), se aproxima ao posicionamento explanado no ponto 4.3 deste trabalho (“Legitimidade Ativa do Agente Público para Requerer Suspensão de Liminar ou Sentença nas Ações de

¹⁰³ PARANÁ. Órgão Especial do Tribunal de Justiça. Processo n. 504803-7. Rel. Des. J. Vidal Coelho, j. 25.06.2008. Acesso em 23/07/2012.

¹⁰⁴ Interposto Agravo Regimental n. 516086-7/01, ao qual foi negado provimento, mantendo-se a decisão.

Improbidade Administrativa”), pelo fato de, ao menos, indeferir o pedido de suspensão de decisão que afasta o agente público de seu cargo, porém não reflete o posicionamento das decisões mais recentes do TJ/PR, nem mesmo traduzindo, em verdade, o posicionamento consolidado à época, tendo em vista também terem sido encontradas decisões mais antigas deferindo o requerimento de suspensão.

Desde 2005, ano a partir do qual se iniciou a busca jurisprudencial no presente estudo, os Presidentes do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná entendem ser admissível o deferimento da suspensão, conforme se analisa no julgado abaixo transcrito:

De fato, o afastamento do presidente de suas atividades compromete o regular funcionamento da empresa e pode provocar prejuízos para os seus interesses no mercado de telefonia. Com isso, resulta comprometida a economia pública, uma vez que o afastamento do presidente dificulta a administração regular dos interesses mercadológicos da empresa, de que podem resultar prejuízos para o erário público, já que a Sercomtel é sociedade de economia mista, constituída com recursos públicos. Tem-se que considerar ainda que o afastamento liminar do presidente, na proporção em que dificulta a defesa dos interesses da empresa requerente no mercado e provoca prejuízos para o erário, atenta contra o interesse público primário atrelado à prática contínua de atos administrativos de defesa do patrimônio dos acionistas. Precisa ser levado em consideração ainda que o afastamento do presidente de uma grande empresa, como é o caso das requerentes, não impediria que documentos fossem sonogados ou testemunhas influenciadas. Na estrutura administrativa da empresa um outro diretor ou gerente, com conhecimento técnico do funcionamento dos serviços de telefonia, poderia agir para colocar em risco a instrução processual. A situação de perigo abstrato, nos moldes do figurado na fundamentação da decisão liminar, somente poderia ser afastada por uma espécie de intervenção administrativa que, nas circunstâncias, mesmo diante dos poderes constitucionais conferidos ao Ministério Público, não se justifica. A conclusão final que se impõe é a de que está caracterizada grave lesão à ordem e à economia públicas a justificar a suspensão da execução da liminar proferida na ação civil pública, com apoio no regulado pelo § único, do artigo 12, da Lei n.º 7347/1985. Destes modos, DEFIRO o pedido de suspensão da execução liminar proferida na ação civil pública de ressarcimento de dano ao patrimônio público e de imposição de sanções por ato de improbidade administrativa n.º 694/2005, que afastou João Batista de Rezende do cargo de presidente do Sercomtel e fixou multa para o implemento do preceito.¹⁰⁵ (grifo nosso).

Os provimentos mais recentes também vêm suspendendo a decisão contrária ao agente público com supedâneo na presença de grave lesão à ordem pública,

¹⁰⁵ PARANÁ. Órgão Especial do Tribunal de Justiça. Processo n. 308001-5. Rel. Des. Tadeu Marino Loyola Costa, j. 19.08.2005. Interposto Agravo n. 308001-5/01, ao qual foi negado provimento, mantendo-se a decisão. Acesso em 23/07/2012.

mais especificamente, à ordem administrativa, como se pode observar do seguinte trecho de decisão:

Observados esses parâmetros pode-se sustentar que a decisão de afastamento do Prefeito Municipal de Castro do cargo provoca risco de lesão à ordem pública, na medida em que não evidenciado suporte fático tendente a configurar comportamento de prejuízo efetivo a instrução processual; nesse contexto, sem que existente comportamento concreto de prejuízo a instrução processual, o afastamento do agente público eleito do cargo pode atentar contra o princípio democrático inscrito no texto da Constituição da República e, nesse sentido, potencializar o risco de lesão à ordem pública. A conclusão que se impõe é a de que está materializado risco de lesão à ordem pública a justificar a suspensão da liminar proferida na ação civil pública.¹⁰⁶

Outras decisões recentes no mesmo sentido foram as proferidas nos Processos n.º 902301-8 (j. 09.04.2012), 882096-4 (j. 29.02.2012) e 857203-0 (j. 30.11.2011)¹⁰⁷, de relatoria do Des. Miguel Kfourì Neto.

O que se percebe, portanto, é que o Tribunal de Justiça paranaense entende ser possível suspender determinada decisão com base na grave lesão a interesse público, ainda que tal decisão tenha sido favorável ao pedido elaborado em ação que visa justamente proteger tal interesse, no caso a ação de improbidade administrativa.

Mostra-se um tanto contraditória a aplicação do pedido de suspensão nessas demandas, principalmente quando pleiteada a suspensão justamente por aquele que está sendo investigado na ação principal pela prática de conduta ímproba. Pode-se questionar, tendo em vista os julgados encontrados, de que forma estar-se-ia protegendo de fato o interesse público por meio dessa suspensão, considerando o objetivo da decisão que se suspende.

