VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA

A moralidade administrativa e a responsabilização judicial do agente político: um estudo sobre a improbidade administrativa no Brasil

Tese de Doutorado

Orientador Prof. Titular Dr. José Eduardo C. de O. Faria

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo/SP

2020

VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA

A moralidade administrativa e a responsabilização judicial do agente político: um estudo sobre a improbidade administrativa no Brasil

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração de Filosofia e Teoria Geral do Direito, sob a orientação do Prof. Titular Dr. José Eduardo C. de O. Faria

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo/SP

2020

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Ferreira, Vivian Maria Pereira

A moralidade administrativa e a responsabilização judicial do agente político: um estudo sobre a improbidade administrativa no Brasil ; Vivian Maria Pereira Ferreira ; orientador José Eduardo Campos de Oliveira Faria -- São Paulo, 2020.

300p.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Filosofia do Direito e Teoria Geral do Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2020.

1. Improbidade Administrativa. 2. Corrupção. 3. Agente Político. 4. Diálogo Institucional. 5. Pesquisa Empírica em Direito. I. Faria, José Eduardo Campos de Oliveira, orient. II. Título.

APRESENTAÇÃO E AGRADECIMENTOS

Nos últimos anos, testemunhamos uma ampla mobilização pública em torno da questão da corrupção no Brasil. Em uma sucessão de escândalos e de turbulentas investigações envolvendo importantes empresários e agentes políticos de alto escalão, o tema perpassou os debates políticos, pautou eleições e ganhou força também no âmbito acadêmico.

Nesse contexto, como advogada na área de Direito Administrativo, por alguns anos acompanhei o processamento de ações de improbidade administrativa – uma das possíveis consequências, previstas no ordenamento jurídico brasileiro, para determinados atos de corrupção. São ações complexas e volumosas que, muitas vezes, tramitam paralelamente a outros processos de responsabilização, seja no Judiciário ou na via administrativa.

Foi na prática profissional que notei a carência de estudos no campo da improbidade administrativa. Os manuais de Direito Administrativo frequentemente não solucionavam as complexas questões dogmáticas que se colocavam perante uma norma que precisou ter sua natureza jurídica civil declarada pelo Supremo Tribunal Federal. As respostas apresentadas, por sua vez, raramente eram pacíficas ou consensuais. Cuida-se de norma controversa e sua natureza polêmica é potenciada pelo fato de a sua aplicação envolver, com frequência, agentes políticos e ampla exposição midiática.

Foram essas inquietações muito práticas e concretas que me trouxeram de volta ao departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito. Esse trabalho tenta, assim, ampliar a compreensão da forma pela qual se dá a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa nos tribunais brasileiros. Embora isso não estivesse claro em um primeiro momento, o interesse de pesquisa sempre esteve relacionado às tensões institucionais envolvidas nessa prática jurídica. Todavia, o processo para que eu alcançasse a formulação do meu objeto de análise, da questão central e da tese aqui defendida não foi linear.

O projeto e os esforços iniciais de pesquisa foram apresentados à banca de qualificação, em agosto de 2018, e foram substancialmente modificados a partir das valiosas sugestões então apresentadas pelos professores Rafael Mafei e Juliana Bonacorsi de Palma, a quem sou muito grata. Seus comentários foram fundamentais para um recorte mais claro do objeto e me direcionaram no sentido de aprofundar o estudo da dimensão política da aplicação da Lei de Improbidade, com foco nos tribunais superiores,

descartando metodologias empíricas que se revelariam inviáveis para uma pesquisadora individual com limitações temporais e de recursos materiais.

Em um momento em que a própria validade da ciência é frequentemente questionada e os incentivos à pesquisa acadêmica no Brasil se tornam mais esparsos, finalizar uma tese de doutorado não deixa de ser um ato de resistência. Ao longo dos três anos de desenvolvimento desta pesquisa, contei com a ajuda de muitas pessoas.

Agradeço, em primeiro lugar, ao meu orientador, José Eduardo Faria, pelas indicações bibliográficas, as sugestões e o apoio ao longo de todo este processo. Agradeço, também, aos professores Virgílio Afonso da Silva e Diogo Coutinho pelos comentários e ponderações que contribuíram para o avanço da pesquisa quando seus contornos ainda eram bastante nebulosos. Aos professores José Reinaldo de Lima Lopes e Rogério Arantes, por me apresentarem a novas perguntas e a novas respostas, que ampliaram minha maneira de compreender minha própria pesquisa. E à Luna Sassara, pela cuidadosa revisão do texto.

Minha gratidão, ainda, à Ana Paula Peresi e ao Marco Antônio Loschiavo, sem os quais eu possivelmente não teria sequer ingressado no programa de pós-graduação. Devo muito à Thais Veroni, à Débora Senna, à Bruna Figurelli, à Camila Gatto, à Stephanie Ribeiro e à Juliana Serrano pela convivência estimulante que, de uma forma ou de outra, resultaram nesta pesquisa. Algumas pessoas com quem compartilhei dúvidas ou que se dispuseram a ler trechos e versões deste trabalho foram essenciais, em especial a Anna Carolina Venturini, a Renata Vilella e o Roberto Piccelli. Estes anos também teriam sido muito diferentes sem as amigas e amigos de uma vida toda que, mesmo sem compreender exatamente o tema ao qual eu vinha me dedicando, foram fundamentais de diferentes maneiras.

Serei sempre muito grata ao meu pai, Luiz Tarcísio Teixeira Ferreira, de quem herdei o interesse pelo Direito, por toda a formação que me deu e que me trouxe até aqui. Agradeço imensamente à minha mãe e aos meus irmãos, por serem o meu porto seguro. Agradeço, ainda, muito especialmente, ao meu companheiro de todas as horas, Gustavo, por todas as razões que ele bem conhece.

RESUMO

A Lei de Improbidade Administrativa – LIA (Lei nº 8.429/92) foi editada com vistas a aprimorar o combate à corrupção no país, fortalecendo uma agenda de promoção judicial da moralidade política. A lei tem potencial para desempenhar um importante papel no sistema democrático ao coibir práticas na Administração Pública que contrariem o interesse público e atentem contra o erário. Ao mesmo tempo, o controle dos atos de representantes eleitos promovido pelo Ministério Público na esfera judicial cria tensões institucionais entre os diferentes poderes envolvidos na aplicação da norma. Tais tensões são reforçadas pelo fato de que a LIA se situa de maneira nebulosa entre o direito civil e o penal, faz uso de termos fluidos e é omissa em relação a questões processuais relevantes. Ante a falta de maior desenvolvimento dogmático em torno do tema da improbidade administrativa, tais lacunas e indefinições normativas passaram a ser resolvidas, caso a caso, pelos tribunais. A partir desse diagnóstico, a presente pesquisa procura esclarecer como a LIA vem sendo aplicada, de modo a verificar se e de que maneira a ausência de bases teóricas mais estruturadas pode se converter em mecanismo de acomodação dos interesses dos atores diretamente envolvidos nessa aplicação, em detrimento da segurança jurídica. A pesquisa empírica investiga o processo decisório no tempo, descrevendo o desenvolvimento de definição dogmática na aplicação da lei. Assim, foram mapeadas as indefinições dogmáticas suscitadas pelas partes interessadas, as teses jurídicas firmadas pelos tribunais e os agentes ou instituições que, em alguma medida, obtiveram êxito na progressiva construção de um sentido para a prática jurídica de aplicação da LIA no Brasil. Com enfoque nos tribunais superiores, foram analisadas sistemática e qualitativamente 164 decisões judiciais do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. Situada no plano analítico da sociologia do direito e baseada em uma literatura contemporânea de matriz weberiana, a pesquisa pretende viabilizar uma compreensão mais ampla sobre a efetiva atuação dos órgãos de controle no combate à improbidade administrativa, que permita avaliar se esse sistema opera de forma casuísta. Ao explorar os limites e as potencialidades da aplicação da LIA, pretende-se lançar luz sobre a questão de até que ponto a mobilização do direito observada na administração da Justiça nesses casos efetivamente fomenta melhorias democráticas e amplia a cidadania, ou se, ao contrário, há margem para a cooptação e a manipulação política.

PALAVRAS-CHAVE: Improbidade Administrativa; Corrupção; Agente Político; Diálogo Institucional; Pesquisa Empírica em Direito

ABSTRACT

The Misconduct in Public Office Law (Law n. 8.429/92) was enacted in order to improve the fight against corruption in Brazil, strengthening an agenda of judicial promotion of morality in politics. The bill might play an important role in the democratic system by curbing practices that go against the public interest and impair public funds. At the same time, the control of elected representatives' actions promoted by the Public Prosecutor's Office and by judges creates institutional tensions between the different political players involved in the application of the act. Such tensions are reinforced by the fact that the Misconduct in Public Office Law stands unclear in between the domains of Civil and Criminal Law, making use of fluid terms and lacking relevant procedural provisions. Given the lack of further theoretical development around the theme of administrative improbity, these normative gaps and uncertainties have been filled and clarified in a case-by-case fashion by the courts. Based on this diagnosis, the present research investigates the enforcement of Law n. 8.429/92 as to ascertain if the absence of a more solid theoretical ground allows for the accommodation of interests of various political players to the detriment of legal certainty. The empirical research analyzed the decision-making process over time. The aspects of vagueness and uncertainty in the bill raised by litigants and the legal arguments made by the courts were identified, as well as which players were successful in constructing a meaning to the social action of enforcing the Law n. 8.429/92. Focusing on Brazilian higher courts, 164 decisions from the Supreme Court and the Superior Court of Justice were systematically and qualitatively analyzed. The research falls into the field of the sociology of law and is based on a contemporary literature that draws on Max Weber's work. It aims to enable a broader understanding of how control agencies have been engaging in their struggle against administrative improbity in Brazil, assessing whether this system operates in a casuistic manner. By exploring the limits and potentialities of the enforcement of Law n. 8.429/92, it clarifies the extent to which the administration of justice in such cases truly fosters democratic improvements and broadens citizenship, or if, on the contrary, it leaves room for political manipulation.

KEY WORDS: Administrative Improbity; Corruption; Political Agent; Institutional Dialogue; Empirical Legal Research

RESUMÉ

La loi sur les fautes administratives (Loi n. 8.429 / 92) a été publiée en vue d'améliorer la lutte contre la corruption au Brésil, renforçant un programme de promotion judiciaire de la moralité politique. Cette loi a le potentiel de jouer un rôle important dans le système démocratique en permettant de freiner les pratiques contraires à l'intérêt public et nuisibles à la bourse publique. En même temps, le contrôle des actions des agents élus promu par le ministère public et par des juges crée des tensions institutionnelles entre les différents pouvoirs impliqués dans l'application de la loi. Ces tensions sont renforcées par le fait que la norme se situe confusément entre le droit civil et le droit pénal, en plus d'être pleine de termes fluides et de manquer de prévisions procédurales importants. Face à l'absence de développements dogmatiques autour de la question des fautes administratives, ces lacunes et indéfinitions normatives ont été comblées, au cas par cas, par les tribunaux. À partir de ce diagnostic, la présente recherche analyse l'application de la Loi n. 8.429/92, afin de vérifier de quelle façon l'absence de bases théorique plus structurées peut devenir un mécanisme d'accommodement des intérêts des différents acteurs impliqués, au détriment de la sécurité juridique dans l'application de la norme. La recherche empirique explore le processus décisionnel au fil du temps. Les incertitudes soulevées par les plaideurs et les arguments juridiques avancés par les tribunaux ont donc été décrits, ainsi que les agents ou institutions qui ont réussi dans ce processus de définition dogmatique et de construction d'un sens pour l'application de la loi. En se concentrant sur les tribunaux supérieurs, 164 décisions de la Cour Fédérale Suprême et de la Cour Supérieure de Justice ont été systématiquement et qualitativement analysées. Située dans le plan analytique de la sociologie du droit et ayant pour base une littérature webérienne contemporaine, la recherche vise à fournir une compréhension plus ample du rôle effectif des agences de contrôle dans la lutte contre les fautes administratives, permettant d'évaluer si ce système fonctionne de façon casuistique ou pas. En explorant les limites et les potentialités de l'application de la Loi n. 8.429 / 92, la recherche vise à clarifier si l'administration de la justice dans ces cas favorise concrètement des améliorations démocratiques et élargit la citoyenneté, ou si, au contraire, ceci donne de la place à la cooptation et à la manipulation politique.

