



ESTADO DE ALAGOAS
PODER JUDICIÁRIO

Juízo de Direito da 16ª Vara Cível da Capital/Fazenda Pública

Referência: Ação Civil Pública (processo nº. 001.08.058272-0)

Autor: Ministério Público do Estado de Alagoas.

Réus: Celso Luiz Tenório Brandão e outros.

DECISÃO

1. Trata-se de ação civil de responsabilidade por atos de improbidade administrativa, proposta pelo Ministério Público do Estado de Alagoas, por conduto do Procurador-Geral de Justiça e dos integrantes da Promotoria de Justiça Coletiva da Fazenda Pública Estadual, em desfavor de Celso Luiz Tenório Brandão, Cícero Paes Ferro, Arthur César Pereira de Lira, João Beltrão Siqueira, Francisco João de Carvalho Beltrão (Chicão), João Francisco Cerqueira Tenório, José Júnior de Melo (Júnior Leão), Luiz Pedro da Silva, Manoel Gomes de Barros Filho (Nelito Gomes), Cícero Amélio da Silva, Antônio Ribeiro de Albuquerque, Isnaldo Bulhões Barros Júnior, Edwilson Fábio de Melo Barros (Dudu Albuquerque), Fernando Juliano Gaia Duarte, Cosme Alves Cordeiro (Alves Correia), Marcos Antônio Ferreira Nunes, Eduardo de Albuquerque Rocha, Fábio César Jatobá, Antônio Aroldo Cavalcante, Ednilton Lins Macedo e Renan Mascarenhas Carmo, alguns deputados e ex-deputados estaduais, outros funcionários e ex-funcionários da ALE e um empregado do banco Bradesco, também qualificados na petição inicial, com fundamento nos artigos 37, § 4º e 129, incisos II e III, da Constituição do Brasil, bem como no artigo 25, inciso IV, "a", da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/93) e na Lei nº 8.429/92, em que se pede, liminarmente, ou seja, imediatamente e sem a oportunidade de defesa prévia dos réus, além da manutenção do afastamento determinado pelo desembargador Antônio Sapucaia da Silva, o afastamento dos deputados estaduais João Beltrão Siqueira e Marcos Antônio Ferreira Nunes, das suas atividades e funções parlamentares junto ALE/AL, bem assim a indisponibilidade e seqüestro dos bens móveis, a indisponibilidade dos bens imóveis, das aplicações financeiras, dos semoventes e dos lucros agropecuários de todos os réus, além de outras solicitações, relacionadas com documentação em poder da Assembléia Legislativa de Alagoas, transferências de sigilos fiscal e bancário, laudos de movimentações financeiras etc.

2. Segundo o Ministério Público, o objeto da presente ação se circunscreve, especificamente, à concessão/obtenção de empréstimos fraudulentos por Parlamentares Estaduais e servidores da Casa Legislativa Tavares Bastos, especificamente durante o ano de 2006, através do Banco BRADESCO, Agência PRIME, empréstimos esses creditados em favor dos tomadores/beneficiários, porém garantidos e integralmente pagos com dinheiro público.

3. Afirmou o autor, baseado nas provas levantadas pela Polícia Federal, "que a Assembléia Legislativa do Estado de Alagoas, através dos senhores Deputados Estaduais, durante o ano de 2006, firmou convênio com o Banco Bradesco S.A. para a concessão de empréstimos aos seus parlamentares e servidores". Diz ser "ressabido que os empréstimos consignados, concedidos aos servidores públicos, são efetivados pela instituição bancária, após autorização do ente público no qual trabalham, o qual verifica as condições de admissibilidade para a sua concessão. Dentre tais requisitos, normalmente é observado o limite máximo



ESTADO DE ALAGOAS
PODER JUDICIÁRIO

Juízo de Direito da 16ª Vara Cível da Capital/Fazenda Pública

de comprometimento de 30% (trinta por cento) dos vencimentos ou subsídio do agente público". Por sua vez, ainda segundo o MP, "o pagamento das prestações é realizado mediante o desconto em folha de sua remuneração, seguida da transferência à instituição bancária concedente da quantia descontada do servidor. Deste modo, caso tudo restasse realizado dentro da mais estrita legalidade, nenhum prejuízo seria experimentado pelo erário, tampouco pelo servidor ou pela instituição de crédito contratada" (grifos no original).

4. Em continuação, asseverou o Ministério Público que a Assembléia Legislativa de Alagoas, contrariamente ao procedimento supracitado, durante o ano de 2006, "celebrou negócio jurídico com o Banco Bradesco S.A. para a realização de empréstimos consignados e pessoais. Os empréstimos foram realizados pela Agência PRIME, situada nesta Capital. Consoante o pactuado, o limite para os tomadores que fossem deputados estaduais seria de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais). Entretanto, para os Parlamentares integrantes da Mesa Diretora da ALE/AL o limite seria o dobro, ou seja, de exatos R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais). A base de cálculo para a concessão dos empréstimos em tais parâmetros foi a VERBA DE GABINETE dos senhores Deputados". (grifos no original)

5. Alegou o Ministério Público que "para a garantia do adimplemento das prestações dos empréstimos, a Assembléia Legislativa, por intermédio da Mesa Diretora, emitiu cheques nominais aos beneficiários, no momento da contratação, no exato valor e quantitativo das parcelas devidas ao banco, cheques esses que foram entregues ao Banco Bradesco S.A. e custodiados na Central de Custódia da referida instituição financeira em Recife-PE".

