

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO E CIÊNCIAS DO ESTADO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

MARIA GABRIELA FREITAS CRUZ

O IN DUBIO PRO SOCIETATE NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA: PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA E DEVER DE
MOTIVAÇÃO DAS DECISÕES JUDICIAIS À LUZ DA LINDB

Belo Horizonte

2021

MARIA GABRIELA FREITAS CRUZ

O IN DUBIO PRO SOCIETATE NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA: PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA E DEVER DE
MOTIVAÇÃO DAS DECISÕES JUDICIAIS À LUZ DA LINDB

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito e Ciências do Estado, da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de pesquisa: Poder, Cidadania e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito

Área de estudo: Direito e Administração Pública

Orientadora: Prof.^a Dra. Maria Tereza Fonseca Dias

Belo Horizonte

2021

C957i Cruz, Maria Gabriela Freitas
O *in dubio pro societate* nas ações de improbidade administrativa: presunção de inocência e dever de motivação das decisões judiciais à luz da LINDB / Maria Gabriela Freitas Cruz. – 2021.

Orientadora: Maria Tereza Fonseca Dias.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

1. Direito administrativo – Brasil – Teses 2. Improbidade administrativa – Teses 3. Presunção de inocência – Teses 4. Jurisprudência – Brasil – Teses 5. Motivação – Teses I. Título

CDU 35.077(81)

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Luciane Lorena Queiroz CRB 6/2233.

DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO E JUSTIÇA
BEL^a. MARIA GABRIELA FREITAS CRUZ

Aos vinte dias do mês de maio de 2021, às 09h00, via plataforma virtual, reuniu-se, em sessão pública, a Banca Examinadora integrada pelos seguintes professores: Profa. Dra. Maria Tereza Fonseca Dias (orientadora da candidata/UFMG); Prof. Dr. Eurico Bitencourt Neto (UFMG); Prof. Dr. Luciano de Araújo Ferraz (UFMG) e Prof. Dr. Flávio Henrique Unes Pereira (IDP), para a defesa de Dissertação como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito da **Bel^a. MARIA GABRIELA FREITAS CRUZ**, matrícula nº 2019652239, intitulada: "**O IN DUBIO PRO SOCIETATE NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA E DEVER DE MOTIVAÇÃO DAS DECISÕES JUDICIAIS À LUZ DA LINDB**". Cada examinador arguiu a candidata pelo prazo máximo de 30 (trinta) minutos, assegurando à mesma, igual prazo para responder às objeções cabíveis. Encerradas as arguições, procedeu-se ao julgamento da banca, tendo-se verificado a seguinte nota (0 a 100) e conceito (aprovada/reprovada) atribuídos pela Banca:

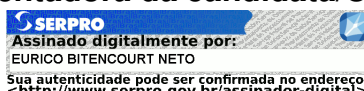
Nota: 95 (noventa e cinco) - Conceito: Aprovada

Nada mais havendo a tratar, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pela Banca Examinadora e com o visto da candidata.

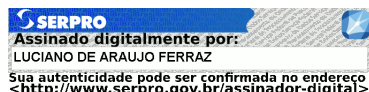
BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dr. Maria Tereza Fonseca Dias (orientadora da candidata/UFMG)

MARIA TEREZA
FONSECA
DIAS:91210550687



Prof. Dr. Eurico Bitencourt Neto (UFMG)



Prof. Dr. Luciano de Araújo Ferraz (UFMG)

Prof. Dr. Flávio Henrique Unes Pereira (IDP)

FLAVIO
HENRIQUE
UNES PEREIRA

Assinado de forma
digital por FLAVIO
HENRIQUE UNES
PEREIRA
Dados: 2021.05.21
12:03:40 -03'00'

- CIENTE: MARIA GABRIELA FREITAS CRUZ (Mestranda)

MARIA
GABRIELA
FREITAS CRUZ
Assinado de forma digital
por MARIA GABRIELA
FREITAS CRUZ
Dados: 2021.05.28
16:21:31 -03'00'

RESUMO

A presente dissertação trata do controle da atuação administrativa realizada por intermédio da ação de improbidade administrativa. O tema foi explorado a partir da análise da fase preliminar do procedimento das ações de improbidade, com foco no recebimento judicial da ação, após a apresentação de defesa prévia pelo acusado. Tomou-se como premissa que o STJ possui jurisprudência consolidada no sentido de que as referidas ações devem ser recebidas com base no aforismo *in dubio pro societate* – em tradução livre, na dúvida decide-se em favor da sociedade – quando presentes indícios da prática de ato ímprobo. Como consequência, também o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, fazendo referência à jurisprudência da Corte Superior, tem se utilizado desse aforismo para receber as ações. O objetivo geral da pesquisa desenvolvida foi verificar a compatibilidade desse aforismo com as garantias constitucionais dos acusados de motivação das decisões judiciais (art. 93, IX, da Constituição) e da presunção de inocência (art. 5º, LVII da Constituição). A análise do dever de motivação foi realizada tendo ainda como lente a Lei nº 13.655/2018 (LINDB), que vedou decisões fundadas com base em valores jurídicos abstratos, sem que fosse realizada a análise dos efeitos práticos da decisão. A metodologia empregada foi de natureza jurídico-sociológica, visto tratar-se das relações normativas da legislação de regência com sua aplicação jurisprudencial efetiva. Foram levantados dados de natureza primária, como legislação e jurisprudência, bem como dados de natureza secundária, como a bibliografia especializada. Especificamente, em relação à jurisprudência, foram analisados acórdãos proferidos pelo STJ e pelo TJMG, entre 26 de abril de 2017 e 26 de abril de 2019, que continham os vocábulos “*improbidade*” e “*in dubio pro societate*”, totalizando, respectivamente, 47 (quarenta e sete) e 75 (setenta e cinco) decisões que tratavam da fase preliminar de recebimento das ações de improbidade. O estudo concluiu que as decisões de recebimento das ações de improbidade com fundamento no *in dubio pro societate* são baseadas predominantemente em valor jurídico abstrato fundado na presunção de culpabilidade em prol de suposto benefício para a sociedade, violando as garantias constitucionais do acusado e o texto expresso da LINDB.

Palavras-chave: Improbidade administrativa. Defesa prévia. *In dubio pro societate*. Motivação. Presunção de inocência. Estudo de jurisprudência.

ABSTRACT

This master's thesis deals with the control of the administrative performance carried out through the action of misconduct in public office. The theme was explored from the analysis of the preliminary phase of the action against misconduct in public office, focusing on the judicial receipt of the action, after the presentation of a prior defense by the defendant. It was taken as a premise that the Superior Court of Justice (STJ) has consolidated precedents in the sense that the aforementioned actions should be received based on the aphorism *in dubio pro societate* - in free translation, when in doubt it is decided in favor of society - when present evidence of misconduct act. As a consequence, the Court of Appeals of Minas Gerais ou Minas Gerais Court of Appels (TJMG), referring to the precedents of the STJ, has used this aphorism to receive the actions without considering any limits of its application. The general objective of the research developed was to verify the compatibility of the aforementioned aphorism with the constitutional guarantees of those defendant of *ratio decidendi* of judicial decisions (art. 93, IX, Brazilian Constitution) and the presumption of innocence (art. 5, LVII, Brazilian Constitution). The analysis of the duty of motivation was carried out regarding Act 13.655 / 2018 (LINDB - Brazilian Law Introduction Act) as well, which prohibited decisions based on abstract legal values, without analyzing the practical effects of the decision. The methodology used was of a juridical-sociological nature, since it deals with the normative relations of the governing legislation with its effective application of precedents. Data of a primary nature, such as legislation and precedents, were collected, as well as data of a secondary nature, mainly specialized literature. Specifically in relation to the precedents, judgments handed down by the STJ and TJMG between April 26, 2017 and April 26, 2019 were analyzed, which contained the words “*improbidade (misconduct)*” and “*in dubio pro societate*”, totaling, respectively, 47 (forty-seven) and 75 (seventy-five) precedents assigning the preliminary phase of receiving actions against misconduct in public office. The study concluded that decisions to receive action against misconduct in public office based on the *in dubio pro societate* are based predominantly on an abstract legal value based on the presumption of guilt in favor of an alleged benefit to society, violating the constitutional guarantees of the defendant and the text expressed from LINDB.

Keywords: Misconduct in public office. Prior defense. *In dubio pro societate*. *Ratio decidendi*. Presumption of innocence. Brazilian precedentes study.

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1 - Gráfico da aplicação da Súmula 7/STJ por recorrente.....	99
Figura 2 - Resultados dos julgamentos das ações de improbidade por Tribunal.....	112
Figura 3 - Resultados dos julgamentos das ações de improbidade por Tribunal.....	113
Figura 4 - Número de petições iniciais recebidas e rejeitadas por Tribunal.....	113
Figura 5 - Percentual de petições iniciais recebidas e rejeitadas por Tribunal.....	113
Figura 6 - Percentual de acolhimento da defesa preliminar	114
Figura 7 - Percentual de incidência dos artigos da LIA nas sentenças condenatórias.....	114
Gráfico 1 - Resultado do julgamento dos recursos envolvendo ações de improbidade pelo STJ (recebimento ou rejeição da ação de improbidade ou anulação da decisão da origem).....	101
Gráfico 2 - Análise de justa causa para recebimento das ações de improbidade pelo STJ.....	101
Gráfico 3 - Aplicação da Súmula 7/STJ pelo Superior Tribunal de Justiça nos recursos da fase preliminar das ações de improbidade.....	104
Gráfico 4 - Resultado do julgamento dos recursos envolvendo ações de improbidade pelo TJMG (recebimento ou rejeição da ação ou anulação da decisão da origem).	109
Gráfico 5 - Reforma, pelo TJMG, da decisão de rejeição da ação proferida pela 1ª instância.....	110
Gráfico 6 - Julgamento de improcedência da ação de improbidade após regular prosseguimento do feito.....	111
Gráfico 7 - Resultado das ações em que houve recebimento da ação pelo TJMG: sentença de improcedência, procedência ou ainda não julgado.....	112
Gráfico 8 - Análise do dever de motivação pelo TJMG, antes e depois da Lei nº 13.655/2018.....	116
Gráfico 9 - Análise da justa causa para recebimento das ações de improbidade pelo TJMG.....	117

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AgInt	Agravo Interno
AgRg	Agravo Regimental
ARE	Agravo em Recurso Extraordinário
AREsp	Agravo em Recurso Especial
art.	artigo
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CPC	Código de Processo Civil de 2015
CPP	Código de Processo Penal
Des.	Desembargador
EDcl	Embargos de Declaração
HC	<i>Habeas Corpus</i>
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
Min.	Ministro
Nº	Número
PL	Projeto de Lei
REsp	Recurso Especial
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJMG	Tribunal de Justiça de Minas Gerais
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: TIPIFICAÇÃO E PRINCIPAIS ASPECTOS PROCESSUAIS	14
2.1 Conceito constitucional de improbidade administrativa	14
2.2 Tipificação do ato de improbidade administrativa pela Lei nº 8.429/1992.....	18
2.3 Aspectos processuais	26
2.3.1 Natureza da ação.....	26
2.3.2 Fase preliminar	29
2.3.2.1 Da justa causa e da defesa preliminar (art. 17, §6º e §7º da LIA).....	31
2.3.2.2 Do juízo de prelibação: do recebimento ou rejeição da inicial (art. 17, §8º e §9º)	35
2.4 Projeto de Lei nº 10.887/2018	37
3 O AFORISMO IN DUBIO PRO SOCIETATE	44
3.1 Origem e características	44
3.2 Extensão do aforismo ao Direito Administrativo.....	55
3.3 Da natureza do aforismo.....	60
4 DIREITOS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE	62
4.1 Presunção de inocência.....	63
4.2 Dever de motivação	71
4.2.1 As decisões não fundamentadas sob a luz do Código de Processo Civil de 2015	75
4.2.2 Reflexos da LINDB: reforço ao dever de motivação	78
4.3 (In)compatibilidade do aforismo in dubio pro societate com as garantias fundamentais	85
5 ANÁLISE DA APLICAÇÃO E DOS IMPACTOS DO IN DUBIO PRO SOCIETATE NA JURISPRUDÊNCIA DO STJ E DO TJMG	96
5.1 Superior Tribunal de Justiça.....	99

5.2 Tribunal de Justiça de Minas Gerais.....	108
5.2.1 Acórdãos de rejeição da ação de improbidade: afastamento do in dubio pro societate no caso concreto.....	118
5.2.2 Acórdãos de reforma da sentença em desfavor do réu sob fundamento no in dubio pro societate.....	121
5.2.3 Acórdãos em que houve recebimento da ação pelo TJMG e, posteriormente, houve julgamento final de improcedência.....	129
5.2.3.1 Casos em que houve reforma da decisão de rejeição pelo TJMG.....	130
5.2.3.2 Casos em que a decisão de recebimento foi mantida pelo TJMG.....	137
6 CONCLUSÃO.....	152
REFERÊNCIAS.....	156
APÊNDICE A - ACÓRDÃOS CONSULTADOS NO STJ	177
APÊNDICE B - ACÓRDÃOS CONSULTADOS NO TJMG	180
APÊNDICE C - TABELAS QUE ORIGINARAM OS GRÁFICOS.....	183

1 INTRODUÇÃO

A partir da Constituição de 1988, os mecanismos de controle da atuação administrativa se intensificaram, a fim de evitar os abusos e as arbitrariedades ocorridos no período ditatorial¹ e permitir maior participação dos cidadãos nas decisões administrativas.

Nesse contexto, foram publicadas leis que não só delimitaram a atuação do agente público como também estabeleceram sanções em caso de descumprimento de seus deveres, como a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/1993), a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), entre outras. Foram ainda recepcionados pela Constituição o Código Penal, que possui seção própria para tratar dos crimes contra a Administração Pública (Título XI), bem como a Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965) e a Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), que são instrumentos de controle social.

O objeto de estudo da presente dissertação insere-se nesse plano normativo de controle, tratando especificamente da fase preliminar da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), na qual, após a propositura da ação pelo Ministério Público, a parte demandada é notificada para apresentar defesa prévia e, a partir do exame destas duas peças processuais (petição inicial e manifestação da parte contrária), o juiz deve decidir sobre o recebimento da ação (art. 17, §8º, da Lei 8.429/1992).²

As frequentes reportagens jornalísticas sobre a corrupção, a exemplo dos escândalos envolvendo a JBS e a Petrobrás, têm levado a opinião pública a almejar punições mais severas e céleres aos agentes que praticam atos de improbidade.³ Como consequência,

¹ Como destaca Paulo Modesto: “Os desmandos a que fomos submetidos durante o regime militar e depois por administradores que se arvoraram a donos e iluminados senhores da coisa pública talvez nos tenham ensinado que o exercício do poder no Estado, para ser serviço, atividade de destinação pública, em favor da coletividade e não dos exercentes transitórios do poder, exige antes de tudo responsabilidade e controle” (MODESTO, Paulo. O controle jurídico do comportamento ético da Administração Pública no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 209, jul. 1997, p. 72).

² Art. 17 §§ 8º e 9º da Lei 8.419/1992: “Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.” (BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 1º jul.2019).

³ Conforme Gustavo Justino Oliveira e Gustavo H. C. Schiefler: “Não se pode ignorar que muitas ações de improbidade administrativa contemporâneas estão circunscritas em um macrocontexto de conhecimento público e notório, cotidianamente retratado pela mídia brasileira. Os atos de improbidade administrativa descritos nas petições iniciais estão frequentemente inseridos em supostos esquemas de corrupção análogos àqueles investigados na denominada Operação Lava Jato – embora, é claro, esses casos análogos tenham menor expressão”. (OLIVEIRA, Gustavo Justino; SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. *Justa causa e juízo de prelibação (admissibilidade) na ação de improbidade administrativa*: proteção e preservação dos direitos e garantias dos requeridos frente à busca de maior eficiência judicial no combate à corrupção na era da

também se tem observado postura mais punitivista do Poder Judiciário, que tem optado por receber ações de improbidade, ainda que não exista lastro probatório suficiente para demonstrar justa causa, como apontam diversos autores sobre o tema estudados ao longo do trabalho.

Nesse cenário, verifica-se que o aforismo *in dubio pro societate*⁴ – em tradução livre, “na dúvida, decide-se em favor da sociedade” – tem sido utilizado como justificativa para permitir o prosseguimento das ações de improbidade. A aplicação desse aforismo é fruto da interpretação dada pela jurisprudência de que o art. 17, §6º da LIA determinaria o recebimento das ações, quando presentes indícios suficientes da existência do ato de improbidade. Mencione-se que o primeiro julgado de recebimento das ações de improbidade sob esse fundamento encontrado no Superior Tribunal é datado de 21 de maio de 2009, qual seja, o Recurso Especial 1108010/SC, de relatoria do Min. Herman Benjamin, tendo a jurisprudência desse tribunal servido de base para decisões dos tribunais estaduais.

O objetivo geral do presente trabalho, assim, foi verificar a aplicabilidade do aforismo *in dubio pro societate* pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) e pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) na fase de recebimento das ações de improbidade, analisando a compatibilidade desse aforismo com as seguintes garantias constitucionais dos acusados: presunção de inocência (art.5º, LVII) e motivação das decisões (art. 93, IX), cabendo destacar que o dever de motivação considera também o art. 20 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, inserido pela Lei nº 13.655/2018, que veda o uso de valores jurídicos abstratos, a exemplo do *in dubio pro societate*, sem observar os efeitos práticos da decisão.⁵

A expectativa, mencione-se, era de que a inclusão do art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) tivesse incentivado os julgadores a adotarem uma postura mais garantista na análise das ações de improbidade, sem se deixar levar pelo sensacionalismo midiático. Mas não foi o que essa pesquisa constatou. O novo dispositivo não parece ter surtido qualquer efeito na jurisprudência – pelo menos, no período analisado.

Esclareça-se que a escolha específica das ações de improbidade decorreu da sua proximidade com o direito penal, tendo em vista que o aforismo *in dubio pro societate* advém desse ramo do direito, bem como em virtude de a semelhança de procedimento – no que tange

Operação Lava Jato. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3881760/mod_resource/content/0/Artigo25anosLIArevSinteseProfJustinoeProfSchieflerjul2017.pdf. Acesso em: 13 jul. 2018).

⁴ A classificação do *in dubio pro societate* como aforismo será desenvolvida na seção 3.1 do presente trabalho.

⁵ BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm. Acesso em: 6 jul. 2019.

à existência de uma fase preliminar que antecede o recebimento da ação – exigir maior cautela do julgador por seus efeitos mais nocivos ao réu.

Constituíram objetivos específicos da presente dissertação: a) entender a fase preliminar da ação de improbidade; b) estudar a origem do *in dubio pro societate*, analisando comparativamente a aplicação desse aforismo no Direito Penal e no Direito Administrativo; c) avaliar a aplicação do *in dubio pro societate* à luz das garantias constitucionais citadas; d) examinar a aplicabilidade do *in dubio pro societate* no âmbito do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, verificando as hipóteses em que a decisão avaliou as suas possíveis consequências no mundo jurídico (art. 20 da LINDB).

O problema que orienta o presente trabalho parte da seguinte indagação: as decisões do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Justiça de Minas Gerais fundamentadas predominantemente no *in dubio pro societate* são compatíveis com a presunção de inocência prevista no art. 5º, LVII da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) e com o dever de motivação adequada, nos termos do art. 93, IX da CF/88 combinado com o art. 20 da LINDB?

Considerando que o ato ímprobo é conduta de “imoralidade administrativa qualificada”⁶ e que a constatação da improbidade depende de processo de adequação típica à semelhança do Direito Penal, tem-se, como hipótese de pesquisa: as decisões de recebimento das ações de improbidade com fundamento no *in dubio pro societate* violam as garantias constitucionais do acusado quanto à presunção de inocência e ao direito a uma decisão motivada, na medida em que o aforismo parte da presunção de culpabilidade do acusado, uma vez que a dúvida permite o prosseguimento do feito e, ainda, os atos judiciais reproduzem esse valor jurídico abstrato sem analisar as consequências da decisão.

Para responder à questão proposta, partiu-se da vertente de pesquisa jurídico-sociológica, visto tratar-se das relações normativas da legislação de regência com sua aplicação fática, nesse caso, oriunda da jurisprudência sobre o assunto.⁷

Para apresentação dos resultados da pesquisa, tendo em vista sua natureza e o fenômeno analisado, foi utilizado o método de abordagem indutivo-dialético, uma vez que

⁶ De acordo com Fábio Medina Osório, para constatação da improbidade, não bastaria analisar “a dimensão puramente objetiva da moral administrativa”, isto é, a desobediência de valores éticos institucionais, sendo necessário avaliar também a “dimensão subjetiva da imoralidade administrativa”, razão pela qual classifica a conduta ímproba como “imoralidade administrativa qualificada”. Ele exemplifica seu raciocínio indicando que “o agente público leal, na perspectiva da probidade, não é unicamente quem jamais infringe quaisquer de seus deveres públicos, mas quem não chega a certos níveis ou degraus de agressão, culposa ou dolosamente” (OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 155-157).

⁷ DIAS, Maria Tereza Fonseca; GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. *(Re)Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 24.

foram feitas constatações gerais a partir da análise de um pequeno espaço amostral da jurisprudência do STJ e do TJMG, conforme critérios que serão detalhados a seguir. Ressalte-se que foram levantados dados de natureza primária, como legislação e decisões dos STJ e TJMG, bem como dados de natureza secundária, como a bibliografia especializada.

A fim de verificar a aplicação desse aforismo, foi feita consulta de jurisprudência no Superior Tribunal de Justiça e no Tribunal de Justiça de Minas Gerais para verificar em quais ações o *in dubio pro societate* foi utilizado para justificar o recebimento de ações de improbidade, tendo sido considerados os acórdãos proferidos de 26 de abril de 2017 até 26 de abril de 2019, tendo em vista a data da publicação da Lei nº 13.655/2018, que alterou a LINDB.

A pesquisa foi realizada pelos vocábulos “*improbidade*” e “*in dubio pro societate*”, tendo sido analisados 47 (quarenta e sete) acórdãos do STJ e 75 (setenta e cinco) do TJMG, a partir dos seguintes critérios:

- Número do processo
- Relator
- Câmara/Turma
- Data de julgamento
- Data de publicação
- Divergência: sim ou não
- Enquadramento na LIA: art. 9º, 10º, 10-A ou 11 ou não menciona⁸
- Decisão recorrida (1ª instância no caso do TJMG e tribunal estadual, no caso do STJ): recebimento ou rejeição da inicial
- Decisão do TJMG/STJ: recebimento da inicial, rejeição da inicial ou anulação da decisão
- Justa causa: analisada pelo órgão julgador (sim ou não)
- Presunção de inocência: analisada pelo órgão julgador (sim ou não)
- Dever de motivação: analisado pelo órgão julgador (sim ou não)
- LINDB: analisada pelo órgão julgador (sim ou não)
- Consequência da decisão: analisada pelo órgão julgador (sim ou não)
- Indisponibilidade de bens: analisada pelo órgão julgador (sim ou não)

⁸ Em razão de muitos acórdãos não indicarem os incisos do enquadramento na LIA, optou-se por referenciar apenas o caput, a fim de identificar se se trata de enriquecimento ilícito, dano ao erário, benefício tributário ou violação a princípios.

Além dos critérios comuns para ambos os tribunais detalhados acima, no STJ foi analisada também a existência de entendimentos sumulados que impediam o prosseguimento do recurso. No TJMG, por seu turno, analisou-se se já havia sido proferida sentença após o recebimento da ação de improbidade, tendo como data de corte 1º de agosto de 2020, data em que se concluiu o levantamento dos dados, conforme critérios a seguir:

- Houve dilação probatória? Sim, não, informação insuficiente (nos casos em que não foi possível o acesso ao inteiro teor da sentença, por se tratar de processo físico de comarca distinta de Belo Horizonte) ou não se aplica (quando não havia sentença ou quando foi formalizado acordo entre as partes).
- Sentença: procedente o pedido da inicial, improcedente o pedido da inicial ou não se aplica (quando ainda não havia sentença ou quando foi formalizado acordo entre as partes).
- Apelação: procedente o pedido da inicial, improcedente o pedido da inicial ou não se aplica (nos casos em que ainda não houve interposição ou julgamento do citado recurso).

Cabe mencionar que esta dissertação está dividida em seis capítulos, a contar da presente introdução, que constitui o Capítulo 1. No Capítulo 2, preliminarmente, apresenta-se o estudo doutrinário realizado sobre as ações de improbidade, a fim de que se possa entender a origem desse instrumento e o funcionamento da fase de recebimento da ação. Nesse capítulo também se trata do substitutivo do Projeto de Lei nº 10.887/2018, que prevê expressamente a rejeição da inicial em caso de dúvida sobre a responsabilidade do agente, o que parece representar uma tentativa de afastar o uso desmedido do *in dubio pro societate*.

Em seguida, no Capítulo 3, aprofunda-se a pesquisa acerca do surgimento do *in dubio pro societate*, sua expansão para as ações de improbidade e sua natureza de aforismo. No Capítulo 4, por sua vez, são estudadas as garantias constitucionais da presunção de inocência e do dever de motivação pelo Judiciário, analisando-se, posteriormente, como o *in dubio pro societate* se conecta com essas duas garantias.

No Capítulo 5 é apresentado o resultado da consulta ao Superior Tribunal de Justiça e ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Por fim, no Capítulo 6, apresentam-se breves conclusões sobre o resultado da pesquisa.

2 AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: TIPIFICAÇÃO E PRINCIPAIS ASPECTOS PROCESSUAIS⁹

Para responder à questão proposta no presente trabalho, é necessário entender o conceito jurídico de improbidade administrativa, oriundo da Constituição de 1988 e da LIA, bem como tratar brevemente dos aspectos processuais relativos ao processo judicial, especialmente no que tange à fase preliminar e do Projeto de Lei que tramita no Congresso para alteração da citada lei.

2.1 Conceito constitucional de improbidade administrativa

A expressão “ato de improbidade administrativa” surgiu com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, cujo art. 37, § 4º, previu que: “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.”¹⁰

A inserção dessa expressão foi fruto da consagração da moralidade como princípio autônomo previsto pelo *caput* do art. 37 da CF/88,¹¹ o que levou ao fortalecimento de ferramentas de controle da atuação administrativa.¹²

⁹ Os estudos preliminares que originaram esse capítulo compõem parte da seguinte publicação: CRUZ, Maria Gabriela. O ato de improbidade: há ilícito correspondente na França? In: DIAS, Maria Tereza Fonseca; PEREIRA, Flávio Henrique Unes (coord.). *Direito administrativo social e econômico: análise de direito comparado*. São Paulo: Almedina, 2021. No prelo.

¹⁰ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 jul. 2020.

¹¹ Conforme explica Eurico Bitencourt Neto, a Constituição de 1988 fez desaparecer as dúvidas que pairavam quanto à autonomia do princípio da moralidade diante da legalidade: “Certa confusão entre legalidade e moralidade pode ser creditada ao fato de o desvio de poder passar a ser considerado como hipótese de ilegalidade para permitir o controle judicial, já que, na origem, se entendia que se tratava de disciplina interna da Administração e somente esta – em radical concepção da separação de Poderes – poderia sindicá-la tal âmbito. Hoje, no entanto, poucos contestam a autonomia da moralidade administrativa, notadamente entre nós, com a Constituição de 1988, que a consagrou expressa e separadamente, ao lado da legalidade” (BITENCOURT NETO, Eurico. *Improbidade administrativa e violação de princípios*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 81).

¹² Nesse sentido, Marco Augusto Perez afirma que: “É na democracia que se fertilizam os diferentes instrumentos de controle sobre a Administração, como salvaguarda contra o arbítrio e o capricho dos governantes. É justamente por isso que, no Brasil, o período que segue a promulgação da Constituição de 1988 (agora com pouco mais de 25 anos) é justamente aquele em que os mecanismos de controle da Administração passam a ganhar importância material, não somente formal, e a lentamente se efetivar” (PEREZ, Marcos Augusto. *Controle da Administração Pública no Brasil: um breve resumo do tema*. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/noticias/control-da-administracao-publica-no-brasil-um-breve-resumo-do-tema/>. Acesso em: 8 jul. 2018).

É importante mencionar que, mesmo antes da CR/88, já existia no ordenamento jurídico previsão de responsabilização dos agentes que praticavam condutas que ferissem a probidade administrativa.

Conforme afirma Stenio Henrique Sousa Guimarães, desde as Ordenações Filipinas, já havia, no Brasil, previsão de responsabilização dos agentes públicos por atos ilícitos praticados no exercício da função, sendo-lhes “impostas as penas de perda do ofício e obrigação de pagar até vinte vezes mais do que receberam ilicitamente”.¹³

Essa tendência de penalização foi mantida após a independência do país,¹⁴ uma vez que todas as constituições brasileiras republicanas “contemplaram a improbidade como crime de responsabilidade do Presidente da República e dos altos funcionários do Estado”.¹⁵ Exemplificativamente registra-se sua previsão nas diversas constituições brasileiras, a saber:

Constituição de 1891¹⁶

Art. 54 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra: [...] 6º) a probidade da administração; [...].

Constituição de 1934¹⁷

Art. 57 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República, definidos em lei, que atentarem contra: [...] f) a probidade da administração; [...].

Constituição de 1937¹⁸

Art. 85 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República definidos em lei, que atentarem contra: [...] d) a probidade administrativa e a guarda e emprego dos dinheiros público; [...].

Constituição de 1946¹⁹

Art. 89 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição federal e, especialmente, contra: [...] V - a probidade na administração; [...].

Constituição de 1967²⁰

Art. 84 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra a Constituição federal e, especialmente: [...] V - a probidade na administração; [...].

¹³ GUIMARÃES, Stenio Henrique Sousa. *Lei de improbidade ao longo da nossa histórica tupiniquim*. Disponível em: <https://steniohenrique.jusbrasil.com.br/artigos/586188091/lei-de-improbidade-administrativa-ao-longo-da-nossa-historia-tupiniquim>. Acesso em: 1º jul. 2020.

¹⁴ Em relação à Constituição de 1824, Fábio Medina Osório destaca que, apesar da imunidade do imperador prevista no art. 99, “os ministros eram responsáveis e podiam praticar delitos de responsabilidade” (OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 105).

¹⁵ OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 105.

¹⁶ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 10 out. 2019.

¹⁷ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 10 out. 2019.

¹⁸ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, decretada em 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 10 out. 2019.

¹⁹ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 10 out. 2019.

²⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 10 out. 2019.

Constituição de 1969²¹

Art. 82. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra a Constituição Federal e, especialmente: [...] V - a probidade na administração; [...].

Ressalte-se que, a partir da Constituição de 1946, além da responsabilidade criminal, o constituinte passou a prever também o sequestro e perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função.²²

Na atual Constituição de 1988, há a previsão de crime de responsabilidade por violação à probidade na administração. O constituinte, no entanto, inovou ao prever a penalização mediante ação judicial cível, que antes era realizada por meio da via penal ou por investigação no âmbito do próprio Poder Executivo, por meio de processo administrativo. Nesse sentido, explica Denise Luz que:

A responsabilização por improbidade administrativa surge junto com a República como ilícito de natureza político-criminal. A Constituição de 1891 previu, no art. 54, § 6º, como crime de responsabilidade, os atos do presidente que atentassem contra a probidade da administração.

[...]

A previsão da improbidade, para além do direito penal, nasceu com o primeiro Ato Institucional que derrubou a Constituição de 1946 e instaurou um regime de exceção. A originalidade da Constituição de 1988 está em ter conferido o processamento e julgamento de tais ilícitos ao Poder Judiciário, ao passo que o regime anterior atribuía ao Poder Executivo competência para, após investigação sumária, aplicar pena, dentre outras, a perda da função pública, deixando vedada ao Poder Judiciário a sindicância do mérito do ato administrativo em questão.²³

Além disso, a distinção entre as figuras também se verifica pelo fato de que o crime de responsabilidade era previsto apenas para agentes políticos do alto escalão do governo, enquanto a Lei nº 8.429/1992 (que regulamentou o art. 37, §4º da Constituição Federal) passou a prever que qualquer pessoa que exerça mandato, cargo ou função pública, inclusive em entidades que não integram a Administração Pública, mas da qual recebem algum tipo de benefício, estará sujeito às penalidades administrativas.²⁴

²¹ BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília: Senado Federal, 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 10 out. 2019.

²² Mencione-se que, apesar do recorte para o histórico da proteção da probidade nas Constituições da República, não se desconhece que a Lei nº 3.164/1957 (Lei Pitombo-Godói Ilha) e a Lei nº 3.502/1958 (Lei Bilac Pinto), regulamentaram o sequestro e a perda de bens nos casos de enriquecimento ilícito por influência ou abuso do cargo ou função.

²³ LUZ, Denise. *Direito administrativo sancionador judicializado: improbidade administrativa e devido processo – aproximações e distanciamentos do direito penal*. Curitiba: Juruá, 2014. *E-book*.

²⁴ Art. 1º. Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei. (BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe

Também o terceiro que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta estará sujeito a penalização pela Lei nº 8.429/1992 (art. 3º). Em decisão recente, o STJ entendeu que o particular que recebe subvenção, benefício ou incentivo público seria equiparado a agente público pelo parágrafo único do art. 1º da LIA, razão pela qual poderia figurar sozinho no polo passivo em ação de improbidade administrativa.²⁵

O art. 37 da CR/88 ainda inovou em relação às constituições anteriores ao prever como sanção não somente medidas ressarcitórias, mas também a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública.

A novidade constitucional é descrita por Fábio Medina Osório da seguinte forma:

O enfoque de todas as Constituições republicanas, desde 1891, salvo a de 1988, foi o da improbidade como fenômeno político penal, sem destacar *numen iure* como modalidade autônoma de ilícito, independentemente dos delitos de responsabilidade. Esse era o sentido terminológico que se emprestava à improbidade administrativa, tratada singularmente como improbidade, no âmbito constitucional precedente a 1988, mas somente *en passant* considerada também ilícito distinto do campo da responsabilidade política.

[...]

É na Constituição Federal de 1988, portanto, que a improbidade administrativa foi tratada como ilícito de responsabilidade e ilícito extrapenal, num movimento inovador e desprezado da tradição constitucional. São duas definições distintas, diretamente inseridas na Constituição Federal: a primeira seguindo a tradição das Constituições republicanas, denotando o fenômeno da responsabilidade dos altos mandatários do povo, ao passo que a segunda inaugurando uma inédita modalidade sancionadora, transcendendo os limites penais, intimamente ligada ao direito administrativo.²⁶

Ressalte-se que, apesar de a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prever as sanções aplicáveis aos atos de improbidade, o constituinte não apresentou o

sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 1º jul.2019)

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

²⁵ Trata-se de decisão proferida no âmbito do REsp nº 1845674 / DF, de relatoria do Ministro GURGEL DE FARIA - PRIMEIRA TURMA, julgado em 01/12/2020. No recurso em questão, o relator, apesar de reconhecer que em regra seria "inviável o manejo da ação civil de improbidade exclusivamente contra o particular, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda", no caso, entendeu que por se tratar irregularidades na aplicação de recursos federais repassados para o Instituto Projeto Viver para execução de convênio, a ONG se enquadraria na hipótese do parágrafo único do art. 1º da LIA e, por consequência, seu gestor seria equiparado a agente público.

²⁶ OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 107.

conceito de improbidade, deixando para o legislador infraconstitucional fazê-lo. Nesse sentido, foi publicada a Lei nº 8.429/1992, na qual foram detalhadas as condutas ensejadoras da improbidade administrativa e o rito processual que tais ações seguiriam.

2.2 Tipificação do ato de improbidade administrativa pela Lei nº 8.429/1992

A Lei nº 8.429/1992 previu que são atos ímprobos aqueles que importem em enriquecimento ilícito (art. 9º), causem prejuízos ao erário (art. 10), que decorram da concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10-A, incluído pela Lei Complementar nº 157/2016) ou atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11).²⁷ Não foi apresentado, porém, um conceito claro de improbidade – que ficou, portanto, sob investigação da doutrina. Nesse sentido, Eurico Bitencourt Neto explica que:

Em vista da amplitude da Lei n. 8.429/1992, pode-se falar em conceito de improbidade administrativa que significa deslealdade, incúria contra o coração do sistema jurídico-administrativo. É a violação dos valores fundamentais que presidem a atuação administrativa do Estado, albergados nos princípios que a sustentam. Pode-se, desse modo, dizer que a violação dos princípios da Administração Pública, intencionalmente, quando em jogo valores fundamentais do sistema, configuram desleixo para com deveres essenciais que formam a Moral administrativa. Improbidade administrativa, em especial a tratada no citado artigo, é o conceito que se aproxima daquele mais amplo, o de moralidade administrativa.²⁸

No mesmo sentido, Fábio Medina Osório considera que a improbidade administrativa seria uma “imoralidade administrativa qualificada”.²⁹ De maneira mais detalhada, esse autor expõe que a probidade envolveria não somente o dever de atuar para satisfação dos interesses da Administração Pública, mas também em “balizamentos éticos ligados a vetores de eficiência e boa gestão”,³⁰ ressaltando ainda a necessidade de análise da dimensão subjetiva da conduta do agente para configuração da improbidade administrativa.

A delimitação do conceito de improbidade pela doutrina, portanto, está intrinsecamente ligada à moralidade administrativa. Ocorre que o conceito de moralidade administrativa seria insuficiente para garantir a segurança jurídica necessária para aplicação

²⁷ BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 3 jun. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 1º jul. 2019.

²⁸ BITENCOURT NETO, Eurico. *Improbidade administrativa e violação de princípios*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 118.

²⁹ OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 155.

³⁰ *Ibidem*, p. 47.

de penalidade em razão da prática de ato de improbidade. Hely Lopes Meirelles, Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes consideram que:

A fluidez do conceito “moralidade administrativa” exige que o ato de improbidade seja devidamente tipificado em lei, não bastando a existência de dúvidas ou questionamentos quanto à sua oportunidade e conveniência (que se encontram dentro da discricionariedade do administrador público e são imunes ao controle judicial), mormente quando inexistente o prejuízo pecuniário ao patrimônio público.³¹

Em se tratando de espécie do Direito Administrativo Sancionador, Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Flávio Amaral Garcia ressaltam que “é direito fundamental dos administrados que as normas que fixem infrações e respectivas sanções administrativas permitam uma aferição objetiva de previsibilidade de modo que possa orientar as suas condutas”.³²

Trata-se de exigência decorrente do princípio da reserva legal (art. 5º, XXXIX, da CR/88), segundo o qual “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”. Fábio Medina Osório assevera que, em decorrência desse princípio, não é “possível que o legislador outorgue, de forma total e completa, a competência tipificante à autoridade administrativa, pois assim estaria esvaziando o princípio da legalidade”,³³ na medida em que não haveria lei anterior que o definiria, sendo definido caso a caso pelo aplicador do direito.

A determinação da conduta, nesse contexto, é a forma de garantir segurança jurídica aos administrados, permitindo que eles tenham conhecimento prévio dos tipos delitivos de maneira clara e possam evitar praticá-los. Como explica Luísa Cristina Pinto e Netto:

As normas restritivas de direitos fundamentais têm que se revestir de determinabilidade, clareza e densidade de forma que os titulares dos direitos fundamentais saibam o que esperar da atuação estatal restritiva. De pouco adiantaria a reserva de lei se essa pudesse ser indeterminada. Em primeiro lugar, a concreção da previsão legal seria transferida para outras instâncias estatais. Em segundo lugar, o indivíduo não teria segurança para pautar as suas ações, não saberia quais delas seriam merecedoras da proteção jusfundamental. Nesse sentido, fala-se inclusive que a determinabilidade é um elemento da proibição de excesso, pois uma restrição

³¹ MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, p. 348.

³² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; GARCIA, Flávio Amaral. A principiologia no Direito Administrativo Sancionador. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 11, n. 43, out./dez. 2013. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=98862>. Acesso em: 19 jul. 2020.

³³ OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 206.

veiculada por enunciados legais pouco densos viabiliza restrições concretas desproporcionais.³⁴

Quanto ao tema, o ministro Dias Toffoli, no julgamento do RE 656558/SP³⁵, que discutia a (in)ocorrência de ato de improbidade tipificado no art. 11, *caput* e inciso I, da Lei nº 8.429/1992 na contratação de escritório de advocacia por inexigibilidade de licitação, manifestou-se no sentido de que a interpretação a ser dada à tipificação aberta deve estar em consonância com a Constituição Federal de 1988, não se permitindo que o Judiciário, de maneira arbitrária e contrária aos princípios da legalidade e separação de poderes, amplie as hipóteses de sancionamento, afastando da vida pública ou punindo aqueles que agem de boa-fé. Votou, portanto, por negar provimento ao recurso interposto pelo Ministério Público que requeria a condenação dos agentes.³⁶ O julgamento do caso pelos demais ministros, no entanto, ainda não ocorreu.

Com efeito, como forma de adequar as condutas vagas da Lei nº 8.429/1992 às limitações da CR/88, Fábio Medina Osório considera que seria necessário um processo de adequação típica para que haja sancionamento, isto é, um “processo de raciocínio jurídico revestido de peculiaridades e vinculado a parâmetros de segurança jurídica”,³⁷ sendo necessário, ainda, avaliar a responsabilidade subjetiva do agente.

Também Fernando Capez entende que, em razão da abrangência dos tipos da LIA, deve ser aplicada a teoria da imputação objetiva aos atos de improbidade, averiguando-se o “conteúdo do ato de improbidade administrativa do ponto de vista material, classificando-o em proibido ou permitido”,³⁸ bem como se deve analisar a existência do elemento volitivo do agente (imputação subjetiva). Nesse sentido, esse autor entende que, para configurar ato típico de improbidade administrativa, devem-se observar três requisitos, quais sejam:

³⁴ NETTO, Luísa Cristina Pinto e. Breves reflexões sobre a Lei de Improbidade Administrativa à luz dos direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública - RBEFP*, Belo Horizonte, v. 2, n. 4, jan./abr. 2013. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=91215>. Acesso em: 17 jun. 2019.

³⁵ Luciano Ferraz comentou a decisão AI 7981.811/SP, que deu origem ao RE 656558/SP ressaltando o equívoco do STJ em considerar que o ato de improbidade seria um reflexo automático da ilegalidade da contratação. Na visão do autor, “não se pode confundir, sob pena de banalização dos conceitos, a ilegalidade (mesmo que patente) com a improbidade administrativa, que pressupõe lesão dúplice e simultânea a regras e princípios (moralidade, boa fé), existindo ações civis públicas adequadas para ambos os casos no nosso ordenamento jurídico”. (FERRAZ, Luciano. Entre os conceitos de ilegalidade e improbidade administrativa. *Revista Consultor Jurídico*, jul. 2016. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2016-jul-07/interesse-publico-entre-conceitos-ilegalidade-improbidade-administrativa#_ftn1. Acesso em: 20 jun. 2019).

³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 656.558/SP. Relator: Ministro DIAS TOFFOLI. A íntegra do voto está disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE_656558DT.pdf.

³⁷ OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 280.

³⁸ CAPEZ, Fernando. *Improbidade administrativa: limites constitucionais*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 292.

TIPICIDADE FORMAL (o ato de improbidade e o crime devem estar formalmente definidos em lei) + TIPICIDADE MATERIAL (trata-se da verificação do conteúdo material do crime ou do ato de improbidade, por meio dos princípios da ofensividade, da insignificância, alteridade, intervenção mínima etc.) + DOLO OU CULPA.³⁹

Fernando Capez entende que, sem prejuízo desses critérios para condenação, também deverá ser demonstrada “a ilicitude do ato de improbidade, com análise de eventuais causas excludentes do ato de improbidade (exercício regular de direito, estrito cumprimento do dever legal, estado de necessidade)”⁴⁰ e também a culpabilidade do agente, isso é, a inoportunidade de “inexigibilidade de conduta diversa e ausência de potencial consciência da ilicitude em fase do erro de proibição inevitável”.⁴¹

Em outras palavras, para condenação por ato de improbidade, não basta que a conduta se enquadre nas hipóteses da Lei nº 8.429/1992, sendo necessário demonstrar, à semelhança do direito penal, a ofensa ao bem jurídico protegido, a existência do elemento volitivo do agente, entre outros requisitos, para que se evitem arbítrios nas condenações efetuadas com base nos tipos abertos da LIA.

Em relação à culpabilidade, assim o art. 10 da Lei nº 8.429/1992 prevê expressamente a atuação culposa: “constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa”. Igualmente, o art. 5º, ao tratar da lesão ao patrimônio público, indica que ela poderá ser fruto de “ação ou omissão, dolosa ou culposa”.

Na visão de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, seria uma falha do constituinte a previsão de culpa apenas no caso de lesão ao erário.⁴² Para Luísa Cristina Pinto e Netto, “o significado de improbidade repele a ideia de conduta meramente culposa ou voluntária”⁴³, exigindo intenção viciada, apontando uma desproporção na “norma que prevê como improbidade conduta culposa”.⁴⁴

³⁹ Conforme explica Fernando Capez, por tipicidade material deve-se entender que a conduta colocou em risco o bem jurídico tutelado (ofensividade); a lesão possui relevância mínima (insignificância), e que há proporcionalidade entre a sanção e a lesão (intervenção mínima) (CAPEZ, Fernando. *Improbidade administrativa: limites constitucionais*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 337).

⁴⁰ *Ibidem*, p. 342-343.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Sobre o tema, transcrevem-se os ensinamentos dessa autora: “Dos três dispositivos que definem os atos de improbidade, somente o artigo 10 fala em ação ou omissão, dolosa ou culposa. E a mesma ideia de que, nos atos de improbidade causadores de prejuízo ao erário, exige-se dolo ou culpa, repete-se no artigo 5º da lei. É difícil dizer se foi intencional essa exigência de dolo ou culpa apenas com relação a esse tipo de ato de improbidade, ou se foi falha do legislador, como tantas outras presentes na lei. A probabilidade de falha é a hipótese mais provável, porque não há razão que justifique essa diversidade de tratamento” (DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito administrativo*. 30. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. E-book).

⁴³ NETTO, Luísa Cristina Pinto e. Breves reflexões sobre a Lei de Improbidade Administrativa à luz dos direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública - RBEFP*, Belo Horizonte, v. 2, n. 4, jan./abr.

O Superior Tribunal de Justiça possui, por seu turno, decisões no sentido de que, para os atos ímprobos previstos nos arts. 9º e 10, seria necessária a demonstração de dolo, conforme se extrai do julgado exemplificativo apresentado a seguir, fruto de recurso especial contra acórdão do Tribunal de Justiça de Goiás, que entendeu que o gestor público municipal e a sociedade empresária por ele contratada, ao realizarem procedimento licitatório sabidamente ilícito e firmarem contrato de serviço de limpeza urbana por preço superior ao de mercado praticaram ato de improbidade:

Este Tribunal Superior encampa o entendimento segundo o qual, para a caracterização do ato de improbidade administrativa, é necessário o exame do elemento subjetivo, qual seja, dolo nas condutas tipificadas nos arts. 9º e 11 ou, ao menos, culpa grave, quanto às condutas do art. 10 da Lei n. 8.429/1992. Precedentes.⁴⁵

Esse posicionamento encontra-se refletido na seguinte tese extraída da jurisprudência do STJ, segundo a qual

É inadmissível a responsabilidade objetiva na aplicação da Lei 8.429/1992, exigindo-se a presença de dolo nos casos dos arts. 9º e 11 (que coíbem o enriquecimento ilícito e o atentado aos princípios administrativos, respectivamente) e ao menos de culpa nos termos do art. 10, que censura os atos de improbidade por dano ao Erário.⁴⁶

Comentando essa tese, Rafael Maffini destacou que, para configuração dos atos de improbidade, bastaria o dolo genérico, isto é, bastaria a “simples vontade consciente de aderir à conduta, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica – ou, ainda, a simples anuência aos resultados contrários ao Direito”.⁴⁷

Flávio Henrique Unes Pereira e Márcio Cammarosano, contudo, argumentam que “sob a tese do ‘dolo genérico’, constata-se o risco de responsabilização objetiva da conduta do agente, a revelar mal ainda maior, ao menos, considerando a Constituição da República de

2013. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=91215>. Acesso em: 17 jun. 2016.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1671819/GO, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/03/2021, DJe 12/03/2021. Esclareça-se que, no caso, o voto condutor do acórdão não obsteu a análise do recurso por entender que a análise da caracterização do dolo dependeria de revolvimento de matéria fática.

⁴⁶ MAFFINI, Rafael. É inadmissível a responsabilidade objetiva na aplicação da Lei 8.429/1992, exigindo-se a presença de dolo nos casos dos arts. 9º e 11 (que coíbem o enriquecimento ilícito e o atentado aos princípios administrativos, respectivamente) e ao menos de culpa nos termos do art. 10, que censura os atos de improbidade por dano ao Erário. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; NOHARA, Irene Patrícia (coord.). *Teses jurídicas dos tribunais superiores*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, v. 2, n. 2, versão eletrônica).

⁴⁷ *Ibidem*.

1988”⁴⁸. Justificaram esse posicionamento indicando que o dolo genérico, da forma que estava sendo utilizado nos precedentes por eles analisados, “blindaria o julgador do dever de motivar sua decisão a partir do contexto fático”, de modo que bastaria “a mera violação à norma, em relação à qual não se pode alegar desconhecimento” para que fosse configurado o ato de improbidade⁴⁹. Concluem, assim que,

superada a tese da indispensabilidade do dolo nas hipóteses previstas nos arts. 9º e 11, da Lei de Improbidade, o desafio está na devida avaliação da conduta do agente que revele a sua vontade em atingir o resultado vedado pela norma, à luz do contexto fático e não apenas da mera violação à lei, sob pena de se consagrar a responsabilidade objetiva em matéria de improbidade administrativa. Indispensável observar que de um comportamento voluntário (causa) não se pode concluir, ipso facto, necessariamente, que o resultado (efeito) tenha sido também pretendido direta ou indiretamente pelo agente.⁵⁰

Com efeito, considerando as penalidades gravosas da LIA, na linha defendida por Flávio Henrique Unes Pereira e Márcio Cammarosano, entende-se que não basta a voluntariedade do agente, sendo necessário que o juiz avalie, de maneira motivada, se havia intenção quanto aos resultados do ato ímprobo.

No que tange aos terceiros beneficiados, Paulo Henrique dos Santos Lucon e Guilherme Recena Costa explicam que uma leitura apressada da expressão “dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”, contida no art. 3º da LIA, poderia gerar a impressão de que esse dispositivo descreve “uma conduta neutra”, que permite sancionar “o particular ainda que não tenha agido com dolo ou culpa”.

Esse raciocínio, contudo, estaria em desconformidade com o Direito Sancionador, que exige presença do elemento subjetivo para a aplicação de sanção. Nesse sentido, esses autores defendem que é necessário que o terceiro tenha ciência da origem ilícita e que aja de má fé para que seja punido, ressaltando que, pela própria presunção de validade ou legitimidade dos atos da Administração Pública, deve-se proteger a confiança do terceiro de boa-fé.⁵¹

⁴⁸ PEREIRA, Flávio Henrique Unes; CAMMAROSANO, Márcio. Improbidade administrativa e a jurisprudência do STJ. *Revista CEJ*. Brasília, Ano XVII, n. 61, p. 115-121, set./dez. 2013. Disponível em: http://capa.tre-rs.gov.br/arquivos/CAMMAROSANO_improbidade.pdf. Acesso em: 05 out. 2020.

⁴⁹ PEREIRA, Flávio Henrique Unes; CAMMAROSANO, Márcio. Improbidade administrativa e a jurisprudência do STJ. *Revista CEJ*. Brasília, Ano XVII, n. 61, p. 115-121, set./dez. 2013. Disponível em: http://capa.tre-rs.gov.br/arquivos/CAMMAROSANO_improbidade.pdf. Acesso em: 05 out. 2020.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ LUCON, Paulo Henrique dos Santos; COSTA, Guilherme Recena. A prova e a responsabilidade de terceiros contratantes com o Poder Público na ação de improbidade administrativa. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos; COSTA, Eduardo José da Fonseca; COSTA, Guilherme Recena (coord.). *Improbidade administrativa: aspectos processuais da Lei nº 8.429/92*. São Paulo: Malheiro, 2015, p. 365-366. Quanto ao tema, ver também artigo de Luciano Ferraz que relata os equívocos da jurisprudência sobre o tema e as razões para não aprovação da proposta de enunciado das Jornadas de Direito Administrativo, a qual previa

Dessa forma, fica evidente que o objetivo da Lei de Improbidade Administrativa é punir o agente desonesto, assim entendido como aquele que pratica o ato de forma volitiva.⁵² Não se almeja, contudo, sancionar o administrador que, imbuído de boa-fé, por inabilidade, incorre nos tipos da Lei nº 8.429/1992.

Ainda em relação ao elemento subjetivo, torna-se necessário mencionar que o art. 28 da LINDB estabelece que o “agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.⁵³

O erro grosseiro, na visão de Gustavo Binenbojm e André Cyrino, com a qual se concorda neste trabalho por trazer segurança jurídica ao administrador público, seria conceito siamês da culpa, “no que se refere à possibilidade de responsabilização pessoal”.⁵⁴

Essa culpa, porém, deve ser grave, conforme estabelece o art. 12, §1º do Decreto nº 9.830/2019 (que regulamenta a Lei nº 13.665/2018), segundo o qual “Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia”.⁵⁵ Pelo citado Decreto exige-se ainda prova nos autos que demonstre o erro grosseiro, não sendo suficiente a prova do resultado danoso ou a existência de dano ao erário (art. 12, §2º a §5º do Decreto nº 9.830/2019)⁵⁶.

que “o beneficiário do ato questionado na ação de improbidade administrativa não pode ser incluído no polo passivo da demanda, sem que haja fundados indícios de que tenha concorrido, com dolo ou culpa grave, para a sua consumação”. (FERRAZ, Luciano. Improbidade administrativa para primeiros e terceiros. Revista Consultor Jurídico, set. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-17/interesse-publico-improbidade-administrativa-primeiros-terceiros>. Acesso em 3 out. 2020).

⁵² Conforme explica Aristides Junqueira Alvarenga, “[...] difícil, se não impossível, excluir o dolo do conceito de desonestidade e, conseqüentemente, do conceito de improbidade, tornando-se inimaginável que alguém possa ser desonesto por mera culpa, em sentido estrito, já que, ao senso de desonestidade estão jungidas as ideias de má-fé, de deslealdade, a denotar presente o dolo” (ALVARENGA, Aristides Junqueira. Reflexões sobre improbidade administrativa no direito brasileiro. In: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. *Improbidade administrativa – questões polêmicas e atuais*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 89).

⁵³ BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 26 abr. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm. Acesso em: 10 jan. 2020.

⁵⁴ BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O art. 28 da LINDB - a cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, p. 203-224, nov. 2018. Disponível em: <http://biblioteca.digital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77655#:~:text=28%20da%20Lei%20de%20Introdu%C3%A7%C3%A3o,podem%20estar%2C%20eventualmente%2C%20errados>. Acesso em: 10 jan. 2020.

⁵⁵ BRASIL. Decreto nº 9830/2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm. Acesso em: 6 ago. 2020.

⁵⁶ BRASIL. Decreto nº 9830/2019. *Op. Cit.* Comentando a regulamentação realizada pelo Decreto, Flávio Unes destaca que o art. 12 serviu para afastar a “confusão entre a mera voluntariedade do ato e a demonstração do elemento subjetivo” (PEREIRA, Flávio Henrique Unes. Ao bom ou ao mau agente público, a quem interessa a regulamentação da LINDB. Jota [on-line]. Disponível em: [https://www.jota.info/opiniao-e-](https://www.jota.info/opiniao-e)

Interessante notar, que ao classificar como erro grosseiro apenas atos decorrentes de culpa grave, a LINDB revoga parcialmente o art. 10 da Lei nº 8.984/1992, quanto a possibilidade de responsabilização do agente por culpa simples⁵⁷. Além disso, a definição dada pelo Decreto parece afastar a interpretação que vinha sendo dada pelo Tribunal de Contas da União, em especial, no Acórdão 2860/2018, no qual o erro grosseiro foi associado pelo relator Augusto Sherman à conduta do agente público que “distancia-se daquela que seria esperada do administrador médio”⁵⁸.

Mencione-se que a temática quanto ao elemento subjetivo do ato de improbidade está em debate na Câmara dos Deputados. O Projeto de Lei nº 10.887/2018, apresentado pelo Deputado Roberto Lucena, sugere que seja excluída a referência aos atos de improbidade cometidos por culpa, e seu substitutivo vai além, na medida em que prevê que somente se considerará dolo “a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito [...] não bastando a voluntariedade do agente”.⁵⁹

Na justificativa do Projeto de Lei nº 10.887/2018 consta que: “não é dogmaticamente razoável compreender como ato de improbidade o equívoco, o erro ou a omissão decorrente de uma negligência, uma imprudência ou uma imperícia”, ressalvando que, nos casos de culpa, a responsabilização do agente deve ser apenas de ressarcimento, por meio de ação própria (e não de improbidade administrativa).⁶⁰

analise/artigos/ao-bom-ou-ao-mau-agente-publico-a-quem-interessa-a-regulamentacao-da-lindb-15062019. Acesso em: 2 jul. 2020).

⁵⁷ Quanto ao tema, ver FERRAZ, Luciano. Alteração da LINDB revoga parcialmente Lei de Improbidade Administrativa. *Revista Consultor Jurídico*, maio 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-10/interesse-publico-alteracao-lindb-revoga-parcialmente-lei-improbidade>. Acesso em 2 jul. 2020.

⁵⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2860/2018 - Plenário, julgado em 05/12/2018. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2860%2520ANOACORDAO%253A2018/DIRELEVANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em: 6 ago. 2020. Cumpre mencionar que, no citado acórdão, o Ministro Bruno Dantas, em sua declaração de voto, já havia expressado o entendimento de que não deveria se confundir erro grosseiro com “um mero desvio de conduta do homem médio”, tendo destacado que, conforme construção doutrinária majoritária, a previsão do art. 28 da Lei nº 13.655/2018 dependeria de “negligência extrema, imperícia ou imprudência extraordinária”, sendo equivalente “à culpa grave”. Sobre a jurisprudência do TCU anterior à LINDB, ver também: FERRAZ, Luciano. Alteração na Lindb e seus reflexos sobre a responsabilidade dos agentes públicos. *Revista Consultor Jurídico*, nov. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-nov-29/interesse-publico-lindb-questao-erro-grosseiro-decisao-tcu>. Acesso em 2 jul. 2020.

⁵⁹ O Projeto de Lei encontra-se disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=ECF8BED7492783906F0F7860EF3E7511.proposicoesWebExterno1?codteor=1687121&filename=PL+10887/2018. Acesso em: 6 ago. 2020. Já o substitutivo está disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1938173&filename=Tramitacao-PL+10887/2018. Acesso em: 6 ago. 2020. Atualmente, esse projeto aguarda aprovação do plenário, sendo que sua última movimentação foi a juntada de Parecer Preliminar de Plenário pelo Deputado Carlos Zarattini, em 25/10/2020.

⁶⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 10887 de 2018. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Autor: Roberto de Lucena – PODE/SP. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=ECF8BED7492783906

Feitas essas considerações, passa-se à análise dos aspectos processuais da improbidade administrativa.

2.3 Aspectos processuais

Em relação aos aspectos processuais da ação de improbidade, serão destacados neste trabalho os pontos que distinguem a ação de improbidade do rito das ações ordinárias previstas no CPC.

Nesse sentido, inicialmente será feito um breve relato sobre os motivos pelos quais a ação de improbidade é considerada uma ação de natureza cível (item 2.3.1) e, posteriormente, serão apresentadas considerações sobre a fase preliminar das ações de improbidade (item 2.3.2), tópico que é subdividido em defesa prévia (2.3.2.1) e juízo de prelibação (2.3.2.2).

2.3.1 Natureza da ação

Como explicitado no item 2.1, apesar de já existir previsão de crime de responsabilidade por ofensa à probidade administrativa, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 inovou ao prever uma sanção que fosse processada pelo judiciário cível.

Sua natureza cível decorre da interpretação do art. 37, §4º da Constituição Federal, que previu a responsabilização por ato de improbidade “sem prejuízo da ação penal cabível”, o que demonstra a separação das instâncias e a natureza cível da ação da Lei nº 8.429/1992.⁶¹

FOF 78 60EF3E7511.proposicoesWebExterno1?codteor=1687121&filename=PL+10887/2018. Acesso em: 6 ago. 2020. p. 19.

⁶¹ Conforme pondera Fernando Capez, “A Constituição Federal, ao tratar dos atos de improbidade administrativa [...] expressamente os colocou em uma situação à parte dos ilícitos penais, na medida em que previu sanções que independem da ação penal cabível, conforme deflui do teor do §4º do art. 37 do Texto Magno” (CAPEZ, Fernando. *Improbidade administrativa: limites constitucionais*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 194). Esse autor ainda problematiza que a Lei nº 8.429/1992, em seu art. 12, ao prever que o agente será responsabilizado, independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, gera incerteza sobre a natureza da ação de improbidade (CAPEZ, Fernando. *Improbidade administrativa: limites constitucionais*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 195). Ressalte-se que também o STF já reconheceu a natureza cível da ação de improbidade. A título de exemplo, cite-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Associação de Membros do Ministério Público contra a Lei nº 10.628/2002, que alterou o art. 84 do Código de Processo Penal para incluir, em seu parágrafo segundo, que a ação de improbidade deveria ser “proposta perante o juiz competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou autoridade na hipótese de prerrogativa de foro”. A ação, por maioria, foi julgada procedente, tendo constado na ementa que “pretende a lei questionada equiparar a ação de improbidade administrativa, de

Assim, Lei de Improbidade Administrativa tem sido enquadrada no microsistema de tutela de interesses transindividuais, “juntamente com a Lei da Ação Civil Pública, da Ação Popular, do Mandado de Segurança Coletivo”.⁶²

As ações de improbidade administrativa são, assim, ações civis coletivas,⁶³ que, segundo Hely Lopes Meirelles, Arnaldo Wald e Gilmar Mendes, não se confundem com as ações civis públicas:

Tem sido uma prática comum tanto do Ministério Público quanto do Poder Judiciário o tratamento desta ação de improbidade administrativa meramente como uma nova modalidade de ação civil pública, frequentemente chamando-a de "ação civil pública de improbidade administrativa". Trata-se, a nosso ver, de prática de pouca técnica jurídica, pois a ação de improbidade administrativa tem natureza, contornos e regramentos próprios, não se confundindo com aqueles específicos das ações civis públicas em geral. O fato de ser civil (em oposição a uma ação penal), ou ser pública, num linguajar leigo (no sentido de proteger o patrimônio público, ou da legitimidade do Ministério Público para propô-la), não faz da ação de improbidade administrativa uma ação civil pública no sentido jurídico do termo.⁶⁴

Em relação às características particulares que distinguem a ação de improbidade de uma ação civil pública tradicional, tem-se o caráter repressivo de suas sanções (enquanto as ações civis públicas têm como objetivo o ressarcimento ao erário), o que aproxima a ação de improbidade das ações penais.

Esse caráter preponderantemente punitivo pode ser observado na própria ementa da Lei nº 8.429/1992, que “Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”.

Tratando de maneira mais detalhada sobre o art. 12 da LIA, Roberto José Ludwing destaca que as sanções são chamadas de penas e que elas

natureza civil (CF, art. 37, §4º) à ação penal contra os mais altos dignitários da República, para o fim de estabelecer a competência originária do Supremo Tribunal, em relação à qual a jurisprudência do Tribunal sempre estabeleceu nítida distinção entre as duas espécies” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2797, Relator(a): Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 15/09/2005, DJ 19-12-2006).

⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STJ. REsp. n. 510.150-MA, Rel. Ministro LUIZ FUX, D. J. 17.02.2004. Ressalte-se que há quem entenda que o processo coletivo seria um ramo autônomo do direito processual civil. Nesse sentido, ver: ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito processual coletivo brasileiro* – um novo ramo do direito processual. São Paulo: Saraiva, 2003, *passim*, esp. p. 7.

⁶³ Nesse sentido, José Antônio Lisboa Neiva afirma que “A ação de improbidade administrativa enquadra-se como ação coletiva, servindo para a tutela de interesses metaindividuais de pessoas indeterminadas integrantes da sociedade, protegendo não apenas o patrimônio público, mas também a probidade administrativa” (NEIVA, José Antonio Lisboa. *Improbidade administrativa* – estudo sobre a demanda na ação de conhecimento e cautelar. Rio de Janeiro: Impetus, 2005, p. 37).

⁶⁴ MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de segurança e outras ações constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 231.

[...] agravam fortemente os direitos fundamentais da liberdade (liberdade de exercer função pública, liberdade de contratar com poder público, entre outros), propriedade (perda de bens, multa e ressarcimento ao erário) e mesmo cidadania ou participação no processo político (suspensão de direitos políticos por anos).⁶⁵

Quanto ao tema, Teori Zavascki considera que, apesar de não ter natureza penal, é possível notar semelhanças entre as sanções penais e as da Lei nº 8429/92,

[...] seja quanto a sua função (que é punitiva e com finalidade pedagógica e intimidatória, visando a inibir novas infrações), seja quanto ao seu conteúdo. Com efeito, não há qualquer diferença entre a perda da função pública ou a suspensão dos direitos políticos ou a imposição de multa pecuniária, quando decorrentes de ilícito penal e ilícito administrativo. Nos dois casos, as consequências práticas em relação ao condenado serão absolutamente idênticas.⁶⁶

Em razão dessa semelhança, Luciano Ferraz entende que as ações de improbidade seriam “ações ‘penaliformes’, subordinadas muito mais de perto à ‘principiologia’” do Direito Penal⁶⁷.