MOTS-CLEFS: Improbité Administrative; Corruption; Agent Politique; Dialogue Institutionnel; Recherche Empirique en Droit

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 O REGIME JURÍDICO <i>SUI GENERIS</i> DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E AS SUAS DIFICULDADES DOGMÁTICAS.....	21
1.1 GÊNESE: UMA RESPOSTA NÃO PENAL PARA O PROBLEMA DA CORRUPÇÃO.....	21
1.2 O NÓ DOGMÁTICO PROMOVIDO PELA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	29
1.2.1 <i>Tentativas de conceituação do ilícito</i>	29
1.2.2 <i>Imposição de sanções gravosas: um procedimento em disputa</i>	39
1.2.3 <i>O fenômeno da múltipla incidência e a dificuldade de coordenação institucional</i>	50
1.3 O RETRATO ATUAL DA APLICAÇÃO DA LIA.....	74
2 A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA PRÁTICA E SUAS TENSÕES INSTITUCIONAIS	86
2.1 PESQUISA EMPÍRICA E ANÁLISE DE DECISÕES	89
2.1.1 <i>Notas metodológicas</i>	90
2.1.2 <i>Características gerais da amostra</i>	96
2.1.3 <i>O autor, o réu e o ato ímprobo</i>	102
2.1.4 <i>Prevalência de questões processuais nos tribunais</i>	105
2.2 OS SENTIDOS DA APLICAÇÃO DA LIA PELOS TRIBUNAIS SUPERIORES.....	107
2.2.1 <i>Princípios que inocentam e que condenam: as implicações políticas de uma norma eminentemente principiológica</i>	109
2.2.2 <i>Duas respostas distintas a uma cultura política mal avaliada</i>	124
2.2.3 <i>Os contornos do poder sancionatório das instituições de Justiça</i>	144
3 A APLICAÇÃO DA LIA A AGENTES POLÍTICOS	156
3.1 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO JUDICIAL DO ÂMBITO DE INCIDÊNCIA DA LIA: O CASO DO FORO PRIVILEGIADO	159
3.1.1 <i>O início do julgamento da Reclamação no 2.138: preocupação com o uso político da ação de improbidade administrativa e o foro por prerrogativa de função como garantia democrática</i>	162
3.1.2 <i>A Ação Direita de Inconstitucionalidade no 2.797: preocupação com a impunidade e divergências sobre a distribuição vertical de competências funcionais nas instituições de justiça</i>	166
3.1.3 <i>A retomada do julgamento da Reclamação no 2.138: um precedente natimorto..</i>	179
3.1.4 <i>O significado incerto dos precedentes: casuísmos e subjetivismo nas decisões judiciais</i>	185
3.1.5 <i>AgRg na Pet. no 3.240 e Recurso Extraordinário 976.566: preocupação com o combate à corrupção e o foro por prerrogativa de função como privilégio antirrepublicano</i>	192
3.2 A DIFICULDADE DE COORDENAÇÃO ENTRE AS DIFERENTES ESFERAS DE RESPONSABILIDADE: UM PROBLEMA NÃO RESOLVIDO.....	201
3.3 A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO DE ANÁLISE: ENTRE O PUNITIVISMO E O GARANTISMO	208
4 UM PROCESSO SANCIONATÓRIO DE CARTAS MARCADAS	214
4.1 O ÊXITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO LITIGANTE ESTRATÉGICO NA DEFINIÇÃO DO SENTIDO DA LIA	215
4.2 VANTAGENS PROCESSUAIS NA BUSCA POR MAIOR EFICIÊNCIA SANCIONATÓRIA	219

4.3 MECANISMOS DE PRESUNÇÃO QUE CONDUZEM À CULPABILIDADE DO RÉU	224
<i>4.3.1 Indisponibilidade de bens (quase) automática: a presunção de risco de dano ao erário</i>	<i>224</i>
<i>4.3.2 In dubio pro societate: o processamento das demandas de improbidade como satisfação do interesse público</i>	<i>231</i>
<i>4.3.3 Critérios pouco claros de imputação subjetiva e o dolo presumido</i>	<i>235</i>
<i>4.3.4 O dano presumido nas violações que envolvem licitações e contratos públicos ...</i>	<i>247</i>
4.4 O PL Nº 10.887/2018 E A POTENCIAL CRISTALIZAÇÃO DE UMA VISÃO PUNITIVISTA DA LIA	252
CONCLUSÕES.....	258
REFERÊNCIAS.....	270
LEGISLAÇÃO CONSULTADA.....	280
JURISPRUDÊNCIA MENCIONADA	282
ANEXO I	294
ANEXO II.....	298

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 protege, como um dos princípios basilares do Estado democrático de direito brasileiro, a moralidade e a probidade administrativa.¹ Prevê, nesse sentido, punição severa a agentes públicos que atuem de forma desonesta e desleal no exercício das suas funções, com potencial prejuízo à Administração Pública, podendo acarretar suspensão de seus direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de seus bens e condenação a ressarcimento do erário.²

A regulação do procedimento para a imposição de tais sanções foi delegada pelo constituinte de 1988 ao legislador ordinário e positivada alguns anos depois, com a edição da Lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Em linhas gerais, a LIA distinguiu três tipos de condutas ímprobas: os atos que importam enriquecimento ilícito, os atos que causam prejuízo ao erário e os atos que violam os princípios que regem a Administração Pública.

A tipificação legal tem caráter aberto, de modo que a norma apenas descreve de forma exemplificativa algumas condutas consideradas ímprobas, deixando espaço aberto ao intérprete para qualificar outras não listadas expressamente na lei.³ Seu escopo é bastante inclusivo, sujeitando a graves punições os agentes públicos, bem como os agentes privados eventualmente beneficiados por condutas tidas como ímprobas.

Não se trata, evidentemente, de preocupação inédita. Já havia ampla gama de normas visando coibir atos ilícitos no bojo da Administração Pública e responsabilizar seus perpetradores perante diversos órgãos (GARCIA; ALVES, 2014, p. 301). Assim, na prática, a LIA significou a criação de uma nova forma de responsabilização para agentes que já respondiam administrativamente perante Tribunais de Contas e controladorias,

¹ O artigo 5º da Constituição expressamente prevê, em seu inciso LXXIII, que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou à moralidade administrativa. Ademais, ao tratar da Administração Pública, o artigo 37 da Constituição eleva a moralidade administrativa à qualidade de princípio basilar, a ser obedecido pela administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

² Nos termos do art. 37, §4º da Constituição Federal, “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

³ Conforme se extrai da norma, o caput dos artigos 9º, 10º e 11º da LIA tipificam as condutas de maneira aberta e os seus incisos exemplificam condutas reputadas ímprobas, de modo que é possível enquadrar como ato de improbidade condutas que não se enquadrem em nenhum dos incisos da lei, desde que possam ser subsumidas às disposições genéricas dos capta dos artigos.

criminalmente em casos de corrupção, concussão, prevaricação, lavagem de dinheiro;⁴ politicamente, em casos de crime eleitoral e de crime de responsabilidade (Lei nº 1.079/50); e civilmente pela reparação de danos ao erário, nos termos da Lei da Ação Civil Pública e da Lei da Ação Popular.⁵⁻⁶

Em verdade, a LIA nasceu intimamente vinculada ao intento de promover o combate à corrupção, como alternativa de responsabilização mais eficiente que o sistema criminal, então considerado ineficaz contra os chamados “crimes do colarinho branco” (GIACOMUZZI, 2013, p. 292-293). Ironicamente, foi sancionada em junho de 1992 pelo presidente Fernando Collor, em meio a um notório escândalo de recebimento de propinas e desvio de verbas públicas, como forma de demonstrar a preocupação do Governo Federal com o assunto.

Certamente, os esforços voltados à eliminação da corrupção e da improbidade administrativa são imprescindíveis para a manutenção de uma democracia saudável, na qual representados e representantes se sintam parte de um mesmo projeto coletivo e na qual os recursos arrecadados sejam utilizados de forma eficiente em prol do interesse público e da implementação de políticas capazes de garantir direitos. A LIA tem, portanto, potencial para desempenhar um importante papel no sistema de freios e contrapesos, melhorando a qualidade da democracia, ao permitir que o Poder Judiciário coíba práticas no seio da Administração Pública que contrariem o interesse público e atentem contra o erário.

Estudos recentes sobre o tema apontam que as ações de improbidade administrativa são, via de regra, ajuizadas pelo Ministério Público em face de agentes públicos, sendo os agentes políticos detentores de mandato no âmbito municipal os mais demandados, em geral por condutas que atentam contra os princípios da Administração Pública (ALVES DA SILVA; HENRIQUES DA COSTA, 2011; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2012; GOMES JUNIOR, 2015; BARBÃO; OLIVEIRA, 2018). Cuida-se, portanto, de um instrumento jurídico mobilizado principalmente pelo

⁴ A esse respeito, é importante ressaltar que nem toda conduta ímproba pode ser tipificada como crime, mas são muitos os casos em que é possível a coincidência, ou seja, que uma única conduta seja, simultaneamente, punida na esfera penal e na esfera civil, pela LIA.

⁵ A Lei nº 7.347/1985 disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Já a Lei nº 4.717/1965 permite a qualquer cidadão pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público.

⁶ O ilícito civil de improbidade administrativa com esses contornos só existe no Brasil. Nos demais países de Direito Continental, os atos que, aqui, são investigados, processados e punidos como improbidade administrativa são combatidos apenas pela via do direito penal (GIACOMUZZI, 2013, p. 292).

Ministério Público para promover o controle judicial da atuação de representantes eleitos, criando tensões institucionais entre os diferentes poderes envolvidos na aplicação da norma.

Ocorre que a LIA padece de pouco rigor técnico e pouca clareza quanto à sua natureza dogmática.⁷ Sua natureza civil não a afasta substancialmente dos campos penal, administrativo e eleitoral, razão pela qual também não está evidente quais princípios jurídicos podem ser mobilizados por seus aplicadores. De mais a mais, a norma não previu uma série de questões processuais relevantes para a sua aplicação. A LIA deixa, assim, muitas decisões a cargo de seus aplicadores, abrindo espaço para que os atores canalizem conflitos políticos para a esfera judicial e disputem nela os sentidos da aplicação da norma.

Com efeito, estudiosos da improbidade vêm destacando que a falta de clareza quanto aos conteúdos normativos de termos fluidos constantes da lei acarreta incertezas que, somadas a um desenvolvimento dogmático insuficiente, impõem dificuldades à sua aplicação e têm favorecido o subjetivismo por parte de órgãos controladores e juízes, em detrimento da segurança jurídica e da promoção da igualdade (MARQUES NETO; PALMA, 2017; GIACOMUZZI, 2013; NEISSER, 2018).

As questões não integralmente respondidas passaram, naturalmente, a ser discutidas e decididas caso a caso pelos tribunais brasileiros. A presente pesquisa volta-se, portanto, a investigar a dimensão da eficácia social⁸ da LIA, avaliando, empiricamente, como se dá o fenômeno de responsabilização judicial dos agentes políticos.

Buscou-se trabalhar o fenômeno jurídico indutivamente, a partir de sua dimensão decisória, por meio da metodologia de análise das decisões, a fim de analisar o “movimento no tempo de uma prática jurídica que encontra sentido justamente no fato de ser um modo de agir com um sentido passível de interpretação” (FREITAS FILHO; LIMA, 2010, p. 12-13).

Assim, o **Capítulo 1** traz uma revisão bibliográfica que apresenta a gênese da LIA, evidenciando os problemas dogmáticos provocados por uma norma de natureza

⁷ Como esclarece Rodriguez (2012, p. 21), “a dogmática jurídica é um conjunto de raciocínios destinado a organizar sistematicamente, com a utilização de conceitos, institutos e princípios jurídicos, as leis e os casos julgados em um determinado ordenamento jurídico, nacional ou transnacional, tendo em vista a solução de casos concretos por meio de organismos com natureza jurisdicional”.

⁸ O termo “eficácia” é tomado, aqui, da Teoria do Direito, para designar o fato de uma norma ser, efetivamente, obedecida e/ou aplicada. Para Hart (2009, p. 133), há eficácia se “uma norma do direito que exige certo comportamento é mais frequentemente obedecida que infringida”. No mesmo sentido, veja-se Kelsen (p. 292-300). Ademais, como esclarece Sampaio Jr. (2003, p. 199-200), “uma norma se diz socialmente eficaz quando encontra na realidade condições adequadas para produzir seus efeitos”, o que pode decorrer tanto da sua obediência espontânea quanto da sua imposição pelos tribunais.

jurídica dúvida que se insere de maneira pouco clara entre os regimes civil e penal. Além disso, uma compilação dos achados de pesquisas já realizadas sobre o tema apresenta o retrato atual da aplicação da lei, evidenciando as tensões institucionais dela decorrentes.

Essas tensões são exploradas, nos capítulos seguintes, a partir de uma pesquisa empírica⁹ de natureza qualitativa¹⁰ que analisou decisões judiciais no âmbito dos tribunais superiores. Nela foram mapeadas as indefinições que vêm sendo suscitadas pelas partes interessadas, as teses jurídicas que vêm sendo firmadas e os agentes ou instituições que vêm, em alguma medida, obtendo êxito neste processo de conformação dogmática.

No total, foram analisadas 164 decisões, ordenadas em categorias de classificação qualitativa, para viabilizar uma análise sistemática. O banco de dados obtido permitiu que se passasse a um processo de sofisticação da análise qualitativa, o que foi feito a partir de três eixos principais, conforme descrito no **Capítulo 2**. Em primeiro lugar, partindo da natureza principiológica da LIA, os votos proferidos foram analisados quanto ao emprego de princípios jurídicos, de modo a verificar quais deles são mobilizados pelos julgadores e se o emprego de normas de conteúdo vago é acompanhado da densificação do seu significado nos casos concretos. Em segundo lugar, considerando que as narrativas contidas nos acórdãos analisados revelam disputas discursivas sobre o significado da improbidade administrativa – e sobre o agente ímprobo, sobre a sociedade, sobre o Estado e sobre a política –, manifestações a esse respeito foram identificadas nos votos e discussões entre ministros. Por fim, foi identificada a ocorrência de elementos narrativos que apontassem para a compreensão dos tribunais superiores sobre o papel das instituições de justiça e do direito sancionador em disputa no caso concreto.

Com efeito, em toda decisão jurídica, especialmente nos tribunais superiores, estão em disputa não apenas o desfecho adequado para os casos concretos, mas os contornos de um projeto de Estado. Assim, coloca-se em questão o papel que tal projeto atribui ao Direito na construção e resolução de conflitos, bem como os papéis atribuídos ao

⁹ A concepção de empiria que orienta a pesquisa diz respeito à pesquisa “baseada na observação sistemática da realidade, na recolha de informações e transformação dessas informações em dados (codificação), com o intuito de descrever, compreender e explicar a realidade observada. A observação sistemática da realidade pode dar-se de diversas formas (técnicas), incluindo entrevistas quantitativas (*surveys*) ou qualitativas (entrevistas em profundidade, narrativas e histórias de vida etc.), etnografia, uso de documentos, experimentos, decisões etc. (...) A pesquisa empírica no campo do direito envolve o estudo de instituições, regras, procedimentos e operadores do direito, com o objetivo de compreender como operam e quais os efeitos que produzem na sociedade. Ou seja, o objetivo da pesquisa empírica é entender como o direito se concretiza na sociedade” (OLIVEIRA, 2012, pp. 8-9).