6. Consta da petição inicial, que "por ocasião do vencimento das parcelas, quando encontrado saldo na conta do beneficiário, o valor devido era debitado de sua conta pessoal (conta-corrente esta em que eram depositados seus subsídios, no valor de aproximadamente R\$ 7.000,00 e, também, a Verba de Gabinete, no valor aproximado de R\$ 39.000,00 mensais). Do mesmo modo, o cheque dado em garantia pela Assembléia e mantido custodiado pelo Banco Bradesco era depositado na mesma conta pessoal do beneficiário. Nesses casos, pode-se facilmente defluir que, em verdade, quem pagou todas as parcelas dos empréstimos pessoais contraídos pelos Parlamentares ou outros beneficiários foi a própria Assembléia Legislativa, o que equivale a dizer que tais empréstimos foram pagos com dinheiro público. Opostamente, quando o banco Bradesco, ao consultar as contas pessoais dos Parlamentares, não encontrava saldo suficiente para saldar a parcela vencida, procedia ao saque direto do cheque custodiado, já emitido anteriormente pela própria Assembléia Legislativa, no montante da parcela devida pelo Parlamentar." (grifos no original)

7. Na ótica do Ministério Público, "nessa hipótese, mais uma vez foi o Erário estadual o responsável direto pela quitação da parcela de empréstimo devida pelo Deputado ou por outro servidor



ESTADO DE ALAGOAS
PODER JUDICIÁRIO

Juízo de Direito da 16ª Vara Cível da Capital/Fazenda Pública

ou 'falso servidor' igualmente beneficiário de empréstimo, em idênticos moldes. Assim, numa ou noutra situação, constata-se que o Erário foi 'surrupiado' por mais uma operação arditosamente 'montada' para dilapidar o patrimônio público estadual, capitaneada pela Mesa Diretora da própria Assembléia Legislativa Estadual".

8. Depois de narrar o procedimento utilizado pelos réus com o fim de obtenção dos empréstimos tidos por fraudulentos, o Ministério Público dedicou várias laudas da petição inicial para individualizar às condutas dos demandados, uma-a-uma, demonstrando a quantidade de empréstimos, o valor de cada um dos tomados junto ao banco BRADESCO, a quantidade de prestações e os respectivos vencimentos, e, ao final, a importância total - no caso, em torno de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) - dos empréstimos pessoais dos réus que foi garantida e depois quitada com dinheiro público.

9. A descrição de tais condutas em detalhes não tem sentido neste momento porque não se pretende nesta decisão qualquer julgamento antecipatório do mérito da ação civil pública, cingindo-se o provimento presente na análise dos pleitos de natureza acautelatória supracitados, ou seja, o pedido de afastamento e o de indisponibilidade, que, em princípio, dispensa profundidade quanto a questão relacionada com as condutas dos réus.

10. O conjunto probatório acostado à petição inicial encontra-se em sete volumes, precisamente, fls. 158/1.286, além dos documentos que foram acostados ao aditamento da petição inicial (fls. 1.294/1.311), constando dos volumes VII e VIII, ou seja, fls. 1.312/1.467.

11. Em relação aos pedidos de natureza cautelar, apresentado em juízo tão-somente em 17 de junho do corrente ano (cf. inscrição do protocolo às fls. 1.294) por força do supracitado aditamento, especialmente o pedido de afastamento dos deputados João Beltrão e Marcos Ferreira, além do pleito de manutenção dos demais afastamentos, o Ministério Público fundamentou sua pretensão no que dispõem os artigos 7º, § único, 16, § 1º, e 20, § único, da Lei nº 8.429/92.

12. Asseverou, como já havia feito na ação cautelar (processo nº 001.08.051673-5), que não há como compatibilizar uma instrução idônea com a influência exercida pelos deputados estaduais sobre eventuais testemunhas, servidores públicos e dados documentais úteis ao presente feito. Segundo o Ministério Público, os parlamentares alagoanos incutem temor em diversas pessoas, o que pode dificultar ou inviabilizar a instrução da causa. Diz que o afastamento se mostra de necessária e inafastável importância, para garantir a ordem pública, tendo em vista a robustez das provas trazidas aos autos, que apontam para uma verdadeira organização criminosa estruturada com a finalidade de desvio de



ESTADO DE ALAGOAS
PODER JUDICIÁRIO

Juízo de Direito da 16ª Vara Cível da Capital/Fazenda Pública

recursos públicos e que se utiliza da intimidação e do terror para fazer impor seus desideratos.

13. Na ótica do Ministério Público o mais grave é que os deputados podem manipular ou destruir as provas dos crimes e atos de improbidade, impedindo a completa apuração do escândalo, como aconteceu quando dados foram sonegados à comissão composta pela OAB e Procuradoria do Estado, criada para auditar os problemas relacionados com as folhas de pagamento da ALE e também com a contratação de pessoal sem concurso público. Ainda segundo o Ministério Público, "as recentes ameaças de morte a membros do Ministério Público e do Poder Judiciário, recentemente veiculadas à exaustão por meio da mídia nacional e local, somente corroboram a necessidade de manutenção do afastamento de tais parlamentares, os quais, de modo "useiro e vezeiro", historicamente, vêm se utilizando do terror e da intimidação quando se sentem contrariados em seus interesses".

14. A influência dos deputados é tamanha, segundo o autor, que mesmo diante de decisão judicial em sentido contrário, os afastados dos seus mandatos vêm recebendo, indevidamente, as verbas de gabinete, certamente em razão da pressão que exercem sobre os integrantes da atual mesa diretora da ALE, conforme restou comprovado nos relatórios apresentados pela Polícia Federal.

15. Especificamente com relação ao deputado João Beltrão, o Ministério Público, depois de relacionar vários dos crimes dos quais é acusado - homicídios, receptação, ilícito eleitoral, outras improbidades administrativas etc. -, em que o mesmo se encontra indiciado e/ou denunciado, inclusive no Maranhão e em Tocantins, enfatizou "que a permanência do referido parlamentar no exercício de seu mandato pode configurar sério risco ao andamento dos trabalhos, consistentes na obtenção e coleta de documentos ou no ajuizamento de medidas cautelares, tendo em vista a periculosidade do citado deputado, seu perfil violento e sua intenção de intimidar e agredir toda e qualquer autoridade pública que não se subordine aos seus comandos. Na ótica do Ministério Público, considerando-se o histórico de violência que norteia e norteou toda a carreira política do deputado João Beltrão, agora atingindo níveis intoleráveis de violação à legalidade e de ofensa a autoridades do mais alto escalão em nosso Estado, resta necessário e urgente seja determinado judicialmente, em sede cautelar, seu afastamento das funções parlamentares, a fim de que fatos mais graves não venham a ocorrer, inclusive atentatórios à segurança de todos os responsáveis pela persecução civil ou penal do citado agente político, ou ainda, em comprometimento à regular instrução dos processos cautelares e ações civis já em tramitação ou outras que eventualmente venham a ser ajuizadas em desfavor do deputado João Beltrão.