Justamente por isso, o procedimento das ações de improbidade, apesar de seguir o rito ordinário por força do art. 17, caput, da Lei nº 8.429/1992, possui uma fase preliminar de defesa prévia, que também é prevista para os crimes de responsabilidade de funcionários públicos (art. 514 do Código de Processo Penal⁶⁸), bem como deverá observar as garantias dos processos punitivos, inclusive, com aplicação das teorias penais relacionadas à tipicidade e ao elemento subjetivo, conforme explanado no item 2.2.

⁶⁵ LUDWIG, Roberto José. A "decisão fundamentada" do art. 17, § 8º, da Lei de improbidade administrativa: um enfoque constitucional. In: SARLET, Ingo Wolfgang; LUDWIG, Roberto José (org.). *A proteção judicial da probidade pública e da sustentabilidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017, p. 152.

⁶⁶ ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 109. No mesmo sentido, Fernando Capez entende que os atos de improbidade “muito embora não sejam reputados formalmente de natureza penal, acabam por impor as mesmas restrições, os mesmos gravames de natureza penal, aos direitos individuais do cidadão” (CAPEZ, Fernando. *Improbidade administrativa: limites constitucionais*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 177). Capez destaca ainda que, em alguns casos, a sanção de improbidade seria, inclusive, superior ao crime previsto no Código Penal, como é o caso do delito de peculato, em que as chances de o autor cumprir a pena em regime de total segregação seriam praticamente mínimas (CAPEZ, Fernando. *Improbidade administrativa: limites constitucionais*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 202).

⁶⁷ Esse entendimento foi apresentado no artigo que tratou da não submissão das ações de improbidade ao reexame necessário, justamente em razão da natureza penal da citada ação. (FERRAZ, Luciano. Ausência de duplo grau de jurisdição obrigatório nas ações de improbidade administrativa. *Revista Consultor Jurídico*, jan. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-30/interesse-publico-ausencia-duplo-grau-jurisdiacao-obrigatorio-acoes-improbidade>. Acesso em 3 out. 2020).

⁶⁸ De acordo com o art. 514 do Código de Processo Penal, “Nos crimes afiançáveis, estando a denúncia ou queixa em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do acusado, para responder por escrito, dentro do prazo de quinze dias.” A partir dessa resposta, o juiz poderá rejeitar ou receber a queixa ou denúncia, desde que em decisão fundamentada, nos termos do art. 516 e 517, ambos do CPP (BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3689.htm. Acesso em: 1º jul. 2020).

Trata-se, portanto, de ação de caráter híbrido, que segue o procedimento cível, com interrogações relativas à inserção da ação como instrumento do Direito Administrativo Sancionador. Nesse sentido, Teori Zavascki afirma que:

[...] o que a ação de improbidade tem de realmente inovador no campo do processo civil é a fase procedimental relacionada com a admissibilidade da demanda, prevista nos §§ 6º a 12 do art. 17 da Lei 8.429/1992. A preocupação do legislador, quanto ao ponto, foi adequar o processo civil à finalidade, que não lhe é peculiar, de ser instrumento para imposição de penalidades ontologicamente semelhantes às das infrações penais. À identidade material das penas veio juntar-se à identidade formal dos mecanismos de sua aplicação.⁶⁹

Feitas essas considerações, passa-se, então, à análise da fase preliminar, uma das características distintivas da ação de improbidade em relação às demais ações cíveis e objeto central deste trabalho.

2.3.2 Fase preliminar

Em relação à fase preliminar nas Ações de Improbidade Administrativa, sinteticamente, tem-se que, após a propositura da ação pelo Ministério Público, a parte demandada será notificada para apresentar defesa prévia e, a partir do exame destes dois documentos (petição inicial e manifestação da parte contrária), o juiz deverá decidir, de maneira fundamentada, sobre a rejeição ou o recebimento da ação. Ocorrendo essa última hipótese, passa-se a seguir o rito ordinário do Código de Processo Civil. O art. 17 da LIA, que regula essa fase, assim dispõe:

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

[...]

§ 6º A ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil.

§ 7º Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias.

§ 8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.

§ 9º Recebida a petição inicial, será o réu citado para apresentar contestação.⁷⁰

⁶⁹ ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 128-129.

⁷⁰ BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública

Os parágrafos acima transcritos não constavam da redação original da Lei 8.429/1992, tendo sido incluídos em dezembro de 2000, por meio da Medida Provisória nº 2088-35/2000. A referida medida foi acompanhada de justificativa do ministro de Estado da Justiça, na qual ele indicou que era necessária a inclusão de um mecanismo para conter as ações de improbidade temerárias que estavam assolando o Judiciário naquela época. O ministro fundamenta sua justificativa com a seguinte argumentação:

Verifica-se que as ações de improbidade têm sido propostas de forma indiscriminada, acarretando a quase inviabilização da atividade administrativa em razão do desnecessário constrangimento dos administrativos, constantemente chamados a responder imputações infundadas.

Constata-se, desse modo, que o texto legal ora em vigência permitiu indiretamente um desequilíbrio entre os amplos poderes de constrangimento decorrente da propositura de ação e os escassos meios de se resguardar o administrador e a Administração da irreversibilidade dos efeitos da mera propositura da ação. Entende-se que esse desequilíbrio seria aceitável num contexto, diverso do presente, de autolimitação por parte dos legitimados para a propositura da ação de improbidade.

Acrescente-se que o uso excessivo do direito de propositura da ação de improbidade tem gerado, em última análise, sua banalização, fazendo com que se perca de vista as reais prioridades no tocante à repressão da imoralidade, lançando em vala comum casos típicos de improbidade e imputações desprovidas de fundamento.

[...]

As demais disposições destinam-se a racionalizar o procedimento na ação de improbidade. Para esse efeito, entende-se necessária a equiparação do procedimento da ação de improbidade ao procedimento para o julgamento dos crimes de responsabilidade dos funcionários públicos, tal como disposto nos arts. 513 a 517 do Código de Processo Penal. [...] Essas medidas possibilitam ao Poder Judiciário a triagem das imputações fundamentadas e merecedoras de atenção daquelas manifestamente improcedentes, de modo a evitar o acúmulo de ações e a duração excessiva destas.⁷¹

A inovação foi chamada por Ayres Brito, quando ministro do Supremo Tribunal Federal, de “pré-contraditório”, o qual, por sua importância, exigiria que o juiz, no recebimento da ação, proferisse decisão fundamentada, não se tratando de despacho de mero expediente.⁷² Para melhor compreender essa fase preliminar, sua análise foi dividida em dois

direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 3 jun. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 1º jul. 2019.

⁷¹ Conforme Exposição de Motivos nº 465, publicada no Diário do Congresso Nacional de 6 de março de 2001. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=3527&paginaInicial=2461&paginaFinal=2462>. Acesso em: 6 jun. 2020.

⁷² Em decisão monocrática proferida pelo ministro Carlos Ayres Brito sobre pedido de indisponibilidade de bens de requeridos que, supostamente, haviam praticado ato de improbidade consistente na transferência, através de órgãos da Administração Indireta do Estado de Minas Gerais, “da importância de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) para uma empresa privada [...] sem o competente e prévio procedimento licitatório, e sem a necessária formalização do ato através de contrato administrativo”, o relator postergou a análise do pedido liminar sob o seguinte argumento: “Observa-se, portanto, que a Lei nº 8.429/92, na redação em vigor,

momentos: (i) a justa causa e a defesa preliminar e (ii) o juízo de prelibação de recebimento ou rejeição da petição inicial.

2.3.2.1 Da justa causa e da defesa preliminar (art. 17, §6º e §7º da LIA)

Consoante dispõe o art. 17, §7º da LIA, ajuizada a ação de improbidade, o Juiz deverá verificar se ela se encontra em “devida forma” a fim de que o réu seja intimado para apresentar sua defesa preliminar.

Por “devida forma” entende-se a análise dos requisitos do Código de Processo Civil, relacionados às informações mínimas que a peça deve conter (art. 319, CPC/15), a instrução “com os documentos indispensáveis à propositura da ação” (art. 320, CPC/15) e as condições da ação – interesse de agir, legitimidade das partes e objeto possível (art. 330, CPC/15). A previsão da LIA, nesse sentido, corresponde às mesmas causas que ensejariam o indeferimento da inicial nas ações puramente cíveis.⁷³

Por uma leitura combinada do art. 17, §7º com art. 17, §6º da LIA, além das formalidades previstas no CPC, deve-se realizar a análise das particularidades da ação de improbidade, “a saber: (1) descrição de indícios suficientes da existência de ato de improbidade; (2) base documental ou justificativa racional da impossibilidade de trazê-la pré-constituída”.⁷⁴

estabelece um ‘pré-contraditório’, impondo ao julgador a oitiva dos réus, mediante notificação, antes mesmo de receber a inicial. E este pré-contraditório pareceu tão importante ao legislador, que ele previu o cabimento de agravo de instrumento ‘da decisão que receber a petição inicial’(parágrafo 10), decisão que não se confunde, portanto, com os despachos de mero expediente” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF. Pet. n. 3067/MG - Ministro CARLOS AYRES BRITTO, julgado em 04/12/2003). Também o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar Recurso Especial contra decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, que havia entendido que não seria cabível agravo de instrumento contra decisão de recebimento de ação de improbidade por considerar o ato agravado de mero expediente, determinou o retorno dos autos à 1ª instância, fazendo constar na ementa que “Ato que recebe inicial, determinando a citação dos réus, não é meramente ordinatório”, sendo cabível “exigir maior fundamentação para o recebimento da inicial” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1261258/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/12/2011, DJe 02/02/2012).

⁷³ LUDWIG, Roberto José. A "decisão fundamentada" do art. 17, § 8º, da Lei de improbidade administrativa: um enfoque constitucional. In: SARLET, Ingo Wolfgang; LUDWIG, Roberto José (org.). *A proteção judicial da probidade pública e da sustentabilidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017, p. 153. No mesmo sentido, Eurico Ferraresi ressalta que seria realizada uma análise das condições da ação (legitimidade das partes, interesse processual e possibilidade jurídica do pedido) (FERRARESI, Eurico. *Improbidade administrativa*. Lei 8.429/1992 comentada. Rio de Janeiro: Método, 2011, p. 206).

⁷⁴ LUDWIG, Roberto José. A "decisão fundamentada" do art. 17, § 8º, da Lei de improbidade administrativa: um enfoque constitucional. In: SARLET, Ingo Wolfgang; LUDWIG, Roberto José (org.). *A proteção judicial da probidade pública e da sustentabilidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017, p. 159.

A petição inicial, nesse sentido, deve apresentar descrição fática que demonstre de maneira detalhada a tipicidade da conduta,⁷⁵ devendo, em caso de multiplicidade de réus, tratar individualmente da conduta de cada um e da sua contribuição para o ato ímprobo, como forma de permitir o adequado exercício do direito à defesa.⁷⁶

E não só isso: é necessário apresentar as provas (ou no mínimo, os indícios) das condutas alegadas na petição inicial. Para a definição de indícios, recorre-se ao Código de Processo Penal, que determina, no seu art. 239, que “Considera-se indício a circunstância conhecida e provada, que, tendo relação com o fato, autorize, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias”.

Observe-se que, mesmo em se tratando de indícios, o CPP prevê que deve estar fundado em algum lastro probatório, não bastando a mera alegação na petição inicial. Trata-se, no caso, de uma análise da chamada justa causa, entendida como averiguação da existência de elementos sólidos que permitam identificar a materialidade e a autoria da conduta ilícita, demonstrando a viabilidade do prosseguimento da ação. É o que explicam Gustavo Justino de Oliveira e Gustavo Schiefler:

A petição inicial deve trazer elementos que comprovem a existência de indícios de ato ímprobo, que permitam inferir a justa causa para o prosseguimento da ação contra cada um dos requeridos. Significa dizer, assim, que não basta mera alegação de existência de ato de improbidade, sendo que tal ato não poderá ser inferido de forma meramente indiciária ou indireta. O que se busca, nessas situações, é perceber, ainda em uma fase preliminar, que o ato ímprobo imputado está sustentado em conjunto probatório suficientemente idôneo a demonstrar sua existência.

Dito de outra forma, a petição inicial deve identificar qual a participação concreta ou qual o ato ímprobo praticado por cada um dos requeridos. Caso não exista qualquer prova indiciária para a sua inclusão no polo passivo, a ilegitimidade passiva do requerido será flagrante, pois deverá ser verificada a inexistência de justa causa, o que, por consequência, também demonstra a falta de interesse de agir do autor.⁷⁷

A ausência desses elementos sólidos, como bem prevê o art. 17, § 6º da LIA, depende de fundamentação, tendo em vista que o Ministério Público dispõe de poderes

⁷⁵ MACHADO, Fabio Cardoso; MOTTA, Otávio Luiz Verdi. Indeferimento da inicial e rejeição liminar da ação de improbidade administrativa. In: LUCON, Paulo Henrique Santos; COSTA, Eduardo José da Fonseca; COSTA, Guilherme Recena (coord.). *Improbidade Administrativa: aspectos processuais da Lei nº 8.429/92*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 170-184, p. 180.

⁷⁶ LUDWIG, *op. cit.*, p. 160.

⁷⁷ OLIVEIRA, Gustavo Justino; SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. *Justa causa e juízo de prelibação (admissibilidade) na ação de improbidade administrativa: proteção e preservação dos direitos e garantias dos requeridos frente à busca de maior eficiência judicial no combate à corrupção na era da Operação Lava Jato*. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3881760/mod_resource/content/0/Artigo25anosLIArevSinteseProfJustinoeProfSchieflerjul2017.pdf. Acesso em: 13 jul. 2018. Quanto ao tema, também Mauro Roberto Gomes de Mattos assevera que a justa causa nas ações de improbidade deve estar consubstanciada em documentos ou justificações que contenham indícios suficientes ao ato ímprobo (MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *O limite da improbidade administrativa: comentários à Lei n. 8.429/92*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 565).

instrutórios e requisitórios suficientes para trazer aos autos provas do ato ímprobo, considerando, especialmente, que a própria LIA prevê uma fase de inquérito civil anterior à ação.⁷⁸

Ludwig ressalta que somente seria admissível o seguimento da ação de improbidade com documentação insuficiente nos casos em que as provas são inacessíveis ao Ministério Público “por estarem protegidos por alguma espécie de sigilo carente de intervenção judicial, ou por estarem em poder do investigado ou de outro modo inacessíveis”.⁷⁹

Presentes esses requisitos, deve ser o acusado intimado para apresentar defesa preliminar “para que o juiz verifique se não é o caso de rejeitar de plano a ação”.⁸⁰

De acordo com Eurico Ferraresi, esse comando de notificação do acusado é dirigido ao juiz, ainda que não haja pedido expresso na petição inicial. Nesse sentido, cite-se o Recurso Especial 1100609, que tinha como objeto sentença condenatória proferida em ação de improbidade que versava sobre contratações temporárias irregulares efetivadas por servidores de município do Rio de Janeiro, sem que os réus houvessem sido regularmente notificados para apresentação de defesa prévia. No caso, o Superior Tribunal de Justiça determinou o retorno dos autos à origem sob o argumento de que “a interpretação do § 7º do art. 17 da Lei 8.429/92, no que diz respeito à notificação prévia, permite afirmar que a referida regra é dirigida ao magistrado, tarefa de sua atribuição e responsabilidade, no que seu eventual descumprimento pode anular o feito”.⁸¹

Mencione-se que, na visão de Emerson Garcia e Rogério Pacheco, a notificação para defesa prévia seria dispensada nos casos em que a inicial for fundamentada “em inquérito civil ou em procedimentos administrativos regularmente instaurados pela própria administração ou por órgãos de controle”, citando como exemplo as Comissões Parlamentares de Inquérito.⁸²

⁷⁸ LUDWIG, Roberto José. A "decisão fundamentada" do art. 17, § 8º, da Lei de improbidade administrativa: um enfoque constitucional. In: SARLET, Ingo Wolfgang; LUDWIG, Roberto José (org.). *A proteção judicial da probidade pública e da sustentabilidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017, p. 160.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 160.

⁸⁰ MACHADO, Fabio Cardoso, MOTTA, Otávio Luiz Verdi. Indeferimento da inicial e rejeição liminar da ação de improbidade administrativa. In: LUCON, Paulo Henrique Santos; COSTA, Eduardo José da Fonseca; COSTA, Guilherme Recena (coord.). *Improbidade administrativa: aspectos processuais da Lei nº 8.429/92*. São Paulo: Atlas, p. 170-184, 2004, p.175.

⁸¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1100609/RJ, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/05/2009, DJe 18/05/2009.

⁸² GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lúmen Júris: 2006, p. 900.

A interpretação, contudo, além de não ter respaldo na Lei nº 8.429/1992 – que não apresenta nenhuma distinção no que tange à necessidade de defesa prévia – também já foi rechaçada pelo Supremo Tribunal Federal, em caso que envolvia a notificação prévia para recebimento de denúncia no crime de concussão e favorecimento real por policiais civis que teriam exigido que um comerciante devolvesse cheque de cliente para proteger o emitente do título de crédito. No caso, constou na ementa que “o fato de a denúncia se ter respaldado em elementos de informação colhidos no inquérito policial não dispensa a obrigatoriedade da notificação prévia (CPP, art. 514) do acusado” e, por essa razão, determinou-se o retorno dos autos à origem para que o juiz procedesse à notificação dos réus antes de decidir sobre o recebimento da denúncia.⁸³

Uma vez notificados, os acusados poderão apresentar defesa prévia, sem prejuízo de posterior direito à contestação da demanda, no caso de recebimento da petição inicial. A lógica dessa manifestação preliminar seria permitir ao acusado apresentar argumentos que conduzissem à rejeição da ação, quais sejam, ausência de justa causa; condições da ação previstas no Código de Processo Civil (por exemplo, ilegitimidade passiva por não ter praticado o ato); a inexistência de ato ímprobo e qualquer outra matéria que o acusado entenda pertinente.

Ressalte-se que, apesar de se tratar de garantia do acusado de que não será processado em demandas temerárias, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça⁸⁴ é no sentido de que a ausência de defesa prévia gera apenas nulidade relativa, sendo necessária a demonstração do prejuízo para que sejam invalidados os atos posteriores.

A transferência do ônus de demonstrar o prejuízo para o acusado, no entanto, é, muitas vezes, prova impossível, conforme bem pondera Calil Simão.⁸⁵ Mais que isso, entendendo-se a defesa preliminar como concretização da garantia do art. 5º, LV, a ausência de notificação para defesa seria até mesmo cerceamento do direito de defesa, na medida em

⁸³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 89686, Rel. Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, PRIMEIRA TURMA, julgado em 12/06/2007, DJe 16-08-2007.

⁸⁴ Exemplificativamente, cite-se: “Quanto ao tema da ausência de notificação do acusado para apresentar defesa preliminar em ação de improbidade, reiterados julgados desta Corte Superior, embora com a ressalva de entendimento pessoal, expressam a tese de que eventual descumprimento da fase preliminar da Lei de Improbidade Administrativa, que estabelece a notificação do acusado para apresentação de defesa prévia, não configura nulidade absoluta, mas nulidade relativa que depende da oportuna e efetiva comprovação de prejuízos” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no REsp 1413565/SC, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 14/09/2020, DJe 18/09/2020).

⁸⁵ “Fazer o demandado provar que com a defesa preliminar não teria o magistrado recebido a ação é um absurdo. É transferir ao demandado o ônus de uma prova impossível” (SIMÃO, Calil. *Improbidade administrativa*. Teoria e Prática. 2. ed. Leme: J. H. Mizuno, 2014, p. 519).

que nega vigência ao meio que asseguraria o contraditório inerente à improbidade administrativa.

Em verdade, o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça quanto à nulidade relativa à não concessão do direito de defesa preliminar, é um dos reflexos da posição punitivista do Judiciário no que se refere às ações de improbidade e do papel de insignificância que tem sido conferido à fase preliminar pelos julgadores. Isso permite não só o prosseguimento de ações sem notificação para defesa prévia, como também o prosseguimento de demandas em que o Ministério Público não foi capaz de se desincumbir do ônus de demonstrar a responsabilidade do agente, como será tratado de maneira mais detalhada na seção 4.3 do presente trabalho.

2.3.2.2 Do juízo de prelibação: do recebimento ou rejeição da inicial (art. 17, §8º e §9º)

Recebida a manifestação do requerido, o juiz terá duas alternativas: rejeitar a inicial, proferindo sentença recorrível por apelação ou receber a ação e determinar seu prosseguimento, sendo, nesse caso, emitida decisão interlocutória recorrível por agravo de instrumento.

As hipóteses de rejeição estão previstas no art. 17, §8º, da Lei nº 8.429/1992, segundo o qual o juiz deverá rejeitar a ação “se convencido da inexistência do ato de improbidade, da impropriedade da ação ou da inadequação da via eleita”. Trata-se, na visão de Roberto José Ludwig, de uma análise da viabilidade concreta da ação, que “não se confunde com a análise da mera regularidade formal nem da simples admissibilidade da demanda na ótica das clássicas condições da ação, mas ingressa no próprio mérito”.⁸⁶

Ressalte-se que, em se tratando de ato que não caracteriza improbidade, essa rejeição poderia ocorrer antes mesmo da defesa prévia,⁸⁷ impedindo, nesse caso, a propositura

⁸⁶ LUDWIG, Roberto José. A "decisão fundamentada" do art. 17, § 8º, da Lei de improbidade administrativa: um enfoque constitucional. In: SARLET, Ingo Wolfgang; LUDWIG, Roberto José (org.). *A proteção judicial da probidade pública e da sustentabilidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017, p. 153. Na visão de Cassio Scarpinella Bueno, esse exame já ocorreria também nas ações civis submetidas ao CPC, sendo a única diferença a sua realização após prévio contraditório (BUENO, Cassio Scarpinella. O procedimento especial da ação de improbidade administrativa. In: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. *Improbidade administrativa – questões polêmicas e atuais*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 150/151).

⁸⁷ Nesse sentido, Marino Pazzaglini Filho entende que “nas hipóteses de rejeição da ação civil de improbidade por inexistência do ato de improbidade ou por impropriedade da ação, há julgamento de mérito preliminar, com a extinção, mesmo antes da formação regular da relação processual, do processo” (PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018. e-book). Cite-se que, de maneira contrária, para Carlos F. B. Santos, o julgamento do mérito antes do recebimento da inicial

de ação idêntica. Por outro lado, no caso de rejeição da inicial por ausência de provas, Teori Zavascki alerta para o fato de que se trataria de indeferimento por um exame de forma, razão pela qual não há que se falar em coisa julgada material. Para esse autor,

As situações que merecem maior cuidado são as que envolvem juízos de improcedência fundados na prova dos fatos da causa. Apesar da linguagem dúbia da Lei (que, ao tratar da rejeição inicial da ação, alude à “inexistência do ato de improbidade” e à “improcedência” – art. 17, § 8º), não se mostra plausível considerar como sendo de mérito a sentença que indefere a inicial (= rejeita a ação) com base na insuficiência de prova. Tal juízo, na verdade, significará apenas o reconhecimento da falta de prova essencial à propositura da demanda, ou seja, da ausência dos indícios de prova da existência do ilícito ou da sua autoria, exigidos pelo § 6º. Não há exame do mérito, mas de forma.⁸⁸

O recebimento da ação, por seu turno, encontra-se previsto no art. 17, §9º da LIA, que se limita a prever que, recebida a ação, o réu será intimado para contestá-la. Pressupõe-se, pelo exposto até aqui, que o recebimento dependeria da presença das condições da ação do processo civil (legitimidade, interesse de agir e possibilidade jurídica) e da justa causa, bem como ausência das causas ensejadoras do indeferimento da inicial.

O problema abordado na presente dissertação está justamente na zona de incerteza quanto às condições para recebimento da ação. Nesse sentido, segundo Napoleão Nunes Maia Filho, havendo dúvidas quanto aos “requisitos de procedibilidade do pedido de sanção apresentado pelo autor, ou seja, a presença dos requisitos e das exigências condicionadoras da iniciativa da sanção”, os tribunais têm decidido “em favor da pronta admissibilidade da inicial, sob o fundamento, aliás, muito comum nas ações penais, rotulado de *in dubio pro societate*”, permitindo ao autor tentar provar suas alegações no curso do processo.⁸⁹

A interpretação adotada pelos tribunais parece negar vigência ao art. 17, §6º, da LIA, que, como já mencionado, apenas dispensa a prova documental quando inacessível ao Ministério Público e desde que justificada a impossibilidade de apresentação das provas. Contraria também as teorias do Direito Sancionador, que preveem que incumbe à acusação o ônus de demonstrar a ocorrência do fato típico,⁹⁰ cabendo aqui mencionar novamente o Substitutivo do Projeto de Lei nº 10.887/2018, que prevê que a prova do elemento subjetivo deverá acompanhar a inicial, sob pena de indeferimento da ação, também sendo o caso de não

“importaria na criação de uma figura processual teratológica” (SANTOS, Carlos Frederico Brito. *Improbidade Administrativa* - reflexões sobre a Lei 8.429/92. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 120/122).

⁸⁸ ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 131.

⁸⁹ MAIA FILHO, Napoleão Nunes. *A justa causa e outros temas atuais da ação de improbidade*: ensaio de Crítica Jurídica. Fortaleza: Curumim, 2017, p. 102-103.

⁹⁰ Esse tema, por envolver uma análise sob a ótica da presunção de inocência nos processos sancionatórios, será desenvolvido no item 4.1.

permitir o prosseguimento da ação nas hipóteses em que as provas colacionadas pelo Ministério Público não sejam suficientes para afastar as dúvidas.

Antes de se passar à análise do aforismo *in dubio pro societate* – argumento comumente utilizado pelos tribunais pátrios para recebimento das ações de improbidade –, torna-se importante fazer um breve relato sobre o já citado Projeto de Lei nº 10.887/2018, uma vez que suas disposições podem vir a alterar a dinâmica dessa fase preliminar da ação de improbidade.

2.4 Projeto de Lei nº 10.887/2018

Encontra-se em trâmite na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 10.887/2018, de autoria do Deputado Roberto Lucena, e que tem como objetivo alterar a Lei 8.429/1992.⁹¹ A proposta é fruto de discussões da Comissão de Juristas para a Reforma da Lei de Improbidade Administrativa, instalada pela Presidência da Câmara dos Deputados e coordenada pelo ministro do STJ, Mauro Campbell.

O projeto de lei foi apresentado em 8 de novembro de 2018 e, após a realização de diversas audiências públicas em 2019, a Comissão Especial destinada a proferir Parecer ao Projeto de Lei, sob relatoria do Deputado Carlos Zarattini, apresentou substitutivo em 20 de outubro de 2020.⁹²

Entre as mudanças propostas pelo Projeto de Lei que estão contidas também no substitutivo destaca-se a supressão do ato de improbidade praticado com culpa (tema já tratado no item 2.2), bem como:

- a possibilidade de delimitação territorial da proibição de contratar (altera o art. 12 da LIA⁹³);

⁹¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 10887, de 2018. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Autor: Roberto de Lucena – PODE/SP. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=ECF8BED7492783906F0F7860EF3E7511.proposicoesWebExterno1?codteor=1687121&filename=PL+10887/2018. Acesso em: 6 ago. 2020.

⁹² BRASIL. Câmara dos Deputados. Substitutivo do Projeto de Lei 10.887/2018. Autor: Carlos Zarattini – PT/SP. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01fbjaa6mnumkd19titniuh7ubr3907043.node0?codteor=1938173&filename=Tramitacao-PL+10887/2018. Acesso em: 6 dez. 2020). Antes da apresentação do Substitutivo, vale mencionar que a Comissão de Direito Administrativo da Ordem dos Advogados do Brasil havia elaborado uma sugestão de projeto de lei, a qual se encontra disponível: <https://www.jota.info/especiais/26-anos-da-lei-de-improbidade-administrativa-08122018>. Acesso em: 06 ago. 2020.

⁹³ Na LIA vigente, nos incisos do art. 12, que tratam das penalidades, se limita a elencar como modalidade de sanção a “proibição de contratar com o Poder Público”. (BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

- a limitação das sanções aplicadas aos atos de menor potencial ofensivo à penalidade de multa, sem prejuízo de eventual ressarcimento do dano e perda dos valores obtidos ilicitamente (altera o art. 12, *caput* da LIA⁹⁴);
- a inserção de normas claras de prescrição (altera o art. 23 da LIA⁹⁵);
- a legitimidade privativa do Ministério Público para propositura das ações (altera o art. 16 da LIA⁹⁶);
- o escalonamento de sanções (altera o art. 12, parágrafo único da LIA⁹⁷);
- a incorporação de dispositivos relativos à indisponibilidade de bens que recaia sobre patrimônio de terceiro, desde que instaurado incidente de desconsideração de personalidade jurídica (altera o art. 8º da LIA⁹⁸).

Um ponto relevante em que há divergência entre o Projeto de Lei e o Substitutivo é quanto ao art. 11 da Lei nº 8.429/1992. Enquanto a redação original do PL (art. 11, §1º do Projeto de Lei⁹⁹) se limitava a prever que não seria considerado ato de improbidade a conduta que estivesse respaldada em interpretação razoável de lei, regulamento ou contrato – fosse

Brasília: Diário Oficial da União, 3 jun. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 1º jul. 2019).

⁹⁴ Na LIA vigente, não há norma que limite o poder sancionatório do juiz em caso de atos de menor potencial ofensivo. O *caput* se limita a indicar que as penalidades “podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato” (BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 3 jun. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 1º jul. 2019).

⁹⁵ Na LIA vigente, vincula-se a prescrição a modalidade de cargo exercida pelo agente público. Veja-se: “Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas: I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança; II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego. III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei” (*Ibidem*).

⁹⁶ Na LIA vigente, também a procuradoria da entidade lesada pode propor a ação de improbidade, conforme o art. 16: “Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do sequestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público”. (*Ibidem*).

⁹⁷ Na LIA vigente, não há escalonamento de sanções, cabendo ao juiz realizar juízo de proporcionalidade, conforme parágrafo único do art. 12: “Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente” (*Ibidem*).

⁹⁸ Na LIA vigente, só havia previsão expressa de a indisponibilidade recair sobre terceiros no caso de sucessão: “Art. 8º. O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta lei até o limite do valor da herança”. (*Ibidem*).

⁹⁹ Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão dolosa, que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: [...] § 1º Não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de interpretação razoável de lei, regulamento ou contrato (BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 10.887/2018. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Autor: Roberto de Lucena – PODE/SP. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=ECF8BED7492783906F0F7860EF3E7511.ProposicoesWebExterno1?codteor=1687121&filename=PL+10887/2018. Acesso em: 6 ago. 2020).

essa interpretação fundamentada na doutrina, na jurisprudência ou na orientação de setores de controle interno – o substitutivo preferiu extirpar do ordenamento jurídico o tipo do art. 11 (art. 11 do Substitutivo ao Projeto de Lei¹⁰⁰). Na justificativa do substitutivo, consta que o conceito aberto do dispositivo estaria levando à instauração de processos arbitrários¹⁰¹, devendo as violações aos princípios ser tratadas por meio de outras modalidades de controle, como ação popular e ação civil pública.

Quanto ao que importa a este trabalho, tem-se que o projeto de lei, em sua primeira versão, apesar de avançar na proteção dos acusados, detalhando os requisitos mínimos para a petição inicial da ação de improbidade e prevendo, inclusive, a condenação por má-fé em caso da propositura de ação desprovida de indícios suficientes da prática da improbidade, retrocedia quanto à proposta de excluir a fase de defesa preliminar. Este é o teor da proposta de Roberto de Lucena:

Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta lei será proposta pelo Ministério Público. [...]

§ 3º A petição inicial observará o seguinte:

I – o autor deverá individualizar a conduta dos réus, apontando os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º a 11, desta lei, e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada;

II – será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 77 e 80 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015;

III – admitirá a cumulação de pedidos, inclusive de danos patrimoniais e não patrimoniais, desde que observados os requisitos do art. 327, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

IV – o Ministério Público poderá requerer as tutelas provisórias adequadas e necessárias, nos termos dos arts. 294 a 311, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

§ 4º A petição inicial será rejeitada nos casos dos arts. 330 e 331 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 ou ainda quando manifestamente inexistente o ato de improbidade imputado.

§ 5º Estando em termos a petição inicial, os réus serão citados, para oferecer contestação em prazo comum a ser fixado pelo juiz, tomando em conta a

¹⁰⁰ Art. 11. Ações ou omissões ofensivas a princípios da Administração Pública que, todavia, não impliquem enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário, nos termos dos arts. 9º e 10 desta Lei, não configuram improbidade administrativa, sem prejuízo da propositura de outras ações cabíveis, consoante o caso, como as leis 4.717, de 29 de junho de 1965, e 7.347, de 24 de julho de 1985. (BRASIL. Câmara dos Deputados. Substitutivo do Projeto de Lei 10.887/2018. Autor: Carlos Zarattini – PT/SP. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoes/Web/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01fbjaa6mnumkd19titniuh7ubr3907043.node0?codteor=1938173&filename=Tramitacao-PL+10887/2018. Acesso em: 6 dez. 2020).

¹⁰¹ Quanto ao tema do tipo aberto do art. 11 da LIA, ver: PEREIRA, Flávio Henrique Unes. MAIA, Raphael Rocha de Souza. A inconstitucionalidade da ‘violação a princípios’ como improbidade administrativa. Jota [on-line]. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-inconstitucionalidade-da-violacao-a-principios-como-improbidade-administrativa-18082019>. Acesso em: 6 ago. 2020. Nesse artigo, os autores manifestam pela inconstitucionalidade do art. 11 da LIA, considerando a falta de taxatividade e de detalhamento das condutas reputadas ímprobadas, o que viola os princípios da segurança jurídica e a tipicidade.

complexidade da causa e a quantidade dos réus, entre 30 (trinta) e 60 (sessenta) dias úteis. [...]

Apesar da relevância da fase que antecede o recebimento da ação de improbidade, não constam, na justificativa do projeto, as razões pelas quais ela teria sido excluída. Há apenas uma menção genérica de que o Capítulo V havia sido modificado “para compatibilizar o texto legal com as pacificações jurisprudenciais” e “para corrigir questões que se fizeram relevantes ante a prática destas ações nestes 25 (vinte e cinco) anos de aplicação”.¹⁰²

Apesar da omissão do projeto de lei, não é difícil entender a lógica utilizada pelo deputado Lucena, uma vez que estudos realizados pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Ministério da Justiça já haviam sugerido a extinção dessa fase, especialmente sob o argumento de celeridade processual e baixo percentual de rejeição das iniciais de ação de improbidade, conforme se pode constatar nos dois trechos transcritos a seguir.

Conselho Nacional de Justiça

Na prática, a proposta não alcançou a finalidade almejada, isso pelos seguintes motivos:

- a) pela verificação dos processos, a fase da defesa preliminar tem tramitado de forma burocrática, sendo que em alguns casos os réus optam por nem mesmo apresentar a defesa;
- b) há uma grande demora nas Ações de Improbidade Administrativa, especialmente aquelas com uma elevada quantidade de réus, havendo assim a necessidade de dois atos processuais (notificação/citação), atrasando em muito a marcha processual.
- c) apesar do percentual de rejeição das iniciais (18%), deve ser verificado se tal situação decorreu exclusivamente de falta de elementos antes mesmo do ajuizamento.
- d) a sua supressão não teria qualquer prejuízo aos réus, pois demandas sem qualquer substância probatória poderiam ter a sua tramitação questionada em sede de agravo de instrumento ou logo após a apresentação da contestação;
- e) há, nestes casos, um acesso amplo aos tribunais com excesso de recursos já no início do processo, quando do deferimento ou indeferimento de medidas de urgência, novamente a possibilidade de agravo de instrumento no recebimento da inicial e no deferimento ou indeferimento de provas, impedindo que haja a necessária celeridade processual. Seria adequado determinar que antes da instrução, quando o caso, houve a prolação de uma decisão, devidamente fundamentada, acolhendo ou rejeitando a inicial, ficando assim atendidas as finalidades da Defesa Preliminar.¹⁰³

Ministério da Justiça

¹⁰² Trecho extraído da página 23 da exposição de motivos do Projeto de Lei 10.887/2018, de autoria de Roberto Lucena (BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 10.887/2018. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Autor: Roberto de Lucena – PODE/SP. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=ECF8BED7492783906F0F7860EF3E7511.proposicoesWebExterno1?codteor=1687121&filename=PL+10887/2018. Acesso em: 6 ago. 2020. p. 23).

¹⁰³ GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel (coord.). *Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade*. Equipe Gregório Assegra de Almeida... [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015, p. 83-84.

A eliminação do procedimento prévio de defesa preliminar na ação de improbidade administrativa foi sugerida por ambos os Workshops realizados. Trata-se, ainda, de alteração incorporada ao anteprojeto da Enccla. Os dados referentes a todos os Tribunais Nacionais apontam para um percentual de acolhimento da defesa preliminar da ordem de 13,5% dos casos. Trata-se de percentual baixo que não justifica a manutenção da técnica defensiva, bastando lembrar que há no sistema mecanismos processuais de filtragem de demandas defeituosas aptos a impedir seu prosseguimento (v.g. pressupostos processuais e condições da ação). A defesa preliminar, por outro lado, diminui a eficácia da demanda de improbidade, na medida em que alonga a duração do rito procedimental e gera discussões jurisprudenciais acerca do cabimento de liminares inaudita altera parte. Propõe-se, diante dos dados acima expostos, a supressão da defesa preliminar do rito procedimental da ação de improbidade administrativa.¹⁰⁴

Os argumentos apresentados nos trechos acima citados desconsideram que a fase preliminar seria uma proteção do acusado que não poderia ser flexibilizada em prol da celeridade processual. Isso porque o baixo percentual de rejeição da inicial ou o grande número de recursos contra as decisões de recebimento não necessariamente significam que a fase é inútil.

Em verdade, conforme será demonstrado no Capítulo 5, observa-se que as decisões sobre o recebimento ou rejeição da inicial têm sido proferidas *pro forma*, sem análise efetiva dos argumentos da defesa preliminar, levando os réus, não raro, a se verem vinculados a ações desprovidas de provas de ato de improbidade, por anos, até que seja proferida sentença de improcedência.

Nesta mesma linha de raciocínio, Flávio Henrique Unes Pereira, Márcio Cammarosano e Raphael Maia criticam a exclusão da fase de defesa prévia por entenderem que “diante da gravidade das sanções” da ação de improbidade e “das garantias constitucionais”, deveria ser “oportunizado ao agente público desde logo evitar a instauração de processo temerário”¹⁰⁵. Os autores ainda destacam que:

Esta indevida restrição ao direito de defesa acaba por chancelar, ainda, a aplicação do “*in dubio pro societate*”, segundo o qual, na fase de recebimento da ação, basta que “haja indícios da prática de ato de improbidade administrativa” para a continuidade da ação (AgInt no AREsp 1468638, Rel.: Min. Francisco Falcão, DJE 05.12.2019).

Tal entendimento tem produzido equívocos, permitindo o recebimento quase que automático de processos de improbidade e, embora seja perceptível relevante avanço da jurisprudência (notadamente, AgInt no REsp 1658625, Rel.: Min. Gurgel de

¹⁰⁴ SILVA, Paulo Eduardo Alves da; COSTA, Susana Henriques da (coord.). *A eficácia do sistema jurídico de prevenção e combate à improbidade administrativa*. Relatório de pesquisa apresentado ao Ministério da Justiça/ PNUD, no projeto “Pensando o Direito”. Série Pensando o Direito, Brasília, n. 34, mar. 2011, p. 77. Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/34Pensando_Direito1.pdf. Acesso em: 15 jan. 2021.

¹⁰⁵ CAMMAROSANO, Márcio. PEREIRA, Flávio Henrique Unes. MAIA, Raphael Rocha de Souza. Alteração da Lei de Improbidade Administrativa: Os avanços e retrocessos da proposta que tramita na Câmara dos Deputados. Jota [on-line]. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/alteracao-da-lei-de-improbidade-administrativa-12022020>. Acesso em: 4 out. 2020.

Faria, DJe 12.11.2018), forçoso reconhecer que o PL em tramitação acaba por cancelar aquele entendimento, em detrimento da ampla defesa do acusado.¹⁰⁶

Após a realização das audiências públicas, porém, a previsão da defesa preliminar passou a integrar a versão do substitutivo apresentado pelo Deputado Carlos Zarattini. Na justificativa para essa reinclusão, o autor argumenta que:

[...] a defesa prévia é uma importante peça de defesa, que garante ao réu injustamente processado uma oportunidade de não ver seu nome incluído como réu da ação de improbidade – fato que, por si só, pode manchar irremediavelmente a reputação de uma vida inteira.

Deve-se exigir, ainda, que a inicial da ação de improbidade já contenha as provas ou indícios da prática do ato ímprobo, inclusive sob pena de litigância de má-fé, nos termos dos art. 79 a 81 do Código de Processo Civil, com a necessidade, também, de que a petição já traga a exposição do ato de improbidade com todas as suas circunstâncias, a descrição da conduta imputada ao agente e a específica pretensão sancionatória, observado sempre o princípio da proporcionalidade. Na esteira do que se faz em relação à indisponibilidade dos bens, imprescindível a fundamentação concreta e suficiente da decisão judicial que determinar o início do processo, inclusive com a positivação de causas de absolvição sumária, quando o juiz perceber, inequivocamente, a inexistência de justa causa para o prosseguimento da ação, por exemplo.¹⁰⁷

A nova redação proposta prevê que são hipóteses de rejeição da ação de improbidade tanto o previsto nas condições da ação do Código de Processo Civil quanto os requisitos específicos da improbidade administrativa: individualização da conduta dos réus, com referência à documentação comprobatória da conduta, da veracidade dos fatos e do dolo do agente. Essa proposta em muito se amolda à interpretação dada neste trabalho sobre os requisitos para ação de improbidade (como abordado no item 2.3.2.1).

Com efeito, presentes esses requisitos, o acusado será intimado para apresentar defesa prévia, devendo o juiz rejeitar a ação tanto nas hipóteses hoje previstas no art. 17, §8º, como na falta de demonstração do dolo e na existência de dúvida sobre a responsabilidade do agente, como nele se observa:

Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público.

[...]

¹⁰⁶ CAMMAROSANO, Márcio. PEREIRA, Flávio Henrique Unes. MAIA, Raphael Rocha de Souza. Alteração da Lei de Improbidade Administrativa: Os avanços e retrocessos da proposta que tramita na Câmara dos Deputados. Jota [on-line]. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/alteracao-da-lei-de-improbidade-administrativa-12022020>. Acesso em: 4 out. 2020.

¹⁰⁷ Trecho extraído da página 19 da exposição de motivos do Substitutivo ao Projeto de Lei 10.887/2018. (BRASIL. Câmara dos Deputados. Substitutivo do Projeto de Lei 10.887/2018. Autor: Carlos Zarattini – PT/SP. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoes Web/prop_mostrarintegra; jsessionid=node01fbja a6 m numkd19titniuh7ubr3907043.node0?codteor=1938173&filename=Tramitacao-PL+ 10887/2018](https://www.camara.leg.br/proposicoes/Web/prop_mostrarintegra; jsessionid=node01fbja a6 m numkd19titniuh7ubr3907043.node0?codteor=1938173&filename=Tramitacao-PL+ 10887/2018). Acesso em: 6 dez. 2020).

§ 6º Da decisão que indefere a inicial cabe apelação, nos termos do art. 331 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

§ 7º Estando em termos a petição inicial, os requeridos serão notificados para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias.

§ 8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de até trinta dias, em decisão fundamentada:

I - rejeitará a ação, se ficar convencido:

a) da inexistência de indícios de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita;

b) da falta de demonstração do dolo, nos termos do §4º do art. 1º;

c) da existência de dúvida fundada sobre a responsabilidade do agente;

d) da existência de outra causa de inépcia da inicial.

II – admitirá a ação indicando fatos e circunstâncias do caso que autorizam o processamento, observando a individualização de condutas.

§ 9º Estando em termos a petição inicial, o réu será citado para oferecer contestação em prazo comum a ser fixado pelo juiz, tomando em conta a complexidade da causa e a quantidade dos réus, entre 30 (trinta) e 60 (sessenta) dias úteis.¹⁰⁸

A previsão de rejeição em caso de dúvida parece vir para sanar justamente o problema da aplicação indiscriminada do aforismo *in dubio pro societate*. No entanto, enquanto o Substitutivo do Projeto de Lei não é aprovado, torna-se necessário analisar esse aforismo e sua incompatibilidade com as garantias constitucionais dos acusados de improbidade administrativa, cabendo mencionar que, na linha do que se defende neste trabalho, o parecer de relatoria de Carlos Zarattini defende que a tutela da moralidade administrativa pela LIA deve ser repensada de modo a compatibilizar-se com a garantia da presunção de inocência.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Redação do Substitutivo ao Projeto de Lei 10.887/2018. (BRASIL. Câmara dos Deputados. Substitutivo do Projeto de Lei 10.887/2018. Autor: Carlos Zarattini – PT/SP. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01fbjaa6m_numkd19_titniuh7_ubr3907043_node0?cod_teor=1938173&filename=Tramitacao-PL+10887/2018. Acesso em: 6 dez. 2020).

¹⁰⁹ Trecho extraído da exposição de motivos do Substitutivo ao Projeto de Lei 10.887/2018. ((BRASIL. Câmara dos Deputados. Substitutivo do Projeto de Lei 10.887/2018. Autor: Carlos Zarattini – PT/SP. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01fbjaa6m_numkd19_titniuh7_ubr3907043_node0?cod_teor=1938173&filename=Tramitacao-PL+10887/2018. Acesso em: 6 dez. 2020).

3 O AFORISMO *IN DUBIO PRO SOCIETATE*

No presente capítulo, faz-se uma breve contextualização do surgimento do *in dubio pro societate* no Direito Penal (item 3.1) e um levantamento da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a fim de identificar a partir de quando esse aforismo passou a ser aplicado também no Direito Administrativo Sancionador (item 3.2). Por fim, a partir da caracterização do *in dubio pro societate* e de seu surgimento, apresenta-se uma justificativa para que seja considerada, neste trabalho, sua natureza de aforismo e não de princípio (item 3.3).

3.1 Origem e características

O *in dubio pro societate*, que, em tradução livre, significa que, na dúvida, o juiz deve decidir em favor da sociedade, apesar de ser uma expressão latina, não encontra “no Direito Romano, em qualquer das fases de sua história jurídica”, referência a esse aforismo.¹¹⁰ Segundo Napoleão Nunes Maia Filho e Mariana Costa de Oliveira, na verdade, a expressão latina existente seria “*in dubio, melius est iudex absolvere reum quam condemnare*, ou seja, na dúvida é melhor que o juiz absolva do que condene o réu”.¹¹¹

Há, nesse caso, incerteza quanto à verdadeira origem do aforismo,¹¹² mas sabe-se que, no Brasil, o *in dubio pro societate* é fruto de um “costume doutrinário e mesmo jurisprudencial” aplicado nos procedimentos vinculados ao Tribunal do Júri,¹¹³ tendo se consolidado a partir da sua aplicação reiterada pelos tribunais,¹¹⁴ sem que houvesse regra expressa nesse sentido.¹¹⁵

¹¹⁰ MAIA FILHO, Napoleão Nunes; OLIVEIRA, Mariana Costa de. *Direito sancionador: quatro temas das garantias do acusado na ação de improbidade administrativa* (Lei 8.429/92). Fortaleza: Impreco, 2015, p. 104.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 104.

¹¹² Conforme relata Ana Carolina Fillipon Stein: “A sua origem exata é ainda desconhecida, sendo possível afirmar, em tese, que possa ter surgido sob os ventos inquisitivos da doutrina inspiradora do Código de Processo Penal de 1941” (STEIN, Ana Carolina Fillipon. *O juízo da pronúncia e seus dilemas probatórios: a (im)possibilidade de coexistência entre indícios suficientes de autoria, presunção de inocência e in dubio pro societate*. 2017. 164 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais, Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica, Porto Alegre, 2017, p. 25-26).

¹¹³ OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. *Curso de Processo Penal*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 580.

¹¹⁴ Apesar da nossa discordância quanto ao status de princípio, Eros Grau explica que, quando o juiz decide com base em um princípio que não está expresso no ordenamento jurídico, “o que se diz, então, é que esse princípio foi ‘descoberto’ pelo juiz no ordenamento positivo. O princípio descritivo é assim transformado em princípio ‘positivado’, mas não em virtude de lei, senão da vontade do juiz ou tribunal que o afirme. Daí que sua convalidação em princípio de direito [= regra de direito] resulta de uma invenção desse juiz ou tribunal, invenção que em geral se procura legitimar sob a assertiva de que encontra inspiração doutrinária. O que levaria ao delírio de admitirmos que princípio geral do direito, na linguagem dos juristas, é princípio [regra de direito] ainda não positivado’, mas que a qualquer momento poderá vir a ser como tal formulado ou

De acordo com o art. 74, §1º do Código de Processo Penal, compete ao Tribunal do Júri julgar os crimes dolosos contra a vida, quais sejam, homicídio, feminicídio, infanticídio, aborto e induzimento, instigação ou auxílio a suicídio ou a automutilação, bem como os delitos conexos a essas condutas.

Nesses casos, o procedimento penal previsto envolve duas fases. A primeira delas é a *judicium accusatione*, que compreende desde o oferecimento da denúncia (após o término do inquérito) até a decisão do juiz presidente pela submissão (decisão de pronúncia) ou não (mediante decisão de desclassificação ou impronúncia) do acusado ao Tribunal do Júri. A *judicium causae*, por sua vez, diz respeito ao julgamento do acusado pelo júri e à decisão sobre sua condenação ou absolvição.

A redação original do Código de Processo Penal previa que “Se o juiz se convencer da existência do crime e de indícios de que o réu seja o seu autor, pronuncia-lo-á, dando os motivos do seu convencimento” (art. 408). Nesse sentido, a palavra “indícios” era utilizada para justificar o fato de que, havendo dúvidas, o juiz deveria pronunciar o réu, conforme explica Walfredo Cunha Campos:

Com base nessa terminologia infeliz do Código ao mencionar “indícios suficientes de autoria” para a pronúncia, criou-se um mito, o do *in dubio pro societate*, qual seja: se, terminada a instrução da primeira fase do rito escalonado do Júri, houver dúvida a respeito da autoria, o juiz deve remeter o caso para que seja decidido pelo tribunal leigo, preservando, assim, a competência constitucional do Júri.¹¹⁶

É preciso, no entanto, conhecer em qual contexto o Código de Processo Penal foi editado¹¹⁷ para entender a interpretação dada ao art. 408, uma vez que, como explica Salo de Carvalho, a origem dessas ampliações ao punitivismo costuma ser a mentalidade dos operadores do direito.¹¹⁸

(re)formulado pela jurisprudência. O delírio conduz a descaminhos nunca vistos, no percorrer dos quais o direito positivo é, literalmente, reescrito pelos juízes” (GRAU, Eros Roberto. *Por que tenho medo dos juízes: a interpretação/aplicação do direito e os princípios*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 169).

¹¹⁵ “Do ponto de vista legal, o chamado ‘princípio’ *in dubio pro societate* não encontra respaldo em nenhum dispositivo do ordenamento jurídico” (BRETAS, Adriano Sérgio Nunes. *Estigma de Pilatos: a desconstrução do mito in dubio pro societate da pronúncia no rito do júri e a sua repercussão jurisprudencial*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 32-33).

¹¹⁶ CAMPOS, Walfredo Cunha. *Tribunal do júri: teoria e prática*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 159.

¹¹⁷ Há ainda quem diga que o *in dubio pro societate* é anterior ao Código de Processo Penal, remontando à Santa Inquisição. No entanto, considerando que o principal fundamento para a aplicação do aforismo advém da interpretação do art. 408 (hoje, 413) do Código de Processo Penal, o estudo será feito a partir desse diploma legal. Quanto ao tema da Santa Inquisição, ver: DIAS, Paulo Thiago Fernandes. *A adoção do adágio do in dubio pro societate na decisão de pronúncia: (in)constitucionalidade e (in)convencionalidade*. 2016. 183 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais, Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica, Porto Alegre, 2016, p. 63 e ss.

¹¹⁸ Segundo Salo de Carvalho, “A mentalidade inquisitória que percebe como legítima a demanda punitiva cria, nos principais momentos processuais – v.g. pedido de prisão cautelar, indiciamento do investigado,

Como se sabe, chama-se de Código de Processo Penal o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, publicado durante a vigência da ditadura de Getúlio Vargas. O referido diploma normativo foi influenciado pelo Código de Processo Penal Italiano de 1930,¹¹⁹ tendo incorporado um espírito legislativo com vieses totalitários, no que tange à existência de uma vontade coletiva, capitaneada pelo Estado, que se sobrepõe às garantias individuais dos cidadãos.¹²⁰ A seguir, transcreve-se a parte relevante da exposição de motivos da reforma do Código de Processo Penal, elaborada pelo então ministro da Justiça Francisco Campos, em 8 de setembro de 1941:

A REFORMA DO PROCESSO PENAL VIGENTE

II - De par com a necessidade de coordenação sistemática das regras do processo penal num Código único para todo o Brasil, impunha-se o seu ajustamento ao objetivo de maior eficiência e energia da ação repressiva do Estado contra os que delinquem. [...] **Urge que seja abolida a injustificável primazia do interesse do indivíduo sobre o da tutela social. Não se pode continuar a contemporizar com pseudodireitos individuais em prejuízo do bem comum.** O indivíduo, principalmente quando vem de se mostrar rebelde à disciplina jurídico-penal da vida em sociedade, não pode invocar, em face do Estado, outras franquias ou imunidades além daquelas que o assegurem contra o exercício do poder público fora da medida reclamada pelo interesse social. Este o critério que presidiu à elaboração do presente projeto de Código. [...] **É restringida a aplicação do in dubio pro reo.** É ampliada

oferecimento e recebimento da denúncia, sentença e aplicação da pena, incidentes de execução -, importantes espaços de abertura/vazão ao punitivismo. Nestes momentos centrais da atuação dos operadores jurídicos, a opção entre ampliar ou minimizar o poder punitivo é colocada de forma explícita. Ocorre que a formação cultural autoritária dos atores transforma espaços de fechamento em canais de abertura, cujo objeto, sobretudo no momento de aplicação judicial da pena, será significativo para o aumento quantitativo do encarceramento” (CARVALHO, Salo de. *O papel dos atores do sistema penal na era do punitivismo: o exemplo privilegiado da aplicação da pena*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 98-99).

¹¹⁹ Afirma Ana Carolina Fillipon Stein que “o Código de Processo Penal Pátrio de 1941, editado com fortes influências fascistas da escola técnico-jurídica italiana, capitaneada por Manzini, tem na sua essência o Código Rocco de 1930 (Código de Processo Penal Italiano)” (STEIN, Ana Carolina Fillipon. *O juízo da pronúncia e seus dilemas probatórios: a (im)possibilidade de coexistência entre indícios suficientes de autoria, presunção de inocência e in dubio pro societate*. 2017. 164f. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) - Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais, Pontifícia Universidade Católica, Porto Alegre, 2017, p. 24). No mesmo sentido, ver: DIAS, Paulo Thiago Fernandes; ZAGHLOUT, Sara Alacoque Guerra. A aplicação do *in dubio pro societate* nos feitos cíveis e criminais e o (des)prestígio à presunção de inocência. *Boletim do IBCCRIM*, São Paulo, n. 322, set. 2019. Disponível em: https://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/6403-A-aplicacao-do-in-dubio-pro-societate-nos-feitos-civeis-e-criminais-e-o-desprestigio-a-presuncao-de-inocencia. Acesso em: 5 out. 2020.

¹²⁰ Nesse sentido, Eduardo Szklarz explica que, no nazismo, “Tudo tinha que ser feito em nome da nação, do povo, do coletivo. E, quando o coletivo é colocado bem acima do indivíduo, fica muito mais fácil atentar contra as minorias” (SZKLARZ, Eduardo. *Nazismo: o lado negro da história*. São Paulo: [s. n.], 2014, p. 32-33). De maneira mais detalhada, Antonio Pedro Melchior e Rubens R. R. Casara explicitam que: “O significante *sociedade*, no contexto político contemporâneo, apresenta-se como uma análise do significante *Pátria* ou *Nação*, próprios dos regimes nazifascistas das décadas de 20/40. A manipulação do discurso “*em nome da sociedade*” (“em defesa da sociedade” etc.) constitui a senha para reduzir o indivíduo à engrenagem da máquina do poder estatal. Frequentemente, pelo uso do significante *sociedade*, as garantias fundamentais (cuja posição do indivíduo é do indivíduo perante o Estado) são identificadas como entrave para o exercício do poder punitivo. Em “defesa da sociedade”, nasce o totalitarismo: uma contínua tentação para fazer pender a balança a favor da autoridade do Estado contra a liberdade dos cidadãos” (MELCHIOR, Antonio Pedro; CASARA, Rubens R. R. *Teoria do processo penal brasileiro: dogmática e crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, v. 1, p. 420-421).

a noção do flagrante delito, para o efeito da prisão provisória. **A decretação da prisão preventiva, que, em certos casos, deixa de ser uma faculdade, para ser um dever imposto ao juiz**, adquire a suficiente elasticidade para tornar-se medida plenamente assecuratória da efetivação da justiça penal.

[...]

O JURI

XIV- [...] Como atestam os aplausos recebidos, de vários pontos do país, pelo Governo da República, e é notório, têm sido excelentes os resultados desse Decreto-Lei **que veio afeioar o tribunal popular à finalidade precípua da defesa social. A aplicação da justiça penal pelo júri deixou de ser uma abdicação, para ser uma delegação do Estado, controlada e orientada no sentido do superior interesse da sociedade.** Privado de sua antiga soberania, que redundava, na prática, numa sistemática indulgência para com os criminosos, o júri está, agora, integrado na consciência de suas graves responsabilidades e reabilitado na confiança geral.¹²¹

A intenção do legislador, como se extrai do trecho acima, era clara no sentido de mitigar as garantias do acusado. Ressalta Geraldo Prado que o Código de Processo Penal incorporou a “doutrina penal nacional-socialista, no sentido de substituir o *in dubio pro reo* pelo *in dubio contra reum*”, asseverando que “o recurso linguístico encontrado para ocultar o sentido da inversão ideológica da presunção de inocência consistiu na adoção da máxima *in dubio pro societate*, que operou como ‘fachada linguística’”.¹²²

Nesse sentido, Antonio Pedro Melchior e Rubens R. R. Casara asseveram que “A partir do significante *societate*, constrói-se a ideia de um interesse comum, supostamente consensual, de que, na dúvida, vale mais a submissão ao processo penal do que a limitação ao poder de perseguir do Estado”.¹²³

Ocorre que, conforme explica Paulo Thiago Fernandes Dias, o suposto interesse coletivo seria “cada vez menos determinável em face da pluralidade das sociedades atuais”, de modo que aquele que se autodenomina defensor desse interesse “vale-se de um potente recurso retórico, manipulador e persuasivo, pois diz ser o propagador de várias vozes, quando, no máximo, só emite a própria voz”.¹²⁴

¹²¹ CAMPOS, Francisco. Exposição de Motivos do Código de Processo Penal de 1941. Empório do Direito [online]. 2017. Disponível em: <https://emporiiodireito.com.br/leitura/dica-amr-a-ratio-da-exposicao-de-motivos-francisco-campos-do-novo-cpp>. Acesso em: 4 out. 2020. (Grifos nossos).

¹²² PRADO, Geraldo. *Prova penal e sistema de controles epistêmicos: a quebra da cadeia de custódia das provas obtidas por métodos ocultos*. São Paulo: Marcial Pons, 2014, p. 29. Mencione-se que, apesar de o autor indicar que o *in dubio contra reum* foi incorporado, especialmente, na fase de “admissão das acusações em geral, no início do processo, e, na hipótese do júri, na etapa da decisão de pronúncia”, pela exposição de motivos transcrita é possível perceber que a doutrina influenciou também o instituto da prisão preventiva, o que parece justificar que as primeiras decisões do Supremo Tribunal Federal que se utilizaram do adágio tenham sido justamente no momento da prisão preventiva. São elas: *Habeas Corpus* nº 32.685-DF, de relatoria do Ministro Orosimbo Nonato, julgado em 19/08/1953, por maioria dos votos, vencidos os Ministros Nelson Hungria e Rocha Lagoa, e Recurso em *Habeas Corpus* nº 32.769-SP, de relatoria do Ministro Nelson Hungria, julgado em 30/09/1953, por unanimidade.

¹²³ MELCHIOR, Antonio Pedro; CASARA, Rubens R. R. *Teoria do processo penal brasileiro: dogmática e crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 420. v. 1.

¹²⁴ DIAS, Paulo Thiago Fernandes. *A adoção do adágio do in dubio pro societate na decisão de pronúncia: (in)constitucionalidade e (in)convencionalidade*. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) -

Além disso, com o Estado Democrático de Direito vigente após a Constituição Federal de 1988, não seria possível haver “prevalência do interesse da maioria frente à minoria, mas sim pela provisoriedade da maioria e da minoria”,¹²⁵ cabendo destacar o papel contramajoritário que é atribuído ao Poder Judiciário nesse sistema.¹²⁶

Para os penalistas constitucionalistas,¹²⁷ inclusive, não haveria qualquer interesse da sociedade na condenação. Em verdade, pela opção garantista, é preferível tutelar a “imunidade dos inocentes, ainda que ao custo da impunidade de algum culpado”.¹²⁸ Nesse sentido, explica Guilherme Recena Costa que seria senso comum que o custo social de condenar um inocente é superior ao de absolver erroneamente um culpado. Ele elucida:

Parece-nos hoje intuitivo e de senso comum que será preferível absolver muitos culpados a condenar um inocente. [...] Ilustrativamente, em uma escala de custos ou de desvalor de 0 a 100, poder-se-ia afirmar que a primeira hipótese (errônea absolvição) enseja um custo social de 10, enquanto a segunda (errônea condenação) implica um desvalor de 100. A atribuição numérica é, por óbvio, em alguma medida

Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais, Pontifícia Universidade Católica, Porto Alegre, 2016, p. 65-66. Quanto ao tema, veja-se esta precisa consideração de Shopenhauer: “O que se chama de opinião geral reduz-se, para sermos precisos, à opinião de duas ou três pessoas; e ficaríamos convencidos disto se pudéssemos ver a maneira como nasce tal opinião universalmente válida. Então descobriríamos que, num primeiro momento, foram dois ou três que pela primeira vez as assumiram e apresentaram ou afirmaram e que os outros foram tão benevolentes com eles que acreditaram que as haviam examinado a fundo; prejudicando a competência destes, outros aceitaram igualmente essa opinião e nestes acreditaram por sua vez muitos outros a quem a preguiça mental impelia a crer de um golpe antes que tivessem o trabalho de examinar as coisas com rigor. Assim crescem dia após dia o número de tais seguidores preguiçosos e crédulos” (SHOPENHAUER, Arthur. *Como vencer um debate sem precisar ter razão em 38 estratégias: estratégia erística*. Tradução: Daniela Caldas e Olavo de Carvalho. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997, p. 170-171). Sobre a multipolaridade de interesses públicos perseguidos pela Administração Pública do século XXI, ver: BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a administração pública no século XXI. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017.

¹²⁵ BARROS, Flaviane de Magalhães; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni. Os direitos fundamentais em Ferrajoli: limites e possibilidades no Estado Democrático de Direito. In: VIANNA, Túlio; MACHADO, Felipe (coord.). *Garantismo penal no Brasil: estudos em homenagem a Luigi Ferrajoli*. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 83.

¹²⁶ Como explica Rubens R. R. Casara: “O Poder Judiciário atua como garante contra a opressão, inclusive contra abusos promovidos pela maioria, e é, portanto, contramajoritário. Mais do que isso: para assegurar o direito de um, o Poder Judiciário pode (e deve) julgar em sentido contrário à vontade de todos os demais. Dito de outra forma: os direitos fundamentais funcionam como trunfos contra as maiorias de ocasião e cabe ao Poder Judiciário assegurar não só esses direitos como também a própria democracia em sentido substancial” (CASARA, Rubens R. R. *Processo penal do espetáculo: ensaios sobre o poder penal, a dogmática e o autoritarismo na sociedade brasileira*. Florianópolis: Empório do Direito, 2015, p. 27).

¹²⁷ De acordo com Aury Lopes Junior, “o processo penal contemporâneo somente se legitima à medida que se democratizar e for devidamente constituído a partir da Constituição”, sendo, nesse contexto, “um instrumento de efetivação das garantias constitucionais” (LOPES JÚNIOR, Aury. *Direito processual penal*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 59.) É o chamado modelo garantista, baseado na doutrina de Ferrajoli, segundo o qual “a legalidade supera a noção de reserva legal, impondo uma limitação material ao conteúdo da legislação, que deve contemplar o respeito a todos os princípios fundamentais democráticos para ser considerada legítima” (SILVEIRA, Rafael Barros Bernardes da. *Emergência penal e garantias do Estado Constitucional de Direito: estudo sobre uma insuperável contradição do ordenamento jurídico brasileiro*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017).