¹⁰ Considera-se qualitativa a abordagem qualitativa que “não se baseia em dados numéricos, mas sim em evidências empíricas sobre valores, crenças e representações, visando aprofundar e muitas vezes dar voz aos atores envolvidos na realidade ou fenômeno estudado” (OLIVEIRA, 2012, pp. 9).

Poder Judiciário, ao Ministério Público e aos poderes políticos representativos na organização social. Tais atores disputam entre si por poder efetivo, autonomia, recursos financeiros e capacidade de influenciar os rumos do país e de fazer valer seu projeto no que diz respeito à relação entre sociedade e Estado, bem como no que toca à função do sistema estatal sancionatório.

Em seus votos, os ministros definem suas concepções a esse respeito e constroem o funcionamento das investigações e dos processos de improbidade administrativa. Discutem, nesse sentido, os limites legítimos às práticas de promotores e gestores públicos, bem como do poder punitivo e de controle de modo geral. A partir do seu lugar institucional hierárquico, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF), com o seu poder de uniformizar a aplicação e a interpretação da legislação federal e de proteger a Constituição, não apenas criam precedentes, mas constroem politicamente legitimidades e legalidades.

É possível falar, assim, no sentido atribuído à LIA em sua aplicação pelos tribunais superiores. O “sentido” da ação é, aqui, tomado na acepção weberiana, para designar a orientação subjetivamente visada, que cada pessoa dá à sua conduta e a partir de cuja compreensão é possível explicar a estrutura da ação humana (WEBER, 2012, pp. 3-4).

O processo de atribuição de sentido à norma acarreta, invariavelmente, a delimitação de poderes investigatórios, instrutórios e decisórios de diferentes atores jurídicos envolvidos em sua aplicação, impactando os interesses de cada um deles. Analisar a definição jurisprudencial de teses jurídicas sobre a improbidade administrativa permite, portanto, entrever os conflitos e as situações de acomodação de interesses políticos entre esses agentes e instituições.

Não se pretende sugerir que as ações de improbidade administrativa, com sua argumentação e racionalidade jurídica próprias, sirvam apenas como espécie de cortina de fumaça sobre a política partidária. Nesse sentido, como bem esclarece José Rodrigo Rodriguez (2019b, p. 483), embora, em alguns casos, a política partidária possa determinar o comportamento dos agentes do mundo jurídico, também é possível identificar situações em que esses agentes “se alinham, mesmo sem uma aliança explícita, negociada face a face, para perseguir agendas próprias, mas de interesse mútuo”.

Partindo do pressuposto de que os agentes jurídicos envolvidos na aplicação da LIA possuem uma racionalidade própria e encenam uma maneira própria de fazer política, que se explicita na tomada de decisões e na interpretação das normas e de casos anteriores (RODRIGUEZ, 2019b, p. 483-484), buscou-se compreender o sentido da aplicação da

LIA, tomando os tribunais brasileiros como arenas de interação entre agentes políticos, que se utilizam de um discurso técnico-jurídico e mobilizam a bandeira da moralização do Estado para a aplicação da norma em contextos políticos e sociais complexos.

Ainda que alguns exemplos pontuais possam ser usados para levantar debates mais amplos, a coleta de dados não buscou compreender cada caso isoladamente, mas o funcionamento do sistema de justiça no âmbito das improbidades como um todo. As decisões analisadas revelam que parte significativa desse debate se desenrolou em casos nos quais se discutia a questão do foro por prerrogativa de função. De fato, cuida-se da delicada questão de definir se juízes de primeiro grau podem conduzir agentes políticos da mais alta expressão a sanções de perda do cargo e à suspensão de direitos políticos.

O **Capítulo 3** traz um estudo mais aprofundado sobre as decisões especificamente, o qual evidencia a existência de uma divisão, nos tribunais superiores, entre os ministros que veem a LIA como um instrumento sancionatório que deve ser usado para corrigir uma cultura política patrimonialista e corrupta e aqueles mais preocupados com a limitação do poder sancionador do Estado e com as garantias individuais contra o arbítrio. Apresenta-se, então, um modelo de análise que divide os aplicadores da LIA entre dois tipos-ideais¹¹ – os garantistas e os punitivistas – evidenciando que, na ausência de bases dogmáticas mais consistentes, esses aplicadores passaram a exercer uma função regulatória casuística e voluntarista, que flutua ao sabor da política institucional.

Uma vez definido pelos tribunais superiores que as ações de improbidade administrativa poderiam correr na primeira instância, coube sobretudo ao STJ dirimir as dúvidas quanto à correta aplicação da legislação federal. Os casos analisados revelaram que, com o passar do tempo, por obra da jurisprudência, alguns aspectos do texto da LIA tiveram seu sentido progressivamente definido. O texto inicialmente oco foi se fechando, assim, em torno de um entendimento que garante aos órgãos de controle uma série de mecanismos processuais que os habilitam a impor a sua visão de moralidade pública a gestores públicos em todo o país.

Dessa forma, o **Capítulo 4** debruça-se sobre essa questão, demonstrando o êxito obtido pelo Ministério Público nas disputas sobre teses processuais perante o STJ. O resultado é que, hoje, uma vez processado por improbidade administrativa, a condenação ou absolvição de um agente político dependerá mais de fatores políticos do que de fatos e provas, pois, havendo condições políticas para a sua condenação, há muito pouco espaço

¹¹ Refere-se, aqui, aos tipos ideais como construção metodológica e analítica da sociologia weberiana (ALLEN, 2004, p. 77).

jurídico de manobra à disposição dos réus, em geral integrantes do Poder Executivo municipal.

Por fim, são apresentadas as **Conclusões** da pesquisa que, situada no plano analítico da sociologia qualitativa do direito e baseada em uma literatura mais contemporânea de matriz weberiana, pretende viabilizar uma compreensão mais ampla sobre a efetiva atuação dos órgãos de controle no combate à improbidade administrativa, que permita avaliar se esse sistema opera de forma mais ou menos casuísta. A presente pesquisa dialoga com estudos institucionais do sistema de justiça,¹² no sentido de buscar explicações para fenômenos sociais a partir da análise da interação entre indivíduos e as estruturas e mecanismos que regulam o seu comportamento em sociedade.¹³

Ao explorar os limites e as potencialidades da aplicação da LIA, pretende-se lançar luz sobre a questão de até que ponto a mobilização do direito observada na administração da Justiça nesses casos efetivamente fomenta melhorias democráticas e amplia a cidadania ou se pode, de alguma maneira, interferir na dinâmica constitucional de separação de poderes e na manutenção do Estado democrático de direito no Brasil.

¹² “Entendemos por sistema de justiça o conjunto de instituições estatais encarregadas de garantir os preceitos constitucionais, de aplicar a lei e de distribuir justiça. [...] [A]o se constituir como uma área relativamente autônoma, tem invocado e chamado para si questões anteriormente tratadas por outras sociologias especializadas e outras disciplinas, quer do Direito quer das Ciências Sociais e da História. Mas, ao incorporar essas questões, transforma-as, examinando-as sob uma ótica distinta. Isto é, propõe que as análises sobre aqueles temas tenham por eixo ou fio condutor as instituições judiciais” (SADEK, 2002, p. 237)”.

¹³ A este respeito, ver, por exemplo, Sadek (2002) e Almeida (2014).

CONCLUSÕES

Desde 1988, o combate à improbidade administrativa como o conhecemos hoje no Brasil passou a ser um projeto assegurado constitucionalmente. Atendendo a um forte clamor popular, a lei que regula a imposição de sanções aos atos de improbidade administrativa é resultado de uma preocupação com o fenômeno da corrupção, que apontava para a necessidade de se criarem mecanismos para promover a moralidade no âmbito dos poderes públicos e de combater a impunidade que tradicionalmente cercou os ilícitos cometidos pelos altos escalões da política.

Buscou-se, assim, impor ao agente público o dever subjetivo de, no exercício das suas funções, não se aproveitar dos poderes ou facilidades dela decorrentes em proveito de interesses pessoais ou de terceiros. A ação governamental de combate à corrupção e à improbidade administrativa encontra forte ressonância no ambiente internacional e, mais recentemente, tornou-se uma das prioridades nas metas de política judiciária no Brasil.

A análise da literatura produzida sobre o tema permite concluir, como se viu, que o instituto da improbidade administrativa não pode ser prontamente classificado como um instituto de direito civil, penal ou administrativo. Ele nasceu, entre nós, portador de uma natureza jurídica dúbia, ao mesmo tempo se aproximando e se afastando dos conceitos de crime e de pena. Através dele, condutas lesivas ao patrimônio público ou aos princípios que regem a Administração Pública, praticadas por agentes públicos em comunhão ou não com agentes privados, recebem sanções gravosas, com finalidades ressarcitória, preventiva e retributiva, impostas mediante um processo judicializado, que tramita em varas cíveis ou da fazenda pública, obedecendo a um rito processual próprio, ainda que marcadamente regido pelo CPC.

Uma das características inerentes à aplicação da LIA é o fenômeno da múltipla incidência, pelo qual indivíduos podem, por um único ato, ser submetidos a diversos regimes de responsabilidade. É bastante comum, por exemplo, a situação em que o cidadão responde a uma ação penal e a uma outra de improbidade administrativa, ou, ainda, a uma ação popular e a uma outra de improbidade administrativa. Essa situação suscita dúvidas dogmáticas importantes quanto ao regime jurídico processual aplicável às improbidades, sobretudo no que diz respeito aos standards de prova, aos critérios de distribuição do ônus

da prova, à aplicação do princípio da tipicidade estrita e aos requisitos de imputação subjetiva (dolo ou culpa).

O fenômeno levanta, ainda, uma questão importante sobre a necessidade de coordenar as diferentes instâncias de responsabilização aptas a incidirem sobre um único ato praticado por determinado agente. Se, com frequência, os tribunais brasileiros vêm afirmando a absoluta independência entre as instâncias civil, penal e administrativa, a realidade, no entanto, é que se torna cada vez mais difícil negar os evidentes pontos de contato entre elas.

A LIA pode ser incluída no rol dos instrumentos de controle externo da Administração Pública e vem sendo majoritariamente utilizada em processos de responsabilização de prefeitos e secretários municipais. Quando mobilizada para o combate à improbidade política ou sistêmica – que se verifica quando o exercício do poder político permite a cooptação de sistemas de controle e a infiltração de esquemas ilícitos de forma mais permanente no Estado – a LIA revela seu potencial para se tornar um importante instrumento jurídico-político no sistema de freios e contrapesos, ao mediar as interações entre os poderes constituídos e fornecer ao Poder Judiciário e ao Ministério Público instrumentos para cobrar e sancionar agentes públicos e políticos em todas as esferas de poder.

Essa interação pode se dar de maneira produtiva, melhorando a qualidade da democracia ao permitir que se coíbam práticas que contrariem o interesse público e atentem contra a Administração Pública e contra o erário. Foi esse o intento do legislador ao afastar a LIA da esfera de responsabilidade penal, de modo a viabilizar um ganho preventivo e repressivo em relação ao combate à corrupção e à impunidade dos malfeitos dos agentes públicos e políticos de alto escalão.

Mas, se a LIA é em grande medida mobilizada como um instrumento para balizar as interações entre os Poderes constituídos, isso acontece nas trincheiras de uma batalha dogmática, em que se disputam diferentes concepções filosóficas, jurídicas e políticas. Marcada pelo recurso a princípios e pelo uso de conceitos indeterminados, na prática, a lei reduz as margens de liberdade e discricionariedade de atuação do Poder Executivo e, por outro lado, amplia a autonomia do Ministério Público e do Poder Judiciário, ao qual se relevou a tarefa de, caso a caso, construir uma política de repressão às corrupções administrativas e decidir por uma dureza maior ou menor na aplicação das sanções. Tais indefinições dogmáticas envolvidas na sua aplicação vêm possibilitando uma caracterização casuística e subjetiva da improbidade administrativa.

Com vistas a melhor compreender o fenômeno de responsabilização judicial dos agentes políticos, a presente pesquisa aplicou a metodologia de análise das decisões (FREITAS FILHO; LIMA, 2010), com vistas a esclarecer o processo de construção de sentido para a LIA em curso nos tribunais brasileiros, a partir do preenchimento progressivo das indefinições e lacunas legislativas existentes, tomando os tribunais brasileiros como arenas de interação entre agentes políticos, que se utilizam de um discurso técnico-jurídico e mobilizam a bandeira da moralização do Estado para a aplicação da norma em contextos políticos e sociais complexos.

Com efeito, em toda decisão jurídica, especialmente nos tribunais superiores, além dos desfechos adequados para casos concretos, também estão em disputa os contornos de um projeto de Estado e o papel que tal projeto atribui ao Direito na construção e resolução de conflitos, bem como ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e aos poderes políticos representativos na organização social. A partir do seu lugar institucional hierárquico, com o seu poder de uniformizar a aplicação e a interpretação da legislação federal e de proteger a Constituição, as decisões dos ministros dos tribunais superiores não só definem suas concepções a esse respeito e criam precedentes, mas delimitam o funcionamento das investigações e dos processos de improbidade administrativa e constroem, politicamente, legitimidades e legalidades.

A pesquisa empírica concentrou-se nos tribunais superiores e consistiu na análise sistemática e qualitativa de 164 decisões judiciais. As decisões analisadas revelam uma corte dividida e que, na ausência de bases dogmáticas mais consistentes, muitas vezes recorrendo a princípios, passou a exercer uma função regulatória casuística e voluntarista, que flutua ao sabor da política institucional.