Vale ressaltar, como já demonstrado no desenvolvimento deste trabalho, que, para que se conceda a suspensão de liminar, exige-se demonstração cabal da possibilidade de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. Considerando-se que o autor da ação de improbidade administrativa, para lograr obter o provimento jurisdicional que se busca suspender, instruiu seu pedido com provas e indícios de que a situação é a contrária, ou seja, de que o agente público

¹⁰⁶ PARANÁ. Órgão Especial do Tribunal de Justiça. Processo n. 912927-5. Rel. Des. Miguel Kfourì Neto, j. 09.05.2012. Interposto Agravo n. 912927-5, ao qual foi negado provimento, mantendo-se a decisão. Acesso em 23/07/2012.

¹⁰⁷ Interposto Agravo n. 857203-0/01, ao qual foi negado provimento, mantendo-se a decisão.

está potencialmente causando lesão ao interesse público, o deferimento do pedido de suspensão deve ser, em última análise, resultado de uma ponderação entre os gravames causados pela liminar ao interesse público e os gravames causados pelo próprio agente, de forma que se priorize a decisão que melhor se coaduna com a proteção de tal interesse – que é o escopo tanto da ação que culmina com o afastamento do agente como do próprio instituto da suspensão.

A decisão que o agente público pretende ver suspensa tem objetivo exatamente contrário ao de causar grave lesão à ordem pública; sua finalidade primordial é justamente protegê-la, e a liminar somente é deferida, com o afastamento do agente público de seu cargo, quando demonstrado que tal medida se faz necessária à instrução processual (art. 20, parágrafo único, da Lei n.º 8.429/92¹⁰⁸).

Ao examinar as decisões supracitadas, vê-se que o Judiciário paranaense não se presta a realizar tal ponderação, presumindo que, por ser o requerente agente público, a lesão à ordem pública resta automaticamente configurada, solução que se mostra incongruente com o próprio sistema democrático, já que, ao ser afastado, ele é substituído por pessoa também eleita e apta a tal substituição, mantendo-se a ordem administrativa municipal intacta.

5.2 ANÁLISE COMPARADA DO ENTENDIMENTO DO TJ/PR COM O DO SUPERIOR TRIBUNAL JUSTIÇA E O DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Após a pesquisa jurisprudencial nas bases de dados virtuais do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, realizou-se procedimento idêntico nas bases de dados virtuais do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, focando-se a busca nas decisões da Presidência de cada Tribunal e utilizando-se, para o refinamento da pesquisa, o termo “improbidade”, a fim de averiguar se o

¹⁰⁸ “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.”

posicionamento adotado pelo TJ/PR tem respaldo nas decisões dos Tribunais Superiores.

Dos julgados da Presidência do STF analisados, onze deles mostraram-se relevantes ao tema aqui estudado, e, em sua maioria, o posicionamento adotado é o de que o agente público possui legitimidade ativa para pleitear a suspensão. Em apenas uma das decisões analisadas foi negado o requerimento – porém, em razão da inexistência de grave lesão à ordem ou à economia públicas, e não em razão da ilegitimidade ativa do requerente, como se constata da leitura do extrato de decisão que segue:

No presente caso, a decisão ora impugnada não atinge a ordem pública, ao contrário, defende-a, até porque se trata de um pedido formulado em ação civil pública, precedido de inquérito civil que visou apurar possíveis lesões ao patrimônio público. Sobre esse ponto, destaco da inicial: "Segundo se vislumbra dos autos, a proposição ministerial objetiva a defesa do erário municipal, ao entendimento de que a gratificação natalina instituída em favor dos Vereadores de Governador Valadares ofende a Constituição Federal, especificamente os critérios de fixação dos subsídios - que impõe parcela única, impedindo a concessão de gratificações -, bem como os princípios da legalidade e moralidade pública." (fl. 26) Também não há falar em lesão à economia pública, porquanto o cumprimento da decisão impede gasto público supostamente indevido. Frise que a liminar atinge os subsídios dos vereadores, vale dizer, não configura lesão ao erário municipal. Nesse sentido foi a decisão proferida na SL 83/CE, rel. Ministro Nelson Jobim, DJ 08.11.2005. Além disso, depreende-se do presente pedido de suspensão de liminar nítido caráter recursal infringente, o que não se coaduna com esta estreita via suspensiva, nos termos do art. 4º da Lei 8.437/92 e da iterativa jurisprudência desta Corte (Suspensões de Liminares 14/MG, rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 03.10.2003; 80/SP, rel. Min. Nelson Jobim, DJ 19.10.2005; 98/SP e 56-AgR/DF, por mim relatadas, DJ 1º.02.2006 e 23.6.2006; e na Suspensão de Segurança 2.900/DF, rel. Min. Nelson Jobim, DJ 24.3.2006). 9. Finalmente, destaco do Parecer da Procuradoria-Geral da República: "8. Considerado o objeto da discussão - a suspensão do pagamento da gratificação natalina (13º salário) aos vereadores -, é certo que a decisão impugnada não repercute na ordem pública, visto que não se cuida de interesse da sociedade ou de entrave no funcionamento do órgão público capaz de prejudicar o exercício de suas atividades precípuas. Ao contrário, o que se busca, data venia, é a proteção do interesse de um grupo de agentes políticos." ¹⁰⁹ (grifo nosso).

A quase integralidade das decisões, ademais de afirmar ser o agente público legitimado ativo, defere o pleito, como se depreende da leitura dos trechos de decisões que abaixo se colaciona:

¹⁰⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar n. 152 – Minas Gerais. Rel. Min. Ellen Gracie, j. 18.04.2007. Acesso em 23/07/2012.

