

POPULISMO PENAL JUDICIÁRIO E O FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO DOS PREFEITOS MUNICIPAIS

Marco Antônio de Carvalho Teixeira¹
Acacio Miranda da Silva Filho²

Resumo: Um dos grandes propósitos do Estado contemporâneo é encontrar um ponto de equilíbrio entre a concretização dos direitos fundamentais e o respaldo à credibilidade institucional. A prejudicar este objetivo está o populismo penal judiciário: através de uma opinião pública direcionada, alteram-se as premissas que permeiam a realidade fática e enviesa-se a compreensão desta, afetando, reflexamente, as próprias garantias fundamentais. Há, porém, mecanismos que podem atenuar os efeitos destas influências – como a obrigatoriedade de julgamento por órgãos colegiados, o chamado “foro por prerrogativa de função”. O presente trabalho busca analisar, a partir da jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo, se este instituto realmente possui repercussão concreta e pode mitigar os efeitos do populismo penal judiciário no âmbito municipal, especificamente no que toca ao processamento dos Prefeitos Municipais por crimes de responsabilidade (para os quais há foro por prerrogativa de função) e improbidade administrativa (para os quais inexiste tal instituto).

¹ Mestrado em Ciências Sociais (1999) e doutorado em Ciências Sociais (2004) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. É professor-adjunto e pesquisador do Departamento de Gestão Pública junto a Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas de São Paulo (EAESP-FGV), onde leciona nos cursos de graduação em Administração Pública e Administração de Empresas, bem como no Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo e, também, no Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas. Desenvolve pesquisas acadêmicas e vem atuando como Consultor de organismos nacionais e internacionais em temas como: Transparência, Accountability e Controle da administração pública com foco no papel dos órgãos de controle e no controle social; arranjos cooperativos intergovernamentais, política brasileira e eleições.

² Pós-Doutorado em Democracia e Direitos Humanos (Universidade de Coimbra/PT).Pós-Doutorado em Administração Pública e Governo (Fundação Getúlio Vargas/SP).Pós-Doutorado em Direito Público (Fundacion Las Palmas/Espanha). Doutor em Direito Constitucional pelo IDP. Master em Direito Penal Internacional pela Universidade de Granada/Espanha. Cursou pós-graduação lato sensu em Processo Penal na Escola Paulista da Magistratura e em Direito Penal na Escola Superior do Ministério Público de São Paulo. É especialista em Teoria do Delito na Universidade de Salamanca/Espanha, em Direito Penal Econômico na Universidade de Coimbra/IBCCRIM e em Direito Penal Econômico na Universidade Castilla - La Mancha/Espanha. Tem extensão em Ciências Criminais e Dogmática Penal Alemã na Georg-August-Universität Göttingen/Alemanha(2018 e 2025), em Direito Penal pela Universidade Pompeu Fabra/Espanha, ministrada em convênio com a Escola Paulista da Magistratura, em Direito Parlamentar pela Universidade Castilla La-Mancha/Espanha e de Prevenção à Lavagem de Capitais pela Universidade de Salamanca/Espanha.

Palavras-chave: Crimes de responsabilidade; Foro por prerrogativa de função; Improbidade Administrativa; Populismo Penal Judiciário; Prefeitos Municipais.

Abstract: One of the great purposes of the contemporary State is to find a balance between the realization of fundamental rights and support for institutional credibility. Undermining this objective is criminal judiciary populism: through targeted public opinion, the premises that permeate factual reality are altered and its understanding is biased, reflexively affecting the fundamental guarantees themselves. There are, however, mechanisms that can mitigate the effects of these influences – such as the mandatory judgment by collegiate bodies, the so-called “forum by function prerogative”. The present work seeks to analyze, based on the jurisprudence of the Court of Justice of São Paulo, whether this institute really has concrete repercussions and can mitigate the effects of judicial criminal populism at the municipal level, specifically with regard to the prosecution of Municipal Mayors for crimes of responsibility (for which there is jurisdiction by function prerogative) and administrative improbity (for which there is no such institution).

keywords: Responsibility crimes; Forum by function prerogative; Administrative dishonesty; Criminal Judiciary Populism; Municipal Mayors.