A maior parte das condenações analisadas fundamentou-se na ocorrência de violação aos princípios que regem a Administração Pública, nos termos do artigo 11 da LIA, um dispositivo de teor vago em grande parte responsável por acentuar a natureza principiológica da lei. Ademais, os ministros frequentemente utilizaram princípios para fundamentar as suas decisões. Em função da existência, nos casos concretos, de partes em polos opostos, a mobilização desses princípios evidencia a coexistência de duas posturas distintas face ao Direito: de um lado, a busca pela imposição de sanções aos réus em ações de improbidade em razão do descumprimento de princípios substantivos, como os da moralidade, impessoalidade e legalidade; de outro, uma postura defensiva montada sobre argumentos processuais, invocando os princípios do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e da proporcionalidade. De todo modo, os argumentos dos

órgãos de controle acolhidos pelos tribunais também mobilizaram princípios no sentido de flexibilizar procedimentos e ampliar a eficiência condenatória do Estado, como os princípios da economia processual, da celeridade e da instrumentalidade das formas.

Alguns dos princípios mobilizados nos casos analisados chamam a atenção pela sua vagueza, seu uso retórico e pelo espaço que abrem para o voluntarismo das decisões judiciais. Como resultado, muitas vezes, das decisões analisadas, não é possível extrair a racionalidade que orienta o tribunal, que falha em produzir algum nível de segurança jurídica.

Uma melhor compreensão da LIA, que inclua a dimensão da sua eficácia, passa, também, por reconhecer que sua aplicação se desenrola em um contexto político e social específico, influenciada por algumas ideias que habitam o imaginário político brasileiro. Da análise das decisões selecionadas, é possível vislumbrar algumas ideias que povoam o imaginário dos integrantes do STJ e do STF a respeito do Estado, da sociedade brasileira e da política nacional.

A primeira dessas ideias é a de que as relações entre as esferas pública e privada são especialmente complexas no Brasil, uma sociedade marcada pela resistência à impessoalidade e à universalidade necessárias à cidadania democrática. A segunda noção fundamental é a de que os poderes políticos representativos atuam de forma autointeressada, em prol de interesses particularistas e, divorciados da sociedade, não são capazes de garantir o devido respeito à ordem constitucional. O imaginário político brasileiro é marcado, ainda, pela ideia de que o tecido social é frágil e de que a sociedade civil sofre de uma incapacidade crônica de se mobilizar. E, finalmente, em função das ideias anteriores, há quem defenda que caberia aos órgãos do sistema de justiça, paralelos ao sistema político representativo, tutelar os direitos dessa sociedade civil fraca e desorganizada contra as instituições políticas corrompidas de um Estado inoperante e contra o mandonismo local, de modo a garantir que a lei seja cumprida e a arbitrariedade seja punida.

Conforme se extrai das decisões analisadas, alguns dos integrantes dos tribunais superiores externaram posicionamentos por vezes compatíveis com esse universo ideológico. Quando isso ocorre, dois são os posicionamentos adotados pelos ministros: essa realidade política pode justificar as condutas e, portanto, acarretar a absolvição do réu acusado de improbidade; ou, ao contrário, os julgadores atribuem às instituições de justiça a missão de sanear os usos e costumes políticos, inculcando a moralidade na atuação dos agentes públicos no país e combatendo a impunidade.

Quanto às sanções da LIA, os tribunais atribuem a elas uma função sobretudo punitiva. Reconhecem, ainda, seu caráter didático. A preocupação com a proporcionalidade da sanção é frequente, mas a preocupação com a garantia de devido processo legal e de controle do poder sancionador aparece com mais frequência apenas nos votos vencidos.

As discussões sobre os contornos do poder sancionador do Estado, em geral, e o sancionamento das condutas previstas na LIA, nos casos concretos, é transpassada por duas visões distintas: uma delas focada na limitação do poder sancionador do Estado e nas garantias individuais; a outra, focada no combate à corrupção e à impunidade e na imposição de sanções gravosas e exemplares. A realidade desses dois posicionamentos coincide com a divisão dos integrantes dos tribunais entre aqueles que aproximam a LIA de um regime de direito processual penal, enquanto outros a aproximam de um regime processual civil.

Essa tensão acerca dos sentidos atribuídos à aplicação da LIA foi melhor explorada a partir de uma compreensão aprofundada dos processos nos quais os tribunais superiores discutiram a questão do foro por prerrogativa de função. A intrincada questão institucional de definir se juízes de primeiro grau podem conduzir agentes políticos da mais alta expressão a sanções de perda do cargo e a suspensão de direitos políticos evidenciou um processo de construção de um entendimento majoritário em torno de uma aplicação mais incisiva da norma sobre agentes políticos.

Nesse sentido, a preocupação com o uso político da LIA e a visão do foro por prerrogativa de função como garantia do réu deu lugar à preocupação com o combate à corrupção e o foro por prerrogativa passou a ser visto como um privilégio antirrepublicano. Foi assentado, assim, o entendimento pela possibilidade de submissão do agente político ao duplo regime sancionatório e descartado o foro por prerrogativa de função para a tramitação desses processos.

A partir dessas decisões, verificou-se também em que medida os tribunais se preocupam em estabelecer normas sobre como um procedimento pode, ou não, interferir no outro em termos de provas e resultados, vale dizer, coordenar a incidência de múltiplos regimes sancionatórios. De maneira geral, as múltiplas esferas de responsabilidade – civil, administrativa e penal – são tidas como independentes, e a tese que vem prevalecendo sobre o tema permite que os diversos procedimentos e seus desdobramentos tramitem de maneira absolutamente independente, o que permite que os órgãos de controle definam,

caso a caso, como fazer essa coordenação. Cuida-se, no entanto, de questão ainda não resolvida e a respeito da qual os tribunais terão de, eventualmente, se manifestar.

De fato, como restou evidenciado, o debate sobre o combate à corrupção e à improbidade administrativa revela um importante diálogo institucional, ainda em curso, para definir os papéis institucionais do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos poderes representativos do país. Tal diálogo é perpassado por uma disputa político-jurídica em torno do sentido da aplicação da LIA que, conforme se argumentou, pode ser ilustrada em um modelo de tipos ideais que distingue duas leituras diametralmente opostas acerca da norma: o punitivismo e o garantismo.

Marcada por uma primazia da pretensão de preservar a moralidade administrativa e proteger o erário, a leitura punitivista da LIA concentra-se sobre a imposição de penas exemplares a agentes ímprobos, como maneira de desestimular a prática de condutas reprováveis. O foco da proteção legal recai sobre a sociedade, de modo que o descumprimento da lei que acarreta prejuízo à Administração é tido como inescusável.

Do ponto de vista jurídico, isso pode significar a defesa de interpretações que permitam presumir dolo ou culpa do agente ou, ainda, o dano ao erário. Pode, ainda, traduzir-se na tendência a defender a aplicação de normas processuais mais flexíveis e o fortalecimento dos órgãos de controle, seja a partir da independência das esferas penal, civil e administrativa de responsabilidade em prol da efetividade da LIA, seja a partir da submissão de todo e qualquer agente público e político à LIA, cujos processos devem tramitar e ser julgados perante a justiça comum. Tal postura pode adquirir um contorno radical se evoluir para o pânico moral segundo o qual todo desvio deve ser punido, a qualquer custo.

Já a leitura garantista da LIA caracteriza-se pela primazia da pretensão de proteger os direitos e garantias do indivíduo acusado de improbidade a partir do controle do arbítrio estatal na imposição de sanções. O foco da proteção legal recai sobre o indivíduo, sobre os seus direitos fundamentais.

Juridicamente, esse posicionamento está alinhado à defesa de um marco processual mais rígido, segundo o qual as condenações dependem standards de prova mais exigentes. Vincula-se, ainda, à defesa do poder discricionário do gestor público democraticamente eleito e responsável pela elaboração de políticas públicas frente à atuação dos órgãos de controle, além da necessidade de desenvolvimento de mecanismos de coordenação das diversas esferas de responsabilidade que incidem sobre um único fato,

mormente com vistas a evitar o *bis in idem* e a desproporcionalidade das sanções. Tal postura pode se tornar nociva caso evolua para a absolvição moral, ao justificar e deixar de punir agentes que cometem ilícitos pelo simples fato de tais ilícitos serem amplamente praticados.

A tensão entre garantismo e punitivismo serve como categoria explicativa da forma de aplicação da LIA pelos tribunais superiores, por traduzir as duas visões distintas que efetivamente permearam as decisões proferidas nos casos analisados no que diz respeito à função das instituições de justiça no sancionamento das improbidades.

Uma vez definido pelos tribunais superiores que as ações de improbidade administrativa poderiam correr na primeira instância, coube sobretudo ao STJ dirimir as dúvidas quanto à correta aplicação da legislação federal. Os casos analisados revelaram que, com o passar do tempo, por obra da jurisprudência, alguns aspectos do texto da LIA tiveram seu sentido progressivamente definido em torno de um entendimento que garante aos órgãos de controle uma série de mecanismos processuais que os habilitam a impor sua visão de moralidade pública a gestores públicos em todo o país. De fato, as decisões analisadas revelam uma corte dividida, mas que vem, progressivamente, atribuindo à aplicação da LIA um sentido mais punitivista.

Evidentemente, o Ministério Público, assim como o Poder Judiciário, são instituições complexas e compostas por muitos indivíduos autônomos e diversos entre si, de modo que é impossível generalizar a todos eles uma única interpretação da LIA e uma atuação estratégica no sentido de cristalizar tal interpretação pela via jurisprudencial. Cuida-se, no entanto, de uma postura institucional relativamente prevalente, identificada a partir dos casos selecionados e analisados na presente pesquisa.

A alta taxa de êxito do Ministério Público, vitorioso na maior parte dos casos analisados em que se debateram teses processuais (71%), revela seu sucesso na litigância estratégica pelo significado e sentido da aplicação da LIA. De fato, diversas teses firmadas pelo STJ nos casos analisados revelam a existência de mecanismos processuais que facilitam o ajuizamento da demanda pelo Ministério Público, reduzindo as chances de que ela se frustre em razão de obstáculos formais, como a ilegitimidade, a prescrição, a tipicidade ou as custas processuais.

Ademais, foram identificados quatro mecanismos de presunção que conduzem a uma ampliação das chances de que as ações de improbidade administrativa sejam julgadas procedentes, no mérito. O primeiro deles diz respeito à medida liminar de indisponibilidade de bens. Uma vez ajuizada a demanda, para garantir o eventual

ressarcimento ao erário, o demandado provavelmente terá seus bens atingidos por uma medida liminar de indisponibilidade de bens, sem que se exija do autor qualquer indício ou prova que ele pretende ou tem razões para desviar, danificar ou ocultar o seu patrimônio de modo a prejudicar o eventual futuro ressarcimento ao erário.

O segundo desses mecanismos de presunção refere-se à fase de admissibilidade, vale dizer, de recebimento, ou não, da petição inicial apresentada pelo Ministério Público, a fim de transformar o demandado em réu. Como se viu, após a apresentação de defesa prévia, é provável que a petição inicial seja recebida, em função da aplicação do princípio *in dubio pro societate*. O interesse da sociedade é lido, assim, como coincidente com a continuidade dos processos, com vistas à futura punição de eventuais agentes ímprobos. Desse modo, a ação prosseguirá em tramitação, com a produção de provas, por anos.

No momento de prolação de sentença, caso se identifique a ocorrência de dano ao erário, ainda que de pequena monta, os tribunais entendem que devem incidir as sanções do artigo 10 da LIA. Todavia, em algumas hipóteses, o STJ vem admitindo que o dano ao erário seja presumido, como é o caso em alguns dos julgados analisados envolvendo situações de inobservância estrita das regras da lei de licitações. Cuida-se, assim, de um terceiro mecanismo de presunção que pode ser aplicado pelos tribunais em desfavor do réu, dando margem a casuísmos.

Por fim, ainda que ausente dano ao erário, o ato de improbidade pode ser enquadrado no artigo 11 da LIA, para fins de aplicação de sanção. E, nesse caso, mesmo que não se tenha indicação de que a vontade do agente se dirigiu à violação dos princípios da Administração Pública, caso assim entendam os julgadores, é possível que o dolo venha a ser presumido, como ocorreu em algumas das decisões analisadas. Com efeito, em alguns casos, a decisão judicial fundamentou-se sobre o entendimento de que o agente deveria conhecer a forma correta de interpretação e aplicação da norma no caso concreto, o que é bastante complexo no caso de uma norma dúbia e cheia de recursos a conceitos indeterminados, sobre os quais os próprios órgãos de controle muitas vezes discordam entre si.

Tais mecanismos de presunção transformam a aplicação da LIA em um processo de cartas marcadas: uma vez incluído no polo passivo de uma ação improbidade administrativa, é extremamente difícil que um agente público consiga se desvencilhar das acusações que lhe foram imputadas a partir de uma argumentação jurídica racional. Nesse contexto, havendo condições políticas para sua condenação, o sucesso da defesa de um

agente público passa a depender menos de fatos e provas e mais de fatores políticos e do posicionamento pessoal do seu julgador.

Colocados à disposição dos órgãos de controle, esses instrumentos processuais terminam por conferir ao Ministério Público e ao Poder Judiciário uma posição privilegiada na disputa político-institucional em que se inserem, o que os permite impor, se e quando entendam conveniente, a sua visão sobre a moralidade administrativa aos gestores públicos, com base em sanções exemplares. A partir de um consenso pessimista sobre a política, o Estado e a Administração Pública no Brasil, uma parcela dos integrantes dessas instituições de controle de fato arrogaram-se o dever de resgatar o país da imoralidade e da corrupção.