O Prefeito fora afastado do exercício de seu mandato pelo ato impugnado. É de se reconhecer sua legitimidade, uma vez que o Pleno do Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de enfrentar essa questão, decidindo no sentido de que o Prefeito Municipal, alijado do exercício do mandato, por efeito de medida liminar em mandado de segurança, tem legitimidade para requerer a suspensão desta. (SS 444 Agr, Sydney Sanches, DJ de 04/09/92).¹¹⁰

O REQUERENTE tem legitimidade ativa (SS 444 AgR, SYDNEY, DJ 04.09.92; Pet 2225 AgR, MARCO AURÉLIO, DJ 12.4.2002). A causa tem fundamento constitucional. Preenchidos os requisitos legais, conheço do pedido.¹¹¹

No tocante à legitimidade ad causam do requerente, cumpre registrar que este Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de afirmar, em mais de uma ocasião, a possibilidade do ajuizamento de incidente de contracautela por agente político afastado do exercício de suas funções, desde que comprovada a existência de grave violação à ordem, saúde, segurança e economia públicas.¹¹²

São nesse sentido também as decisões exaradas nas Suspensões de Liminar n.º 33 (Rel. Min. Maurício Corrêa; j. 12.03.2004), 85 (Rel. Min. Nelson Jobim; j. 05.10.2005)¹¹³, 27 (Rel. Min. Maurício Corrêa; j. 23.12.2003)¹¹⁴ e 229 (Rel. Min. Gilmar Mendes; j. 14.01.2009)¹¹⁵, sendo que nestas duas últimas o Requerente era a pessoa jurídica à qual o agente público estava vinculado.

Nota-se que as decisões do STF não trazem fundamentação robusta que demonstre as razões jurídicas para que se considere a pessoa física (agente público) como legitimada para o requerimento de suspensão, apesar da ausência de previsão legal para tanto.

Os Ministros, ao afirmarem a legitimidade ativa do agente público, citam apenas precedentes da Corte, principalmente a decisão proferida no Agravo

¹¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar n. 26 – Bahia. Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 23.12.2003. Interposto Agravo Regimental na Suspensão de Liminar n. 26, ao qual foi negado seguimento, mantendo-se a decisão. Acesso em 23/07/2012.

¹¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar n. 86 – Alagoas. Rel. Min. Nelson Jobim, j. 16.12.2005. Acesso em 23/07/2012.

¹¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar n. 297 – Alagoas. Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 06.07.2009. Interposto Agravo Regimental na Suspensão de Liminar n. 297, o qual ainda não foi julgado. Acesso em 23/07/2012.

¹¹³ Interposto Agravo Regimental na Suspensão de Liminar n. 85, o qual foi julgado prejudicado, por perda superveniente de objeto, mantendo-se a decisão.

¹¹⁴ Interposto Agravo Regimental na Suspensão de Liminar n. 27, ao qual foi negado seguimento, mantendo-se a decisão.

¹¹⁵ Proposto pedido de extensão dos efeitos da decisão, o qual foi indeferido. Interpostos Agravos Regimentais na Suspensão de Liminar n. 229, os quais ainda não foram julgados.

Regimental em Suspensão de Segurança nº 444-1, de relatoria do Ministro Sydney Sanches, julgado ao dia 20/05/1992. Tal agravo, todavia, restou prejudicado por perda de objeto, já que a liminar ali discutida, a qual havia afastado o prefeito de seu cargo, tornou-se definitiva antes do julgamento.

Ademais de referido precedente não ter apresentado decisão de mérito, tem-se que foram apresentadas posições conflitantes pelos próprios Ministros da Suprema Corte na votação da legitimidade ativa do requerente. Ainda que a maioria dos Ministros tenha opinado favoravelmente, ou seja, pela legitimidade do agente público para o requerimento de suspensão da liminar, alguns entenderam pela impossibilidade de o agente público elaborar tal pedido. O posicionamento desfavorável ao reconhecimento da legitimidade pode ser a seguir observado, no voto sobre preliminar de ilegitimidade de autoria do Ministro Marco Aurélio:

Quando a Câmara deliberou pelo afastamento, tornou propícia a assunção da Prefeitura pelo Vice-Prefeito, que, assim, passou a ser o chefe do Poder Executivo municipal. O que tivemos, na hipótese, foi o ajuizamento de uma demanda por alguém que tinha o mandato e foi afastado pela Câmara, da chefia do Poder Executivo. Se o quadro pretérito, anterior à concessão da cautelar, foi reestabelecido pela liminar, não posso reconhecer nessa pessoa a chefia do Poder Executivo; se continuou na chefia, fê-lo de forma ilegítima, em desrespeito à decisão do Judiciário concessiva da liminar.¹¹⁶

Em seu voto de mérito, referido Ministro deu seguimento à análise do requerimento feito pelo prefeito afastado, defendendo o não cumprimento dos requisitos para o pedido de suspensão de liminar, já que ausente grave lesão à ordem, no caso, à ordem administrativa municipal. Veja-se:

Indaga-se: considerado esse quadro, e somente esse quadro, podemos concluir pela existência de risco de lesão grave à ordem, à ordem administrativa municipal, se essa administração já foi entregue a quem de direito, em face do afastamento do titular? A meu ver, data venia, não. Repito, não estou analisando as práticas, os procedimentos condenáveis imputados, não estou apreciando o mérito da decisão da Câmara. Entendo que, não temos, aqui, o pressuposto indispensável à conclusão sobre o concurso do risco à ordem, à ordem administrativa, como referido por V. Exa.¹¹⁷

¹¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Suspensão de Segurança n. 444-1 – Mato Grosso. Rel. Min. Sydney Sanches, j. 20.05.1992. Acesso em 14/11/2012.