16. O presente processo, autuado em 22 de abril do corrente



ESTADO DE ALAGOAS
PODER JUDICIÁRIO

Juízo de Direito da 16ª Vara Cível da Capital/Fazenda Pública

ano, não obstante ter sido distribuído por dependência ao processo cautelar nº 001.08.051673-5, sob os meus cuidados em face da designação emanada da Presidência do Tribunal de Justiça de Alagoas, só me foi encaminhado depois de passados mais de quarenta dias do ajuizamento, ou seja, pouco antes do recesso forense que durou no período de 20 de junho a 01 de julho corrente, não obstante o meu constante pleito junto à 16ª Vara Cível da Capital no sentido de saber sobre ações, petições, requerimento etc., inerente ao caso da operação "Taturana".

17. A juíza titular da 16ª Vara Cível da Capital, como já havia ocorrido na ação cautelar, manifestou seu impedimento para funcionar no processo (cf. decisão de fls. 1.287), remetendo-o, contudo, ao substituto legal, quando deveria tê-lo remetido ao juiz designado para o processo cautelar, no caso, a minha pessoa. Como não o fez, deu-se o atraso referido no item acima, só sanado quando adotei, pessoalmente, medidas para regularizar tal situação.

18. Solucionados os entraves burocráticos, os autos vieram-me conclusos para decidir a respeito dos pedidos cautelares.

No essencial, é o relatório.

FUNDAMENTO e DECIDO.

19. Na decisão que proferi no processo cautelar (nº 001.08.051673-5, fls. 354/371), cuja base será reutilizada neste provimento judicial, formulei a seguinte pergunta: quais são os agentes públicos que, desviando-se da conduta esperada para um homem público, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) pretendeu alcançar? Na ocasião, respondi afirmando que estão eles inseridos na previsão do art. 2º da Lei nº 8.429/92, que dispõe o seguinte: "Art. 2º. Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior."

20. Dentre os agentes públicos que se submetem à incidência da Lei de Improbidade Administrativa, entendi que também os agentes políticos se enquadrariam na regra do artigo 2º, portanto, podem ser responsabilizados com fundamento na Lei nº 8.429/92. As sanções decorrentes dos atos de improbidade administrativa são comandos imprescindíveis da nossa atual Constituição Federal, como resulta claro do seu artigo 37, § 4º, que determina a punição dessas condutas de maneira severa. Portanto, não há qualquer impedimento na Constituição Federal para que tais sanções venham a ser aplicadas pelo juízo cível, respeitando-se o princípio da separação de instâncias, resultando que o próprio comando do artigo e parágrafo citado autoriza esse entendimento, na medida em que não faz qualquer ressalva aos



ESTADO DE ALAGOAS
PODER JUDICIÁRIO

Juízo de Direito da 16ª Vara Cível da Capital/Fazenda Pública

denominados agentes políticos.¹

21. Com efeito, segundo a precisa lição de Gustavo Senna de Miranda, "o sistema de responsabilidade desses agentes políticos, adotados na Constituição Federal em relação aos denominados 'crimes de responsabilidade', não é o único possível, podendo haver, simultaneamente, o julgamento político, criminal e civil, do que se conclui que nenhuma autoridade civil está imune às sanções do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, em vista da abrangência do citado art. 37, § 4º, da CF, que consagra a isonomia de tratamento de todos agentes pela responsabilização em relação aos atos que atentem contra a probidade administrativa."²

22. Dentro dessa linha de argumentação, não é possível excluir, portanto, a possibilidade de afastamento cautelar do agente, prevista no parágrafo único do artigo 20 da Lei nº 8.429/92 ("A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória"), ainda que parlamentar, no caso, deputados estaduais.

23. Segundo Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart, ilustres professores de Processo Civil, "A tutela cautelar assegura a tutela de um direito violado ou, em outro caso, assegura uma situação jurídica tutelável, ou seja, uma situação jurídica a ser tutelada através do chamado processo principal"³. Os autores referidos, com sabedoria, deixam pistas de que a tutela cautelar é uma tutela de segurança; assegura a viabilidade da obtenção da tutela satisfativa do direito material, de modo útil. A tutela antecipatória, por sua vez, é a própria tutela do direito obtida antecipadamente, seja na sua integralidade, seja em parte. Dizem os autores referidos neste item, no desenrolar do discurso, que "na tutela cautelar, um perigo de dano irreparável coloca sob risco a tutela satisfativa do direito, que resta

¹ Qual a diferença entre agente público e agente político? Embasado nas lições do administrativista José dos Santos Carvalho Filho, no seu livro *Manual de Direito Administrativo*, 17ª edição, p. 483/484, é possível dizer que **agentes públicos** tem sentido amplo. Significa o conjunto de pessoa que, a qualquer título, exercem função pública como prepostos do Estado. Essa função, é mister que se diga, pode ser remunerada ou gratuita, definitiva ou transitória, política ou jurídica. O que é certo é que, quando atuam no mundo jurídico, tais agentes estão de alguma forma vinculados ao Poder Público. Quanto aos **agentes políticos** afirmou – o autor referido – tratar-se de uma categoria inserida dentro do gênero **agentes públicos**, sendo aqueles aos quais incumbe a execução das diretrizes traçadas pelo Poder Público. São estes agentes que desenham os destinos fundamentais do Estado e que criam as estratégias políticas por eles consideradas necessárias e convenientes para que o Estado atinja os seus fins. Caracterizam-se por ter função de direção e orientação estabelecidas na Constituição e por ser normalmente transitório o exercício de tais funções. Como regra, sua investidura se dá através de eleição, que lhes confere o direito a um mandato, e os mandatos eletivos caracterizam-se pela transitoriedade do exercício das funções, como deflui dos postulados básicos das teorias democrática e republicana. Por outro lado, ainda segundo o autor citado, não se sujeitam às regras comuns aplicáveis aos servidores públicos em geral; a eles são aplicáveis normalmente as regras constantes da Constituição, sobretudo as que dizem respeito às prerrogativas e à responsabilidade política.