O efeito colateral desse voluntarismo político é um cenário institucional de ampla insegurança jurídica e no qual administradores e gestores públicos passam a ter receio de se verem no polo passivo dessas demandas judiciais, as quais têm impactos políticos e pessoais potencialmente catastróficos. Tal panorama pode conduzir ao esvaziamento do interesse geral pelos cargos políticos representativos, bem como pelos cargos públicos com responsabilidade sobre o orçamento e a ordenação de despesas. Cria-se, assim, uma tendência antidemocrática, que dificulta a prática da gestão pública ao mesmo tempo em que dela afasta o cidadão. No limite, a busca por depuração ética da política pela via judicial revela seu potencial para tornar a democracia brasileira refém de uma constante crise de pânico moral.

Em suma, a LIA falha enquanto estratégia regulatória de comando e controle. Em primeiro lugar, porque os comandos, em si mesmos, são pouco claros. Marcada pela sua natureza vaga e principiológica, a norma dificulta que o agente público possa dela se utilizar como critério para pautar seu agir cotidiano: em situações concretas, princípios não fornecem um parâmetro claro de conduta. De outro lado, essa mesma característica da norma viabiliza um comportamento voluntarista por parte do Ministério Público na definição do que é, caso a caso, considerado improbidade administrativa ou não. A norma falha, portanto, em fornecer segurança jurídica.

De outro lado, a desobediência aos comandos da LIA é, geralmente, difícil de comprovar. Com efeito, atos de improbidade administrativa e de corrupção tendem a ser encobertos e travestidos de atos regulares e legais. A dificuldade de realizar a prova do ato ímprobo, sobretudo diante dos standards de prova exigentes do Direito Penal, pode ser um dos fatores a contribuir para que os órgãos de controle sejam seduzidos pelo uso de princípios abstratos e por mecanismos de presunção, o que leva ao voluntarismo na

condução das ações de improbidade administrativa por parte do Poder Judiciário. As decisões tornam-se, assim, marcadas por um subjetivismo e por um casuísmo que, mais uma vez, falha em fornecer segurança jurídica aos envolvidos na aplicação da LIA.

Colocados entre dois polos processuais opostos, os julgadores são levados a lidar com as complexas questões dogmáticas que lhes são apresentadas a partir de uma perspectiva binária. Ademais, comprimidos pelos limites da sua função jurisdicional, as soluções encontradas pelos juízes resultam casuístas, limitadas ao caso concreto, sujeitas às alterações das composições das cortes e tolhidas de alternativas criativas e voltadas à imaginação institucional das quais se podem valer juristas, teóricos do direito e legisladores.

Esse quadro leva a crer que, muito provavelmente, o combate à improbidade administrativa deveria ser endereçado a partir de um foco em outros mecanismos de *enforcement* de viés preventivo, com vistas justamente a minimizar as chances de ocorrência de atos de improbidade, bem como de criar mecanismos de incentivo para que agentes eventualmente envolvidos em condutas indesejáveis retornem ao plano da legalidade. Não obstante, os debates mais recentes acerca da reforma da LIA apresentam-se como importante oportunidade de assegurar o aprimoramento do mecanismo de comando e controle nela previsto.

A partir dos casos analisados, o sentido da aplicação da LIA construído nos tribunais pôde ser explicado a partir da interação entre agentes que assumem posicionamentos diversos, diametralmente antagônicos, ora mais vinculados a um viés garantista, ora mais vinculados a um viés punitivista. Uma melhor aplicação da LIA, no entanto, dependeria de abandonar essa dicotomia e avançar por um desenvolvimento jurídico dogmático sobre o tema, a partir de soluções que permitissem conciliar, em alguma medida, a efetividade da prestação jurisdicional no combate à corrupção com as garantias processuais dos acusados em um processo sancionatório com impactos gravosos na liberdade dos indivíduos.

Com efeito, um debate jurídico mais ponderado e criativo talvez pudesse apresentar soluções para que a pretensão à aceleração dos trâmites processuais e da efetividade da LIA não precise ser contraposta, na prática jurídica, pela relativização de garantias processuais. Em sentido inverso, construções teóricas poderiam se dirigir à investigação de mecanismos jurídicos de manutenção das garantias fundamentais que prescindam de procedimentos arcaicos, lentos e anacrônicos. Tal debate deverá enfrentar as dificuldades de se desenvolver no âmbito de um diálogo institucional em curso, no qual

estão em jogo os papéis institucionais do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos poderes representativos do país.

REFERÊNCIAS¹⁹³

ACCIOLY, João Pedro. *Improbidade administrativa e proibição de contratar com o Poder Público*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2017.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais* (tradução de Virgílio Afonso da Silva). São Paulo: Malheiros, 2008.

ALLEN, Kieran. *Max Weber – a critical introduction*. London: Pluto Press, 2004.

ALMEIDA, Alberto Carlos. *A cabeça do brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2007.

ALVES DA SILVA, Paulo Eduardo; e HENRIQUES DA COSTA, Susana (coord). “A eficácia do sistema jurídico de prevenção e combate à improbidade administrativa”. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Série Pensando o Direito nº 34, 2011, disponível em <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/34Pensando_Direito1.pdf>. Acesso em 15 mar. 2017.

ARANTES, Rogerio Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Educ/ Editora Sumaré/ FAPESP, 2002.

_____. “Ministério Público na fronteira entre a Justiça e a Política”. In *Justitia*, 64 (197). São Paulo, jul/dez. 2007, p. 325-335.

_____. “O Ministério Público e a corrupção política em São Paulo”. In SADEK, Maria Tereza (org). *Justiça e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009, p. 23-116).

_____. “Cortes Constitucionais”. In: Leonardo Avritzer, Newton Bignotto, Fernando Filgueiras, Juarez Guimarães, Heloisa Starling. (Org.). *Dimensões Políticas da Justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

AZEVEDO, Júlio Camargo de. “O microssistema de processo coletivo brasileiro: uma análise feita à luz das tendências codificadoras”. In *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, 2012, v. 2. Disponível em <http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/viewFile/43/26>. Acesso em 3 mar. 2019.

BADIN, Arthur Sanchez. “Controle judicial das políticas públicas - contribuição ao estudo do tema da judicialização da política pela abordagem da análise institucional comparada de Neil K. Komesar”. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

¹⁹³ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT NBR 6023).

BAILEY, Kenneth D. “Typologies and Taxonomies: An Introduction to Classification Techniques”. Sage University Paper series on Quantitative Applications in the Social Sciences, 07-102. Thousand Oaks: Sage, 1994.

BARBÃO, Jaqueline; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. “Retrato do Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que Implique Inelegibilidade (CNCIAI)”. In: Revista CNJ, v.2, 2017/2018, p. 24-33. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/11/f322d859e3b30d14e4446ec36b4c0e0d.pdf>>. Acesso em 07 fev. 2019.

BOTELHO, André. “Público e privado no pensamento social brasileiro”. In André Botelho e Lília Moritz Schwarcz (org)., *Cidadania, um projeto em construção*. São Paulo: Claro Enigma, 2012. p. 48-59

BUENO, Cássio Scarpinella. *Improbidade Administrativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. *Curso Sistematizado de Direito Processual Civil: direito processual público, direito processual coletivo, vol. 2, tomo 3*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. *Curso Sistematizado de Direito Processual Civil: teoria geral do direito processual civil, vol. 1*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CABRAL NETTO, J. *CONAMP-CAEMP: uma história sem fim*. PortoAlegre: Magister, 2009. Disponível em <https://www.conamp.org.br/images/livros/CONAMP_-_Uma_historia_sem_fim.pdf>. Acesso em 05 dez. 2019

CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo – vol. II*. 10ª ed. Coimbra: Almedina, 2004.

CANDIDO, Antonio. “O significado de ‘Raízes do Brasil’” (prefácio). In HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

CARDOSO, Evorah; CUSTÓDIO, Rafael; CALDERONI, Vivian; CARVALHO, Sheila de (coord). “Independência funcional e controle interno nas carreiras da Magistratura e do Ministério Público na capital paulista”. Série Conectas. Conectas Direitos Humanos: São Paulo, 2016. Disponível em <<https://www.conectas.org/publicacoes/download/independencia-funcional-e-controle-interno-nas-carreiras-da-magistratura-e-ministerio-publico-na-capital-paulista>>. Acesso em 17 jan. 2019.

CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. “Uma espiral elitista de afirmação corporativa: blindagens e criminalizações a partir do imbricamento das disputas do Sistema de Justiça paulista com as disputas da política convencional”. Tese de doutorado. Fundação Getúlio Vargas – FGV. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. “Novos diagnósticos do enfrentamento da corrupção”. Maio de 2012. Disponível em http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/rel_diag_improbidade.pdf. Acesso em 7 fev. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. “Cassação de aposentadoria é incompatível com regime previdenciário dos servidores”. Revista Consultor Jurídico, 16.04.2015. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2015-abr-16/interesse-publico-cassacao-aposentadoria-incompativel-regime-previdenciario-servidores>. Acesso em 13 fev. 2019.

_____. *Direito Administrativo*. 30^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DIMOULIS, Dimitri; GROSS CUNHA, Luciana; OLIVEIRA RAMOS, Lucina de (org.). “O Supremo Tribunal Federal para além das ações diretas de inconstitucionalidade”. São Paulo: Direito GV, 2014.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. *Curto de Processo Constitucional – controle de constitucionalidade e remédios constitucionais*. 2^a ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DOBROWOLSKI, Samantha Chantal. “Aspectos da aplicação adequada da Lei de Improbidade Administrativa no atual enfrentamento à corrupção no Brasil”. In Ministério Público Federal – 5^a Câmara de Coordenação e Revisão. *Avanços e desafios no combate à corrupção após 25 anos de vigência da Lei de Improbidade Administrativa*. Brasília: MPF, 2018. p. 142-193. Disponível em <http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/combate-a-corrupcao/publicacoes> e <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes>.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder – formação do patronato político brasileiro*. 5^a ed. São Paulo: Globo, 2012.

FARIA, José Eduardo. *Corrupção, justiça e moralidade pública*. São Paulo: Perspectiva, 2019.

_____. “Há uma mudança no conceito de prova, de processo e de delito: Entrevista com José Eduardo Faria”. O Estado de São Paulo, *Blog Estado da Arte*, 06.02.2018. Disponível em <https://cultura.estadao.com.br/blogs/estado-da-arte/ha-uma-mudanca-no-conceito-de-prova-de-processo-e-de-delito-entrevista-com-jose-eduardo-faria/>. Acesso em 25 abr. 2018.

FERRAZ, Cláudio; FINAN, Frederico. “Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil’s Publicly Released Audits on Electoral Outcomes”. In *The Quarterly Journal of Economics*, mai/08. Disponível em https://eml.berkeley.edu/~ffinan/Finan_Audit.pdf. Acesso em 10 dez. 2019.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. “Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação”. 4^a ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FERREIRA, Vivian Maria Pereira. “O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública”. In

Revista Direito GV, v. 15, n. 3, set./dez. 2019, e1937. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201937>

FILGUEIRAS, Fernando; AVRITZER, Leonardo. “Corrupção e controles democráticos no Brasil”. In: CARDOSO JR. José Celso; BERCOVICI, Gilberto (org). *República, Democracia e Desenvolvimento – contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2013.

FINNIS, John. “Foundations of Practical Reason Revisited”. *Journal Articles*. Notre Dame Law School, v. 50, Paper 868, 2005. Disponível em: http://scholarship.law.nd.edu/law_faculty_scholarship/868. Acesso em 17 set. 2019.

FREITAS, Juarez. “Do princípio da probidade administrativa e da sua máxima efetivação”. In *Revista de Informação Legislativa*, vol. 33, n. 129, jan/mar 1996, p. 51-65. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176382>>.

FREITAS FILHO, Roberto; LIMA, Thalita Moraes. “Metodologia de Análise de Decisões – MAD”. In: *Universitas Jus*, Brasília, n. 21, p. 1-17, jul./dez. 2010. Disponível em <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/view/1206/0>>. Acesso em 17 dez. 2019.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GIACOMUZZI, José Guilherme. *A moralidade administrativa e a boa-fé da Administração Pública – o conteúdo dogmático da Moralidade Administrativa*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

GIBBS, Jack. “Deterrence Theory and Research” (1986). In: MACAULAY, Stewart;

FRIEDMAN, Lawrence M.; MERTZ, Elizabeth. *Law in Action – a socio-legal reader*. New York: Foundation Press, 2007.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel (coord). *Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/02/0c9f103a34c38f5b1e8f086ee100809d.pdf>>. Acesso em 7 fev. 2019.

GOFFMAN, Erving. *Estigma – notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. 4ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 2017.

GRECO FILHO, Vicente; RASSI, João Daniel. “A corrupção e o Direito Administrativo Sancionador”. In: BLAZECK, Luiz Maurício Souza; MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (coord.) *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

GRINOVER, Ada (coord). “Avaliação da prestação jurisdicional coletiva e individual a partir da judicialização da saúde”. Relatório de pesquisa. CEBEPEJ – FGV Direito SP. São Paulo: 2014. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18674/CPJA_Grinover%3B

%20Watanabe%3B%20Sica%3B%20Alves.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 18 mar. 2019.

HART, H.L.A. *O conceito de Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

HENRIQUES DA COSTA, Susana. “O Poder Judiciário e a Tutela do Patrimônio Público e da Modalidade Administrativa no Estado Democrático de Direito”. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo, 2006.

HIRSCHL, Ran. *Towards Juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Boston: Harvard University Press, 2004.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 12ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad. João Baptista Machado. 5ª ed. Coimbra: Ed. Armênio Amado, 1979. LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto – o Município e o regime representativo no Brasil*. 7ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LOBO DA COSTA, Regina Helena. “Direito administrativo sancionador e direito penal: a necessidade de desenvolvimento de uma política sancionadora integrada”. In: BLAZECK, Luiz Maurício Souza; MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (coord.) *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

LOPES, José Reinaldo de Lima. *Direitos sociais: teoria e prática*. São Paulo: Método, 2006.

