



PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E AFASTAMENTO CAUTELAR EM CASOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ANÁLISE DE JULGADOS DO TJCE

THE PRINCIPLE OF EFFICIENCY AND PRECAUTIONARY REMOVAL IN CASES OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY: AN ANALYSIS OF TJCE DECISIONS

FERNANDA RAQUEL RAMOS COELHO* | MARCUS MAURICIUS HOLANDA**

RESUMO

O presente estudo tem o intuito de responder ao seguinte problema de pesquisa: há observância ao princípio da eficiência na aplicação da medida de afastamento cautelar nos julgados do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE) sobre improbidade administrativa? O princípio da eficiência é direcionado ao Estado e aos agentes públicos para a concretização do interesse público. Medidas como o afastamento cautelar de agentes públicos em casos de improbidade administrativa evidenciam o desafio de equilibrar a necessidade de proteger a Administração Pública de atos ímprobos e a garantia da eficiência na gestão pública. O afastamento cautelar, embora legítimo, pode gerar impactos significativos no funcionamento das instituições, o que evidencia a necessidade de adequação e consideração dos seus efeitos práticos. A metodologia é de natureza descritiva e bibliográfica, além da análise de julgados do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE). Conclui-se que o princípio da eficiência deve ser aplicado na melhor dimensão possível, enquanto vetor interpretativo, razão pela qual o afastamento cautelar deve ser orientado pela proporcionalidade. O TJCE observa o princípio da eficiência nesses casos, visto que possui consistência em fixar prazos razoáveis e prezar pela fundamentação robusta como requisito para a aplicação do afastamento cautelar.

Palavras-chave: improbidade administrativa; afastamento cautelar; princípio da eficiência.

ABSTRACT

The present study aims to address the following research problem: Is the principle of efficiency observed in the application of precautionary removal measures in the rulings of the State Court of Ceará (TJCE) concerning administrative improbity? The principle of efficiency is directed at the State and public officials to ensure the fulfillment of the public interest. Measures such as the precautionary removal of public officials in cases of administrative improbity highlight the challenge of balancing the need to protect the Public Administration from improper acts with the duty to uphold efficiency in public management. Although legitimate, precautionary removal can significantly impact the functioning of institutions, underscoring the need for adjustments and consideration of its practical effects. The methodology is descriptive and bibliographic in nature, combined with an analysis of rulings from the State Court of Ceará (TJCE). The study concludes that the principle of efficiency should be applied to the fullest extent possible as an interpretive guideline, which is why precautionary removal must be guided by proportionality. The TJCE upholds the principle of efficiency in such cases, as it consistently establishes reasonable timeframes and emphasizes the need for robust reasoning as a prerequisite for applying precautionary removal.

Keywords: administrative improbity; precautionary removal; principle of efficiency.

*Mestranda em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Especialista em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).
fernandaraquelcoelho@gmail.com

** Pós-Doutor, Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR, Mestre em Direito Constitucional – UNIFOR. Pós-doutorado em Direito Constitucional e Ciência Política.
Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da UNIFOR.
marcusholanda73@gmail.com

Recebido em 18-3-2025 | Aprovado em 10-6-2025



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; 1.1 A EFICIÊNCIA COMO ELEMENTO INTERPRETATIVO E ORIENTADOR; 2 O AFASTAMENTO CAUTELAR EM CASOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA; 2.1 A NECESSIDADE DE PROPORCIONALIDADE DA MEDIDA DE AFASTAMENTO CAUTELAR DE AGENTE PÚBLICO; 3 ANÁLISE DOS JULGADOS DO TJCE REFERENTES AO AFASTAMENTO CAUTELAR EM CASOS QUE TRATAM DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA; 3.1 PADRÕES E TENDÊNCIAS DAS DECISÕES; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

■ INTRODUÇÃO

A improbidade administrativa constitui uma violação à integridade da Administração Pública, sendo uma preocupação central no que diz respeito à preservação do interesse público e ao bom funcionamento das instituições. No âmbito das ações judiciais, medidas como o afastamento cautelar de agentes públicos são utilizadas para proteger a Administração Pública de atos ímprobos e para assegurar a lisura da instrução processual. Contudo, essa medida pode comprometer a eficiência e a continuidade administrativa, o que evidencia a necessidade de adequação e consideração dos efeitos práticos da sua aplicação.

Diante desse contexto, o presente estudo se propõe a investigar a observância do princípio da eficiência nos julgados relacionados ao afastamento cautelar de agentes públicos em casos de improbidade administrativa, com o fito de analisar se esse princípio constitucional é devidamente considerado nas decisões judiciais que aplicam essa medida.

Dessa forma, inicialmente, aborda-se o princípio da eficiência como norteador da administração pública, com ênfase na necessidade de visualizá-lo como vetor interpretativo; em seguida, disserta-se sobre o afastamento cautelar nos casos de improbidade administrativa, considerando a proporcionalidade da medida e os reflexos sobre a eficiência e continuidade na gestão pública; por fim, analisa-se os julgados do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), explorando padrões decisórios e o tratamento dispensado à medida de afastamento cautelar nos casos de improbidade administrativa sob a ótica do princípio da eficiência.

Para alcançar esses objetivos, a pesquisa utiliza metodologia descritiva e bibliográfica, além de realizar uma análise detalhada de decisões judiciais do TJCE selecionadas a partir dos termos "improbidade", "afastamento" e "medida cautelar", com a utilização do operador booleano "E", com o lapso temporal de 01/01/2015 a 15/12/2024. O marco inicial fundamenta-se na necessidade de delimitar um intervalo temporal que permita observar tendências recentes, mas suficientemente abrangentes para compreender a evolução e os padrões decisórios do tribunal, enquanto o marco final corresponde à data de conclusão da pesquisa.

Nesse cenário, é possível observar se as decisões judiciais são baseadas na proporcionalidade da medida, utilizando a eficiência administrativa como vetor interpretativo, com o intuito de garantir que as medidas adotadas promovam resultados justos e adequados, protegendo a Administração Pública de atos ímprobos sem comprometer a funcionalidade, a continuidade e a qualidade da gestão pública.