² Cf. *Princípio do juiz natural e sua aplicação na Lei de Improbidade Administrativa*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

³ Cf. *Curso de Processo Civil, volume 4: processo cautelar*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 23.



ESTADO DE ALAGOAS
PODER JUDICIÁRIO

Juízo de Direito da 16ª Vara Cível da Capital/Fazenda Pública

*ameaçada de não ser prestada de forma útil e efetiva, uma vez reconhecido o direito material. Na tutela antecipatória, um perigo, derivado da demora do procedimento, faz ver a necessidade de antecipar, total ou parcialmente, a tutela do direito, que, no caso de sentença de procedência, seria devida ao final do procedimento.*⁴

24. Visando conferir efetividade à ação civil pública por ato de improbidade administrativa, a Lei nº 8.429/92 consagra a possibilidade de se ordenarem medidas de natureza cautelar, resultando tal de maneira objetiva nos artigos 7º, 16 e 20, parágrafo único, da citada lei. Embriagado pelas lições apresentadas no item acima, as medidas previstas em tais artigos têm como objetivo nuclear assegurar a tutela de um direito violado, ou seja, uma situação jurídica a ser tutelada por conduto da ação principal já manejada pelo Ministério Público de Alagoas.

25. Trata-se de medida cautelar que não se confunde com nenhuma espécie de tutela antecipada, possuindo, portanto, função instrumental, a exigir os requisitos da plausibilidade do direito e do perigo da demora. O afastamento provisório do agente, por exemplo, é possível quando presentes: (a) a plausibilidade da pretensão de mérito veiculada pelo autor na inicial, isto é, indícios razoáveis de que o réu tenha praticado um ato de improbidade administrativa (*fumus boni iuris*); (b) o risco de um dano irreparável à instrução processual (*periculum in mora*).

26. Nesse caminho, conforme ponderou Frederico Wildson da Silva Dantas⁵, "A ação de responsabilização por improbidade administrativa admite diversas medidas cautelares necessárias à efetividade do processo, visando principalmente à defesa do erário e à garantia da instrução processual." Falando sobre a decretação de indisponibilidade patrimonial, asseverou que "tem fundamento constitucional, porquanto o parágrafo quarto do artigo 37 da Constituição Federal estabelece que os atos de improbidade administrativa importarão, entre outras coisas, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário".

27. O ministro do STJ, Teori Albino Zavascki, destacou com acerto que: "O afastamento do cargo tem natureza eminentemente cautelar, e não de antecipação da tutela. Sua função, conseqüentemente, é instrumental (= instrumento processual de garantia para a instrução). Portanto, por mais evidente que seja a probabilidade de êxito da demanda, por mais claro que esteja o *fumus boni iuris* a incriminar o acusado, isso, por si só, não legitima a concessão da medida, que significaria simplesmente a antecipação dos efeitos da futura sentença condenatória de perda do cargo. Admiti-la a esse título seria negar eficácia ao caput do art. 20 da Lei de Improbidade. Sob esse aspecto instrumental, a medida é semelhante à da prisão preventiva, 'por conveniência da instrução criminal' (CPP, art. 312), que também se destina a resguardar anormalidade da coleta de provas. A exemplo do que ocorre, nesses casos, com a prisão preventiva, a decisão judicial que deferir o afastamento há de estar devidamente justificada e fundamentada

⁴ Idem, p. 86.

⁵ Cf. *A eficiência da lei de improbidade administrativa e o foro por prerrogativa de função*. Recife, PE: Nossa Livraria, 2004, p. 105.



ESTADO DE ALAGOAS
PODER JUDICIÁRIO

Juízo de Direito da 16ª Vara Cível da Capital/Fazenda Pública

(CPP, art. 315), podendo o juiz revogá-Ia se 'verificar a falta de motivo para que subsista, bem como de novo decretá-Ia, se sobrevierem razões que a justifiquem' (CPP, art. 316). É o que, mutatis mutandis, também estabelece o art. 807 do CPC"6.

28. É evidente, que para aplicação das medidas deverá o magistrado ter em conta o princípio da proporcionalidade, principalmente levando em consideração que a Lei 8.429/92 possibilita a punição até por atos culposos do agente, como se dá nas hipóteses do art. 10 da Lei de Improbidade.

29. No que diz respeito à possibilidade da incidência do disposto no artigo 20, parágrafo único, da Lei n.º. 8.429/92, em relação aos parlamentares, é certo que estando satisfeitos os requisitos exigidos pela lei, entendo não haver qualquer impedimento para sua decretação pelo juiz competente, não me convencendo argumentos que apelam ao princípio da "soberania popular" e pela idéia de "escolha do povo", porquanto não é possível aceitar que tais agentes atuem com afronta direta aos princípios que regem a Administração Pública, ensejando, clara e objetivamente, um desrespeito pleno à vontade popular. Daí ser possível concluir pela possibilidade jurídica do afastamento liminar do agente público, inclusive o político, nas ações por atos de improbidade administrativa, quando a medida for necessária por conveniência da instrução, salvo às exceções de ordem constitucional.

30. Com tais considerações, passo para a análise dos pedidos liminares formulados na petição inicial, começando com os relacionados ao afastamento dos deputados estaduais do exercício do cargo de deputado estadual.

31. Os pedidos de afastamento cautelar dos deputados foram feitos com base na mesma regra jurídica, qual seja: o § único do artigo 20 da LIA (Lei n.º 8.429/92), assim redigido: "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." (grifei)

32. A instrução processual, ou instrução probatória como preferem alguns, é subfase da fase instrutória, na qual os sujeitos processuais (partes e juiz) desenvolverão atividades que a legislação processual qualifica como probatórias. Instruir o processo é ação (atividade) que se desenvolve no seu curso e cujo objetivo é demonstrar a veracidade dos fatos alegados pelos sujeitos parciais processuais. Como se percebe em vista do que foi dito, não faz parte do objetivo da presente cautelar desenvolver uma atividade de verificação, mas, tão-somente, de carreamento, para os autos, da notícia de fatos exteriores. A verificação da concordância dos fatos provados com as alegações das partes, portanto, tudo o que se relacione com as alegações a respeito da prática de atos de improbidade pelos réus, bem como a exatidão das conseqüências por elas pretendidas é tarefa que o juiz desenvolverá na fase de julgamento da ação principal, depois de lá ser encerrada a fase instrutória. **A prova que deve ser construída nesta ação**

⁶ *Processo coletivo. Tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos.* São Paulo: RT, 2006. P. 125-126.