¹²⁸ FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão*. Teoria do garantismo penal. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais - Thomson Reuters, 2010, p. 505.

arbitrária; no entanto, o próprio jargão comum costuma enunciar que condenar 1 inocente será tão ou mais grave que absolver 10 culpados.¹²⁹

Adotando essa lógica (da ausência de interesse punitivo da sociedade), Daniel Guimarães Zveibil entende que:

Quando o Judiciário afasta a condenação argumentando o adágio *in dubio pro reo*, em verdade, também poderia argumentar que houve absolvição com base no *in dubio pro societate*, pois, segundo aludida premissa básica, a sociedade não possui interesse algum na condenação de inocente.¹³⁰

Torna-se importante mencionar que a adoção do adágio *in dubio pro societate* nas decisões tem como consequência a alteração da dinâmica probatória do processo sancionatório, à medida que se deixa de exigir do autor da ação a comprovação da justa causa para sua propositura e transfere-se ao réu o ônus de demonstrar sua inocência, o que seria incompatível com a presunção de inocência.¹³¹

Nesse contexto, “[...] se há dúvida, é porque o Ministério Público não logrou êxito na acusação que formulou em sua denúncia, sob o aspecto da autoria e materialidade, não sendo admissível que sua falência funcional seja resolvida em desfavor do acusado”,¹³² de modo que caberia ao juiz proferir decisão de impronúncia.¹³³

¹²⁹ COSTA, Guilherme Recena. Livre convencimento e standards de prova. In: YARSHELL, Flávio Luiz; ZUFELATO, Camilo (coord.). *40 anos da teoria geral do processo no Brasil: passado, presente e futuro*. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 367-369.

¹³⁰ ZVEIBIL, Daniel Guimarães. O arbítrio palavreado no processo penal. Breve ensaio sobre a pronúncia e o *in dubio pro societate*. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, ano 16, n. 74, p. 281-298, set./out. 2008, p. 287.

¹³¹ Como será explicitado no tópico 4.1, uma das consequências de ter-se adotado na Constituição Federal de 1988 a presunção de inocência, é o fato de que o ônus da prova incumbe ao acusador, razão pela qual, inexistindo provas suficientes para condenação, deveria o julgador impronunciar o réu, como defende Guilherme de Souza Nucci: “Se existem provas suficientes para condenar, o juiz envia o caso ao júri. Não havendo provas mínimas para sustentar a condenação, por que mandar o réu ao julgamento pelo tribunal popular? [...] quando a única prova existente não presta à condenação, não presta também para a pronúncia” (NUCCI, Guilherme de Souza. *Júri: princípios constitucionais*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999, p. 94).

¹³² RANGEL, Paulo. *Tribunal do júri: visão linguística, histórica, social e jurídica*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018, p. 154. Para Thadeu A. de Goes Lima, nesses casos de insuficiência probatória, o Ministério Público sequer deveria apresentar a denúncia: “Diante de um quadro probatório despido de maior robustez, por conseguinte, recomenda a melhor cautela que o Parquet promova o arquivamento da investigação criminal ou das peças de informação, valendo-se da possibilidade de retomada da persecução penal se e quando conhecidos novos elementos de convicção, nos moldes do art. 18 do Estatuto Instrumental Criminal e da Súmula n. 524 do Supremo Tribunal Federal” (LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. *Obrigatoriedade da ação penal pública e in dubio pro societate no Processo Penal brasileiro: repensando antigos mitos. Derecho y Cambio Social*, n. 58, out./dez. 2019, p. 417-433, p. 425).

¹³³ Conforme Walfredo Cunha Campos. “[...] em processos que não tenham provas ou sejam elas raquíticas, deve o juiz atuar como um filtro selecionador de julgamentos pelo Júri, só remetendo a este caso com prova séria de autoria e materialidade, barrando os demais com a impronúncia” (CAMPOS, Walfredo Cunha. *Tribunal do júri: teoria e prática*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 159).

Diante disso, valer-se do *in dubio pro societate* para permitir o prosseguimento da ação seria resquício do sistema inquisitório,¹³⁴ na medida em que o juiz adota postura ativa de busca de provas para condenação do acusado. Conforme explica Aury Lopes Júnior:

Quando o juiz, em dúvida, afasta o *in dubio pro reo* e opta por ir atrás da prova (juiz-ator=inquisidor), ele decide primeiro e depois vai atrás dos elementos que justificam a decisão que ele já tomou. Portanto, “ele é a prova” e, depois, decide a partir da prova por ele mesmo produzida. Sem falar que a dúvida deve dar lugar a absolvição (o *in dubio pro reo* é fruto de evolução civilizatória!) e, quando um juiz afasta essa regra de julgamento e decide “ir atrás da prova”, não é preciso maior esforço para compreender que está buscando prova para condenar, pois se fosse para absolver, ele parava no momento anterior... É óbvio que ao assim agir, ele transforma o *in dubio pro reo* em *in dubio pro reo*. Sem falar na violação do contraditório e ampla defesa.¹³⁵

No mesmo sentido, asseveram Antonio Pedro Melchior e Rubens R. R. Casara que o *in dubio pro societate* seria “um desdobramento da tradição inquisitiva que informa a eleição do significante *sociedade* como forma de privilegiar, em caso de dúvida, o poder de perseguir criminalmente as pessoas”.¹³⁶

É importante enfatizar que o termo “indícios”, adotado no Código Penal, não seria suficiente para justificar a pronúncia quando há dúvidas, pois, conforme explica Maurício Zanoide de Moraes, “Dúvida não é convencimento. Convencimento é certeza quanto à materialidade e à autoria ou participação, para legitimar o envio do caso ao juiz natural do Tribunal do Júri”, razão pela qual o *in dubio pro societate* seria “impróprio, inconstitucional e imprevisto em nossa legislação”.¹³⁷

¹³⁴ Atualmente, vige o modelo acusatório, no qual há clara divisão entre as funções de juiz, acusador e réu, devendo ser a produção probatória gerida por esses dois últimos agentes, sem interferência do julgador, que deverá permanecer imparcial.

¹³⁵ LOPES JUNIOR, Aury. *Teoria da Dissonância Cognitiva ajuda a compreender a imparcialidade do juiz*. Publicado na coluna Limite Penal do Consultor Jurídico em 11 jul. 2014. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2014-jul-11/limite-penal-dissonancia-cognitiva-imparcialidade-juiz>. Acesso em: 4 out. 2020. No mesmo sentido, Ana Stein assevera que “O sistema inquisitivo adotado pelo Código de Processo Penal de 1940 tem como uma de suas premissas um juiz ativo na busca da verdade/provas no curso da persecução penal. Um juiz ativo pode acabar pressupondo um juiz que, em dúvida, procure produzir provas a sustentar a culpabilidade que deduz da conduta do acusado” (STEIN, Ana Carolina Fillipon. *O juízo da pronúncia e seus dilemas probatórios: a (im)possibilidade de coexistência entre indícios suficientes de autoria, presunção de inocência e in dubio pro societate*. 2017. 164f. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) - Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais, Pontifícia Universidade Católica, Porto Alegre, 2017, p. 56). E também, Salah Hassan Khaled Junior e Alexandre Moraes da Rosa: “O *in dubio pro societate* é mais uma expressão patológica do ranço inquisitório do processo penal do inimigo, do qual não conseguimos ainda nos livrar” (KHALED JUNIOR, Salah Hassan; ROSA, Alexandre Moraes da. *In dubio pro hell: profanando o sistema penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 130).

¹³⁶ MELCHIOR, Antonio Pedro; CASARA, Rubens R. R. *Teoria do processo penal brasileiro: dogmática e crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 421. v. 1.

¹³⁷ MORAES, Maurício Zanoide de. *Presunção de inocência no processo penal brasileiro: análise de sua estrutura normativa para a elaboração legislativa e para a decisão judicial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010,

Ressalte-se que a Lei nº 11.689/2008 revogou a redação original do art. 408, passando a exigir a suficiência dos indícios de autoria,¹³⁸ de modo que a pronúncia passaria a depender de um juízo de certeza quanto à existência de elementos de prova (sendo incabível o prosseguimento da ação em caso de dúvida). Entretanto o *in dubio pro societate* continua sendo reproduzido até hoje.

Um dos principais fundamentos dessa aplicação é o previsto no art. 5º, XXXVIII, “c” e “d” da Constituição Federal de 1988 quanto à competência do júri e à soberania de seus veredictos, posto que se alega que a impronúncia afastaria a análise pelo juiz natural da causa (o júri).¹³⁹ Para Eugênio Pacelli e Douglas Fischer, no entanto, a decisão de pronúncia deveria ocorrer com base nesses fundamentos constitucionais e não com fulcro no *in dubio pro societate*, uma vez que se trata de aforismo incompatível com a Constituição Federal. Segundo esses autores,

Há entendimento jurisprudencial e doutrinário no sentido de que, nessa fase procedimental, a submissão ao Tribunal Popular decorreria do princípio do *in dubio pro societate*. Compreendemos que, num sistema orientado por uma Constituição garantista, não poderia em sua essência o princípio invocado servir como supedâneo para a submissão ao Tribunal Popular. De fato, a regra é a remessa para julgamento perante o juízo natural nessas circunstâncias (eventual dúvida). Mas não pelo in

p. 539. Gustavo Henrique R. I. Badaró, por sua vez, assevera que a existência de indícios não se confunde com o *in dubio pro societate*, sendo necessário o convencimento do magistrado, a partir de um juízo de probabilidade, quanto aos indícios: “Bastará a existência de elementos de convicção que permitam ao juiz concluir, com bom grau de probabilidade, que foi o acusado o autor do delito. Isso não se confunde, obviamente, com o *in dubio pro societate*. Não se trata de uma regra de solução para o caso de dúvida, mas sim de estabelecer requisitos que, do ponto de vista do convencimento judicial, não se identificam com a certeza, mas com a probabilidade. Quando a lei exige para uma medida qualquer que existam ‘indícios de autoria’, não é preciso que haja certeza da autoria, mas é necessário que o juiz esteja convencido de que estes ‘indícios’ estão presentes” (BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. *Ônus da prova no processo penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 390- 391).

¹³⁸ A referida alteração legislativa revogou o texto do antigo art. 408, que foi substituído pelo art. 413, que tem a seguinte redação: “O juiz, fundamentadamente, pronunciará o acusado, se convencido da materialidade do fato e da existência de indícios suficientes de autoria ou de participação” (BRASIL. Código de Processo Penal (1941, 13 out.). Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 4 out. 2020).

¹³⁹ Nesse sentido, Hidejalma Muccio defende que “Havendo dúvida acerca da autoria do crime, a pronúncia é de rigor, possibilitando que o juiz natural tome conhecimento e decida a causa” (MUCCIO, Hidejalma. *Curso de Processo Penal*. 2. ed. São Paulo: Método, 2011. p. 1316). Igualmente, Márcio Schlee Gomes assevera que “caso não seja observado esse princípio, haverá o esvaziamento da instituição do júri, a violação de sua competência e soberania” (GOMES, Márcio Schlee. *Júri: limites constitucionais da pronúncia*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2010, p. 75). Também Nestor Távora e Rosmar Rodrigues Alencar, apesar de asseverarem que o aforismo deve ser aplicado com parcimônia, consideram que: “existindo possibilidade de se entender pela imputação válida do crime contra a vida em relação ao acusado, o juiz deve admitir a acusação, assegurando o cumprimento da Constituição, que reservou a competência para o julgamento de delitos dessa espécie para o tribunal popular. É o júri o juiz natural para o processamento dos crimes dolosos contra a vida. Não deve o juiz togado substituí-lo, mas garantir que o exercício da função de julgar pelos leigos seja exercida validamente. Todavia o *in dubio pro societate* deve ser aplicado com prudência, para evitar que acusados sejam pronunciados sem um suporte probatório que viabilize o exame válido da causa pelos jurados” (TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. *Curso de direito processual penal*. 8. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2013, p. 833).

dubio pro societate. Parece-nos que esse é o fundamento preponderante: como regra, apenas o Tribunal do Júri é quem pode analisar e julgar os delitos dolosos contra a vida (também os conexos – art. 78, I, CPP). É dizer, o juiz natural para a apreciação dos delitos contra a vida é o Tribunal do Júri, a quem, como regra (salvo nas hipóteses de absolvição sumária ou desclassificação), deverá ser regularmente encaminhado o processo.¹⁴⁰

Álvaro A. Sagulo Borges de Aquino, por seu turno, assevera que se valer do argumento da competência natural do Júri é “submeter o acusado a um processo e a um julgamento desnecessários e injustos”. Sustentar a impossibilidade de análise do mérito pelo juiz Presidente, por sua vez, “impediria o Juiz de absolver sumariamente o acusado, dar ao fato classificação diversa dos crimes contra a vida e, principalmente, impronunciar o acusado”,¹⁴¹ fazendo letra morta a previsão do Código de Processo Penal.

De maneira análoga, Márcio F. Rodrigues Pereira critica a supremacia da garantia da soberania do júri em detrimento da presunção de inocência:

Ainda sobre a pronúncia, criticaríamos dizendo que a tradicional orientação sobre o tema parece ter criado uma verdadeira ode à competência dos jurados para as causas do júri, que chega ao ponto de atropelar (ignorar) garantias constitucionais fundamentais como a do estado jurídico de inocência e a do *in dubio pro reo*. Parece haver verdadeiro “pavor” de suprimir qualquer crime doloso contra a vida da apreciação do “Supremo” Tribunal Popular. Porém, não se veem maiores “temores” quando o que está em jogo é a possibilidade de ocorrer um julgamento injusto pautado, para piorar, na convicção íntima dos jurados. Pelo contrário, o que se observa é até certa desenvoltura. Esquece-se que, assim como a Constituição previu, no seu art. 5º, a instituição do júri com competência para julgar os crimes dolosos contra a vida (inciso XXXVIII, alínea d), previu, no mesmo dispositivo (art. 5º), princípios como o estado jurídico de inocência (inciso LVII). A conclusão é que não faz sentido (e é deveras perversa) essa excessiva preocupação com o juiz natural da causa no procedimento do júri (mera questão de competência), em detrimento de garantia muito mais relevante: liberdade individual.¹⁴²

¹⁴⁰ FISCHER, Douglas; PACELLI, Eugênio. *Comentários ao Código de Processo Penal e sua jurisprudência*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 965.

¹⁴¹ AQUINO, Álvaro Antônio Sagulo Borges de. *A função garantidora da pronúncia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 151.

¹⁴² PEREIRA, Márcio Ferreira Rodrigues. Acusar ou não acusar? *In dubio pro societate* é (?) a solução. Uma perversa forma de lidar com a dúvida no processo penal brasileiro. *Revista Síntese de Direito Penal e Processual Penal*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, abr./maio 2000, p. 82-83. No mesmo sentido, Paulo Thiago Fernandes Dias trata desse conflito aparente de garantias constitucionais: “Quando se defende que o acusado deve ser pronunciado, ainda que o juiz não esteja convencido da presença dos indícios bastantes de autoria ou da prova da materialidade, cria-se, ainda que hipoteticamente, um conflito aparente entre direitos fundamentais: o de não ser processado indevidamente e o de ser processado pelo tribunal do júri nos crimes dolosos contra a vida, tentados ou consumados. Se essa é a discussão que se está, de fato, travando, não há como não predominar o interesse da pessoa de não ser vítima de processos infundados, exposta ao tratamento midiático (à brasileira), tendo de conviver com angústia gerada pela espera, em liberdade ou não, do julgamento em plenário (que, às vezes, dependendo da comarca, leva alguns anos)” (DIAS, Paulo Thiago Fernandes. *A adoção do adágio do in dubio pro societate na decisão de pronúncia: (in)constitucionalidade e (in)convencionalidade*. 2016. 183 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais, Pontifícia Universidade Católica, porto Alegre, 2016, p. 119).

Essa abordagem, ao que parece, começa a encontrar respaldo também na jurisprudência, conforme se observa no Informativo do Supremo Tribunal Federal nº 935.¹⁴³ Ele trata, entre outros julgados, do Agravo em Recurso Extraordinário nº 1067392, interposto contra decisão do Tribunal de Justiça do Ceará, que reformou a decisão de impronúncia proferida pelo juiz monocrático. A impronúncia, cumpre mencionar, havia sido baseada no fato de que não existiam provas contra os acusados e de que as testemunhas oculares afirmaram que “não viram os réus agredirem a vítima, de forma que sobre elas não pairam sequer indícios de autoria”.

De maneira oposta, o acórdão do Tribunal estadual, a partir do relato de parentes da vítima que não haviam presenciado o crime e também de declarações perante a autoridade policial que não foram reiteradas em juízo, considerou que havia dúvidas sobre a autoria do crime e pronunciou os réus. A Corte Constitucional, por seu turno, por maioria, entendeu que o *in dubio pro societate* não possui respaldo no ordenamento jurídico brasileiro e que, em caso de dúvida, deve ser proferida decisão de impronúncia, em razão do princípio da presunção de inocência, destacando que tal conduta não representaria violação à soberania do júri. O julgamento do STF tem a seguinte ementa:

Penal e Processual Penal. 2. Júri. 3. Pronúncia e standard probatório: a decisão de pronúncia requer uma preponderância de provas, produzidas em juízo, que sustentem a tese acusatória, nos termos do art. 414, CPP. 4. **Inadmissibilidade in dubio pro societate: além de não possuir amparo normativo, tal preceito ocasiona equívocos e desfoca o critério sobre o standard probatório necessário para a pronúncia.** 5. Valoração racional da prova: embora inexistam critérios de valoração rigidamente definidos na lei, o juízo sobre fatos deve ser orientado por critérios de lógica e racionalidade, pois a valoração racional da prova é imposta pelo direito à prova (art. 5º, LV, CF) e pelo dever de motivação das decisões judiciais (art. 93, IX, CF). 6. Critérios de valoração utilizados no caso concreto: em lugar de testemunhas presenciais que foram ouvidas em juízo, deu-se maior valor a relato obtido somente na fase preliminar e a testemunha não presencial, que, não submetidos ao contraditório em juízo, não podem ser considerados elementos com força probatória suficiente para atestar a preponderância de provas incriminatórias. 7. **Dúvida e impronúncia: diante de um estado de dúvida, em que há uma preponderância de provas no sentido da não participação dos acusados nas agressões e alguns elementos incriminatórios de menor força probatória, impõe-se a impronúncia dos imputados, o que não impede a reabertura do processo em caso de provas novas (art. 414, parágrafo único, CPP). Primazia da presunção de inocência (art. 5º, LVII, CF e art. 8.2, CADH).** 8. Função da pronúncia: a primeira fase do procedimento do Júri consolida um filtro processual, que busca impedir o envio de casos sem um lastro probatório mínimo da acusação, de modo a se limitar o poder punitivo estatal em respeito aos direitos fundamentais. 9. **Inexistência de violação à soberania dos veredictos: ainda que a Carta Magna preveja a existência do Tribunal do Júri e busque assegurar a efetividade de suas decisões, por exemplo, ao limitar a sua possibilidade de**

¹⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo STF. Brasília, n. 93525, 25 a 29 de mar. 2019. [on-line]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo935.htm>. Acesso em: 5 out. 2020.

alteração em recurso, a lógica do sistema bifásico é inerente à estruturação de um procedimento de júri compatível com o respeito aos direitos fundamentais e a um processo penal adequado às premissas do Estado democrático de Direito.

10. Negativa de seguimento ao Agravo em Recurso Extraordinário. Habeas corpus concedido de ofício para restabelecer a decisão de impronúncia proferida pelo juízo de primeiro grau, nos termos do voto do relator.¹⁴⁴

Entretanto, apesar da decisão em questão asseverar expressamente que o *in dubio pro societate* não está positivado e que contraria a presunção de inocência, o aforismo continua a ser utilizado.¹⁴⁵ Em verdade, conforme observaram Paulo T. Fernandes Dias e Sara A. Guerra Zaghout, ocorreu uma “metástase” do *in dubio pro societate*, que começou sendo aplicado em decisões de pronúncia e hoje se estende também à seara da improbidade administrativa. Segundo esses autores,

Ao se propor uma releitura do processo penal nos termos dos princípios consagrados pela Carta Maior, busca-se conter uma espécie de metástase do *in dubio pro societate*. Explica-se. A aplicação ou não dessa regra sempre se fez presente nas discussões afetas à primeira etapa do procedimento do Tribunal do Júri, notadamente no que tange ao proferimento da decisão de pronúncia. Com o passar dos anos, [...] verifica-se que o *in dubio pro societate* vem sendo utilizado como regra legítima para fins interpretativos, tantos em feitos criminais, quanto cíveis, malgrado sua insuperável inconstitucionalidade.¹⁴⁶

Passa-se, a seguir, a analisar a aplicação desse aforismo nas ações de improbidade, objeto desse trabalho.

¹⁴⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. ARE 1067392, Relator(a): Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 26/03/2019, DJe 01-07-2020. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?DocTP=TP&docID=753158094>. Acesso em: 5 out. 2020. Conforme constou no informativo, trata-se de caso em que “o tribunal de justiça consignou que a decisão de impronúncia proferida pelo juízo de piso trouxe argumentos plausíveis para a absolvição dos apelados, mas também para a existência de outros elementos que apontavam para a culpabilidade dos réus. Assim, foi reconhecida a existência de situação de dúvida. Apesar disso, constatou-se certa preponderância de provas no sentido da não participação dos acusados no cometimento do delito, assim como alguns elementos incriminatórios de menor força probatória” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo STF. Brasília, n. 93525, 25 a 29 de mar. 2019. [on-line]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo935.htm>. Acesso em: 5 out. 2020). (Grifo nosso).

¹⁴⁵ Mesmo após o julgamento do ARE 1067392, o próprio Supremo Tribunal Federal emitiu decisões que mantiveram “o entendimento de prevalência do princípio do *in dubio pro societate* na sentença de pronúncia nos casos de constatação de indícios de autoria e materialidade: HC 173.696, rel. Ministro ALEXANDRE DE MORAES, DJe de 15/8/2019, HC 170.960, rel. Ministro ROBERTO BARROSO, DJe de 10/5/2019, HC 172.599, rel. Min. EDSON FACHIN, DJe de 12/8/2019 (transitada em julgado), e HC 170.257, rel. Ministra CÁRMEN LÚCIA, DJe de 15/5/2019 (transitada em julgado)”, conforme destacado por Luiz Fux no voto proferido nos Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 1.216.794. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/pagina-do-rpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751111075>. Acesso em: 5 out. 2020.

¹⁴⁶ DIAS, Paulo Thiago Fernandes; ZAGHLOUT, Sara Alacoque Guerra. A aplicação do *in dubio pro societate* nos feitos cíveis e criminais e o (des)prestígio à presunção de inocência. *Boletim do IBCCRIM*, São Paulo, n. 322, set. 2019. Disponível em: https://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/6403-A-aplicacao-do-in-dubio-pro-societate-nos-feitos-civeis-e-criminais-e-o-desprestigio-a-presuncao-de-inocencia. Acesso em: 5 out. 2020.

3.2 Extensão do aforismo ao Direito Administrativo

Assim como no direito penal, o *in dubio pro societate* não encontra respaldo normativo para ser aplicado no direito administrativo, sendo fruto de construção doutrinária e, sobretudo, jurisprudencial.

Com o objetivo de descobrir a origem jurisprudencial da aplicação do aforismo e de maneira complementar ao levantamento que será relatado no Capítulo 5, foi realizada uma consulta ao Superior Tribunal de Justiça,¹⁴⁷ a fim de identificar os acórdãos mais antigos sobre o tema, especialmente considerando que os tribunais de justiça estadual tendem a valer-se dos julgados das Cortes Superiores para fundamentar a utilização do *in dubio pro societate*.

A primeira referência ao *in dubio pro societate* extrapenal foi encontrada no Mandado de Segurança 7330/DF, julgado em 9 de novembro de 2005 pela Terceira Seção. Nele se discutia a suposta ilegalidade de um processo administrativo disciplinar para cassação de aposentadoria, tendo sido decidido que “à semelhança do que ocorre no processo penal, vige o princípio *in dubio pro societates*”, porquanto a comissão processante, ante a presença de indícios de infrações cometidas, opta por seguir investigando os fatos denunciados”.¹⁴⁸ Apesar de mencionar a vigência do *in dubio pro societate*, o ministro relator não mencionou qual seria a norma que respaldaria a aplicação do aforismo.

Posteriormente, no Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 842768/PR, de relatoria do ministro Herman Benjamin, julgado em 2 de outubro de 2007, o *in dubio pro societate* foi novamente usado, dessa vez, em recurso que tinha como objeto a controvérsia quanto à possibilidade de impor ao Ministério Público o ônus de sucumbência pela improcedência de ação de improbidade administrativa.

¹⁴⁷ Inicialmente, foi realizado um levantamento de acórdãos no portal de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (disponível em: <http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>), pela expressão *in dubio pro societate*, tendo sido encontrados 55 acórdãos, sendo que todos tratavam de direito penal. Considerando esse resultado, foi realizado um levantamento no Superior Tribunal de Justiça, buscando-se pela expressão *in dubio pro societate*. No entanto, pela quantidade de julgados encontrados (797 acórdãos), a busca foi refinada com a palavra “administrativa”. No presente item (3.2), serão relatados os acórdãos mais antigos encontrados, como forma de demonstrar o caminho percorrido pela jurisprudência até a consolidação da aplicação do aforismo por ambas as turmas do STJ.

¹⁴⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS 7.330/DF, Rel. Ministro Hélio Quaglia Barbosa, Terceira Seção, julgado em 09/11/2005, DJ 06/03/2006, p. 149. O trecho citado foi extraído do voto do ministro relator Hélio Quaglia. Sem ressalvas quanto à aplicação do aforismo, votaram com o relator os Ministros Arnaldo Esteves Lima, Nilson Naves, Paulo Gallotti, Laurita Vaz e Paulo Medina. O inteiro teor do julgamento desse Mandado de Segurança encontra-se disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200001444999&dt_publicacao=06/03/2006.

A expressão não constou no voto do relator,¹⁴⁹ tendo aparecido somente na ementa, para indicar que o acesso à justiça (materializado na propositura de ação pelo Ministério Público) vigoraria no campo da ação civil pública, de modo que o *parquet* não poderia ser responsabilizado pela propositura da ação. A ementa é a seguinte:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ÔNUS DA SUCUMBÊNCIA. ART. 18 DA LEI 7.347/1985. CONDENAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. INVIABILIDADE, SALVO NO CASO DE LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. HIPÓTESE NÃO COMPROVADA. 1. No sistema processual brasileiro é vedada, como regra geral, a condenação do autor da ação civil pública no ônus da sucumbência, exceção de natureza político-jurídica ao art. 20 do Código de Processo Civil. 2. À luz do art. 18 da Lei 7.347/1985, a proibição de condenação em despesas e honorários advocatícios beneficia o autor da ação civil pública, qualquer que seja sua natureza, isto é, privada (associação) ou estatal (Ministério Público ou órgão da Administração). 3. No campo da ação civil pública, mais do que em qualquer outro, vigora para o juiz o princípio hermenêutico do *in dubio pro societate*, vale dizer, entre uma interpretação que limite, atrofie ou dificulte o acesso coletivo à Justiça e outra que, ao contrário, o amplie, revigore ou facilite, a opção deve ser por esta e não por aquela. 4. O interesse maior da coletividade determina que o juiz, via interpretação, não erija barreiras e impedimentos (materiais ou processuais, institucionais ou financeiros) à Ação Civil Pública, exceto aqueles expressa e incontestavelmente previstos pelo legislador. 5. Excepciona-se a vedação de condenação sucumbencial somente quando inequívoca a má-fé do autor da Ação Civil Pública, apurada na forma dos arts. 14, III, e 17, todos do Código de Processo Civil. 6. Agravo Regimental não provido.

Tratando-se especificamente da aplicação do *in dubio pro societate* como justificativa para o recebimento das ações de improbidade (objeto desse trabalho), observou-se que, em voto vista apresentado pelo Ministro José Delgado no Recurso Especial nº 799511/SE, ele entendia pelo provimento do recurso e prosseguimento da ação, justificando a posição a partir da concordância com o parecer do Ministério Público, no qual constava:

Momento de recebimento da ação civil pública de improbidade administrativa: *in dubio pro societatis*.
A ação foi rejeitada, ou não recebida, na fase do § 8º do art. 17 da Lei 8.429/1992. Deu-se o não recebimento por ocasião da inauguração da lide, não após instrução probatória. Ora, no momento processual do recebimento da ação, o julgamento do Tribunal há de ser presidido pelo princípio segundo o qual, na dúvida, em favor da sociedade.¹⁵⁰

¹⁴⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no Ag 842.768/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 02/08/2007, DJe 11/11/2009. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200602447675&dt_publicacao=11/11/2009. Acesso em: 10 mar. 2020.

¹⁵⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 799.511/SE, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 09/09/2008, DJe 13/10/2008. Trecho extraído da página 21 do inteiro teor disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200501941946&dt_publicacao=13/10/2008. Acesso em: 10 mar. 2020.

O ministro, contudo, foi voto vencido, tendo a maioria decidido pelo não conhecimento do recurso.

Em 21 de maio de 2009, pode-se dizer que foi a primeira vez que o Superior Tribunal de Justiça se posicionou pela aplicação do *in dubio pro societate* como justificativa para recebimento da ação de improbidade. No Recurso Especial 1108010/SC, o ministro Herman Benjamin, em voto acompanhado pelos ministros Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins, entendeu que:

O objetivo da decisão judicial prevista no art. 17, § 7º, da Lei 8.429/1992 é tão só evitar o trâmite de ações clara e inequivocamente temerárias, não se prestando para, em definitivo, resolver – no preâmbulo do processo e sem observância do princípio *in dubio pro societate* aplicável na rejeição da ação de improbidade administrativa – tudo o que, sob a autoridade, poder de requisição de informações protegidas (como as bancárias e tributárias) e imparcialidade do juiz, haveria de ser apurado na instrução.¹⁵¹

Não foi citado o respaldo normativo para tal “princípio”. O ministro Herman Benjamin utilizou como “fundamentação” o fato de que, em outra decisão naquele ano, o relator já havia entendido que a simples descrição genérica dos fatos e das imputações já seria suficiente para o prosseguimento da demanda. Confira-se:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CUMULAÇÃO DE PRETENSÕES. POSSIBILIDADE. INÉPCIA DA INICIAL NÃO CONFIGURADA. [...] 2. Não se configura inépcia da inicial se a petição contiver a narrativa dos fatos configuradores, em tese, da improbidade administrativa e, para o que importa nesta demanda, do prejuízo aos cofres públicos. 3. Sob pena de esvaziar a utilidade da instrução e impossibilitar a apuração judicial dos ilícitos nas ações de improbidade administrativa, a petição inicial não precisa descer a minúcias do comportamento de cada um dos réus. Basta a descrição genérica dos fatos e imputações. 4. Na hipótese dos autos, a referida descrição é suficiente para bem delimitar o perímetro da demanda e propiciar o pleno exercício do contraditório e do direito de defesa. 5. Recurso Especial provido.¹⁵²

Ressalte-se que o aforismo continuou sendo aplicado posteriormente, de maneira irrefletida pelos julgadores. Primeiro, nos processos de relatoria do Ministro Herman

¹⁵¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1108010/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 21/05/2009, DJe 21/08/2009. Trecho extraído da página 7 do inteiro teor disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeor DoAcordao?num_registro= 200802765114&dt_publicacao= 21/08/ 2009](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeor%20DoAcordao?num_registro=200802765114&dt_publicacao=21/08/2009). Acesso em: 10 mar. 2020.

¹⁵² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 964.920/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 28/10/2008, DJe 13/03/2009. Acesso em: 10 mar. 2020.

Benjamin, depois se estendendo para Mauro Campbell¹⁵³ e outros relatores da Segunda Turma, até chegar à Primeira Turma em 5 de setembro de 2013.¹⁵⁴

Conforme será mais bem tratado no Capítulo 5 deste trabalho, a amostra de acórdãos analisada justificou a aplicação do aforismo, principalmente, considerando a existência de precedentes que decidiram pelo recebimento da ação com base no *in dubio pro societate*. Trata-se, portanto, da autorreferência e da repetição de precedentes, realizada de maneira acrítica e sem qualquer respaldo legal.

No Tribunal de Justiça de Minas Gerais, além da jurisprudência, os acórdãos costumam citar os fundamentos doutrinários de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, que defendem que, na fase preliminar da ação de improbidade, vigora o “princípio” do *in dubio pro societate* sob pena de violação ao direito constitucional de ação. Conforme o trecho citado a seguir, esses autores reconhecem que o “princípio” teria sido importado do direito penal (omitindo, porém, o fato de que, entre os penalistas, o aforismo não é aceito por unanimidade, em razão de sua inconstitucionalidade). A título de exemplo, na Apelação 1.0476.15.000810-2/001¹⁵⁵ e na Apelação 1.0476.16.001400-9/001,¹⁵⁶ constou o seguinte trecho da obra dos citados autores:

Relembre-se, mais uma vez, que o momento preambular, antecedente ao recebimento da inicial, não se volta a um exame aprofundado da causa petendi exposta pelo autor em sua vestibular, servindo precipuamente, como já dito, como instrumento de defesa da própria jurisdição, evitando-se lides temerárias. Poderíamos afirmar, sem medo, que, tal como se verifica na seara processual penal, deve o Magistrado, neste momento, servir-se do princípio *in dubio pro societate*, não coartando, de forma perigosa, a possibilidade de êxito do autor em comprovar, durante o processo, o alegado na inicial.¹⁵⁷

Além desses autores, é importante citar a posição de Camilo Zufelato, ao comentar a seguinte tese do STJ: “A presença de indícios de cometimento de atos ímprobos

¹⁵³ O primeiro acórdão encontrado na Segunda Turma é o AgRg no Ag 1154659/MG, Rel. Mauro Campbell, julgado em 19/08/2010, DJe 28/09/2010. Nele, cita-se como justificativa o decidido no REsp 1.108.010/SC, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 21.8.2009.

¹⁵⁴ Nesse sentido, cita-se: AgRg no REsp 1186672/DF, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 05/09/2013, DJe 13/09/2013.

¹⁵⁵ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0476.15.000810-2/001, Relator(a): Des.(a) Peixoto Henriques, 7ª Câmara Cível, julgamento em 08/08/2017, publicação da súmula em 14/08/2017.

¹⁵⁶ Brasil. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0476.16.001400-9/001, Relator(a): Des.(a) Caetano Levi Lopes, 2ª Câmara Cível, julgamento em 14/08/2018, publicação da súmula em 24/08/2018

¹⁵⁷ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006, p. 721/725. Alinhado a esse discurso, Eurico Ferraresi, ao comentar o art. 17, §6º, afirma que o dispositivo deve ser interpretado “com razoabilidade. Da mesma forma que meras conjecturas não autorizam a propositura da ação de improbidade, também não se há de exigir prova cabal”, tendo em vista que nessa fase vigoraria o *in dubio pro societate* (FERRARESI, Eurico. *Improbidade administrativa*. Lei 8.429/1992 comentada. Rio de Janeiro: Método, 2011, p. 204).

autoriza o recebimento fundamentado da petição inicial nos termos do art. 17, §§ 7º, 8º e 9º, da Lei 8.429/1992, devendo prevalecer, no juízo preliminar, o princípio do *in dubio pro societate*".¹⁵⁸ Em capítulo da obra *Teses dos Tribunais Superiores*, ele confirma a origem jurisprudencial do *in dubio pro societate* nas ações de improbidade, bem como faz referência à existência do aforismo no Direito Penal, sem, contudo, trazer qualquer indicação do dispositivo legal que consagraria a máxima em questão. Segundo esse autor,

A Tese em comento, consagrada na jurisprudência firme do STJ desde meados de 2007, quando surgiram os primeiros julgados nesse sentido, está relacionada com o *juízo de admissibilidade da petição inicial* de ação de improbidade administrativa, autorizando que haja juízo positivo de admissibilidade baseado na presença de meros *indícios de cometimento de atos ímprobos*, uma vez que se trata de juízo preambular no qual deve prevalecer a tutela da sociedade em detrimento da do réu. Tal entendimento funda-se na *natureza sancionadora* da ação de improbidade administrativa, uma vez que as condutas praticadas violam direitos de toda a coletividade.

[...]

No caso da presente Tese, o que se tem é, em verdade, o empréstimo de um "princípio" desse ramo do direito para uma ação civil.¹⁵⁹

Camilo Zufelato, apesar de reconhecer a existência de discussões acerca da constitucionalidade do aforismo, defende que, na "fase inicial admite-se que a dúvida beneficia a sociedade"¹⁶⁰ e, somente após a instrução probatória, vigoraria o *in dubio pro reo*.

Deve-se mencionar que, assim como no Direito Penal, a oportunidade para o surgimento do *in dubio pro societate* foi a existência do vocábulo "indícios" na legislação. No caso da improbidade administrativa, como já indicado no subitem 2.3.2.1, o art. 17, §6º da LIA prevê que a ação de improbidade deveria vir acompanhada de "indícios suficientes do ato de improbidade".

No entanto, como já dito anteriormente, dúvida não é certeza. Não seria justo submeter o administrado a uma ação de improbidade, que dura mais de cinco anos até o seu trânsito em julgado¹⁶¹ e tem efeitos tão danosos para a dignidade da pessoa humana quanto

¹⁵⁸ ZUFELATO, Camilo. A presença de indícios de cometimento de atos ímprobos autoriza o recebimento fundamentado da petição inicial nos termos do art. 17, §§ 7º, 8º e 9º, da Lei 8.429/1992, devendo prevalecer, no juízo preliminar, o princípio do *in dubio pro societate*. In: *DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; NOHARA, Irene Patrícia. Teses jurídicas dos tribunais superiores*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, v. 2, n. 2, versão eletrônica.

¹⁵⁹ *Ibidem*.

¹⁶⁰ *Ibidem*.

¹⁶¹ Segundo estudo realizado pelo Conselho Nacional de Justiça, "em média, foi observado que o tempo entre a data do ajuizamento do processo e a data do trânsito em julgado foi de 1.855,83 dias (61,86 meses ou 5,15 anos) com um desvio padrão de 105,19 dias" (GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel (coord.). *Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade*. Equipe Gregório Assegra de Almeida... [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015, p. 48). Se considerado o "tempo decorrido (em dias) entre a data de ajuizamento da ação e o julgamento, foi verificada a média de 1548,63

alguns processos criminais,¹⁶² sem que houvesse elementos sólidos para a convicção do magistrado, ainda mais considerando o poder instrutório conferido ao Ministério Público na fase de inquérito civil.

Em verdade, como bem sintetiza Napoleão N. Maia Filho, a expressão *in dubio pro societate* “só tem de respeitável o fato de ser dita em voz latina. Ela veicula uma das mais sofisticadas e refinadas técnicas do autoritarismo jurídico e judicial”.¹⁶³

A seguir, serão apresentadas brevemente as razões pelas quais se entende que as características do *in dubio pro societate* impedem que este seja considerado um princípio, devendo ser reconhecida sua natureza de aforismo.

3.3 Da natureza de aforismo

Pelo até aqui exposto, verifica-se que o *in dubio pro societate* é fruto da experiência prática do Poder Judiciário, sem que se conheça sua origem normativa, motivo pelo qual deve ser classificado como um aforismo.¹⁶⁴ Ora, segundo De Plácido e Silva, aforismos são “máximas que contêm verdades fundadas na experiência e na reflexão, e que, por isso, em síntese, estabelecem um princípio, uma regra, uma sentença, que deva ser aceita”.¹⁶⁵

Conforme defende Paulo Thiago Fernandes Dias, porém, não se considera que o *in dubio pro societate* possa ter status de princípio, pois, além de não possuir profundidade

dias (4,24 anos) com um desvio padrão de 8,93 dias. Constata-se, ainda, que o primeiro quartil foi de 928 dias, ou seja, o julgamento de 25% dos processos iniciou-se antes de 2,54 anos; a mediana foi de 1.463 dias, indicando que metade dos processos teve o seu julgamento em menos de 3,97 anos e, ainda, o terceiro quartil foi de 2.064 dias, ou seja, o julgamento de 25% dos processos se iniciou com mais de 5,65 anos” (GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel (coord.). *Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade*. Equipe Gregório Assegra de Almeida... [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015, p. 37).

¹⁶² CAPEZ, Fernando. *Improbidade administrativa: limites constitucionais*. São Paulo, Saraiva, 2010.

¹⁶³ MAIA FILHO, Napoleão Nunes. *A justa causa e outros temas atuais da ação de improbidade: ensaio de Crítica Jurídica*. Fortaleza: Curumim, 2017, p. 103.

¹⁶⁴ Adota a mesma classificação Thadeu A. de Goes Lima, segundo o qual “A famigerada locução latina *in dubio pro societate* consiste em um adágio, axioma, aforismo ou brocardo, vale dizer, uma sentença ou máxima doutrinária dotada de significação jurídica e exarada de forma breve e objetiva, que todavia é reputada por expressiva parcela da doutrina e da jurisprudência brasileiras um vero princípio norteador das etapas inicial e intermediária da persecução penal” (LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. *Obrigatoriedade da ação penal pública e in dubio pro societate no Processo Penal brasileiro: repensando antigos mitos*. *Derecho y Cambio Social*, n. 58, p. 417-433, out./dez. 2019, p. 425).

¹⁶⁵ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho, Priscila Pereira Vasques Gomes. Rio de Janeiro: Forense, 2016. Recurso eletrônico.

científica de princípio (pela sua própria origem sem respaldo normativo), é incompatível com o sistema constitucional,¹⁶⁶ conforme será mais bem desenvolvido nos subitens 4.1 e 4.2.

Quanto ao tema, é interessante notar que, sendo o *in dubio pro societate* incompatível com as garantias constitucionais, especialmente da presunção de inocência, a sua aplicação, em uma visão pós-positivista, seria tudo ou nada,¹⁶⁷ isso é: ou se adotaria a presunção de inocência ou se receberia a ação de improbidade com base na máxima de que, na dúvida, deve-se presumir a ocorrência do ilícito e aguardar a dilação probatória no curso da ação. Em outras palavras, sendo o aforismo diametralmente oposto à garantia da presunção de inocência, não seria possível uma aplicação gradual, mediante ponderação, razão pela qual não é possível a classificação do *in dubio pro societate* como princípio.

Em relação à natureza de aforismo e não de princípio do *in dubio pro societate*, faz-se necessário mencionar o Habeas Corpus 81.646-1/PE, que trata da pronúncia de acusado de homicídio em caso no qual a prova pericial havia concluído pela impossibilidade de determinar a causa da morte da vítima e em que havia divergência entre as declarações das testemunhas e dos acusados. Nesse processo, a ordem foi concedida, tendo o relator Min. Sepúlveda Pertence destacado em seu voto que:

Não obstante as justificativas críticas de que tem sido alvo, por sua absurdez lógica, o aforismo *in dubio pro societate* ainda reina soberano na jurisprudência como explicação fácil de que, para o juízo positivo de pronúncia, a lei se contenta com a existência de indícios, aí entendidos como prova incompleta de imputação.¹⁶⁸

Nos termos apresentados por Carlos Ari Sunfeld, existe um perigo de se aceitarem valores transcendentais, nos quais se presume a supremacia do interesse do Estado sobre os particulares. Isso porque adotar tal posição como se fossem princípios gerais do direito administrativo pode trazer o conseqüente aumento dos poderes estatais.¹⁶⁹ A seguir, tratar-se-á, de maneira mais detalhada, da incompatibilidade desse aforismo com os princípios da presunção de inocência e do dever de motivação.

¹⁶⁶ DIAS, Paulo Thiago Fernandes. *A adoção do adágio do in dubio pro societate na decisão de pronúncia: (in)constitucionalidade e (in)convencionalidade*. 2016. 183 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais, Pontifícia Universidade Católica, Porto Alegre, 2016, p. 50. No mesmo sentido, entende Sérgio M. de Moraes Pitombo: “O tema é o mero aforismo – não um princípio de Direito - *in dubio pro societate*, como eventual fundamento da decisão interlocutória de pronúncia, emergente no procedimento especial de Júri (art. 408, *caput*, do Código de Processo Penal)” (PITOMBO, Sérgio Marcos de Moraes. *Pronúncia e o in dubio pro societate*. In: PIERANGELLI, José Henrique (coord.). *Direito criminal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 55. v. 4.

¹⁶⁷ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 85 e ss.

¹⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 81646, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, julgado em 04/06/2002, DJ 09-08-2002.

¹⁶⁹ SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para céticos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 135.

4 DIREITOS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE

Jescheck considera que, muitas vezes, mecanismos extrapenais são utilizados para controle social, sem, contudo, respeitar os limites do poder punitivo do Estado, colocando em xeque o próprio Estado Democrático de Direito.¹⁷⁰

O risco identificado por esse autor se amolda perfeitamente ao *in dubio pro societate*, que, como visto no capítulo anterior, não possui qualquer respaldo normativo e tem sido usado como fundamento para permitir o prosseguimento de ações temerárias, em prejuízo aos acusados. Nesse sentido, Fábio Medina Osório pondera que o recebimento das ações de improbidade com base no *in dubio pro societate* deve ser repensado de modo a evitar excesso de poder. Como afirma esse autor:

As ações penais e de improbidade em muito se assemelham pelo rito aplicável e pelo regime jurídico do sistema punitivo. Aos processos de improbidade se aplica o regime jurídico do Direito Administrativo Sancionador, e aos processos criminais o regime de Direito Penal. Os dois tipos de ações estão submersos no devido processo legal punitivo constitucional e ao crescente tratamento unitário do jus puniendi estatal no ciclo punitivo (acordos de leniência, delações premiadas, persecução judicial integrada, investigação interinstitucional etc.).

O *in dubio pro societate*, na fase de recebimento da denúncia ou de uma ação civil pública de improbidade, há de ser repensado à luz do princípio da justa causa da ação punitiva, e tendo em conta os poderes investigatórios cada vez mais amplos das autoridades públicas.¹⁷¹

Nesse sentido, o aforismo do *in dubio pro societate* será analisado sob duas óticas, a presunção de inocência e o dever constitucional de motivação.

O respeito a essas garantias do acusado deve ocorrer “por toda lei que participe – ainda que parcialmente – da natureza penal e mesmo que não seja, propriamente falando, uma

¹⁷⁰ No original: “Deve tenerse en cuenta, sin embargo, que el Derecho Penal es también un medio de control social y que en este sentido es a veces desplazado a un plan secundario en beneficio de otras instituciones, oficialmente no penales, que sin respetar los principios limitadores del poder punitivo del Estado cumplen una función aún más eficaz y repressora, y en muchos casos antidemocrática, que el propio Derecho Penal” (JESCHECK, Hans Heinrich, *Tratado de derecho penal: parte general*, p. 11-12, *apud* CAPEZ, Fernando. *Improbidade administrativa: limites constitucionais*. São Paulo, Saraiva, 2010, p. 185. Em tradução livre: “Deve-se ter em conta, porém, que o Direito Penal é também um meio de controle social e que nesse sentido, é às vezes deixado em um plano secundário em benefício de outras instituições, oficialmente não penais, que sem respeitar os princípios limitadores do poder punitivo do Estado cumprem uma função ainda mais eficaz e repressora, e em muitos casos, antidemocrática, que o próprio Direito Penal”.

¹⁷¹ OSORIO, Fabio Medina. Conceito de *in dubio pro societate* deve ser repensado à luz da justa causa. *Revista Consultor Jurídico*, jan. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-27/medina-osorio-in-dubio-pro-societate-repensado>. Acesso em: 10 jul. 2018.

lei penal”,¹⁷² como é o caso da Lei de Improbidade Administrativa, nos termos já expostos sobre sua natureza no subitem 2.3.1.

4.1 Presunção de inocência

A presunção¹⁷³ de inocência é o princípio que reconhece ao acusado um estado de inocência, vedando o juízo de culpabilidade (seja dos atores processuais, seja da sociedade) até que haja condenação por decisão transitada em julgado.

Analisando a etimologia da expressão, Francisco Machado Nogueira explica que:

[...] este princípio se desdobra em *praesumptio* (antecipar, tomar antes, prever), que revela um juízo antecipado sobre algo ou alguém, e *innocentia*, conceito impregnado de um sentido religioso, pois inocente é a qualidade de quem nunca pecou e ignora o mal, mas que, com a laicização e secularização alcançadas com o iluminismo, alçou um sentido filosófico, significando um estado abstrato a ser conferido a todo o cidadão sujeito de direito.¹⁷⁴

Trata-se, nesse contexto, de princípio decorrente da dignidade da pessoa humana,¹⁷⁵ na medida em que significa assegurar ao indivíduo o tratamento “com igual consideração e respeito ao lado dos seus demais concidadãos, sem estigmatizá-lo com um *status* de não inocente antes de uma condenação final”.¹⁷⁶

A positivação desse princípio ocorreu pela primeira vez¹⁷⁷ na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789): “9º Todo acusado é considerado inocente até ser declarado culpado e (estado de inocência), se julgar indispensável prendê-lo, todo o rigor

¹⁷² ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro: parte geral*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 150.

¹⁷³ Alguns autores, como Eugênio Pacelli de Oliveira, chamam de “estado de inocência” (OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. *Curso de Processo Penal*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 48).

¹⁷⁴ NOGUEIRA, Francisco Machado. 2016. 119f. *Interpretação constitucionalmente adequada do ônus probatório no processo penal à luz da presunção de inocência*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, 2016, p. 68.

¹⁷⁵ Conforme art. 1º da Constituição Federal, a dignidade da pessoa humana é fundamento do Estado Democrático de Direito: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III- dignidade da pessoa humana” (BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República [2016]). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1º jul. 2020.

¹⁷⁶ DANTAS, Ingrid Cunha. *Constitucionalismo democrático: sobre constituição, presunção de inocência e execução provisória da pena*. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018, p. 81.

¹⁷⁷ Conforme explica Antônio M. Gomes Filho: “Embora a origem da máxima *in dubio pro reo* possa ser vislumbrada desde o direito romano, especialmente por influência do Cristianismo, o princípio da presunção de inocência, regra tradicional no sistema da *common law*, insere-se entre os postulados fundamentais que presidiram a reforma do sistema repressivo empreendida pela revolução liberal do século XVIII” (GOMES FILHO, Antônio Magalhães. *Presunção de inocência e prisão cautelar*. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 9).

desnecessário à guarda da sua pessoa deverá ser severamente reprimido pela lei (abuso de autoridade)”.¹⁷⁸

Só ganhou força,¹⁷⁹ porém, a partir da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948),¹⁸⁰ vindo a ser previsto, no Brasil, no art. 5º, LVII da Constituição Federal de 1988, a saber: “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”.¹⁸¹

A redação da Constituição provocou alguns debates sobre a possível consagração do princípio da não culpabilidade e não da presunção de inocência. No entanto, adota-se neste trabalho a posição de Gustavo Henrique R. I. Badaró, quando ele afirma que:

Não há diferença de conteúdo entre presunção de inocência e presunção de não culpabilidade. Procurar distinguir ambas é uma tentativa inútil do ponto de vista processual. Na verdade, buscar uma diferenciação apenas serve para demonstrar posturas reacionárias e um esforço vão de retorno a um processo penal voltado exclusivamente para a defesa social, que não pode ser admitido em um Estado Democrático de Direito.¹⁸²

¹⁷⁸ DECLARAÇÃO dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789). 2016. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 10 jul. 2019.

¹⁷⁹ Conforme explica Lorena Souto Tolentino “se antes, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, da Revolução Francesa de 1789, a presunção de inocência teve sua origem histórica, foi o documento de 1948 que se impôs aos países dele subscritores que adotassem o princípio em seu direito interno” (TOLENTINO, Lorena Souto. *Do ônus da prova à luz do processo penal democrático*. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019, p. 35). Segundo Maurício Zanoide de Moraes, a partir da Declaração Universal de Direitos do Homem, a “presunção de inocência deixa, portanto, de ter como referência internacional a construção iluminista dos pensadores do século XVIII, muitas vezes tomada como idealista e abstrata, para ter nos Tratados de Direitos Humanos do pós-guerra, todos decorrentes daquela Declaração Universal, a origem mais moderna e vinculativa a efetivar e qualificar aquele preceito humanitário como valor básico e universal de todos os seres humanos, devendo ser incorporado e obedecido por todas as nações como direito fundamental” (MORAES, Maurício Zanoide de. *Presunção de inocência no processo penal brasileiro: análise de sua estrutura normativa para a elaboração legislativa e para a decisão judicial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 179).

¹⁸⁰ Conforme art. 11.1 “Toda a pessoa acusada de um ato delituoso tem o direito de ser presumida inocente, até que sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a lei, em julgamento público, no que lhe tenham sido asseguradas todas as garantias necessárias a sua defesa” (BRASIL. Senado Federal. *Direitos Humanos*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2007. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/154492/0001544_92.pdf?sequence=4&isAllowed=y. Acesso em: 10 jul. 2019).

¹⁸¹ Para Romeu F. Bacellar Filho a aplicação do princípio da presunção de inocência no Brasil se iniciou a partir da Declaração Universal, no entanto, esse autor reconhece que “seu espectro de incidência foi consideravelmente limitado, restringindo-se, muitas vezes à ideia do in dubio pro reo, e ainda assim, de forma adstrita a casos bem específicos” (BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. O direito fundamental à presunção de inocência no processo administrativo disciplinar. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 9, n. 37, jul./set. 2009, p. 16. Disponível em: www.bidforum.br/PDI0006.aspx?pdicntd=62554. Acesso em: 22 jul. 2020).

¹⁸² BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. *Ônus da prova no processo penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 283.

Em verdade, o próprio constituinte originário utilizou tais expressões como sinônimas,¹⁸³ razão pela qual, no presente trabalho, elas serão utilizadas indistintamente, cabendo mencionar que, ainda que houvesse diferença entre elas¹⁸⁴ e que a Constituição Federal tivesse previsto a não culpabilidade, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 (CADH), incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 678/92, previu expressamente que “toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência enquanto não se comprove legalmente sua culpa” (art. 8.2).

É importante mencionar que também o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966 (PIDCP), recepcionado pelo Decreto nº 592/92, tem previsão quanto à presunção de inocência.¹⁸⁵

Ambos os tratados (CADH e PIDCP), deve-se esclarecer, são reputados válidos, a despeito de não terem passado pelo rito de aprovação previsto na Emenda Constitucional nº 45/2004, tendo o Supremo Tribunal Federal conferido a eles caráter de norma supralegal, conforme decisão no Recurso Extraordinário nº 466.343.¹⁸⁶

Quanto à interpretação do princípio em questão, a doutrina penal considera que a presunção de inocência, além de ser princípio político,¹⁸⁷ tem três dimensões:¹⁸⁸ (i) norma de

¹⁸³ Conforme destaca Maurício Zanoide de Moraes: “na fase pré-constituinte, as citações e referências tanto à ‘presunção de inocência’ quanto à ‘presunção de não culpabilidade’ foram feitas pelos constituintes em sinonímia. Conforme indicam os registros daquela Assembleia, a atual redação se originou da sugestão de José Ignácio Ferreira, na qual consta uma verdadeira identidade entre ambas as expressões” (MORAES, Maurício Zanoide de. *Presunção de inocência no processo penal brasileiro: análise de sua estrutura normativa para a elaboração legislativa e para a decisão judicial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 220).

¹⁸⁴ A diferença entre a não culpabilidade e a presunção de inocência seria a extensão da incidência de seus efeitos, visto que a primeira teria seu âmbito de aplicação apenas na seara processual, enquanto, na segunda, essa aplicação se estenderia para os demais cidadãos e para o próprio Estado, como princípio político, conforme será tratado adiante. Nesse sentido, cite-se: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. O direito fundamental à presunção de inocência no processo administrativo disciplinar. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 9, n. 37, jul./set. 2009, p. 17. Disponível em: www.bidforum.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=62554. Acesso em: 22 jul. 2020.

¹⁸⁵ Segundo o art. 14.2, “Toda pessoa acusada de um delito terá direito a que se presuma sua inocência enquanto não for legalmente comprovada sua culpa.” Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 7 out. 2020.

¹⁸⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 466343, Relator(a): CEZAR PELUSO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 03/12/2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>. Acesso em: 7 out. 2020. Quanto ao tema, ver: FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 564-567.

¹⁸⁷ Expressa “o engajamento da sociedade com um modelo de estado respeitador da dignidade e dos direitos essenciais da pessoa humana” (DANTAS, Ingrid Cunha. *Constitucionalismo democrático: sobre constituição, presunção de inocência e execução provisória da pena*. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018, p. 51).

¹⁸⁸ Há doutrinadores que consideram que a regra probatória e a de juízo são unas. Nesse sentido, cite-se Fernando da Costa Tourinho Filho, para quem o princípio derivaria apenas em “duas regras fundamentais: a regra probatória, ou de juízo, segundo a qual a parte acusadora tem o ônus de demonstrar a culpabilidade do acusado – e não este de demonstrar a sua inocência – e a regra de tratamento, segundo a qual ninguém pode ser considerado culpado senão depois de sentença com trânsito em julgado, o que impede qualquer

tratamento: tratar o acusado como inocente até o trânsito em julgado, dentro e fora do processo,¹⁸⁹ (ii) norma probatória: atribuição de ônus probatório à acusação¹⁹⁰ e (iii) norma de juízo: motivação das decisões e absolvição do réu em caso de insuficiência das provas dos autos.¹⁹¹

Neste trabalho, focar-se a norma probatória (quem deve provar) e de juízo (como decidir em caso de dúvidas), tendo em vista que a discussão que aqui se procede diz respeito às decisões judiciais que determinam o prosseguimento das ações de improbidade, mesmo que ausentes provas quanto à prática do ato ímprobo.

Como decorrência da regra probatória, o cidadão é inocente e só deixará de sê-lo a partir do devido processo legal, incumbindo integralmente à acusação o ônus da prova de demonstrar, com clareza, a culpabilidade do agente.¹⁹²

Nessa perspectiva, a doutrina ainda minoritária do direito penal¹⁹³ entende que ao réu não incumbiria qualquer ônus probatório¹⁹⁴ nem mesmo comprovar as excludentes de

antecipação de juízo condenatório ou de culpabilidade (TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo penal volume I*. 34. ed. rev. e de acordo com a Lei 12.403/2011. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 31).

¹⁸⁹ Esclarece Aury Lopes Júnior: “a presunção de inocência pressupõe um verdadeiro dever de tratamento (na medida em que exige que o réu seja tratado como inocente), que atua em duas dimensões. Interna ao processo e exterior a ele. Na dimensão interna, é um dever de tratamento imposto aos atores processuais, e externamente ao processo a presunção de inocência exige uma proteção contra a publicidade abusiva e a estigmatização precoce do réu” (LOPES JÚNIOR, Aury. *Direito processual penal*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 230).

¹⁹⁰ Aury Lopes Jr. ressalta que “A presunção de inocência afeta, diretamente, a carga da prova (inteiramente do acusador, diante da imposição do in dubio pro reo)” (*Ibidem*, p. 229.) Nesse sentido, mencione-se também Augusto Jobim do Amaral: “[...] se extrai como regra processual (como correlato lógico atinente ao fato de que o processado é inocente) a carga da prova atribuída à acusação” (AMARAL, Augusto Jobim do. A pré-ocupação de inocência no processo penal. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 62. p. 85-115, jan./jun. 2013).

¹⁹¹ Nesse sentido, Maurício Zanoide de Moares esclarece: “A presunção de inocência como norma de juízo impõe ao julgador, para todas as decisões penais que impliquem restrição a direitos do imputado, um dever de motivar de modo convincente suas escolhas. Analisando os elementos informativos que lhe são apresentados na fase de investigação preliminar ou as provas, em fase processual, deverá sempre decidir, resolvendo suas dúvidas fáticas com base no in dubio pro reo” (MORAES, Maurício Zanoide de. *Presunção de inocência no processo penal brasileiro: análise de sua estrutura normativa para elaboração legislativa e para a decisão judicial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 422-423).

¹⁹² Transcreve-se a posição de Nereu José Giacomolli, segundo o qual: “diante do estado de inocência, a imputação fática e jurídica é para o julgador uma mera hipótese, a qual se converterá em juízo categórico de culpabilidade quando os seus pressupostos forem demonstrados pela acusação. É inexigível, a partir do estado de inocência, qualquer atividade ativa do suspeito, indiciado ou acusado para demonstrar a sua inocência (desobrigação do imputado do encargo de provar a sua inocência). Não é o estado de inocência que necessita de prova no processo penal. Na falta de prova da culpabilidade do imputado, é dever do magistrado confirmar, com uma solução absolutória, o original *status* de inocência. [...] Em essência, o ser humano nasce inocente, permanece inocente até que o Estado afaste esse estado natural e jurídico, de modo consistente, através do devido processo constitucional e convencional” (GIACOMOLLI, Nereu José. *O devido processo penal*. Abordagem conforme a Constituição Federal e o Pacto San José da Costa Rica. *Cases da Corte Interamericana, do Tribunal Europeu e do STF*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 95-103). Igualmente, MORAES, Maurício Zanoide de. *Presunção de inocência no processo penal brasileiro: análise de sua estrutura normativa para elaboração legislativa e para a decisão judicial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 91.

ilicitude e de culpabilidade que ele mesmo alega.¹⁹⁵ Aury Lopes Júnior, nesse sentido, assevera que “no processo penal, não há distribuição de cargas probatórias: a carga da prova está inteiramente nas mãos do acusador”.¹⁹⁶

Seria de responsabilidade do acusador, portanto, demonstrar todos os elementos que geram a pretensão punitiva, inclusive aqueles que poderiam obstá-la, destacando Gustavo Henrique R. I. Badaró que, nesse caso, a prova negativa quanto à ausência das excludentes punitivas seria perfeitamente possível de ser produzida. Segundo esse autor,

Exemplificativamente, não haverá qualquer impossibilidade em se exigir que o Ministério Público prove que o acusado não agiu em legítima defesa. Bastará demonstrar que não houve qualquer agressão, ou que a agressão foi posterior ao ato defensivo e não pretérita, ou ainda que o acusado se utilizou dos meios de defesa de forma imoderada. Em suma, não é correta a objeção de que seria impossível ao Ministério Público provar a inocorrência das excludentes de ilicitude por que corresponderia à prova de um fato negativo. Trata-se de um fato negativo determinado, que pode perfeitamente ser provado.¹⁹⁷

Na visão de Aury Lopes Júnior, seria “direito (e não dever)” da defesa “contradizer com contra-hipótese e contraprova”, incumbindo ao juiz aceitar a acusação se estiver provada. Na ausência de provas, a sentença deve ser absolutória.¹⁹⁸

Como consequência desse raciocínio, não poderia, por exemplo, haver condenação do réu por ausência de provas das excludentes punitivas, uma vez que tal decisão configuraria inversão do ônus da prova incompatível com a presunção de inocência e, por consequência, contrária à Constituição Federal.

Além disso, considerando que, no “âmbito de proteção” da presunção de inocência está também o *in dubio pro reo*¹⁹⁹ como regra de juízo, em caso de dúvida, a

¹⁹³ Em regra, entende-se que “ressalvadas as presunções, que invertem o ônus da prova, as alegações relativas ao fato da pretensão punitiva têm de ser provadas pelo acusador, e as referentes a fatos impeditivos ou extintivos devem ser provadas pelo réu” (TORNAGHI, Hélio. *Curso de processo penal*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 313, 2 v.).

¹⁹⁴ NOGUEIRA, Francisco Machado. *Interpretação constitucionalmente adequada do ônus probatório no processo penal à luz da presunção de inocência*. 2016. 119f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016, p. 68.

¹⁹⁵ BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. *Ônus da prova no processo penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 310.

¹⁹⁶ LOPES JÚNIOR, Aury. *Direito processual penal*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 354.

¹⁹⁷ BADARÓ, op. cit., p. 310.

¹⁹⁸ LOPES JUNIOR, Aury. *Introdução crítica ao processo penal: fundamentos da instrumentalidade penal*. 4. ed, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 189.

¹⁹⁹ Em tradução livre, na dúvida, decide-se a favor do réu.

sentença também deveria ser absolutória, decidindo-se a favor do réu, por imposição constitucional do art. 5º.²⁰⁰

A lógica é a de que, sendo o réu tratado como inocente, não faria sentido exigir-lhe provas de sua inocência, devendo a insuficiência de provas (ou, ainda, no caso de provas existentes, mas incapazes de sanar as dúvidas do magistrado) ter como consequência a absolvição. A presunção, nesse sentido, impõe ao juiz postura negativa de não tratar o acusado como culpado, mas também postura ativa de considerá-lo inocente,²⁰¹ proibindo que se busque “a todo custo a confirmação da crença na culpa do acusado”.²⁰²

Ressalte-se que, na visão de Francisco Machado Nogueira, a presunção de inocência é regra constitucional que não comportaria ponderação em face dos interesses da acusação, de modo que nem o legislador nem o juiz poderiam exigir do acusado provas de sua inocência. Para esse autor,

Em seu viés regulatório do ônus da prova, a presunção de inocência é uma regra constitucional não passível de ponderação. O legislador e o magistrado não dispõem de margem de discricionariedade para, no caso concreto, imputar ao acusado o ônus de provar suas alegações, muito menos as que levantam a presença de uma excludente de tipicidade, antijuridicidade ou culpabilidade. Não há um interesse ou direito constitucional da acusação que prepondere, em concreto, sobre a presunção de inocência de modo a que o acusador, nos procedimentos criminais brasileiros, detém a integralidade do ônus de demonstrar a existência do crime em todas as suas dimensões.²⁰³

Feitas essas considerações, resta saber se a presunção de inocência também se aplica à improbidade administrativa.