1 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Princípios representam a essência de uma ordem jurídica e delimitam os fundamentos e diretrizes orientadoras de sua organização¹. Assim, eles desempenham um papel essencial no Direito, fornecendo a base valorativa e estrutural para a criação, aplicação e interpretação das normas jurídicas². Nesse contexto, Canotilho³ destaca que os princípios possuem duas funções principais: a primeira, de fundamentar as regras jurídicas, chamada de normogênica; a segunda, de atuar como elemento de coesão que organiza e interliga o sistema constitucional de maneira objetiva, entendida como função sistêmica.

No âmbito do Direito Administrativo, Di Pietro⁴ entende que, por ser um ramo jurídico caracterizado por sua origem pretoriana e pela ausência de codificação, os princípios possuem grande relevância, possibilitando à Administração e ao Judiciário a promoção do equilíbrio necessário entre as prerrogativas administrativas e os direitos dos administrados.

Sob essa perspectiva, o art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) estabelece os princípios constitucionais aos quais a Administração Pública deve observância, além dos princípios implícitos constantes no ordenamento jurídico: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sendo este último previsto expressamente a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998.

Com a ampliação das funções do Estado, que passou a abarcar uma variedade crescente de serviços sociais, como educação, saúde, cultura, previdência e assistência social, além de desempenhar um papel significativo na economia por meio da regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, da provisão de serviços públicos e infraestrutura, a questão da eficiência alcançou a condição de essencialidade⁵.

Dessa maneira, a Emenda Constitucional nº 19/1998 promoveu diversas alterações na estrutura administrativa do Estado. Entre os principais aspectos da reforma administrativa, destacam-se a introdução de mecanismos para flexibilizar a estabilidade do servidor público, a ênfase no gerenciamento voltado ao aprimoramento da qualidade, da eficiência e à diminuição de custos na prestação dos serviços públicos, além do incentivo à participação popular⁶. Nesse contexto, a eficiência foi incluída entre os princípios constitucionais norteadores da Administração Pública. Ao integrar o art. 37 da CRFB/1988, houve a sua consagração como um dever específico do administrador público⁷.

Todavia, antes da sua inserção de forma expressa, o princípio da eficiência já era implícito no ordenamento jurídico. O Superior Tribunal de Justiça o entendia como princípio da

¹ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 21.

² LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Garantia do Tratamento Paritário da Partes. In: TUCCI, José Rogério Cruz e (coord.). *Garantias Constitucionais do Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 92.

³ CANOTILHO, José Gomes. *Direito constitucional*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1992, p. 176.

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 67.

⁵ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*. Brasília. v. 50, n. 4, p. 5-29, out-dez 1999, p. 11.

⁶ MENEZES, Joyceane Bezerra de. O princípio da eficiência na administração pública brasileira: instrumentalização, destinação e controle. *Revista Pensar de Ciências Jurídicas*, Fortaleza, v. 10, n. 10, p. 57-66, fev. 2005, p. 57.

⁷ DESORDI, Danubia; BONA, Carla Della. A inteligência artificial e a eficiência na administração pública. *Revista de Direito*, Viçosa, v. 12, n. 02, p. 01-22, 2020, p. 06.

Administração Pública e, portanto, a eficiência já era um dever do administrador⁸, sendo também citado no Decreto-Lei nº 200/1967, o qual trazia a eficiência como instrumento de controle. Além disso, o art. 74, II, da CRFB/1988 já fazia referência ao princípio da eficiência na Administração Pública:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

Assim, no que diz respeito à inclusão da eficiência entre os princípios que orientam a atividade administrativa estatal, pode-se interpretá-la como uma figura de linguagem que somente reforça e enfatiza o que é inerente à Administração Pública e exigido pelos administrados, de forma justificada. A sociedade não estrutura e sustenta o Estado com o objetivo de ser ineficiente, ainda que a ineficiência possa ser observada tanto na administração pública quanto em setores de empreendimentos privados⁹.

O princípio da eficiência, bem como seu significado e aplicação prática na Administração Pública, é objeto de divergência entre diversos estudiosos. Sob a ótica científica, a eficiência pode ter sua conceituação delimitada e analisada a partir de diferentes áreas, como economia, administração, sociologia e Direito. No entanto, fatores além da ciência, como os valores pessoais do intérprete e outros contextos, também influenciam a compreensão desse conceito. Portanto, a ideia de adotar uma definição única e fixa de eficiência é inviável, sendo mais adequado que os usuários do termo convençam uma definição básica¹⁰.

Embora existam diferentes definições e interpretações, há o entendimento comum de que o princípio da eficiência na Administração Pública é uma norma jurídica direcionada tanto ao Estado quanto aos agentes públicos; além disso, compreende-se que esse princípio, em conjunto com os demais que regem a Administração, orienta a busca do atendimento ao interesse público, promovendo a utilização dos recursos, instrumentos e mecanismos disponíveis da maneira mais adequada para alcançar os melhores resultados¹¹.

Dessa forma, o princípio da eficiência pode ser conceituado como um princípio geral que impõe aos agentes administrativos o dever de buscar interesses coletivos como fim, priorizando-os conforme o caso; promover a escolha de ações menos onerosas para as partes

⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *RMS no.5.590/95-DF – Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro*, Diário da Justiça, Seção I, 10 jun. 1996.

⁹ PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Da reforma administrativa constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 41-42.

¹⁰ LIMBERGER, Têmis; KOSSMANN, Edson Luís. O princípio constitucional da eficiência ante o Estado (in)suficiente. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 273, p. 287-311, 2016, p. 293.

¹¹ *Ibid.*, p. 295.

envolvidas como meio; otimizar os recursos públicos e revisar retrospectivamente os resultados obtidos, sem desconsiderar os demais princípios da Administração Pública, como legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade¹².

A eficiência, consagrada como princípio constitucional, não se limita à mera busca pela otimização de resultados. Assim, não há redução do seu significado a uma perspectiva estritamente econômica, visto que também se incorpora aspectos políticos, éticos e valorativos, de maneira que ela é significativamente influenciada pelos valores dos demais princípios constitucionais, que a complementam e a orientam¹³. Dessa forma, refere-se à eficiência que constitui uma incumbência fundamental dos regimes democráticos¹⁴.