ESTADO DE ALAGOAS
PODER JUDICIÁRIO

Juízo de Direito da 16ª Vara Cível da Capital/Fazenda Pública

cautelar, para o fim dos pedidos de afastamento, é exclusivamente com o objetivo de demonstrar que a permanência dos réus nos cargos que ocupam no parlamento implica em frustração de uma futura instrução processual da especificada ação principal, sem olvidar, contudo, da necessidade da existência de indícios relacionados com os atos de improbidade alegados na inicial da cautelar. Portanto, como se vê, não é preciso demonstrar categoricamente (com um alto grau de certeza) a ocorrência dos atos de improbidade, relacionando-os (imputação) aos réus desta ação, mas, tão-somente, deixar evidenciado que os réus, por força dos cargos que ocupam no Legislativo, estão criando obstáculos intransponíveis à apuração dos fatos relacionados com as alegações de desvio do dinheiro público.

33. No contexto, é importante apoiar posicionamentos que entendem ser a medida cautelar de afastamento do cargo, emprego ou função do agente público - também e especialmente do agente político - excepcional, "cujo cabimento exige prova inequívoca de que o agente público ou a autoridade administrativa está provocando sérias dificuldades para a instrução processual"⁷. A respeito do afastamento do ocupante de cargo eletivo, afirma George Sarmento⁸ que o agente político não se equipara a funcionário público para o efeito de afastamento cautelar, uma vez que o voto secreto, livre e soberano é a base da democracia brasileira e a alternância do poder político impõe limitação dos mandatos a períodos estabelecidos, mas que ainda assim seu afastamento é juridicamente possível. Ressalta o autor, em outra passagem, que a adoção de tais medidas deve sempre ter caráter de excepcionalidade em face da insegurança jurídica que pode advir da suspensão do mandato eletivo, potencializando eventual crise de governabilidade e desestruturação administrativa ainda quando houvesse, depois, a reintegração ao cargo e a absolvição do réu.

34. O dispositivo acima referenciado afirma que o afastamento pode ser ordenado sempre que a providência se mostre necessária para a instrução processual. Desta sorte, a razão de ser a justificar tal afastamento haverá que residir na possibilidade que o agente tenha de influir de modo pernicioso na produção da prova. Sempre que, em permanecendo no exercício do cargo, emprego ou função, possa, pelas providências que isso lhe propicie, por exemplo destruir documentos ou outras evidências, exercer influência sobre testemunhas, eventualmente subordinados seus, ou tomar qualquer outra atitude capaz de pôr a perder a prova da ocorrência da improbidade, o seu afastamento do cargo, emprego ou função poderá ser decretado.⁹

35. A jurisprudência tem aceitado com tranqüilidade a possibilidade de afastamento cautelar de ocupantes de cargos eletivos, embora com rigor, como se extrai dos acórdãos seguintes:

MEDIDA CAUTELAR. EFEITO SUSPENSIVO A RECURSO ESPECIAL INTERPOSTO. ADMISSÃO EM RARA EXCEPCIONALIDADE. PREFEITO. DENÚNCIA. IMPROBIDADE. AFASTAMENTO DO CARGO. PROVIDÊNCIA QUE SE IMPÕE EM BENEFÍCIO DO ERÁRIO E DA MORALIDADE PÚBLICA. - Constituindo os

⁷ Cf. o doutrinador Frederico Wildson da Silva Dantas. *A eficiência da lei de improbidade administrativa e o foro por prerrogativa de função*. Recife, PE: Nossa Livraria, 2004, p. 105.

⁸ Cf. *Improbidade administrativa*. Porto Alegre: Síntese, 2002, p.172.

⁹ Cf. DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Dialética, 2007, p. 289.



ESTADO DE ALAGOAS
PODER JUDICIÁRIO

Juízo de Direito da 16ª Vara Cível da Capital/Fazenda Pública

fatos irrogados ao Prefeito, crime em tese, e havendo possibilidade de, no exercício do cargo, manipular documentos, pressionar testemunhas, dificultando a apuração dos fatos, e mais, com vistas a repetição da conduta reprovável, impõe-se decretar o afastamento temporário do Prefeito até o término da instrução criminal e julgamento do mérito, motivadamente (art. 2º, II, de Decreto-lei 201/67). "Fumus boni iuris" indemonstrado. - Agravo conhecido e desprovido. (AGRMC 1411IPA, DJ 19.10.1998, p. 373, rel. Min. José Amaldo da Fonseca - STJ).

MEDIDA CAUTELAR. AFASTAMENTO DE AUTOORIDADE DE CARGO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE ATOS QUE EMBARACEM A INSTRUÇÃO PROCESSUAL. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 20, DA LEI 8429/92. CAUTELAR CONCEDIDA. LIMINAR MANTIDA. I. Não existindo prova incontroversa de que a autoridade situada no pólo passivo da ação de improbidade administrativa esteja praticando atos que embarquem a instrução processual, não há que se falar em seu afastamento do cargo, em pleno exercício do seu mandato. 2. "In casu" o Ministério Público Federal ao opinar, apoiou-se, unicamente, em declarações a ele próprio prestadas sem obediência ao devido processo legal, não existindo, portanto, real demonstração de que o Prefeito esteja dificultando a instrução criminal. 3. Medida cautela que se julga procedente, mantendo-se a liminar concedida. (MC 3181/GO, DJ 12.3.2001, p. 95, rel. Min. José Delgado - STJ).