Uma leitura literal do art. 5º, LVII da Constituição Federal, poderia gerar a impressão de que o princípio só se aplicaria a “sentença penal condenatória”, de modo que estaria limitada ao campo penal. Essa, contudo, não parece ser a interpretação mais adequada.

²⁰⁰ MORAES, Maurício Zanoide de. *Presunção de inocência no processo penal brasileiro: análise de sua estrutura normativa para a elaboração legislativa e para a decisão judicial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 368.

²⁰¹ Nesse sentido, Ingrid Cunha Dantas afirma que “a presunção de inocência impõe não apenas uma posição negativa do julgador frente ao acusado, não o considerando culpado, mas também a postura positiva de tratá-lo efetivamente como inocente” (DANTAS, Ingrid Cunha. *Constitucionalismo democrático: sobre constituição, presunção de inocência e execução provisória da pena*. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018, p. 51).

²⁰² Nesse sentido, MORAES, Maurício Zanoide de. *Presunção de inocência no processo penal brasileiro: análise de sua estrutura normativa para a elaboração legislativa e para a decisão judicial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 368, p. 149. E também DIAS, Paulo Thiago Fernandes. *A adoção do adágio do in dubio pro societate na decisão de pronúncia: (in)constitucionalidade e (in)convencionalidade*. 2016. 183 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais. Pontifícia Universidade Católica, Porto Alegre, 2016, p. 140.

²⁰³ NOGUEIRA, Francisco Machado. *Interpretação constitucionalmente adequada do ônus probatório no processo penal à luz da presunção de inocência*. 2016. 119f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016, p. 100.

Conforme explica Marcelo Harger, “não há diferença ontológica entre os ilícitos civil, criminal e administrativo”, sendo o conceito de antijuridicidade o mesmo para todos os ramos. Por essa razão, “os princípios do direito punitivo e as regras de interpretação previstas para aplicação de punições”, incluindo a presunção de inocência, deveriam se aplicar também à Lei de Improbidade.²⁰⁴

Eduardo José da Fonseca Costa, por seu turno, considera que:

[...] a sua penúria palávrica não obsta que também se entreveja um conceito de “presunção de inocência *civil* ou *extrapenal*”. Aliás, a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) vislumbra uma dimensão civil ou extrapenal na “presunção de inocência”.²⁰⁵

Ainda segundo Eduardo J. da Fonseca Costa, o *in dubio pro reo* seria “princípio formativo da macrogarantia processual” garantido constitucionalmente, sendo aplicável aos processos penais, cíveis, arbitrais e administrativos.²⁰⁶

Igualmente, Ada Pellegrini Grinover, Antônio Carlos de Araújo Cintra e Cândido Rangel Dinamarco ressaltam que “todo o direito processual, como ramo do direito público, tem suas linhas fundamentais traçadas pelo direito constitucional”, de modo que os princípios processuais ali previstos não se limitariam à esfera penal.²⁰⁷

Essa visão é defendida também por Romeu Felipe Bacellar Filho, que entende existir “núcleo comum de processualidade”, que exige do julgador, em todas as modalidades processuais, a “estrita observância de um plexo de direitos fundamentais constitucionais assegurados para garantir a dignidade do cidadão no curso do processo”, sendo a presunção de inocência “princípio fundante de um modelo de processo sancionatório (criminal ou disciplinar)”.²⁰⁸

²⁰⁴ HARGER, Marcelo. A utilização de conceitos de direito criminal para a interpretação da lei de improbidade. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 61, maio/jun. 2010, p. 3. Disponível em: www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdicntd=67670. Acesso em: 22 jul. 2020.

²⁰⁵ COSTA, Eduardo José da Fonseca. Presunção de inocência civil: algumas reflexões no contexto brasileiro. *Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro*, Belo Horizonte, ano 25, n. 100, out./dez. 2017, p. 4. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdicntd=249054>. Acesso em: 22 jul. 2020.

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 10.

²⁰⁷ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido R. *Teoria geral do processo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 103. Também José Maria Queiroz Lobo afirma que “A presunção de inocência aplica-se, sem exceções, ao ordenamento administrativo sancionador, garantindo o direito a não sofrer sanção que não tenha fundamento em uma prévia atividade probatória sobre a qual o órgão competente possa fundamentar o juízo razoável de culpabilidade” (LOBO, José Maria Queiroz. *Princípios de Derecho Sancionador*. Grana: Comares, 1996, p. 92 *apud* RIBEIRO, Paulo Carvalho. O princípio da presunção de inocência e sua conformidade constitucional. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2016).

²⁰⁸ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. O direito fundamental à presunção de inocência no processo administrativo disciplinar. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 9, n. 37, jul./set. 2009, p. 7-8. Disponível em: www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdicntd=62554. Acesso em: 22

Mencione-se que o trabalho de Ingrid Cunha Dantas também já demonstrou que a presunção de inocência se aplica a processos não penais, destacando que esse posicionamento pode ser verificado, inclusive, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Conforme as conclusões dessa autora:

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 482.006/MG100, que discutia dispositivo de lei estadual mineira que autorizava a redução de vencimentos de servidores públicos processados criminalmente, posicionou-se no sentido de que a presunção de inocência possui eficácia irradiante, o que a torna aplicável a processos de natureza não criminal. Entendeu o Tribunal que o princípio deve viabilizar, sob a perspectiva da liberdade, uma hermenêutica essencialmente emancipatória dos direitos básicos da pessoa humana, alcançando quaisquer medidas restritivas de direitos, independentemente de seu conteúdo ou do bloco que compõe, se de direitos civis ou de direitos políticos. Ou seja, em vista da presunção de inocência, não pode ser aplicada ao réu sequer medida de caráter patrimonial antes do trânsito em julgado de sentença condenatória.²⁰⁹

Reforça esse cenário o fato de que a Lei nº 8.429/1992, em seu art. 20, dispôs que “a perda de função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória”, fato que contraria o previsto no CPC quanto à possibilidade de execução provisória após sentença. Nesse sentido, Artur Carpes afirma que:

[...] o legislador nada mais está a adequar a tutela jurisdicional ao direito material: a gravidade das consequências na ação de improbidade administrativa impede que a sentença de procedência lá prolatada possa gerar seus efeitos, como regra geral, antes do trânsito em julgado, como ocorre no processo civil.²¹⁰

jul. 2020. Ressalte-se que, apesar de tratar de processos administrativos disciplinares, não há dúvidas de que o raciocínio se aplicaria também à ação de improbidade administrativa, que, como já mencionado no Capítulo 2 deste trabalho, pode ter sanções mais graves que no direito penal e, por consequência, que no processo disciplinar. Mencione-se que, apesar de não tratar especificamente da presunção de inocência, Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Flávio Amaral Garcia também reconhece a existência de um núcleo constitucional que limita o poder punitivo e “deve ser interpretado, independentemente de se tratar do Estado Administração ou do Estado Juiz”. Esse autor ainda destaca que a Lei nº 8.249/92 não poderia “ter outro fundamento axiológico senão os princípios que irradiam da Constituição Federal” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; GARCIA, Flávio Amaral. A principiologia no Direito Administrativo Sancionador. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 11, n. 43, out./dez. 2013, p. 4. Disponível em: www.bidforum.com.br/PDI006.aspx?pdicntd=98862. Acesso em: 22 jul. 2020). E, ainda, Fábio Medina Osório defende a tese de que seria uma garantia de todos os réus em processos sancionatórios (OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 479).

²⁰⁹ DANTAS, Ingrid Cunha. *Constitucionalismo democrático: sobre constituição, presunção de inocência e execução provisória da pena*. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018, p. 52.

²¹⁰ CARPES, Artur. O direito fundamental ao processo justo: notas sobre o modelo de constatação nos processos envolvendo ações de improbidade administrativa. In: LUCON, Paulo Henrique Santos; COSTA, Eduardo José da Fonseca; COSTA, Guilherme Recena (coord.). *Improbidade administrativa: aspectos processuais da Lei nº 8.429/92*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 42-58, p. 54-55.

Na linha defendida pelos penalistas, José Miguel Garcia medinae Rafael de Oliveira Guimarães consideram que, na ação de improbidade, não é cabível a inversão do ônus da prova, justamente em razão da incidência da presunção de inocência.²¹¹

Mauro Roberto Gomes de Mattos entende que “somente a certeza é que tem o poder de afastar a presunção do *in dubio pro reo*” e, citando Moacyr Amaral, esclarece que “em matéria de certeza, não existe meio-termo; tem-se a certeza ou não se tem. Por isso mesmo a convicção não tem graduações”.²¹² Esse entendimento reforça a perspectiva defendida neste trabalho de que, na dúvida, não poderia o juiz receber a ação de improbidade. A decisão somente poderia ser favorável à acusação caso houvesse certeza quanto à prática do ato de improbidade.

Passa-se, agora, à análise do dever de motivação, outra garantia constitucional que também é violada quando da aplicação do *in dubio pro societate*.

4.2 Dever de motivação

O art. 93, inciso IX da Constituição Federal, prevê que deverão ser “fundamentadas todas as decisões” emitidas pelo Poder Judiciário “sob pena de nulidade”, ou seja,²¹³ tal dispositivo exige que o juiz apresente os motivos de fato e de direito que levaram à decisão tomada.

²¹¹ MEDINA, José Miguel Garcia; GUIMARÃES, Rafael de Oliveira. *O ônus da prova na ação de improbidade administrativa*. São Paulo: RT, ano 97, v. 867, jan. 2008, p. 78. Mencione-se que essa impossibilidade de inversão do ônus da prova não é acatada integralmente pela doutrina administrativista. Tanto o é que, em relação ao art. 9º, VII, da Lei de Improbidade, a corrente majoritária entende que seria de responsabilidade do réu provar a licitude de valores recebidos. Sobre o tema, ver: MARTINS, Ricardo Marcondes. Improbidade administrativa e inversão do ônus da prova. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 10, n. 42, out./dez. 2010. Disponível em: www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=70467. Acesso em: 22 jul. 2020.

²¹² MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Ilegalidade e abuso de poder na investigação policial e administrativa, na denúncia, e no ajuizamento de ação de improbidade administrativa, quando ausente uma justa causa. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional – A&C*, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 77-124, abr./jun. 2005, p. 14. Para Artur Carpes, a certeza comportaria diferentes graus. Ele defende que a ação de improbidade seria “um modelo intermediário” entre o modelo dos processos civis (“é provável que algo tenha ocorrido”) e o modelo penal (“é quase certo que algo tenha ocorrido”), sendo necessário que a convicção do juiz esteja baseada no fato de que “é altamente provável que algo tenha ocorrido” (CARPES, Artur. O direito fundamental ao processo justo: notas sobre o modelo de constatação nos processos envolvendo ações de improbidade administrativa. In: LUCON, Paulo Henrique Santos; COSTA, Eduardo José da Fonseca; COSTA, Guilherme Recena (coord.). *Improbidade administrativa: aspectos processuais da Lei nº 8.429/92*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 42-58, p. 55-56).

²¹³ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1º jul. 2020. De acordo com Renata Cristina Vilela Nunes, o “dever de fundamentar deriva da Revolução Francesa”, no entanto, somente a partir da “segunda metade do século XX, período pós-guerra, foi erigido à categoria de princípio constitucional”, sendo essa a origem do princípio na Constituição Federal de 1988. Para um maior aprofundamento, ver: NUNES, Renata Cristina

Apesar de não constar no art. 5º da Constituição Federal, a doutrina entende que se trata de garantia fundamental do cidadão,²¹⁴ cabendo destacar que, no art. 5º, § 2º, o constituinte já havia indicado que o rol ali presente não excluiria outras garantias “decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

Para Ronaldo Bretas de Carvalho Dias, o dever de motivação²¹⁵ seria uma das garantias do “bloco aglutinante e compacto” da “noção de devido processo legal” prevista no art. 5º, LIV da Constituição Federal.²¹⁶

O dever de motivação é ainda decorrente da garantia do contraditório (art. 5º, LV),²¹⁷ na medida em que, pela motivação, o juiz deveria analisar todas as alegações trazidas pelas partes, permitindo que autor e réu influíssem na decisão da demanda. Também por esse motivo, o dever de motivação é considerado uma maneira de tentar garantir a imparcialidade do juiz, evitando decisões lastreadas tão somente em convicções arbitrárias, sem nenhum respaldo probatório ou legal.

A fundamentação, nesse contexto, é o que permite ao indivíduo conhecer as razões pelas quais houve restrições de seus direitos, viabilizando o recurso nos casos em que a

Vilela. *Do dever de apreciação judicial das questões jurídicas arguidas pelas partes em face da teoria da processualidade democrática*. 2012. 125f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012, p. 30.

²¹⁴ Nesse sentido, José Emílio M. Omatti assevera que “embora o art. 93, IX, não faça parte do rol do art. 5º, é, de fato e de direito, um direito fundamental, pois é corolário do direito fundamental ao processo instituído pela Constituição, como requisito para que todos os possíveis afetados pelas decisões estatais possam ser autores, realizando-se os princípios do Estado de Direito, da democracia e da República, sem falar nos princípios da igualdade e liberdade” (OMMATI, José Emílio Medaur. *Uma teoria dos direitos fundamentais*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 211).

²¹⁵ Há quem diferencie motivação e fundamentação, sob o argumento de que motivação seria a mera exposição da convicção do magistrado baseada em subjetivismos e posições pessoais, enquanto fundamentação seria essa motivação realizada de maneira coerente com as provas e argumentos dos autos. Nesse sentido, Alexandre Melo Franco Bahia e Flávio Quinaud Pedron afirmam que: “Há que se compreender a fundamentação a partir da ideia de contraditório, isto é, não se trata de mera “motivação” da decisão na qual o magistrado apenas registra o que o moveu a decidir, mas que esta seja o resultado direto do enfrentamento pelo magistrado de todas as razões, teses e provas trazidas por ambas as partes” (BAHIA, Alexandre Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. *A fundamentação substancial das decisões judiciais no marco do Novo Código de Processo Civil*. *Revista de Processo*, v. 256/2016, jun. 2016. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.256.02.PDF. Acesso em: 5 out. 2020). Neste trabalho, porém, ambos os conceitos serão utilizados como sinônimos.

²¹⁶ DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. *Processo constitucional e Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Del Rei Editora, 2010, p. 125. Dierle José Coelho Nunes e Alexandre G. Melo Franco Bahia chamam o fenômeno de “constitucionalização do processo”, incluindo a fundamentação racional entre as garantias constitucionais (NUNES, Dierle José Coelho; BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. *Processo constitucional: uma abordagem a partir dos desafios do estado democrático de direito*. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*. Periódico da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ, v. IV, p. 240-266, p. 243).

²¹⁷ OMMATI, José Emílio Medaur. *Uma teoria dos direitos fundamentais*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 168.

decisão é arbitrária, seja por estar em desconformidade com o ordenamento jurídico, seja por contrariar a narrativa e as provas dos autos.

Na visão de Fredie Didier Júnior, Paula Sarno Braga e Rafael Oliveira, a motivação teria como função não somente permitir esse controle pelo acusado, mas também o controle de legitimidade da decisão pela própria sociedade, fazendo parte da noção de processo em um Estado Democrático de Direito. Segundo esses autores,

A exigência da motivação das decisões judiciais tem dupla função. Primeiramente, fala-se numa função endoprocessual, segundo a qual a fundamentação permite, que as partes, conhecendo as razões que formaram o convencimento do magistrado, possam saber se foi feita uma análise apurada da causa, a fim de controlar a decisão por meio dos recursos cabíveis, bem como para que os juízes de hierarquia superior tenham subsídios para reformar ou manter essa decisão. [...] Fala-se ainda numa função exoprocessual ou extraprocessual, pela qual a fundamentação viabiliza o controle da decisão do magistrado pela via difusa da democracia participativa, exercida pelo povo em cujo nome a sentença é pronunciada. Não se pode esquecer que o magistrado exerce parcela de poder que lhe é atribuído (o poder jurisdicional), mas que pertence, por força do parágrafo único, do artigo 1º, da Constituição Federal, ao povo.²¹⁸

Na mesma linha, Sérgio Nojiri destaca que, no Estado Democrático de Direito, o processo deve ser interpretado como instrumento de democracia, sendo que o Poder Judiciário

[...] só se torna legítimo na medida em que seus órgãos atuem como meros delegados do povo (que é o detentor soberano do poder), em espaços já juridicamente delimitados. Assim, este último não só participa na formação da vontade estatal como também no controle de seus atos, direta ou indiretamente.²¹⁹

Deve-se mencionar que o vocábulo “decisões” inclui não somente sentenças, mas todo ato decisório judicial, à exceção de despachos meramente interlocutórios.²²⁰ A fundamentação é especialmente importante em decisões que restrinjam direitos, como o são as decisões de recebimento das ações de improbidade. Nesse aspecto, Ruy Samuel Espindola considera que:

A opinião judicial que entende que a decisão que recebe a inicial de improbidade não necessita exauriente fundamentação ou motivação robusta contrasta com o “princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais”, pois como o *princípio*

²¹⁸ DIDIER JÚNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. *Curso de Direito Processual Civil*. 5. ed. Salvador: Podivm, 2010, p. 290. v. 2. No mesmo sentido, Víctor Gabriel Rodríguez entende que a existência do interesse da sociedade no que tange a “saber se o Judiciário age com imparcialidade e se suas decisões são fruto da lei ou do arbítrio do prolator” (RODRÍGUEZ, Víctor Gabriel. *Argumentação jurídica, técnicas de persuasão e lógica informal*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 40).

²¹⁹ NOJIRI, Sérgio. *O dever de fundamentar as decisões judiciais*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 64-65.

²²⁰ BUENO FILHO, Edgar Silveira. *O direito de defesa na Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 68.

normativo da motivação dos atos judiciais veicula direito fundamental [...] Isso, então, é atentar contra a própria Constituição, com interpretação que lhe frustra a força normativa.²²¹

Ele destaca que, como consequência, “Deve o magistrado apreciar os termos e fundamentos da defesa preliminar, de forma adequada e exauriente”, comparando, de maneira imparcial, a “defesa preliminar e petição inicial”, sob pena de nulidade no caso de não apreciar os argumentos e provas apresentados pelas partes, em especial, o acusado, que, segundo esse autor, não raro tem suas razões silenciadas.²²² Exige-se, portanto, que o julgador explicita as razões pelas quais acolhe a pretensão do autor e também as razões pelas quais rejeita a interpretação apresentada na defesa prévia.

Não basta, assim, repetir as razões apresentadas pelo autor da ação, sendo necessário, na visão de Napoleão Nunes Maia Filho, apresentar com precisão “as provas que densificaram os indícios colhidos na fase pré-processual precedente e que foram aptos a inculcar no seu espírito a segura convicção da necessidade de submissão do imputado ao estrépito do processo judicial”. E, ainda, não basta que o juiz diga que a conduta se amolda ao tipo improbo, deve também apontar “as razões da materialidade do ilícito e da admissibilidade de sua autoria”, bem como “as suas circunstâncias, motivação, efeitos e gravidade dos danos resultante da conduta do agente”.²²³

Igualmente insuficiente a fundamentação que apenas reproduz preceitos legais (ou aforismos como o *in dubio pro societate*). Isso porque a fundamentação, como explica Nelson Nery Júnior “tem implicação substancial e não meramente formal, donde é lícito concluir que

²²¹ Ruy Samuel Espíndola destaca que, assim como a denúncia da ação penal deve ser fundamentada, em razão do “notório constrangimento ao qual os indiciados são submetidos”, também as ações de improbidade teriam potencial ofensivo que demandaria sua motivação (ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Motivação judicial e ação de improbidade: a validade da decisão que acolhe ou rejeita a inicial e os meios de sua impugnação. *Fórum Administrativo - FA*, Belo Horizonte, ano 11, n. 125, jul. 2011. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=73947>. Acesso em: 18 jul. 2020). No mesmo sentido, Eurico Ferraresi expõe que “Toda e qualquer decisão deverá ser fundamentada, quanto mais uma decisão importante como a que reconhece justa causa para a ação de improbidade” (FERRARESI, Eurico. *Improbidade administrativa*. Lei 8.429/1992 comentada. Rio de Janeiro: Método, 2011, p. 215).

²²² ESPÍNDOLA, *op. cit.* Mencione-se que, na visão desse autor, a decisão que não aprecia a defesa preliminar padeceria de nulidade absoluta e inconvaleável, que poderia ser recorrida por Agravo de Instrumento ou até mesmo por ação rescisória.

²²³ MAIA FILHO, Napoleão Nunes. *A justa causa e outros temas atuais da ação de improbidade*: ensaio de Crítica Jurídica. Fortaleza: Curumim. 2017, p. 92-94. De maneira análoga, sob a ótica do direito penal, Aury Lopes Júnior explica que o mais importante é evidenciar “o que o levou a tal conclusão sobre a autoria e materialidade. A motivação sobre a matéria fática demonstra o saber que legitima o poder, pois a pena somente por ser imposta a quem – racionalmente – pode ser considerado autor do fato imputado” (LOPES JÚNIOR, Aury. *Direito processual penal*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 1096).

o juiz deve analisar as questões postas a seu julgamento, exteriorizando a base fundamental de sua decisão”.²²⁴

De maneira mais detalhada, sobre essa substância da fundamentação, Humberto Theodoro Júnior, Dierle Nunes, Alexandre Melo Franco Bahia e Flávio Quinaud Pedron expõem que:

[...] o magistrado não poderá simplesmente resolver o suposto conflito principiológico a partir de sua consciência, pois a legislação, ao estabelecer uma metodologia decisória essencial, força-o que explicita o passo a passo de sua decisão; e nesse caso, implica que ele deve rigorosamente cumprir o que a teoria alexyana determina: primeiro estabelecerá se sua decisão passa pelo teste da adequação, para em um segundo momento conferir a necessidade da medida judicial e somente positivamente aprovadas estas promover o teste da proporcionalidade em sentido estrito.²²⁵

Feitas essas breves considerações sobre o princípio constitucional, passa-se a tratar da Lei nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil) e da Lei nº 13.655/2018, as quais reforçaram o dever de motivação previsto na Constituição Federal, detalhando as exigências que deveriam ser cumpridas pelos juízes.

4.2.1 As decisões não fundamentadas sob a luz do Código de Processo Civil de 2015

O Código de Processo Civil de 2015, repetindo a previsão constitucional, estabeleceu, em seu art. 11, que “Todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade”.²²⁶

Inovou, contudo, na previsão do art. 489, § 1º, ao prever as hipóteses em que a decisão será considerada não fundamentada, passando a exigir maior esforço do julgador para que os argumentos e provas apresentados pelas partes sejam, de fato, analisados, evidenciando a nulidade de decisões que eram apenas formalmente fundamentadas, isto é, que se limitavam a transcrever normas jurídicas e jurisprudências, sem explicitar as razões pelas quais elas se amoldavam ao caso.

²²⁴ NERY JÚNIOR, Nelson. *Princípios do processo na Constituição Federal*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 286.

²²⁵ THEODORO JÚNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. *Novo CPC - Fundamentos e sistematização*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 61. Camilla Mattos Paolinelli destaca que não é permitido ao julgador proferir decisões que sejam frutos de solipsismos, desconectadas da realidade dos autos e dos argumentos trazidos pelas partes (PAOLINELLI, Camilla Mattos. *O ônus da prova no processo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 28-29).

²²⁶ BRASIL. Código de Processo Civil. Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 8 jul. 2020.

Em outras palavras, o dispositivo legal citado lista as hipóteses em que a aparente motivação não é suficiente para justificar a decisão proferida, pela ausência de pertinência ao caso concreto.

Tratando do tema, Humberto Theodoro Júnior, Dierle Nunes, Alexandre Melo Franco Bahia e Flávio Quinaud Pedron afirmam que:

[...] o Novo CPC impõe o cumprimento do que já estava contido no art. 93, IX, da CRFB/1988, no seu art. 489, uma vez que ao analisar o modo como as decisões são (mal) fundamentadas tornou-se imperativa uma perspectiva adequada para a referida cláusula constitucional, inclusive com o respaldo dessa (nova) legislação que promova com efetividade a expansividade e perfectibilidade típicas do modelo constitucional de processo brasileiro. Atente-se que “decisão fundamentada”, isto é, que leve a sério os argumentos, teses e provas de ambas as partes não é sinônimo de decisão longa. Pode-se plenamente ter uma sem outra coisa. O que o Novo CPC quer (ou melhor, o que, antes e acima dele, a Constituição quer) é uma decisão legítima, correta e íntegra (Dworkin) e não, necessariamente, uma decisão prolixa.²²⁷

Deve-se mencionar que tal dispositivo foi objeto de crítica pela Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe), Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra), que requereram o veto do dispositivo por entender que este traria impactos na independência dos juízes.²²⁸ A crítica, no entanto, apenas demonstra o caráter autoritário que ainda vigora nos tribunais, que permite que o juiz decida de maneira totalmente desconectada com a prova dos autos e alegações das partes, utilizando simulacros de fundamentação.

Ao que importa a este trabalho, tem-se que o art. 489, inciso II, § 1º do Código de Processo Civil, previu que se considera não fundamentada a decisão que “empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso”.²²⁹

Comentando esse dispositivo, Humberto Theodoro Júnior argumenta que:

[...] a legislação moderna cada vez mais vem se utilizando de conceitos vagos e indeterminados, cujo referencial semântico não é tão nítido, como meio de adequar-se à realidade em que hoje vivemos, caracterizada pela velocidade com que as coisas

²²⁷ THEODORO JÚNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. *Novo CPC – fundamentos e sistematização*. 2 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 310-302.

²²⁸ Nesse sentido, ver artigo “Juízes pedem veto a artigo que traz regras para fundamentação de decisões”, de Marcos de Vasconcellos e Tadeu Rover (VASCONCELLOS, Marcos de; ROVER, Tadeu. Juízes pedem veto a artigo que traz regras para fundamentação de decisões. *Revista Consultor Jurídico*, 15 mar. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-mar-04/juizes-pedem-veto-artigo-cpc-exige-fundamentacao>. Acesso em: 9 out. 2020).

²²⁹ BRASIL. Código de Processo Civil. Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 8 jul. 2020.

acontecem e os relacionamentos sociais se modificam. Dessa forma, os conceitos vagos podem abranger um maior número de situações concretas. Daí a necessidade de o juiz explicar o motivo da incidência do conceito vago ao caso concreto, para evitar a arbitrariedade na sua aplicação nas decisões judiciais. Embora os conceitos jurídicos indeterminados não se confundam inteiramente com os princípios, muito se aproximam deles, de modo que sua aplicação pelo julgador também deve observar as técnicas da ponderação e os critérios da razoabilidade e da proporcionalidade, nos casos de conflitos, além das regras gerais da hermenêutica jurídica.²³⁰

O inciso III do citado dispositivo, por seu turno, veda a invocação de “motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão”.²³¹ É justamente a hipótese da aplicação do *in dubio pro societate*, que é usado indistintamente, sem uma análise do caso concreto, de modo que poderia ser utilizado para qualquer decisão.

Merece relevo também o inciso IV, na medida em que considera não fundamentada a decisão que “não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador”.²³² Como consequência, o juiz não poderia se furtar a apreciar os argumentos aventados na defesa preliminar nem alegar que algumas espécies de argumentos (como quanto à ausência de culpabilidade) somente seriam avaliadas posteriormente. Tal postura ofende o contraditório, na medida em que demonstra o desequilíbrio de forças entre as partes, uma vez que se consideram verdadeiras as afirmações do autor da ação de improbidade, sem apreciar detidamente as hipóteses de defesa, em clara ofensa à presunção de inocência.

Frise-se que, à luz dos novos dispositivos processuais, o juiz não poderá mais utilizar-se de abstrações (como o *in dubio pro societate*) amoldáveis a inúmeras decisões, ignorando as teses defensivas, sendo necessário “um discurso justificativo que se coloca de todo casuístico, entrelaçando as questões de fato e de direito discutidas nos autos”.²³³ Em outras palavras, não basta a simples indicação do adágio, sendo necessário demonstrar como o suposto *in dubio pro societate* incidiria no caso concreto.

Em reforço a esse sistema, foi publicada a Lei nº 13.655/2018, que, entre outras disposições, veda julgamentos em valores jurídicos abstratos sem análise das consequências da decisão. A orientação de Marçal Justen Filho, inclusive, é no sentido de que o art. 20 da LINDB – a ser discutido a seguir – seja “interpretado de modo integrado com o art. 498, §1º

²³⁰ THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Código de Processo Civil anotado*. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. [recurso online].

²³¹ BRASIL. Código de Processo Civil. Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 8 jul. 2020.

²³² *Ibidem*.

²³³ NUNES, Renata Cristina Vilela. *Do dever de apreciação judicial das questões jurídicas arguidas pelas partes em face da teoria da processualidade democrática*. 2012. 125f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012, p. 105.

do CPC/2015”.²³⁴ Passa-se, então, à análise do dever de motivação disposto na Lei 13.655/2018.

4.2.2 Reflexos da LINDB: reforço ao dever de motivação

Em 25 de abril de 2018, foi publicada no Diário Oficial da União a Lei nº 13.655/2018, que inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

O projeto de lei que deu origem à Lei nº 13.655/2018 foi elaborado pelos juristas Carlos Ari Sundfeld e Floriano Azevedo Marques Neto e, posteriormente, foi apresentado pelo senador Antônio Anastasia (PSDB-MG).

A motivação para o então projeto de lei foram pesquisas acadêmicas realizadas pela Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP) na Fundação Getúlio Vargas de Direito de São Paulo e na Faculdade de Direito da Universidade Federal de São Paulo, que culminaram na publicação da obra coletiva *Contratações públicas e seu controle*, coordenada por Carlos Ari Sundfeld e Floriano Azevedo Marques Neto.²³⁵

Quanto ao aspecto que importa a este trabalho, Juliana Bonacorsi de Palma afirma que:

[...] as pesquisas apontam que, não raro, controladores reputam a decisão administrativa válida ou inválida com base em princípios ou conceitos jurídicos indeterminados. Trata-se de um modo decisório potencializado pela larga presença de princípios nos textos legais, bastando mencionar o exemplo da Lei de Improbidade Administrativa, cujo art. 11 tipifica os atos de improbidade que atentam contra os “princípios da Administração Pública”.²³⁶

²³⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB: dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 13-41, nov. 2018, p. 37. Ressalte-se que, para o autor em questão, o Código de Processo Civil seria mais completo em relação às decisões judiciais, sendo a inclusão do art. 20 da Lei nº 13.655/2018 uma forma de evitar “controvérsias desnecessárias”, já que, na visão do autor, “o eventual silêncio da LINDB à esfera judicial poderia ser invocado como uma demonstração da limitação da aplicabilidade dos seus dispositivos”.

²³⁵ BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 349, de 9 de junho de 2015. Inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657, de 1942), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. Autor: Antonio Anastasia – PSDB/MG. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4407647&ts=1593913219661&disposition=inline>. Acesso em 15 jul. 2020, p. 4.

²³⁶ PALMA, Juliana Bonacorsi de. *A proposta de lei da segurança jurídica na gestão do controle público e as pesquisas acadêmicas*. p. 4. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/06/LINDB.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2020.

Esse fato já havia sido observado por Carlos Ari Sunfeld, quando da publicação da obra *Direito administrativo para céticos*, no qual o autor destacou que “vive-se hoje um ambiente de ‘geleia geral’ no direito público brasileiro, em que princípios vagos podem justificar qualquer decisão”, relatando que os preguiçosos fundamentam suas decisões em valores abstratos, sem analisar o caso concreto.²³⁷

Rafael Maffini descreve esse fenômeno causador de insegurança jurídica como “uso subjetivista, decisionista (ou voluntarista) e irresponsável dos valores jurídicos abstratos (sejam aqueles imanentes a normas de cunho principiológico, sejam aqueles decorrentes da interpretação de conceitos jurídicos indeterminados)”.²³⁸

Marcelo Neves alerta que essa “tendência de superestimar os princípios”, como consequência, “pode descambar em insegurança incontrolável, relacionada à própria quebra da consistência do sistema jurídico”.²³⁹

Diante desse cenário, a Lei nº 13.655/2018, em seu art. 20 previu que:

Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.²⁴⁰

Regulamentando esse dispositivo, o Decreto Federal nº 9.830/2019 dispõe que valores jurídicos abstratos são “aqueles previstos em normas jurídicas com alto grau de

²³⁷ SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 205-215. No mesmo sentido, Rafael Maffini assevera que “São os princípios, por vezes, empregados como elementos mágicos, míticos, dos quais tudo se poderia extrair” (MAFFINI, Rafael. *Elementos de Direito Administrativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p. 31).

²³⁸ MAFFINI, Rafael. Comentários ao art. 20 da LINDB. In: DUQUE, Marcelo Schenk; RAMOS, Rafael (coord.). *Segurança jurídica na aplicação do Direito Público*. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 41-56. Ronaldo Porto Macedo Junior, analisando os estudos de Carl Schmitt, destaca que a atuação decisionista é aquela em que “a fonte de todo o 'direito', isto é, de todas as normas e os ordenamentos sucessivos, não é o comando enquanto comando, mas a autoridade ou soberania de uma decisão final, que vem tomada junto com o comando”. (MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. O decisionismo jurídico de Carl Schmitt. *Lua Nova*, São Paulo, n. 32, p. 201-215, abr. 1994. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-6445_1994_0_00100011&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 2 out. 2020). Em outras palavras, trata-se de situação em que a interpretação e a decisão do julgador ganham peso superior à própria lei que a fundamenta, podendo, inclusive, contrariá-la.

²³⁹ NEVES, Marcelo. *Entre Hidra e Hércules: princípios e regras constitucionais*. São Paulo: Martins Fontes, 2013, p. XX.

²⁴⁰ BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 15 jul. 2020.

indeterminação e abstração” (art. 3º, §1º),²⁴¹ aí incluídos os princípios e normas com conceitos jurídicos indeterminados, conforme Enunciado nº 6 do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo.²⁴²

O Decreto em questão ainda estabelece que as decisões, para serem consideradas motivadas, deverão apresentar a “congruência entre as normas e os fatos que a embasarem” (art. 2º, §1º).²⁴³

O objetivo dessa alteração legislativa, segundo Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Véras, “é interditar a utilização indiscriminada de abstrações nas razões de decidir – as quais, nos últimos anos, serviram para ampliar o espectro de poder de instituições”.²⁴⁴ De maneira análoga, Carlos Ari Sunfeld e José Guilherme Giacomuzzi destacam que a Lei nº 13.655/2018 visa “evitar que a validade de atos e a regularidade de comportamentos sejam decididas a partir de idealizações e de argumentos retóricos legitimados com a simples invocação de princípios”.²⁴⁵

Ressalte-se que, apesar de tentar combater o uso de conceitos vagos, o art. 20 da Lei nº 13.655/2018 acabou por utilizá-los, como é o caso da expressão “consequências práticas”, o que gerou críticas de parte da doutrina.²⁴⁶ Juliana Bonacorsi de Palma explica, porém, que o dispositivo “não é contrário a princípios ou a conceitos jurídicos indeterminados, mas coloca em perspectiva *o modo como são empregados*”.²⁴⁷

²⁴¹ BRASIL. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm. Acesso em: 15 jul. 2020.

²⁴² O Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA) promoveu, no dia 14 de junho de 2019, seminário docente sobre os "Impactos da lei 13.655/18 no Direito Administrativo". A iniciativa reuniu profissionais ligados ao Direito Administrativo para debater temas centrais da LINDB (Conceitos abertos na Lindb; Proporcionalidade e dificuldades reais; Invalidação e segurança jurídica; Responsabilização pessoal) e apresentar ementas para aprovação em sessão plenária. Entre as ementas aprovadas, está o Enunciado nº 6 do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo que dispõe que a “A referência a “valores jurídicos abstratos” na LINDB não se restringe à interpretação e aplicação de princípios, abrangendo regras e outras normas que contenham conceitos jurídicos indeterminados”. Disponível em: <http://ibda.com.br/noticia/seminario-promovido-pelo-ibda-aprova-enunciados-sobre-a-lindb>. Acesso em: 15 jul. 2020.

²⁴³ BRASIL, *op. cit.*

²⁴⁴ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Véras de. *Comentários à Lei nº 13.655/2018* (Lei da Segurança para Inovação Pública). Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 21.

²⁴⁵ SUNFELD, Carlos Ari; GIACOMUZZI, José Guilherme. O espírito da Lei nº 13.655/2018: impulso realista para a segurança jurídica no Brasil. *Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, Belo Horizonte, ano 16, n. 62, p. 39-41, abr./jun. 2018.

²⁴⁶ Nesse sentido, Marcelo Schenk Duque e Rafael Ramos asseveram que “interessante é, que visando combater a insegurança gerada pelo recurso a normas de conteúdo vago, a Lei também está ‘recheada’ com normas com inegável grau de abstração, o que tende a suscitar inúmeros debates quanto à interpretação dos seus preceitos”. (DUQUE, Marcelo Schenk; RAMOS, Rafael. Comentários ao art. 1º da Lei 13.655/2018. In: DUQUE, Marcelo Schenk; RAMOS, Rafael (org.). *Segurança jurídica na aplicação do Direito Público*. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 15-40, p. 20-21).

²⁴⁷ PALMA, Juliana Bonacorsi de. *A proposta de lei da segurança jurídica na gestão do controle público e as pesquisas acadêmicas*. p. 4. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/06/>

Nesse sentido, a interpretação dos administrativistas é de que o art. 20 não veda a utilização dos ditos “valores jurídicos abstratos”, apenas obriga que seja realizada análise casuística das consequências de empregar tais valores, exigindo, portanto, reforço do ônus argumentativo do emissor da decisão.²⁴⁸

É o que Marçal Justen Filho denomina “processo de concretização”, que visa demonstrar a “compatibilidade entre a dita decisão e o próprio valor invocado”, bem como racionalizar a conduta, destinando-se “a legitimar a conduta perante terceiros, mas especialmente em face do próprio sujeito”.²⁴⁹

A análise, cumpre mencionar, não é apenas das consequências da decisão, mas da adequação da medida, devendo ser realizado juízo de proporcionalidade. É o que destacam Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras:

Mais do que uma deferência ao consequencialismo, o dispositivo presta homenagem à responsividade da decisão. Prospectar os efeitos da decisão não é irrelevante. O dever de motivar (geral a toda decisão) passa a ser reforçado, nos casos de decisão baseada em valores abstratos, como o dever de indicar as consequências antevistas pelo decisor. Mais do que isso, o dispositivo obriga a que as consequências possíveis sejam avaliadas e sopesadas.²⁵⁰

Também Irene Patrícia Nohara esclarece que não basta expor os motivos, é necessário demonstrar a superioridade da alternativa escolhida pelo emissor da decisão em relação às demais existentes no mundo fático:

LINDB. pdf. Acesso em: 15 jul. 2020. Ressalte-se que o dispositivo nem sequer poderia vedar a aplicação de princípios, pois, conforme explica Irene Patrícia Nohara, “o princípio, na visão pós-positivista, possui também força cogente e não meramente supletiva de uma suposta lacuna no regramento de dado assunto” (NOHARA, Irene Patrícia. *LINDB: Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*, hermenêutica e novos parâmetros ao Direito Público. Curitiba: Juruá, 2018, p. 22).

²⁴⁸ Nesse sentido, Juliano Heinen e Rafael Maffini destacam que “tal preceito legal não veda que decisões administrativas sejam exaradas com base em valores jurídicos abstratos. [...] O que se veda é que a utilização de tais ‘valores jurídicos abstratos’ ocorra de modo descompromissado com as consequências práticas da decisão” (HEINEN, Juliano; MAFFINI, Rafael. Análise acerca da aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (na redação dada pela Lei nº 13.655/2018) no que concerne à interpretação de normas de direito público: operações interpretativas e princípios gerais de direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 247/278, set./dez. 2018, p. 253.). Igualmente, Marçal Justen Filho afirma que “O art. 20 não impede que a decisão seja fundada em valores abstratos, mas exige um processo de sua concretização em vista das circunstâncias verificadas no mundo dos fatos” (JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB: dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 13-41, nov. 2018, p. 25).

²⁴⁹ JUSTEN FILHO, *op. cit.*, p. 28-29.

²⁵⁰ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei nº 13.655/2018* (Lei da Segurança para Inovação Pública). Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 32. No mesmo sentido, Rafael Maffini assevera que “Além do perceptível destaque ao dever de motivação, o art. 20 da LINDB evidencia também o dever de observância ao princípio da proporcionalidade”, visto que se exige análise da necessidade e adequação da medida imposta (MAFFINI, Rafael. Comentários ao art. 20 da LINDB. In: DUQUE, Marcelo Schenk; RAMOS, Rafael. *Segurança jurídica na aplicação do Direito Público*, p. 41-56, Salvador: JusPodivm, 2019, p. 50).

Note-se que, segundo o dispositivo em tela, além de se esclarecer quais seriam os argumentos utilizados para a decisão, o intérprete dito autêntico (seja administrador, integrante de órgão de controle ou juiz) deve indicar que a alternativa selecionada é superior em relação às demais alternativas, o que irá, sem dúvida, tornar a motivação uma operação muito mais complexa.²⁵¹

Marçal Justen Filho entende que afetaria a validade da decisão adotar medida que fosse mais onerosa ao destinatário:

Se existirem alternativas diversas, devem elas ser examinadas. Será inválida a decisão que infringir a proporcionalidade, ainda que possa ser reputada como compatível com as normas jurídicas consideradas de modo genérico. Assim, por exemplo, será inválida a decisão que adotar uma solução de maior potencial restritivo que outra, que também comportada pelo conjunto de normas aplicáveis ao caso.²⁵²

Em síntese, pelo art. 20 da Lei nº 13.655/2018, exige-se que o emissor da decisão que utilizar valores jurídicos abstratos: (i) analise as consequências da decisão, (ii) pondere, dentre as consequências possíveis, qual seria a menos invasiva e (iii) exponha todo esse raciocínio no ato que proferir, de modo a garantir segurança jurídica aos destinatários quanto aos critérios utilizados para escolha daquela medida.

De maneira detalhada, Juliana Bonacorsi de Palma condensa as exigências do referido diploma legal da seguinte forma:

(i) *Decisão com base em valores jurídicos abstratos*

a. *Ônus de argumentar pela consequência prática.* Trata-se dos casos em que o controlador não se apoia em regras, mas em princípios ou conceitos jurídicos indeterminados para extrair comandos concretos sem previsão normativa explícita. Insere-se aqui também a teoria dos poderes implícitos. Os controladores poderão continuar a decidir com base nos princípios da Administração Pública, mas terão que considerar as consequências práticas de sua decisão.

b. *Ônus de motivar qualificadamente,* também no caso em que se decidir com base em valores jurídicos abstratos, inclusive a invalidação. Uma motivação qualificada apresenta, de acordo com o PL, os seguintes elementos: (1) adequação da medida controladora – *ela cabe no caso concreto?*; (2) identificação das alternativas – *quais são as possibilidades de resolução do caso concreto?*; e (3) necessidade da medida – na comparação, *ela é a menos onerosa?* Trata-se da explicitação do teste da proporcionalidade com a adaptação de suas fases ao contexto do controle da ação administrativa.²⁵³

²⁵¹ NOHARA, Irene Patrícia. *LINDB: Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, hermenêutica e novos parâmetros ao Direito Público*. Curitiba: Juruá, 2018, p. 28.

²⁵² JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB: dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 13-41, nov. 2018, p. 33.

²⁵³ PALMA, Juliana Bonacorsi de. *A proposta de lei da segurança jurídica na gestão do controle público e as pesquisas acadêmicas*. p. 9-10. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/06/LINDB.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2020.

Importante mencionar que a obrigatoriedade de analisar as consequências da decisão não significa que “[...] a avaliação de efeitos determinará a solução a ser adotada, independentemente das regras jurídicas”,²⁵⁴ mas tão somente que as decisões não podem ser emitidas ignorando suas repercussões no mundo fático.

E mais, não se trata de decidir com base em informações que não constariam dos autos, como teria entendido o Tribunal de Contas da União.²⁵⁵ Como explicaram juristas renomados no parecer divulgado na Revista Consultor Jurídico, a obrigação imposta pelo art. 20 é de que o julgador, “a partir de elementos idôneos coligidos no processo administrativo, judicial ou de controle”, avalie as repercussões no mundo dos fatos daquela decisão, observando se a medida levará “à realização pretendida (adequação)”, será “menos restritiva aos direitos e interesses envolvidos (necessidade)” e se a finalidade pública buscada é “valorosa a ponto de justificar a restrição imposta (proporcionalidade em sentido estrito)”.²⁵⁶

A despeito de o consequentialismo não poder ser avaliado em detrimento das normas jurídicas que regulam a causa, tem-se que “Não podendo o controlador cumprir com os ônus argumentativos, a interpretação administrativa merece deferência e a ação administrativa deve ser preservada”.²⁵⁷

A lógica por trás dessa afirmação de Juliana Bonacorsi de Palma é preservar a decisão da Administração Pública, que, em tese, está “em melhor posição técnica e de rotina para interpretar normas públicas”,²⁵⁸ de modo que não caberia ao controlador substituir o juízo de ponderação realizado pelos administradores, mas tão somente analisar a legalidade da decisão controlada.²⁵⁹ Objetiva-se, com isso, preservar a liberdade decisória do administrador

²⁵⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB: dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 13-41, nov. 2018, p. 38.

²⁵⁵ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo *et al.* Resposta aos comentários tecidos pela Consultoria Jurídica do TCU ao PL nº 7.448/2017. Parecer jurídico disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-juristas-rebatem-criticas.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2020.

²⁵⁶ *Ibidem*. Quanto ao tema, Flávio Unes entende que o Decreto n. 9.830/2019 afastou, de uma vez por todas “a crítica ad terrorem apresentada pelos órgãos de controle no sentido de que seria inviável pretender explicitar consequências práticas das decisões, como que se houvesse um agente público “Hércules”, que tudo poderia prever. Evidente que a norma não trabalha no absurdo. A motivação levará em conta todo o contexto fático à luz do que consta dos autos ou do processo administrativo.” (PEREIRA, Flávio Henrique Unes. Ao bom ou ao mau agente público, a quem interessa a regulamentação da LINDB. Jota [on-line]. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/ao-bom-ou-ao-mau-agente-publico-a-quem-interessa-a-regulamentacao-da-lindb-15062019>. Acesso em: 2 jul. 2020)

²⁵⁷ PALMA, Juliana Bonacorsi de. *A proposta de lei da segurança jurídica na gestão do controle público e as pesquisas acadêmicas*. p. 11. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/06/LINDB.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2020.

²⁵⁸ *Ibidem*.

²⁵⁹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei nº 13.655/2018 (Lei da Segurança para Inovação Pública)*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 36.

público nos casos em que o legislador não tenha sido capaz de antever a medida que melhor atenderia o interesse público.

Acrescente-se que, em relação ao art. 20 da Lei n. 13.655/2018, Cristiana Fortini e Bernardo Tinoco de Lima Horta entendem que o dispositivo suprimiria, inclusive, o art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, na medida em que as condutas ali descritas estariam lastreadas tão somente em valores jurídicos abstratos (princípios).²⁶⁰

De maneira análoga, também Floriano Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras destacam que o citado art. 20 poderá ser utilizado para barrar a propositura de ações de improbidade com fundamento no art. 11 da Lei nº 8.429/1992:

Assim é que, para além de interditar a intervenção principiológica das cortes de contas em atos da Administração Pública, o art. 20 poderá interditar o ajuizamento de ações coletivas, com pedidos liminares procrastinadores do devir dos projetos de infraestrutura, com fundamento em abstrações, tais como a de que teria sido ameaçado “o princípio da precaução”; a de que o empreendimento seria permeado por “atos lesivos ao patrimônio público”; ou a de que teria violado “os princípios da Administração Pública”, para efeito de aplicação do art. 11 da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa). Em ambas hipóteses, o art. 20 da Lei nº 13.655/2018 poderá servir como fundamento para questionar a validade de tais investidas.²⁶¹

Além do art. 20, em relação ao dever de motivação, também merecem destaque os artigos 22 e 24 da Lei nº 13.655/2018.

O primeiro deles, por estabelecer que a interpretação das normas deverá considerar “os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo” (art. 22, *caput*). Não basta, para tanto, que a conduta se enquadre nas hipóteses da Lei de Improbidade Administrativa; é necessário que o controlador analise as circunstâncias que levaram o gestor a agir daquela forma, elementos esses que deverão constar na fundamentação. O art. 24, por seu turno, busca resguardar a interpretação conferida pelo administrador, na medida em que prevê que a revisão da validade de ato “levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas”.²⁶²

²⁶⁰ FORTINI, Cristiana; HORTA, Bernardo Tinoco de Lima. O fim da improbidade por descumprimento de princípios e a Lei 13.655/18. *Revista Consultor Jurídico*, 1º out. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-01/interesse-publico-improbidade-descumprimento-principios-lei-1365518>. Acesso em: 2 out. 2020.

²⁶¹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei nº 13.655/2018* (Lei da Segurança para Inovação Pública). Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 37.

²⁶² BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 15 jul. 2020.

Ambos os dispositivos complementam o previsto no art. 20, na medida em que exigem do controlador um dever de motivação que considere as circunstâncias que levaram à decisão do gestor. É também o que entendem Cristiana Fortini e Bernardo Tinoco de Lima Horta, ao afirmar que o controle “deve contabilizar as dificuldades reais, as consequências positivas almejadas, a concretude e a dinâmica próprias da Administração, vedado o controle ‘sustentado’ em valores jurídicos abstratos”.²⁶³

Em síntese, entre os reflexos da Lei nº 13.655/2018, no que tange às ações de improbidade administrativa, torna-se evidente a impossibilidade de se utilizarem valores jurídicos abstratos, como o *in dubio pro societate* para fundamentar o recebimento de ações de improbidade administrativa, sem que seja realizada a análise casuística das decisões. A seguir, passa-se a tratar de maneira mais detalhada a incompatibilidade do aforismo com o ordenamento jurídico.

4.3 (In)compatibilidade do aforismo *in dubio pro societate* com as garantias fundamentais

Conforme tratado anteriormente, o *in dubio pro societate* é uma invenção doutrinária e jurisprudencial segundo a qual, em caso de dúvida, decide-se em favor da sociedade.

O aforismo, contudo, além de não possuir previsão normativa, contraria frontalmente o previsto na Constituição Federal, na medida em que ignora o fato de que, pela garantia fundamental da presunção de inocência, o ônus probatório seria integralmente do acusador, cabendo ao magistrado não receber a ação, caso o autor não tenha apresentado provas suficientes da tipicidade do ato ilícito. Rafael Fecury Nogueira entende que:

Ao se delimitar a análise da legitimidade do *in dubio pro societate* no espaço atual do direito brasileiro, não há como sustentá-la por duas razões básicas: a primeira se dá pela absoluta ausência de previsão legal desse brocardo e, ainda, pela ausência de qualquer princípio ou regra orientadora que lhe confira suporte político-jurídico de modo a ensejar a sua aplicação; a segunda razão se dá em face da existência expressa da presunção de inocência no ordenamento constitucional brasileiro, conferindo, por meio de seu aspecto probatório, todo o suporte político-jurídico do

²⁶³ FORTINI, Cristiana; HORTA, Bernardo Tinoco de Lima. O fim da improbidade por descumprimento de princípios e a Lei 13.655/18. *Revista Consultor Jurídico*, 1º out. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-01/interesse-publico-improbidade-descumprimento-principios-lei-1365518>. Acesso em: 2 out. 2020.

in dubio pro reo ao atribuir o ônus da prova à acusação, desonerando o réu dessa incumbência probatória.²⁶⁴

Com efeito, não se desincumbindo o autor da ação do ônus de demonstrar a existência de indícios da prática do ato de improbidade, deveria ser aplicada o *in dubio pro reo*,²⁶⁵ princípio consagrado pelo art. 5º, LVII da Constituição Federal, em qualquer fase do processo. Nesse sentido, Ana Carolina Fillipon Stein ainda destaca que:

De um lado está o juiz autorizado a decidir pelo “interesse da sociedade”, e de outro, obrigado constitucionalmente a colocar as lentes da presunção de inocência ao analisar, ainda que de forma sucinta, a prova dos autos. Parecem-nos interesses colidentes, visto que o interesse da sociedade diz mais com presunção de culpa do que com estado de inocência.

Assim não deveria ser pelo simples motivo de que a garantia da presunção de inocência vem amparada por expressa disposição constitucional, sem falar nos diplomas internacionais sobre direitos humanos, ao passo que o *in dubio pro societate* sequer tem previsão em legal, sendo construção acolhida jurisprudencialmente, sob as “energias” autoritárias do nosso processo penal inquisitório.²⁶⁶

Igualmente não há que se falar em direito de acesso à jurisdição como regra superior à presunção de inocência, ainda mais considerando que tal presunção decorre da dignidade da pessoa humana,²⁶⁷ que é fundamento do Estado Democrático de Direito.

Ressalte-se que não pode a lei ordinária afastar a garantia constitucional da presunção de inocência. Esse é direito fundamental não apenas para o juiz, mas também para o legislador, não sendo possível, sob a ótica garantista, considerar que o art. 17, §6º da Lei 8.249/1992, ao prever indícios, pudesse ter invertido o ônus probatório em prejuízo do acusado.

Em verdade, a própria exposição de motivos que ensejou a inserção desse dispositivo demonstra que o objetivo era evitar demandas temerárias, isto é, que não tivessem

²⁶⁴ NOGUEIRA, Rafael Fecury. *Pronúncia: valoração da prova e limites à motivação*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 215.

²⁶⁵ KARAM, Maria Lúcia. *Liberdade, presunção de inocência e direito à defesa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 6. v. 5. (Coleção Escritos sobre a Liberdade). Destaque-se que, apesar de a autora tratar o tema na perspectiva penal, o mesmo raciocínio é válido para ações de improbidade.

²⁶⁶ STEIN, Ana Carolina Fillipon. *O júzo da pronúncia e seus dilemas probatórios: a (im)possibilidade de coexistência entre indícios suficientes de autoria, presunção de inocência e in dubio pro societate*. 2017. 164f. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) - Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais, Pontifícia Universidade Católica, Porto Alegre, 2017, p. 50.

²⁶⁷ Segundo Ronald Dworkin, “toda comunidade que descuida das questões de prova ou que é avara na proteção contra o erro viola o primeiro princípio da dignidade humana” (DWORKIN, Ronald. *A raposa e o porco-espinho*. Justiça e valor. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 569). Nesse sentido, desrespeitar a regra probatória da presunção de inocência resulta em inobservar o fundamento máximo do Estado Democrático de Direito: a dignidade da pessoa humana.

qualquer fundamento para prosseguir, como são as demandas em que a acusação não se desincumbiu do ônus de demonstrar a prática do ato.

Trata-se, no caso, de analisar a existência de justa causa para o prosseguimento da ação de improbidade, como forma de garantir o respeito à presunção de inocência sobre sua dimensão probatória.

Ressalte-se que, não estando seguro o juiz da prática do ato ímprobo, na fase preliminar das ações de improbidade – assim como em todas do processo sancionatório – deveria ser observada a regra do *in dubio pro reo*, sendo o processo extinto por insuficiência de provas.

Quanto ao tema, sob a perspectiva do direito penal, Cândido Furtado Maia Neto destaca que as garantias individuais do acusado não poderiam ser afastadas em prol de abstrações, a exemplo do *in dubio pro societate*, cabendo o arquivamento da ação por ausência de provas. Assim, esse autor defende que:

Na dúvida, arquivase, tranca-se a Ação Penal ou absolve-se (em respeito ao *in dubio pro reo*), e nunca se processa, pronuncia-se ou condena-se (em base do *in dubio pro societate*). As garantias individuais são direitos concretos que prevalecem ante as abstrações (*in dubio pro societate*), estas servem ao direito autoritário, aos regimes antidemocráticos ou aos governos ditatoriais. Não se pode permitir que nos regimes democráticos as abstrações “em nome da sociedade” venham a destruir o sistema jurídico humanitário positivo, para dar lugar a um odioso direito repressivo, onde o Estado condena e acusa sem provas concretas.²⁶⁸

Importante mencionar que, na visão de Rafael Barros Bernardes da Silveira, o afastamento da presunção de inocência depende de motivação da decisão, exigência que encontra na Constituição Federal, no Código de Processo Civil e na LINDB.²⁶⁹

Nesse contexto, ainda que fosse possível valer-se de aforismo inconstitucional para fundamentar as decisões de recebimento da ação de improbidade, tem-se que há violação ao dever de motivação sempre que o *in dubio pro societate* é aplicado de maneira irrefletida, desconsiderando o caso concreto.

O *in dubio pro societate*, nesses casos, é artimanha utilizada para que os juízes decidam sem analisar o caso concreto, sendo chamado por Alexandre Morais da Rosa e Salah

²⁶⁸ MAIA NETO, Cândido Furtado. Respeito às cláusulas pétreas e às garantias constitucionais-judiciais no processo penal. *Revista dos Tribunais*, v. 97, n. 867, p. 482-504, jan. 2008, p. 8.

²⁶⁹ Nesse sentido, segundo Rafael Silveira, considerando que “todo acusado é presumidamente inocente até que se prove o contrário, fica imposta a obrigação de fundamentar as decisões, para que se verifique a “existência de provas suficientes para derrubar a presunção de inocência” (SILVEIRA, Rafael Barros Bernardes da. *Emergência penal e garantias do Estado Constitucional de Direito: estudo sobre uma insuperável contradição do ordenamento jurídico brasileiro*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017, p. 23.

Hassan Kaled Junior de “regra de bolso” dos atores jurídicos preguiçosos.²⁷⁰ Nesse sentido, Rodrigo Merli Antunes, Alexandre Sá Domingues e Leandro Jorge Bittencourt Cano afirmam que

Não se pode admitir que os magistrados compactuem com acusações infundadas, escondendo-se atrás de um princípio não recepcionado pela Constituição, para, de forma burocrática, enviar os réus a julgamento perante o Tribunal do Júri e desconsiderar, por completo, o risco que o seu ato pode representar. Somente quando houver fortes elementos probatórios de autoria/participação e materialidade (probabilidade e alto grau de convencimento), poderá o magistrado pronunciar, a fim de evitar um maior grave social ao acusado.²⁷¹

No caso das ações de improbidade, cumpre mencionar que, apesar de elas não ensejarem a restrição da liberdade do acusado, as consequências práticas de se permitir o prosseguimento de tais ações a partir da aplicação genérica do *in dubio pro societate* são inúmeras.

Em relação aos réus das ações, pode haver prejuízos patrimoniais, a partir de indisponibilidades e outras medidas assecuratórias, bem como morais, no sentido de que o simples fato de responder à ação pode configurar dano à imagem.²⁷² É o que ensinam Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch e Guilherme Pupe da Nóbrega:

Para quem é inocente, o só fato de ser réu numa ação de improbidade se revela sanção por demais gravosa. [...] A devassa da vida pessoal e o constrangimento social de se figurar no polo passivo de uma demanda sancionadora ganham o acréscimo, na improbidade, da possibilidade de bloqueios e, até, de afastamento

²⁷⁰ Dessa forma, “a utilização em qualquer momento da regra de bolso do *in dubio pro societate* é uma ‘gambiarra’ retórica utilizada por atores jurídicos preguiçosos e muitas vezes alienados do seu respectivo papel de compreender autenticamente o regime probatório existente, analisando motivadamente o recebimento da denúncia [...]” (ROSA, Alexandre Morais da; KHALED JUNIOR, Salah Hassan. *In dubio pro hell: profanando o sistema penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 133). Também Márcio Orlando Bártoli, apesar de aceitar a aplicação do aforismo, entende que ele deve ser usado com parcimônia, reconhecendo que, não raro, o *in dubio pro societate* é utilizado como desculpa. Segundo esse autor, “a experiência demonstra que a aplicação desse princípio *in dubio pro societate*, aliado à recomendação de que a linguagem judiciária, na pronúncia, deve ser moderada, decorre apenas de mera praxe judicial e conta com certa convivência de autores jurídicos, funcionando até como desculpa, pois é, inegavelmente, mais cômodo remeter a dúvida ao Júri do que ter de resolvê-la, penetrando mais profundamente no conjunto de provas existente no processo” (BÁRTOLI, Márcio Orlando. O princípio *in dubio pro reo* na pronúncia (jurisprudência comentada). *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 0, dez. 1992, p. 132).

²⁷¹ ANTUNES, Rodrigo Merli; DOMINGUES, Alexandre Sá; CANO, Leandro Jorge Bittencourt. *O Tribunal do Júri na visão do juiz, do promotor e do advogado*. São Paulo: Atlas, 2014, p. 95.

²⁷² “O instituto da defesa preliminar, existente no direito penal para os funcionários públicos (CPP, art. 514), como antecedente ao recebimento da denúncia, funciona como proteção moral para o agente público acusado, para quem o simples fato de ser réu pode já implicar mancha na sua reputação” (MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de segurança e outras ações constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 281).

cautelar das funções, o que, em última análise, e inexistindo ato ímprobo, reverte em desfavor do próprio interesse público.²⁷³

Quanto à decretação de medidas acautelatórias, previstas nos arts. 7º e 16, ambos da Lei de Improbidade, cumpre mencionar que o Poder Judiciário teria o dever de avaliar se estariam presentes os requisitos da probabilidade do direito e do perigo ao resultado útil do processo,²⁷⁴ previstos no art. 300 do Código de Processo Civil. Entretanto, conforme afirma Priscilla de Souza Pestana Campana, é comum que o Judiciário realize apenas a análise abstrata dos requisitos para configuração do ato de improbidade (a partir da aplicação acrítica do *in dubio pro societate*) e presuma o *periculum in mora*, fazendo perder a excepcionalidade da decretação de indisponibilidade. Para essa autora,

Infelizmente é habitual que, no curso do procedimento de controle (judicial ou administrativo), seja determinada a indisponibilidade patrimonial de todos os investigados apenas com base na “gravidade dos fatos”, na “expressividade do volume de recursos geridos”, sem a indicação do efetivo indício de improbidade, sem nenhuma análise individualizada da participação de cada agente público envolvido na irregularidade investigada e sem sequer ouvi-los. Não se vê preocupação dos controladores em reforçar seu ônus argumentativo diante da adoção de medidas tão excepcionais, mesmo diante de jurisprudência estabelecendo que “o deferimento da indisponibilidade de bens do acionado, antes de concluído o processo de apuração do ilícito, não deve ser praticado à mão larga, [...] mas há de se pautar na verificação criteriosa da sua necessidade”. [...]

Na esfera das ações de improbidade, a situação é ainda mais agravante: além de igualmente ser comum a fundamentação genérica para a concessão da medida restritiva de bens, o Superior Tribunal de Justiça ainda tem entendimento jurisprudencial, consolidado em julgamento de recurso repetitivo, no sentido de que, nessas demandas, o *periculum in mora* para a decretação da indisponibilidade de bens é presumido, para que assim se possa assegurar a garantia de recuperação do patrimônio público.²⁷⁵

Esse cenário torna-se ainda mais prejudicial quando se verifica que, muitas vezes, essas medidas acautelatórias resguardam não somente os valores supostamente desviados, mas também os valores de multa civil, sendo que estes, segundo estudo realizado pelo

²⁷³ MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da Nóbrega. *Justa causa e in dubio pro societate* nas ações de improbidade. *Revista Consultor Jurídico*, maio 2020.

²⁷⁴ CIANCI, Mirna; QUARTIERI, Rita. Indisponibilidade de bens na improbidade administrativa - aspectos processuais da Lei n. 8.429/92. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos; COSTA, Eduardo José da Fonseca; COSTA, Guilherme Recena (coord.). *Improbidade administrativa - aspectos processuais da Lei nº 8.429/92*. São Paulo: Atlas, 2013.

²⁷⁵ CAMPANA, Priscilla de Souza Pestana. A cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle direito, *Revista de Direito*, Viçosa, v. 9, n. 1, 2017, p. 200.

Conselho Nacional de Justiça, teriam média de R\$ 113.502,24, existindo caso que em que foi observado o montante de R\$ 437.082.242,35.²⁷⁶

A possibilidade da indisponibilidade de bens considerar os valores da eventual multa civil, cumpre mencionar, é objeto do Tema Repetitivo 1055 do STJ, o qual se propõe a

Definir se é possível - ou não - a inclusão do valor de eventual multa civil na medida de indisponibilidade de bens decretada na ação de improbidade administrativa, inclusive naquelas demandas ajuizadas com esteio na alegada prática de conduta prevista no art. 11 da Lei 8.429/1992, tipificador da ofensa aos princípios nucleares administrativos.²⁷⁷

Analisando o tema afetado pelo STJ, Luciano Ferraz defende que a simples leitura do art. 7º da LIA seria suficiente para esclarecer “a extensão exata da medida constritiva, circunscrevendo a indisponibilidade aos bens dos envolvidos que assegurem ‘o integral ressarcimento do dano’ ou ao ‘acréscimo patrimonial do enriquecimento ilícito’”²⁷⁸, isso é, limitando a medida aos atos de improbidade previstos no art. 9º e 10º da LIA, bem como restringindo o valor do dano ou acréscimo patrimonial.