1 DO RECORTE METODOLÓGICO

O presente artigo tem como objetivo discutir a relevância do foro por prerrogativa de função, à partir da perspectiva deste como mecanismo de defesa dos agentes públicos municipais contra a sanha populista de determinados setores.

Para comprovar este ponto, optou-se pela utilização conjunta das metodologias quantitativa e qualitativa, através da descrição do instituto constitutivos do instituto e do levantamento estatístico das ações julgadas entre 2020 e 2022 no Tribunal de Justiça de São Paulo acerca dos temas “improbidade administrativa” e “crimes de responsabilidade de Prefeitos” – aferindo-se se houve diferença estatística na forma como tratada a matéria. A escolha dos temas decorre de não haver foro por prerrogativa de função para a improbidade administrativa, enquanto é ele existente para os crimes de responsabilidade dos Prefeitos.

Metodologicamente, escolheu-se o Tribunal de Justiça de São Paulo como referencial por se tratar do maior tribunal brasileiro em número de processos e por ter este Tribunal uma divisão muito clara entre as câmaras com competência penal e as câmaras com competência para julgamento dos atos de improbidade administrativa.

Respectivamente, são 16 e 13 câmaras aptas ao julgamento de tais matérias, o que consiste em uma ampla amostra, tanto quantitativa como qualitativa: havendo um número maior de julgadores competentes, igualmente maior é a probabilidade de se captar a realidade fática de maneira mais acurada, no que atine à influência do populismo penal.

Para selecionar a jurisprudência analisada neste trabalho, foi refinada a busca no portal de jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo: no campo assunto (que reflete as categorias processuais constante das Tabelas Processuais Unificadas do Conselho Nacional de Justiça), assinalou-se “improbidade administrativa” - e os sub-assuntos “dano ao erário”, “enriquecimento ilícito” e “violação aos princípios administrativos” - e “crimes de previstos na legislação extravagante” – e o sub-assunto “crimes de responsabilidade”.

Para cada uma das seleções feitas, adicionou-se segundo elemento de refinamento, qual seja, a busca específica por fatos envolvendo prefeitos municipais. Assim, exigiu-se que a palavra “prefeito” ou a expressão “chefe do executivo municipal” estivesse presente na ementa do julgado.

Considerando que a busca foi feita sobre a jurisprudência da Corte, todos os casos analisados possuíam ao menos uma decisão prolatada em segundo grau (acórdão), seja de competência originária ou em grau de revisão. Para evitar duplicidade, foi necessário selecionar apenas os feitos cuja revisão se dava quanto ao mérito, limitando-se a análise às apelações cíveis e às remessas necessárias.

Feito um primeiro levantamento dos dados estatísticos, foram analisados 682 processos referentes à improbidade administrativa (263 referentes ao ano de 2020; 219 referentes ao ano de 2021 e 200 referentes ao ano de 2022) e 396 processos referentes a crimes de responsabilidade de Prefeitos (131 referentes ao ano de 2020; 139 referentes ao ano de 2021 e 126 referentes ao ano de 2022).

Para o universo de ações de improbidade administrativa, foi retirada uma amostra que assegurava um intervalo de confiança de 90% dos resultados com margem de confiança de 3%, a saber, uma amostra de 357 processos. Para o universo de feitos referente às ações de crimes de responsabilidade de Prefeitos, foi retirada uma amostra aleatória de 259 Prefeitos, visando a assegurar o mesmo intervalo de confiança e margem de erro propostos.

2 INTRODUÇÃO: MÍDIA E POPULISMO PENAL

A democratização e a instantaneidade da informação alçaram a mídia a um protagonismo que afetou a realidade político-jurídica contemporânea.

O maior acesso a informação não foi acompanhado do devido incremento qualitativo, e falsas impressões – intencionais ou não – passaram a ter a mesma relevância das notícias sérias.