36. Quais são as provas que o Ministério Público produziu aptas a embasar os pedidos de afastamentos supracitados? A prova apresentada pelo autor visando demonstrar a configuração da causa de pedir da presente ACP, no caso a irregularidade dos empréstimos consignados tomados pelos réus, garantidos e pagos com recursos públicos, é bastante vasta, diluindo-se nos sete volumes que compõem o processo ora em análise. No entanto, para os fins de atendimento dos pedidos cautelares, basta, no contexto, **provas indiciárias** de que os atos de improbidade descritos na petição inicial aconteceram, não sendo exigido um grau de cognição profundo a respeito dos referidos atos e, tampouco, uma avaliação minuciosa da prova produzida.

37. Os testemunhos de Maria Eliane Lima, então gerente geral da Agência Prime do Banco Bradesco S/A, em Maceió; de Daniella Dória, gerente de relacionamento do Banco Bradesco S/A, Agência Prime/Maceió; de José Pereira da Silva, gerente geral da Agência nº 3411, do Banco Bradesco S/A; dentro outros, confirmam todo o procedimento narrado pelo Ministério Público no que diz respeito ao modo como eram tomados os empréstimos junto ao Banco Bradesco S/A, inclusive, deixando evidente não só o fato da existência dos cheques emitidos pela ALE/AL para garanti-los, como também a realização dos pagamentos das prestações devidas com os recursos oriundos de tais títulos, ou seja, pagamentos efetivados com recursos públicos. Ademais, os depoimentos referidos dão notícia detalhada sobre vários dos empréstimos tomados pelos réus, inclusive, fazendo menção aos valores disponibilizados para os deputados, ex-deputados e funcionários da Casa de Tavares Bastos.

38. Além dos testemunhos, o Ministério Público apresentou, também, provas materiais das alegações constantes da petição inicial, todos eles



ESTADO DE ALAGOAS
PODER JUDICIÁRIO

Juízo de Direito da 16ª Vara Cível da Capital/Fazenda Pública

oriundas da operação "Taturana" da Polícia Federal, que constituem fortes indícios da prática de vários atos de improbidade, sem olvidar da possibilidade de configuração de infrações penais. Dentre às provas apreendidas é interessante atentar para alguns documentos encontrados na residência do Deputado Cícero Ferro, consistentes em cheques da ALE/AL, assinados por integrantes da mesa diretora, emitidos nominalmente em favor de alguns deputados, coincidentes quanto ao valor com a importância da prestação devida pelo deputado beneficiado em algum empréstimo tomado junto ao Banco Bradesco S/A; ademais, o referido deputado, como também sua filha, mantinha em seu poder um documento constando de forma detalhada o andamento dos empréstimos firmados pelos deputados, onde consta o nome do deputado que tomou o empréstimo, o número e o valor do cheque, data e a situação em que se encontra com relação ao pagamento, ou seja, se já havia sido pago ou se estava em aberto; conforme disse o Ministério Público, o referido documento era um verdadeiro dossiê contra os colegas de parlamento. Consta, ainda, como prova material - só para não ir muito fundo na análise do conjunto probatório dos autos, que não é nosso objetivo no momento, porquanto neste instante bastam indícios dos atos de improbidade - um ofício do deputado Artur Lira dando autorização ao segundo secretário da ALE/AL, deputado Manoel Gomes de Barros Filho, para que descontasse da "sua" verba de gabinete, durante o período de novembro de 2007 a novembro de 2008, o valor de R\$ 7.974,23 visando o pagamento de 12 prestações inerentes a um empréstimo de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) tomado junto ao banco Bradesco, agência 1688-8; o ofício está datado do dia 02 de outubro de 2007, pouco antes do início da operação "Taturana". Também consta, assinada pelo deputado, uma autorização para consignação em folha, documento esse do Bradesco.

39. Mais tudo isso é "fichinha" quando comparado com a movimentação financeira dos réus constantes dos relatórios do Banco Central do Brasil, COAF e Receita Federal, no momento guardados pelos sigilos bancário e fiscal. É possível dizer, porém, que movimentos financeiros de 1.500.000,00 (um milhão e meio de reais) a 2.000.000,00 (dois milhões de reais) em um, dois ou três anos configurava-se coisa pouca. Teve deputado que chegou a movimentar nos últimos cinco anos quantia superior, pasmem, a R\$ 13.000.000,00 (treze milhões de reais). Alguns documentos trazem indícios de despesas com campanha eleitoral superiores a R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais), nas eleições de 2006, coincidentemente ano em que a famosa folha 108 contou, segundo notícias, com mais de 500 funcionários. É preciso algo mais!

40. No conjunto probatório dos autos, constata-se, pois, de maneira ainda superficial, a existência de provas documentais, testemunhais e também vários indícios da possível prática de atos ilícitos em desfavor do Estado de Alagoas e, via de conseqüência, da comunidade de alagoanos e demais pessoas que vivem aqui, alguns imputáveis diretamente aos deputados e ex-deputados e outras aos funcionários e ex-funcionários que compõem ou em algum momento compuseram o corpo de agentes públicos do Poder Legislativo alagoano. Ao contrário do que aconteceu quando proferi decisão no processo cautelar, agora, uma parcela considerável das provas apontam diretamente para os parlamentares alagoanos. Não é aqui o local próprio para analisar com profundidade o conjunto probatório acima citado, como já disse, mesmo porque para isso não se presta a presente decisão, somente na medida em que



ESTADO DE ALAGOAS
PODER JUDICIÁRIO

Juízo de Direito da 16ª Vara Cível da Capital/Fazenda Pública

for imprescindível ao pronunciamento a respeito dos pedidos de afastamento dos deputados estaduais e indisponibilidade dos seus bens.

41. No que diz respeito ao pedido de afastamento dos deputados do exercício das funções parlamentares como mecanismo imprescindível para garantir a higidez da instrução processual, penso que se impõe no caso dos autos; isso, porque existem, realmente, sérios riscos de comprometimento das provas do processo, não só em relação a uma parte das provas que já restaram produzidas no inquérito policial federal, como também quanto as outras, especialmente de natureza documental, que ainda podem ter sua produção impedida por ato de algum dos réus.