O autor ainda pontua que o art. 36 da Lei nº 13.896/2019 “deixa ver que o valor alvo para a medida de indisponibilidade de bens deve ser a ‘dívida da parte’, prescrevendo a ilicitude da sua decretação em valor que ‘extrapole exacerbadamente’ este montante”²⁷⁹, como ocorreria nos casos em que a multa é incluída no valor da indisponibilidade.

Ressalte-se que essas questões sobre indisponibilidade de bens estão também em discussão na Câmara dos Deputados, tendo o art. 16, §2º do Projeto de Lei nº 10.887/2018²⁸⁰ proposto redação que dispensa a demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, na linha do entendimento jurisprudencial majoritário. O substitutivo ao PL,

²⁷⁶ GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel (coord.). *Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade*. Equipe Gregório Assegra de Almeida... [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015, p. 37.

²⁷⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&sg_classe=REsp&num_processo_classe=1862792. Acesso em 4 jan. 2021.

²⁷⁸ FERRAZ, Luciano. A indisponibilidade de bens nas ações de improbidade e a (in)utilidade das leis. *Revista Consultor Jurídico*, ago. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-13/interesse-publico-indisponibilidade-bens-improbidade-inutilidade-leis>. Acesso em 3 out. 2020.

²⁷⁹ *Ibidem*.

²⁸⁰ Art. 16. Na ação por improbidade administrativa poderá ser formulado, em caráter antecedente ou incidente, pedido de indisponibilidade de bens dos réus, a fim de garantir a integral recomposição do erário e a aplicação de outras sanções de natureza patrimonial. [...] § 2º O pedido de indisponibilidade será concedido independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial à luz dos seus respectivos elementos de instrução, após a oitiva do réu em 5 (cinco) dias. (BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 10.877/2018. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Autor: Roberto de Lucena – PODE/SP. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoes-web/prop_mostrar_integra?jsessionid=ECF8BED7492783906F0F7860EF3E7511. Proposições WebExterno1?codteor=1687121 & filename=PL+10887/2018. Acesso em: 6 ago. 2020).

porém, indica que tal demonstração seria necessária para concessão da medida.²⁸¹ Além disso, enquanto a redação original previa que a indisponibilidade de bens poderia considerar os valores previstos para multa civil (art. 16, §4º do Projeto de Lei),²⁸² a redação do substitutivo indicou expressamente que a constrição deveria estar limitada ao ressarcimento do dano (art. 16, §10º do Substitutivo).²⁸³

Independentemente de eventual alteração legislativa que venha a proteger os interesses dos acusados, sabe-se que, enquanto vigente a redação atual da Lei nº 8.429/1992, a aplicação do *in dubio pro societate* na fase preliminar da ação de improbidade tem majorado as consequências patrimoniais danosas aos agentes públicos e demais legitimados passivos da ação. Isso porque, realizando apenas a análise superficial da demanda (posto que vigente a presunção em desfavor do réu relativa ao *in dubio pro societate*), torna-se quase impossível aferir a responsabilidade individual de cada um dos agentes envolvidos.

Como consequência, os juízes têm concedido a medida constritiva, presumindo a responsabilidade solidária pelos débitos de todos os réus na fase pré-instrutória, posicionamento que encontra respaldo na jurisprudência do STJ, conforme se verifica na ementa do REsp 1872734/SP, recurso que tinha como objeto a divisão realizada pelos julgadores do tribunal de origem da responsabilidade do prefeito e demais servidores pelo ressarcimento ao erário relativo ao ato de improbidade consistente na fraude de convênio firmado entre o município de Itaberá/SP e a União para aquisição de unidade móvel de saúde. Apesar de o acórdão tratar da presunção de solidariedade após a sentença (nas hipóteses em que a fase instrutória não foi capaz de delimitar as responsabilidades de cada indivíduo), sua ementa é clara sobre o posicionamento daquela Corte quanto à solidariedade também antes da

²⁸¹ Veja-se a redação do parágrafo 2º: “O pedido de indisponibilidade apenas será concedido mediante a demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial” (BRASIL. Câmara dos Deputados. Substitutivo do Projeto de Lei 10.877/2018. Autor: Carlos Zarattini – PT/SP. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01fbjaa6mnumkd19titniuh7ubr3907043.node0?codteor=1938173&filename=Tramitacao-PL+10887/2018. Acesso em: 6 dez. 2020).

²⁸² Art. 16, § 4º. A constrição deverá recair sobre bens que sejam suficientes para a garantia do ressarcimento ao erário dos prejuízos patrimoniais alegados e da multa civil, independentemente da época de sua aquisição. (BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 10.887/2018. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Autor: Roberto de Lucena – PODE/SP. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=ECF8BED7492783906F0F7860EF3E7511.p

[proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=ECF8BED7492783906F0F7860EF3E7511.p](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=ECF8BED7492783906F0F7860EF3E7511.p)

²⁸³ Art. 16, § 10. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem exclusivamente o integral ressarcimento do dano ao erário, não incidindo sobre os valores a serem eventualmente aplicado a título de multa civil e sobre eventual acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito” (BRASIL. Câmara dos Deputados. Substitutivo do Projeto de Lei 10.877/2018. Autor: Carlos Zarattini – PT/SP. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01fbjaa6mnumkd19titniuh7ubr3907043.node0?codteor=1938173&filename=Tramitacao-PL+10887/2018. Acesso em: 6 dez. 2020).

instrução probatória (aí incluída a fase de indisponibilidade). Transcreve-se, a título de exemplo, a ementa do REsp 1872734/SP:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. "OPERAÇÃO SANGUESSUGA". FRAUDE EM PROCESSO LICITATÓRIO. SUPERFATURAMENTO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPOSSIBILIDADE DE CORRELAÇÃO ENTRE AS CONDUTAS E AS PARCELAS DO PREJUÍZO. OBRIGAÇÃO SOLIDÁRIA. [...]4. Sobre o tema, **a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é consolidada no sentido de que "a responsabilidade é solidária até a instrução final do feito, momento em que se delimita a quota de responsabilidade de cada agente [...]"** (AgRg no REsp 1.314.061/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 16.5.2013). Na mesma direção: AgInt no AREsp 1.406.782/MG, Relator p/ Acórdão Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 3.2.2020; AgInt no REsp 1.827.103/RJ, Relator Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 29.5.2020; REsp 1.814.284/PR, Relator Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 25.9.2019; AgInt no AREsp 1.445.093/MG, Relator p/ Acórdão Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 29.8.2019; REsp 1.731.782/MS, Relatora Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 11.12.2018. 5. A ideia fundamental nessa orientação é a necessidade de preservar o integral ressarcimento do dano - inclusive por meio de medidas cautelares -, razão pela qual a solidariedade só cessa quando estiver claro o grau de participação de cada agente. Nem sempre esse momento coincidirá com o final da instrução e, por isso, há julgados corretamente pontificando que, "até a liquidação, devem permanecer bloqueados tanto quantos bens foram bastantes para dar cabo da execução em caso de procedência da ação, na medida em que vigora entre os réus uma responsabilidade do tipo solidária" (REsp 1.1958.28/MA, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 4.10.2010). [...].²⁸⁴

De acordo com o art. 265 do Código Civil, a solidariedade não se presume, dependendo de lei ou da vontade das partes.²⁸⁵ Interpretando esse dispositivo, a doutrina especializada explica que, diferentemente da Alemanha e da Itália, onde “a solidariedade é presumida, o direito brasileiro acolheu a tese da excepcionalidade da solidariedade. Em nosso ordenamento, a regra geral é a do *concurso partes fiunt*, que corresponde ao fracionamento das obrigações”.²⁸⁶

No caso das ações de improbidade, em que não há qualquer previsão de solidariedade na Lei nº 8.429/92, a responsabilidade pelo ressarcimento ao erário e eventual multa decorrente de possível condenação somente poderia ser compartilhada entre os réus se esses assim desejassem (isso é, se expressassem sua vontade nesse sentido), sendo ilegal a construção que tem sido realizada pela jurisprudência, conforme julgado exemplificativo

²⁸⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1872734/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24/11/2020, DJe 18/12/2020.

²⁸⁵ “Art. 265. A solidariedade não se presume; resulta da lei ou da vontade das partes” (BRASIL. Código Civil. Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406_compilada.htm. Acesso em: 1º jul. 2018.

²⁸⁶ FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil*. Salvador: JusPodvm, 2014, p. 264. v. 2.

citado acima. A atuação descomedida dos juízes pode gerar, inclusive, ineficiências, no sentido de se ter como consequência atuação mais contida e pouco criativa do administrador público, conforme explica Fernando Vernalha Guimarães:

Sob as garras de todo esse controle, o administrador desistiu de decidir. Viu seus riscos ampliados e, por um instinto de autoproteção, demarcou suas ações à sua “zona de conforto”. Com isso, instalou-se o que se poderia denominar de crise da ineficiência pelo controle: acuada, os gestores não mais atuam apenas na busca da melhor solução ao interesse administrativo, mas também para se proteger.²⁸⁷

Da mesma maneira, afirma Carlos Ari Sunfeldt:

[...] o gestor tem de ser protegido contra excessos de fiscalização. Do contrário, morrendo de medo de algum processo, ele cruza os braços e fica esperando a aposentadoria chegar. Nossa máquina pública funciona cada vez menos. O que o direito tem de fazer agora é multiplicar os incentivos para a ação pública, e não ficar criando novos riscos para quem age, incentivando a acomodação e a paralisia.²⁸⁸

Onofre Alves Batista Júnior e Sarah Campos consideram que:

A cultura administrativa reinante, nesse contexto, é a do medo, a do receio da punição. Não se tenta aperfeiçoar ou buscar a solução adequada, mas o receio enraizado aponta sempre para a solução de privilégio de uma interpretação literal dos regulamentos e ordens do hierarca. A eficiência administrativa e o bem comum são postos de lado em prol de uma atuação servil e, por vezes, medrosa e covarde.²⁸⁹

Há risco também de fuga de mão de obra qualificada, em razão dos riscos a que estariam sujeitos por exercerem função pública.²⁹⁰ Além disso, é possível interpretar que essa postura de controle excessivo pode gerar desinteresse dos particulares em contratar com a Administração Pública²⁹¹ ou, por outro lado, caso optem por negociar com o poderio estatal,

²⁸⁷ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *O direito administrativo do medo e a crise da ineficiência pelo controle*. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-codiontrele>. Acesso em: 1º jul. 2018.

²⁸⁸ SUNDFELD, Carlos Ari. *Chega de axé no direito administrativo*. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/01/artigos-carlos-ari-sundfeld- chega-de-axe-no-direito-administrativo.pdf>. Acesso em: 1º jul. 2018.

²⁸⁹ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; CAMPOS, Sarah. A administração pública consensual na modernidade líquida. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, v. 14, n. 155, p. 31-43, jan. 2014.

²⁹⁰ Conforme explicam Joel de Menezes Niebuhr e Pedro de Menezes Niebuhr: “Outra repercussão do medo é o afastamento de bons nomes dos quadros da Administração Pública. Temos vários amigos competentes, graduados e pós-graduados, que sequer cogitam ou cogitaram ocupar posição de gestão na Administração Pública e, muito menos, participarem de eleições. Preocupam-se com o coletivo, querem ajudar, mas, fora do ambiente adequado, praticamente não ajudam. Não se sentem atraídos para construir uma carreira perante a Administração Pública. E muitos dos melhores quadros da Administração Pública não se sentem estimulados para prosseguirem. Ou procuram a iniciativa privada ou pretendem ingressar em algum órgão de controle. É melhor, sob qualquer aspecto que se possa cogitar atualmente, controlar do que ser controlado” (NIEBUHR, Joel de Menezes; NIEBUHR, Pedro de Menezes. *Administração pública do medo*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/administracao-publica-do-medo-09112017>. Acesso em: 1º jul. 2018.

²⁹¹ Em complemento, Onofre Alves Batista Junior e Sarah Campos destacam que esses excessos burocráticos tendem a gerar desinvestimento. Segundo eles, “o Brasil não consegue competir internacionalmente, na

esses particulares podem até mesmo aumentar o preço de seus produtos e serviços (em relação aos valores cobrados no âmbito de contratos privados), em virtude da maior alocação de risco sob sua responsabilidade.²⁹²

O recebimento das ações de improbidade sem a análise caso a caso, com base na reprodução acrítica do *in dubio pro societate*, pode ainda contribuir para aumentar a morosidade do Poder Judiciário, em razão da quantidade de ações em trâmite, as quais nem sempre possuem substrato para uma condenação. Soma-se a isso o risco de que, ao final, caso a ação seja julgada improcedente no momento da análise detida da questão, poderá haver condenação do erário ao ressarcimento material pelas custas e despesas processuais dispendidas pelo réu.²⁹³

Em contrapartida, o não recebimento não provocaria grande prejuízo, visto que o Ministério Público (ou qualquer outro legitimado) poderia repropor a ação, após a obtenção da documentação adequada para demonstrar a prática do ato de improbidade, sanando a dúvida que atrairia a aplicação do *in dubio pro societate*. É o que ensina Ricardo de Barros Leonel ao afirmar que:

Na hipótese de improcedência por insuficiência de provas, só ocorrerá a formação da coisa julgada formal, reconhecida a imutabilidade da sentença no mesmo processo. Não haverá coisa julgada material, pois os legitimados (inclusive o autor) – poderão tomar nova iniciativa, com base em nova prova. Aqui há restrição na extensão e configuração da coisa julgada, subjetiva e objetivamente: os indivíduos interessados e os legitimados não serão atingidos; e há somente a formação da coisa julgada formal, com a possibilidade de modificação em outro processo.²⁹⁴

guerra fiscal, por causa do “custo-Brasil” e de suas estruturas burocráticas caras e lentas que afugentam o empresariado internacional” (BATISTA JUNIOR, Onofre Alves; CAMPOS, Sarah. A administração pública consensual na modernidade líquida. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, v. 14, n. 155, p. 31-43, jan. 2014).

²⁹² Vernalha destaca que os órgãos controladores se desinteressam pelos “fatores reais do mercado aptos a afetar as cotações” e que a utilização equivocada de tabelas referenciais para caracterização de improbidade administrativa ensejam “a explosão dos custos transacionais na contratação administrativa” (GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *O direito administrativo do medo e a crise da ineficiência pelo controle*. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>. Acesso em: 1º jul. 2018).

²⁹³ Apesar de não ser comum, pelo art. 82, §2º do Código de Processo Civil é possível condenar o vencido ao pagamento das custas processuais e já há decisões nesse sentido em ações de improbidade. A título de exemplo, cita-se a Apelação 1028683-23.2016.8.26.0405, de Relatoria do Des. Alves Braga Junior; julgada pela 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo em 11/07/2018. Além disso, em levantamento realizado pelo Conselho Nacional de Justiça, verificou-se existir caso em que o julgamento de improcedência resultou em denúncia caluniosa no Tribunal de Justiça de Mato Grosso (GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel (coord.). *Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade*. Equipe Gregório Assegra de Almeida... [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015, p. 59).

²⁹⁴ LEONEL, Ricardo de Barros. *Manual do processo coletivo*. São Paulo: RT, 2002, p. 272-274. Para alguns penalistas, o julgamento por ausência de provas nas ações criminais não deveria permitir novo ajuizamento, em razão do risco de deixar o indivíduo sempre com medo e a mercê do Estado. Nesse sentido, Ana Cláudia Pinho e Marcus A. de Melo Gomes afirmam que: “A fragilidade da res judicata no sistema inquisitório mantinha todos permanentemente submetidos à vontade do inquisidor. Sem uma declaração de inocência, os

Considerando que, segundo Marçal Justen Filho, o emissor da decisão deveria levar “em consideração a relevância política, social e econômica das decisões que adotará”,²⁹⁵ o juiz, no momento de decidir pelo recebimento das ações de improbidade com base no *in dubio pro societate*, deveria avaliar todas essas variáveis, atentando nas peculiaridades do caso concreto.

Diante desse cenário e considerando que, para Fábio Medina Osório, o diagnóstico do ato de improbidade deverá observar “[...] cautelas que conduzem a patamares aceitáveis de racionalidade, segurança jurídica, razoabilidade e proporcionalidade do devido processo legal punitivo”,²⁹⁶ passa-se a analisar a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Justiça de Minas Gerais para verificar se as decisões fundamentadas predominantemente no *in dubio pro societate* são compatíveis com a presunção de inocência previsto no art. 5º, LVII da CF/88, e com o dever de motivação adequada, nos termos do art. 93, IX da CF/88 combinado com o art. 489 do Código de Processo Civil e art. 20 da LINDB.

fatos poderiam ser, a qualquer momento, revistos, e, é evidente, não para que fosse ela, a inocência, reconhecida, mas para que a culpa, antes não demonstrada, fosse, desta vez, comprovada, ou extraída pela confissão” (PINHO, Ana Cláudia Bastos de; GOMES, Marcus Alan de Melo. Impronúncia: uma nódoa inquisitiva no processo penal. In: PINHO, Ana Cláudia Bastos de; GOMES, Marcus Alan de Melo (orgs.). *Ciências Criminais: articulações críticas em torno dos 20 anos da Constituição da República*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 33). Também Paulo Thiago F. Dias considera que: “Essa estrutura privilegia a insegurança jurídica, já que transmite ao impronunciado o recado de que a ânsia punitiva do Estado não passou, mas que segue trabalhando em silêncio. Essa cultura inquisitória, autoritária e punitiva é tão forte que, mesmo após as reformas legais de 2008, essa estrutura restou conservada no Código de Processo Penal, com mudanças insignificantes nesse ponto” (DIAS, Paulo Thiago Fernandes. *A adoção do adágio do in dubio pro societate na decisão de pronúncia: (in)constitucionalidade e (in)convencionalidade*. 2016. 183 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais, Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica, Porto Alegre, 2016, p. 77).

²⁹⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB: Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 13-41, nov. 2018, p. 30.

²⁹⁶ OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 281.

5 ANÁLISE DA APLICAÇÃO E DOS IMPACTOS DO *IN DUBIO PRO SOCIETATE* NA JURISPRUDÊNCIA DO STJ E DO TJMG

Passa-se à análise empírica de decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais para verificar as ações nas quais o *in dubio pro societate* foi utilizado para justificar o recebimento de ações de improbidade.

O Superior Tribunal de Justiça foi escolhido para essa pesquisa por ser o responsável por criar precedentes paradigmáticos quanto a leis federais, como é o caso das leis nº 8.429/1992 e nº 13.655/2018. Ressalte-se que, apesar de o Superior Tribunal de Justiça não poder rever a matéria fática para verificar se os indícios são suficientes para recebimento da ação ou decretação da medida, esse Tribunal Superior poderá avaliar a pertinência e proporcionalidade da medida no julgamento de recursos interpostos contra decisões de tribunais estaduais.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, por sua vez, foi escolhido por ser o órgão de julgamento de segundo grau da justiça do estado em que se situa a Faculdade de Direito da UFMG, sendo ainda o órgão jurisdicional de maior atuação de docentes e discentes dos seus cursos de graduação e pós-graduação, além do fato de permitir eventual análise completa dos autos, sobretudo dos processos físicos.²⁹⁷

O levantamento dos dados foi realizado nas respectivas bases de dados on-line dos tribunais²⁹⁸ a partir dos vocábulos “improbidade” e “*in dubio pro societate*”, e foram considerados apenas os acórdãos (julgamentos colegiados).

A fim de permitir o exame comparativo quanto aos verdadeiros impactos dessa nova legislação na jurisprudência, foram avaliadas decisões proferidas de 26 de abril de 2017 até 26 de abril de 2019, de modo a criar uma linha do tempo equidistante, considerando a data de publicação da lei e o desenvolvimento da pesquisa. Esclareça-se que o marco temporal dos dados da pesquisa nesses dois tribunais considerou a publicação da Lei nº 13.655/2018, em 26 de abril de 2018, que incluiu no ordenamento jurídico limitação para utilização de valores jurídicos abstratos, a exemplo do *in dubio pro societate*, nas decisões judiciais.

Considerando essas chaves de busca e a limitação temporal, foram analisados 47 (quarenta e sete) do STJ e 75 (setenta e cinco) do TJMG que tratavam da fase preliminar de

²⁹⁷ Em alguns casos, essa análise ficou inviabilizada em razão das restrições (e orientação pelo isolamento social) decorrentes da pandemia do novo coronavírus.

²⁹⁸ No STJ, a pesquisa foi realizada na base de dados de jurisprudência: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. No TJMG, no portal: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/formEspelhoAcordao.do>.

recebimento das ações de improbidade. Os detalhes desse levantamento se encontram, respectivamente, nos itens 5.1 e 5.2 desse trabalho.

Os dados relevantes da amostra de julgados estudados que tratam do recebimento de ações de improbidade com base no *in dubio pro societate* foram consolidados a partir dos seguintes critérios, conforme tabelas que constam do Apêndice A (STJ) e do Apêndice B (TJMG):

- Número do processo
- Relator
- Câmara/Turma
- Data de julgamento
- Data de publicação
- Divergência: sim ou não
- Enquadramento na LIA: art. 9º, 10º, 10-A ou 11 ou não menciona²⁹⁹
- Decisão recorrida (1ª instância no caso do TJMG e tribunal estadual, no caso do STJ): recebimento ou rejeição da inicial
- Decisão do TJMG/STJ: recebimento da inicial, rejeição da inicial ou anulação da decisão
- Justa causa: analisada pelo órgão julgador (sim ou não)³⁰⁰
- Presunção de inocência: analisada pelo órgão julgador (sim ou não)
- Dever de motivação: analisada pelo órgão julgador (sim ou não)
- LINDB: analisada pelo órgão julgador (sim ou não)
- Consequência da decisão: analisada pelo órgão julgador (sim ou não)
- Indisponibilidade de bens: analisada pelo órgão julgador (sim ou não)³⁰¹

É importante destacar que, nas tabelas apresentadas nos Apêndices A e B desta dissertação, os critérios (justa causa, presunção de inocência, dever de motivação, LINDB, consequências da decisão) foram classificados como “NÃO” sempre que os acórdãos mencionaram as expressões “justa causa”, “presunção de inocência”, “dever de motivação”, “LINDB”, “consequências da decisão” – seja na ementa, seja no relatório do voto (por ter sido

²⁹⁹ Em razão de muitos acórdãos não indicarem os incisos do enquadramento na LIA, optou-se por referenciar apenas o caput, a fim de identificar se se trata de enriquecimento ilícito, dano ao erário, benefício tributário ou violação a princípios.

³⁰⁰ A análise não considerou outras nomenclaturas eventualmente utilizadas para análise do requisito da justa causa.

³⁰¹ O levantamento realizado se propunha verificar também o montante indisponibilizado, tendo em vista que a constrição de grandes quantias poderia, por exemplo, prejudicar a subsistência de réus pessoas físicas ou a continuidade da atividade empresarial, no caso de réus pessoas jurídicas. No entanto apenas o Acórdão nº 1.0480.14.002923-6/006 indicou o bem constrito (no caso, bem de família), razão pela qual esse critério foi retirado da análise feita no presente trabalho.

objeto de impugnação pelas partes), seja em citações doutrinárias e jurisprudenciais – mas que não se debruçaram na análise dos temas.

Além dos critérios comuns para ambos os tribunais (detalhados acima), no Superior Tribunal de Justiça foi analisada também a existência de entendimentos sumulados que impediam o prosseguimento do recurso. No Tribunal de Justiça de Minas Gerais, por seu turno, analisou-se se já havia sido proferida sentença após o recebimento da ação de improbidade, tendo como data de corte 1º de agosto de 2020 (data em que se concluiu o levantamento dos dados), conforme os seguintes critérios:

- Houve dilação probatória? Sim, não, informação insuficiente (nos casos em que não foi possível o acesso ao inteiro teor da sentença, por se tratar de processo físico de comarca distinta de Belo Horizonte) ou não se aplica (quando não havia sentença ou quando foi formalizado acordo entre as partes).
- Sentença: procedente o pedido da inicial, improcedente o pedido da inicial ou não se aplica (quando ainda não havia sentença ou quando foi formalizado acordo entre as partes).
- Apelação: procedente o pedido da inicial, improcedente o pedido da inicial ou não se aplica (nos casos em que ainda não houve interposição ou julgamento do citado recurso).

O resultado da análise quantitativa dos dados obtidos por meio desses critérios objetivos é apresentado nos gráficos de 1 a 9, colacionados nos itens 5.1 e 5.2 do presente trabalho. Foi ainda realizada a análise qualitativa do inteiro teor dos julgados nos quais:

- (i) a decisão de rejeição da ação de improbidade do juízo de 1ª instância (no caso da pesquisa realizada no TJMG) ou do tribunal estadual (no caso da pesquisa realizada no STJ) foi reformada na instância recursal, determinando-se o recebimento da ação de improbidade;
- (ii) o Tribunal de Justiça de Minas Gerais ou o Superior Tribunal de Justiça decidiram rejeitar a ação de improbidade;

No Tribunal de Justiça de Minas Gerais, foi realizada análise qualitativa também das ações que tiveram sentença de improcedência, apesar da decisão de recebimento com base no *in dubio pro societate*.

Ressalte-se que essa análise qualitativa, no Superior Tribunal de Justiça, foi limitada aos Recursos Especiais, pois, nos agravos internos, apesar de ser possível verificar o posicionamento das Turmas (se pela rejeição ou pelo recebimento da ação de improbidade),

os acórdãos não se debruçam de maneira detalhada sobre a decisão preliminar da ação de improbidade, limitando-se a reproduzir trechos da decisão anterior do STJ que originou o agravo interno.

O resultado da análise jurisprudencial passa a ser relatado a seguir.

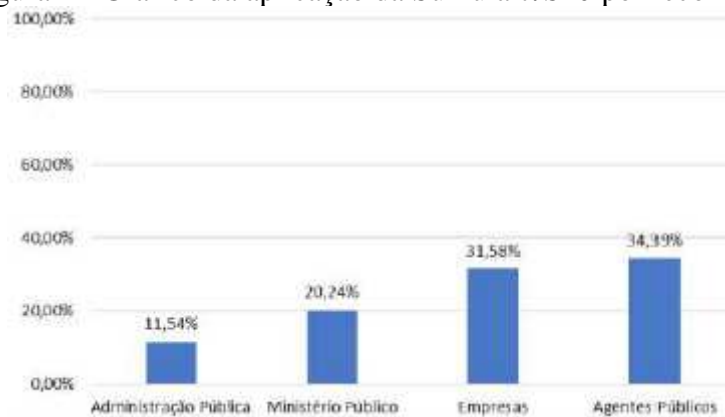
5.1 Superior Tribunal de Justiça

De início, cumpre mencionar que o Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) realizou levantamento das ações de improbidade julgadas pelo Superior Tribunal de Justiça no período de 1º de janeiro de 2005 a 27 de julho de 2018, tendo a pesquisa sido limitada às ações que tinham prefeitos como réus.

Nessa pesquisa, foi observado que os óbices mais frequentes ao conhecimento de recursos interpostos em ações de improbidade administrativa são as súmulas 7/STJ³⁰² e 284/STF. Em 216 dos 721 acórdãos pesquisados, foi aplicada a Súmula 7/STJ (30% do total). Essa pesquisa do IDP foi relatada e comentada por Rafael Araripe Carneiro.³⁰³

Ainda de acordo com a pesquisa do IDP, as partes mais atingidas pela aplicação da Súmula 7/STJ foram justamente os acusados, isso é, empresas e agentes públicos, como mostra a Figura 1.³⁰⁴

Figura 1 - Gráfico da aplicação da Súmula 7/STJ por recorrente



Fonte: CARNEIRO, 2020.³⁰⁵

³⁰² Dispõe a súmula 7: “A pretensão de simples reexame de prova não enseja Recurso Especial” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmulas do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/VerbetesSTJ_asc.pdf. Acesso em: 1º de dezembro de 2020).

³⁰³ CARNEIRO, Rafael Araripe. O STJ e as partes: faz diferença quem recorre? Pesquisa analisa o perfil decisório do Superior Tribunal de Justiça em ações de improbidade administrativa. *Jota* [on-line]. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/paywall?redirectto=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/stj-em-numeros-improbidade-administrativa-06062020>. Acesso em: 12 dez. 2020.

³⁰⁴ *Ibidem*.

Também o ministro Napoleão Nunes Maia Filho já havia constatado que o Superior Tribunal de Justiça, com frequência, inadmitte recursos especiais relacionados a essa fase preliminar das ações de improbidade sob a “alegação de que o seu exame (da justa causa da ação sancionadora) envolve, em regra e quase sempre, a análise de aspectos de fato”,³⁰⁶ o que enfrentaria óbice da Súmula 7 do STJ.

O ministro entende que a não análise da justa causa pelo STJ com fundamento na proibição do reexame de fatos e provas “importa em negar eficácia ao art. 17, § 11 da Lei 8.429/1992 ou excluir a possibilidade de sua aplicação pelo STJ”,³⁰⁷ o que afrontaria o justo processo jurídico, limitando o direito de defesa do acusado de improbidade. Nesse sentido, Napoleão Nunes Maia Filho sugere que a postura jurídica mais adequada seria a que afastasse o óbice da Súmula 7, pelo menos para permitir a análise daquela Corte em relação às condições da ação, no que tange à justa causa.³⁰⁸

No presente trabalho, foi realizado o levantamento dos acórdãos proferidos entre 26 de abril de 2017 e 26 de abril de 2019 pelo Superior Tribunal de Justiça, utilizando como parâmetros os termos “improbidade” e “*in dubio pro societate*”, totalizando 55 (cinquenta e cinco) resultados. Filtrando esses resultados para limitar a 1ª e 2ª Turma do STJ, a fim de excluir as Turmas Criminais, apareceram 49 (quarenta e nove) acórdãos, que se encontram listados no Anexo B.

Desse universo, foram ainda excluídos 2 (dois) acórdãos: um que não tratava da fase preliminar do processo (AgInt no AREsp 986279 / RJ) e outro que analisava tão somente o efeito suspensivo deferido no recurso especial (AgInt no REsp 1577107 / RS).

Assim, dos 47 (quarenta e sete) acórdãos restantes, em 42 (quarenta e dois), 89% do total, foi possível aferir que houve recebimento da ação de improbidade. O Gráfico 1 apresenta o resumo dos dados arrolados na Tabela 1 (APÊNDICE C).

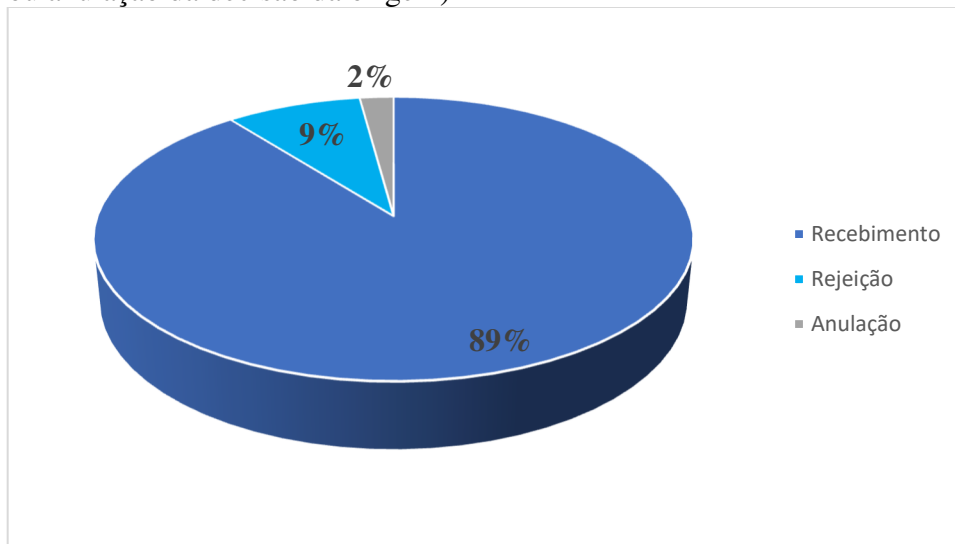
³⁰⁵ CARNEIRO, Rafael Araripe. *O STJ e as partes: faz diferença quem recorre?* Pesquisa analisa o perfil decisório do Superior Tribunal de Justiça em ações de improbidade administrativa. Disponível em: www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-stj-e-as-partes-faz-diferenca-quem-recorre-21062020. Acesso em: 12 dez. 2020.

³⁰⁶ MAIA FILHO, Napoleão Nunes. *A justa causa e outros temas atuais da ação de improbidade: ensaio de Crítica Jurídica*. Fortaleza: Curumim. 2017, p. 107.

³⁰⁷ *Ibidem*, p. 108.

³⁰⁸ *Ibidem*, p. 108.

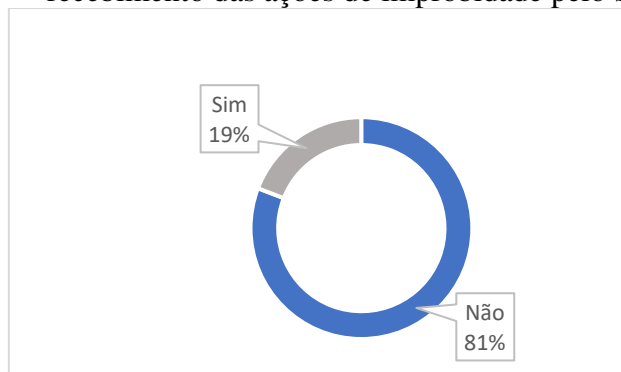
Gráfico 1 - Resultado do julgamento dos recursos envolvendo ações de improbidade pelo STJ (recebimento ou rejeição da ação de improbidade ou anulação da decisão da origem)



Fonte: Dados da pesquisa descritos na Tabela 1 (APÊNDICE C).

É relevante mencionar que, desses 47 (quarenta e sete) acórdãos, a justa causa foi objeto de apenas 9 (nove) deles³⁰⁹, conforme demonstrado no Gráfico 2, que resume os dados da Tabela 2 (APÊNDICE C).

Gráfico 2 - Análise da justa causa para recebimento das ações de improbidade pelo STJ



Fonte: Dados da pesquisa descritos na Tabela 2 (APÊNDICE C).

Desses nove acórdãos, apenas em um deles, a decisão do Tribunal de origem pelo recebimento da ação de improbidade foi reformada para determinar o encerramento do feito.

³⁰⁹ Como explicado na metodologia apresentada no início deste capítulo, não se considerou apreciada a questão quando a expressão “justa causa” foi apenas indicada na ementa do acórdão, fato que ocorreu em alguns votos do ministro Napoleão Nunes Maia Filho, por exemplo.

Trata-se do Recurso Especial nº 1663430,³¹⁰ no qual a 1ª Turma decidiu, por unanimidade, pela rejeição da ação. No caso, discutia-se o suposto ato ímprobo praticado pelo ex-governador do Amapá, consistente no “[...] prejuízo causado ao erário em decorrência do inadimplemento da última parcela do contrato de financiamento n. 0397.070-36/12, firmado entre o estado do Amapá e a Caixa Econômica Federal”.³¹¹

Em seu voto, o relator, Min. Benedito Gonçalves, asseverou que a “[...] jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça assentou que: ‘na fase preliminar de recebimento da inicial em ação de improbidade administrativa, vige o princípio do *in dubio pro societate*’”,³¹² citando inúmeras decisões do STJ nesse sentido.

Esclareceu o ministro, contudo, que a força do adágio em questão seria “temperada pelas hipóteses previstas para indeferimento da inicial”,³¹³ quais sejam, inadequação da via eleita, insuficiência de indícios e ausência de subsunção às hipóteses de improbidade. Também limitaria a aplicação do *in dubio pro societate* a análise da justa causa, entendida pelo ministro Benedito Gonçalves como “justificativa para o prosseguimento da ação, que estará presente quando houver plausibilidade da pretensão deduzida pelo autor, consistente na presença de indícios suficientes da existência do ato de improbidade administrativa”.³¹⁴

Analisando o que seriam indícios para recebimento da ação de improbidade, o relator argumentou que:

É imperioso perquirir o que são "indícios suficientes da existência do ato de improbidade".

A resposta é encontrada da leitura sistemática da própria lei de improbidade administrativa e da jurisprudência consolidada ao longo dos 25 anos de existência de referido diploma normativo.

O § 6º, do art. 17, fala em documentos e justificações que evidenciem a prática do ato de improbidade. Assim, a exordial deve apresentar a devida justificação para o ajuizamento da ação civil pública, ou seja, a clara e necessária descrição dos seguintes elementos, essenciais à caracterização do ato de improbidade administrativa: (a) a conduta típica (que pode ser comissiva ou omissiva) que se amolde às hipóteses dos arts. 9º, 10, 10-A e 11 da Lei n. 8.429/1992, com a demonstração de que em decorrência dela (nexo de causalidade) houve enriquecimento ilícito, dano ao erário ou violação aos princípios da Administração Pública; (b) o elemento volitivo doloso (para as hipóteses dos art. 9º e 11 da LIA) ou pelo menos culposo (para a hipótese do art. 10 da LIA); (c) a indicação, em concreto, da autoria do ato alegadamente ímprobo. Além disso, a petição inicial deve vir acompanhada de um mínimo de lastro probatório que demonstre a

³¹⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1663430/AP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 04/12/2018, DJe 11/12/2018. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201700673065&dt_publicacao=11/12/2018. Acesso em: 1º out. 2020.

³¹¹ *Ibidem*.

³¹² *Ibidem*.

³¹³ *Ibidem*.

³¹⁴ *Ibidem*.

existência de indícios suficientes do alegado ato de improbidade descrito na peça acusatória, salvo nos casos em que há a impossibilidade de produção da prova naquele momento processual, o que deve ser devidamente explicitado e fundamentado na exordial. Em conclusão: a justa causa consiste, pois, na presença concomitante na petição inicial de justificação e elementos probatórios do ato de improbidade, nos termos acima detalhado.³¹⁵

O raciocínio apresentado pelo ministro está em consonância com o defendido neste trabalho, quanto à necessidade de demonstração da tipicidade da conduta ímproba, inclusive, no que tange ao elemento volitivo, devendo estar a peça acusatória acompanhada da documentação comprobatória da prática do ato ímprobo.

Com efeito, sob os fundamentos acima expostos, o Min. Benedito Gonçalves reformou a decisão do Tribunal de Justiça do Amapá para rejeitar a ação de improbidade, destacando que (i) “as imputações ao recorrido deram-se de forma abstrata”³¹⁶ e (ii) que não havia prova do dolo ou culpa, tendo em vista que o autor teria se limitado a argumentar que “por ser a autoridade máxima do Estado com poder de direção e chefia maior, tinha conhecimento sobre a situação caótica das contas do Estado e de que não teria caixa para adimplir o pagamento”.³¹⁷

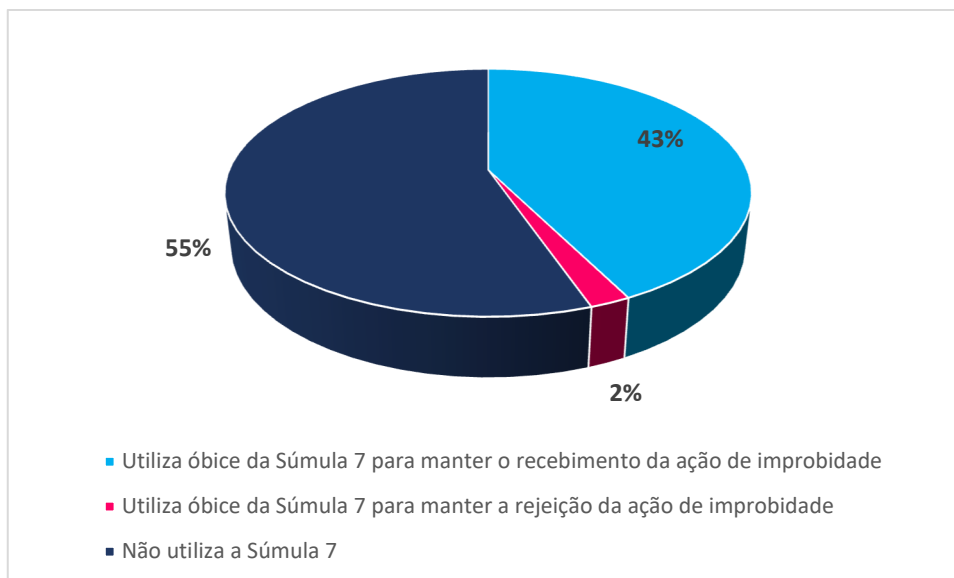
Reforçando as constatações do Instituto Brasiliense e também de Napoleão Nunes Maia Filho, o levantamento realizado no presente trabalho verificou que a Súmula 7/STJ foi utilizada em 21 (vinte e um) dos 47 (quarenta e sete) acórdãos, e 2% das vezes foi para manter a rejeição da ação, como mostra o Gráfico 3, que sintetiza os dados expostos na Tabela 3 (APÊNDICE C).

Gráfico 3 - Aplicação da Súmula 7/STJ pelo STJ nos recursos da fase preliminar das ações de improbidade

³¹⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1663430/AP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 04/12/2018, DJe 11/12/2018. Trecho extraído do inteiro teor do acórdão disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201700673065&dt_publicacao=11/12/2018. Acesso em 1º de outubro de 2020.

³¹⁶ *Ibidem.*

³¹⁷ *Ibidem.*



Fonte: Dados da pesquisa descritos na Tabela 3 (APÊNDICE C).

De maneira mais surpreendente, nas 26 (vinte e seis) vezes (55% do total dos 47 acórdãos analisados, conforme Gráfico 3) em que o Superior Tribunal de Justiça não aplicou a Súmula 7/STJ, o acórdão daquele tribunal foi pelo recebimento da ação de improbidade, cabendo mencionar que, em 14 (quatorze) desses casos (31% do total), o STJ reformou a decisão do Tribunal de origem que havia rejeitado a ação de improbidade.

Dentre esses acórdãos que afastaram o óbice da Súmula 7/STJ para reformar a decisão da origem, cita-se o AgInt nos EDcl no Recurso Especial nº 1.596.890/PA, no qual o relator Min. Herman Benjamin entendeu que a decisão do STJ que deu provimento ao recurso especial, reformando a decisão do tribunal de origem para receber a ação de improbidade, não violaria a Súmula 7/STJ.

No caso, o tribunal de origem havia rejeitado a ação de improbidade sob o fundamento de que não havia prova do dolo ou culpa dos agentes e nem sequer prova de que os acusados teriam “tirado proveito de alguma forma em relação aos contratos que a própria Procuradoria do Estado afirmara que não havia elementos para concluir pelas contratações irregulares, entretanto supunha a existência de irregularidades”³¹⁸.

O ministro do STJ, contudo, baseando-se na jurisprudência daquela Corte, entendeu que “não se pode exigir prova cabal do dolo para o recebimento da demanda, apenas para a condenação, pois na fase inicial prevalece o princípio do *in dubio pro societate*”³¹⁹. Na

³¹⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt nos EDcl no REsp 1596890/PA, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 03/04/2018, DJe 24/05/2018. Inteiro teor do acórdão disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201601096081&dt_publicacao=24/05/2018. Acesso em: 1º out. 2020.

³¹⁹ *Ibidem*.

situação, evidente que foi necessário o reexame de provas e fatos para que se decide pelo recebimento da ação de improbidade, o STJ, porém, afastou o óbice da Súmula 7/STJ ao argumento de que aquela Corte apenas estaria dando “a correta interpretação do art. 17, § 8º da Lei de Improbidade Administrativa”³²⁰.

Considerando o recorte proposto para a análise qualitativa, faz-se necessário ainda um breve relato sobre os 3 (três) acórdãos de Recurso Especial em que a decisão de rejeição da ação de improbidade proferida pela origem foi reformada pelo Superior Tribunal de Justiça, sendo todos eles da 2ª Turma.

O Recurso Especial nº 1567026/RS³²¹ foi interposto contra o acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que havia dado parcial provimento ao agravo de instrumento para afastar o recebimento da petição inicial da ação de improbidade quanto a atos dos subordinados da governadora, por entender que não seria cabível improbidade por culpa *in eligendo* ou *in vigilando*.

Em seu voto, o relator Min. Francisco Falcão entendeu que não haveria ofensa ao dever de fundamentação previsto no CPC, tendo em vista que o entendimento pacífico do STJ seria de que “o julgador não está obrigado a responder questionamentos ou teses das partes”.³²² Também destacou que a inicial cumpriria todas as formalidades necessárias, não havendo que se falar em inépcia.

Analisando o mérito, o ministro decidiu por reformar o acórdão do TRF4 por entender que a recorrente tinha ciência das irregularidades praticadas, conforme cópias de gravações de conversas. Falcão ainda destacou que, naquele momento, vigeria o *in dubio pro societate*, conforme jurisprudência do STJ.

Já o Recurso Especial nº 1773034/RJ³²³ diz respeito à ação de improbidade proposta contra deputado estadual que utilizava: (i) “veículos vinculados aos entes públicos

³²⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt nos EDcl no REsp 1596890/PA, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 03/04/2018, DJe 24/05/2018. Inteiro teor do acórdão disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201601096081&dt_publicacao=24/05/2018. Acesso em: 1º out. 2020.

³²¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1567026/RS, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 21/08/2018, DJe 27/08/2018. Inteiro teor do acórdão disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201502896743&dt_publicacao=27/08/2018. Acesso em: 1º out. 2020.

³²² *Ibidem*.

³²³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1773034/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 06/12/2018, DJe 17/12/2018. Inteiro teor do acórdão disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201802664375&dt_publicacao=17/12/2018. Acesso em: 1º out. 2020.

para destinação particular”, inclusive, para campanha eleitoral e (ii) servidores “para trabalho em sua residência”.³²⁴

Na origem, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro havia entendido pela inexistência do elemento subjetivo e do dano ao erário. Em seu voto, contudo, o relator Min. Herman Benjamin entendeu que o uso dos veículos se enquadrava no art. 9º da LIA e que, em relação ao uso de servidores, “somente após regular instrução processual é que se poderá concluir pela existência, ou não” do ato de improbidade.

O ministro ainda destacou que, naquela fase, conforme jurisprudência do STJ, seria aplicável o *in dubio pro societate* e que o “indeferimento da petição inicial nessas situações significa desconsiderar a importante atividade investigatória de instituições essenciais ao Estado brasileiro que tanto contribuem para o combate à corrupção”, devendo ser privilegiada “a defesa do interesse público quanto ao esclarecimento dos fatos”.³²⁵

O Recurso Especial nº 1725848/PR,³²⁶ por sua vez, tem como objeto a contratação de servidores para ocuparem cargos em comissão, sem que eles tenham exercido, de fato, funções de chefia e direção, mas sim funções de servidores ordinários.

O Tribunal de origem havia rejeitado a ação sob o fundamento da ausência de provas do dolo do agente, bem como na existência de Lei Complementar Municipal que autorizava a contratação.

No voto, o Min. Herman Benjamin relata que, nessa fase, impera o *in dubio pro societate*, destacando que o elemento volitivo deveria ser averiguado na fase instrutória. Nos mesmos termos manifestados no Recurso Especial 1773034/RJ, Min. Herman Benjamin assevera que deve prevalecer o interesse público na apuração dos fatos.

O relator também destaca que o desvio de função dos servidores públicos estaria alicerçado em provas documental e testemunhal já apreciadas pelo Tribunal de Contas e que a existência de lei municipal autorizando a nomeação de cargos comissionados não é suficiente para justificar o desvio de função.

No caso, o ministro chegou a afastar expressamente o óbice da Súmula 7, argumentando que “quando o Tribunal *a quo* detalha a conduta imputada ao agente [...], inexistente a reapreciação do contexto probatório da demanda, mas tão somente a reavaliação

³²⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1773034/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 06/12/2018, DJe 17/12/2018. Inteiro teor do acórdão disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201802664375&dt_publicacao=17/12/2018. Acesso em: 1º out. 2020.

³²⁵ *Ibidem*.

³²⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1725848/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 06/09/2018, DJe 17/12/2018.

jurídica dos elementos fáticos delineados pela Corte recorrida".³²⁷ Pelo levantamento de acórdãos realizado no presente trabalho, contudo, verificou-se que a suficiência de detalhes da conduta somente foi reconhecida nos casos em que o STJ pretendia receber a ação de improbidade.

No que tange à presunção de inocência e aplicação da LINDB, observou-se que nenhum dos 47 (quarenta e sete) acórdãos analisados adentrou o tema.

Por fim, apesar de não ter sido objetivo do presente levantamento realizar análise qualitativa dos acórdãos de agravo interno pelos motivos já expostos no início desse capítulo, convém destacar o julgamento do Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 961744/RJ,³²⁸ único que foi julgado provido pelo Superior Tribunal de Justiça. Sua relevância para o presente trabalho decorre do fato de que, por esse acórdão, houve anulação da decisão do Tribunal de origem, em razão da ausência de motivação.

No caso, o STJ realizou juízo de admissibilidade da ação de improbidade, que tinha como fundamento o art. 10, VIII, e o art. 11, caput, da Lei nº 8.429/1992, em razão de o então prefeito não ter realizado licitação prévia “para firmar convênio entre a Municipalidade e a Obra Social do Rio de Janeiro, a partir do qual seriam aplicados recursos advenientes dos Fundos Municipais de Assistência Social e de Direitos da Criança e do Adolescente”.³²⁹

O relator original do citado recurso foi o Min. Sérgio Kukina, que entendeu que a

[...] fundamentação adotada pelas instâncias ordinárias, embora breve e sucinta, guarda pertinência no que se exige nesta fase preliminar, pois exprimiu o entendimento inicial do julgador sobre a hipótese que lhe foi apresentada como pretensão a ser dirimida, não se fazendo imperativo, nesta etapa processual, a formação de robusta convicção no sentido da efetiva ocorrência dos episódios narrados.³³⁰

O ministro Sérgio Kukina ainda sustentou que, na fase de recebimento da inicial, vigoraria *o in dubio pro societate*, conforme jurisprudência majoritária do STJ, destacando que “somente após regular instrução processual é que se poderá concluir pela existência do

³²⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1725848/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 06/09/2018, DJe 17/12/2018.

³²⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no AREsp 961.744/RJ, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Rel. p/ Acórdão Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 21/02/2019, DJe 03/04/2019. Inteiro teor do acórdão disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201602036527&dt_publicacao=03/04/2019. Acesso em: 1º out. 2020.

³²⁹ *Ibidem*.

³³⁰ *Ibidem*.

elemento subjetivo doloso”,³³¹ razão pela qual deveria se permitir o “prosseguimento da demanda, exatamente para se oportunizar a ampla produção probatória”.³³²

A maioria da Primeira Turma, contudo, acompanhou o voto vista do Min. Napoleão Nunes Maia Filho, que foi designado relator para o acórdão. Em seu voto, ele entendeu que não haveria fundamentação suficiente para autorizar o recebimento da ação de improbidade, tendo em vista que o TJRJ teria se limitado a mencionar o *in dubio pro societate*, sem apreciar os argumentos da defesa prévia e sem avaliar os elementos constantes na petição inicial.

Napoleão Nunes Maia Filho ainda esclarece que “não é só a decisão de trancamento que deve ser fundamentada, mas também a de recebimento”,³³³ principalmente considerando que “o simples fato de ser processado tem grande repercussão política”³³⁴ na vida do acusado. Esse seria um pressuposto, na visão do ministro, do próprio Direito Sancionador.

Em seu voto, Napoleão Nunes Maia Filho ainda destacou que “A invocação do *in dubio pro societate* é abominável”,³³⁵ na medida em que impossibilita “por completo, qualquer reação defensiva, uma vez que se afirma uma preponderância absoluta sobre direitos individuais”.³³⁶

Sob esses fundamentos, acolheu a preliminar de nulidade suscitada pelo recorrente e determinou o retorno dos autos para que fosse realizada nova análise de admissibilidade da ação de improbidade.

5.2 Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Em consulta realizada no endereço eletrônico do Tribunal de Justiça de Minas Gerais pelos vocábulos “improbidade” e “*in dubio pro societate*”, foram encontrados 76 (setenta e seis) acórdãos, sendo 1 (um) – o Recurso 1.0621.07.015297-3/001 – descartado em razão de não dizer respeito à fase preliminar da ação de improbidade.

³³¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no AREsp 961.744/RJ, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Rel. p/ Acórdão Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 21/02/2019, DJe 03/04/2019. Inteiro teor do acórdão disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201602036527&dt_publicacao=03/04/2019. Acesso em: 1º out. 2020.

³³² *Ibidem*.

³³³ *Ibidem*.

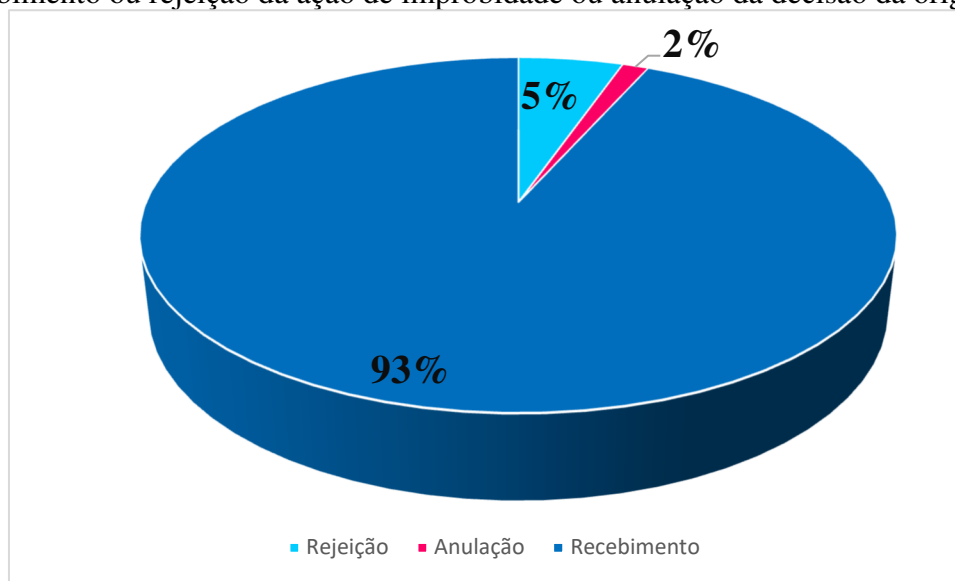
³³⁴ *Ibidem*.

³³⁵ *Ibidem*.

³³⁶ *Ibidem*.

Desse universo de 75 (setenta e cinco) julgados que restaram, em apenas 4 (quatro) casos houve rejeição da ação de improbidade pelo TJMG. Por outro lado, confirmando a tendência punitivista alertada neste trabalho, em 70 (setenta) casos, equivalente a 93% do total, houve recebimento da ação de improbidade pelo Tribunal em questão, conforme dados mostrados no Gráfico 4, que constitui resumo dos dados da Tabela 4 (APÊNDICE C).

Gráfico 4 - Resultado do julgamento dos recursos envolvendo ações de improbidade pelo TJMG (recebimento ou rejeição da ação de improbidade ou anulação da decisão da origem)

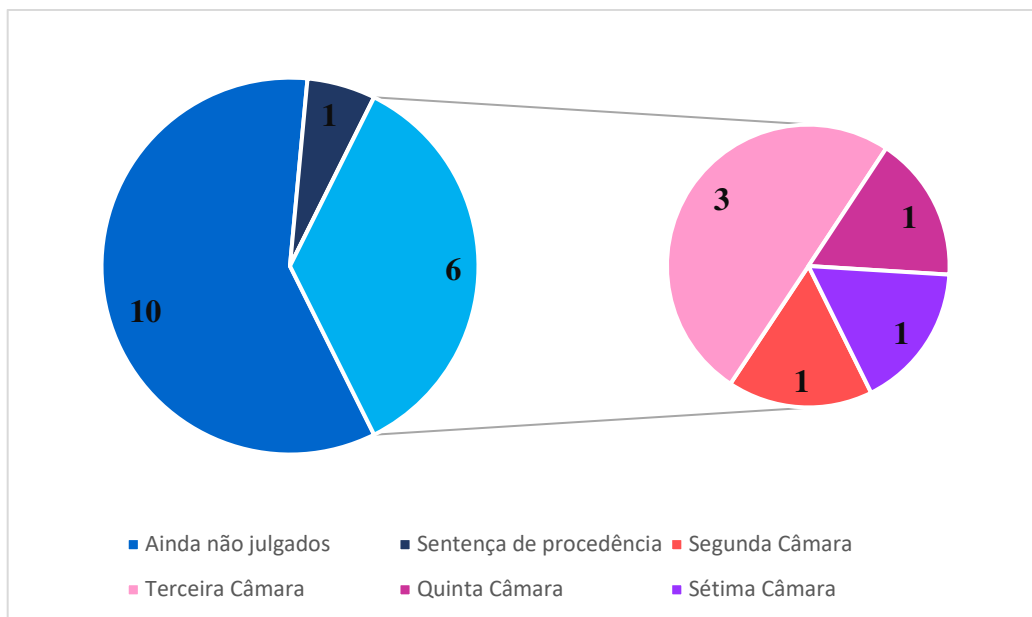


Fonte: Dados da pesquisa, oriundos da Tabela 4 (APÊNDICE C).

Desse universo de ações de improbidade recebidas pelo TJMG, 17 (dezesete), correspondentes a 22,66% do total de 75, merecem destaque, pois se trata de casos em que o Tribunal alterou a decisão do juiz monocrático pela rejeição da ação de improbidade, para determinar o recebimento da inicial.

O Gráfico 5 compõe-se de dois gráficos de pizza e resume os dados das Tabelas 5 e 6 (APÊNDICE C).

Gráfico 5 - Reforma, pelo TJMG, da decisão de rejeição da ação proferida pela 1ª instância



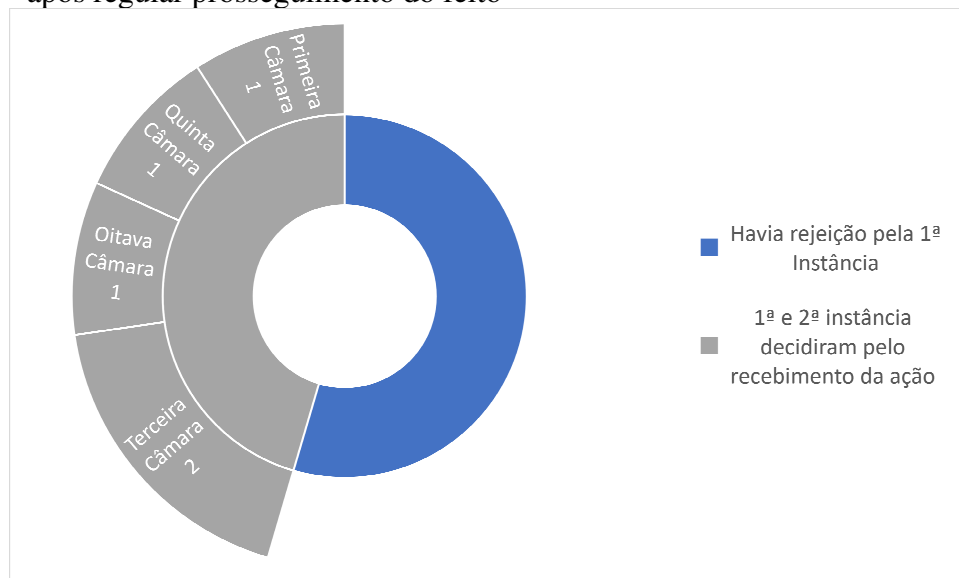
Fonte: Dados da pesquisa oriundos da Tabela 5 e da Tabela 6 (APÊNDICE C).

A primeira pizza do Gráfico 5 indica, na amostra desses 17 casos em que o TJMG reformou a decisão da 1ª instância para receber a ação de improbidade, que 7 (9,33% do total de 75) ações já tiveram sentença de mérito proferida pelo magistrado da 1ª instância, após regular prosseguimento do feito, e, em 10 casos, o processo continua tramitando. Também no primeiro gráfico de pizza é possível observar que, das 7 (sete) ações em que houve sentença, em 6 (seis) casos houve julgamento de improcedência da ação e em 1 (um) caso, de procedência. A segunda pizza do Gráfico 5, por seu turno, apresenta as Câmaras que reformaram a decisão de não recebimento da ação de improbidade e que, após a instrução do feito, foi proferida sentença de improcedência. Em outras palavras, o gráfico de pizza 2 mostra aquelas Câmaras que utilizaram o *in dubio pro societate* para determinar o prosseguimento do feito de maneira desnecessária, uma vez que, ao final, foi confirmada a improcedência da ação anunciada pela decisão de não recebimento inicialmente proferida pela origem.

Em se tratando dos casos em que houve julgamento de improcedência ao final da ação, observa-se que, em 6 (seis) casos, o TJMG reformou a decisão de não recebimento emitida pelo juízo de piso (segunda pizza do Gráfico 5 e aro azul do Gráfico 6) e, em 5 (cinco) casos, o TJMG foi responsável tão somente por manter a decisão de recebimento que já havia sido proferida em 1ª instância (aro cinza do Gráfico 6).

O Gráfico 6 apresenta as Câmaras que foram responsáveis pela manutenção da decisão de recebimento de uma ação que, posteriormente, veio a ser julgada improcedente.

Gráfico 6 - Julgamento de improcedência da ação de improbidade após regular prosseguimento do feito



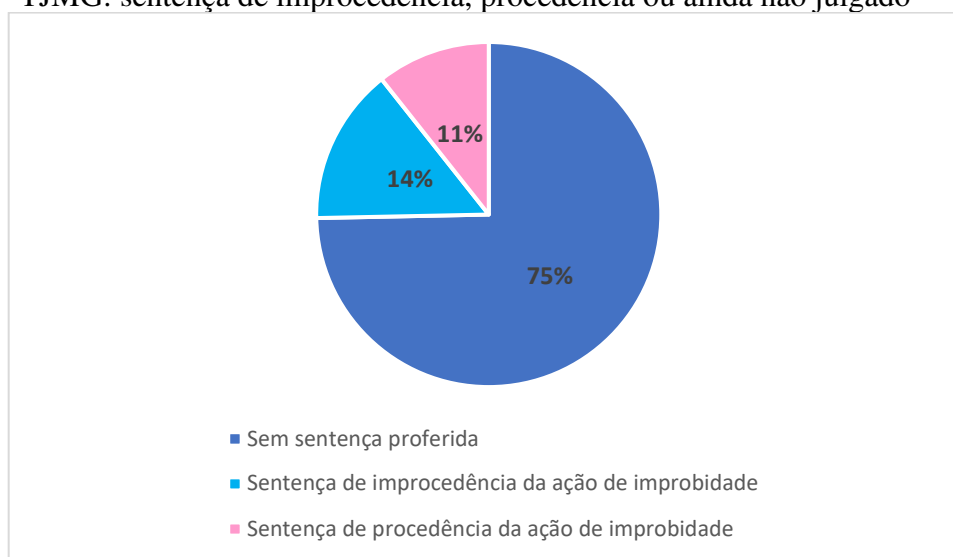
Fonte: Dados da pesquisa oriundos da Tabela 7 (APÊNDICE C).

Em síntese, dos 70 (setenta) casos em que houve acórdão do TJMG recebendo a ação de improbidade, 19 (dezenove) foram julgados, dos quais em 11 (onze) houve julgamento final de improcedência da ação³³⁷ e em 8 (oito) houve julgamento final de procedência.³³⁸ Em outras palavras, nos casos em que já havia sentença, mais da metade (57% das 19 ações julgadas) foi julgada improcedente, e os réus tiveram que responder às ações de improbidade durante anos (como será evidenciado nos tópicos 5.2.1 e 5.2.2), pela aplicação do *in dubio pro societate* sem que tivesse sido realizada uma análise detida do caso concreto. O Gráfico 7 representa o resultado das 70 ações analisadas e constitui um resumo dos dados contidos na Tabela 8 (APÊNDICE C).

³³⁷ Nessa contagem, inclui-se o Processo nº 0476.16.000647-6, no qual a sentença de improcedência foi posteriormente reformada para julgar procedente a ação.

³³⁸ Nessa contagem, incluem-se dois acórdãos referentes ao Processo nº 0710.16.002369-7, no qual a sentença de procedência foi reformada pelo TJMG para julgar improcedente a ação.

Gráfico 7 - Resultado das ações em que houve recebimento da ação pelo TJMG: sentença de improcedência, procedência ou ainda não julgado



Fonte: Dados da pesquisa oriundos da Tabela 8 (APÊNDICE C).

Embora seja relativamente pequeno o número de ações sentenciadas analisado no presente trabalho, parece ser comum o alto número de improcedências ao final de ações de improbidade, conforme se verifica na pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça no STJ, TJMT, TJPA, TJRN, TJSP e TRF4. Essa pesquisa foi feita pela Equipe Gregório Assegra de Almeida, sob a coordenação de Luiz Manoel Gomes Junior, e seus resultados são apresentados a seguir. A Figura 2 mostra os resultados dos julgamentos das ações de improbidade por Tribunal.