¹¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Suspensão de Segurança n. 444-1 – Mato Grosso. Rel. Min. Sydney Sanches, j. 20.05.1992. Acesso em 14/11/2012.

Com relação ao Superior Tribunal de Justiça, observou-se uma maior quantidade de processos envolvendo o tema em apreço.

Constatou-se, com base nos julgados analisados e até em razão da abundância acima referida, que, dentre os três Tribunais analisados, o STJ foi o que apresentou maior variedade de decisões, tendo sido, inclusive, descoberto um julgado em que se afirma a ilegitimidade ativa de pessoa física para o pedido de suspensão de liminar e sentença. Referida decisão, cujo julgamento deu-se em 29/05/2006, foi proferida, monocraticamente, pelo então Presidente do Superior Tribunal de Justiça, Ministro Barros Monteiro, e transitou em julgado em 06/06/2006, não tendo sido apresentado recurso. Nela, o Ministro Presidente expressamente determinou estar ausente uma das condições da ação, no caso a legitimidade ativa *ad causam*, tendo indeferido o pedido, conforme se observa no trecho abaixo colacionado:

2. De acordo com o art. 4º da Lei nº 4.348/64, art. 4º da Lei nº 8.437/92 e art. 25 da Lei nº 8.038/90, o pedido de suspensão de liminar em mandado de segurança somente é deferido, *numerus clausus*, às pessoas jurídicas de direito público interessadas e ao Ministério Público. Também admite a jurisprudência desta Corte, excepcionalmente, que pessoas jurídicas de direito privado, prestadoras de serviço público, utilizem-se do incidente, a fim de proteger interesse da coletividade. No presente caso, o pedido é formulado por pessoa física, que não é contemplada nesse restrito elenco, motivo pelo qual a pretensão não merece acolhida, pela ausência de uma das condições da ação (ilegitimidade ativa *ad causam*). 3. Isso posto, nego seguimento ao pedido, nos termos do inciso XVIII do art. 34 do RI/STJ e do art. 38 da Lei nº 8.038/90.¹¹⁸

Outra importante decisão nesse sentido, ainda que não proferida em pedido de Suspensão de Liminar, mas, sim, em Pedido de Reconsideração de Suspensão de Segurança, é inclusive mais recente, tendo sido julgada em 13/03/2009, com trânsito em julgado em 26/03/2009. Nela, o Ministro Cesar Asfor Rocha, que ocupava a posição de Presidente do STJ, decidiu, monocraticamente, por negar seguimento ao pedido, já que restava clara a intenção de nele se defender interesses exclusivamente particulares. O Ministro assim consignou:

¹¹⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Suspensão de Segurança n. 1622 – Pará. Rel. Min. Barros Monteiro, j. 29.05.2006. Acesso em 20/08/2012.

Prosseguindo, assim, com o exame parcial da suspensão, concluo ser manifestamente improcedente a tese contida na inicial da presente suspensão no sentido de existir "manifesto interesse público, risco de grave lesão à ordem, pois que aquela Câmara Municipal encontra-se acéfala, sem os Autores, implicando no atraso de trabalhos importantes e relevantes" (fl. 36). Observo que a pretensão dos referidos servidores de permanecerem nos referidos cargos revela, na verdade, um interesse de natureza pessoal. Como consequência imediata desse entendimento, considero ausente a possibilidade de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, além de caracterizada a ilegitimidade dos mencionados servidores públicos para defenderem, tão-somente, os interesses particulares de permanecerem nos cargos funcionais.¹¹⁹ (grifo nosso)

A maioria dos julgados, todavia, expressa entendimento pela legitimidade ativa do agente público para requerer a suspensão, sendo negado o pedido apenas quando se conclui não haver grave lesão a nenhum dos quatro interesses tutelados pela medida, como nos casos abaixo transcritos:

3. A suspensão de medida liminar ou de sentença exige um juízo político a respeito dos valores jurídicos tutelados pela Lei nº 8.437, de 1992, no seu art. 4º: ordem, saúde, segurança e economia pública. Para o deferimento da medida não se avalia a correção ou equívoco da decisão, mas a sua potencialidade de lesão àqueles interesses superiores. Aqui, a decisão cuja execução se busca suspender determinou o afastamento cautelar de Orlando Caixeta Fialho do cargo de prefeito do Município de Vazante, MG pelo prazo de 180 dias. (...). A norma supõe prova suficiente de que o agente público possa dificultar a instrução processual, e sua aplicação deve ser ainda mais estrita quando se trata de afastamento de titular de mandato eletivo, considerada a temporariedade do cargo e a natural demora na instrução da ação. Desprovido de fundamento, o afastamento pode constituir uma indevida interferência do Poder Judiciário, causando instabilidade política. O instituto da suspensão não comporta dilação probatória, de modo que nele os fatos são aqueles reconhecidos pela instância ordinária. Na espécie, lá se proclamou a existência de fortes indícios de embaraço à instrução processual, porque "suficientemente evidenciado que o réu procurou testemunhas do processo, por meio de sua assessoria, visando que elas modificassem suas denúncias contra a administração municipal, em ofensa ao devido processo legal" (fl. 288). Indefiro, por isso, o pedido.¹²⁰

3. O pedido de suspensão de medida liminar ou de sentença supõe grave lesão aos interesses protegidos pelo art. 4º da Lei nº 8.437, de 1992, a saber, à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. Lesão grave ao interesse público, está dito, e o afastamento, por prazo determinado, de alguém do cargo de Defensor Público-Geral do Estado de Mato Grosso não

¹¹⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RCDESP na SS n. 1927 – São Paulo. Rel. Min. Cesar Asfor Rocha, j. 13.03.2009. Acesso em 20/08/2012.