42. A prova testemunhal, muito importante para alguns esclarecimentos contextuais em casos dessa natureza, é a que corre maior risco, porquanto tais pessoas geralmente estão muito próximas dos parlamentares, seja na condição de parente seja como subordinados e/ou empregados, e, por tal motivo, são alvos fácieis e frágeis para sofrerem coação, ameaça, tortura psicológica etc. Não há como negar, portanto, que os réus, especialmente se deputados, uma grande parte deles cercados com verdadeiras milícias, compostas na maioria das vezes por policiais militares colocados à disposição dos mesmos pelo governo, podem exercer forte influência sobre as testemunhas, principalmente quando é possuidor de um histórico de força e atitudes violentas, sem olvidar dos discursos decantados em verso e prosa a respeito de métodos de solução de problemas por conduto do exercício arbitrário das próprias razões, que causa arrepio até nos homens e mulheres mais corajosos de Alagoas e quíça do Brasil, quanto mais em uma simples testemunha. Ademais, a permanência do parlamentar envolvido em um caso dessa dimensão no exercício do mandato, implica em autorizar que o mesmo use toda a força do seu cargo e porque não dizer do próprio Estado para pressionar os declarantes e as testemunhas, especialmente quando elas sequer foram ouvidas em juízo, implicando tal em sério gravame para a elucidação dos fatos que podem configurar atos de improbidade administrativa.

43. Quanto a prova material que ainda não foi produzida ou obtida, o prejuízo ainda será maior, uma vez que o deputado, no exercício do seu cargo, pode, sim, efetivamente, coagir funcionários da Casa Legislativa que lhes são subordinados, e até ameaçá-los de demissão acaso não sejam atendidas às suas reivindicações no sentido de ocultar provas documentais comprometedoras. Por outro lado, não há como negar que os atos de improbidade apontam diretamente para os parlamentares e a permanência deles no exercício do cargo de deputado tem grande potencial destruidor das evidências existentes nos diversos setores da Casa Legislativa.

44. Um exemplo claro da possibilidade de contratempos quanto à apuração dos fatos estando os deputados envolvidos no exercício dos mandatos, aconteceu quando da inspeção técnica realizada por comissão formada por um representante da OAB/AL e dois procuradores de Estado, auxiliados por dois técnicos cedidos pela Controladoria Geral do Estado, que teve dificuldades na consecução dos trabalhos dentro da Assembléia Legislativa, fato que demonstra a impossibilidade de realização de uma instrução processual idônea com a intervenção dos réus; no ofício encaminhado ao Presidente da Casa Legislativa, noticiava-se a respeito do não cumprimento de grande parte do conteúdo dos ofícios enviados ao Diretor



ESTADO DE ALAGOAS
PODER JUDICIÁRIO

Juízo de Direito da 16ª Vara Cível da Capital/Fazenda Pública

do DRH/ALE solicitando documentos e informações, fato que prejudicou, significativamente, o desenvolvimento dos trabalhos da comissão.

45. Outros acontecimentos podem ser somados aos narrados acima, capazes de corroborarem pela necessidade não só da permanência dos afastamentos dos deputados relacionados como réus na ação cautelar, como também na determinação de afastamento dos deputados João Beltrão e Marcos Ferreira, que só passaram a figurar como réus na segunda Ação Civil Pública promovida pelo MP estadual. Os acontecimentos são públicos e notórias, razão pela qual dispensam a produção de prova. O primeiro diz com as recentes ameaças de morte a membros do Ministério Público e do Poder Judiciário, veiculadas à exaustão por meio da mídia nacional e local; um outro diz com o descumprimento de ordem judicial por parte da mesa diretora da ALE/AL, que autorizou o pagamento de verbas indevidas aos deputados afastados pela decisão do desembargador Sapucaia.

46. No caso dos autos, penso se justificar, em caráter liminar, em face da suficiência do conjunto probatório para tal fim, o afastamento dos réus do exercício dos seus cargos junto ao parlamento alagoano, porquanto restou demonstrado de forma inequívoca que o só fato de ocuparem o cargo de deputado estadual implicará em atuação capaz de fazer com que documentos e informações potencialmente vitais ao esclarecimento dos supostos ilícitos praticados na ALE tomem rumos desconhecidos, tornando impossível encontrar a verdade por intermédio de uma investigação mais acurada, capaz até de no futuro possibilitar o acolhimento de tal pretensão por ocasião da sentença final.

47. Dito isso, impõe-se não só a manutenção do afastamento daqueles que restaram também demandados na ação cautelar preparatória, por força da decisão emanada da 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas, como também se mostra imprescindível o afastamento imediato dos deputados João Beltrão e Marcos Ferreira do exercício das funções inerentes aos cargos de deputados estaduais, até que seja definitivamente concluída a instrução processual.

48. **A respeito do pedido de indisponibilidade dos bens de todos os réus** desta ação, é correto pensar, e de logo pontuar, que a própria Constituição do Brasil, ao afirmar que a prática de atos de improbidade administrativa importará na indisponibilidade de bens (artigo 37, § 4.º), já deixa evidenciado que a indisponibilidade, embora assemelhada ao arresto, quando motivada por enriquecimento ilícito e principalmente por prejuízo patrimonial ao Erário, pode ser tomada independentemente da existência de alguma das situações de risco consignadas nos três primeiros incisos do artigo 813 do CPC. Tal entendimento resulta também da interpretação que se venha fazer do artigo 7º da Lei nº 8.429/92.

49. Cumpre esclarecer nesta oportunidade, que não é possível confundir ato de improbidade administrativa com lesão ao patrimônio público, porquanto aquele se insere no âmbito de valores morais em virtude do ferimento a princípios norteadores da atividade administrativa, não se exigindo para sua



ESTADO DE ALAGOAS
PODER JUDICIÁRIO

Juízo de Direito da 16ª Vara Cível da Capital/Fazenda Pública

configuração, pois, que o ente público seja depauperado. Por outro viés, segundo o pensamento do doutrinador Pedro Roberto Decomain¹⁰, "a decretação de indisponibilidade dos bens dos requeridos pode ter lugar tanto nas hipóteses de enriquecimento ilícito, ainda que não marcado por correspondente prejuízo patrimonial para o Erário, quanto nas de prejuízo patrimonial, sem indicação de enriquecimento ilícito do próprio agente. A providência acauteladora pode ser tomada, pois, em presença de quaisquer atos de improbidade administrativa em que se vislumbre uma dessas circunstâncias".