MACHADO, Máira Rocha. “O plano local e supra-estatal de gestão de problemas e conflitos internacionais. O direito moderno em face da internacionalização do campo jurídico”. Tese de doutorado. Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003.

_____. “Crime e/ou improbidade? Notas sobre a performance do sistema de justiça em casos de corrupção”. In: *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 112, p. 189-211, 2015.

_____. “Independência como indiferença: a face jurídica da multiplicidade institucional em casos de corrupção”. No prelo.

MALDONADO, Daniel Eduardo Bonilla. “O formalismo jurídico, a educação jurídica e a prática profissional do direito na América Latina”. In: *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, vol. 36, n. 2, jul-dez 2012, p. 101-134.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. “Os sete impasses do controle da Administração Pública no Brasil”. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. (coord). *Controle da Administração Pública*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2017. p. 21/38

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 18ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEDINA OSÓRIO, Fábio. *Teoria da Improbidade Administrativa*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

_____. “Conceito de *in dubio pro societate* deve ser repensado à luz da justa causa”. In *O Globo*. Opinião, 27.02.2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniaio/justa-causa-20832050>>. Acesso em 10. dez. 2019.

_____. *Direito Administrativo Sancionador*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MENDES, Conrado H. *Constitutional Courts and Deliberative Democracy* – v. 1. Oxford: Oxford University Press, 2013.

_____. “Onze ilhas”. In Folha de São Paulo, Opinião, Tendências e Debates, 02/02/2010, disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaio/fz0102201008.htm>>, último acesso em 20/06/2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MERÇON-VARGAS, Sarah. *Teoria do Processo Judicial Punitivo Não Penal*. São Paulo: Juspodium, 2018.

MICHELON, Claudio. “Practical wisdom in legal decision-making”. *Working Paper Series*, n. 13, 2010, University of Edinburgh, School of Law. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1585929>. Acesso em 17 set. 2019.

MUNHOZ DE MELLO, Rafael. *Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Malheiros, 2007.

NEISSER, Fernando Gaspar. “A responsabilidade subjetiva na improbidade administrativa: Um debate pela perspectiva penal”. Tese de Doutorado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. 313p.

OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. “Sanções administrativas e prevenção da lavagem de dinheiro”. In: BLAZECK, Luiz Maurício Souza; MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (coord.) *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de (org.). *Justiça em foco: estudos empíricos*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Infrações e sanções administrativas*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

POMPEU, Ana; FREITAS, Hyndara; CARNEIRO, Luiz Orlando. “Supremo derruba a possibilidade de prisão após condenação em 2ª instância”. In: *Jota*, Do Supremo, 07.11.2019. Disponível em <<https://www.jota.info/stf/do-supremo/supremo-derruba-a-possibilidade-de-prisao-apos-condenacao-em-2a-instancia-07112019>>. Acesso em 10 dez. 2019.

PRADO JR., Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. “Núcleos de combate à corrupção: um novo arranjo institucional para uma atuação ministerial eficiente”. In Ministério Público Federal – 5ª Câmara de Coordenação e Revisão. *Avanços e desafios no combate à corrupção após 25 anos de vigência da Lei de Improbidade Administrativa*. Brasília: MPF, 2018. p. 142-193. Disponível em <<http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/combate-a-corrupcao/publicacoes>> e <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes>>. Acesso em 12 set. 2019.

RAMOS, Luciana de Oliveira et al. “Relatório ICJBrasil – 1º semestre/2017”. São Paulo: FGVDireitoSP, 2017. Disponível em <https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/relatorio_icj_1sem2017.pdf>. Acesso em 8 mar. 2019.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro – a formação e o sentido do Brasil*. 3ª ed. São Paulo: Global, 2015.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. “Corrupção e Jeitinho Brasileiro”. In: Silva, Felipe Gonçalves; Rodrigues, José Rodrigo. *Manual de Sociologia Jurídica*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 463-479.

_____. “A política jurídica da Lava Jato”. In: Silva, Felipe Gonçalves; Rodrigues, José Rodrigo. *Manual de Sociologia Jurídica*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 481-495.

_____. *Como decidem as cortes?* São Paulo: FGV, 2013.

_____. “Dogmática é conflito: a racionalidade jurídica entre sistema e problema”. In José Rodrigo Rodriguez, Flavia Portella Püschel e Marta Rodriguez de Assis Machado (org.). *Dogmática é conflito: uma visão crítica da racionalidade jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2012.

SCHAPIRO, Mario Gomes (coord.). *Direito Econômico – direito e economia na regulação setorial*. São Paulo: Saraiva, 2009.

SCHMITZ, Leonard Zieseimer. *Fundamentação das decisões judiciais – a crise na construção de respostas no processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SIMÃO NETO, Calil. *Improbidade Administrativa – teoria e prática*. Leme: J. H. Mizuno, 2011.

SILVA, César Dario Mariano da. “Sanções por atos de improbidade também podem ter execução provisória”. *Revista Consultor Jurídico*, 28.02.2016. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2016-fev-28/cesar-dario-sancoes-improbidade-podem-execucao-provisoria#_ftn6>. Acesso em 14 fev. 2019.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, Virgílio Afonso da. “O STF e o controle de constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública”. *In: Revista de Direito Administrativo*. 250 (2009), p. 197-227.

_____. “Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção”. *In Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais* (1) 2003, pp. 607-630.

STONE SWEET, Alec. *Governing with Judges – Constitutional Politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para céticos*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

TAMASAUSKAS, Igor Sant’Anna. *Corrupção política*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

TAYLOR, Matthew. *Judging policy. Courts and Policy Reform in Democratic Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 2008.

TEIXEIRA, Adriano; ESTELLITA, Heloisa; e CAVALI, Marcelo. “Ne bis in idem e o cúmulo de sanções penais e administrativas – um ‘Estado Hidra de Lerna’?”. *In: JOTA*, 01.08.2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/ne-bis-in-idem-e-o-cumulo-de-sancoes-penais-e-administrativas-01082018>>. Acesso em 1 mar. 2019.

TYLER. Tom R. *Why people obey the law*. New Jersey: Princeton University Press, 2006

VERISSIMO, Marcos Paulo. “A judicialização dos conflitos de justiça distributiva no Brasil: o processo judicial no pós-1988”. Tese de Doutorado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

VILHENA VIEIRA, Oscar. “Custos do Estado de Direito”. *In*: Folha de São Paulo, Opinião – colunas e blogs, 31.08.2019. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhenavieira/2019/08/custos-do-estado-de-direito.shtml>>. Acesso em 10 dez. 2019.

VOJVODIC, Adriana M.; MACHADO, Ana Mara F.; CARDOSO, Evorah. 1999. “Escrevendo um romance, primeiro capítulo: precedentes e processo decisório no STF”. *In* Revista Direito GV, São Paulo, (9), 2009, 21-44.

WANG, Daniel. “Poder Judiciário e políticas públicas de saúde: participação democrática e equidade”. *In*: Cadernos de Gestão Pública e Cidadania, v. 14, n. 54, jan-jun. 2009. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/44185/43066>>. Acesso em 18 mar. 2019.

WARDE, Walfrido. *O espetáculo da corrupção – como um sistema corrupto e o modo de combatê-lo estão destruindo o país*. Rio de Janeiro: LeYa, 2018. 144p.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva* (trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; rev. tec. Gabriel Cohn), 4ª ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2012.

WEFFORT, Francisco C. *Formação do pensamento político brasileiro – ideias e personagens*. São Paulo: Ática, 2006.

YIN, Robert T. *Estudo de caso – planejamento e métodos*, 4ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.797. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Plenário. Julgamento final em 16.05.2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Petição nº 3.067/MG. Relator Ministro Roberto Barroso. Plenário. Julgamento final em 19.11.2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Petição nº 3.240/DF. Relator Ministro Teori Zavascki. Segunda Turma. Julgamento final em 10.05.2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Ação Cautelar nº 3.585/RS. Relator Ministro Celso de Mello. Plenário. Julgamento final em 02.09.2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.175.650/PR. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Plenário. Julgamento final em 25.04.2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário nº 683.235/PA. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Plenário. Julgamento final em 13.09.2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 80.112/PR. Relator Ministro Sidney Sanches. Plenário. Julgamento final em 01.08.2000.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 80.112/PR. Relator Ministro Sidney Sanches. Plenário. Julgamento final em 01.08.2000.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Reclamação nº 2.657/PR. Relator Ministro Celso de Mello. Decisão monocrática. Julgamento final em 25.06.2004.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 25.461/DF. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Plenário. Julgamento final em 29.06.2006.

_____. Supremo Tribunal Federal. Petição nº 7.065/DF. Relator Ministro Edson Fachin. Segunda Turma. Julgamento final em 30.10.2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Petição nº 3.270/SC. Relator Ministro Celso de Mello. Decisão monocrática. Julgamento final em 21.09.2005.

_____. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem na Petição nº 3.030/RO. Relator Ministro Marco Aurélio Mello. Plenário. Julgamento final em 23.05.2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem na Petição nº 3.211/DF. Relator Ministro Marco Aurélio Mello. Plenário. Julgamento final em 13.03.2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem na Petição nº 3.923/SP. Relator Ministro Joaquim Barbosa. Plenário. Julgamento final em 13.06.2007.

_____. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 2.138/DF. Relator Ministro Nelson Jobim. Plenário. Julgamento final em 13.06.2007.

_____. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 2.657/PR. Relator Ministro Celso de Mello. Decisão monocrática. Julgamento final em 06.06.2005.

_____. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 22.339/SP. Relator Ministro Edson Fachin. Segunda Turma. Julgamento final em 04.09.2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Especial nº 439.723/SP. Relator Ministro Celso de Mello. Decisão monocrática. Julgamento final em 24.11.2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Especial nº 669.069/MG. Relator Ministro Teori Zavascki. Plenário. Julgamento final em 03.02.2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Especial nº 852.475/SP. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Plenário. Julgamento final em 08.08.2018.

JURISPRUDÊNCIA MENCIONADA

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental na Medida Cautelar nº 7.476/GO. Relatora Ministra Laurita Vaz. Corte Especial. Julgado em 01.08.2006.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental na Petição nº 1.885/PR. Relator Ministro Vicente Leal. Corte Especial. Julgado em 16.05.2003.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental na Petição nº 2.593/GO. Relatora Ministra Laurita Vaz. Corte Especial. Julgado em 02.03.2005.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental na Reclamação nº 12.514/MT. Relator Ministro Ari Pargendler. Corte Especial. Julgado em 13.03.2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental na Suspensão de Liminar nº 9/PR. Relator Ministro Nilson Naves. Corte Especial. Julgado em 18.08.2004.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental na Suspensão de Liminar nº 1.500/MG. Relator Ministro Ari Pargendler. Corte Especial. Julgado em 24.05.2012

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 188.986/MG. Relator Ministro Teori Zavascki. Primeira Turma. Julgado em 28.08.2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 73.968/SP. Relator Ministro Benedito Gonçalves Primeira Turma. Julgado em 02.10.2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 606.352/SP. Relatora Ministra Assusete Magalhães. Segunda Turma. Julgado em 15.12.2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial nº 681.571/GO. Relatora Ministra Eliana Calmon. Segunda Turma. Julgado em 06.06.2006.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.191.497/RS. Relator Ministro Humberto Martins. Segunda Turma. Julgado em 20.11.2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial no 1.197.967/ES. Relator Ministro Humberto Martins. Segunda Turma. Julgado em 26.08.2010.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.229.942/MT. Relator Ministro Mauro Campbell Marques. Segunda Turma. Julgado em 06.12.2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.269.400/SE. Relator Ministro Humberto Martins. Segunda Turma. Julgado em 23.10.2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.299.936/RJ. Relator Ministro Mauro Campbell Marques. Segunda Turma. Julgado em 18.04.2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.317.127/ES. Relator Ministro Mauro Campbell Marques. Segunda Turma. Julgado em 07.03.2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Embargo de Declaração no Agravo Regimental no Agravo Regimental no Recurso Especial nº 166.766/SE. Relator Ministro Humberto Martins. Segunda Turma. Julgado em 23.10.2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 1.216.168/RS. Relator Ministro Humberto Martins. Segunda Turma. Julgado em 24.09.2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.066.838/SC. Relator Min. Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em 07.04.2011.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.288.970/MT. Relator Ministro Humberto Martins. Segunda Turma. Julgado em 29.05.2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração no Recurso Especial nº 875.163/RS. Relator Ministro Arnaldo Esteves Lima. Primeira Turma. Julgado em 17.05.2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração no Recurso Especial nº 1.194.009/SP. Relator Ministro Arnaldo Esteves Lima. Primeira Turma. Julgado em 17.05.2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 1.215.121/RS. Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Primeira Seção. Julgado em 14.08.2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 875.163/RS. Relator Ministro Mauro Campbell Marques. Primeira Seção. Julgado em 23.06.2010.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus nº 392.509/PR. Relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Quinta Turma. Julgado em 03.08.2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 14.838/DF. Relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Terceira Seção. Julgado em 26.10.2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 18.460/DF. Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Relator para acórdão Ministro Mauro Campbell Marques. Primeira Seção. Julgado em 28.08.2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 18.664/DF. Relator Ministro Mauro Campbell Marques. Primeira Seção. Julgado em 23.03.2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Medida Cautelar nº 3.181/GO. Relator Ministro José Delgado. Primeira Turma. Julgado em 21.11.2000.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Medida Cautelar nº 6.575/SP. Relator Ministro João Otávio de Noronha. Segunda Turma. Julgado em 17.06.2003.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Petição nº 2.588/RO. Relator Ministro Luiz Fux. Corte Especial. Julgado em 16.03.2005.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Reclamação nº 2.790/SC. Relator Ministro Teori Zavascki. Corte Especial. Julgado em 02.12.2009.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Reclamação nº 22.723/SP. Relatora Ministra Laurita Vaz. Corte Especial. Julgado em 15.10.2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Reclamação nº 4.927/DF. Relator Ministro Felix Fisher. Corte Especial. Julgado em 15.06.2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Reclamação nº 580/GO. Relator Ministro José Arnaldo da Fonseca. Corte Especial. Julgado em 17.10.2001.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Reclamação nº 591/SP. Relator Ministro Nilson Naves. Corte Especial. Julgado em 01.12.1999.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança nº 20.544/MG. Relator Ministro Castro Meira. Segunda Turma. Julgado em 21.02.2006