Figura 2 – Resultados dos julgamentos das ações de improbidade por Tribunal

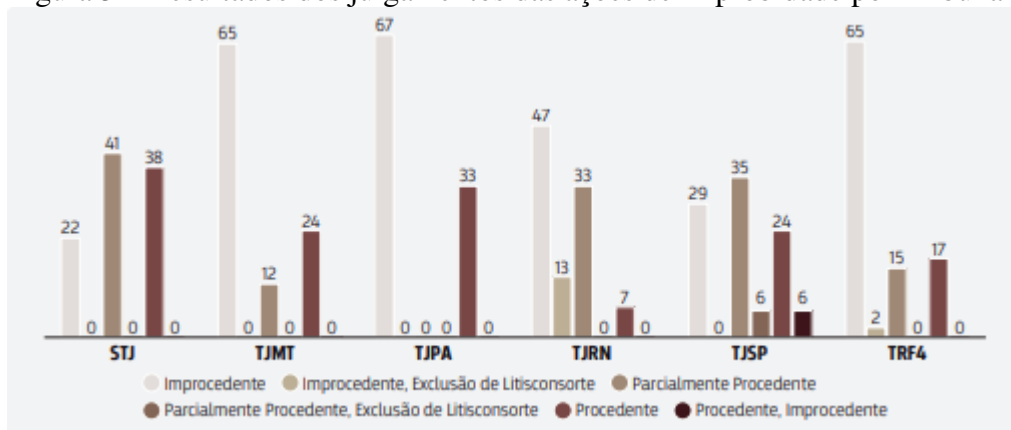
Objeto	Tribunal						Total
	STJ	TJMT	TJPA	TJRN	TJSP	TRF4	
Improcedente	7 (21,88)	11 (64,71)	2 (66,67)	7 (46,67)	5 (29,41)	30 (65,22)	62 (47,69)
Improcedente, Exclusão de Litisconsorte	0 (0)	0 (0)	0 (0)	2 (13,33)	0 (0)	1 (2,17)	3 (2,31)
Parcialmente Procedente	13 (40,63)	2 (11,76)	0 (0)	5 (33,33)	6 (35,29)	7 (15,22)	33 (25,38)
Parcialmente Procedente, Exclusão de Litisconsorte	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (5,88)	0 (0)	1 (0,77)
Procedente	12 (37,5)	4 (23,53)	1 (33,33)	1 (6,67)	4 (23,53)	8 (17,39)	30 (23,08)
Procedente, Improcedente	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (5,88)	0 (0)	1 (0,77)
Total	32 (100)	17 (100)	3 (100)	15 (100)	17 (100)	46 (100)	130 (100)

Fonte: GOMES JUNIOR, 2015, p. 47-48.³³⁹

³³⁹ GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel (coord.). *Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade*. Equipe Gregório Assegra de Almeida... [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015, p. 47-48.

A Figura 3 apresenta o resultado dos julgamentos das ações de improbidade por Tribunal em formato gráfico:

Figura 3 – Resultados dos julgamentos das ações de improbidade por Tribunal



Fonte: GOMES JUNIOR, 2015, p. 47-48.³⁴⁰

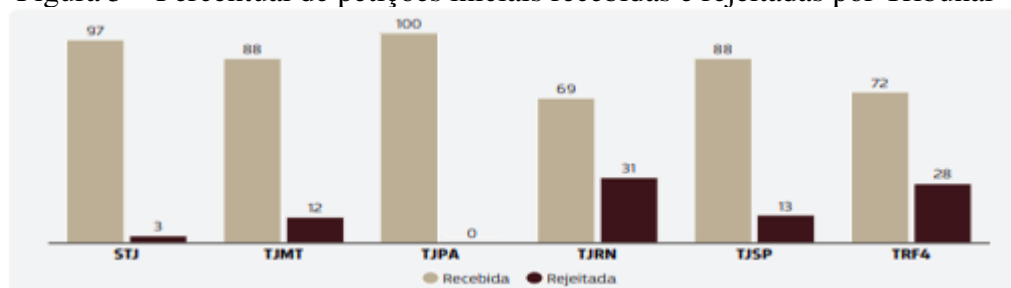
Esse mesmo trabalho do CNJ, cumpre mencionar, além de revelar o alto número de improcedência, constatou, à semelhança do observado na pesquisa desta dissertação, que raras vezes houve rejeição das ações de improbidade no momento de recebimento da inicial. As Figuras 4 e 5 mostram esse resultado encontrado pela pesquisa do CNJ.

Figura 4 – Número de petições iniciais recebidas e rejeitadas por Tribunal

Petição Inicial	Tribunal						Total
	STJ	TJMT	TJPA	TJRN	TJSP	TRF4	
a) Recebida	31 (96,88)	15 (88,24)	3 (100)	11 (68,75)	14 (87,5)	34 (72,34)	108 (82,44)
b) Rejeitada	1 (3,13)	2 (11,76)	0 (0)	5 (31,25)	2 (12,5)	13 (27,66)	23 (17,56)

Fonte: GOMES JUNIOR, 2015, p. 47.³⁴¹

Figura 5 – Percentual de petições iniciais recebidas e rejeitadas por Tribunal



Fonte: GOMES JUNIOR, 2015, p. 57.³⁴²

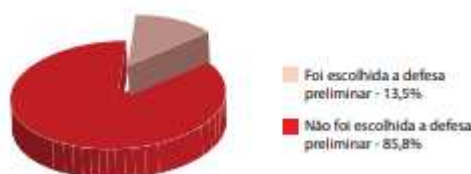
³⁴⁰ GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel (coord.). *Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade*. Equipe Gregório Assegra de Almeida... [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015, p. 47-48.

³⁴¹ *Ibidem*, p. 47.

³⁴² *Ibidem*, p. 57.

Também o levantamento realizado pelo Ministério da Justiça em 2010 já havia obtido resultado similar quanto ao baixo número de julgados em que foi acolhida a defesa preliminar, como mostra a Figura 6.

Figura 6 – Percentual de acolhimento da defesa preliminar



Fonte: SILVA; COSTA, 2011, p. 77.³⁴³

É relevante mencionar que, especificamente em relação aos julgados do TJMG ora analisados, dos 11 (onze) casos em que houve sentença de improcedência ao final, nove tratavam de conduta prevista no art. 11 da Lei nº 8.429/92 e 1 (um), de conduta do art. 10. Nos outros dois casos, não há menção expressa ao dispositivo da LIA violado. Ressalte-se que, também no levantamento realizado pelo Ministério da Justiça, o maior número de ações de improbidade eram em relação ao art. 11 da LIA (Figura 7), cabendo aqui inclusive uma menção ao fato de que esse é o dispositivo com tipos sancionadores mais abertas (e, por consequência, o que gera maior insegurança jurídica para os administrados).

Figura 7 - Percentual de incidência dos artigos da LIA nas sentenças condenatórias



Fonte: SILVA; COSTA, 2011, p. 77.³⁴⁴

³⁴³ SILVA, Paulo Eduardo Alves da; COSTA, Susana Henriques da (coord.). *A eficácia do sistema jurídico de prevenção e combate à improbidade administrativa*. Relatório de pesquisa apresentado ao Ministério da Justiça/ PNUD, no projeto “Pensando o Direito”. Série Pensando o Direito, Brasília, n. 34, mar. 2011, p. 77. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/34PensandoDireito1.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2021. Necessário mencionar que, nesse estudo do Ministério da Justiça, “foi verificada a constante do maior número de demandas de improbidade administrativa julgadas procedentes (48,87%). Somando-se os dados das demandas julgadas procedentes com as demandas julgadas parcialmente procedentes, chega-se a um percentual de êxito (total ou parcial) de 63,82% contra um percentual de 29,58% de improcedência” (p. 59).

Passando à análise dos elementos dos acórdãos do TJMG, tem-se que apenas 1 (um) caso tratou da presunção de inocência: o Agravo de Instrumento 1.0400.12.004182-9/001³⁴⁵. Nesse recurso, discutia-se o suposto ato ímprobo decorrente da não realização de reparo ou conserto pela construtora de defeitos observados em obra pública que ela teria executado. Apesar de ter sido alegado pela ré a violação à presunção de inocência, o relator Des. Washington Ferreira se limitou a indicar que “a existência de indícios de afronta aos preceitos constitucionais relativos à administração pública admite, por conseguinte, o aforamento da Ação Civil Pública, sem representar, no caso dos autos, afronta aos princípios constitucionais [...] da presunção de inocência”.³⁴⁶ Para fundamentar essa afirmação, o relator se limitou a reproduzir agravo regimental de relatoria da Min. Assusete Magalhães que aplicava o *in dubio pro societate*.

Tratando do dever de motivação, merece destaque o Agravo de Instrumento 1.0394.12.005949-5/005,³⁴⁷ no qual se imputava à vereadora conduta ímproba de violação aos princípios (art. 11 da Lei nº 8.429/1992) pela omissão quanto ao dever de fiscalização das licitações realizadas pela autarquia municipal de limpeza urbana.

De acordo com o revisor (relator para o acórdão, vencido o relator originário Des. Armando Freire, que havia se posicionado pela prevalência do *in dubio pro societate*), o juiz de 1ª instância não teria enfrentado os argumentos apresentados pela vereadora na defesa prévia, em especial, no que tange à ilegitimidade passiva por não integrar a estrutura do Poder Executivo e à inépcia da inicial,³⁴⁸ pela ausência de imputação de conduta específica à vereadora. Em razão desse déficit de fundamentação (art. 489 do CPC), foi determinado o retorno dos autos à primeira instância para que fosse proferida nova decisão apreciando de

³⁴⁴ SILVA, Paulo Eduardo Alves da; COSTA, Susana Henriques da (coord.). *A eficácia do sistema jurídico de prevenção e combate à improbidade administrativa*. Relatório de pesquisa apresentado ao Ministério da Justiça/ PNUD, no projeto “Pensando o Direito”. Série Pensando o Direito, Brasília, n. 34, mar. 2011, p. 77. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/34PensandoDireito1.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2021. p. 77. Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/34Pensando_Direito1.pdf. Acesso em: 3 jan. 2021.

³⁴⁵ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento-Cv 1.0400.12.004182-9/001, Relator(a): Des.(a) Washington Ferreira, 1ª Câmara Cível, julgamento em 26/09/2018, publicação da súmula em 02/10/2018. Inteiro teor disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisa/NumeroCNJEspelhoAcordao.do?NumeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0400.12.004182-9%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

³⁴⁶ *Ibidem*.

³⁴⁷ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento-Cv 1.0394.12.005949-5/005, Relator(a): Des.(a) Armando Freire, 1ª Câmara Cível, julgamento em 15/05/2018, publicação da súmula em 24/05/2018. Inteiro teor disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisa/NumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0394.12.005949-5%2F005&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

³⁴⁸ Apesar de tratar da inépcia, o relator não enfrenta a questão, determinando que tal análise seja realizada pelo juízo de piso, razão pela qual no apêndice o julgado foi classificado como “NÃO” no que tange à inépcia.

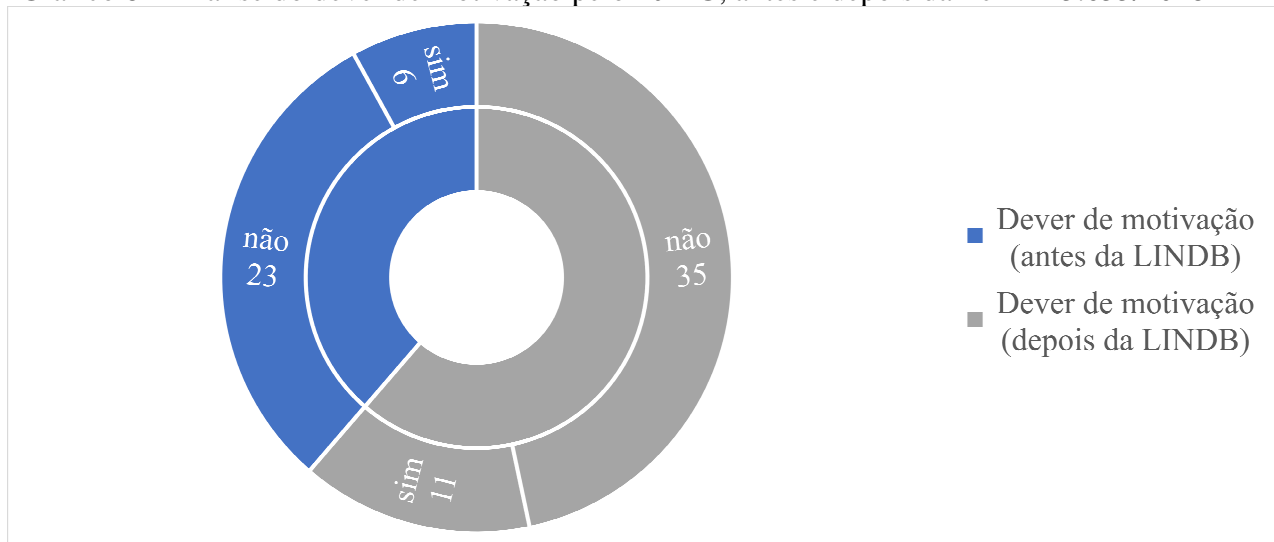
forma isolada cada uma das alegações da agravante. Quanto ao tema, transcreve-se, a seguir, um trecho do voto do revisor:

Na situação particular da agravante era indispensável que o Juiz a quo se detivesse no exame particularizado de cada uma de suas alegações, sob pena de comprometer a razão de ser da resposta preliminar.

A criação de decisão padronizada e que pode ser replicada em qualquer espécie de processo similar a este – e que parece ser bastante complexo em razão do elevado número de réus – não pode ser admitida, sob pena de ocorrer desprestígio à regra constitucional do dever de fundamentação, agora mais detalhada pelo novo CPC (art. 489, § 1º).³⁴⁹

Ressalte-se que, em relação ao dever de motivação, considerando a amostra analisada (75 casos), 28 (vinte e oito) acórdãos foram proferidos antes da atualização da LINDB, e 46 (quarenta e seis) depois da publicação da Lei nº 13.655/2018. Na fundamentação dos julgados, observou-se o aumento da análise do dever de motivação (ainda que, ao final, tenha se concluído pela suficiência da fundamentação do juiz de 1º grau). O Gráfico 8 apresenta resumidamente os dados relativos a essa questão que constam da Tabela 9 (APÊNDICE C).

Gráfico 8 - Análise do dever de motivação pelo TJMG, antes e depois da Lei nº 13.655/2018



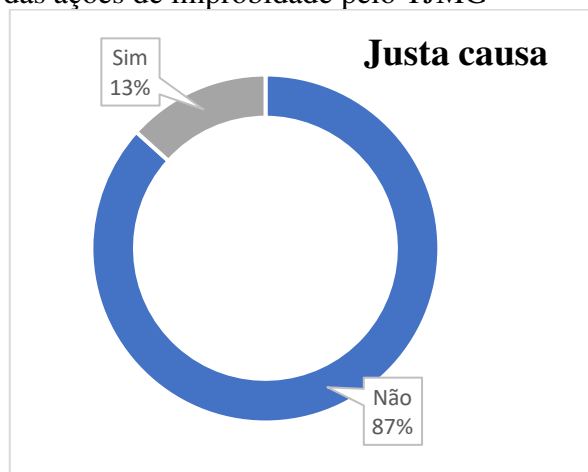
Fonte: Dados da pesquisa oriundos da Tabela 9 (APÊNDICE C).

³⁴⁹ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento-Cv 1.0394.12.005949-5/005, Relator(a): Des.(a) Armando Freire, 1ª Câmara Cível, julgamento em 15/05/2018, publicação da súmula em 24/05/2018. Inteiro teor disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0394.12.005949-5%2F005&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

Importante mencionar que, mesmo nos casos em que houve análise do dever de motivação após a Lei nº 13.655/2018, nenhum tratou de maneira expressa das consequências práticas da decisão ao aplicar o aforismo do *in dubio pro societate*, não tendo o art. 20 sido sequer mencionado.

No que diz respeito à justa causa para o recebimento da ação de improbidade, o tema foi analisado em apenas 13% dos acórdãos (10 casos do total de 75). Em nenhum dos casos em que houve análise desses elementos nos agravos de instrumento interpostos contra o recebimento da inicial, contudo, houve alteração da decisão de primeira instância de maneira favorável ao réu. O Gráfico 9 apresenta o resumo dos dados contidos na Tabela 10 (APÊNDICE C) quanto à justa causa para o recebimento da ação de improbidade.

Gráfico 9 - Análise da justa causa para recebimento das ações de improbidade pelo TJMG



Fonte: Dados da pesquisa oriundos da Tabela 10 (APÊNDICE C).

A seguir, apresenta-se a síntese dos julgados selecionados para análise qualitativa, conforme os critérios já expostos na seção 5 deste trabalho. Para facilitar a compreensão, os julgados foram divididos em três blocos: acórdãos de rejeição da ação de improbidade (5.2.1), acórdãos de reforma da sentença para recebimento da ação de improbidade (5.2.2) e acórdãos nos quais houve sentença de improcedência após o retorno dos autos para a primeira instância (5.2.3).

5.2.1 Acórdãos de rejeição da ação de improbidade: afastamento do *in dubio pro societate* no caso concreto

Neste item, analisam-se 4 (quatro) acórdãos do TJMG, sendo 2 (dois) agravos de instrumento e 2 (duas) apelações, nos quais a Câmara Julgadora afastou a aplicação do *in dubio pro societate* e determinou o arquivamento das ações de improbidade.

No Agravo de Instrumento 1.0000.16.055938-1/001,³⁵⁰ de relatoria da Des. Angela Rodrigues, a decisão de recebimento da ação de improbidade foi reformada, tendo em vista a inexistência de ato de improbidade.

Nesse caso, o suposto ato ímprobo seria o retardamento na apresentação de resposta ao ofício do Ministério Público, prejudicando o andamento do inquérito civil, fato que estaria enquadrado no inciso II, art. 11 da Lei nº 8.429/1992.³⁵¹

No voto, a relatora indicou que o entendimento do STJ é de que as petições iniciais devem ser recebidas em obediência ao *in dubio pro societate*. No entanto, no caso específico, entendeu que o conjunto probatório dos autos afastaria o aforismo, uma vez que se constatou que o prefeito “cumpriu o ofício expedido pelo Ministério Público dentro do prazo”,³⁵² destacando que não se vislumbrou conduta dolosa do agente, em especial, considerando haver provas de que a administração pública estava preocupada em atender às diligências ministeriais.

A relatora ainda tratou da inépcia da inicial, fazendo referência ao fato de que, apesar de ser possível ação de improbidade por retardamento deliberado em apresentar informações ao Ministério Público, no caso concreto, o réu havia prestado as informações solicitadas, não havendo que se falar em ato de improbidade. Veja-se a transcrição do trecho que trata do tema:

A inexistência do ato de improbidade (art. 17, § 8º, da Lei n.º 8.429/92) está também incluída na hipótese de inépcia da inicial descrita no inciso III do § 1º do art. 330 do CPC, quando "da narração dos fatos não decorrer logicamente a conclusão". Nesse caso, "diz-se que há impossibilidade jurídica relativa e a decisão é de improcedência *prima facie*, porque se trata de real sentença de mérito. Abstratamente, o pedido é permitido, mas concretamente, frente aos fatos, como consequência do fato jurídico

³⁵⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.16.055938-1/001, Relator(a): Des.(a) Ângela de Lourdes Rodrigues, 8ª Câmara Cível, julgamento em 13/07/2017, publicação da súmula em 07/ 08/ 2017. Inteiro teor disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.16.055938-1%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

³⁵¹ Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: [...] II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício. (BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 1º jul. 2019).

³⁵² BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.16.055938-1/001. *Op. cit.*

narrado, nele não se pode concluir", como bem adverte o magistério de Ernane Fidélis dos Santos.³⁵³

A apelação 1.0400.15.003269-8/001,³⁵⁴ por seu turno, foi interposta pelo Ministério Público contra sentença que rejeitou a inicial de improbidade relativa ao suposto descumprimento da Lei de Acesso à Informação e inobservância do princípio da publicidade, em razão da negativa de concessão de cópia de processo licitatório, configurando a hipótese do art. 11 da Lei nº 8.429/1992.

No voto da relatora Des^a. Alice Birchal consta que o entendimento do Superior Tribunal de Justiça dá-se no sentido de que, havendo indícios de cometimento de atos ímprobos, aplica-se o *in dubio pro societate*. No caso em análise, porém, a relatora entendeu que não há quaisquer indícios da alegada improbidade, ressaltando que o simples fato de ter sido deferido acesso à documentação pela via do Mandado de Segurança não significa que houve ato ilegal municipal de impedir o acesso do cidadão às informações. A relatora ressaltou que as provas dos autos não teriam sido suficientes para demonstrar a negativa municipal, devendo ser mantida a decisão de rejeição da inicial.

A apelação 1.0476.15.000573-6/001,³⁵⁵ por outro lado, trata da sentença que rejeitou a inicial de improbidade ajuizada pelo Ministério Público contra o prefeito por “contratar com dispensa de licitação o serviço de tendas e banheiros químicos”,³⁵⁶ supostamente com fracionamento de despesas para fuga do procedimento licitatório, incorrendo nas penas do art. 10, caput e inciso VIII, da Lei nº 8.429/1992.

No voto, o relator Des. Afrânio Vilela destacou que, para “ocorrência de ato ímprobo, é necessária a comprovação de desonestidade, de má-fé do agente público”³⁵⁷ e que

³⁵³ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.16.055938-1/001, Relator(a): Des.(a) Ângela De Lourdes Rodrigues, 8ª Câmara Cível, julgamento em 13/07/2017, publicação da súmula em 07/08/2017. Inteiro teor disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.16.055938-1%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

³⁵⁴ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0400.15.003269-8/001, Relator(a): Des.(a) Alice Birchal, 7ª Câmara Cível, julgamento em 30/10/2018, publicação da súmula em 07/11/2018. Inteiro teor disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0400.15.003269-8%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

³⁵⁵ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0476.15.000573-6/001, Relator(a): Des.(a) Afrânio Vilela, 2ª Câmara Cível, julgamento em 22/08/2017, publicação da súmula em 01/09/2017. Inteiro teor disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0476.15.000573-6%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

³⁵⁶ *Ibidem*.

³⁵⁷ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0476.15.000573-6/001, Relator(a): Des.(a) Afrânio Vilela, 2ª Câmara Cível, julgamento em 22/08/2017, publicação da súmula em 01/09/2017. Inteiro teor disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0476.15.000573-6%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>.

somente nas situações previstas em lei, como ocorre com o art. 10 da Lei nº 8.429/1992, admite-se “a configuração de improbidade por culpa grave”.³⁵⁸

No caso em análise, o relator entendeu que o parcelamento do objeto, permitido pela Lei nº 8.666/93, “se deu exatamente em relação ao objeto que tinha natureza distinta – locação de tendas e banheiros químicos – em relação aos demais serviços que são interligados: banda, iluminação, palco e sonorização”,³⁵⁹ razão pela qual não haveria “qualquer ilegalidade no ato, quiçá improbidade, para qual se impõe reconhecer o dolo do agente. Ora, agindo o ex-alcaide nos limites permitidos pela Lei, não há como reconhecer a existência do elemento subjetivo dolo”.³⁶⁰

No voto do relator é ainda analisada a questão da justa causa, tendo ele esclarecido que o objetivo do art. 17, §8º da Lei 8.429/1992 é “não submeter o indivíduo a uma situação que expõe sua reputação e imagem se não houver elementos suficientes e consistentes que indiquem sua necessidade”.³⁶¹ Realizando análise consequencialista, o Des. Afranio Vilela entende que em razão da gravidade das sanções da LIA, a aplicação de seus artigos “deve ser feita com temperamento, notadamente porque uma interpretação ampliativa da norma poderá acoiar de ímprobos condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé”.³⁶² Nesse contexto, o relator votou pela manutenção da sentença que rejeitou a ação de improbidade.

O vogal Des. Marcelo Rodrigues, vencido no acórdão, entendeu que, embora fosse possível o desmembramento, “deveria ter sido observada a modalidade licitatória exigida para o valor global do evento”,³⁶³ no caso, o convite. Por essa razão, considerou que haveria indícios suficientes para caracterizar o ato de improbidade, devendo a rejeição da inicial ser afastada pelo *in dubio pro societate*, o qual seria fundamentado em precedente do Superior Tribunal de Justiça. Também foi vencida a desembargadora Hilda Teixeira, que igualmente suscitou a incidência do aforismo.

O Agravo de Instrumento 1.0028.16.002872-7/001,³⁶⁴ de relatoria do Des. Carlos Levenhagen, por sua vez, trata de ação de improbidade ajuizada contra o procurador

numeroRegistro=1&totalLinhas= 1&linhasPorPagina= 10&numeroUnico= 1.0476. 15. 000573-6%2F001& pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar. Acesso em: 1º out. 2020.

³⁵⁸ *Ibidem*.

³⁵⁹ *Ibidem*.

³⁶⁰ *Ibidem*.

³⁶¹ *Ibidem*.

³⁶² *Ibidem*.

³⁶³ *Ibidem*.

³⁶⁴ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento-Cv 1.0028.16.002872-7/001, Relator(a): Des.(a) Carlos Levenhagen, 5ª Câmara Cível, julgamento em 08/11/2018, publicação da súmula em 12/11/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/ pesquisaNumero CNJ Espelho>

municipal em razão da emissão de parecer jurídico favorável a contratação direta, o que se enquadraria no art. 11 da Lei nº 8.429/1992.³⁶⁵

O relator asseverou que “embora não se olvide do princípio do ‘*in dubio pro societate*’, mostra-se, ‘data venia’, equivocado o prosseguimento do feito em desfavor do ora agravante, a configurar preocupante criminalização do exercício da advocacia”.³⁶⁶

O afastamento do aforismo foi baseado na previsão do Estatuto do Advogado quanto à inviolabilidade dos atos dos advogados, asseverando que não há provas de conluio nem de má fé ou erro crasso, fatos que seriam indispensáveis para permitir o prosseguimento da improbidade por emissão de parecer opinativo. Assim, a decisão de recebimento foi reformada, sendo determinado o arquivamento da ação.

5.2.2 Acórdãos de reforma da sentença em desfavor do réu sob fundamento no *in dubio pro societate*

Neste item, realiza-se a análise de 11 (onze) acórdãos de apelação do TJMG, nos quais a sentença de não recebimento da ação de improbidade proferida pelo juízo monocrático foi reformada com fundamento no *in dubio pro societate*, tendo sido determinado o retorno dos autos para a primeira instância para prosseguimento do feito. Para os casos ora relatados, cumpre mencionar, ainda não havia sentença proferida até 1º de agosto de 2020.

Na apelação 1.0080.17.000308-3/002,³⁶⁷ o relator Des. Correa Júnior reformou a sentença que rejeitou a ação de improbidade, determinando o prosseguimento do feito. Apesar de não mencionar o enquadramento, trata-se de hipótese que prevê o ressarcimento do dano ao erário, em razão da autoconcessão de conversão de férias não gozadas em pecúnia pelo prefeito, em razão de a Lei Orgânica do município não conter previsão de conversão das férias.

Acordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina= 10&numeroUnico= 1.0028. 16. 002872-7%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar. Acesso em: 1º out. 2020.

³⁶⁵ Enquadramento extraído da primeira instância, tendo em vista a omissão do acórdão citado quanto ao dispositivo violado.

³⁶⁶ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento-Cv 1.0028.16.002872-7/001. *Op. Cit.*

³⁶⁷ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0080.17.000308-3/002, Relator(a): Des.(a) Corrêa Junior, 6ª Câmara Cível, julgamento em 12/03/2019, publicação da súmula em 22/03/2019. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0080.17.000308-3%2F002&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º jul. 2020.

No voto, o relator asseverou que “não vislumbra qualquer óbice constitucional a impedir a extensão dos direitos sociais”³⁶⁸ a agentes políticos, destacando, contudo, que tal medida dependeria de anterior previsão legal, conforme orientação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, do STJ e do TJMG.

O relator ainda ressaltou que, havendo indícios de improbidade, vigeria o *in dubio pro societate*, de tal forma que seria necessário “o prosseguimento da ação, não apenas para que se veja afastado o pronto cerceio ao direito do autor de provar as suas alegações, mas também para que seja objeto de perquirição no curso da lide o elemento subjetivo da conduta do demandado”.³⁶⁹

Mencione-se que, no inteiro teor, o relator informou que o caso já tinha sido julgado com a determinação de indisponibilidade dos bens, em razão da probabilidade de sucesso do pleito autoral. Analisando os autos de primeira instância, constatou-se que a medida constritiva deferida era de R\$88.541,08, não havendo dúvidas quanto às consequências de um bloqueio dessa monta para uma pessoa física, consequências essas que não foram sequer mencionadas no momento de aplicar o *in dubio pro societate*.

Na apelação 1.0134.14.018135-2/002,³⁷⁰ por sua vez, o Des. Elias Camilo reformou a sentença para determinar prosseguimento da ação por violação ao art. 11, *caput*, da Lei nº 8.429/1992, em razão da suposta “prática de homicídio, além da conduta de recaptura irregular dos menores, omissão na instauração de procedimento em razão do dano ocorrido em viatura policial e prática de tortura e agressões”.³⁷¹

O juiz de primeira instância rejeitou a inicial em razão de os réus terem sido impronunciados pelo crime de homicídio, em virtude da ausência de indícios de autoria do crime. Na sentença ainda constou que o autor foi intimado para refutar as razões das defesas preliminares, mas não apresentou provas dos fatos constitutivos de seu direito, limitando-se a alegar independência de instâncias.

³⁶⁸ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0080.17.000308-3/002, Relator(a): Des.(a) Corrêa Junior, 6ª Câmara Cível, julgamento em 12/03/2019, publicação da súmula em 22/03/2019. Disponível em: https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumero_CNJEspelho_Acordao.do?numero_Registro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0080.17.000308-3%2F002&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar. Acesso em: 1º jul. 2020.

³⁶⁹ *Ibidem*.

³⁷⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0134.14.018135-2/002, Relator(a): Des.(a) Elias Camilo, 3ª Câmara Cível, julgamento em 21/02/2019, publicação da súmula em 01/03/2019. Disponível em: https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumero_CNJEspelho_Acordao.do?numero_Registro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0134.14.018135-2%2F002&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar. Acesso em: 1º out. 2020.

³⁷¹ *Ibidem*.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, no entanto, entendeu que a decisão de impronúncia não significa que os acusados não sejam autores, sendo equiparada à insuficiência de provas e não servindo “de substrato jurídico para a certeza de não ocorrência de atos de improbidade administrativa antes da instauração da fase probatória do processo de conhecimento”,³⁷² em especial, considerando que, nessa fase do processo, vigeria o *in dubio pro societate*, de modo que bastaria a presença de indícios de improbidade.

Ressalte-se que o fundamento do *in dubio pro societate* foi a própria jurisprudência do TJMG e a preservação do direito de ação do Ministério Público.

Ainda de acordo com o relator, a ação de improbidade analisada não se limitava aos homicídios, mas também dizia respeito à violação de princípios “no que tange à recaptura dos menores, à omissão na instauração do procedimento cabível diante da suposta prática do delito de dano contra viatura policial e do cometimento de tortura e agressões contra os menores”,³⁷³ argumentos que não teriam sido apreciados em primeira instância.

Na apelação 1.0338.17.002065-9/001,³⁷⁴ a Des^a. Ana Paula Caixeta reformou a sentença que rejeitou a petição inicial pela inexistência de ato de improbidade.

A inicial imputava à ré a prática do ato ímprobo previsto no art. 9º, inciso I, art. 10, inciso I, e art. 11, *caput*, da Lei nº 8.429/1992, em razão do suposto registro falso de ponto e recebimento dos vencimentos sem comparecimento ao trabalho.

Na sentença, a ação de improbidade foi rejeitada em razão de a ré possuir um saldo de horas que seria utilizado pela apelada para a compensação das faltas, entendendo-se, com isso, que a assinatura da folha de ponto seria mera irregularidade. A juíza ainda ressaltou a ausência de dolo ou culpa.

Por outro lado, no julgamento da apelação, segundo a desembargadora,

[pairariam] dúvidas a respeito da real intenção da apelada em relação ao saldo de horas que possuía perante a municipalidade, principalmente em virtude da assinatura da folha de ponto: se iria utilizar para compensar as faltas ao serviço durante o

³⁷² BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0134.14.018135-2/002, Relator(a): Des.(a) Elias Camilo, 3ª Câmara Cível, julgamento em 21/02/2019, publicação da súmula em 01/03/2019. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0134.14.018135-2%2F002&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

³⁷³ *Ibidem*.

³⁷⁴ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0338.17.002065-9/001, Relator(a): Des.(a) Ana Paula Caixeta, 4ª Câmara Cível, julgamento em 04/10/2018, publicação da súmula em 09/10/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0338.17.002065-9%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

período apontado na peça de ingresso ou se pediria, ao final do vínculo, a respectiva indenização.³⁷⁵

A desembargadora considerou, nesse contexto, que não seria possível “concluir, com a necessária segurança, pela configuração ou não dos atos de improbidade descritos na exordial, o que demanda dilação probatória”,³⁷⁶ entendendo que, nessa fase, a inicial deveria ser recebida com base no *in dubio pro societate*, justificando tal posicionamento pela existência de jurisprudência do TJMG e do STJ.

Na apelação 1.0476.15.000810-2/001,³⁷⁷ o relator Des. Peixoto Henriques cassou a sentença que rejeitava a ação de improbidade, determinando o prosseguimento do feito para apuração da suposta conduta de fracionamento indevido de despesas para viabilizar a contratação direta com dispensa de licitação, no que tange à contratação de serviços publicitários por apenas quatro meses (art. 10, inciso VIII da Lei nº 8.429/1992).

Contrariando a presunção de inocência, o relator entendeu que:

[...] se da análise das manifestações dos réus em confronto com a inicial da ação civil pública por improbidade administrativa não for possível o convencimento, de plano e seguro, da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita – hipóteses que autorizam a rejeição da inicial (art. 18, § 8º, Lei nº 8.429/1992) –, impõe-se que o juízo de prelibação seja positivo.³⁷⁸

Ele complementa, indicando que “as alegações referentes à existência, ou não, de improbidade administrativa deverão ser analisadas e resolvidas no curso do processo”,³⁷⁹ devendo prevalecer, nessa fase preliminar, o *in dubio pro societate*. Cita as lições de Emerson Nogueira e Rogério Pacheco e decisão do STJ sobre a aplicação do aforismo, destacando que “havendo indícios para se apontar presente justa causa a autorizar a instauração do procedimento judicial”³⁸⁰ deve ser recebida a inicial, “notadamente, para a realização da

³⁷⁵ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0338.17.002065-9/001, Relator(a): Des.(a) Ana Paula Caixeta, 4ª Câmara Cível, julgamento em 04/10/2018, publicação da súmula em 09/10/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0338.17.002065-9%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

³⁷⁶ *Ibidem*.

³⁷⁷ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0476.15.000810-2/001, Relator(a): Des.(a) Peixoto Henriques, 7ª Câmara Cível, julgamento em 08/08/2017, publicação da súmula em 14/08/2017. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0476.15.000810-2%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>, Acesso em: 1º out. 2020.

³⁷⁸ *Ibidem*.

³⁷⁹ *Ibidem*.

³⁸⁰ *Ibidem*.

instrução probatória”.³⁸¹ Não discorre, porém, sobre quais elementos de prova o levaram ao convencimento quanto à justa causa.

Ainda de acordo com o relator, “A Lei de Improbidade Administrativa, na fase de admissibilidade da ação, exige do juízo maior rigor nos fundamentos não para aceitar, mas para rejeitar a ação”,³⁸² ao que parece, sinalizando (apesar de não ser matéria do recurso em questão) que, para o recebimento da inicial, o juiz não precisaria sequer motivar seus atos, apesar das consequências mais danosas do que a rejeição da ação.

Também o vogal Des. Oliveira Firmo menciona que a jurisprudência do STJ seria no sentido de que prevalece o *in dubio pro societate*, ressaltando que, no caso, os indícios de ato ímprobo seriam decorrentes não apenas do parcelamento da licitação, mas também da contratação de serviços publicitários sem licitação, em contrariedade ao art. 25 da Lei nº 8.666/93, que veda a contratação por inexigibilidade desse tipo de serviço.

A apelação 1.0476.15.000794-8/001³⁸³ tem como objeto a suposta prática de ato de improbidade consistente na contratação de serviços de consultoria por 9 (nove) meses, apesar de serem serviços contínuos que não se esgotariam no período ajustado. Pela peça acusatória, essa conduta configuraria fracionamento indevido de despesa para a licitação em modalidade menos rigorosa (convite), enquadrada no art. 11, *caput* da Lei nº 8.429/1992.

Julgando a questão, o relator Des. Peixoto Henriques, praticamente pelos mesmos fundamentos da apelação 1.0476.15.000810-2/001, cassou a sentença que havia rejeitado a inicial. Ignorando a lógica dos processos sancionatórios que exigem prova pré-constituída do ato ilícito, entendeu, nesse caso, que as provas de que “os serviços seriam necessários e contínuos”³⁸⁴ e de que “as contratações por curto prazo prosseguiram no mandato do réu”³⁸⁵ seriam matéria de mérito a ser apreciada depois da instrução probatória. De maneira análoga, também na apelação 1.0476.17.001422-1/001,³⁸⁶ que tratava da contratação de consultoria

³⁸¹ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0476.15.000810-2/001, Relator(a): Des.(a) Peixoto Henriques, 7ª Câmara Cível, julgamento em 08/08/2017, publicação da súmula em 14/08/2017. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0476.15.000810-2%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>, Acesso em: 1º out. 2020.

³⁸² *Ibidem*.

³⁸³ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0476.15.000794-8/001, Relator(a): Des.(a) Peixoto Henriques, 7ª Câmara Cível, julgamento em 30/10/2018, publicação da súmula em 07/11/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0476.15.000794-8%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

³⁸⁴ *Ibidem*.

³⁸⁵ *Ibidem*.

³⁸⁶ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0476.17.001422-1/001, Relator(a): Des.(a) Peixoto Henriques, 7ª Câmara Cível, julgamento em 19/02/2019, publicação da súmula em 25/02/2019. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelho>

para treinamento interno dos servidores municipais pelo prazo de 12 (doze) meses, prorrogados em razão de os serviços não terem se esgotado em um ano (art. 11 da Lei nº 8.429/1992), o relator Des. Peixoto Henriques, acompanhado dos demais desembargadores, votou pela cassação da sentença, tendo em vista que, por ser serviço de prestação continuada, seria indevido o fracionamento da licitação para uso da modalidade convite. A aplicação *do in dubio pro societate*, cumpre mencionar, deu-se pelos mesmos fundamentos apresentados nos demais acórdãos de sua autoria.

A apelação 1.0555.15.001995-1/001³⁸⁷ tratou do suposto ato ímprobo de contratação de servidor em desacordo com a ordem de classificação do concurso público, fato que se enquadraria no art. 11, I e V da Lei nº 8.429/1992.

Conforme voto do relator Des. Correa Júnior, nos autos haveria prova de que o servidor aprovado na 25ª colocação teria tomado posse antes da convocação do 5º colocado, fato que teria sido corroborado por depoimento de testemunhas e processo administrativo de exoneração por vício da nomeação.

Por essa documentação, entendeu o relator que estaria demonstrada “a justa causa necessária ao processamento da ação de improbidade, em vista da aplicação do princípio ‘in dubio pro societate’, que prevalece na etapa procedimental ora vivenciada (recebimento da petição inicial)”,³⁸⁸ cabendo mencionar que a justificativa para utilização do aforismo foi a jurisprudência do STJ.

Ainda segundo o relator, “se dispensa, neste estágio da instrução processual, a necessidade de comprovação exauriente do dolo dos agentes”³⁸⁹ e também a comprovação de dano ao erário, bastando a análise da plausibilidade da acusação. Sob esses fundamentos, afastou “a pecha de inépcia da petição inicial”,³⁹⁰ cassou a sentença e determinou o prosseguimento do feito.

Na apelação 1.0000.18.073268-7/001,³⁹¹ discute-se o ato de improbidade consistente na convocação de dois agentes de fiscalização de trânsito para exercerem

Acordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0476.17.001422-1%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar. Acesso em: 1º out. 2020.

³⁸⁷ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0555.15.001995-1/001, Relator(a): Des.(a) Corrêa Junior, 6ª Câmara Cível, julgamento em 22/08/2017, publicação da súmula em 01/09/2017. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?NumeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0555.15.001995-1%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

³⁸⁸ *Ibidem*.

³⁸⁹ *Ibidem*.

³⁹⁰ *Ibidem*.

³⁹¹ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível/Rem Necessária 1.0000.18.073268-7/001, Relator(a): Des.(a) Albergaria Costa, 3ª Câmara Cível, julgamento em 25/10/2018, publicação da súmula em 29/10/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJ>

atividades administrativas alheias aos cargos originários, inclusive, com pagamento de remuneração adicional (art. 11 da Lei nº 9.429/92).

A sentença entendeu que não estaria presente o elemento subjetivo da conduta, o desvio de função e a ilicitude da conduta. O relator Des. Albergaria Costa, no entanto, asseverou que a conduta ímproba independe de dolo e que a prova real da existência do ato ímprobo seria aferida após a instrução do feito. Nesse sentido, conforme precedente do STJ, o TJMG, por unanimidade, decidiu que a sentença deveria ser reformada para determinar o prosseguimento do feito, tendo em vista a prevalência do *in dubio pro societate* nesse momento processual.

A apelação 1.0155.16.000615-3/001³⁹² trata de ato de improbidade consistente na utilização de verba do Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica para realização de confraternização dos servidores da área de saúde (art. 11 da Lei nº 8.429/1992).

Analisando o caso, o relator Des. Carlos Levenhagen asseverou que somente seria possível a extinção do processo “quando, no plano legal ou fático, a improbidade administrativa imputada for manifestamente infundada, evitando, assim, a ocorrência de lides temerárias”.³⁹³

No caso, porém, o relator entendeu que haveria indícios da prática de improbidade, razão pela qual, na linha dos precedentes do STJ, deveria prevalecer o *in dubio pro societate*. Ressaltou ainda que, apesar de o acervo probatório não permitir “concluir, de forma segura, que os réus não teriam agido com dolo”,³⁹⁴ a demonstração do elemento subjetivo seria “questão ínsita ao mérito, devendo ser apreciada no decorrer da instrução processual e não na fase preliminar da ação de improbidade administrativa”.³⁹⁵

Por essas razões, reformou a sentença para determinar o recebimento da petição inicial e prosseguimento do feito.

EspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.18.073268-7%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar. Acesso em: 1º out. 2020.

³⁹² BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0155.16.000615-3/001, Relator(a): Des.(a) Carlos Levenhagen, 5ª Câmara Cível, julgamento em 09/02/2018, publicação da súmula em 21/02/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0155.16.000615-3%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

³⁹³ *Ibidem*.

³⁹⁴ *Ibidem*.

³⁹⁵ *Ibidem*.

Na apelação 1.0701.15.037658-3/001,³⁹⁶ o ato ímprobo apreciado era o descumprimento parcial da ordem judicial de dispensação farmacológica, na medida em que a medicação não teria sido entregue integralmente à cidadã (art. 11, II da Lei nº 8.429/1992).

O relator Des. Afrânio Vilela asseverou que, para configuração da improbidade, não bastaria a ilegalidade do ato. Apesar disso, entendeu que, na fase preliminar, “basta a existência de simples indícios para que seja recebida a inicial, sendo colhida a prova da conduta ímproba ou não no decorrer da instrução processual”.³⁹⁷

O desembargador ainda discorreu sobre a justa causa, explicando que, em virtude dos efeitos deletérios da ação de improbidade, o art. 17, §8º da LIA imporia “requisitos mínimos da inicial, os quais consistem em prova ou justificação indiciária da improbidade”. Ele prossegue:

A necessidade de justa causa tem como fim não submeter o indivíduo a uma situação que expõe sua reputação e imagem se não houver elementos suficientes e consistentes que indiquem sua necessidade.

Assim, somente pode ser levada a efeito a ação civil pública que demonstre justa causa, não valendo meros boatos, ou louvar-se a inicial em suspeitas infundadas, ou tomar como amparo informações veiculadas na imprensa, fazendo insinuações por intrigas políticas, injustas ou caluniosas, sem dados objetivos e concretos.³⁹⁸

Ressalte-se que a sentença havia rejeitado a inicial sob o fundamento de inexistência de dolo, em razão da entrega parcial de medicamentos e da existência de licitações municipais para providenciar medicamentos para cumprimento de várias demandas judiciais. O relator, por seu turno, apesar de reconhecer que o acervo probatório não permitiria “excluir, sem margem a dúvidas, que os réus não agiram com dolo no descumprimento da ordem judicial”,³⁹⁹ decidiu pelo recebimento da ação, o que demonstra a adoção de uma lógica de presunção de culpa do acusado.

O relator ainda destacou que, nessa fase, “prepondera o interesse público, além da observância ao princípio *in dubio pro societate*”,⁴⁰⁰ conforme precedentes do STJ. Por essas razões, reformou a sentença.

³⁹⁶ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0701.15.037658-3/001, Relator(a): Des.(a) Afrânio Vilela, 2ª Câmara Cível, julgamento em 07/11/2017, publicação da súmula em 17/11/2017. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?NumeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0701.15.037658-3%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

³⁹⁷ *Ibidem*.

³⁹⁸ *Ibidem*.

³⁹⁹ *Ibidem*.

⁴⁰⁰ *Ibidem*.

A apelação 1.0476.17.000586-4/001⁴⁰¹ tem como objeto o ato ímprobo de fracionamento de aquisições de combustível, como forma de burlar a obrigatoriedade de licitação. Na visão do apelante, combustível seria despesa constante, razão pela qual não poderia ser adquirido por dispensa, devendo ser realizado procedimento licitatório para aquisição de todo volume necessário de uma só vez.

Analisando a prova dos autos, a relatora Des^a. Áurea Brasil constatou que, no mesmo ano, foram realizadas outras “aquisições de combustível, mensalmente, a demonstrar que, de fato, tratava-se de gasto corriqueiro”,⁴⁰² de modo que a dispensa de licitação realizada pelo réu aparentemente não seria cabível. Além disso, observou que havia “contrato administrativo em vigor – decorrente do pregão – a propiciar a compra de gasolina”.⁴⁰³

Na esteira das lições de Emerson Garcia e Rogério Pacheco, a relatora entendeu que bastaria a existência de prova indiciária, devendo, nessa fase, prevalecer o *in dubio pro societate*, “mormente porque não vislumbrada patente abusividade nas acusações ou manifesta inexistência de improbidade”.⁴⁰⁴ Destacou ainda que a ausência de dolo alegada pelo acusado deveria ser “objeto de debate no decorrer da demanda, sob o crivo do contraditório e com ampla oportunidade probatória, não sendo aptas a ensejar a extinção prematura da demanda”,⁴⁰⁵ uma vez que o objetivo da ação de improbidade seria “verificar a real ocorrência dos demais elementos caracterizadores do ato ímprobo”.⁴⁰⁶

5.2.3 Acórdãos em que houve recebimento da ação pelo TJMG e, posteriormente, houve julgamento final de improcedência

Alguns casos chamam atenção por terem tido julgamento de improcedência da ação de improbidade após o regular processamento desta. Para melhor compreensão, dividiram-se esses casos em dois subtópicos: casos em que o TJMG reformou a decisão de rejeição e casos em que o TJMG apenas manteve as decisões de recebimento.

⁴⁰¹ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0476.17.000586-4/001, Relator(a): Des.(a) Áurea Brasil, 5ª Câmara Cível, julgamento em 26/07/2018, publicação da súmula em 31/07/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0476.17.000586-4%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

⁴⁰² *Ibidem*.

⁴⁰³ *Ibidem*.

⁴⁰⁴ *Ibidem*.

⁴⁰⁵ *Ibidem*.

⁴⁰⁶ *Ibidem*.

Na medida do possível, tentou-se analisar se, de fato, o prosseguimento da ação era necessário. Os critérios utilizados foram (i) a produção ou não de novas provas após o recebimento da ação de improbidade e (ii) o eventual embasamento das sentenças nessas novas provas produzidas.

Esses critérios, contudo, não afastam o entendimento já apresentado no presente trabalho de que caberia ao autor da ação de improbidade apresentar as provas no momento do ajuizamento da demanda e, em caso de dúvidas, caberia ao juiz rejeitar a inicial, sem prejuízo de nova propositura, caso o autor coletasse novas evidências capazes de afastar a incerteza indicada pelo juízo. As exceções a esse raciocínio seriam os casos em que as provas estivessem inacessíveis, hipótese em que seria lícito o recebimento da ação para possibilitar a instrução probatória.

5.2.3.1 Casos em que houve reforma da decisão de rejeição pelo TJMG

Neste item, apresenta-se a análise de 6 (seis) acórdãos de apelação em que o TJMG reformou a decisão de não recebimento da inicial e, depois do regular prosseguimento do feito determinado pela Câmara Cível, foi proferida sentença julgando improcedente a ação de improbidade.

Na apelação 1.0105.16.018669-5/001,⁴⁰⁷ a relatora Des^a. Alice Birchal cassou a sentença que indeferiu a inicial, determinando o prosseguimento do feito relativo à apuração do ato ímprobo, enquadrado no art. 11, da Lei nº 8.429/1992, que seria decorrente da aplicação de percentual de apenas 21,03% em educação, tendo sido as contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

O juiz de primeira instância havia entendido que, apesar da irregularidade na aplicação, a inicial não havia trazido alegações de dolo “com propósitos de desvio de finalidade ou mesmo para fins de enriquecimento próprio ou de terceiros”,⁴⁰⁸ razão pela qual a ação foi rejeitada. Segundo a relatora do acórdão, porém, “a existência de dolo ou má-fé encerra verdadeira questão de mérito, aferível somente depois da competente instrução processual”.⁴⁰⁹

⁴⁰⁷ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0105.16.018669-5/001, Relator(a): Des.(a) Alice Birchal, 7ª Câmara Cível, julgamento em 30/10/2018, publicação da súmula em 07/11/2018. Disponível em: [https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumero_CNJEspelhoAcordao.do? numero_registro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0105.16.018669-5%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar](https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumero_CNJEspelhoAcordao.do?numero_registro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0105.16.018669-5%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar). Acesso em: 1º out. 2020.

⁴⁰⁸ *Ibidem*.

⁴⁰⁹ *Ibidem*.

Na visão adotada pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, havendo indícios de cometimento de atos ímprobos, a petição inicial deveria ser recebida, por aplicação do *in dubio pro societate*, apresentando como fundamento precedentes do Superior Tribunal de Justiça.

Prosseguido o feito, verificou-se, pelas movimentações processuais,⁴¹⁰ que a ação foi julgada improcedente.

Na apelação 1.0476.16.000647-6/001,⁴¹¹ analisou-se a sentença que rejeitou ação de improbidade sobre suposta promoção de licitação sem regular publicidade, tendo em vista que o certame não teria sido publicado em jornal de grande circulação (art. 11, IV e V da Lei nº 8.429/1992).

O relator Des. Albergaria Costa, na linha do sustentado em outros acórdãos, entendeu que o ato de improbidade por violação aos princípios independe de conduta dolosa do agente, destacando que “nesse juízo preliminar basta a demonstração de indícios do ato de improbidade e sua autoria, sendo certo que a prova da sua real existência deve ser aferida após ampla dilação probatória”.⁴¹² Por essa razão, asseverou que deveria prevalecer o *in dubio pro societate*, citando um precedente do STJ de relatoria da Min^a. Eliana Calmon. Sob esses fundamentos, reformou a sentença para receber a inicial.

Retornando os autos para a primeira instância após o recebimento da inicial pelo Tribunal, foram apresentadas contestação e réplica, não tendo as partes desejado a produção de provas.

Em sentença, o juiz entendeu que a preocupação do legislador de exigir a publicação do edital em jornal de grande circulação (art. 21, III da Lei nº 8.666/1993) seria garantir a ampla divulgação da licitação. No caso, apesar de o edital só ter sido publicado no Diário Oficial do Estado, o magistrado entendeu que o certame teria garantido a publicidade necessária para o fim pretendido pela norma, destacando que a ilegalidade, desprovida de provas do elemento subjetivo (má-fé, desonestidade, direcionamento ilícito, favorecimento ou dano ao erário) não seria passível de sancionamento pela LIA. Sob esses fundamentos, julgou improcedente a ação de improbidade.

⁴¹⁰ Por se tratar de processo físico que tramita fora de Belo Horizonte, não foi possível ter acesso ao inteiro teor da sentença.

⁴¹¹ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0476.16.000647-6/001, Relator(a): Des.(a) Albergaria Costa, 3ª Câmara Cível, julgamento em 13/07/2017, publicação da súmula em 08/08/2017. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0476.16.000647-6%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

⁴¹² *Ibidem*.

Em sede de apelação, a sentença foi reformada pelo TJMG para condenar o réu ao pagamento de multa civil no valor equivalente a uma vez a remuneração que recebia como prefeito.

Contrariando o processo de tipificação subjetiva, o relator Des. Albergaria Costa afirmou que o simples fato de o edital não ter sido publicado em jornal de grande circulação “configura violação aos princípios da legalidade e publicidade, tipificados no art. 11, IV e V da Lei nº 8.429/92 e que independem de conduta dolosa do agente”.⁴¹³

No voto, o relator ainda destacou que a inobservância da norma que rege a publicidade “causa prejuízo à competitividade, na medida em que impede a participação de um maior número de interessados e, conseqüentemente, compromete a escolha da proposta mais vantajosa”.⁴¹⁴ No caso, sequer foi mencionado quantos interessados apresentaram proposta, tratando-se de afirmação que não indicou o lastro probatório correspondente.

Já na apelação 1.0476.16.001268-0/001,⁴¹⁵ referente à contratação temporária de auxiliar administrativo sem processo seletivo, ofendendo os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade (art. 11 da Lei nº 8.429/1992), a sentença foi reformada para determinar o prosseguimento da ação de improbidade.

A sentença de rejeição da inicial se fundamentou na inexistência do elemento subjetivo, tendo o relator Des. Albergaria Costa manifestado o entendimento de que a violação de princípios tipificada no art. 11 não dependeria de dolo do acusado.

Com fundamento em precedente do STJ, o relator indicou que deve prevalecer o *in dubio pro societate* para assegurar o interesse público, quando há dúvidas sobre a conduta do agente. Nesse sentido, ressalta que “basta a demonstração de indícios do ato de improbidade e sua autoria, sendo certo que a prova da sua real existência deve ser aferida após ampla dilação probatória e análise do mérito”.⁴¹⁶

Com o retorno dos autos, foram juntados novos documentos ao processo e ouvida testemunha. Posteriormente, foi proferida sentença na qual o juiz, analisando a legislação

⁴¹³ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0476.16.000647-6/003, Relator(a): Des.(a) Albergaria Costa, 3ª Câmara Cível, julgamento em 08/08/2019, publicação da súmula em 21/08/2019. Disponível em: https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumero_CNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0476.16.000647-6%2F003&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar. Acesso em: 1º out. 2020.

⁴¹⁴ *Ibidem*.

⁴¹⁵ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0476.16.001268-0/001, Relator(a): Des.(a) Albergaria Costa, 3ª Câmara Cível, julgamento em 28/06/2018, publicação da súmula em 10/07/2018. Disponível em: https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumero_CNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0476.16.001268-0%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar. Acesso em: 1º out. 2020.

⁴¹⁶ *Ibidem*.

municipal, verificou que havia previsão para contratação temporária “mediante análise do respectivo *curriculum vitae*”,⁴¹⁷ de modo que estaria “o Prefeito respaldado em lei vigente e, não pode, por isso, ser reconhecido como agente de conduta ímproba”.⁴¹⁸

O magistrado ainda destacou que, conforme depoimento testemunhal, as contratações teriam ocorrido para a área de educação e teriam como objetivo assegurar a continuidade do serviço público prestado. Asseverou também que inexistiria nos autos prova do dolo do agente público, considerando que a ação seria desproporcional, razão pela qual julgou improcedente o pedido.

Apesar de a prova testemunhal ter sido produzida na fase instrutória, nota-se que o teor do depoimento utilizado para fundamentar a sentença não seria prova impossível de ser produzida na fase de inquérito, não havendo razões para que o Ministério Público, antes de ajuizar a ação, não tenha realizado a colheita do depoimento. Nesse sentido, a ação deveria ter sido rejeitada por ausência de provas que incumbiam ao autor.

Além disso, a ausência de ilegalidade da conduta do agente público poderia ter sido constatada na fase preliminar, na medida em que a legislação que respaldava a contratação temporária já existia à época. Fica evidenciada, assim, a arbitrariedade da aplicação *do in dubio pro societate* quando do recebimento da ação, já que bastava que tivesse sido realizada a análise mais detida da causa na fase preliminar.

A apelação cível 1.0476.16.001400-9/001⁴¹⁹ tratava de contratações temporárias realizadas sem concurso público ou processo seletivo simplificado. Apesar de o juiz de 1º grau ter rejeitado a inicial, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais reformou a sentença, determinando o prosseguimento do feito.

Na visão do relator Des. Caetano Levi Lopes, a rejeição da inicial somente poderia ocorrer

[...] quando cabalmente demonstrada, pela resposta do notificado, a inexistência do fato ou a sua não concorrência para o dano ao patrimônio público. Do contrário, se terá por ferido o direito à prova do alegado no curso do processo (art. 5º, LV),

⁴¹⁷ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. TJMG. Ação de improbidade 0476.16.001268-0. Juiz sentenciante: Fábio Roberto Caruso De Carvalho. Data de julgamento: 12/12/2019. Sentença disponível em: https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado.jsp?tipoPesquisa=1&txtProcesso=0476160012680&comrCodigo=476&nomePessoa=&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&codigoOAB=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&numero=1&select=1&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&listaProcessos=16001268. Acesso em: 1º out. 2020.

⁴¹⁸ *Ibidem*.

⁴¹⁹ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0476.16.001400-9/001, Relator(a): Des.(a) Caetano Levi Lopes, 2ª Câmara Cível, julgamento em 14/08/2018, publicação da súmula em 24/08/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?NumeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0476.16.001400-9%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

esvaziando-se, no plano fático, o direito constitucional de ação (art. 5º, XXXV) e impondo-se absolvição liminar sem processo.⁴²⁰

O relator sobrepõe, portanto, as garantias relacionadas à defesa da própria jurisdição à presunção de inocência.

Prossegue o relator indicando que, na fase preliminar, “tal como se verifica na seara penal”,⁴²¹ deve prevalecer o *in dubio pro societate*, que encontraria respaldo na jurisprudência do STJ e do TJMG, bem como na doutrina de Emerson Garcia e Rogério Pacheco. Confirma, portanto, a argumentação defendida neste trabalho de que o aforismo foi importado do direito penal pela jurisprudência e doutrina não garantista.

Ressalte-se que, apesar de não ter sido analisado o inteiro teor do acórdão, constou na ementa que “A Lei nº 8.429, de 1992, não exige fundamentação exaustiva e plena para o recebimento da petição inicial, basta (sic) indícios da ocorrência do ato de improbidade até mesmo para ser evitado o prejulgamento”.⁴²² Trata-se, entretanto, de afirmação totalmente descabida pelo que já se viu até aqui. Justamente pelas consequências deletérias do recebimento da inicial e pelo fato de a ação de improbidade ser instrumento do direito sancionador, com mais razão deveria ser exigida a fundamentação da decisão de recebimento.

Analisando de maneira concreta o caso, o relator assevera que “os contratos de às ff. 12/169 foram celebrados e pelos ofícios de ff. 170/171 o apelante requisitou cópia dos respectivos processos seletivos”,⁴²³ os quais, segundo o relator, não foram juntados pelo réu. Com base nesses contratos, o relator entendeu que haveria indícios de improbidade, o que importaria o recebimento da inicial.

Devolvidos os autos para a primeira instância, o processo seguiu seu trâmite regular, com oitiva de uma testemunha e, logo após a apresentação de memoriais, foi proferida sentença de improcedência.

Conforme consta no *decisium*, a testemunha ouvida informou que as contratações teriam sido realizadas de acordo com a lei para suprir a necessidade urgente de contratação de pessoal para pronto socorro e escolas municipais e que, posteriormente, teria sido realizado processo seletivo para substituir os contratados. Com base nesse relato, o juiz entendeu que se trataria de uma medida emergencial e excepcional, para a qual era justificável a contratação

⁴²⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0476.16.001400-9/001, Relator(a): Des.(a) Caetano Levi Lopes, 2ª Câmara Cível, julgamento em 14/08/2018, publicação da súmula em 24/08/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisa?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0476.16.001400-9%2F001> & pesquisa NumeroCNJ = Pesquisar. Acesso em: 1º out. 2020.

⁴²¹ *Ibidem*.

⁴²² *Ibidem*.

⁴²³ *Ibidem*.

temporária como forma de dar continuidade à prestação de serviços essenciais. Asseverou ainda que “não há prova de intenção dolosa do administrador em beneficiar os contratados em detrimento de regras regulares de contratação ou mesmo que tenha agido com desonestidade ou conluio com os contratados”,⁴²⁴ de modo que, sem o elemento subjetivo, não haveria que se falar em ato ímprobo.

Na apelação 1.0689.17.000030-1/001,⁴²⁵ discute-se o ato ímprobo consubstanciado na nomeação de parentes do prefeito e vice-prefeito, sem qualificação técnica, para cargos comissionados, contrariando a Súmula 13 do STF (art. 11, *caput* e inciso I da Lei nº 8.429/1992).

O relator Des. José Eustáquio Lucas Pereira indica que o inquérito civil instaurado concluiu pela prática de nepotismo e que os documentos juntados aos autos (atos de nomeação, carteira de trabalho, histórico profissional e participação em cursos e eventos) demonstrariam a ausência de qualificação técnica dos nomeados.

Ainda de acordo com o voto, a ação teria sido rejeitada pelo juiz de 1ª instância em razão da ausência do elemento subjetivo, bem como em razão da nomeação para secretário ter natureza essencialmente política. Na visão do relator, porém, as alegações relacionadas ao dolo dos agentes deveriam “ser objeto de debate no decorrer da demanda, sob o crivo do contraditório e com ampla oportunidade probatória, não sendo aptas a ensejar a extinção prematura da demanda”.⁴²⁶

O relator ainda destacou que, na fase preliminar, deve ser realizado o “exame das condições da ação e dos pressupostos processuais”,⁴²⁷ estando o juiz autorizado a rejeitar a ação quando ausentes tais requisitos ou quando convencido da “inexistência de improbidade ou improcedência da ação”.⁴²⁸ Nessa fase, bastaria prova indiciária da prática do ato ímprobo, devendo prevalecer o *in dubio pro societate*, conforme precedente do TJMG.

⁴²⁴ BRASIL. TJMG. Ação de improbidade 0476.16.001400-9. Juiz sentenciante: Fábio Roberto Caruso De Carvalho. Data de julgamento: 07/04/2020. Sentença disponível em: https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado.jsp?tipoPesquisa=1&txtProcesso=0476160014009&comrCodigo=476&nomePessoa=&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&codigoOAB=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&numero=1&select=1&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&listaProcessos=16001400. Acesso em: 1º out. 2020.

⁴²⁵ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0689.17.000030-1/001, Relator(a): Des.(a) José Eustáquio Lucas Pereira, 5ª Câmara Cível, julgamento em 31/10/2018, publicação da súmula em 07/11/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0689.17.000030-1%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

⁴²⁶ *Ibidem*.

⁴²⁷ *Ibidem*.

⁴²⁸ *Ibidem*.

Por essas razões, por unanimidade, decidiu-se pela reforma da sentença de rejeição e ordem de prosseguimento da ação.

Retornando para a 1ª instância, o processo seguiu seu curso, e sabe-se que, pelas movimentações processuais,⁴²⁹ foi proferida sentença de improcedência em razão da ausência de prova do dolo.

[...] não especificado na inicial o elemento subjetivo e demonstrado de que não houve a prática de ato de improbidade administrativa na contratação de parentes pelo Prefeito e Vice-Prefeito do município de Tiros/MG para os cargos de secretário municipal, e tendo em vista a jurisprudência assentada nos Tribunais Superiores sobre o tema, anteriormente já transcrita, julgo improcedente a pretensão inicial, com resolução de mérito, nos termos do art. 332, I, c/c art. 487, II, ambos do CPC.⁴³⁰

Pelo trecho publicado no Diário de Justiça, foi possível aferir que, mesmo concedida nova oportunidade ao autor (mediante recebimento da ação de improbidade pelo TJMG), esse não se desincumbiu do ônus de comprovar a ocorrência da tipicidade subjetiva do ato, não sanando a dúvida que ensejou a aplicação do *in dubio pro societate*. Esse fato reforça a arbitrariedade de se permitir o prosseguimento de ações sem lastro probatório mínimo, na esperança de que o autor o faça no decorrer da instrução processual e em prejuízo das garantias dos acusados.

A apelação 1.0476.17.001183-9/001,⁴³¹ por seu turno, tem como objeto a suposta prática de ato de improbidade de fracionamento indevido do valor de serviço contínuo de consultoria em contabilidade, a fim de viabilizar o uso da modalidade convite (menos rígida e inadequada para a licitação), fato que se enquadraria no art. 10, VIII, da Lei 8.429/1992.