50. Analisando o pedido de indisponibilidade formulado pelo MP de Alagoas com prudência, portanto, chego à conclusão de que o mesmo tem cabimento neste momento do procedimento, porque, como já havia dito acima, ao tratar do pedido de afastamento dos réus do exercício do cargo de deputado, mostra-se suficiente o conjunto probatório para tal finalidade, porquanto restou demonstrado de forma inequívoca, uma estimativa concreta a respeito do montante do desvio praticado em desfavor da Fazenda Pública, em face dos supostos atos de improbidade administrativa praticados pelos réus. Como eu já havia dito acima, ao contrário do que resultou na minha decisão anterior, uma parte considerável das provas constantes dos autos relaciona-se diretamente aos deputados réus, com fortes indícios no sentido de que o Estado realmente tenha desfalcado no montante informado pelo Ministério Público, quando atribuiu à causa o valor de R\$ 2.700.000,00 (dois milhões e setecentos mil reais).

51. Neste contexto, **a indisponibilidade de bens** prevista no artigo 7º da Lei nº 8.429/92 **depende da existência de fortes indícios de que o ente público atingido por ato de improbidade tenha sido defraudado patrimonialmente ou de que o agente público do ato, e político como no caso em exame, tenha-se enriquecido em consequência de resultados advindos do ato ilícito.** Nos autos, em razão das análises feitas no curso deste provimento, constam indícios fortes suficiente para tornar indisponível, em caráter liminar, os bens dos réus da presente ACP.

52. Diante das razões expostas, em face dos fundamentos de fato e de direito expostos nos itens supraditos, especialmente quanto ao disposto nos artigos 7º, § único, e 20, § único, da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), ACOELHO os pedidos liminares formulados pelo Ministério Público do Estado de Alagoas, **para:**

1) **determinar o afastamento dos réus, deputados estaduais relacionados no relatório desta decisão, inclusive, dos deputados João Beltrão Siqueira e Marcos Antônio Ferreira Nunes, que não haviam sido demandados na ação cautelar nº. 08.051673-5, do exercício de suas funções junto ao parlamento do Estado de Alagoas (Assembléia Legislativa do Estado de Alagoas), até o término da instrução processual e enquanto durar os efeitos da presente liminar, sem prejuízo de suas remunerações, ou seja, dos subsídios de deputado estadual, excluídas as parcelas de natureza indenizatória, como verba de gabinete, gratificação de comissionados e gratificação de apoio**

¹⁰ Cf. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Dialética, 2007, p. 279.



ESTADO DE ALAGOAS
PODER JUDICIÁRIO

Juízo de Direito da 16ª Vara Cível da Capital/Fazenda Pública

parlamentar (GAP); e

2) tornar indisponível todos os bens móveis, imóveis, semoventes, aplicações financeiras, inclusive, lucros agropecuários, de todos os réus relacionados no relatório, cabendo ao Ministério Público e ao Estado de Alagoas acompanhar a efetivação de tais medidas, com a relação, indicação e/ou especificação dos referidos bens e aplicações, inclusive, precisando àqueles de devem ser arrestados e suas destinações, tudo de modo a garantir ulterior ressarcimento dos danos causados a Fazenda Pública.

53. Visando o cumprimento do item 1 da presente conclusão, deve ser expedido mandado de notificação ao presidente da Assembléia Legislativa do Estado de Alagoas, deputado Fernando Toledo, no sentido de fazer cumprir a ordem emanada deste juízo imediatamente, sem prejuízo da publicação desta, na íntegra, no Diário Oficial do Estado, noticiando ao juízo, por meio de ofício, sobre o cumprimento do ordem judicial. Ainda, buscando a efetividade do mandamento constante do item 1, determino seja oficiado ao Superintendente da Caixa Econômica Federal em Alagoas, informando-o de que não deve efetuar o pagamento de ordens bancárias (ou outros instrumentos de crédito) emitidas em nome dos deputados afastados (indicados no relatório), ressalvados os seus respectivos subsídios, sob pena de incidir em sanção pecuniária de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por cada liberação indevidamente efetuada.

54. Para a efetivação do item 2 desta decisão, deve o cartório providenciar o encaminhamento de ofícios ao Presidente do Banco Central do Brasil, aos Registradores dos Cartórios de Imóveis do Estado de Alagoas e ao Diretor Geral do Detran/AL, além da intimação pessoal do representante do Ministério Público. Ademais, os réus, por ocasião da defesa prévia, devem indicar o local em que se encontram os seus bens, sob as penas da lei, além de ficarem cientificados que a partir da publicação desta decisão qualquer desvio patrimonial poderá configurar atentado contra a dignidade da Justiça, além de outras conseqüências jurídicas constantes da legislação vigente.

55. Efetivadas as determinações supracitadas, proceda-se com as notificações dos réus, para que possam apresentar defesa prévia no prazo de 15 (quinze) dias, na forma do disposto no artigo 17, § 7º, da Lei nº 8.429/92.

56. Cite-se, igualmente, com fundamento no que dispõe o artigo 17, § 3º, da mesma lei, o Estado de Alagoas, na pessoa do seu representante legal, para que integre a lide na qualidade de litisconsorte, para querendo, como disse o MP/AL, suprir eventuais falhas e omissões desta inicial e apresentar ou indicar os meios de prova de que disponha.

57. Intime-se o Ministério Público.

58. Para evitar tumulto processual, os pedidos especificados nos itens IV, VI, VII, VIII, IX e XII da petição inicial (fls. 148, 149, 150 e 151) serão concretizados oportunamente, salvo se houver urgência justificada nos autos.

Maceió, 03 de julho de 2008.



ESTADO DE ALAGOAS
PODER JUDICIÁRIO
Juízo de Direito da 16ª Vara Cível da Capital/Fazenda Pública

GUSTAVO SOUZA LIMA
Juiz de Direito