¹²⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Suspensão de Liminar e de Sentença n. 1633 – Minas Gerais. Rel. Min. Ari Pargendler, j. 14.08.2012. Acesso em 20/08/2012.

tem essa dimensão. A lesão ao direito individual deve ser reparada na via própria. Indefiro, por isso, o pedido.¹²¹

Por outro lado, deferindo o pedido de suspensão, foram várias as decisões encontradas, como as proferidas monocraticamente na Suspensão de Liminar n.º 53 (Rel. Min. Nilson Naves; j. 03.02.2004) e nas Suspensões de Liminar e Sentença n.º 876 (Rel. Min. Humberto Gomes de Barros; j. 21.05.2008)¹²², 1579 (Rel. Min. Ari Pargendler; j. 04.06.2012)¹²³, 1590 (Rel. Min. Ari Pargendler; j. 14.06.2012)¹²⁴, 1599 (Rel. Min. Ari Pargendler; j. 29.06.2012)¹²⁵ e 1626 (Rel. Min. Ari Pargendler; j. 10.08.2012)¹²⁶. Na maior parte dos julgados analisados que deferiram a suspensão, o fundamento utilizado é o da ausência de provas suficientes ao afastamento do agente público, conforme se observa:

3. A suspensão de liminar ou de sentença exige um juízo político a respeito dos valores jurídicos tutelados pela Lei nº 8.437, de 1992, no seu art. 4º: ordem, saúde, segurança e economia pública. Para o deferimento da medida não se avalia a correção ou equívoco da decisão, mas a sua potencialidade de lesão àqueles interesses superiores. Aqui, a decisão cuja execução se busca suspender determinou o afastamento cautelar de Getúlio Gonçalves Viana, do cargo de Prefeito do Município de Primavera do Leste, MT, por ser esta medida necessária à instrução processual de ação civil pública por ato de improbidade administrativa. A medida tem fundamento no art. 20, parágrafo único, da Lei nº 8.429, de 1992, que estabelece o seguinte: "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". A norma supõe prova suficiente de que o agente público possa dificultar a instrução processual, e sua aplicação deve ser ainda mais estrita quando se trata de afastamento de titular de mandato eletivo, considerada a temporariedade do

¹²¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Suspensão de Liminar e de Sentença n. 1584 – Mato Grosso. Rel. Min. Ari Pargendler, j. 01.06.2012. Interposto Agravo Regimental na Suspensão de Liminar e de Sentença n. 1584, ao qual foi negado provimento, mantendo-se a decisão. Acesso em 20/08/2012.

¹²² Interpostos Agravos Regimentais na Suspensão de Liminar e de Sentença n. 876, tendo sido negado provimento ao interposto pelo Ministério Público e não conhecido aquele interposto pelo Vice-Prefeito de Guamaré-RN, Sr. Auricélio dos Santos Teixeira, porque intempestivo, de forma que mantida a decisão.

¹²³ Interposto Agravo Regimental na Suspensão de Liminar e de Sentença n. 1579, ao qual foi negado provimento, mantendo-se a decisão.

¹²⁴ Interposto Agravo Regimental na Suspensão de Liminar e de Sentença n. 1590, ao qual foi negado provimento, mantendo-se a decisão.

¹²⁵ Interposto Agravo Regimental na Suspensão de Liminar e de Sentença n. 1599, ao qual foi negado provimento, mantendo-se a decisão.

¹²⁶ Interposto Agravo Regimental na Suspensão de Liminar e de Sentença n. 1626, ao qual foi negado provimento, mantendo-se a decisão.

cargo e a natural demora na instrução do processo. Desprovido de fundamento, o afastamento pode constituir uma indevida interferência do Poder Judiciário, causando instabilidade política - e, na espécie, é disso que aparentemente se trata. A decisão impugnada não indicou qualquer elemento concreto a evidenciar que o Requerente possa dificultar a instrução processual, contrariando o que, a esse respeito, disse a MM. Juíza de Direito que conduz o feito. Defiro, por isso, o pedido de suspensão dos efeitos da decisão proferida no Agravo de Instrumento nº 37908/2012.

127

Ao comparar a jurisprudência dos três Tribunais, observa-se que o Superior Tribunal de Justiça apresenta mais decisões que versam sobre o tema em apreço, de forma que se pode encontrar maior variedade de posicionamentos, como acima demonstrado. Não obstante, constatou-se que a grande maioria dos julgados foi no sentido do reconhecimento da legitimidade ativa do agente público para pleitear a suspensão de liminares e sentenças, bem como no sentido do deferimento do pedido.

O que se pode concluir pelas estatísticas aqui demonstradas é que, mesmo não havendo previsão legal para que os agentes públicos requeiram a suspensão de liminares, estando expressamente referida na lei a legitimação ativa apenas da pessoa jurídica de direito público interessada e do Ministério Público, os Tribunais vêm deferindo o pleito, suspendendo decisões que afastaram os agentes públicos de seus cargos.