De acordo com o relator Des. Jair Varão, o contrato firmado com a empresa de consultoria previa a possibilidade de prorrogação até o limite estipulado na Lei nº 8.666/93, não tendo a modalidade de licitação atentado na previsão de alongamento do prazo contratual. Haveria, assim, indícios da prática do ato ímprobo, devendo a inicial ser recebida com base no *in dubio pro societate*. O fundamento para a aplicação do aforismo, cumpre mencionar, foram precedentes do STJ colacionados no voto.

⁴²⁹ Por se tratar de processo que tramita fora de Belo Horizonte e em razão da crise sanitária que se instalou no país, não foi possível ter acesso ao inteiro teor da sentença e nem ter certeza se foram produzidas novas provas na fase instrutória.

⁴³⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Ação de improbidade 0689.17.000030-1. Dipositivo disponível em: https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_publicacoes.jsp?comrCodigo=689&numero=1&listaProcessos=17000030. Acesso em: 1º out. 2020.

⁴³¹ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0476.17.001183-9/001, Relator(a): Des.(a) Jair Varão, 3ª Câmara Cível, julgamento em 02/08/2018, publicação da súmula em 21/08/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0476.17.001183-9%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

O relator ainda ressaltou que a prática do ato de improbidade exige presença do elemento subjetivo, no entanto, “neste momento inicial, são necessários apenas indícios, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público, sendo prescindíveis provas cabais do dolo genérico/culpa”.⁴³² Nesse sentido, considerou que os indícios do elemento subjetivo estariam presentes no fato de que o prefeito homologou e adjudicou a licitação, que assinou a ordenação de despesas e assinou o contrato.

Saliente-se que o relator reconheceu que a condenação por improbidade depende de “comprovação da alegação do autor de que houve ‘a contratação do mesmo serviço por diversos anos’”,⁴³³ no entanto, desrespeitando a distribuição de ônus probatório, entendeu que “a inicial deve ser recebida para que, no momento adequado, seja oportunizado ao autor demonstrar que ocorreram aditamentos relativos ao contrato nº 020/09 (fls.28/29), ou o fracionamento indevido do preço do serviço contratado”.

Após o recebimento da inicial pelo TJMG, o processo prosseguiu em primeira instância, tendo sido produzida prova documental. Posteriormente, foi proferida sentença na qual o juiz esclareceu que há servidores na municipalidade aptos a realizarem o serviço de auditoria, de modo que não seria possível “presumir que sejam necessários e contínuos”.⁴³⁴ Como consequência, não haveria o fracionamento indevido de licitação.

O magistrado também destacou que não haveria provas do dano ou prejuízo ao erário nem do elemento subjetivo da conduta, razão pela qual o pedido ministerial foi julgado improcedente.

5.2.3.2 Casos em que a decisão de recebimento foi mantida pelo TJMG

Neste item, apresenta-se a análise de 7 (sete) acórdãos de agravo de instrumento em que o TJMG manteve a decisão de recebimento da inicial e, ao final do processo, foi proferida sentença julgando improcedente a ação de improbidade.

⁴³² BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0476.17.001183-9/001, Relator(a): Des.(a) Jair Varão, 3ª Câmara Cível, julgamento em 02/08/2018, publicação da súmula em 21/08/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0476.17.001183-9%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

⁴³³ *Ibidem*.

⁴³⁴ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Ação de improbidade 0476.17.001183-9. Juiz sentenciante: Fábio Roberto Caruso De Carvalho. Data de julgamento: 31/01/2020. Sentença disponível em: https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado.jsp?tipoPesquisa=1&txtProcesso=0476170011839&comrCodigo=476&nomePessoa=&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&codigoOAB=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&numero=1&select=1&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&listaProcessos=17001183. Acesso em: 1º out. 2020.

O agravo de instrumento 1.0775.13.002562-7/001,⁴³⁵ a relatora Des^a. Ângela de Lourdes Rodrigues manteve a decisão de recebimento da ação de improbidade proposta pelo ente municipal contra a ex-prefeita, em razão da suposta não prestação de contas da quantia de R\$ 100.000,00 reais referente ao Convênio nº 514/2020, conduta que estaria enquadrada no art. 11, II e VI da LIA.

No inteiro teor do acórdão, constou que, apesar de haver provas da entrega da documentação referente à prestação de contas, não havia provas de sua aprovação pela Secretaria de Estado e Desenvolvimento Social, ligada ao convênio. Nesse sentido, a relatora entendeu que “não é possível afirmar que não houve prática de ato de improbidade administrativa decorrente da ausência de prestação de contas pela ex-prefeita municipal”.⁴³⁶ Diante disso, considerando o *in dubio pro societate* consagrado pelo STJ, entendeu que deveria ser mantida a decisão de recebimento, devendo a ação prosseguir “para verificar a destinação adequada do dinheiro do convênio realizado entre o Município e o Estado de Minas Gerais”.⁴³⁷

Produzidas provas documental e testemunhal, os pedidos aviados na inicial foram julgados improcedentes, tendo sido comprovada a efetiva prestação de contas. Para fundamentar a sentença, a juíza fez referência a provas existentes à época da defesa prévia (ofício da ex-prefeita colocando-se à disposição da prefeitura para complementação de qualquer documentação que se fizesse necessária; cópia da prestação de contas; relatórios fotográficos demonstrando a execução do objeto do convênio, bem como discriminação das despesas, dos empenhos e de notas fiscais) e documentos novos, produzidos na fase instrutória (nota técnica da Secretaria de Estado e do órgão conveniente atestando cumprimento do objeto do convênio).

Apesar de a dilação probatória após o recebimento da ação ter sido fato importante para a sentença, os documentos novos trazidos aos autos poderiam ter sido apresentados de início, não constando na sentença qualquer justificativa para que só tenham sido apresentados na fase instrutória.

As consequências práticas da ausência de controle de ações temerárias na fase preliminar podem ser observadas pelo simples fato de que a ex-prefeita ficou vinculada ao

⁴³⁵ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento-Cv 1.0775.13.002562-7/001, Relator(a): Des.(a) Ângela De Lourdes Rodrigues, 8ª Câmara Cível, julgamento em 19/10/2017, publicação da súmula em 30/10/2017. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0775.13.002562-7%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

⁴³⁶ *Ibidem*.

⁴³⁷ *Ibidem*.

processo de improbidade de 2013 a 2020, não sendo necessário tecer maiores comentários sobre os efeitos deletérios da existência desse tipo de demanda para uma figura pública, com atuação na esfera política.

O Agravo de Instrumento 1.0026.16.005215-0/001⁴³⁸ tratou do ato de improbidade consistente na contratação temporária de pessoal sem concurso público, conduta que se enquadraria no art. 11, V, da Lei nº 8.429/1992.

O relator Des. Armando Freire entendeu “estarem satisfatoriamente presentes os elementos aptos a justificar o recebimento da inicial da ação intentada pelo Ministério Público”,⁴³⁹ asseverando que a lei indicada pelo acusado como fundamento para as contratações temporárias supostamente irregulares teria tido sua constitucionalidade questionada, razão pela qual “o prosseguimento da ação de improbidade”⁴⁴⁰ seria a medida mais adequada para o momento. Destacou ainda que, segundo entendimento do STJ, “em se tratando de matéria que enfoca relevante interesse público, mais conspícua é a decisão de manter o recebimento da petição inicial da ação de improbidade”,⁴⁴¹ devendo prevalecer o *in dubio pro societate*.

O vogal Des. Alberto Vilas Boas asseverou que a análise do elemento subjetivo deve ocorrer após a instrução do processo, “sob pena de extinção prematura do feito e de cercear o *jus accusationis* do Estado, conforme entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça”.⁴⁴² Sobrepõe, nesse contexto, o direito de ação às garantias constitucionais dos acusados quanto à presunção de inocência e à tipicidade das condutas.

O Des. Bittencourt Marcondes, contrariando seus pares, votou pela rejeição da petição inicial. Entre os argumentos apresentados em seu voto, destacou que o Ministério Público não teria se desincumbido do “ônus de demonstrar a existência de fato que configura ação de improbidade, bem como indícios suficientes de que as pessoas que figuram no polo passivo da ação cometeram o fato”.⁴⁴³ Isso porque a contratação temporária teria se respaldado em legislação municipal em pleno vigor, ressaltando que as “leis têm presunção de

⁴³⁸ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento-Cv 1.0026.16.005215-0/001, Relator(a): Des.(a) Armando Freire, 1ª Câmara Cível, julgamento em 06/02/2018, publicação da súmula em 21/02/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0026.16.005215-0%20F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

⁴³⁹ *Ibidem*.

⁴⁴⁰ *Ibidem*.

⁴⁴¹ *Ibidem*.

⁴⁴² *Ibidem*.

⁴⁴³ *Ibidem*.

constitucionalidade”,⁴⁴⁴ razão pela qual não se poderia “acoimar de ímprobo aquele que pratica ato com fundamento em leis não declaradas inconstitucionais”.⁴⁴⁵

Marcondes ainda asseverou que não haveria “sequer, provas de que as contratações tenham sido efetivamente concretizadas”.⁴⁴⁶ Igualmente não haveria prova do “elemento subjetivo exigido para configuração da improbidade”,⁴⁴⁷ inexistindo ato ímprobo.

Apesar do acerto das ponderações de Marcondes, por maioria, o recebimento da inicial foi mantido. Prosseguindo o feito, o réu apresentou contestação, juntando documentos. O Ministério Público, por seu turno, não produziu qualquer prova. Foi então proferida sentença, na qual constou que “não conseguiu a parte autora comprovar suas alegações em juízo”,⁴⁴⁸ uma vez que “não restou demonstrado o intuito fraudulento das contratações [...] tampouco que tenha se dado, por exemplo, por motivos eleitoreiros, ou com a finalidade de conferir algum benefício pessoal ao ora requerido”.⁴⁴⁹

O juiz sentenciante asseverou ainda que as contratações foram realizadas segundo leis municipais, destacando que não haveria “como paralisar serviços essenciais como os da educação e saúde”,⁴⁵⁰ tendo julgado improcedente a ação por ausência de dolo.

Observa-se que todos os elementos utilizados para a sentença já estavam presentes desde a fase preliminar (e foram, inclusive, objeto do voto do vogal vencido no agravo de instrumento), inexistindo justificativa para a postergação da decisão favorável ao agente público sob o fundamento do *in dubio pro societate*. No caso, a temeridade da ação é ainda mais evidente pelo fato de que o Ministério Público tinha ciência da existência da lei que respaldava a conduta do agente público, não produziu provas para sanar a suposta dúvida que permitiu o recebimento do feito e sequer recorreu da sentença, tendo sido o processo arquivado.

⁴⁴⁴ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento-Cv 1.0026.16.005215-0/001, Relator(a): Des.(a) Armando Freire, 1ª Câmara Cível, julgamento em 06/02/2018, publicação da súmula em 21/02/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0026.16.005215-0%20F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

⁴⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁴⁹ *Ibidem*.

⁴⁵⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Ação de Improbidade 0026.16.005215-0. Juiz sentenciante: Tarcísio Marques. Data de julgamento: 08/02/2018. Sentença disponível em: https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado.jsp?tipoPesquisa=1&txtProcesso=0026160052150&comrCodigo=26&nomePessoa=&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&codigoOAB=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&numero=1&select=1&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&listaProcessos=16005215. Acesso em: 1º out. 2020.

O Agravo de Instrumento 1.0480.14.002923-6/006 envolve “a cobrança de contribuições/taxas compulsórias de pais de alunos da Escola Estadual Professor Modesto”,⁴⁵¹ com posterior aplicação desses recursos sem licitação e sem prestação de contas, mediante confecção de falsas atas do colegiado escolar para autorização dos gastos.

No caso, a recorrente havia pleiteado a reforma da decisão sobre indisponibilidade de bens, no entanto o TJMG não conheceu dessa parte do recurso, por entender que o agravo foi interposto contra pedido de reconsideração.

No que tange à alegação da recorrente sobre a nulidade da decisão em razão de o juízo não ter enfrentado todos os argumentos aduzidos na defesa prévia, o relator Des. Adriano Carneiro rejeitou a preliminar de nulidade argumentando que:

Após examinar cuidadosamente os termos em que foi proferida a decisão agravada, não vislumbro a ocorrência de qualquer vício que implique sua nulidade, porquanto o Juízo a quo tenha recorrido de forma aprofundada, apontando motivo suficiente para fundamentar a sua decisão de recebimento da Ação Civil Pública, tendo enfrentado, inclusive, todos os argumentos que, em tese, poderiam infirmar o seu convencimento (art. 489, § 1º, inciso IV).

E a tese defendida pela Agravante, de que o Juízo a quo deveria enfrentar, de forma exaustiva, todos os argumentos apresentados em sua defesa prévia, deve ser afastada, porquanto o sistema processual brasileiro adota a técnica da fundamentação suficiente, sendo o entendimento do Superior Tribunal de Justiça de que não é obrigação do Juiz enfrentar todos e quaisquer argumentos das partes, bastando apresentar motivo suficiente para fundamentar sua decisão (STJ, 2.ª Turma, AgRg no AREsp 549.852/RJ, rel. Min. Humberto Martins, j. 7.10.2014, DJe 14.10.2014; STJ.).

Lado outro, não se pode confundir fundamentação sucinta com ausência de fundamentação, especialmente quando se está diante de decisão que aprecia o recebimento ou não da Ação Civil Pública, na qual, como cediço, o magistrado não deve adentrar demasiadamente na análise das questões de fato e de direito levadas ao seu conhecimento, bastando apontar a existência de indícios de prática de atos ímprobos.⁴⁵²

Observa-se, contudo, que o trecho citado poderia ser utilizado para justificar qualquer outra decisão, amoldando-se ao art. 489, §1º, III do CPC, uma vez que não foram citados os argumentos apreciados pelo juiz de 1ª instância que demonstrariam a suficiência da fundamentação. Em verdade, no trecho da decisão de recebimento transcrito pelo relator como representativo da fundamentação idônea e da existência de justa causa, observa-se,

⁴⁵¹ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento-Cv 1.0480.14.002923-6/006, Relator(a): Des.(a) Adriano De Mesquita Carneiro, 3ª Câmara Cível, julgamento em 08/02/2018, publicação da súmula em 13/03/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0480.14.002923-6%2F006&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

⁴⁵² *Ibidem*.

justamente, sua generalidade e o desrespeito aos parâmetros impostos pelo ordenamento jurídico brasileiro:

A inicial preenche todos os requisitos legais, porquanto os fatos e fundamentos foram deduzidos de forma clara e inteligível, bem como formulados os pedidos adequadamente, valendo ressaltar que houve descrição suficiente das condutas atribuídas a cada ré, conforme se vê, inclusive, da transcrição de fl. 38.⁴⁵³

Além disso, em seu voto, o relator ainda entendeu que o “argumento de não haver indícios de existência de dano ao erário”⁴⁵⁴ seria matéria a ser dirimida no curso da instrução probatória, destacando que vigora, no momento do recebimento da ação de improbidade, o *in dubio pro societate*, segundo o qual “eventual dúvida não constitui óbice para que o Juiz receba a respectiva peça de ingresso, quando na espécie concorrerem elementos de convicção mínimos e suficientes que apontem para a violação da moralidade qualificada”.⁴⁵⁵

Contrariando a presunção de inocência, o então juiz convocado Adriano Carneiro afirma ainda que: “Não se pode supor, todavia, que o autor deva comprovar, no ato da propositura, de modo cabal e irrefutável, todos os fatos alegados, já que essa exigência afrontaria o devido processo legal e não atenderia ao interesse público a que visa resguardar”.⁴⁵⁶

Por esses fundamentos, manteve a decisão de recebimento da ação de improbidade, tendo o processo seguido seu trâmite regular, não tendo constado no relatório da sentença a produção de novas provas pelo Ministério Público para sanar a suposta dúvida que ensejou a aplicação *do in dubio pro societate*. Pelo relatório, tão somente houve juntada de documentos pelas rés.

Registre-se que, em fase de alegações finais, o Ministério Público, inclusive, manifestou-se pela absolvição de uma das rés, que não era funcionária da escola em questão.

Ressalte-se que a sentença somente foi proferida quase seis anos após o ajuizamento da ação. Por essa sentença, a ação foi julgada improcedente, tendo o magistrado entendido que as condutas das rés seriam meramente irregulares, não tendo existido “dolo ou

⁴⁵³ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento-Cv 1.0480.14.002923-6/006, Relator(a): Des.(a) Adriano De Mesquita Carneiro, 3ª Câmara Cível, julgamento em 08/02/2018, publicação da súmula em 13/03/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0480.14.002923-6%2F006&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

⁴⁵⁴ *Ibidem*.

⁴⁵⁵ *Ibidem*.

⁴⁵⁶ *Ibidem*.

má fé das rés na arrecadação e administração”⁴⁵⁷ das contribuições dos pais dos alunos, que eram doadas espontaneamente (e não de maneira compulsória, como alegado pelo Ministério Público na petição inicial).

O juiz de 1ª instância destacou ainda que, apesar das deficiências técnicas na escrituração, “a tesouraria contabilizava corretamente os recursos arrecadados e prestava contas dos gastos”,⁴⁵⁸ não existindo provas de locupletação ilícita por parte das rés e nem de prejuízo ao erário, um dos motivos pelos quais as rés foram, inclusive, absolvidas em sede criminal. De acordo com o magistrado, nos autos existiriam provas de que os valores arrecadados teriam sido aplicados integralmente em gastos com a própria escola, que era reconhecida por sua qualidade pela comunidade local.

Ainda segundo o sentenciante, a inicial não teria especificado “quais despesas foram feitas com dispensa irregular e dolosa de licitação ou sem licitação”.⁴⁵⁹ Também mencionou que a “suposta falsidade de atas mencionadas na inicial também não procede”,⁴⁶⁰ pois o que teria ocorrido é que “as rés confeccionaram atas em um determinado livro para registrar reuniões”⁴⁶¹ que tinham como pauta não só a arrecadação de terceiros, como também outros assuntos estranhos ao tema.

Observa-se que a ausência de provas de dolo e dano ao erário era fato que poderia ser constatado à época do recebimento da inicial (e, inclusive, havia sido alegado pelas rés na fase de defesa prévia), mas, de maneira irresponsável, permitiu-se o trâmite do feito por quase seis anos até a sentença. O Ministério Público, segundo o relatório da sentença, não teria produzido provas. Em verdade, pela citada decisão, observa-se que o órgão ministerial teria se equivocado quanto a fatos centrais do processo, alegando compulsoriedade de doações e falsidade de documentação, o que parece, inclusive, demonstrar que não havia provas dessas alegações quando do recebimento da ação de improbidade.

⁴⁵⁷ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Ação de improbidade 0480.14.002923-6. Juiz sentenciante: José Humberto Da Silveira. Data de julgamento: 11/02/2020. Sentença disponível em: https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado.jsp?tipoPesquisa=1&txtProcesso=0480140029236&comrCodigo=480&nomePessoa=&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&codigoOAB=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&numero=1&select=1&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&listaProcessos=14002923. Acesso em: 1º out. 2020.

⁴⁵⁸ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Ação de improbidade 0480.14.002923-6. Juiz sentenciante: José Humberto Da Silveira. Data de julgamento: 11/02/2020. Sentença disponível em: https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado.jsp?tipoPesquisa=1&txtProcesso=0480140029236&comrCodigo=480&nomePessoa=&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&codigoOAB=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&numero=1&select=1&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&listaProcessos=14002923. Acesso em: 1º out. 2020.

⁴⁵⁹ *Ibidem*.

⁴⁶⁰ *Ibidem*.

⁴⁶¹ *Ibidem*.

As rés, por outro lado, viram-se obrigadas a fazer prova de sua inocência (ainda que essa fosse uma garantia resguardada pela Constituição Federal), tanto é que a sentença relata a juntada de mais de mil folhas de documentos juntamente com as contestações, cenário que corrobora a incompatibilidade da aplicação do *in dubio pro societate* com as garantias fundamentais dos acusados. No caso, é importante notar que as consequências práticas da aplicação desse adágio foram ainda mais danosas, tendo em vista que as rés tiveram bloqueios em suas contas bancárias durante o trâmite da ação.

Já o Agravo de Instrumento 1.0528.14.001118-0/003⁴⁶² trata da publicação de decreto que autorizava o uso de imóvel municipal, conduta enquadrada pelo Ministério Público no art. 11 da LIA. De acordo com o relatório do acórdão, a permissão de uso foi reputada ilegal pelo Ministério Público “porquanto o instituto adequado ao caso seria a concessão de uso de bem público, precedida de licitação e de aprovação pela Câmara”.

Analisando o caso, a relatora Des^a. Áurea Brasil entendeu que, em razão do valor investido pela empresa permissionária e da presença de “elementos do Termo de Permissão que reduzem a precariedade do ato – como o prazo mínimo de 06 meses a ser observado para entrega dos imóveis em caso de revogação”,⁴⁶³ a concessão de uso seria a modalidade mais adequada para o caso, fato que havia sido antevisto pela Câmara Municipal quando da análise do projeto de lei apresentado pela prefeitura. Ainda de acordo com a relatora, seria um sinal de irregularidade o fato de que o prefeito, mesmo ciente da rejeição do projeto pela Câmara, decidiu editar um decreto com a permissão de uso.

Em relação à necessidade de prévia licitação, a relatora entendeu que, a despeito de não existir previsão na Lei Orgânica do Município, tratar-se-ia de exigência reconhecida pela doutrina majoritária.

Por essas razões, entendeu que haveria indícios de improbidade aptos a ensejar o processamento da ação, destacando que os elementos de dolo e prejuízo ao erário seriam aferidos durante a instrução probatória. Nesse sentido, com base na jurisprudência do STJ e na doutrina de Emerson Garcia e Rogério Pacheco, considerou que “Na atual fase processual, deve-se privilegiar o princípio do *in dubio pro societate*, mormente porque não vislumbrada patente abusividade nas acusações ou manifesta inexistência de improbidade”,⁴⁶⁴ tendo a

⁴⁶² BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento-Cv 1.0528.14.001118-0/003, Relator(a): Des.(a) Áurea Brasil, 5ª Câmara Cível, julgamento em 21/06/2018, publicação da súmula em 26/06/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0528.14.001118-0%2F003&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

⁴⁶³ *Ibidem*.

⁴⁶⁴ *Ibidem*.

Turma Julgadora decidido pela manutenção da decisão de recebimento da ação de improbidade.

É interessante notar que a relatora, apesar de reconhecer que o ônus probatório recairia sobre o Ministério Público, parece inverter as cargas probatórias ao afirmar que caberia ao recorrente (no caso, a empresa permissionária) provar a ausência de benefício decorrente da conduta. Segundo ela, “Não há qualquer comprovação, a princípio, de que a sociedade beneficiária do ato administrativo não foi indevidamente favorecida pela atuação do prefeito, sendo as meras alegações da agravante, nesse sentido, insatisfatórias para tanto”.⁴⁶⁵

A relatora também parece presumir a má fé do recorrente, que, no caso, era suposto terceiro beneficiário do ato, ao asseverar que era empresa que possuía assessoria jurídica. Nesse sentido, ela argumenta que:

Não se pode desconsiderar, outrossim, os fortes indícios de atuação dolosa da recorrente, uma vez que, por se tratar de empresa bem estruturada, que, provavelmente, conta com assessoria jurídica especializada, pouco crível que ela não tivesse ciência das evidentes anomalias que pairaram o procedimento de concessão de permissão de uso de bem público.⁴⁶⁶

Uma interpretação à luz da presunção de inocência defendida neste trabalho, contudo, deveria conduzir à ideia de que caberia ao Ministério Público provar o suposto benefício obtido pelo terceiro e, ainda, que cabia ao órgão demonstrar o elemento volitivo do terceiro beneficiado, provas essas que seriam imprescindíveis para o recebimento da ação de improbidade.

Mantida a decisão de recebimento da ação pelo TJMG, o processo teve sua tramitação regular, com realização de audiência e julgamento e juntada de documentos na fase instrutória.

O juiz de 1ª instância, na sentença, entendeu que, apesar de a outorga de permissão pressupor a realização de licitação, não se verificou nos autos prova do elemento volitivo dos agentes, não configurando ato de improbidade a mera ilegalidade da conduta.

De acordo com o magistrado, o acervo documental dos autos demonstraria que os pagamentos pela permissão de uso foram recolhidos em favor da prefeitura corretamente, não

⁴⁶⁵ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento-Cv 1.0528.14.001118-0/003, Relator(a): Des.(a) Áurea Brasil, 5ª Câmara Cível, julgamento em 21/06/2018, publicação da súmula em 26/06/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisa> Numero CNJ EspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas =1&linhasPorPagina=10&numero Unico =1.0528. 14. 001118-0%2F003&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar. Acesso em: 1º out. 2020.

⁴⁶⁶ *Ibidem*.

havendo provas da intenção dos réus de causar dano ao erário. Assim ele justifica seu entendimento:

Verifica-se de grande acervo documental colhido nestes autos que os réus firmaram contratos mediante pagamentos periodicamente recolhido em favor do erário. Nota-se que não restou cabalmente delineado neste feito o dolo, ao menos indireto, em causar dano à coisa pública. Pelo contrário, nota-se que a segunda requerida realizou benfeitorias nos imóveis não se restringindo ao mero deleite. Não há em que se falar em improbidade administrativa se não restou categoricamente o dolo bem como (sic) demonstrado o dano aos bens públicos, nem mesmo de nulidade do ato administrativo. Desta forma, não se verifica nos autos qualquer elemento doloso volitivo em causar dano ao erário, pelo contrário verificou-se que os numerários recolhidos foram convertidos em favor do ente municipal bem como nota-se que o patrimônio público foi conservado e prestação regularmente adimplida.⁴⁶⁷

Sob esse fundamento, a ação de improbidade foi julgada improcedente em junho de 2020, seis anos depois de seu ajuizamento, sendo o caso mais um exemplo dos prejuízos decorrentes da ação de improbidade recebida quando não há provas da tipicidade da conduta, aqui considerando a definição de Fernando Capez já apresentada, a qual inclui o tipo subjetivo.

No Agravo de Instrumento 1.0720.16.005861-9/001,⁴⁶⁸ discute-se a prática de improbidade administrativa pela não elaboração de Plano Diretor pelo ex-prefeito, em descumprimento à recomendação apresentada pelo Ministério Público (art. 11, II da LIA). O acórdão de relatoria do Des. Judimar Biber limita-se a indicar que, de acordo com precedentes do STJ, a ação deveria ser recebida sob o fundamento do *in dubio pro societate*. No voto, não é sequer detalhada qual a dúvida que demandaria o recebimento da inicial.

Remetidos os autos para a primeira instância, foi dada sequência ao rito ordinário das ações cíveis, tendo sido realizada audiência de instrução com colheita de depoimento pessoal do réu e oitiva de testemunhas.

Em sentença, o juiz entendeu que, pelo art. 41, IV do Estatuto da Cidade, o Município de Guiricema estaria obrigado a ter plano diretor, tendo em vista integrar área de

⁴⁶⁷ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Ação de improbidade 0528.14.001118-0. Juiz sentenciante: Jefferson Val Iwassaki. Data de julgamento: 22/06/2020. Sentença disponível em: https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado.jsp?tipoPesquisa=1&txtProcesso=0528140011180&comrCodigo=528&nomePessoa=&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&codigoOAB=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&numero=1&select=1&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&listaProcessos=14001118. Acesso em: 1º out. 2020.

⁴⁶⁸ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento-Cv 1.0720.16.005861-9/001, Relator(a): Des.(a) Judimar Biber, 3ª Câmara Cível, julgamento em 18/10/2018, publicação da súmula em 30/10/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0720.16.005861-9%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

especial interesse turístico. Ressaltou, contudo, que não haveria prazo legal específico para que esse plano fosse elaborado.

Analisando documentos que acompanhavam a inicial, o magistrado entendeu que, além da inexistência de prazo, até o ano de 2016, o próprio Ministério Público tinha dúvidas quanto ao enquadramento municipal na área de especial interesse turístico, de modo que não haveria elemento volitivo. Assim, julgou improcedente a ação de improbidade.

Apesar de não ter havia interposição de recurso voluntário, a sentença foi analisada pelo TJMG em sede de reexame necessário, tendo o relator mantido a sentença, destacando que:

[...] inexistindo naquela legislação prazo fatal para o cumprimento de dita obrigação, tenho não haver como se falar, no caso, em possibilidade de condenação do réu na espécie, em especial diante da ausência de qualquer prova de ter agido o mesmo com dolo na hipótese, em especial considerando-se que, conforme conjunto probatório dos autos, até o ano de 2016, ainda existiam dúvidas, inclusive do próprio Ministério Público, sobre o real enquadramento ou não do Município como área de interesse turístico, o que inclusive ensejou a solicitação de atuação conjunta da Coordenadoria das Promotorias de Justiça de Defesa do Cultural e Turístico do Estado de Minas Gerais para fins de elaboração de Estudo Técnico, conforme se vê às fls. 127/128.⁴⁶⁹

Ora, os argumentos apresentados na sentença e na apelação estavam presentes nos autos desde a propositura da ação. Trata-se de caso em que a improcedência deveria ser de plano, considerando que o estatuto da cidade não fixava prazo para elaboração do Plano Diretor.

Mencione-se que a ofensa ao dever de motivação já era patente pelo próprio fato de que o acórdão do agravo de instrumento se limitava a empregar conceito jurídico indeterminado (no caso, o *in dubio pro societate*), invocando motivos que se prestariam a justificar qualquer decisão. A sentença de improcedência fundamentada em argumentos que estavam presentes desde a origem da ação apenas confirma o modo irrefletido como os tribunais têm aplicado o *in dubio pro societate*.

Os Agravos de Instrumento 1.0710.16.002369-7/002⁴⁷⁰ e 1.0710.16.002369-7/003,⁴⁷¹ por seu turno, tratam do mesmo fato, qual seja, a dispensa de licitação para aquisição

⁴⁶⁹ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Remessa Necessária-Cv 1.0720.16.005861-9/003, Relator(a): Des.(a) Judimar Biber, 3ª Câmara Cível, julgamento em 31/10/0019, publicação da súmula em 12/11/2019. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0720.16.005861-9%2F003&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

⁴⁷⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento-Cv 1.0710.16.002369-7/002, Relator(a): Des.(a) Armando Freire, 1ª Câmara Cível, julgamento em 15/05/2018, publicação da súmula em 24/05/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJ>

de vigas de madeira, contrariando o parecer emitido pela assessoria jurídica municipal que recomendava a realização de licitação.

Em seu voto, o relator Des. Armando Freire afastou a alegação dos recorrentes de ausência de fundamentação da decisão, sob o argumento de que “a análise e enfrentamento dos elementos mínimos contidos na defesa serão devidamente realizados em momento processual mais adequado, após a regular instrução do feito”.⁴⁷² Esse raciocínio torna inócua a apresentação de defesa prévia e contraria a própria exigência do CPC quanto ao dever de fundamentação.

Ainda sobre o dever de motivação, convém mencionar que o relator entendeu que:

Tendo o douto magistrado a quo, entretanto, motivado sua decisão nas dúvidas que pairam sobre o assunto, sobretudo na circunstância de a dispensa da licitação ter ocorrido a despeito do parecer em sentido contrário emitido pela própria assessoria jurídica municipal, verificando haver, pois, verossimilhança nas alegações do Ministério Público, entendo ser essa fundamentação suficiente para conferir legalidade à sua decisão, ao que deve, pois, a alegação de nulidade ser afastada.⁴⁷³

Também de acordo com o relator, a rejeição da ação ocorre apenas quando o juiz “estiver convencido da inexistência do ato, ou da improcedência da ação ou, ainda, da inadequação da via eleita”,⁴⁷⁴ de modo que, existindo dúvidas, deveria a ação ser recebida.

O Des. Armando Freire ainda destaca que, no caso, o encerramento prematuro da ação prejudicaria a apuração dos fatos, entre os quais destaca “o alegado superfaturamento na compra da madeira, a existência ou não de algum tipo de relação entre o dono da madeireira contratada e o Prefeito Municipal, o nível de efetiva participação da agravante no processo de dispensa”.⁴⁷⁵ Nesse sentido, em razão do interesse público que permearia o assunto e com base na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, entendeu que, naquele momento processual, deveria prevalecer o *in dubio pro societate*, tendo a Turma Julgadora acordado em manter a decisão de recebimento da ação de improbidade.

Após o recebimento da ação pelo TJMG, o processo seguiu seu curso, tendo sido produzida prova testemunhal pelo autor.

EspelhoAcordao.do? numero Registro= 1& totalLinhas=1&linhasPorPagina= 10&numeroUnico= 1.0710. 16. 002369-7%2F002&pesquisa Numero CNJ= Pesquisar. Acesso em: 1º out. 2020.

⁴⁷¹ *Ibidem.*

⁴⁷² BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento-Cv 1.0710.16.002369-7/002, Relator(a): Des.(a) Armando Freire, 1ª Câmara Cível, julgamento em 15/05/2018, publicação da súmula em 24/05/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJ> EspelhoAcordao.do? numero Registro= 1& totalLinhas=1&linhasPorPagina= 10&numeroUnico= 1.0710. 16. 002369-7%2F002&pesquisa Numero CNJ= Pesquisar. Acesso em: 1º out. 2020.

⁴⁷³ *Ibidem.*

⁴⁷⁴ *Ibidem.*

⁴⁷⁵ *Ibidem.*

Em sentença, o juiz de 1ª instância entendeu pela nulidade do processo de dispensa de contratação, em especial, por não ter observado a orientação da assessoria jurídica para que fosse realizado orçamento em todas as madeiras da cidade. Além disso, o magistrado desenvolveu argumentação sobre a ordem da documentação juntada, bem como questionou o fato de o procedimento ter sido concluído em um único dia desde a solicitação de compra, o que sinalizaria direcionamento da licitação. A sentença ainda constata a existência de superfaturamento no valor de R\$ 3.100,00, valor que os réus foram condenados a ressarcir ao erário, cumulativamente com outras sanções.

Em sede de apelação, contudo, a sentença foi reformada pelo relator Des. Armando Freire, em razão da ausência do elemento subjetivo para caracterização do ato de improbidade.

Em seu voto, o relator mencionou que a denúncia que teria dado causa ao Inquérito Civil do Ministério Público teria sido apresentada por adversário político do réu, fato que ficou constatado pelo depoimento das testemunhas.

Armando Freire também destacou que não ficou demonstrado o superfaturamento, tendo em vista que os orçamentos que foram utilizados para embasar essa alegação não teriam considerado o diâmetro do pé e da ponta das vigas, fatores que interfeririam no valor da cotação. Esclareceu ainda que, conforme depoimentos das testemunhas e documentos dos autos, as vigas com as especificidades necessárias para atender a prefeitura não eram comumente encontradas no mercado, e um dos servidores da prefeitura havia realizado cotações no sistema informatizado da Administração Municipal.

No acórdão, ainda constou a ausência de provas quanto à relação de amizade entre o prefeito e o dono da madeira que justificaria o direcionamento da licitação, tendo sido juntados documentos e depoimentos que, na verdade, demonstrariam que o empresário era opositor político do prefeito.

Por fim, no que tange às formalidades do processo de dispensa de licitação, o relator entendeu que seriam meras irregularidades, as quais não configurariam improbidade, em razão da ausência de má fé dos agentes.

5.3 Breves considerações sobre a pesquisa jurisprudencial

As análises relatadas no presente capítulo demonstram que, assim como na seara penal, o *in dubio pro societate* é fruto de construção jurisprudencial que não encontra

qualquer respaldo legal. Tanto isso é fato, que, para fundamentar a existência desse adágio, diversos acórdãos argumentam que há precedentes do STJ nesse sentido.

O referido adágio, nesse contexto, vem sendo aplicado de maneira reiterada, sem que tenha sido realizada a análise detida de sua origem. Salvo poucas exceções, os julgados não fazem sequer leitura crítica do *in dubio pro societate* sob a ótica de garantias do acusado. Prova disso é que, do universo analisado, em apenas 1 (um) caso – Recurso 1.0400.12.004182-9/001, do Tribunal de Justiça de Minas Gerais – os desembargadores enfrentaram a questão da presunção de inocência e, ainda assim, para indicar genericamente que, no caso, não houvera violação a essa garantia.

Ao deixar de avaliar este conflito (entre presunção de inocência e *in dubio pro societate*), essas decisões também violam o art. 489, §2º do CPC, que prevê: “No caso de colisão entre normas, o juiz deve justificar o objeto e os critérios gerais da ponderação efetuada, enunciando as razões que autorizam a interferência na norma afastada e as premissas fáticas que fundamentam a conclusão”.

Entre os argumentos que justificariam a aplicação do *in dubio pro societate*, tem-se indicado que haveria interesse público na busca pela verdade dos fatos. A lógica utilizada pelos tribunais, nesse caso, altera a distribuição do ônus da prova do Direito Sancionador, exigindo do réu que demonstre a regularidade do ato questionado na ação e dispensando-se o autor de apresentar, desde a inicial, prova do dolo ou de culpa.

Com efeito, essa dispensa, além de contrariar a presunção de inocência, viola também o processo de adequação típica, na medida em que retira do tipo a necessidade de prova do elemento subjetivo.

Quanto a essa dinâmica de provas, torna-se imperioso mencionar que, no Tribunal de Justiça de Minas Gerais, houve casos em que o *Parquet* se manteve inerte após o recebimento da inicial, não requerendo a dilação probatória necessária para sanar a dúvida da peça acusatória que levou à aplicação do adágio.

De maneira mais grave, no Tribunal de Justiça de Minas Gerais, observou-se a existência de casos em que, após regular prosseguimento do feito, houve julgamento de improcedência com base em documentos que existiam desde a origem, demonstrando que, muitas vezes, o juízo de admissibilidade é realizado apenas *pro forma*.

Tratando especificamente do STJ, os julgados parecem confirmar a lógica punitivista criticada neste trabalho, na medida em que a Súmula 7/STJ é utilizada para obstar o reexame fático nos casos em que se pleiteia a rejeição da ação, sendo afastada sua aplicação

quando a intenção da Turma Julgadora é receber a ação de improbidade, ainda que o juízo de primeira instância tenha entendido que não havia provas suficientes da improbidade.

Outra constatação relevante é o fato de que o dever de motivação qualificado pela Lei nº 13.665/2018 não foi mencionado em nenhum dos acórdãos analisados. A utilização do valor jurídico abstrato (no caso, o *in dubio pro societate*) tem sido feito pela jurisprudência sem qualquer preocupação com o ônus para o acusado, cabendo mencionar que, em alguns processos analisados, entre o ajuizamento da petição inicial e a sentença passaram-se de 6 (seis) a 7 (sete) anos. Mais que isso, não raro observou-se que os Tribunais se limitavam a repetir argumentos retóricos sobre a aplicação do *in dubio pro societate*, sem a análise efetiva do caso concreto, incorrendo nas omissões do art. 489, §1º do CPC, especialmente no que tange a “empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar sua relação com a causa” (inciso II) e “invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão” (inciso III). Também foi violado o inciso IV, do art. 489 em questão, pois, com base na jurisprudência do STJ de que não seria necessário enfrentar todos os argumentos trazidos pelas partes, deixa-se de analisar questões importantes da defesa prévia que seriam capazes de alterar o resultado do julgamento, contrariando a finalidade da própria existência da fase preliminar.

6 CONCLUSÃO

No presente trabalho, buscou-se verificar se as decisões do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, fundamentadas predominantemente no *in dubio pro societate*, são compatíveis com a presunção de inocência e com o dever de motivação adequada. O mote para essa pesquisa foi o art. 20 da LINDB, que previu que as decisões baseadas em valores jurídicos abstratos deveriam analisar as consequências delas oriundas.

No capítulo 2, tratou-se da origem da fase preliminar prevista na Lei nº 8.429/92, que foi criada para evitar o prosseguimento de lides temerárias que acusem agentes públicos de atos de improbidade, sobretudo para evitar danos marginais à imagem dos réus. Ocorre que, pela análise jurisprudencial realizada, observou-se que, comumente, os tribunais realizam apenas uma análise superficial da defesa prévia, postergando para depois da fase instrutória uma análise detida dos elementos de provas juntados pela acusação que demonstrariam (ou não) a justa causa da ação.

Essa postergação contraria o disposto no art. 6º do CPC, segundo o qual “Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva”. Essa violação é ainda mais patente nos casos identificados no TJMG, em que o juiz posteriormente sentencia o processo com base em documentos existentes desde a fase de recebimento da inicial ou que o magistrado não extingue imediatamente a ação após a manifestação do Ministério Público pela não produção de novas provas, uma vez que o autor não teria se desincumbido de seu ônus de sanar a dúvida que gerou o recebimento da ação – dúvida esta que, conquanto favorável ao recebimento da ação em razão do *in dubio pro societate*, milita de forma contrária ao *Parquet* no momento da sentença, em razão do princípio constitucional da presunção de inocência.

Destaque-se que, pela presunção de inocência, incumbe ao autor fazer prova da ocorrência do ato de improbidade, incluindo prova do elemento volitivo do ato, cabendo mencionar que não se considera ato ímprobo meras irregularidades ou ilegalidades, sendo necessária a demonstração da má-fé ou desonestidade da conduta do agente.

Após as considerações sobre a caracterização do ato de improbidade e os aspectos processuais da ação, passou-se a analisar a origem do *in dubio pro societate* tendo se observado que o adágio advém do Direito Penal, mais especificamente de uma interpretação do art. 413 do Código de Processo Penal, que previu a pronúncia dos acusados de crimes dolosos contra a vida quando presentes elementos probatórios de autoria e materialidade da

prática do ato pelo réu. Quanto ao tema, é preciso notar que o CPP é datado de 1941, tendo sido baseado no Código de Processo Penal da Itália fascista, sendo incontestável seu viés autoritário (o que se constata de sua própria exposição de motivos).

Assim como no Direito Penal, a aplicação do *in dubio pro societate* nas ações de improbidade é fruto de uma construção jurisprudencial e doutrinária, sem que houvesse, de fato, amparo legal. Nesse sentido, constatou-se que o primeiro julgado no qual o adágio foi utilizado para o recebimento das ações de improbidade foi o Recurso Especial nº 11808010/SC, julgado em 21 de maio de 2009 e que, desde então, o adágio tem sido replicado pelo próprio STJ e pelo TJMG em razão de existirem precedentes da Corte Superior nesse sentido, sem uma devida avaliação da *ratio decidendi* desses acórdãos.

Em outras palavras, trata-se de uma repetição de precedentes, sem que seja indicado expressamente qual o dispositivo legal que preveria o adágio. Nos acórdãos analisados, constatou-se o argumento de que a presença da palavra “indícios” no art. 17, §6º da Lei nº 8.429/92 seria o que autorizaria a aplicação do *in dubio pro societate*, contrariando a argumentação defendida neste trabalho de que o dispositivo em questão exigiria que o juiz estivesse convencido (e não em dúvida) quanto à presença da justa causa da ação, isto é, da existência de elementos (ainda que indiciários) da materialidade e autoria do ato ímprobo.

Nesse contexto, pelo que se desenvolveu no capítulo 4, o *in dubio pro societate*, além de não ter respaldo legal, viola garantias do acusado expressamente previstas na Constituição Federal, entre as quais se destacam a presunção de inocência (art. 5º, LVII) e o dever de motivação (art. 93, IX). Isso porque, por esse adágio, na dúvida, decide-se de maneira não fundamentada – com base em abstrações sem análise do caso concreto e sem a efetiva análise da defesa prévia – contra o acusado, presumindo sua culpabilidade.

A ausência de fundamentação por parte dos julgadores verificada nesta pesquisa é exatamente aquela prevista pelo Código de Processo Civil de 2015, que estabelece como decisão não fundamentada (e, portanto, nula), em especial, aquela que (i) empregar conceitos jurídicos indeterminados sem explicar o motivo concreto de sua incidência e (ii) invocar razões que serviriam para qualquer outra decisão (art. 489, §1º, inciso II e III).

Os tribunais analisados, nesse sentido, privilegiam um suposto interesse público na instrução do feito e o direito de ação ao Ministério Público (ainda que a rejeição da ação não implicasse ofensa a esse direito, posto que seria possível ao autor propor novamente a ação, desde que devidamente instruída), em detrimento de garantias fundamentais do acusado.

Essa argumentação do Judiciário, no entanto, ignora a necessidade de conciliar esse privilégio do interesse público com outras normas, sobretudo com a presunção de

inocência prevista em sede constitucional. Ao deixar de avaliar esse conflito, tais decisões também violam o art. 489, §2º do Código de Processo Civil, que prevê: “No caso de colisão entre normas, o juiz deve justificar o objeto e os critérios gerais da ponderação efetuada, enunciando as razões que autorizam a interferência na norma afastada e as premissas fáticas que fundamentam a conclusão”.

Ressalte-se que, no Direito Penal, há importantes vozes defendendo a inconstitucionalidade do *in dubio pro societate*, existindo, inclusive, decisões do STF reconhecendo a incompatibilidade do adágio com a Constituição Federal (ARE 1067392). Na seara criminal, contudo, é importante mencionar que aqueles que ainda defendem a constitucionalidade do princípio se baseiam na suposta preservação do juiz natural para o julgamento de crimes dolosos contra vida (Tribunal do Júri), argumento que sequer seria aplicável às ações de improbidade, o que reforça a inexistência de parâmetros legais para aplicação do adágio nas ações objeto deste trabalho.

Por fim, no capítulo 5, foram relatados os resultados da pesquisa jurisprudencial realizada no TJMG e no STJ, contemplando o período de 26 de abril de 2017 a 26 de abril de 2019, tendo sido observado que não houve alterações substanciais nos acórdãos posteriores à publicação da Lei nº 13.655/2018. Os julgadores, na maioria das vezes, receberam as ações de improbidade com base no *in dubio pro societate*, sem uma análise das consequências da decisão, olvidando-se que o simples fato de responder a um processo de improbidade já causa impactos negativos à imagem do sujeito e que as sanções para improbidade, por vezes, são tão ou mais graves do que as penas previstas para os crimes equivalentes.

Destaque-se que, dos 75 (setenta e cinco) julgados analisados no TJMG, apenas 13% analisou a justa causa. No STJ, dos 47 (quarenta e sete) acórdãos analisados, esse percentual foi de apenas 19%.

Confirmando também a tendência punitivista criticada no presente trabalho, observou-se que a rejeição das ações de improbidade pelo TJMG ocorreu em apenas 5% dos acórdãos analisados. Além disso, em mais da metade dos processos em que já foi prolatada sentença, houve julgamento de improcedência da ação de improbidade.

No STJ, a rejeição ocorreu em apenas 4 (quatro) casos, representando 9% da base de dados analisadas. Além disso, observou-se que, comumente, a Súmula 7 foi utilizada para não enfrentar o recurso especial proposto pelos réus, sendo afastada em casos em que o STJ buscava reformar a decisão de rejeição proferida pelo Tribunal de origem.

Em síntese, no presente trabalho, foi confirmada a hipótese de que as decisões de recebimento das ações de improbidade com fundamento no *in dubio pro societate* são

baseadas predominantemente em um valor jurídico abstrato fundado em uma presunção de culpabilidade em prol de um suposto benefício para a sociedade, violando as garantias constitucionais do acusado.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra. *Direito processual coletivo brasileiro – um novo ramo do direito processual*. São Paulo: Saraiva, 2003.

ALVARENGA, Aristides Junqueira. Reflexões sobre improbidade administrativa no direito brasileiro. In: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. *Improbidade administrativa – questões polêmicas e atuais*. São Paulo: Malheiros, 2001.

AMARAL, Augusto Jobim do. A pré-ocupação de inocência no processo penal. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 62, p. 85-115, jan./jun. 2013.

ANTUNES, Rodrigo Merli; DOMINGUES, Alexandre Sá; CANO, Leandro Jorge Bittencourt. *O Tribunal do Júri na visão do juiz, do promotor e do advogado*. São Paulo: Atlas, 2014.

AQUINO, Álvaro Antônio Sagulo Borges de. *A função garantidora da pronúncia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. O direito fundamental à presunção de inocência no processo administrativo disciplinar. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 9, n. 37, jul./set. 2009. Disponível em: www.bidforum.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=62554. Acesso em: 22 jul. 2020.

BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. *Ônus da prova no processo penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

BAHIA, Alexandre Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. A fundamentação substancial das decisões judiciais no marco do Novo Código de Processo Civil. *Revista de Processo*, v. 256, jun. 2016. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.256.02.PDF. Acesso em: 5 out. 2020.

BARROS, Flaviane de Magalhães; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni. Os direitos fundamentais em Ferrajoli: limites e possibilidades no Estado Democrático de Direito. In: VIANNA, Túlio; MACHADO, Felipe (coord.). *Garantismo penal no Brasil: estudos em homenagem a Luigi Ferrajoli*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BÁRTOLI, Márcio Orlando. O princípio *in dubio pro reo* na pronúncia (jurisprudência comentada). *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 0, dez. 1992.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; CAMPOS, Sarah. A administração pública consensual na modernidade líquida. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, v. 14, n. 155, p. 31-43, jan. 2014.

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O art. 28 da LINDB - a cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, p. 203-224, nov., 2018.

BITENCOURT NETO, Eurico. *Improbidade administrativa e violação de princípios*, Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a administração pública no século XXI. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 10887/2018. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Autor: Roberto de Lucena – PODE/SP. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrar_integra;jsessionid=ECF8BED7492783906F0F7860EF3E7511.ProposicoesWebExterno1?codteor=1687121&filename=PL+10887/2018. Acesso em: 6 ago. 2020.

BRASIL. Código Civil. Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 1º jul. 2018.

BRASIL. Código de Processo Civil. Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 8 jul. 2020.

BRASIL. Código de Processo Penal (1941, 13 out.). Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 4 out. 2020.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil: decretada em 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1º jul. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3689.htm. Acesso em: 1º jul. 2020).

BRASIL. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília: Senado Federal, 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 1º jul. 2019.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 349, de 09 de junho de 2015. Inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657, de 1942), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. Autor: Antonio Anastasia – PSDB/MG. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4407647&ts=1593913219661&disposition=inline>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Senado Federal. *Direitos Humanos*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2007. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/154492/000154492.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 10 jul. 2019

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no AREsp 961.744/RJ, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Rel. p/ Acórdão Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 21/02/2019, DJe 03/04/2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201602036527&dt_publicacao=03/04/2019. Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no REsp 1413565/SC, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 14/09/2020, DJe 18/09/2020).

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no Ag 842.768/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 02/08/2007, DJe 11/11/2009. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200602447675&dt_publicacao=11/11/2009. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no Ag 1154659/MG, Rel. Mauro Campbell, julgado em 19/08/2010, DJe 28/09/2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1186672/DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 05/09/2013, DJe 13/09/2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. ARE 1067392, Relator(a): Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 26/03/2019, DJe 01-07-2020. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?DocTP=TP&docID=753158094>. Acesso em: 5 out. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1663430/AP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 04/12/2018, DJe 11/12/2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1671819/GO, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. P/ Acórdão Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 09/03/2021, DJe 12/03/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1725848/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 06/09/2018, DJe 17/12/2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1100609/RJ, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 05/05/2009, DJe 18/05/2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1773034/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 06/12/2018, DJe 17/12/2018. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201802664375&dt_publicacao=17/12/2018. Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1567026/RS, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 21/08/2018, DJe 27/08/2018. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201502896743&dt_publicacao=27/08/2018. Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1108010/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 21/05/2009, DJe 21/08/2009. Trecho extraído da página 7 do inteiro teor disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200802765114&dt_publicacao=21/08/2009. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 799.511/SE, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 09/09/2008, DJe 13/10/2008. Trecho extraído da página 21 do inteiro teor disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200501941946&dt_publicacao=13/10/2008. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 964.920/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 28/10/2008, DJe 13/03/2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1261258/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 13/12/2011, DJe 02/02/2012).

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmulas do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/VerbetesSTJ_asc.pdf. Acesso em: 1º de dezembro de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2797, Relator(a): Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 15/09/2005, DJ 19-12-2006).

BRASIL. Supremo Tribunal de Federal. *Informativo STF*. Brasília, n. 93525, 25 a 29 de mar. 2019. [on-line]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo935.htm>. Acesso em: 5 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 81646, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, julgado em 04/06/2002, DJ 09-08-2002 PP-00088 EMENT VOL-02077-01 PP-00076 RTJVOL-00191-01 PP-00218.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 89686, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, julgado em 12/06/2007, DJe 16-08-2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 466343, Relator(a): Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 03/12/2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>. Acesso em: 7 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 656.558/SP. Relator: Ministro Dias Toffoli. A íntegra do voto está disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE_656558DT.pdf. Acesso em: 6 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. REsp. n. 510.150-MA, Rel. Ministro Luiz Fux, D. J. 17.02.2004.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Ação de improbidade 0476.16.001268-0. Juiz sentenciante: Fábio Roberto Caruso De Carvalho. Data de julgamento: 12/12/2019. Sentença disponível em: https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado.jsp?tipoPesquisa=1&txtProcesso=0476160012680&comrCodigo=476&nomePessoa=&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&codigoOAB=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&numero=1&select=1&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&listaProcessos=16001268. Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Ação de improbidade 0476.17.001183-9. Juiz sentenciante: Fábio Roberto Caruso De Carvalho. Data de julgamento: 31/01/2020. Sentença disponível em: https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado.jsp?tipoPesquisa=1&txtProcesso=0476170011839&comrCodigo=476&nomePessoa=&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&codigoOAB=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&numero=1&select=1&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&listaProcessos=17001183. Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Ação de improbidade 0476.16.001400-9. Juiz sentenciante: Fábio Roberto Caruso De Carvalho. Data de julgamento: 07/04/2020. Sentença disponível em: https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado.jsp?tipoPesquisa=1&txtProcesso=0476160014009&comrCodigo=476&nome

Pessoa=&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&codigoOAB=&tipoOAB=N &ufOAB=MG&numero=1&select=1&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&listaProcessos=16001400. Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Ação de improbidade 0528.14.001118-0. Juiz sentenciante: Jefferson Val Iwassaki. Data de julgamento: 22/06/2020. Sentença disponível em: https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado.jsp?tipoPesquisa=1&txtProcesso=0528140011180&comrCodigo=528&nomePessoa=&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&codigoOAB=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&numero=1&select=1&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&listaProcessos=14001118. Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Ação de improbidade 0480.14.002923-6. Juiz sentenciante: José Humberto Da Silveira. Data de julgamento: 11/02/2020. Sentença disponível em: https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado.jsp?tipoPesquisa=1&txtProcesso=0480140029236&comrCodigo=480&nomePessoa=&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&codigoOAB=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&numero=1&select=1&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&listaProcessos=14002923.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Ação de Improbidade 0026.16.005215-0. Juiz sentenciante: Tarcísio Marques. Data de julgamento: 08/02/2018. Sentença disponível em: https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado.jsp?tipoPesquisa=1&txtProcesso=0026160052150&comrCodigo=26&nomePessoa=&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&codigoOAB=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&numero=1&select=1&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&listaProcessos=16005215. Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento-Cv 1.0480.14.002923-6/006, Relator(a): Des.(a) Adriano De Mesquita Carneiro, 3ª Câmara Cível, julgamento em 08/02/2018, publicação da súmula em 13/03/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0480.14.002923-6%2F006&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.16.055938-1/001, Relator(a): Des.(a) Ângela De Lourdes Rodrigues, 8ª Câmara Cível, julgamento em 13/07/2017, publicação da súmula em 07/08/2017. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.16.055938-1%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento-Cv 1.0775.13.002562-7/001, Relator(a): Des.(a) Ângela De Lourdes Rodrigues, 8ª Câmara Cível, julgamento em 19/10/2017, publicação da súmula em 30/10/2017. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0775.13.002562-7%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento-Cv 1.0026.16.005215-0/001, Relator(a): Des.(a) Armando Freire, 1ª Câmara Cível, julgamento em 06/02/2018,

publicação da súmula em 21/02/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0026.16.005215-0%20F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento-Cv 1.0710.16.002369-7/002, Relator(a): Des.(a) Armando Freire, 1ª Câmara Cível, julgamento em 15/05/2018, publicação da súmula em 24/05/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0710.16.002369-7%20F002&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento-Cv 1.0394.12.005949-5/005, Relator(a): Des.(a) Armando Freire, 1ª Câmara Cível, julgamento em 15/05/2018, publicação da súmula em 24/05/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0394.12.005949-5%20F005&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento-Cv 1.0528.14.001118-0/003, Relator(a): Des.(a) Áurea Brasil, 5ª Câmara Cível, julgamento em 21/06/2018, publicação da súmula em 26/06/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0528.14.001118-0%20F003&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento-Cv 1.0028.16.002872-7/001, Relator(a): Des.(a) Carlos Levenhagen, 5ª Câmara Cível, julgamento em 08/11/2018, publicação da súmula em 12/11/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0028.16.002872-7%20F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento-Cv 1.0720.16.005861-9/001, Relator(a): Des.(a) Judimar Biber, 3ª Câmara Cível, julgamento em 18/10/2018, publicação da súmula em 30/10/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0720.16.005861-9%20F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento-Cv 1.0400.12.004182-9/001, Relator(a): Des.(a) Washington Ferreira, 1ª Câmara Cível, julgamento em 26/09/2018, publicação da súmula em 02/10/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0400.12.004182-9%20F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0701.15.037658-3/001, Relator(a): Des.(a) Afrânio Vilela, 2ª Câmara Cível, julgamento em 07/11/2017, publicação da súmula em 17/11/2017. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/>

jurisprudência/pesquisaNumero CNJEspelhoAcordao. do? Numero Registro=1& totalLinhas =1&linhasPorPagina =10&numeroUnico= 1.0701. 15. 037658-3%2F001 & pesquisa Numero CNJ=Pesquisar. Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0476.16.000647-6/001, Relator(a): Des.(a) Albergaria Costa, 3ª Câmara Cível, julgamento em 13/07/2017, publicação da súmula em 08/08/2017. Disponível em: [https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do? numeroRegistro=1&total Linhas =1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0476.16.000647-6%2F001& pesquisa Numero CNJ=Pesquisar](https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0476.16.000647-6%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar). Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0476.16.001268-0/001, Relator(a): Des.(a) Albergaria Costa, 3ª Câmara Cível, julgamento em 28/06/2018, publicação da súmula em 10/07/2018. Disponível em: [https://www5.tjmg. jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelho Acordao.do? numeroRegistro=1&total Linhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0476.16.001268-0%2F001& pesquisa NumeroCNJ=Pesquisar](https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0476.16.001268-0%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar). Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0476.16.000647-6/003, Relator(a): Des.(a) Albergaria Costa, 3ª Câmara Cível, julgamento em 08/08/2019, publicação da súmula em 21/08/2019. Disponível em: [https://www5. tjmg. jus.br/ jurisprudência /pesquisaNumero CNJEspelhoAcordao. do? Numero Registro=1&total Linhas=1 & linhas Por Pagina =10& numero Unico= 1.0 476. 16. 000 647-6%2F003& pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar](https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?NumeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0476.16.000647-6%2F003&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar). Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0105.16.018669-5/001, Relator(a): Des.(a) Alice Birchal, 7ª Câmara Cível, julgamento em 30/10/2018, publicação da súmula em 07/11/2018. Disponível em: [https://www5.tjmg. jus.br/ jurisprudência/pesquisaNumero CNJ Espelho Acordao.do? numero registro= 1& total Linhas=1&linhasPor Pagina =10 & numero Único = 1.0105.16.018669-5%2F001& pesquisa NumeroCNJ=Pesquisar](https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudência/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0105.16.018669-5%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar). Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0400.15.003269-8/001, Relator(a): Des.(a) Alice Birchal, 7ª Câmara Cível, julgamento em 30/10/2018, publicação da súmula em 07/11/2018. Disponível em: [https://www5.tjmg.jus.br/ jurisprudência/pesquisaNumero CNJEspelhoAcordao. do? numeroRegistro= 1&total Linhas= 1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0400.15.003269-8%2F001& pesquisaNumero CNJ =Pesquisar](https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudência/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0400.15.003269-8%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar). Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0338.17.002065-9/001, Relator(a): Des.(a) Ana Paula Caixeta, 4ª Câmara Cível, julgamento em 04/10/2018, publicação da súmula em 09/10/2018. Disponível em: [https://www5.tjmg. jus.br/ jurisprudencia/pesquisa NumeroCNJEspelho Acordao. Do ?numero Registro=1& total Linhas =1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0338.17.002065-9%2F001& pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar](https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.Do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0338.17.002065-9%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar). Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0476.17.000586-4/001, Relator(a): Des.(a) Áurea Brasil, 5ª Câmara Cível, julgamento em 26/07/2018, publicação da súmula em 31/07/2018. Disponível em: [https://www5. tjmg. jus.br/ jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelho Acordao.do? numero Registro=1 & total Linhas=](https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=)

1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0476.17.000586-4%2 F001 & pesquisa NumeroCNJ=Pesquisar. Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0476.16.001400-9/001, Relator(a): Des.(a) Caetano Levi Lopes, 2ª Câmara Cível, julgamento em 14/08/2018, publicação da súmula em 24/08/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?NumeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0476.16.001400-9%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0155.16.000615-3/001, Relator(a): Des.(a) Carlos Levenhagen, 5ª Câmara Cível, julgamento em 09/02/2018, publicação da súmula em 21/02/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0155.16.000615-3%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0555.15.001995-1/001, Relator(a): Des.(a) Corrêa Junior, 6ª Câmara Cível, julgamento em 22/08/2017, publicação da súmula em 01/09/2017. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?NumeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0555.15.001995-1%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0080.17.000308-3/002, Relator(a): Des.(a) Corrêa Junior, 6ª Câmara Cível, julgamento em 12/03/2019, publicação da súmula em 22/03/2019. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0080.17.000308-3%2F002&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em 1º jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0134.14.018135-2/002, Relator(a): Des.(a) Elias Camilo, 3ª Câmara Cível, julgamento em 21/02/2019, publicação da súmula em 01/03/2019. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0134.14.018135-2%2F002&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0476.17.001183-9/001, Relator(a): Des.(a) Jair Varão, 3ª Câmara Cível, julgamento em 02/08/2018, publicação da súmula em 21/08/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0476.17.001183-9%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0689.17.000030-1/001, Relator(a): Des.(a) José Eustáquio Lucas Pereira, 5ª Câmara Cível, julgamento em 31/10/2018, publicação da súmula em 07/11/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numero>

Registro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0689.17.000030-1%2 F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar. Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0476.15.000810-2/001, Relator(a): Des.(a) Peixoto Henriques, 7ª Câmara Cível, julgamento em 08/08/2017, publicação da súmula em 14/08/2017. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0476.15.000810-2%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0476.15.000794-8/001, Relator(a): Des.(a) Peixoto Henriques, 7ª Câmara Cível, julgamento em 30/10/2018, publicação da súmula em 07/11/2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0476.15.000794-8%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0476.17.001422-1/001, Relator(a): Des.(a) Peixoto Henriques, 7ª Câmara Cível, julgamento em 19/02/2019, publicação da súmula em 25/02/2019. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0476.17.001422-1%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Remessa Necessária-Cv 1.0720.16.005861-9/003, Relator(a): Des.(a) Judimar Biber, 3ª Câmara Cível, julgamento em 31/10/2019, publicação da súmula em 12/11/2019. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0720.16.005861-9%2F003&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 1º out. 2020.

BRETAS, Adriano Sérgio Nunes. *Estigma de Pilatos: a desconstrução do mito in dubio pro societate* da pronúncia no rito do júri e a sua repercussão jurisprudencial. Curitiba: Juruá, 2010.

BUENO FILHO, Edgar Silveira. *O direito de defesa na Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1994.

BUENO, Casio Scarpinella. O procedimento especial da ação de improbidade administrativa. In: BUENO, Casio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. *Improbidade administrativa – questões polêmicas e atuais*. São Paulo: Malheiros, 2001.

CAMMAROSANO, Márcio. PEREIRA, Flávio Henrique Unes. MAIA, Raphael Rocha de Souza. Alteração da Lei de Improbidade Administrativa: Os avanços e retrocessos da proposta que tramita na Câmara dos Deputados. Jota [on-line]. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/alteracao-da-lei-de-improbidade-administrativa-12022020>. Acesso em: 4 out. 2020.

CAMPANA, Priscilla de Souza Pestana. A cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle de direito. *Revista de Direito*, Viçosa, v. 9, n. 1, p. 189-216, 2017.

CAMPOS, Francisco. Exposição de Motivos do Código de Processo Penal de 1941. Empório do Direito [on-line]. 2017. Disponível em: <https://emporiiodireito.com.br/leitura/dica-amr-a-ratio-da-exposicao-de-motivos-francisco-campos-do-novo-cpp>. Acesso em: 4 out. 2020.

CAMPOS, Walfredo Cunha. *Tribunal do júri: teoria e prática*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CAPEZ, Fernando. *Improbidade administrativa: limites constitucionais*. São Paulo: Saraiva, 2010.

CARNEIRO, Rafael Araripe. O STJ e as partes: faz diferença quem recorre? *Jota* [on-line]. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/paywall?redirectto=/www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/stj-em-numeros-improbidade-administrativa-06062020>. Acesso em: 12 dez. 2020.

CARPES, Artur. O direito fundamental ao processo justo: notas sobre o modelo de constatação nos processos envolvendo ações de improbidade administrativa. In: LUCON, Paulo Henrique Santos; COSTA, Eduardo José da Fonseca; COSTA, Guilherme Recena (coord.). *Improbidade administrativa: aspectos processuais da Lei nº 8.429/92*. São Paulo: Atlas, 2004. p. 42-58.