Enquanto atributo de um objeto, a eficiência diz respeito ao seu bom funcionamento. Avaliar a eficiência de algo exige não apenas conhecê-lo, mas também abrange a compreensão da sua forma de operação e do propósito a que se destina. No caso da administração pública, a eficiência assume um significado específico, que deve ser analisado a partir do entendimento de sua natureza (a própria administração), de sua finalidade (o interesse público e a justiça distributiva) e de seu modo de atuação, que se dá em conformidade com os princípios e regras do regime jurídico-constitucional¹⁵.

Nesse sentido, uma administração pública eficiente é aquela que consegue cumprir plenamente suas funções, respeitando os princípios e normas que regem sua atividade, de maneira a alcançar sua finalidade¹⁶. Assim, o conceito não se limita ao aspecto econômico, sendo a economicidade apenas um atributo ou componente da eficiência¹⁷.

O princípio da eficiência é dotado de quatro corolários que complementam e detalham suas características no desempenho das funções administrativas. A economicidade é entendida como o primeiro corolário, mais restrito e limitado à gestão pública. O princípio da eficiência orienta todas as atividades administrativas, inclusive a produção normativa infraconstitucional e infralegal, além de gerar efeitos abstratos e concretos; já a economicidade apenas orienta a adoção da solução mais conveniente e eficiente do ponto de vista da gestão dos recursos públicos, representando uma dimensão especializada e pecuniária da eficiência¹⁸.

O segundo corolário é a eficácia, a qual demanda que as ações administrativas, tanto normativas quanto concretas, sejam planejadas para alcançar os efeitos ideais previstos na norma de competência que as autoriza. Já o terceiro corolário, a efetividade, ultrapassa a

¹² FERREIRA, Daniel; TEIXEIRA, Alan José de Oliveira. The principle of efficiency, beyond rhetoric. *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 43, n. 92, p. 1–34, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/91947>. Acesso em: 14 dez. 2024, p. 15.

¹³ MENEZES, Joyceane Bezerra de. O princípio da eficiência na administração pública brasileira: instrumentalização, destinação e controle. *Revista Pensar de Ciências Jurídicas*, Fortaleza, v. 10, n. 10, p. 57–66, fev. 2005, p. 58.

¹⁴ OFFE, Claus. *Contradicciones en el estado del bienestar*. Tradução de Antonio Escotado. Madrid: Alianza, 1990, p. 118.

¹⁵ MENEZES, Joyceane Bezerra de. O princípio da eficiência na administração pública brasileira: instrumentalização, destinação e controle. *Revista Pensar de Ciências Jurídicas*, Fortaleza, v. 10, n. 10, p. 57–66, fev. 2005, p. 59.

¹⁶ DERANI, Cristiane. *Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica*. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 143.

¹⁷ GABARDO, Emerson. A eficiência no desenvolvimento do Estado brasileiro: uma questão política e administrativa. In: MARRARA, Thiago (org.). *Princípios de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 343.

¹⁸ FERREIRA, Daniel; TEIXEIRA, Alan José de Oliveira. The principle of efficiency, beyond rhetoric. *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 43, n. 92, p. 1–34, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/91947>. Acesso em: 14 dez. 2024, p. 13–14.

perspectiva normativa, exigindo que as ações do Estado produzam resultados práticos e concretizem os direitos constitucionalmente assegurados¹⁹.

Por fim, o quarto corolário é o dever de celeridade, inserido pela Emenda Constitucional nº 45/2004, o qual reforça a eficiência com um enfoque temporal, garantindo a razoável duração dos processos administrativos e judiciais. Este aspecto da eficiência busca evitar que a morosidade comprometa a realização dos objetivos administrativos²⁰.

Nesse sentido, a eficiência está diretamente relacionada à racionalização dos processos e à melhor utilização dos meios disponíveis, com o objetivo de alcançar resultados satisfatórios em termos qualitativos. Dessa forma, exige-se não apenas o máximo aproveitamento dos recursos disponíveis, mas também a obtenção de um desempenho otimizado, tanto em quantidade quanto em qualidade, no atendimento às demandas da coletividade²¹.

Sob essa perspectiva, o princípio da eficiência pode ser entendido como uma diretriz geral que estabelece aos agentes administrativos a obrigação de orientar suas ações para a satisfação dos interesses coletivos, priorizando-os conforme as particularidades de cada caso. Além disso, esse princípio exige que se busquem meios menos onerosos para as partes envolvidas, otimizando a aplicação dos recursos públicos. Também demanda a avaliação retrospectiva dos resultados alcançados, sempre em conformidade com os demais princípios que regem a Administração Pública²².

1.1 A eficiência como elemento interpretativo e orientador

É fundamental considerar as repercussões da aplicação do princípio da eficiência na execução dos atos administrativos vinculados e discricionários. Nos atos vinculados, a autoridade administrativa deve atuar estritamente de acordo com a forma e o conteúdo determinados pela legislação, sem espaço para a avaliação de conveniência ou oportunidade, em respeito à segurança jurídica garantida pelo princípio da legalidade²³.

Por outro lado, nos atos discricionários, existe margem de escolha para o administrador, situação em que o princípio da eficiência assume maior relevância. Nesse contexto, considerando os limites estabelecidos pela legalidade e pela razoabilidade, o administrador deve optar pela solução mais eficaz e alinhada ao interesse público. Destaca-se que a eficiência administrativa não se dissocia de outros princípios de valor ético, afastando, assim, interpretações que a limitem a uma visão puramente orientada por resultados²⁴. Consoante entendimento de Alexandre de Moares,

¹⁹ FERREIRA, Daniel; TEIXEIRA, Alan José de Oliveira. The principle of efficiency, beyond rhetoric. *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 43, n. 92, p. 1–34, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/91947>. Acesso em: 14 dez. 2024, p. 14.

²⁰ *Ibid.*, p. 14-15.

²¹ GARCIA, Thiago; GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar. A eficiência como objeto de desenvolvimento. *Revista Jurídica da Ufersa*, Mossoró, v. 3, n. 5, p. 21-44, jan./jun. 2019, p. 39.

²² FERREIRA, Daniel; TEIXEIRA, Alan José de Oliveira. The principle of efficiency, beyond rhetoric. *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 43, n. 92, p. 1–34, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/91947>. Acesso em: 14 dez. 2024, p. 13-14.