Não bastasse a interpretação ampla conferida a um dispositivo ao qual deveria ser dada interpretação restritiva, constata-se uma falha gravíssima nesses deferimentos.

Os julgadores, ao decidirem pelo afastamento do agente público de seu cargo, o fazem com base no art. 20, parágrafo único, da Lei n.º 8.429/92, o qual define que tal medida poderá ser determinada caso necessária à instrução processual. A questão que se põe é a de como poderia o próprio servidor público, já acusado de ato de improbidade e, ainda, liminarmente afastado de suas atribuições por indícios de que está ou pode vir a obstruir a produção de provas durante o processo, ser admitido como legitimado para pleitear a suspensão – com supedâneo, frise-se, na proteção de interesse público primário.

¹²⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Suspensão de Liminar e de Sentença n. 1579 – Mato Grosso. Rel. Min. Ari Pargendler, j. 04.06.2012. Interposto Agravo Regimental na Suspensão de Liminar e de Sentença n. 1579, ao qual foi negado provimento, mantendo-se a decisão. Acesso em 20/08/2012.

Os Tribunais cujas decisões foram analisadas majoritariamente não demonstram, entretanto, despender a devida atenção a tais indagações. Não há nos julgados estudados preocupação em fundamentar concretamente o deferimento dos pedidos de suspensão, tampouco em justificar o porquê de os agentes públicos possuírem legitimidade ativa para requererem a suspensão da decisão que determinou seus próprios afastamentos, incoerência que, como delineado ao longo do presente trabalho, não se coaduna com os verdadeiros interesses do Poder Público.

6 CONCLUSÃO

Buscou-se, com o presente trabalho, analisar especificamente um dos diversos assuntos polêmicos que circundam o pedido de suspensão de liminares e sentenças contrárias ao Poder Público. Como já no segundo capítulo restou demonstrado, referido instituto enseja discussões doutrinárias inclusive no que tange a sua (in)constitucionalidade, motivo pelo qual foi realizado não só um estudo teórico, mas também prático, acerca do tema, a fim de tentar melhor compreendê-lo.

O tema – legitimação do agente público para requerer a suspensão em ação de improbidade administrativa –, ademais de envolver o polêmico e referido instituto, abarca a ação de improbidade administrativa, a qual, por seu turno, também apresenta discussões e divergências doutrinárias, como se pode constatar no terceiro capítulo desta monografia, quando se discutiu a natureza jurídica da mencionada ação.

Uniram-se esses dois instrumentos nesse estudo em razão da grande importância que ambos apresentam na tutela do interesse público, importância que foi evidenciada quando se tratou da finalidade do pedido de suspensão e do objeto da ação de improbidade administrativa – mormente tendo em vista a aplicação distorcida que vem sendo dispensada ao pedido de suspensão dentro das ações de improbidade administrativa.

A análise específica da legitimação do agente público para pleitear a suspensão de liminar ou de decisão a ele contrária em ação de improbidade administrativa permitiu concluir que, no âmbito doutrinário, não há posição consolidada, tendo sido aqui apresentadas posições favoráveis e desfavoráveis a essa legitimação. Além de não haver um posicionamento uníssono, constatou-se também que não são todos os autores que abordam esse específico tema, tratando muitos apenas da legitimidade ativa para o pedido de suspensão, sem aprofundá-la em relações às suas peculiaridades mais controversas.

Já no âmbito jurisprudencial, pode-se perceber que há uma posição mais consolidada no sentido de possuírem os agentes públicos legitimação para requerer a suspensão. Como acima se explicou, focou-se a pesquisa de jurisprudência no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal, pois a pretensão do presente estudo era verificar como o

Judiciário paranaense vem realizando a aplicação prática do pedido de suspensão de liminares e sentenças nas ações de improbidade administrativa e comparar tal aplicação com a dos Tribunais Superiores.

Como se constatou, na grande maioria dos julgados analisados foi deferido o pleito de suspensão, sem, todavia, uma fundamentação adequada, que justificasse o motivo pelo qual um dispositivo legal cuja interpretação deveria ser restritiva, por reduzir direitos dos cidadãos frente ao Estado, estava sendo interpretado de forma ampliativa.

Conforme já mencionado, a legislação pátria confere, expressamente, legitimidade para pleitear a suspensão ao Ministério Público e à pessoa jurídica de direito público interessada, não se permitindo às pessoas físicas que a requeiram. Os Tribunais, ao deferirem o pedido, contrariam previsão legal e não há preocupação em fundamentar essas decisões – fundamentação essa que se mostra de suma importância tendo em vista o paradoxo que, tanto para o deferimento como para o indeferimento da suspensão nesses casos, a justificação jurídica deve se embasar na defesa do interesse público.

Nesse sentido, cumpre observar que o agente público somente foi afastado para que não prejudicasse a instrução processual na ação de improbidade administrativa, já que o art. 20, parágrafo único, da Lei n.º 8.429/92 autoriza o afastamento apenas nessa hipótese. Em assim sendo, não há razoabilidade em se permitir que aquele afastado do seu cargo por apresentar ameaça ao desenvolvimento de processo que investiga a prática de ato ímprobo (e, portanto, flagrantemente contrário ao interesse público) possa ser legitimado a requerer a suspensão de referida decisão *justamente com fulcro na proteção do interesse do Poder Público*. Estar-se-ia deferindo um pedido com pretexto de proteção de um ou mais interesses públicos primários, sendo que tal deferimento prejudicaria decisão judicial prolatada no curso de uma ação que visa, justamente, à proteção desses interesses.