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.003.179/RO. Relator Ministro Teori Zavascki. Primeira Turma. Julgado em 05.08.2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.008.568/PR. Relatora Ministra Eliana Calmon. Segunda Turma. Julgado em 23.06.2009.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.019.555/SP. Relator Ministro Castro Meira. Segunda Turma. Julgado em 16.06.2009.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.021.851/SP. Relatora Ministra Eliana Calmon. Segunda Turma. Julgado em 12.08.2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.032.732/CE. Relator Ministro Benedito Gonçalves. Primeira Turma. Julgado em 25.08.2009.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.034.511/CE. Relatora Ministra Eliana Calmon. Segunda Turma. Julgado em 01.09.2009.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.038.199/ES. Relator Ministro Castro Meira. Segunda Turma. Julgado em 07.05.2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.038.777/SP. Relator Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Julgado em 03.02.2011.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.055.022/MT. Relator Ministro Francisco Falcão. Primeira Turma. Julgado em 26.08.2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.060.529/MG. Relator Ministro Mauro Campbell Marques. Segunda Turma. Julgado em 08.09.2009.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.067.561/AM. Relatora Ministra Eliana Calmon. Segunda Turma. Julgado em 05.02.2009.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.073.233/MG. Relator Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Julgado em 18.06.2009.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.089.492/RO. Relator Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Julgado em 04.11.2010.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.107.833/SP. Relator Ministro Mauro Campbell Marques. Segunda Turma. Julgado em 08.09.2009.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.113.294/ MG. Relator Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Julgado em 09.03.2010.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.116.964/BA. Relator Ministro Mauro Campbell Marques. Segunda Turma. Julgado em 15.03.2011.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.129.277/RS. Relator Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em 04.05.2010.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.134.461/CE. Relatora Ministra Eliana Calmon. Segunda Turma. Julgado em 03.08.2006.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.135.767/SP. Relator Ministro Castro Meira. Segunda Turma. Julgado em 25.05.2010

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.156.519/RO. Relator Ministro Castro Meira. Segunda Turma. Julgado em 18.06.2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.163.643/SP. Relator Ministro Teori Zavascki. Primeira Seção. Julgado em 24.03.2010.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.164.037/RS. Relator Ministro Napoleão Nunes. Primeira Turma. Julgado em 20.02.2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.173.677/MG. Relator Ministro Napoleão Nunes. Primeira Turma. Julgado em 20.08.2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.176.440/RO. Relator Ministro Napoleão Nunes. Primeira Turma. Julgado em 17.09.2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.177.910/SE. Relator Ministro Herman Benjamin. Primeira Seção. Julgado em 26.08.2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.186.389/PR. Relator Ministro Cesar Asfor Rocha. Relator para acórdão Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em 07.04.2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.186.787/MG. Relator Ministro Sérgio Kukina. Primeira Turma. Julgado em 24.04.2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.191.613/MG. Relator Ministro Benedito Gonçalves. Primeira Turma. Julgado em 19.03.2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.192.056/DF. Relator Ministro Benedito Gonçalves. Primeira Turma. Julgado em 17.04.2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.192.758/MG. Relator Ministro Sérgio Kukina. Primeira Turma. Julgado em 15.10.2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.193.248/MG. Relator Ministro Napoleão Nunes. Primeira Turma. Julgado em 24.04.2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.238.466/SP. Relator Ministro Mauro Campbell Marques. Segunda Turma. Julgado em 06.09.2011.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.249.019/GO. Relator Ministro Cesar Asfor Rocha. Segunda Turma. Julgado em 15.03.2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.293.624/DF. Relator Ministro Napoleão Nunes. Primeira Turma. Julgado em 05.12.2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.352.035/RS. Relator Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em 18.08.2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.366.721/BA. Relator Ministro Og Fernandes. Primeira Seção. Julgado em 26.02.2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.376.524/RJ. Relator Ministro Humberto Martins. Segunda Turma. Julgado em 02.09.2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.391.212/PE. Relator Ministro Humberto Martins. Segunda Turma. Julgado em 02.09.2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.405.015/SE. Relator Ministro Olindo Menezes. Primeira Turma. Julgado em 24.11.2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.405.346/SP. Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Relator para acórdão Ministro Sérgio Kukina. Primeira Turma. Julgado em 15.05.2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.412.214/PR. Relator Ministro Benedito Gonçalves. Primeira Turma. Julgado em 08.03.2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.413.674/SE. Relator Ministro Benedito Gonçalves. Primeira Turma. Julgado em 17.05.2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.414.669/SP. Relator Ministro Napoleão Nunes. Primeira Turma. Julgado em 20.02.2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.414.757/RN. Relator Ministro Humberto Martins. Segunda Turma. Julgado em 06.10.2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.433.552/SP. Relator Ministro Humberto Martins. Segunda Turma. Julgado em 25.11.2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.558.038/PE. Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Primeira Turma. Julgado em 27.10.2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.582.014/CE. Relator Ministro Humberto Martins. Segunda Turma. Julgado em 07.04.2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 324.730/SP. Relatora Ministra Eliana Calmon. Segunda Turma. Julgado em 08.04.2003.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 403.599/PR. Relatora Ministra Eliana Calmon. Segunda Turma. Julgado em 03.04.2003.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 439.918/SP. Relatora Ministra Denise Arruda. Primeira Turma. Julgado em 03.11.2005.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 456.649/MG. Relator Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Julgado em 05.09.2006.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 467.004/SP. Relator Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Julgado em 10.06.2003.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 488.882/SP. Relator Ministro João Otávio de Noronha. Segunda Turma. Julgado em 17.04.2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 510.150/MA. Relator Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Julgado em 17.02.2004.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 593.522/SP. Relatora Ministra Eliane Calmon. Segunda Turma. Julgado em 20.05.2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 604.151/RS. Relator Ministro José Delgado. Relator para acórdão Ministro Teori Zavascki. Primeira Turma. Julgado em 25.04.2006.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 622.234/SP. Relator Ministro Mauro Campbell Marques. Segunda Turma. Julgado em 01.10.2009.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 703.953. Relator Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Julgado em 16.10.2007.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 718.248/SC. Relator Ministro José Delgado. Primeira Turma. Julgado em 06.12.2005.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 727.131/SP. Relator Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Julgado em 11.03.2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 730.264/RS, Relator Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em 05.11.2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 731.084/PR. Relator Ministro João Otávio de Noronha. Segunda Turma. Julgado em 02.02.2006.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 734.984/SP. Relator Ministro José Delgado. Relator para acórdão Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Julgado em 18.12.2007.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 737.279/PR. Relator Ministro Castro Meira, Segunda Turma. Julgado em 13.05.2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 737.978/MG. Relator Ministro Castro Meira. Segunda Turma. Julgado em 19.02.2009.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 765.212/AC. Relator Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em 02.03.2010.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 772.241/MG. Relator Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Julgado em 15.04.2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 778.204/SP. Relator Ministro Francisco Falcão. Primeira Turma. Julgado em 19.09.2006.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 794.155/SP. Relator Ministro Castro Meira. Segunda Turma. Julgado em 22.08.2006.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 799.511/SE. Relator Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Julgado em 09.09.2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 875.163/RS. Relatora Ministra Denise Arruda. Primeira Turma. Julgado em 19.05.2009.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 884.083/PR. Relator Ministro José Delgado. Primeira Turma. Julgado em 18.10.2007.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 892.818/RS. Relator Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em 11.11.2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 895.415/BA. Relator Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Julgado em 02.12.2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 895.530/PR. Relator Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Julgado em 18.11.2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 896.516/DF. Relator Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Julgado em 17.02.2009.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 909.446/RN. Relator Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Julgado em 06.04.2010.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 915.322/MG. Relator Ministro Humberto Martins. Segunda Turma. Julgado em 23.09.2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 939.142. Relator Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Julgado em 21.08.2007.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 944.555/SC. Relator Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em 25.11.2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 949.452/SP. Relator Ministro Francisco Falcão. Primeira Turma. Julgado em 29.03.2009.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 952.351/RJ. Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Primeira Turma. Julgado em 04.10.2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 957.766/PR. Relator Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Julgado em 09.03.2010.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 988.374/MG. Relator Ministro Castro Meira. Segunda Turma. Julgado em 06.05.2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 993.658/SC. Relator Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Julgado em 15.10.2009.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº REsp 469.366/PR. Relatora Ministra Eliane Calmon. Segunda Turma. Julgado em 13.05.2003.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº REsp 821.720/DF. Relator Ministro João Otávio de Noronha. Segunda Turma. Julgado em 23.10.2007.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental na Ação de Improbidade Administrativa nº 8/SP. Dados indisponíveis.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 7. Disponível em <http://www.stj.jus.br/docs_internet/VerbetesSTJ_asc.pdf>. Acesso em 02 jan. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade nº 29. Relator Ministro Luiz Fux. Plenário. Julgado em 16.02.2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade nº 30. Relator Ministro Luiz Fux. Plenário. Julgado em 16.02.2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578. Relator Ministro Luiz Fux. Plenário. Julgado em 16.02.2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.797. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Relator para acórdão Ministro Ayres Britto. Plenário. Julgado em 15.09.2005.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.860. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Relator para acórdão Ministro Ayres Britto. Plenário. Julgado em 15.09.2005.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.175.650/PR – Repercussão Geral. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Plenário. Julgado em 25.04.2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário nº 683.235/PA – Repercussão Geral. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Plenário. Julgado em 30.08.2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Ação Cautelar nº 3.585/RS. Relator Ministro Celso de Mello. Segunda Turma. Julgado em 02.09.2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Petição nº 3.067/MG. Relator Ministro Roberto Barroso. Plenário. Julgado em 19.11.2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Petição nº 3.240/DF. Relator Ministro Teori Zavascki. Relator para acórdão Ministro Roberto Barroso. Plenário. Julgado em 10.05.2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Reclamação nº 2.381/MG. Relator Ministro Carlos Britto. Plenário. Julgado em 06.11.2003.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Reclamação nº 5.393/PA. Relator César Peluso. Plenário. Julgado em 17.03.2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Reclamação nº 22.339/SP. Relator Ministro Edson Fachin. Relator para acórdão Ministro Gilmar Mendes. Segunda Turma. Julgado em 04.09.2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 80.112/PR. Relator Ministro Sidney Sanches. Plenário. Julgado em 01.08.2000.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 126.292/SP. Relator Ministro Teori Zavascki. Plenário. Julgado em 17.02.2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 25.461/DF. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Plenário. Julgado em 29.06.2006.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Reclamação nº 2.657/PR. Relator Ministro Celso de Mello. Decisão monocrática. Julgado em 21.06.2004.

_____. Supremo Tribunal Federal. Petição nº 3.270/SC. Relator Ministro Celso de Mello. Decisão monocrática. Julgado em 21.09.2005.

_____. Supremo Tribunal Federal. Petição nº 7.065/DF. Relator Ministro Edson Fachin. Segunda Turma. Julgado em 30.10.2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem no Inquérito nº 687/SP. Relator Ministro Sidney Sanches. Plenário. Julgado em 25.08.1999.

_____. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem na Petição nº 3.030/RO. Relator Ministro Marco Aurélio Mello. Plenário. Julgado em 23.05.2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem na Petição nº 3.211/DF. Relator Ministro Marco Aurélio Mello. Relator para acórdão Ministro Menezes Direito. Plenário. Julgado em 13.03.2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem na Petição nº 3.923/SP. Relator Ministro Joaquim Barbosa. Plenário. Julgado em 13.06.2007.

_____. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 2.657/PR. Relator Ministro Celso de Mello. Decisão monocrática. Julgado em 06.06.2005.

_____. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 2.138/DF. Relator Ministro Nelson Jobim. Relator para acórdão Ministro Gilmar Mendes. Plenário. Julgado em 13.06.2007.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 439.723/SP. Relator Ministro Celso de Mello. Decisão monocrática. Julgado em 24.11.2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 593.727/MG. Relator Ministro Cezar Peluso. Relator para acórdão Ministro Gilmar Mendes. Plenário. Julgado em 14.05.2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 669.069/MG. Relator Ministro Teori Zavascki. Plenário. Julgado em 03.02.2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 852.475/SP. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Relator para acórdão Ministro Edson Fachin. Plenário. Julgado em 08.08.2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 976.566/PA. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Plenário. Julgado em 13.09.2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula 394. Aprovada na sessão Plenária de 03.04.1964. Cancelada em 31.10.2001. Disponível em

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=394.NUME.%20N%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em 02 jan. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula 279. Aprovada na sessão Plenária de 13.12.1963. Disponível em
<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=279.NUME.%20N%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em 02 jan. 2020.