²³ MENEZES, Joyceane Bezerra de. O princípio da eficiência na administração pública brasileira: instrumentalização, destinação e controle. *Revista Pensar de Ciências Jurídicas*, Fortaleza, v. 10, n. 10, p. 57-66, fev. 2005, p. 59.

²⁴ *Ibid.*, p. 60.

[...] o princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social²⁵.

Desse modo, a busca pela eficiência deve ser harmonizada com os demais princípios que regem a Administração Pública. Essa atuação deve ocorrer rigorosamente dentro dos limites legais, com foco exclusivo na realização do interesse público, e pautada em parâmetros morais válidos e socialmente aceitos²⁶.

O controle da eficiência na administração pública pode ocorrer tanto internamente quanto externamente, com destaque para a atuação do Judiciário, do Legislativo, dos Tribunais de Contas e, especialmente, da sociedade²⁷. No âmbito do Judiciário, embora este não seja responsável pelo planejamento ou execução de políticas públicas, nem pela elaboração de atos administrativos discricionários, cabe-lhe exercer o controle jurisdicional em situações de abusos que desconsiderem o princípio da eficiência. Esse controle deve ser orientado pelo princípio da razoabilidade, o qual exige proporcionalidade e adequação entre os meios utilizados e os fins almejados pelo Poder Público, pautado por critérios racionais e coerentes²⁸.

Nesse contexto, o princípio da eficiência deve atuar como vetor interpretativo para legisladores, intérpretes e autoridades públicas de diferentes esferas, incluindo os Poderes Judiciário, Executivo, Legislativo e o Ministério Público, devendo nortear tanto a elaboração de leis e atos normativos quanto a prática de atos administrativos, sejam eles vinculados ou discricionários²⁹. Assim, assegura-se que os objetivos da administração pública sejam atingidos de forma eficiente e em consonância com os interesses da coletividade.

Além disso, o princípio da eficiência, enquanto diretriz constitucional, deve orientar não apenas a atuação da administração pública, mas também as decisões judiciais, especialmente no que se refere à interpretação de normas. Nesse sentido, o Judiciário assume papel relevante ao interpretar os casos concretos, garantindo que suas decisões reflitam não apenas o respeito aos demais princípios constitucionais, mas também expresse a busca pela otimização dos resultados e pela melhor utilização dos recursos públicos.

A eficiência como vetor interpretativo implica que os julgadores avaliem, de forma criteriosa e proporcional, os impactos práticos de suas decisões na continuidade administrativa e na realização do interesse público. O uso desse princípio nas análises judiciais reforça o compromisso com uma administração pública eficaz, evitando que decisões judiciais resultem em entraves à gestão pública ou em prejuízos à coletividade. Portanto, ao interpretar normas, os magistrados devem assegurar que a eficiência seja promovida como elemento estruturante da atuação estatal.

²⁵ MORAES, Alexandre de. *Reforma administrativa: emenda constitucional n. 19/98*. São Paulo: Atlas, 1999, p. 28.

²⁶ NÓBREGA, Ailton Rocha. O princípio constitucional de eficiência. *Fórum Administrativo: Direito Público*, Belo Horizonte, v. 2, n. 11, jan. 2002, p. 24.

²⁷ MENEZES, Joyceane Bezerra de. O princípio da eficiência na administração pública brasileira: instrumentalização, destinação e controle. *Revista Pensar de Ciências Jurídicas*, Fortaleza, v. 10, n. 10, p. 57-66, fev. 2005, p. 65.

²⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. O princípio da razoabilidade em apoio à legalidade. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, a. 4, n. 16, jul./set. 1996, p. 182.

²⁹ MORAES, Alexandre de. *Reforma administrativa: emenda constitucional n. 19/98*. São Paulo: Atlas, 1999, p. 26.

Esse enfoque interpretativo ganha especial relevância em casos que envolvem medidas como o afastamento cautelar de agentes públicos, em que deve haver um equilíbrio entre a proteção da Administração Pública de atos ímprobos e a garantia da eficiência e da continuidade administrativa. Nesse sentido, o Poder Judiciário, ao entender a eficiência como um elemento interpretativo, possui potencial de colaborar com o bom funcionamento da Administração Pública, ao mesmo tempo em que preserva outros valores do ordenamento jurídico.

2 O AFASTAMENTO CAUTELAR EM CASOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A improbidade administrativa pode ser compreendida como uma manifestação qualificada da imoralidade administrativa, caracterizada pela desonestidade de conduta de agentes públicos. Essa conduta desonesta envolve ações que resultam no enriquecimento ilícito, na obtenção de vantagens indevidas, próprias ou para terceiros, ou em prejuízos ao erário³⁰.

Para a sua caracterização, a improbidade exige a presença de elementos como desonestidade e má-fé, os quais resultem em prejuízo ao erário. Nesse sentido, a análise sistemática do texto constitucional, em conjunto com a doutrina, permite identificar uma relação lógica entre os conceitos de probidade e moralidade administrativa. Embora estejam interligados, esses conceitos não são idênticos, uma vez que nem todo ato imoral será, necessariamente, considerado ímprobo. Para que um ato seja enquadrado como improbidade administrativa, é indispensável avaliar o contexto e identificar elementos adicionais que qualifiquem a imoralidade como improbidade³¹.

Desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa consolidou-se como um dos pilares do Direito Administrativo Sancionador Anticorrupção no Brasil³². A Lei nº 8.429/1992, editada em observância ao art. 37, §4º, da CRFB/1988, surge para estabelecer as sanções aplicáveis aos agentes públicos em casos de enriquecimento ilícito, atos que causem prejuízo ao erário ou atentatórios aos princípios da Administração. Entre as penalidades previstas estão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, aplicadas conforme os critérios e gradações estabelecidos pela legislação, sem prejuízo das medidas penais cabíveis.

³⁰ ALVARENGA, Aristides Junqueira. Reflexões sobre improbidade administrativa no direito brasileiro. In: BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. (coords). *Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 88.

³¹ GIAMUNDO, Camilo. O princípio da moralidade e sua relação com a teoria e lei da improbidade administrativa. *Brazilian Journal of Development*, São José dos Pinhais, v. 8, n. 6, p. 46740–46759, 2022. DOI: 10.34117/bjdv8n6-267. Disponível em:

<https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/49440>. Acesso em: 16 dez. 2024, p. 46748.

³² OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Panorama crítico da Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações da Lei 14.230/2021. *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance*, São Paulo, a. 6, n. 20, p. 97-141, jan./mar. 2022, p. 136.

No decorrer da apuração de atos de improbidade administrativa, pode se fazer necessária a adoção de medidas provisórias, que visam tanto à proteção da integridade da investigação, garantindo que a apuração dos fatos ocorra sem interferências indevidas, quanto à salvaguarda da ordem pública, evitando a reiteração de ilícitos³³.

A Lei de Improbidade Administrativa (LIA), com redação dada pela Lei nº 14.230/2021, prevê tutelas provisórias para proteger a eficácia do processo e assegurar a reparação do dano ao patrimônio público. Entre as medidas, destacam-se: (i) o afastamento cautelar do agente público do cargo, emprego ou função, prevista no art. 20, §1º, da Lei nº 8.429/1992 e (ii) a indisponibilidade de bens do investigado ou de terceiros envolvidos, prevista no art. 16, caput e §3º, da Lei nº 8.429/1992.

Ainda que a LIA trate diretamente apenas dessas duas medidas, reconhece-se que ela não está isolada das disposições gerais de tutelas provisórias previstas no Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015). Sob essa perspectiva, medidas como arresto, arrolamento de bens, produção antecipada de provas e registro de protesto contra alienação de bens podem ser aplicadas desde que atendam aos requisitos legais. Ademais, o poder geral de cautela do juiz permite a adoção de outras medidas, quando necessário para a obtenção de provas ou preservação de bens e direitos³⁴.

2.1 A necessidade de proporcionalidade da medida de afastamento cautelar de agente público

No contexto da medida de afastamento cautelar do agente público, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), com redação dada pela Lei nº 14.230/2021, em seu art. 20, §1º, prevê o seguinte:

§ 1º A autoridade judicial competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, do emprego ou da função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida for necessária à instrução processual ou para evitar a iminente prática de novos ilícitos.

Assim, há duas hipóteses para justificar o afastamento cautelar do agente público de seu cargo, emprego ou função: a proteção da instrução processual e a prevenção de novos ilícitos. A primeira hipótese, já presente no regime original da Lei nº 8.429/1992, busca evitar interferências negativas no processo investigativo, como a coação de testemunhas ou a destruição de documentos, garantindo, assim, a integridade da colheita das provas relacionadas ao ato de improbidade administrativa³⁵.

³³ GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Afastamento cautelar do agente público na "nova" Lei de Improbidade Administrativa. In: *Direito público contemporâneo: a nova LINDB e as novas leis de licitação e contratos administrativos e de improbidade administrativa*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2023, p. 588.

³⁴ *Ibid.*, p. 589-590.

³⁵ *Ibid.*, p. 593.

A análise do afastamento cautelar de agentes públicos pelo Poder Judiciário suscita importantes reflexões sobre os limites da intervenção judicial nas prerrogativas de outros poderes e sobre o equilíbrio institucional tutelado pela Constituição. Ao impor tal medida baseado nessa hipótese, é imprescindível que o magistrado fundamente sua decisão com base em elementos concretos e provas objetivas que demonstrem a interferência do agente no curso da instrução processual ou o risco real de reiteração de ilícitos. Decisões judiciais baseadas em conjecturas teóricas sobre a possibilidade de interferência podem configurar indevida invasão do Judiciário em competências administrativas ou legislativas, comprometendo a harmonia entre os poderes. Essa prática não apenas viola o princípio do devido processo legal e da presunção de inocência, mas também ameaça a estabilidade da ordem pública institucional. Nesse sentido, é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

[...] A decisão que determina o afastamento cautelar do agente político por fundamento distinto daquele previsto no Art. 20, parágrafo único, da Lei 8.429/92, revela indevida interferência do Poder Judiciário em outro Poder, rompendo o delicado equilíbrio institucional tutelado pela Constituição. 6. Surge, então, grave lesão à ordem pública institucional, reparável por meio dos pedidos de suspensão de decisão judicial [...]. Para que seja lícito e legítimo o afastamento cautelar com base no Art. 20, parágrafo único, da Lei 8.429/92, não bastam simples ilações, conjecturas ou presunções. Cabe ao juiz indicar, com precisão e baseado em provas, de que forma - direta ou indireta - a instrução processual foi tumultuada pelo agente político que se pretende afastar."³⁶.

Além disso, a relevância ou posição estratégica de um cargo não pode ser considerada, por si só, fundamento para o afastamento cautelar. A utilização do cargo como justificativa para afastamento sem uma análise minuciosa e fundamentada compromete o equilíbrio entre os poderes e a integridade da administração pública, podendo resultar em abusos. Sobre o tema, também há posicionamento do Superior Tribunal de Justiça: “[...] A mera menção à relevância ou posição estratégica do cargo não constitui fundamento suficiente para o respectivo afastamento cautelar.”³⁷.

A segunda hipótese, introduzida pela nova redação, visa impedir a reiteração de condutas ilícitas ou o cometimento de novos atos que comprometam a ordem pública administrativa. Contudo, o afastamento baseado nessa justificativa exige a comprovação de elementos concretos que demonstrem um risco iminente de continuidade das práticas irregulares, não sendo suficiente alegações genéricas ou suposições de perigo³⁸.

Dessa maneira, é essencial que o juiz, ao determinar o afastamento cautelar do agente público, fundamente sua decisão com base em provas e de forma precisa, indicando como, de maneira direta ou indireta, a continuidade no exercício do cargo afetou ou pode afetar a instrução processual ou a ordem pública administrativa. Esse cuidado visa garantir a eficácia da

³⁶ STJ, AgRg na SLS 857/RJ, relator Ministro Humberto Gomes de Barros, Corte Especial, julgado em 29/05/2008, DJe de 01/07/2008.

³⁷ AgRg no AREsp n. 472.261/RJ, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 13/6/2014, DJe de 1/7/2014.

³⁸ GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Afastamento cautelar do agente público na "nova" Lei de Improbidade Administrativa. In: *Direito público contemporâneo: a nova LINDB e as novas leis de licitação e contratos administrativos e de improbidade administrativa*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2023, p. 594.

medida sem que haja excesso ou arbitrariedade, assegurando que a decisão se baseie em dados concretos sobre os impactos da permanência do agente no cargo³⁹.