CARVALHO, Salo de. *O papel dos atores do sistema penal na era do punitivismo: o exemplo privilegiado da aplicação da pena*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CASARA, Rubens R. R. *Processo penal do espetáculo: ensaios sobre o poder penal, a dogmática e o autoritarismo na sociedade brasileira*. Florianópolis: Empório do Direito, 2015.

CIANCI, Mirna; QUARTIERI, Rita. Indisponibilidade de Bens na Improbidade Administrativa - Aspectos processuais da Lei nº 8.429/92. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos; COSTA, Eduardo José da Fonseca; COSTA, Guilherme Recena (coord.). *Improbidade administrativa - aspectos processuais da Lei nº 8.429/92*. São Paulo: Atlas, 2013.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido R. *Teoria geral do processo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. Presunção de inocência civil: algumas reflexões no contexto brasileiro. *Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro*, Belo Horizonte, ano 25, n. 100, out./dez. 2017, p. 10. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=249054>. Acesso em: 22 jul. 2020.

COSTA, Guilherme Recena. Livre convencimento e standards de prova. In: YARSHELL, Flávio Luiz; ZUFELATO, Camilo (coord.). *40 anos da teoria geral do processo no Brasil: passado, presente e futuro*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 367-369.

DANTAS, Ingrid Cunha. Constitucionalismo democrático: sobre constituição, presunção de inocência e execução provisória da pena. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

DECLARAÇÃO dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789). 2016. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 10 jul. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito administrativo*. 30. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. E-book

DIAS, Maria Tereza Fonseca; GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. *(Re)Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

DIAS, Paulo Thiago Fernandes. *A adoção do adágio do in dubio pro societate na decisão de pronúncia: (in)constitucionalidade e (in)convencionalidade*. 2016. 183 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais, Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica, Porto Alegre, 2016.

DIAS, Paulo Thiago Fernandes; ZAGHLOUT, Sara Alacoque Guerra. A aplicação do *in dubio pro societate* nos feitos cíveis e criminais e o (des)prestígio à presunção de inocência. *Boletim do IBCCRIM*, São Paulo, n. 322, set. 2019. Disponível em: https://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/6403-A-aplicacao-do-in-dubio-pro-societate-nos-feitos-civeis-e-criminais-e-o-desprestigio-a-presuncao-de-inocencia. Acesso em: 5 out. 2020.

DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho, *Processo constitucional e Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Del Rei Editora, 2010.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. *Curso de Direito Processual Civil*. 5. ed. Salvador: Podivm, 2010. v. 2.

DUQUE, Marcelo Schenk; RAMOS, Rafael. Comentários ao art. 1º da Lei 13.655/2018. In: DUQUE, Marcelo Schenk; RAMOS, Rafael (org.). *Segurança jurídica na aplicação do Direito Público*. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 15-40.

DWORKIN, Ronald. *A raposa e o porco-espinho*. Justiça e valor. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Motivação judicial e ação de improbidade: a validade da decisão que acolhe ou rejeita a inicial e os meios de sua impugnação. *Fórum Administrativo - FA*, Belo Horizonte, ano 11, n. 125, jul. 2011. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=73947>. Acesso em: 18 jul. 2020.

FARIAS, Cristiano Chaves. ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil*. Salvador: JusPodivm, 2014. v. 2.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão*. Teoria do Garantismo Penal. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais -Thomson Reuters, 2010.

FERRARESI, Eurico. *Improbidade administrativa. Lei 8.429/1992 comentada*. Rio de Janeiro: Método, 2011.

FERRAZ, Luciano. Alteração da LINDB revoga parcialmente Lei de Improbidade Administrativa. *Revista Consultor Jurídico*, maio 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-10/interesse-publico-alteracao-lindb-revoga-parcialmente-lei-improbidade>. Acesso em 2 jul. 2020.

FERRAZ, Luciano. Alteração na LINDB e seus reflexos sobre a responsabilidade dos agentes públicos. *Revista Consultor Jurídico*, nov. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-nov-29/interesse-publico-lindb-questao-erro-grosseiro-decisao-tcu>. Acesso em 2 jul. 2020.

FERRAZ, Luciano. Ausência de duplo grau de jurisdição obrigatório nas ações de improbidade administrativa. *Revista Consultor Jurídico*, jan. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-30/interesse-publico-ausencia-duplo-grau-jurisdicao-obrigatorio-aco-es-improbidade>. Acesso em 3 out. 2020.

FERRAZ, Luciano. Entre os conceitos de ilegalidade e improbidade administrativa. *Revista Conjur*, jul. 2016. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2016-jul-07/interesse-publico-entre-conceitos-ilegalidade-improbidade-administrativa#_ftn1. Acesso em: 20 jun. 2019

FERRAZ, Luciano. Improbidade administrativa para primeiros e terceiros. *Revista Consultor Jurídico*, set. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-17/interesse-publico-improbidade-administrativa-primeiros-terceiros>. Acesso em 3 out. 2020.

FERRAZ, Luciano. A indisponibilidade de bens nas ações de improbidade e a (in)utilidade das leis. *Revista Consultor Jurídico*, ago. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-13/interesse-publico-indisponibilidade-bens-improbidade-inutilidade-leis>. Acesso em 3 out. 2020.

FISCHER, Douglas; PACELLI, Eugênio. *Comentários ao Código de Processo Penal e sua jurisprudência*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

FORTINI, Cristiana; HORTA, Bernardo Tinoco de Lima. O fim da improbidade por descumprimento de princípios e a Lei 13.655/18. *Revista Consultor Jurídico*, 1º out. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-01/interesse-publico-improbidade-descumprimento-principios-lei-1365518>. Acesso em: 2 out. 2020.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 3. ed. ver. e ampl. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

GIACOMOLLI, Nereu José. *O devido processo penal*. Abordagem conforme a Constituição Federal e o Pacto San José da Costa Rica. Cases da Corte Interamericana, do Tribunal Europeu e do STF. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GOMES FILHO, Antônio Magalhães. *Presunção de inocência e prisão cautelar*. São Paulo: Saraiva, 1991.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel (coord.). *Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade*. Equipe Gregório Assegra de Almeida... [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015, p. 83/84.

GOMES, Márcio Schlee. *Júri: limites constitucionais da pronúncia*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2010.

GRAU, Eros Roberto. *Por que tenho medo dos juízes: a interpretação/aplicação do direito e os princípios*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O direito administrativo do medo e a crise da ineficiência pelo controle. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/columnistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>. Acesso em: 1º jul. 2018.

GUIMARÃES, Stenio Henrique Sousa. *Lei de improbidade ao longo da nossa histórica tupiniquim*. Disponível em: <https://steniohenrique.jusbrasil.com.br/artigos/586188091/lei-de-improbidade-administrativa-ao-longo-da-nossa-historia-tupiniquim>. Acesso em: 1º jul. 2020.

HARGER, Marcelo. A utilização de conceitos de direito criminal para a interpretação da lei de improbidade. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 61, maio/jun. 2010. Disponível em: www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=67670. Acesso em: 22 jul. 2020.

HEINEN, Juliano; MAFFINI, Rafael. Análise acerca da aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (na redação dada pela Lei nº 13.655/2018) no que concerne à interpretação de normas de direito público: operações interpretativas e princípios gerais de direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 247/278, set./dez. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB: dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 13-41, nov. 2018.

KARAM, Maria Lúcia. *Liberdade, presunção de inocência e direito à defesa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 6. v. 5. (Coleção Escritos sobre a Liberdade).

KHALED JUNIOR, Salah Hassan; ROSA, Alexandre Morais da. *In dubio pro hell: profanando o sistema penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

LEONEL, Ricardo de Barros, *Manual do processo coletivo*. São Paulo: RT, 2002.

LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. Obrigatoriedade da ação penal pública e *in dubio pro societate* no Processo Penal brasileiro: repensando antigos mitos. *Derecho y Cambio Social*, n.º 58, out./dez. 2019.

LOPES JÚNIOR, Aury. *Introdução crítica ao processo penal: fundamentos da instrumentalidade penal*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

LOPES JÚNIOR, Aury. *Direito processual penal*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

LOPES JUNIOR, Aury. Teoria da Dissonância Cognitiva ajuda a compreender a imparcialidade do juiz. *Revista Consultor Jurídico* de 11 jul. 2014. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2014-jul-11/limite-penal-dissonancia-cognitiva-imparcialidade-juiz>. Acesso em: 4 out. 2020.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos; COSTA, Guilherme Recena. A prova e a responsabilidade de terceiros contratantes com o Poder Público na ação de improbidade Administrativa. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos; COSTA, Eduardo José da Fonseca; COSTA, Guilherme Recena (coord.). *Improbidade administrativa: aspectos processuais da Lei nº 8.429/92*. São Paulo: Malheiro, 2015, p. 365-366.

LUDWIG, Roberto José. A "decisão fundamentada" do art. 17, § 8º, da Lei de improbidade administrativa: um enfoque constitucional. In: SARLET, Ingo Wolfgang; LUDWIG, Roberto José (org.). *A proteção judicial da probidade pública e da sustentabilidade*. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2017. p. 148-170.

LUZ, Denise. *Direito administrativo sancionador judicializado: improbidade administrativa e devido processo – aproximações e distanciamentos do direito penal*. Curitiba: Juruá, 2014. *E-book*.

MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. O decisionismo jurídico de Carl Schmitt. *Lua Nova*, São Paulo, n. 32, p. 201-215, abr. 1994. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451994000100011&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 2 out. 2020.

MACHADO, Fabio Cardoso; MOTTA, Otávio Luiz Verdi. Indeferimento da inicial e rejeição liminar da ação de improbidade administrativa. In: LUCON, Paulo Henrique Santos; COSTA, Eduardo José da Fonseca; RECENA COSTA, Guilherme Recena (coord.). *Improbidade administrativa: aspectos processuais da Lei nº 8.429/92*. São Paulo: Atlas, 2004. p. 170-184.

MAFFINI, Rafael. Comentários ao art. 20 da LINDB. In: DUQUE, Marcelo Schenk; RAMOS, Rafael. *Segurança jurídica na aplicação do Direito Público*. Salvador: JusPodivm, 2019.

MAFFINI, Rafael. É inadmissível a responsabilidade objetiva na aplicação da Lei 8.429/1992, exigindo-se a presença de dolo nos casos dos arts. 9º e 11 (que coíbem o enriquecimento ilícito e o atentado aos princípios administrativos, respectivamente) e ao menos de culpa nos termos do art. 10, que censura os atos de improbidade por dano ao Erário. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; NOHARA, Irene Patrícia (coord.). *Teses jurídicas dos tribunais superiores*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, v. 2, n. 2, versão eletrônica.

MAFFINI, Rafael. *Elementos de Direito Administrativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

MAIA FILHO, Napoleão Nunes; OLIVEIRA, Mariana Costa de. *Direito sancionador: quatro temas das garantias do acusado na ação de improbidade administrativa (Lei 8.429/92)*. Fortaleza: Imprece, 2015.

MAIA FILHO, Napoleão Nunes. *A justa causa e outros temas atuais da ação de improbidade*: ensaio de Crítica Jurídica. Fortaleza: Curumim, 2017.

MAIA NETO, Cândido Furtado. Respeito às cláusulas pétreas e às garantias constitucionais-judiciais no processo penal. *Revista dos Tribunais*, v. 97, n. 867, p. 482-504, jan. 2008.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei nº 13.655/2018* (Lei da Segurança para Inovação Pública). Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Improbidade administrativa e inversão do ônus da prova. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 10, n. 42, out./dez. 2010. Disponível em: www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=70467. Acesso em: 22 jul. 2020.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Ilegalidade e abuso de poder na investigação policial e administrativa, na denúncia, e no ajuizamento de ação de improbidade administrativa, quando ausente uma justa causa. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional - A&C*, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 77-124, abr./jun. 2005.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *O limite da improbidade administrativa*: comentários à Lei nº 8.429/92. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MEDINA, José Miguel Garcia; GUIMARÃES, Rafael de Oliveira. O ônus da prova na ação de improbidade administrativa. São Paulo: RT, ano 97, v. 867, jan. 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de segurança e outras ações constitucionais*. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores.

MELCHIOR, Antonio Pedro; CASARA, Rubens R. R. *Teoria do processo penal brasileiro*: dogmática e crítica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. v. 1.

MODESTO, Paulo. O controle jurídico do comportamento ético da Administração Pública no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 209, jul. 1997.

MORAES, Maurício Zanoide de. *Presunção de inocência no processo penal brasileiro*: análise de sua estrutura normativa para a elaboração legislativa e para a decisão judicial. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; GARCIA, Flávio Amaral. A principiologia no Direito Administrativo Sancionador. *Revista Brasileira de Direito Público - RBDP*, Belo Horizonte, ano 11, n. 43 out./dez. 2013. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=98862>. Acesso em: 19 jul. 2020.

MUCCIO, Hidejalma. *Curso de Processo Penal*. 2. ed. São Paulo: Método, 2011.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da Nóbrega. Justa causa e *in dubio pro societate* nas ações de improbidade. *Revista Consultor Jurídico*, maio de 2020.

NEIVA, José Antonio Lisbôa, *Improbidade administrativa* – estudo sobre a demanda na ação de conhecimento e cautelar. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.

NERY JÚNIOR, Nelson. *Princípios do processo na Constituição Federal*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

NETTO, Luísa Cristina Pinto e. Breves reflexões sobre a Lei de Improbidade Administrativa à luz dos direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP*, Belo Horizonte, v. 2, n. 4, jan./abr. 2013. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=91215>. Acesso em: 17 jun. 2016.

NEVES, Marcelo. *Entre Hidra e Hércules: princípios e regras constitucionais*. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

NIEBUHR, Joel de Menezes; NIEBUHR, Pedro de Menezes. *Administração pública do medo*. Jota [on-line]. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/administracao-publica-do-medo-09112017>. Acesso em: 1º jul. 2018.

NOGUEIRA, Francisco Machado. *Interpretação constitucionalmente adequada do ônus probatório no processo penal à luz da presunção de inocência*. 2016. 119f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

NOGUEIRA, Rafael Fecury. *Pronúncia: valoração da prova e limites à motivação*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

NOHARA, Irene Patrícia. *LINDB: Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, hermenêutica e novos parâmetros ao Direito Público*. Curitiba: Juruá, 2018.

NOJIRI, Sergio. *O dever de fundamentar as decisões judiciais*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Júri: princípios constitucionais*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999, p. 94.

NUNES, Dierle José Coelho; BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. Processo constitucional: uma abordagem a partir dos desafios do estado democrático de direito. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*. Periódico da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ, v. IV, p. 240-266.

NUNES, Renata Cristina Vilela. Do dever de apreciação judicial das questões jurídicas arguidas pelas partes em face da teoria da processualidade democrática. 2012. 125f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

OLIVEIRA, Gustavo Justino; SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. *Justa causa e juízo de prelibação (admissibilidade) na ação de improbidade administrativa: proteção e preservação dos direitos e garantias dos requeridos frente à busca de maior eficiência judicial no combate à corrupção na era da Operação Lava Jato*. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3881760/mod_resource/content/0/Artigo25anosLIArevSinteseProfJustinoeProfSchieflerjul2017.pdf. Acesso em: 13 jul. 2018.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. *Curso de Processo Penal*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

OMMATI, José Emílio Medaur. *Uma teoria dos direitos fundamentais*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

OSÓRIO, Fábio Medina. Conceito de *in dubio pro societate* deve ser repensado à luz da justa causa. *Revista Consultor Jurídico*, jan. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-27/medina-osorio-in-dubio-pro-societate-repensado> Acesso em: 10 jul. 2018.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. *A proposta de lei da segurança jurídica na gestão do controle público e as pesquisas acadêmicas*. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/06/LINDB.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2020.

PAOLINELLI, Camilla Mattos. *O ônus da prova no processo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018. e-book.

PEREIRA, Flávio Henrique Unes. Ao bom ou ao mau agente público, a quem interessa a regulamentação da LINDB. Jota [on-line]. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/ao-bom-ou-ao-mau-agente-publico-a-quem-interessa-a-regulamentacao-da-lindb-15062019>. Acesso em: 2 jul. 2020.

PEREIRA, Flávio Henrique Unes; CAMMAROSANO, Márcio. Improbidade administrativa e a jurisprudência do STJ. *Revista CEJ*. Brasília, Ano XVII, n. 61, p. 115-121, set./dez. 2013. Disponível em: http://capa.tre-rs.gov.br/arquivos/CAMMAROSANO_improbidade.pdf. Acesso em: 05 out. 2020.

PEREIRA, Flávio Henrique Unes. MAIA, Raphael Rocha de Souza. A inconstitucionalidade da ‘violação a princípios’ como improbidade administrativa. Jota [on-line]. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-inconstitucionalidade-da-violacao-a-principios-como-improbidade-administrativa-18082019>. Acesso em: 6 ago. 2020.

PEREIRA, Márcio Ferreira Rodrigues. Acusar ou não acusar? *In dubio pro societate* é (?) a solução. Uma perversa forma de lidar com a dúvida no processo penal brasileiro. *Revista Síntese de Direito Penal e Processual Penal*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, abr./maio 2000.

PEREZ, Marcos Augusto. *Controle da Administração Pública no Brasil: um breve resumo do tema*. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/noticias/control-da-administracao-publica-no-brasil-um-breve-resumo-do-tema/>. Acesso em: 1º jul. 2020.

PINHO, Ana Cláudia Bastos de; GOMES, Marcus Alan de Melo. Impronúncia: uma nódoa inquisitiva no processo penal. In: PINHO, Ana Cláudia Bastos de; GOMES, Marcus Alan de Melo (org.). *Ciências Criminais: articulações críticas em torno dos 20 anos da Constituição da República*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

PITOMBO, Sérgio Marcos de Moraes. Pronúncia e o *in dubio pro societate*. In: PIERANGELLI, José Henrique (coord.). *Direito criminal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. v. 4.

PRADO, Geraldo. *Prova penal e sistema de controles epistêmicos: a quebra da cadeia de custódia das provas obtidas por métodos ocultos*. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

RANGEL, Paulo. *Tribunal do júri: visão linguística, histórica, social e jurídica*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

RODRÍGUEZ, Víctor Gabriel. *Argumentação jurídica, técnicas de persuasão e lógica informal*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

SANTOS, Carlos Frederico Brito. *Improbidade Administrativa - reflexões sobre a Lei 8.429/92*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SHOPENHAUER, Arthur. *Como vencer um debate sem precisar ter razão em 38 estratégias: estratégia erística*. Tradução: Daniela Caldas e Olavo de Carvalho. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da; COSTA, Susana Henriques da (coord.). *A eficácia do sistema jurídico de prevenção e combate à improbidade administrativa*. Relatório de Pesquisa apresentado ao Ministério da Justiça/ PNUD, no projeto “Pensando o Direito”. Série Pensando o Direito, Brasília, n. 34, mar. 2011, p. 77. Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/34Pensando_Direito1.pdf. Acesso em: 15 jan. 2021.

SILVEIRA, Rafael Barros Bernardes da. *Emergência penal e garantias do Estado Constitucional de Direito: estudo sobre uma insuperável contradição do ordenamento jurídico brasileiro*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

SIMÃO, Calil. *Improbidade administrativa. Teoria e Prática*. 2. ed. Leme: J. H. Mizuno, 2014.

STEIN, Ana Carolina Fillipon. *O juízo da pronúncia e seus dilemas probatórios: a (im)possibilidade de coexistência entre indícios suficientes de autoria, presunção de inocência e in dubio pro societate*. 2017. 164 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais, Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica, Porto Alegre, 2017, p. 25-26).

SUNDFELD, Carlos Ari. *Chega de axé no direito administrativo*. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/01/artigos-carlos-ari-sundfeld-chega-de-axe-no-direito-administrativo.pdf>. Acesso em: 1º jul. 2018.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para céticos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SUNFELD, Carlos Ari; GIACOMUZZI, José Guilherme. O espírito da Lei nº 13.655/2018: impulso realista para a segurança jurídica no Brasil. *Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, Belo Horizonte, ano 16, n. 62, p. 39-41, abr./jun. 2018.

SZKLARZ, Eduardo. *Nazismo: o lado negro da história*. São Paulo: [s.n.], 2014.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. *Curso de direito processual penal*. 8. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2013.

THEODORO JÚNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. *Novo CPC - fundamentos e sistematização*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Código de Processo Civil anotado*. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. [recurso online].

TOLENTINO, Lorena Souto. *Do ônus da prova à luz do processo penal democrático*. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais Belo Horizonte, 2019.

TORNAGHI, Hélio. *Curso de processo penal*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. 2 v.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo penal volume I*. 34. ed. rev. e de acordo com a Lei 12.403/2011. São Paulo: Saraiva, 2012.

VASCONCELLOS, Marcos de; ROVER, Tadeu. Juízes pedem veto a artigo que traz regras para fundamentação de decisões. *Revista Consultor Jurídico*, 15 mar. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-mar-04/juizes-pedem-veto-artigo-cpc-exige-fundamentacao>. Acesso em: 9 out. 2020.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. PIERANGELI, José Henrique. Manual de direito penal brasileiro: parte geral. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

ZUFELATO, Camilo. A presença de indícios de cometimento de atos ímprobos autoriza o recebimento fundamentado da petição inicial nos termos do art. 17, §§ 7º, 8º e 9º, da Lei 8.429/1992, devendo prevalecer, no juízo preliminar, o princípio do *in dubio pro societate*. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; NOHARA, Irene Patrícia. *Teses jurídicas dos tribunais superiores*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, v. 2, n. 2, versão eletrônica.

ZVEIBIL, Daniel Guimarães. O arbítrio palavrado no processo penal. Breve ensaio sobre a pronúncia e o *in dubio pro societate*. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, ano 16, n. 74, p. 281-298, set./out. 2008.

APÊNDICE A – ACÓRDÃOS CONSULTADOS NO STJ

Dados processuais								Elementos a serem analisados no acórdão							
Número do processo	Relator(a) do acórdão	Turma	Data de publicação	Data de julgamento	Divergência (sim ou não)	Decisão do tribunal de piso (Recebimento ou Rejeição)	Decisão do STJ (recebimento ou Rejeição)	Óbices à análise dos indícios (Não ou Súmula)	Justa causa (sim ou não)	Presunção de inocência (sim ou não)	Enquadramento na LIA (art. 9, 10, 10-A, 11 ou não menciona)	Dever de motivação (sim ou não)	LINDB (sim ou não)	Indisponibilidade de bens (sim ou não)	Consequências práticas (sim ou não)
REsp 1645638	Herman Benjamin	2ª Turma	12/05/2017	02/05/2017	Não	Recebimento	Recebimento	Súmula 7	Não	Não	Não menciona	Não	Não	Não	Não
<u>AgInt no AREsp 782095</u>	Francisco Falcão	2ª Turma	26/06/2017	20/06/2017	Não	Recebimento	Recebimento	Sumula 7	Não	Não	Não menciona	Sim	Não	Não	Não
REsp 1517012	Herman Benjamin	2ª Turma	10/08/2017	27/06/2017	Sim	Recebimento	Recebimento	Sumula 7	Não	Não	9, 10 e 11	Sim	Não	Não	Não
REsp 1666454	Herman Benjamin	2ª Turma	30/06/2017	27/06/2017	Não	Recebimento	Recebimento	Sumula 7	Sim	Não	10 e 11	Sim	Não	Não	Não
<u>AgInt no AREsp 295527</u>	Gurgel Faria	1ª Turma	20/09/2017	15/08/2017	Sim	Recebimento	Recebimento	Não	Não	Não	11	Não	Não	Não	Não
REsp 1666029	Herman Benjamin	2ª Turma	09/10/2017	19/09/2017	Não	Recebimento	Recebimento	Sumula 7	Não	Não	Não menciona	Não	Não	Não	Não
<u>AgInt no AREsp 1097733</u>	Assusete Magalhães	2ª Turma	06/10/2017	26/09/2017	Não	Recebimento	Recebimento	Súmula 7	Não	Não	11	Não	Não	Não	Não
REsp 1563455	Og Fernandes	2ª Turma	11/10/2017	03/10/2017	Não	Recebimento	Recebimento	Súmula 7	Não	Não	Não menciona	Não	Não	Não	Não
REsp 1333744	Mauro Campbell	2ª Turma	30/10/2017	24/10/2017	Não	Recebimento	Recebimento	Sumula 7	Não	Não	10 e 11	Não	Não	Não	Não
<u>AgInt no Resp 1528837</u>	Francisco Falcão	2ª Turma	30/10/2017	24/10/2017	Não	Rejeição	Recebimento	Não	Não	Não	10 e 11	Não	Não	Não	Não
<u>AgInt no REsp 858446</u>	Sérgio Kukina	1ª Turma	02/02/2018	12/12/2017	Sim	Recebimento	Recebimento	Não	Não	Não	Não menciona	Sim	Não	Não	Não
<u>AgInt no AREsp 1569184</u>	Sérgio Kukina	1ª Turma	02/02/2018	12/12/2017	Sim	Rejeição	Recebimento	Não	Não	Não	11	Não	Não	Não	Não
<u>AgInt no REsp 1471776</u>	Sérgio Kukina	1ª Turma	09/02/2018	06/02/2018	Não	Rejeição	Rejeição	Não	Sim	Não	Não menciona	Não	Não	Não	Não
<u>AgInt no REsp 1635854</u>	Regina Helena	1ª Turma	20/02/2018	08/02/2018	Não	Rejeição	Rejeição	Não	Sim	Não	9 e 11	Não	Não	Não	Não
<u>AgRg no REsp 1495755</u>	Sérgio Kukina	1ª Turma	05/03/2018	20/02/2018	Não	Rejeição	Recebimento	Não	Não	Não	11	Não	Não	Não	Não
<u>AgInt no REsp 1600528</u>	Francisco Falcão	2ª Turma	12/03/2018	06/03/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Sumula 7	Não	Não	Não menciona	Sim	Não	Não	Não
<u>AgInt nos EDcl no REsp 1596890</u>	Herman Benjamin	2ª Turma	24/05/2018	03/04/2018	Não	Rejeição	Recebimento	Não	Não	Não	Não menciona	Não	Não	Não	Não
<u>AgRg no AREsp 519965</u>	Sérgio Kukina	1ª Turma	13/04/2018	03/04/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	Não	Não menciona	Sim	Não	Não	Não
REsp 1724825	Herman Benjamin	2ª Turma	19/11/2018	08/05/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Sumula 7	Não	Não	9 a 11	Não	Não	Não	Não
<u>AgInt no</u>	Og	2ª Turma	25/05/2018	15/05/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Sumula 7	Não	Não	Não menciona	Não	Não	Não	Não

<u>AREsp</u> 1146426	Fernandes	Turma														
<u>AgInt no</u> <u>AREsp</u> 1180235	Assusete Magalhães	2ª Turma	24/05/2018	17/05/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Sumula 7	Sim	Não	Não menciona	Sim	Não	Não	Não	
<u>AgInt no REsp</u> <u>1606709</u>	Francisco Falcão	2ª Turma	22/06/2018	19/06/2018	Não	Rejeição	Recebimento	Não	Não	Não	11	Não	Não	Não	Não	
<u>AgInt no</u> <u>AREsp</u> 826883	Sérgio Kukina	1ª Turma	09/08/2018	26/06/2018	Sim	Recebimento	Recebimento	Não	Não	Não	Não menciona	Não	Não	Não	Não	
<u>AgInt no</u> <u>AREsp</u> 986617	Sérgio Kukina	1ª Turma	02/08/2018	26/06/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	Não	Não menciona	Não	Não	Não	Não	
<u>AgInt no</u> <u>AREsp</u> 952487	Sérgio Kukina	1ª Turma	18/09/2018	02/08/2018	Sim	Rejeição	Recebimento	Não	Não	Não	Não menciona	Não	Não	Não	Não	
<u>AgInt no</u> <u>AREsp</u> 1220029	Assusete Magalhães	2ª Turma	28/08/2018	21/08/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Sumula 7	Não	Não	10 e 11	Sim	Não	Não	Não	
<u>REsp</u> 1567026	Francisco Falcão	2ª Turma	27/08/2018	21/08/2018	Não	Rejeição	Recebimento	Não	Não	Não	11	Sim	Não	Não	Não	
<u>REsp</u> 1725848	Herman Benjamin	2ª Turma	17/12/2018	06/09/2018	Não	Rejeição	Recebimento	Não	Não	Não	11	Não	Não	Não	Não	
<u>REsp</u> 1749057	Herman Benjamin	2ª Turma	17/12/2018	06/09/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Súmula 7	Não	Não	10	Sim	Não	Não	Não	
<u>AgInt no REsp</u> <u>1677792</u>	Mauro Campbell	2ª Turma	21/09/2018	18/09/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Súmula 7	Não	Não	9, 10 e 11	Não	Não	Não	Não	
<u>AgInt no</u> <u>REsp</u> 1658625	Gurgel Faria	1ª Turma	12/11/2018	20/09/2018	Não	Rejeição	Rejeição	Sumula 7	Não	Não	Não menciona	Sim	Não	Não	Sim	
<u>AgInt no REsp</u> <u>1719459</u>	Francisco Falcão	2ª Turma	28/09/2018	25/09/2018	Não	Rejeição	Recebimento	Não	Não	Não	Não menciona	Não	Não	Não	Não	
<u>AgInt no</u> <u>AREsp</u> 1213358	Og Fernandes	2ª Turma	31/10/2018	23/10/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Sumula 7	Não	Não	Não menciona	Sim	Não	Não	Não	
<u>AgInt no</u> <u>AREsp</u> 674441	Gurgel Faria	1ª Turma	07/12/2018	06/11/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Sumula 7	Não	Não	10 e 11	Não	Não	Não	Não	
<u>AgInt no</u> <u>AREsp</u> 1274653	Assusete Magalhães	2ª Turma	21/11/2018	13/11/2018	Não	Rejeição	Recebimento	Não	Sim	Não	10 e 11	Não	Não	Não	Não	
<u>REsp</u> 1663430	Benedito Gonçalves	1ª Turma	11/12/2018	04/12/2018	Não	Recebimento	Rejeição	Não	Sim	Não	10	Não	Não	Não	Não	
<u>AgInt no REsp</u> <u>1749669</u>	Regina Helena	1ª Turma	20/02/2019	06/12/2018	Sim	Recebimento	Recebimento	Não	Sim	Não	Não menciona	Não	Não	Não	Não	
<u>REsp</u> 1773034	Herman Benjamin	2ª Turma	17/12/2018	06/12/2018	Não	Rejeição	Recebimento	Não	Não	Não	9 e 11	Não	Não	Não	Não	
<u>AgInt no REsp</u> <u>1742600</u>	Herman Benjamin	2ª Turma	15/03/2019	07/02/2019	Não	Recebimento	Recebimento	Sumula 7	Não	Não	10 e 11	Não	Não	Não	Não	
<u>AgInt no REsp</u> <u>1756828</u>	Regina Helena	1ª Turma	15/03/2019	07/02/2019	Sim	Rejeição	Recebimento	Não	Sim	Não	11	Não	Não	Não	Não	
<u>AgInt no REsp</u> <u>1746718</u>	Francisco Falcão	2ª Turma	26/02/2019	19/02/2019	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	Não	10	Sim	Não	Não	Não	
<u>AgInt no</u> <u>AREsp</u> 961744	Sérgio Kukina	1ª Turma	03/04/2019	21/02/2019	Sim	Recebimento	Anulação	Não	Não	Não	10 e 11	Sim	Não	Não	Sim	
<u>AgInt no</u> <u>AREsp</u> 739451	Benedito Gonçalves	1ª Turma	26/03/2019	26/02/2019	Sim	Recebimento	Recebimento	Sumula 7	Sim	Não	9	Sim	Não	Não	Não	
<u>AgInt no</u> <u>AREsp</u>	Gurgel Faria	1ª Turma	16/04/2019	02/04/2019	Sim	Recebimento	Recebimento	Sumula 7	Não	Não	9, 10 e 11	Não	Não	Não	Não	

1149211																
<u>AgInt no AREsp</u>	Francisco Falcão	2ª Turma	12/04/2019	09/04/2019	Não	Rejeição	Recebimento	Não	Não	Não	Não menciona	Não	Não	Sim	Não	
<u>AgInt no AREsp</u>	Francisco Falcão	2ª Turma	15/04/2019	09/04/2019	Não	Rejeição	Recebimento	Não	Não	Não	11	Não	Não	Não	Não	
<u>REsp 1792294</u>	Herman Benjamin	2ª Turma	31/05/2019	11/04/2019	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	Não	11	Sim	Não	Não	Não	

APÊNDICE B – ACÓRDÃOS CONSULTADOS NO TJMG

Dados processuais						Elementos a serem analisados no acórdão							Se houver sentença		Se houver apelação	
Número do processo	Relator(a)	Câmara	Data de julgamento	Data de publicação	Divergência	Decisão do juiz de piso (recebimento ou rejeição)	Decisão do TJMG (recebimento ou rejeição)	Justa causa (sim ou não)	Presunção de inocência (sim ou não)	Enquadramento na LIA (art. 9, 10, 10-A, 11 ou não menciona)	Dever de motivação (sim ou não)	Indisponibilidade de bens (sim ou não)	Consequência da decisão (sim ou não)	Dilação probatória (sim ou não)	Procedência ou improcedência	Procedência ou improcedência
1.0512.15.005643-4/001	Judimar Biber	3ª Câmara	27/04/2017	23/05/2017	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	Não menciona	Sim	Não	Não	Não	Procedente	Não se aplica
1.0382.15.001892-9/002	Gilson Lemes	8ª Câmara	07/07/2017	28/07/2017	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	Não menciona	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0382.15.001892-9/001	Gilson Lemes	8ª Câmara	07/07/2017	28/07/2017	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	Não menciona	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0476.16.000647-6/001	Albergaria Costa	3ª Câmara	13/07/2017	08/08/2017	Não	Rejeição	Recebimento	Não	Não	11	Não	Não	Não	Não	Improcedente	Procedente
1.0000.16.055938-1/001	Angela Rodrigues	8ª Câmara	13/07/2017	07/08/2017	Não	Recebimento	Rejeição	Não	Não	11	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0620.16.001997-7/001	Renato Dresch	4ª Câmara	20/07/2017	25/07/2017	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	10 e 11	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0476.15.000810-2/001	Peixoto Henriques	7ª Câmara	08/08/2017	14/08/2017	Não	Rejeição	Recebimento	Sim	Não	11	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0476.15.000573-6/001	Afrânio Vilela	2ª Câmara	22/08/2017	01/09/2017	Sim	Rejeição	Rejeição	Sim	Não	10	Não	Não	Sim	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0555.15.001995-1/001	Correia Junior	6ª Câmara	22/08/2017	01/09/2017	Não	Rejeição	Recebimento	Sim	Não	11	Não	Não	Não	Não	Procedente	Não se aplica
1.0388.16.002256-1/002	Áurea Brasil	5ª Câmara	14/09/2017	26/09/2017	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	9 e 11	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0012.16.000492-0/003	Raimundo Messias	2ª Câmara	04/10/2017	11/10/2017	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	Não menciona	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0090.15.002827-3/002	Angela Rodrigues	8ª Câmara	19/10/2017	30/10/2017	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	11	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0775.13.002562-7/001	Angela Rodrigues	8ª Câmara	19/10/2017	30/10/2017	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	11	Não	Não	Não	Sim	Improcedente	Não se aplica
1.0701.15.037658-3/001	Afrânio Vilela	2ª Câmara	07/11/2017	17/11/2017	Não	Rejeição	Recebimento	Sim	Não	11	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0481.14.012216-1/001	Peixoto Henriques	7ª Câmara	05/12/2017	07/12/2017	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	10	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0439.16.004353-5/001	Marcelo Rodrigues	2ª Câmara	31/01/2018	08/02/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	Não menciona	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0026.16.005215-0/001	Armando Freire	1ª Câmara	06/02/2018	21/02/2018	Sim	Recebimento	Recebimento	Não	Não	11	Não	Não	Não	Sim	Improcedente	Não se aplica
1.0480.14.002923-6/006	Adriano Carneiro	3ª Câmara	08/02/2018	13/03/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Sim	Não	Não menciona	Sim	Sim	Não	Sim	Improcedente	Não se aplica
1.0155.16.000615-3/001	Carlos Levenhagen	5ª Câmara	09/02/2018	21/02/2018	Não	Rejeição	Recebimento	Não	Não	11	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0027.13.039465-6/003	Angela Rodrigues	8ª Câmara	23/02/2018	05/03/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	10 e 11	Sim	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0027.13.039465-6/002	Angela Rodrigues	8ª Câmara	23/02/2018	05/03/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	10 e 11	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0073.15.005151-1/001	Gilson Lemes	8ª Câmara	01/03/2018	12/03/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	Não menciona	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0570.17.000685-4/001	Washington Ferreira	1ª Câmara	03/04/2018	12/04/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	11	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica

1.0338.12.011707-6/007	Alice Birchal	7ª Câmara	10/04/2018	18/04/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	11	Sim	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0239.15.002262-6/003	Armando Freire	1ª Câmara	11/04/2018	19/04/2018	Sim	Recebimento	Recebimento	Não	Não	10	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0512.08.058064-4/001	Renato Dresch	4ª Câmara	19/04/2018	24/04/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	10	Não	Não	Não	Sim	Procedente	Não se aplica
1.0710.16.001421-7/004	Angela Rodrigues	8ª Câmara	19/04/2018	30/04/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Sim	Não	Não menciona	Sim	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0710.16.001421-7/003	Angela Rodrigues	8ª Câmara	19/04/2018	30/04/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	Não menciona	Sim	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0231.14.040743-9/001	Angela Rodrigues	8ª Câmara	26/04/2018	14/05/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	10 e 11	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0710.16.002369-7/003	Armando Freire	1ª Câmara	15/05/2018	24/05/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	10 e 11	Sim	Não	Não	Sim	Procedente	Improcedente
1.0394.12.005949-5/005	Armando Freire	1ª Câmara	15/05/2018	24/05/2018	Sim	Recebimento	Anulação	Não	Não	Não menciona	Sim	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0710.16.002369-7/002	Armando Freire	1ª Câmara	15/05/2018	24/05/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	10 e 11	Sim	Não	Não	Sim	Procedente	Improcedente
1.0713.14.002083-3/003	Carlos Roberto	8ª Câmara	24/05/2018	07/06/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	Não menciona	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0000.18.012558-5/001	Afrânio Vilela	2ª Câmara	19/06/2018	20/06/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	10	Sim	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0472.17.002230-6/001	Judimar Biber	3ª Câmara	21/06/2018	03/07/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	Não menciona	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0528.14.001118-0/003	Áurea Brasil	5ª Câmara	21/06/2018	26/06/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	11	Não	Não	Não	Sim	Improcedente	Não se aplica
1.0476.16.001268-0/001	Albergaria Costa	3ª Câmara	28/06/2018	10/07/2018	Não	Rejeição	Recebimento	Não	Não	11	Não	Não	Não	Sim	Improcedente	Não se aplica
1.0027.14.032978-3/008	Elias Camilo	3ª Câmara	05/07/2018	17/07/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	Não menciona	Não	Sim	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0476.17.000586-4/001	Áurea Brasil	5ª Câmara	26/07/2018	31/07/2018	Não	Rejeição	Recebimento	Não	Não	Não menciona	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0476.17.001183-9/001	Jair Varão	3ª Câmara	02/08/2018	21/08/2018	Não	Rejeição	Recebimento	Não	Não	10	Não	Não	Não	Sim	Improcedente	Não se aplica
1.0693.15.012849-6/002	Judimar Biber	3ª Câmara	02/08/2018	21/08/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	Não menciona	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0521.17.003796-9/001	Adriano Carneiro	3ª Câmara	02/08/2018	21/08/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Sim	Não	10 e 11	Não	Sim	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0382.16.000299-6/003	Sandra Fonseca	6ª Câmara	07/08/2018	20/08/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	Não menciona	Não	Não	Sim	Informação insuficiente	Procedente	Não se aplica
1.0476.16.001400-9/001	Caetano Lopes	2ª Câmara	14/08/2018	28/08/2018	Não	Rejeição	Recebimento	Não	Não	Não menciona	Não	Não	Não	Sim	Improcedente	Não se aplica
1.0231.15.014840-2/001	Peixoto Henriques	7ª Câmara	21/08/2018	27/08/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	Não menciona	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0472.14.004802-7/002	Renato Dresch	4ª Câmara	13/09/2018	18/09/2018	Sim	Recebimento	Recebimento	Não	Não	10 e 11	Não	Sim	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0472.14.004802-7/001	Renato Dresch	4ª Câmara	13/09/2018	18/09/2018	Sim	Recebimento	Recebimento	Não	Não	10 e 11	Não	Sim	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0710.13.002145-8/001	Lilian Maciel	8ª Câmara	14/09/2018	01/10/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	Não menciona	Não	Não	Não	Sim	Procedente	Procedente
1.0123.16.001390-0/001	Gilson Lemes	8ª Câmara	14/09/2018	01/10/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	11	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0400.12.004182-9/001	Washington Ferreira	1ª Câmara	26/09/2018	02/10/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Sim	Não menciona	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0338.17.002065-9/001	Ana Paula Caixeta	4ª Câmara	04/10/2018	09/10/2018	Não	Rejeição	Recebimento	Não	Não	9, 10 e 11	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0720.16.005861-9/001	Judimar Biber	3ª Câmara	18/10/2018	30/10/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	11	Não	Não	Não	Sim	Improcedente	Improcedente

1.0713.16.008046-9/005	Angela Rodrigues	8ª Câmara	18/10/2018	12/11/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Sim	Não	10 e 11	Sim	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0000.18.073268-7/001	Albergaria Costa	3ª Câmara	25/10/2018	29/10/2018	Não	Rejeição	Recebimento	Não	Não	11	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0105.16.018669-5/001	Alice Birchal	7ª Câmara	30/10/2018	07/11/2018	Não	Rejeição	Recebimento	Não	Não	11	Não	Não	Não	Informação insuficiente	Improcedente	Não se aplica
1.0400.15.003269-8/001	Alice Birchal	7ª Câmara	30/10/2018	07/11/2018	Não	Rejeição	Rejeição	Não	Não	11	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0476.15.000794-8/001	Peixoto Henriques	7ª Câmara	30/10/2018	07/11/2018	Não	Rejeição	Recebimento	Sim	Não	11	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0382.15.007024-3/002	José Eustáquio	5ª Câmara	30/10/2018	07/11/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	10	Sim	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0382.15.007024-3/001	José Eustáquio	5ª Câmara	30/10/2018	07/11/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	10	Sim	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0689.17.000030-1/001	José Eustáquio	5ª Câmara	30/10/2018	07/11/2018	Não	Rejeição	Recebimento	Não	Não	11	Não	Não	Não	Informação insuficiente	Improcedente	Não se aplica
1.0035.17.012323-2/002	Renato Dresch	4ª Câmara	08/11/2018	13/11/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	9,10 e 11	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0028.16.002872-7/001	Carlos Levenhagen	5ª Câmara	08/11/2018	12/11/2018	Não	Recebimento	Rejeição	Não	Não	11	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0003.17.004544-1/001	Ana Paula Caixeta	4ª Câmara	22/11/2018	27/11/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	9,10 e 11	Sim	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0261.17.014252-3/001	Gilson Lemes	8ª Câmara	23/11/2018	14/12/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	11	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0405.17.001416-2/002	Alice Birchal	7ª Câmara	11/12/2018	14/12/2018	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	Não menciona	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0000.18.093446-5/001	Sandra Fonseca	6ª Câmara	29/01/2019	06/02/2019	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	Não menciona	sim	Não	Não	Sim	Procedente	Não se aplica
1.0280.18.000451-5/001	Fábio Torres	8ª Câmara	07/02/2019	18/02/2019	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	Não menciona	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0476.17.001422-1/001	Peixoto Henriques	7ª Câmara	19/02/2019	25/02/2019	Não	Rejeição	Recebimento	Sim	Não	11	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0243.17.002860-5/001	Elias Camilo	3ª Câmara	21/02/2019	01/03/2019	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	11	Sim	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0123.16.004371-7/001	Judimar Biber	3ª Câmara	21/02/2019	01/03/2019	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	Não menciona	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0134.14.018135-2/002	Elias Camilo	3ª Câmara	21/02/2019	01/03/2019	Não	Rejeição	Recebimento	Não	Não	11	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0000.17.104525-5/003	Baeta Neves	2ª Câmara	12/03/2019	13/03/2019	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	10	Sim	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0080.17.000308-3/002	Correia Junior	6ª Câmara	12/03/2019	22/03/2019	Não	Rejeição	Recebimento	Não	Não	Não menciona	Não	Sim*	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0261.16.008614-4/002	Peixoto Henriques	7ª Câmara	09/04/2019	16/04/2019	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	10	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.0000.18.104475-1/001	Ana Paula Caixeta	4ª Câmara	25/04/2019	25/04/2019	Não	Recebimento	Recebimento	Não	Não	11	Não	Não	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica

Fonte: Dados da pesquisa.

APÊNDICE C – TABELAS QUE ORIGINARAM OS GRÁFICOS

Tabela 1 - Resultado do julgamento dos recursos envolvendo ações de improbidade pelo STJ (recebimento ou rejeição da ação de improbidade ou anulação da decisão da origem)			
Resultado do recurso	Quantidade de acórdãos	Percentual de acórdãos	Detalhes dos acórdãos
Recebimento da ação de improbidade	42	85%	REsp 1645638, AgInt no AREsp 782095, REsp 1517012, REsp 1666454, AgInt no AREsp 295527, REsp 1666029, AgInt no AREsp 1097733, REsp 1563455, REsp 1333744, AgInt no REsp 1528837, AgInt no REsp 858446, AgInt no AREsp 1569184, AgRg no REsp 1495755, AgInt no REsp 1600528, AgInt nos EDcl no REsp 1596890, AgRg no AREsp 519965, REsp 1724825, AgInt no AREsp 1146426, AgInt no AREsp 1180235, AgInt no REsp 1606709, AgInt no AREsp 826883, AgInt no AREsp 986617, AgInt no AREsp 952487, AgInt no AREsp 1220029, REsp 1567026, REsp 1725848, REsp 1749057, AgInt no REsp 1677792, AgInt no REsp 1719459, AgInt no AREsp 1213358, AgInt no AREsp 674441, AgInt no AREsp 1274653, AgInt no REsp 1749669, REsp 1773034, AgInt no REsp 1756828, AgInt no REsp 1746718, AgInt no AREsp 739451, AgInt no AREsp 1149211, AgInt no AREsp 1305372, AgInt no AREsp 1308103, REsp 1792294
Rejeição da ação de improbidade	4	9%	AgInt no REsp 1471776, AgInt no REsp 1635854, AgInt no REsp 1658625, REsp 1663430
Anulação da decisão da 1ª instância	1	2%	AgInt no AREsp 961744

Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 2 - Análise da justa causa para recebimento das ações de improbidade pelo STJ			
Análise da justa causa	Quantidade de acórdãos	Percentual de acórdãos	Detalhes dos acórdãos
Não analisa justa causa para ação de improbidade	38	81%	REsp 1645638, AgInt no AREsp 782095, REsp 1517012, AgInt no AREsp 295527, REsp 1666029, AgInt no AREsp 1097733, REsp 1563455, REsp 1333744, AgInt no REsp 1528837, AgInt no REsp 858446, AgInt no AREsp 1569184, AgRg no REsp 1495755, AgInt no REsp 1600528, AgInt nos EDcl no REsp 1596890, AgRg no AREsp 519965, REsp 1724825, AgInt no AREsp 1146426, AgInt no REsp 1606709, AgInt no AREsp 826883, AgInt no AREsp 986617, AgInt no AREsp 952487, AgInt no AREsp 1220029, REsp 1567026, REsp 1725848, REsp 1749057, AgInt no REsp 1677792, AgInt no REsp 1658625, AgInt no REsp 1719459, AgInt no AREsp 1213358, AgInt no AREsp 674441, REsp 1773034, AgInt no REsp 1742600, AgInt no REsp 1746718, AgInt no AREsp 961744, AgInt no AREsp 1149211, AgInt no AREsp 1305372, AgInt no AREsp 1308103, REsp 1792294
Analisa justa causa para ação de improbidade	9	19%	REsp 1666454, AgInt no REsp 1471776, AgInt no REsp 1635854, AgInt no AREsp 1180235, AgInt no AREsp 1274653, REsp 1663430, AgInt no REsp 1749669, AgInt no REsp 1756828, AgInt no AREsp 739451

Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 3 – Aplicação da Súmula 7/STJ pelo STJ nos recursos a fase preliminar das ações de improbidade			
Utilização da Súmula 7/STJ	Quantidade de acórdãos	Percentual de acórdãos	Detalhes dos acórdãos
Não utiliza da Súmula 7/STJ	26	55%	AgInt no AREsp 295527, AgInt no Resp 1528837, AgInt no REsp 858446, AgInt no AREsp 1569184, AgInt no REsp 1471776, AgInt no REsp 1635854, AgRg no REsp 1495755, AgInt nos EDcl no REsp 1596890, AgRg no AREsp 519965, AgInt no REsp 1606709, AgInt no AREsp 826883, AgInt no AREsp 986617, AgInt no AREsp 952487, REsp 1567026, REsp 1725848, AgInt no REsp 1719459 , AgInt no AREsp 1274653, REsp 1663430, AgInt no REsp 1749669, REsp 1773034, AgInt no REsp 1756828, AgInt no REsp 1746718, AgInt no AREsp 961744, AgInt no AREsp 1305372, AgInt no AREsp 1308103, REsp 1792294
Utiliza óbice pela Súmula 7/STJ para manter recebimento da inicial	20	43%	REsp 1645638, AgInt no AREsp 782095, REsp 1517012, REsp 1666454, REsp 1666029, AgInt no AREsp 1097733, REsp 1563455, REsp 1333744, AgInt no REsp 1600528, REsp 1724825, AgInt no AREsp 1146426, AgInt no AREsp 1180235, AgInt no AREsp 1220029, REsp 1749057, AgInt no REsp 1677792, AgInt no AREsp 1213358, AgInt no AREsp 674441, AgInt no REsp 1742600, AgInt no AREsp 739451, AgInt no AREsp 1149211
Utiliza óbice pela Súmula 7/STJ para manter rejeição da inicial	1	2%	AgInt no REsp 1658625

Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 4 - Resultado do julgamento dos recursos envolvendo ações de improbidade pelo TJMG (recebimento ou rejeição da ação de improbidade ou anulação da decisão da origem)			
Resultado do recurso	Quantidade de acórdãos	Percentual de acórdãos	Detalhes dos acórdãos
Recebimento da ação de improbidade	70	93%	1.0512.15.005643-4/001, 1.0382.15.001892-9/002, 1.0382.15.001892-9/001, 1.0476.16.000647-6/001, 1.0620.16.001997-7/001, 1.0476.15.000810-2/001, 1.0555.15.001995-1/001, 1.0388.16.002256-1/002, 1.0012.16.000492-0/003, 1.0090.15.002827-3/002, 1.0775.13.002562-7/001, 1.0701.15.037658-3/001, 1.0481.14.012216-1/001, 1.0439.16.004353-5/001, 1.0026.16.005215-0/001, 1.0480.14.002923-6/006, 1.0155.16.000615-3/001, 1.0027.13.039465-6/003, 1.0027.13.039465-6/002, 1.0073.15.005151-1/001, 1.0570.17.000685-4/001, 1.0338.12.011707-6/007, 1.0239.15.002262-6/003, 1.0512.08.058064-4/001, 1.0710.16.001421-7/004, 1.0710.16.001421-7/003, 1.0231.14.040743-9/001, 1.0710.16.002369-7/003, 1.0710.16.002369-7/002, 1.0713.14.002083-3/003, 1.0000.18.012558-5/001, 1.0472.17.002230-6/001, 1.0528.14.001118-0/003, 1.0476.16.001268-0/001, 1.0027.14.032978-3/008, 1.0476.17.000586-4/001, 1.0476.17.001183-9/001, 1.0693.15.012849-6/002, 1.0521.17.003796-9/001, 1.0382.16.000299-6/003, 1.0476.16.001400-9/001, 1.0231.15.014840-2/001, 1.0472.14.004802-7/002, 1.0472.14.004802-7/001, 1.0710.13.002145-8/001, 1.0123.16.001390-0/001, 1.0400.12.004182-9/001, 1.0338.17.002065-9/001, 1.0720.16.005861-9/001, 1.0713.16.008046-9/005, 1.0000.18.073268-7/001, 1.0105.16.018669-5/001, 1.0476.15.000794-8/001, 1.0382.15.007024-3/002, 1.0382.15.007024-3/001, 1.0689.17.000030-1/001, 1.0035.17.012323-2/002, 1.0003.17.004544-1/001, 1.0261.17.014252-3/001, 1.0405.17.001416-2/002, 1.0000.18.093446-5/001, 1.0280.18.000451-5/001, 1.0476.17.001422-1/001, 1.0243.17.002860-5/001, 1.0123.16.004371-7/001, 1.0134.14.018135-2/002, 1.0000.17.104525-5/003, 1.0080.17.000308-3/002, 1.0261.16.008614-4/002, 1.0000.18.104475-1/001
Rejeição da ação de improbidade	4	5%	1.0000.16.055938-1/001, 1.0476.15.000573-6/001, 1.0400.15.003269-8/001, 1.0028.16.002872-7/001

Anulação da decisão da 1ª instância	1	2%	1.0394.12.005949-5/005
-------------------------------------	---	----	------------------------

Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 5 - Reforma, pelo TJMG, da decisão de rejeição da ação proferida pela 1ª instância			
Resultado final da ação	Quantidade de acórdãos	Percentual de acórdãos	Detalhes dos acórdãos
Sem sentença proferida	10	59%	1.0476.15.000810-2/001, 1.0476.15.000573-6/001, 1.0701.15.037658-3/001, 1.0155.16.000615-3/001, 1.0476.17.000586-4/001, 1.0338.17.002065-9/001, 1.0000.18.073268-7/001, 1.0400.15.003269-8/001, 1.0476.15.000794-8/001, 1.0476.17.001422-1/001, 1.0134.14.018135-2/002, 1.0080.17.000308-3/002
Sentença de procedência da ação de improbidade	1	6%	1.0555.15.001995-1/001
Sentença de improcedência da ação de improbidade	6	35%	1.0476.16.000647-6/001, 1.0476.16.001268-0/001, 1.0476.17.001183-9/001, 1.0476.16.001400-9/001, 1.0105.16.018669-5/001, 1.0689.17.000030-1/001

Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 6 – Câmaras do TJMG que reformaram a decisão de rejeição e, ao final do processo, foi proferida sentença de improcedência da ação		
Câmara que reformou a decisão de rejeição	Quantidade de acórdãos	Detalhes dos acórdãos
Segunda Câmara	1	1.0476.16.001400-9/001
Terceira Câmara	3	1.0476.16.000647-6/001, 1.0476.16.001268-0/001, 1.0476.17.001183-9/001
Quinta Câmara	1	1.0689.17.000030-1/001
Sétima Câmara	1	1.0105.16.018669-5/001

Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 7 - Julgamento de improcedência da ação de improbidade após regular prosseguimento do feito			
Resultado final da ação	Quantidade de acórdãos	Percentual de acórdãos	Detalhes dos acórdãos
Ações julgadas improcedentes que haviam sido recebidas já pelo juiz de 1ª instância	5	45%	1.0775.13.002562-7/001, 1.0026.16.005215-0/001, 1.0480.14.002923-6/006, 1.0528.14.001118-0/003, 1.0720.16.005861-9/001
Ações julgadas improcedentes que haviam sido rejeitadas na fase preliminar pelo juiz de 1ª instância	6	55%	1.0476.16.000647-6/001, 1.0476.16.001268-0/001, 1.0476.17.001183-9/001, 1.0476.16.001400-9/001, 1.0105.16.018669-5/001, 1.0689.17.000030-1/001

Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 8 - Resultado das ações em que houve recebimento da ação pelo TJMG: sentença de improcedência, procedência ou ainda não julgado			
Resultado final da ação	Quantidade de acórdãos	Percentual de acórdãos	Detalhes dos acórdãos
Sem sentença proferida	56	74%	1.0382.15.001892-9/002, 1.0382.15.001892-9/001, 1.0000.16.055938-1/001, 1.0620.16.001997-7/001, 1.0476.15.000810-2/001, 1.0476.15.000573-6/001, 1.0388.16.002256-1/002, 1.0012.16.000492-0/003, 1.0090.15.002827-3/002, 1.0701.15.037658-3/001, 1.0481.14.012216-1/001, 1.0439.16.004353-5/001, 1.0155.16.000615-3/001, 1.0027.13.039465-6/003, 1.0027.13.039465-6/002, 1.0073.15.005151-1/001, 1.0570.17.000685-4/001, 1.0338.12.011707-6/007, 1.0239.15.002262-6/003, 1.0710.16.001421-7/004, 1.0710.16.001421-7/003, 1.0231.14.040743-9/001, 1.0394.12.005949-5/005, 1.0713.14.002083-3/003, 1.0000.18.012558-5/001, 1.0472.17.002230-6/001, 1.0027.14.032978-3/008, 1.0476.17.000586-4/001, 1.0693.15.012849-6/002, 1.0521.17.003796-9/001, 1.0231.15.014840-2/001, 1.0472.14.004802-7/002, 1.0472.14.004802-7/001, 1.0123.16.001390-0/001, 1.0400.12.004182-9/001, 1.0338.17.002065-9/001, 1.0713.16.008046-9/005, 1.0000.18.073268-7/001, 1.0400.15.003269-8/001, 1.0476.15.000794-8/001, 1.0382.15.007024-3/002, 1.0382.15.007024-3/001, 1.0035.17.012323-2/002, 1.0028.16.002872-7/001, 1.0003.17.004544-1/001, 1.0261.17.014252-3/001, 1.0405.17.001416-2/002, 1.0280.18.000451-5/001, 1.0476.17.001422-1/001, 1.0243.17.002860-5/001, 1.0123.16.004371-7/001, 1.0134.14.018135-2/002, 1.0000.17.104525-5/003, 1.0080.17.000308-3/002, 1.0261.16.008614-4/002, 1.0000.18.104475-1/001
Sentença de procedência da ação de improbidade	8	11%	1.0512.15.005643-4/001, 1.0555.15.001995-1/001, 1.0512.08.058064-4/001, 1.0710.16.002369-7/003, 1.0710.16.002369-7/002, 1.0382.16.000299-6/003, 1.0710.13.002145-8/001, 1.0000.18.093446-5/001
Sentença de improcedência da ação de improbidade	11	15%	1.0476.16.000647-6/001, 1.0775.13.002562-7/001, 1.0026.16.005215-0/001, 1.0480.14.002923-6/006, 1.0528.14.001118-0/003, 1.0476.16.001268-0/001, 1.0476.17.001183-9/001, 1.0476.16.001400-9/001, 1.0720.16.005861-9/001, 1.0105.16.018669-5/001, 1.0689.17.000030-1/001

Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 9 - Análise do dever de motivação pelo TJMG, antes e depois da Lei 13.655/2018			
Análise do dever de motivação	Quantidade de acórdãos	Percentual de acórdãos	Detalhes dos acórdãos
Acórdão anterior a Lei 13.665/2018, no qual o dever de motivação não foi analisado	23	31%	1.0382.15.001892-9/002, 1.0382.15.001892-9/001 1.0476.16.000647-6/001, 1.0000.16.055938-1/001 1.0620.16.001997-7/001, 1.0476.15.000810-2/001 1.0476.15.000573-6/001, 1.0555.15.001995-1/001 1.0388.16.002256-1/002, 1.0012.16.000492-0/003 1.0090.15.002827-3/002, 1.0775.13.002562-7/001 1.0701.15.037658-3/001, 1.0481.14.012216-1/001 1.0439.16.004353-5/001, 1.0026.16.005215-0/001 1.0155.16.000615-3/001, 1.0027.13.039465-6/002 1.0073.15.005151-1/001, 1.0570.17.000685-4/001 1.0239.15.002262-6/003, 1.0512.08.058064-4/001 1.0231.14.040743-9/001
Acórdão anterior a Lei 13.665/2018, no qual o dever de motivação foi analisado	6	8%	1.0512.15.005643-4/001, 1.0480.14.002923-6/006 1.0027.13.039465-6/003, 1.0338.12.011707-6/007 1.0710.16.001421-7/004, 1.0710.16.001421-7/003
Acórdão posterior a Lei 13.665/2018, no qual o dever de motivação não foi analisado	35	47%	1.0713.14.002083-3/003, 1.0472.17.002230-6/001 1.0528.14.001118-0/003, 1.0476.16.001268-0/001 1.0027.14.032978-3/008, 1.0476.17.000586-4/001 1.0476.17.001183-9/001, 1.0693.15.012849-6/002 1.0521.17.003796-9/001, 1.0382.16.000299-6/003 1.0476.16.001400-9/001, 1.0231.15.014840-2/001 1.0472.14.004802-7/002, 1.0472.14.004802-7/001 1.0710.13.002145-8/001, 1.0123.16.001390-0/001 1.0400.12.004182-9/001, 1.0338.17.002065-9/001 1.0720.16.005861-9/001, 1.0000.18.073268-7/001 1.0105.16.018669-5/001, 1.0400.15.003269-8/001 1.0476.15.000794-8/001, 1.0689.17.000030-1/001 1.0035.17.012323-2/002, 1.0028.16.002872-7/001 1.0261.17.014252-3/001, 1.0405.17.001416-2/002 1.0280.18.000451-5/001, 1.0476.17.001422-1/001 1.0123.16.004371-7/001, 1.0134.14.018135-2/002 1.0080.17.000308-3/002, 1.0261.16.008614-4/002 1.0000.18.104475-1/001
Acórdão anterior à Lei 13.665/2018, no qual o dever de motivação foi analisado	11	15%	1.0710.16.002369-7/003, 1.0394.12.005949-5/005 1.0710.16.002369-7/002, 1.0000.18.012558-5/001 1.0713.16.008046-9/005, 1.0382.15.007024-3/002 1.0382.15.007024-3/001, 1.0003.17.004544-1/001 1.0000.18.093446-5/001, 1.0243.17.002860-5/001 1.0000.17.104525-5/003

Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 10 - Análise da justa causa para recebimento das ações de improbidade pelo TJMG			
Análise de justa causa	Quantidade de acórdãos	Percentual de acórdãos	Detalhes dos acórdãos
Analisou justa causa no recebimento da inicial	10	13%	1.0476.15.000810-2/001, 1.0476.15.000573-6/001, 1.0555.15.001995-1/001, 1.0701.15.037658-3/001, 1.0480.14.002923-6/006, 1.0710.16.001421-7/004, 1.0521.17.003796-9/001, 1.0713.16.008046-9/005, 1.0476.15.000794-8/001, 1.0476.17.001422-1/001
Não analisou justa causa no recebimento da inicial	65	87%	1.0512.15.005643-4/001, 1.0382.15.001892-9/002, 1.0382.15.001892-9/001, 1.0476.16.000647-6/001, 1.0000.16.055938-1/001, 1.0620.16.001997-7/001, 1.0388.16.002256-1/002, 1.0012.16.000492-0/003, 1.0090.15.002827-3/002, 1.0775.13.002562-7/001, 1.0481.14.012216-1/001, 1.0439.16.004353-5/001, 1.0026.16.005215-0/001, 1.0155.16.000615-3/001, 1.0027.13.039465-6/003, 1.0027.13.039465-6/002, 1.0073.15.005151-1/001, 1.0570.17.000685-4/001, 1.0338.12.011707-6/007, 1.0239.15.002262-6/003, 1.0512.08.058064-4/001, 1.0710.16.001421-7/003, 1.0231.14.040743-9/001, 1.0710.16.002369-7/003, 1.0394.12.005949-5/005, 1.0710.16.002369-7/002, 1.0713.14.002083-3/003, 1.0000.18.012558-5/001, 1.0472.17.002230-6/001, 1.0528.14.001118-0/003, 1.0476.16.001268-0/001, 1.0027.14.032978-3/008, 1.0476.17.000586-4/001, 1.0476.17.001183-9/001, 1.0693.15.012849-6/002, 1.0382.16.000299-6/003, 1.0476.16.001400-9/001, 1.0231.15.014840-2/001, 1.0472.14.004802-7/002, 1.0472.14.004802-7/001, 1.0710.13.002145-8/001, 1.0123.16.001390-0/001, 1.0400.12.004182-9/001, 1.0338.17.002065-9/001, 1.0720.16.005861-9/001, 1.0000.18.073268-7/001, 1.0105.16.018669-5/001, 1.0400.15.003269-8/001, 1.0382.15.007024-3/002, 1.0382.15.007024-3/001, 1.0689.17.000030-1/001, 1.0035.17.012323-2/002, 1.0028.16.002872-7/001, 1.0003.17.004544-1/001, 1.0261.17.014252-3/001, 1.0405.17.001416-2/002, 1.0000.18.093446-5/001, 1.0280.18.000451-5/001, 1.0243.17.002860-5/001, 1.0123.16.004371-7/001, 1.0134.14.018135-2/002, 1.0000.17.104525-5/003, 1.0080.17.000308-3/002, 1.0261.16.008614-4/002, 1.0000.18.104475-1/001

Fonte: Dados da pesquisa.