Em que pese tamanha contradição, conforme se observou na jurisprudência do TJ/PR, do STJ e do STF, os agentes públicos vêm obtendo sucesso nos pleitos de suspensão de decisão que os afasta de seus cargos, por meio de julgados que, ao se utilizarem, genericamente e não raro sem provas concretas, da existência de grave lesão à economia e à ordem públicas, não fundamentam adequadamente a razão de se entender tanto que o agente público possui legitimidade quanto que sua

pretensão de proteção ao interesse público deve prevalecer sobre aquela postulada pelos legitimados legais para a proteção desse mesmo interesse.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, João Batista de. Adequação da ação e combate à improbidade administrativa. In: *Improbidade Administrativa: 10 anos da Lei n. 8.429/92*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

ALVARENGA, Aristides Junqueira. Reflexões sobre Improbidade Administrativa no Direito Brasileiro. In: *Improbidade Administrativa: questões polêmicas e atuais*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

ALVIM NETTO, José Manoel de Arruda. *Mandado de segurança contra decisão que nega ou concede liminar em outro mandado de segurança*. Revista de Processo v. 80, São Paulo, out.-dez. 1995.

_____. *Manual de direito processual civil*. 15. ed., rev., atual., e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

BARBI, Celso Agrícola. *Do Mandado de Segurança*. 10. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002.

BERTONCINI, Mateus. *Ato de Improbidade Administrativa: 15 anos da Lei 8.429/1992*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

BRASIL. Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n. 50.545 – Alagoas. Relator: Ministro Gilson Dipp, julgamento em 15.08.2006. Acesso em 18/09/2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Pedido de Reconsideração na Suspensão de Segurança n. 1927 – São Paulo. Relator: Ministro Cesar Asfor Rocha, julgamento em 13.03.2009. Acesso em 20/08/2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Suspensão de Liminar n. 53 – Bahia. Relator: Ministro Nilson Naves, julgamento em 03.02.2004. Acesso em 20/08/2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Suspensão de Liminar e de Sentença n. 876 – Rio Grande do Norte. Relator: Ministro Humberto Gomes de Barros, julgamento em 21.05.2008. Acesso em 20/08/2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Suspensão de Liminar e de Sentença n. 1579 – Mato Grosso. Relator: Ministro Ari Pargendler, julgamento em 04.06.2012. Acesso em 20/08/2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Suspensão de Liminar e de Sentença n. 1584 – Mato Grosso. Relator: Ministro Ari Pargendler, julgamento em 01.06.2012. Acesso em 20/08/2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Suspensão de Liminar e de Sentença n. 1590 – Roraima. Relator: Ministro Ari Pargendler, julgamento em 14.06.2012. Acesso em 20/08/2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Suspensão de Liminar e de Sentença n. 1599 – Mato Grosso. Relator: Ministro Ari Pargendler, julgamento em 29.06.2012. Acesso em 20/08/2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Suspensão de Liminar e de Sentença n. 1605 – Espírito Santo. Relator: Ministro Ari Pargendler, julgamento em 01.08.2012. Acesso em 20/08/2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Suspensão de Liminar e de Sentença n. 1626 – Rio de Janeiro. Relator: Ministro Ari Pargendler, julgamento em 10.08.2012. Acesso em 20/08/2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Suspensão de Liminar e de Sentença n. 1633 – Minas Gerais. Relator: Ministro Ari Pargendler, julgamento em 14.08.2012. Acesso em 20/08/2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Suspensão de Segurança n. 1622 – Pará. Relator: Ministro Barros Monteiro, julgamento em 29.05.2006. Acesso em 20/08/2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Suspensão de Segurança n. 444-1 – Mato Grosso. Relator: Ministro Sydney Sanches, julgamento em 20.05.1992. Acesso em 14/11/2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar n. 26 – Bahia. Relator: Ministro Maurício Corrêa, julgamento em 23.12.2003. Acesso em 23/07/2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar n. 27 – Maranhão. Relator: Ministro Maurício Corrêa, julgamento em 23.12.2003. Acesso em 23/07/2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar n. 33 – Bahia. Relator: Ministro Maurício Corrêa, julgamento em 12.03.2004. Acesso em 23/07/2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar n. 85 – Rondônia. Relator: Ministro Nelson Jobim, julgamento em 05.10.2005. Acesso em 23/07/2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar n. 86 – Alagoas. Relator: Ministro Nelson Jobim, julgamento em 16.12.2005. Acesso em 23/07/2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar n. 152 – Minas Gerais. Relator: Ministra Ellen Gracie, julgamento em 18.04.2007. Acesso em 23/07/2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar n. 229 – Alagoas. Relator: Ministro Gilmar Mendes, julgamento em 14.01.2009. Acesso em 23/07/2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar n. 297 – Alagoas. Relator: Ministro Gilmar Mendes, julgamento em 06.07.2009. Acesso em 23/07/2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Segurança n. 2525 – Rio de Janeiro. Relator: Ministro Nelson Jobim, julgamento em 26.10.2004. Acesso em 23/07/2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Tutela Antecipada n. 611 – Distrito Federal. Relator: Ministro Cezar Peluso, julgamento em 29.11.2011. Acesso em 23/07/2012.