O afastamento cautelar do agente público é uma medida severa, pois implica na remoção temporária de suas funções antes de uma decisão judicial definitiva. Por essa razão, exige uma interpretação estrita e criteriosa, de modo a evitar que seja utilizado de forma abusiva, seja como ferramenta de combate político, seja como instrumento de vingança pessoal. Essa precaução é essencial para preservar garantias fundamentais, como o devido processo legal e a presunção de inocência, que devem ser asseguradas a todos os indivíduos acusados de atos de improbidade administrativa⁴⁰.

As disposições sobre afastamento cautelar de agentes públicos não possuem o propósito de antecipar a sanção de perda do cargo ou função, estabelecida no art. 12, I e II, da Lei nº 8.429/1992. Essa sanção pode ser aplicada exclusivamente após o trânsito em julgado da sentença condenatória, consoante art. 20, caput, da LIA. Diferentemente do processo penal, que admite o afastamento cautelar para assegurar a futura aplicação da pena de perda do cargo/função (art. 312 do CPP), a improbidade administrativa não contempla essa possibilidade. Assim, ressalta-se a necessidade de respeito às garantias legais e processuais⁴¹.

Além disso, a medida não deve exceder o tempo necessário para a coleta de provas sem interferência do investigado. Uma vez que a prova tenha sido colhida e não haja mais risco de interferência, o agente deve ser reintegrado ao cargo, em observância à economicidade, visto que o agente, nesse período, continua a receber sua remuneração, mesmo sem desempenhar suas funções, no curso da investigação ou processo por improbidade administrativa⁴².

A fixação de um prazo determinado para o afastamento cautelar era uma prática já amplamente aceita e realizada jurisprudencialmente, apesar da possibilidade de prolongar o período de afastamento a depender das circunstâncias fáticas da situação concreta:

O STJ considera razoável o prazo de 180 dias para afastamento cautelar do agente público. Todavia, entende que, excepcionalmente, as peculiaridades fáticas do caso concreto podem ensejar a necessidade de alongar o período de afastamento, sendo o juízo natural da causa, em regra, o mais competente para tanto⁴³.

O art. 20, §2º, da LIA, a partir da redação dada pela Lei nº 14.230/2021, formalizou a necessidade de fixação de um prazo para essa medida. Sendo assim, o prazo positivado expressamente previsto é de noventa dias, prorrogáveis uma vez por igual período por meio de decisão fundamentada.

Nesse contexto, a aplicação da medida de afastamento cautelar a um agente público, embora legítima, é extremamente gravosa e deve ser conduzida com cautela, respeitando a

³⁹ *Ibid.*, p. 596.

⁴⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 194.

⁴¹ GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Afastamento cautelar do agente público na "nova" Lei de Improbidade Administrativa. In: *Direito público contemporâneo: a nova LINDB e as novas leis de licitação e contratos administrativos e de improbidade administrativa*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2023, p. 596.

⁴² *Ibid.*, p. 596.

⁴³ AgRg na SLS nº 1.854/ES, Rel. Ministro Felix Fischer, Corte Especial, DJe 21.3.2014.

proporcionalidade e a razoabilidade. Consoante Robert Alexy⁴⁴, a proporcionalidade, referida também como máxima metódica, conquistou ampla aceitação tanto na teoria quanto na aplicação prática do controle de constitucionalidade.

Esse princípio desdobra-se em três subprincípios: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, que refletem a ideia de otimização. Como mandamentos de otimização, os princípios demandam a realização da melhor solução possível, considerando as limitações fáticas e jurídicas do caso concreto. Nesse contexto, os subprincípios da adequação e da necessidade tratam da otimização em relação às possibilidades fáticas, enquanto a proporcionalidade em sentido estrito aborda a otimização no âmbito das possibilidades jurídicas⁴⁵.

A máxima da proporcionalidade implica o dever de realizar os comandos principiológicos da melhor forma possível, considerando as limitações impostas pelas condições fáticas e jurídicas⁴⁶. Dessa forma, ainda que a medida tenha como objetivo garantir a apuração do fato e impedir novos ilícitos, ela não pode ser aplicada de forma automática ou irrestrita, devendo considerar a proporcionalidade, o princípio da eficiência e os efeitos dessa medida sobre o funcionamento da Administração Pública, sob pena de não haver respeito e realização desse comando principiológico na melhor dimensão possível.

Dessa maneira, uma medida desproporcional ou que se estenda por um período desnecessário gera impactos diretos à Administração Pública, ao interromper o desempenho de funções essenciais ou prejudicar a continuidade administrativa. Portanto, deve-se avaliar a necessidade da medida e a sua adequação, para que se evite abusos e, especialmente, exista um cenário em que há consideração pela eficiência.

3 ANÁLISE DOS JULGADOS DO TJCE REFERENTES AO AFASTAMENTO CAUTELAR EM CASOS QUE TRATAM DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Com o intuito de identificar como o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará se comporta em casos envolvendo o afastamento cautelar em processos que tratem de improbidade administrativa, foi realizada uma seleção de julgados para análise por meio do buscador de jurisprudências do TJCE, com o lapso temporal de 01/01/2015 a 20/02/2025. O marco inicial fundamenta-se na necessidade de delimitar um intervalo temporal que permita observar tendências recentes, mas suficientemente abrangentes para compreender a evolução e os padrões decisórios do tribunal, enquanto o marco final corresponde à data de conclusão da pesquisa. Essa delimitação temporal razoável é essencial para garantir a representatividade dos dados e a relevância das conclusões obtidas. Assim, há a pretensão de perceber a observância ao princípio da eficiência e à proporcionalidade nesse contexto.

Devido à vultuosa quantidade de julgados no Tribunal de Justiça do Estado do Ceará que abordam, direta ou indiretamente, o tema da improbidade administrativa, tornou-se imprescindível delimitar a pesquisa de forma precisa. Para tanto, foram selecionados os termos “im-

⁴⁴ ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 117-119.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 117.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 118.

probidade”, “afastamento” e “cautelar”, utilizados em conjunto por meio do operador booleano “E”, no campo da ementa, visando a obtenção de resultados que englobassem decisões que efetivamente tratem do afastamento cautelar em casos de improbidade. Houve a análise da ementa e, em seguida, do inteiro teor de cada julgado, a partir dos seguintes critérios: (i) a existência ou não de afastamento cautelar; (ii) fundamentação utilizada; (iii) existência dos requisitos para o afastamento; (iv) preocupação ou menção à continuidade administrativa.