ANEXO I

FORMULÁRIO DE PESQUISA

DADOS GERAIS					
<i>ID#</i>		<i>Acórdão excluído da análise?</i>	☐ sim		
		<i>Motivo da exclusão (se aplicável)</i>	☐ não		
<i>Tribunal</i>	☐ STJ ☐ STF	<i>Tipo de decisão</i>	☐ Repercussão geral ☐ Recurso repetitivo ☐ Informativo de jurisprudência		
<i>Controle concentrado de constitucionalidade? (STF)</i>	☐ sim ☐ não	<i>Efeito decisão (STF)</i>	☐ erga omnes ☐ inter partes		
<i>Tipo do recurso (ex. RE, REsp, ADI)</i>		<i>Número do recurso</i>			
<i>Estado de origem</i>		<i>Tribunal de origem</i>			
<i>Lugar de origem</i>	☐ capital ☐ interior	<i>Origem do recurso ou incidente processual</i>	☐ Inquérito ☐ Decisão interlocutória ☐ Decisão de mérito		
DECISÃO					
<i>Relator</i>		<i>Órgão julgador</i>		<i>Data do julgamento</i>	
<i>Houve debate?</i>	☐ sim ☐ não	<i>Placar do julgamento</i>			
PARTES					
<i>Autor da ação</i>					
<i>Réu agente político</i>	☐ sim ☐ não	<i>Especificação do agente político (se aplicável)</i>			
CONDUTA ÍMPROBA					
<i>Conduta ímproba</i>	☐ ação ☐ omissão	<i>Descrição</i>			
<i>Temas</i>	☐ Concurso público ☐ Servidor público/cargo em comissão ☐ Nepotismo ☐ Licitação/contratação pública ☐ Superfaturamento de obra ou serviço		☐ Propaganda eleitoral irregular/favorecimento com intenção eleitoral ☐ Política pública ☐ Gasto público irregular/orçamento/prestação de contas ☐ Outras _____		

CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE (SE APLICÁVEL)					
<i>Dispositivo constitucional supostamente ofendido</i>				<i>Dispositivo impugnado</i>	
<i>Teor do dispositivo impugnado</i>					
<i>Autor da demanda</i>					
<i>Resultado</i>					
ADMISSIBILIDADE DO RECURSO					
<i>Recurso do MP</i>	☐ sim ☐ não	<i>Admissibilidade</i>	☐ conhecido ☐ não conhecido ☐ parcialmente conhecido	<i>Uso de súmula para não conhecer do recurso?</i>	☐ não ☐ sim: _____
<i>Recurso do acusado</i>	☐ sim ☐ não	<i>Admissibilidade</i>	☐ conhecido ☐ não conhecido ☐ parcialmente conhecido	<i>Uso de súmula para não conhecer do recurso?</i>	☐ não ☐ sim: _____
RESULTADO					
<i>Resultado final</i>	☐ Pró-controle ☐ Pró-acusado ☐ Parcial				
DIREITO PROCESSUAL					
<i>Houve debate sobre tema processual?</i>	☐ sim ☐ não	<i>Tese processual firmada</i>		☐ Pró-controle ☐ Pró-acusado	
<i>Temas</i>	☐ Aplicabilidade da LIA a agentes políticos <i>Tese vencedora:</i> _____ <i>Voto vencido:</i> _____ ☐ Foro por prerrogativa de função <i>Tese vencedora:</i> _____ <i>Voto vencido:</i> _____ ☐ Indisponibilidade de bens <i>Tese vencedora:</i> _____ <i>Voto vencido:</i> _____ ☐ Recebimento da inicial <i>Tese vencedora:</i> _____ <i>Voto vencido:</i> _____ ☐ Prova/ônus da prova <i>Tese vencedora:</i> _____ <i>Voto vencido:</i> _____ ☐ Prescrição <i>Tese vencedora:</i> _____ <i>Voto vencido:</i> _____ ☐ Coordenação/independência das esferas de responsabilidade <i>Tese vencedora:</i> _____ <i>Voto vencido:</i> _____ ☐ Outros: _____ <i>Tese vencedora:</i> _____ <i>Voto vencido:</i> _____				

DIREITO MATERIAL			
Houve debate sobre tema de direito material?	☐ sim ☐ não	Tese firmada	☐ Pró-controle ☐ Pró-acusado
Resultado	☐ Absolvição unânime ☐ Condenação unânime	☐ Absolvição por maioria ☐ Condenação por maioria	
Argumentos para a absolvição, se aplicável	☐ Ausência de ilegalidade: _____ ☐ Ausência de dano ao erário: _____ ☐ Ausência de enriquecimento ilícito: _____ ☐ Ausência de dolo ou má-fé na conduta: _____ ☐ Ausência de violação aos princípios que regem a Administração Pública: _____ ☐ Conduta corriqueira, integra os costumes políticos locais: _____ ☐ Necessidade de preservar o poder discricionário do gestor na sua decisão sobre as políticas públicas e alocação de recursos: _____ ☐ Necessidade de compreender as limitações materiais (financeiras/temporais) e urgências do gestor: _____ ☐ Insignificância da conduta: _____ ☐ Convalidação do ato praticado: _____ ☐ Outros: _____		
Argumentos para a condenação, se aplicável	☐ Ilegalidade: _____ ☐ Dano ao erário: _____ ☐ Enriquecimento ilícito: _____ ☐ Má-fé ou dolo na conduta do réu: _____ ☐ Violação aos princípios que regem a Administração Pública: _____ ☐ Não punir os desvios fará com que eles sejam admitidos e prejudiquem a sociedade: _____ ☐ Necessidade de preservar a moralidade administrativa: _____ ☐ Importância de garantir a efetividade da LIA e combater a impunidade: _____ ☐ Improbidade independe de dano ao erário: _____ ☐ Violação a princípios independe de dolo: _____ ☐ Dano ao erário pode ser presumido no caso em análise: _____ ☐ O dolo pode ser presumido no caso em análise: _____ ☐ Outros: _____		

SANÇÃO			
<i>O tribunal reformou a sanção aplicada na origem?</i>	☐ Redução da sanção aplicada ☐ Manutenção da sanção aplicada ☐ Aumento da sanção aplicada		
<i>Função da sanção</i>	☐ Caráter didático, prevenção de futuros atos ímprobos: _____ ☐ Retirar o ímprobo da Administração Pública: _____ ☐ Retribuição: _____ ☐ Responder e prestar contas à sociedade: _____ ☐ Combater a impunidade: _____		
<i>Limites</i>	☐ Importante controlar o poder sancionador (garantias processuais): _____ ☐ Importante sopesar e garantir a proporcionalidade da sanção: _____ ☐ Preocupação com o estigma e efeitos políticos da sanção: _____		
<i>Natureza</i>	☐ Aproximação do Direito Penal: _____ ☐ Aproximação do Direito Civil: _____		
<i>Outras considerações</i>	_____ _____		
DIMENSÃO INSTITUCIONAL (VOTOS)			
<i>O ato de improbidade administrativa</i>			
<i>O agente ímprobo</i>			
<i>A sociedade brasileira</i>			
<i>O Estado</i>			
<i>A política</i>			
<i>O Ministério Público</i>			
<i>O Poder Judiciário</i>			
<i>O risco de uso político da LIA</i>			
<i>A efetividade da LIA</i>			
<i>Natureza da LIA</i>	☐ Aproximação da LIA com o Direito Penal: _____ ☐ Aproximação da LIA com o Direito Civil: _____		
PRINCÍPIOS			
<i>Mobilizados em favor dos argumentos pró-control</i>		<i>Mobilizados em favor dos argumentos pró-acusado</i>	

ANEXO II

FORO PRIVILEGIADO NO STF

	20.11.2002	Rcl. 2138: voto do relator e de mais quatro ministros pela impossibilidade de submissão dos agentes políticos (ministro de Estado) ao duplo regime sancionatório e pelo processamento das demandas perante o foro especial, por determinação constitucional. Processo suspenso por pedido de vista.
Edição da Lei 10.628 – extensão do foro por prerrogativa de função às ações de improbidade	24.12.2002	
Ajuizada ADI 2.797 (CONAMP)	27.12.2002	
Indeferida a medida cautelar na ADI 2.797, que pedia a suspensão da eficácia da Lei 10.628/02	07.01.2003	
Ajuizada ADI 2.860 (AMB)	25.03.2003	
	06.11.2003	AgRg na Rcl. 2381: Na pendência do julgamento da ADI, a competência para processamento e julgamento de ação proposta contra senador é do STF.
	04.12.2003	Q.O. na Pet. 3030: Instaurado incidente de inconstitucionalidade, o relator proferiu voto no sentido de julgar inconstitucional a Lei 10.628. Após debates, o processo foi suspenso para apurar se o demandado na ação efetivamente exercia o cargo de deputado federal à época dos fatos.
	25.06.2004	MC na Rcl. 2657: Na pendência do julgamento da ADI, a competência para processamento e julgamento de ação proposta contra prefeito é do Tribunal de Justiça.
ADI 2.797 / 2860 1ª Sessão – voto relator pela inconstitucionalidade da norma impugnada. Processo suspenso por pedido de vista.	22.09.2004	
	06.06.2005	Rcl. 2.657 (retomado o julgamento): Não cabe reclamação para fazer prevalecer a decisão que negou o provimento cautelar na ADI 2.797. A Lei 10.628/02 subsiste no sistema de direito positivo e se expõe à possibilidade de outros juízes, em controle incidental, virem a reputá-lo inconstitucional. Assim, até julgamento final do plenário do STF, o deslocamento de competência dependerá dos juízos em que propostas as ações.
ADI 2.797 / 2.860 2ª Sessão – por maioria, declarada a inconstitucionalidade da Lei 10.628/02	15.09.2005	
	21.09.2005	Pet. 3270: Aplicação do precedente da ADI 2.797 a caso envolvendo deputado federal , com remessa dos autos ao 1º grau.
	14.12.2005	Rcl. 2138 (retomado o julgamento)

		Voto vista pela submissão dos agentes políticos à AIA (ministro de Estado), sem foro por prerrogativa de função. Antecipação de voto alinhando-se à maioria que julgava pela não submissão de agentes políticos ao regime da LIA, por já estarem submetidos a regime especial de responsabilidade política. Processo suspenso por pedido de vista.
	01.03.2007	Rcl. 2138 (retomado o julgamento) Suscitada preliminar de perda de objeto – réu não mais ocupa o cargo de ministro de Estado. Processo suspenso por pedido de vista.
	13.06.2007	Rcl. 2138 – Ministro de Estado (retomado o julgamento) Alteração nas circunstâncias fáticas – demandado passa a ocupar cargo de chefe da Chefe da Missão do Brasil junto às Nações Unidas. Ausência de perda superveniente do objeto. Decisão por maioria, em função dos votos de ministros aposentados: impossibilidade de submissão de agentes ao duplo regime sancionatório. Pet. 3923 – Q. O.: ação de improbidade movida contra ex-prefeito , então deputado federal , já em fase de execução. Determinada a remessa dos autos ao juízo de 1º grau em decisão unânime, embora a fundamentação evidencie divergência quanto ao posicionamento dos ministros acerca da natureza da LIA.
	29.10.2007	AgRg na Rcl 3458: reclamação movida antes da decisão na ADI 2.797/2.860 por deputado estadual , requerendo o processamento da ação de improbidade administrativa perante o TJ diante da liminar que não suspendeu a eficácia da Lei 10.628/02. Foi negado seguimento à reclamação, em decisão monocrática.
	13.03.2008	Pet. 3211 – Q. O.: Por maioria, decidiu-se que compete ao STF processar e julgar originariamente os seus próprios ministros .
EDs na ADI 2.797 / 2.860 Pedido de modulação de efeitos para evitar a anulação dos processos julgados entre a entrada em vigor da Lei 10.628/02 e a decisão que a declarou inconstitucional (de 26.12.2002 a 15.09.2005) Voto contrário do relator. Processo suspenso por pedido de vista.	22.04.2009	
	24.11.2009	RE 439.723 – pretendido reconhecimento de competência originária do STJ para julgar juiz do TRT . Pedido negado, tendo em vista o entendimento firmado pelo plenário no julgamento da ADI 2.797 / 2.860.
EDs na ADI 2.797 / 2.860 Modulação de efeitos - voto vista favorável. Adiado por falta de quórum.	03.05.2012	
EDs na ADI 2.797 / 2.860 Modulação de efeitos aprovada por maioria. Fixada a data de 15.09.2005 como termo inicial	16.05.2012	

dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, preservando a validade dos atos até então praticados e devendo seguir na instância adequada as ações ainda não transitadas em julgado		
	23.05.2012	Q. O. na Pet. 3030 (retomado julgamento): foi apurado que o demandado era deputado federal à época dos fatos, mas a questão foi considerada superada diante da decisão da ADI 2.797 / 2.860. Ainda que o caso tenha sido remetido ao STF entre 2002 e 2005 (durante o julgamento da ADI), não tendo sido praticados atos pelo tribunal, decidiu-se que a competência é do juízo de 1º grau.
	12.12.2013	AgRg na Pet. 3067 : proferido voto pelo relator negando a prerrogativa de foro para o julgamento de AIA contra senador , com base na ADI 2.797 / 2.860. Processo suspenso por pedido de vista.
	02.09.2014	AgRg na AC 3585 : possibilidade de submissão do agente político ao duplo regime de responsabilização. Extinto do mandato, não se extingue a AIA legitimamente proposta contra governador . Remessa dos autos ao 1º grau.
	19.11.2014	AgRg na Pet. 3067 (retomado julgamento): declarada a perda superveniente de objeto, uma vez que o senador renunciou ao cargo. AgRg na Pet. 3240 : voto do relator pela extensão do foro por prerrogativa de função aos agentes políticos (ministro de Estado).
	10.05.2018	AgRg na Pet. 3240 (retomado julgamento): voto divergente contrário à expansão das hipóteses de foro por prerrogativa de função às AIAs. Adesão da maioria.
RE 976.566 (repercussão geral) Decisão unânime – TEMA 576 “O processo e julgamento de prefeito municipal por crime de responsabilidade não impede sua responsabilização por atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/1992, em virtude da autonomia das instâncias	13.09.2019	