BRITO, Edvaldo. Questões sobre o afastamento de titular de mandato eletivo na fase de instrução da ação de responsabilidade civil por ato de improbidade. In: *Improbidade Administrativa: 10 anos da Lei n. 8.429/92*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

BUENO, Cássio Scarpinella. *A nova lei do mandado de segurança: comentários sistemáticos à Lei n. 12.016, de 7-8-2009*. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. *Liminar em Mandado de Segurança: um tema com variações*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

_____. O Procedimento Especial da Ação de Improbidade Administrativa (Medida Provisória 2.088). In: *Improbidade Administrativa: questões polêmicas e atuais*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

CASTRO E COSTA NETO, Nicolao Dino de. Improbidade administrativa: aspectos materiais e processuais. In: *Improbidade Administrativa: 10 anos da Lei n. 8.429/92*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

CUNHA, Alcides Alberto Munhoz da. *A lide cautelar no processo civil*. Curitiba: Jurua, 1992.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: Introdução ao Direito Processual Civil e Processo de Conhecimento*, v. 1. 14. ed., rev., ampl. e atual. Salvador: Editora Jus PODIVM, 2012.

_____; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de Direito Processual Civil: Meios de Impugnação às Decisões Judiciais e Processo nos Tribunais*, v. 3. 10. ed., rev., ampl. e atual. Salvador: Editora Jus PODIVM, 2012.

FERRARESI, Eurico. *Improbidade Administrativa: Lei 8.429/1992 comentada*. São Paulo: Editoria Método, 2011.

FERRAZ, Sergio. Aspectos Processuais na Lei sobre Improbidade Administrativa. In: *Improbidade Administrativa: questões polêmicas e atuais*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 4. ed., rev. e ampl. Rio de Janeiro: Editora Lumen Iuris, 2008.

JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha. A Tutela Processual da Probidade Administrativa (Lei 8.429, de 1992). In: *Improbidade Administrativa: questões polêmicas e atuais*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

LOPES, Mauro Luís Rocha. *Comentários à nova lei do Mandado de Segurança: Lei nº 12.016/2009*. Niterói: Impetus, 2009.

MARTINS, Fernando Rodrigues. *Controle do Patrimônio Público: comentários à Lei de Improbidade Administrativa*. 4. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *O Limite da Improbidade Administrativa: O direito dos administrados dentro da Lei nº 8.429/92*. 1. ed. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2004.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 25. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 22. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 27. ed., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2011.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil comentado e legislação extravagante*. 11. ed., rev., atual., ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

PARANÁ. Órgão Especial do Tribunal de Justiça. Processo n. 308001-5. Relator: Desembargador Tadeu Marino Loyola Costa, julgamento em 19.08.2005. Acesso em 23/07/2012.

_____. Órgão Especial do Tribunal de Justiça. Processo n. 349395-8. Relator: Desembargador Tadeu Marino Loyola Costa, julgamento em 23.05.2006. Acesso em 23/07/2012.

_____. Órgão Especial do Tribunal de Justiça. Processo n. 378192-2. Relator: Desembargador Tadeu Marino Loyola Costa, julgamento em 26.10.2006. Acesso em 23/07/2012.

_____. Órgão Especial do Tribunal de Justiça. Processo n. 403045-9. Relator: Desembargador J. Vidal Coelho, julgamento em 06.03.2007. Acesso em 23/07/2012.

_____. Órgão Especial do Tribunal de Justiça. Processo n. 413306-0. Relator: Desembargador J. Vidal Coelho, julgamento em 04.05.2007. Acesso em 23/07/2012.

_____. Órgão Especial do Tribunal de Justiça. Processo n. 504803-7. Relator: Desembargador J. Vidal Coelho, julgamento em 25.06.2008. Acesso em 23/07/2012.

_____. Órgão Especial do Tribunal de Justiça. Processo n. 516086-7. Relator: Desembargador J. Vidal Coelho, julgamento em 07.08.2008. Acesso em 23/07/2012.

_____. Órgão Especial do Tribunal de Justiça. Processo n. 548203-5. Relator: Desembargador J. Vidal Coelho, julgamento em 02.12.2008. Acesso em 23/07/2012.

_____. Órgão Especial do Tribunal de Justiça. Processo n. 772563-5. Relator: Desembargador Miguel Kfourri Neto, julgamento em 28.04.2011. Acesso em 23/07/2012.

_____. Órgão Especial do Tribunal de Justiça. Processo n. 857203-0. Relator: Desembargador Miguel Kfourri Neto, julgamento em 30.11.2011. Acesso em 23/07/2012.

_____. Órgão Especial do Tribunal de Justiça. Processo n. 882096-4. Relator: Desembargador Miguel Kfourri Neto, julgamento em 29.02.2012. Acesso em 23/07/2012.

_____. Órgão Especial do Tribunal de Justiça. Processo n. 902301-8. Relator: Desembargador Miguel Kfourri Neto, julgamento em 09.04.2012. Acesso em 23/07/2012.

_____. Órgão Especial do Tribunal de Justiça. Processo n. 912927-5. Relator: Desembargador Miguel Kfourri Neto, julgamento em 09.05.2012. Acesso em 23/07/2012.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de Segurança: Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público*. 3. ed., rev., atual., ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

VENTURI, Elton. *Suspensão de Liminares e Sentenças Contrárias ao Poder Público*. 2. ed., rev., atual., ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

WAMBIER, Luiz Rodrigues (coord.); TALAMINI, Eduardo; ALMEIDA, Flávio Renato Correia de. *Curso avançado de processo civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*, v. 1. 10. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.