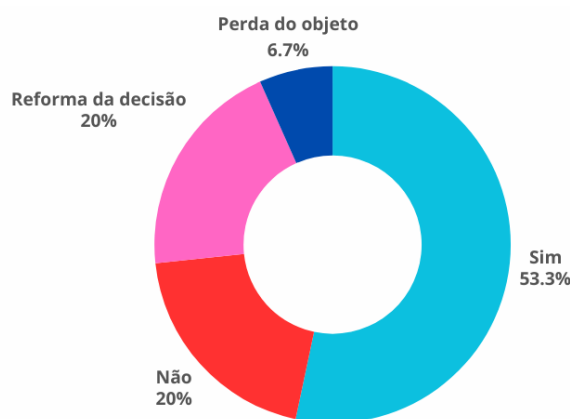
A partir do lapso temporal supracitado, foram localizados 45 (quarenta e cinco) julgados, sendo selecionados 30 (trinta) para análise. A ausência de apreciação dos julgados que não foram incluídos na pesquisa é justificada pela falta de adequação ao tema investigado ou por tratarem apenas indiretamente do assunto. Ademais, alguns julgados dizem respeito ao mesmo processo, repetidos na distribuição, motivo pelo qual foram excluídos da análise.

3.1 Padrões e tendências das decisões

Inicialmente, investiga-se a existência da aplicação da medida de afastamento cautelar. Dos 30 julgados examinados, 16 decisões determinaram o afastamento cautelar do agente público; em 6 casos, o afastamento não foi aplicado; além disso, em 2 julgados, houve perda superveniente do objeto, o que inviabilizou a apreciação do afastamento cautelar (no primeiro, devido à renúncia do agente público à prefeitura, e no segundo, em razão do decurso do prazo da medida). Por fim, em 6 decisões, houve reforma da medida originalmente decretada, por meio de agravo de instrumento ou apelação, permitindo o retorno do agente público ao cargo, situação demonstrada no gráfico de elaboração própria abaixo:

Gráfico 1

Aplicação da medida de afastamento cautelar nos julgados do TJCE



Fonte: Elaboração própria.

Nas seis decisões em que o afastamento cautelar não foi aplicado, a fundamentação apontou a ausência de elementos concretos que justificassem a medida excepcional. Em todas as seis decisões, destacou-se a desnecessidade do afastamento por falta de comprovação de risco à instrução processual. Além disso, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça foi citado para reforçar que a relevância ou posição hierárquica do cargo ocupado pelo agente

público, existente de maneira isolada e sem outras motivações, não constitui fundamento válido para o afastamento, sendo indispensável a demonstração de ameaça efetiva ao andamento do processo, devendo haver prova concreta do risco à instrução processual. Também houve a indicação de que a medida não pode ser baseada em meras presunções de futuras práticas de improbidade administrativa.

Das seis decisões reformadas que inicialmente determinaram o afastamento cautelar de agentes públicos, todas foram revertidas sob fundamentos que reforçam a excepcionalidade dessa medida e a necessidade de provas concretas que a justifiquem. Em quatro casos, as decisões reformadas destacaram que a aplicação do afastamento não estava respaldada por elementos que demonstrassem interferência direta na instrução processual, seja por ausência de coação de testemunhas, obstaculização da coleta de provas, ou dilapidação patrimonial. Em um dos casos, a reforma foi fundamentada na inexistência de indícios de prejuízo à instrução e na ausência de prazo máximo para o afastamento, o que configurava desproporcionalidade, já que a medida passou a se assemelhar a uma sanção antecipada. Além disso, um caso teve a medida afastada em sede de apelação, após o encerramento da fase instrutória, por entender-se que outras providências seriam mais adequadas para garantir a tutela pretendida.

As decisões enfatizaram que o afastamento cautelar, previsto no art. 20, parágrafo único, da Lei nº 8.429/1992, deve ser fundamentado em provas concretas e circunstâncias excepcionais, não bastando meras presunções de risco futuro. Assim, a desproporcionalidade e a ausência de respaldo probatório suficiente figuraram como fundamentos centrais na reversão das medidas, reafirmando a jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça (STJ) de que tal medida é condicionada à demonstração efetiva do perigo à instrução processual.

Por último, em relação às 16 decisões em que houve a aplicação da medida de afastamento cautelar, os fundamentos mais recorrentes foram a existência de “fortes indícios” de improbidade administrativa e a demonstração de risco concreto à instrução processual, seja pela interferência na produção de provas ou pela ascendência hierárquica do agente sobre testemunhas e servidores públicos. Exemplos concretos incluem um caso de um vice-prefeito de Maracanaú, cujas interceptações telefônicas demonstraram tentativas de manipulação de testemunhas e ocultação de provas, justificando a decretação do afastamento. Em uma ação contra um prefeito municipal, a reiteração de atos ímprobos e movimentações financeiras suspeitas levaram à conclusão de que sua presença no cargo representava risco à instrução processual, sendo, portanto, necessária a medida cautelar. Em outro caso, houve a associação de um vereador com o presidente do legislativo local para apresentar prova com data adulterada, o que impôs a existência de razões suficientes para constatar a ocorrência de risco efetivo à instrução processual.

Em todas as dezesseis decisões, a medida de afastamento foi reconhecida como uma medida excepcional, cabível apenas quando demonstrada sua imprescindibilidade para preservar a instrução processual. Assim, entende-se que não basta a gravidade do ato de improbidade para justificar o afastamento; é necessária a comprovação do risco à investigação. Além disso, os julgados enfatizaram que a medida cautelar não deve ser utilizada como punição antecipada, mas como instrumento para garantir a efetividade do processo.

Em um caso específico, o afastamento já durava mais de nove anos, o que levou o tribunal a determinar um limite temporal de 120 dias, em razão da preocupação com a mora processual, com o fito de manter seu caráter provisório e cautelar, evitando que a medida seja convertida em uma condenação por tempo indefinido. Em quatro decisões, o tribunal abordou expressamente a continuidade administrativa, evidenciando o entendimento de que o afastamento não pode comprometer os serviços públicos.

As decisões analisadas indicam uma preocupação consistente do TJCE em aplicar a medida cautelar de afastamento com base na proporcionalidade e na razoabilidade, com a fixação de prazos razoáveis e a fundamentação robusta como requisito para a validade dessas decisões. Apesar disso, os julgados não apresentam uniformidade quanto à avaliação dos impactos administrativos e à mitigação de riscos ao interesse público. Isso sugere que, apesar do esforço em equilibrar a preservação da integridade da Administração Pública com a eficiência e a continuidade das atividades, há espaço para maior sistematização e clareza na aplicação dessas diretrizes, contribuindo para decisões mais alinhadas aos princípios constitucionais.

■ CONCLUSÃO

A improbidade administrativa, em razão de sua gravidade e potencial de causar prejuízos à Administração Pública, requer medidas cautelares que resguardecam a instrução processual. A análise dos julgados do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE) revelou que o tribunal demonstra preocupação com a proporcionalidade, a razoabilidade da medida de afastamento cautelar nos processos que envolvem improbidade administrativa, situação que demonstra consideração ao princípio da eficiência, ainda que de forma indireta.

A eficiência, enquanto princípio constitucional da Administração Pública, é um mandamento principiológico que deve ser realizado e considerado na maior dimensão possível, utilizado como elemento para estruturação e interpretação de normas. Esse princípio desempenha um papel fundamental na orientação das decisões judiciais, especialmente em casos que envolvem medidas excepcionais como o afastamento cautelar de agentes públicos.

Dessa maneira, o afastamento cautelar deve ser analisado sob a perspectiva da proporcionalidade, considerando os efeitos para a Administração Pública e o impacto na continuidade e na gestão pública, garantindo que a medida seja aplicada no intuito de preservar o interesse público em sua totalidade. Esse princípio, portanto, não apenas orienta a Administração Pública, mas também oferece ao Judiciário uma ferramenta indispensável para decisões equilibradas e alinhadas aos objetivos constitucionais.

A fixação e respeito a prazos determinados para o afastamento cautelar, a exigência de provas concretas de risco à instrução processual e a priorização de alternativas menos gravosas são caminhos que promovem o equilíbrio entre a proteção da Administração Pública contra atos ímprobos e a manutenção da continuidade e eficiência. Nesse contexto, embora o TJCE observe os pressupostos de necessidade e adequação da medida, poucos julgados tratam da continuidade administrativa de maneira expressa, especialmente quanto à consideração explícita da eficiência administrativa como vetor interpretativo.

REFERÊNCIAS

- ALEX, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- ALVARENGA, Aristides Junqueira. Reflexões sobre improbidade administrativa no direito brasileiro. In: BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. (coords). *Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *RMS no.5.590/95-DF – Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro*, Diário da Justiça, Seção I, 10 jun. 1996.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*. Brasília. v. 50, n. 4, p. 5-29. out-dez 1999. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/354>. Acesso em: 13 dez. 2024.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O princípio da razoabilidade em apoio à legalidade. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, a. 4, n. 16, jul./set. 1996.
- CANOTILHO, José Gomes. *Direito constitucional*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1992.
- DERANI, Cristiane. *Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica*. São Paulo: Max Limonad, 2002.
- DESORDI, Danubia; BONA, Carla Della. A inteligência artificial e a eficiência na administração pública. *Revista de Direito*, Viçosa, v. 12, n. 02, p. 01–22, 2020. Disponível em: <https://beta.periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/9112>. Acesso em: 14 dez. 2024.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- FERREIRA, Daniel; TEIXEIRA, Alan José de Oliveira. The principle of efficiency, beyond rhetoric. *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 43, n. 92, p. 1–34, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/91947>. Acesso em: 14 dez. 2024.
- GABARDO, Emerson. A eficiência no desenvolvimento do Estado brasileiro: uma questão política e administrativa. In: MARRARA, Thiago (org.). *Princípios de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 327-351.
- GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Afastamento cautelar do agente público na "nova" Lei de Improbidade Administrativa. In: VILLEN, Antonio Carlos; GUERRA, Alexandre Melo. (coords). *Direito público contemporâneo: a nova LINDB e as novas leis de licitação e contratos administrativos e de improbidade administrativa*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2023. p. 587-600.
- GARCIA, Thiago; GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar. A eficiência como objeto de desenvolvimento. *Revista Jurídica da UFERSA*, Mossoró, v. 3, n. 5, p. 21-44, jan./jun. 2019.
- GIAMUNDO, Camilo. O princípio da moralidade e sua relação com a teoria e lei da improbidade administrativa. *Brazilian Journal of Development*, São José dos Pinhais, v. 8, n. 6, p. 46740–46759, 2022. DOI: 10.34117/bjdv8n6-267. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/49440>. Acesso em: 16 dez. 2024.

LEITE, Rosimeire Ventura. O princípio da eficiência na Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 226, p. 251–264, out./dez., 2001. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47245>. Acesso em: 13 dez. 2024.

LIMBERGER, Têmis; KOSSMANN, Edson Luís. O princípio constitucional da eficiência ante o Estado (in)suficiente. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 273, p. 287–311, 2016.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Garantia do Tratamento Paritário da Partes. In: TUCCI, José Rogério Cruz e (coord.). *Garantias Constitucionais do Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 91-127.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MENEZES, Joyceane Bezerra de. O princípio da eficiência na administração pública brasileira: instrumentalização, destinação e controle. *Revista Pensar de Ciências Jurídicas*, Fortaleza, v. 10, n. 10, p. 57-66, fev. 2005.

MORAES, Alexandre de. *Reforma administrativa: emenda constitucional n. 19/98*. São Paulo: Atlas, 1999.

NÓBREGA, Airton Rocha. O princípio constitucional de eficiência. *Fórum Administrativo: Direito Público*, Belo Horizonte, v. 2, n. 11, jan. 2002.

OFFE, Clauss. *Contradicciones em el estado del bienestar*. Tradução de Antonio Escohotado. Madrid: Alianza, 1990.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Panorama crítico da Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações da Lei 14.230/2021. *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance*, São Paulo, a. 6, n. 20, p. 97-141, jan./mar. 2022.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Da reforma administrativa constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.