Dessa falsa percepção das informações veiculadas, a população dá início a um ciclo de negação da eficiência dos sistemas e instituições existentes – e, quando a projeção é feita para fatos ocorridos na seara política, passa-se a questionar a própria isenção e imparcialidade dos órgãos.

A compreensão desse fenômeno é fundamental, portanto, convém esclarecer como a mídia molda uma “realidade ficta”.

A opinião pública se atrela à coesão social não espontânea. É ela a extração dos elos que os atores sociais influentes elegem como prioritários e que, pelo “bombardeio” de informações convergentes, são aceitos socialmente como verdades absolutas.

Este processo não é linear e depende de fatores psicológicos, sociológicos e circunstanciais dos grupos receptores das informações. Contudo, ainda que não seja homogêneo quanto a forma de construção, o processo de formação da opinião pública sempre será convergente quanto ao resultado, moldando a realidade fática em torno da informação e atribuindo sentido específico sem contestação.

A Coesão social e a realidade política também possuem vínculos intrínsecos. A indução do debate político em determinada direção retira deste debate a sua tecnicidade e reduz de sua efetividade.

Se a opinião pública se baseia em imagens estereotipadas, qualquer ação desencadeada sobre as suas premissas carecerá de substrato fático. Por isso, há quem discuta os referenciais simbólicos e sua finalidade: o maior grau de sensibilidade de uma matéria e a sua aproximação com sentimentos primitivos tornam o tema mais sujeito ao *appeal* popular; consequentemente, maior efetividade enquanto instrumento de dominação (BARTH, 2007).

Os veículos de comunicação e os agentes públicos dotados de influência comunicativa possuem a aptidão de converter diretrizes de ação em dogmas absolutos. Para tal, direcionam a realidade subjetiva transmitida aos seus espectadores sob uma perspectiva própria, rica em detalhes narrativos, e com brechas dificilmente contestáveis pelo leigo.

Barata (2003) propõe que esse enviesamento repercute na esfera do processo penal e na construção de juízos de valor aos órgãos julgadores – que, ainda que teoricamente imparciais, são compostos por seres humanos submetidos ao risco de tendência induzido pela mídia.

O enviesamento é demonstrado pela comparação entre o espaço dado aos envolvidos em um mesmo fato para que apresentem as suas versões. Olicshevis (2006) identifica na ênfase a determinadas peças de informações na transmissão destes fatos a clara posição dos órgãos de imprensa em favor de um dos lados. Isso contribui na construção da opinião do telespectador e reverbera na opinião pública retroalimentando o ciclo de desinformação e direcionamento da verdade dos fatos em torno de uma determinada vertente da realidade sistêmica.

A estereotipação social – que também aflige os políticos, pois tidos como “necessariamente corruptos” – também não pode ser ignorada, a partir da análise do papel exercido pela mídia.

Consoante estudos feitos por Monk-Turner (2010), percebe-se que os telespectadores que recebem uma carga de impressão negativa constante de determinados segmentos sociais minoritários tendem a compreendê-la enquanto uma verdade universal – e, quando determinada situação concreta ocorre opondo esta minoria estereotipada e a classe dominante, há uma tendência em que se adote postura favorável a este último.

Este ciclo poderia ser rompido pelo contraste entre referenciais informativos, através do recebimento de peças complementares onde o telespectador montasse o quadro da realidade fática.

Contudo, não é isto o que acontece. Há a pretensão da moldagem da opinião pública em torno de uma única perspectiva, portanto, peças complementares deixam de ser divulgadas.

Assim, é possível que se lance uma ideia ao grande público com a blindagem da atenção de um grande ensejo social, para que ela seja absorvida sem reflexão e, gradativamente, incorporada à consciência coletiva como uma verdade absoluta – consequentemente, passa ela a ser propagada, formando, na opinião

pública, uma conclusão que manipula os ensejos individuais, mas que é incapaz de efetivamente atendê-los.

Osório (2017) resume a manipulação da informação atinente ao direito penal através da eleição dos atos de delinquência tidos como socialmente relevantes e o consequente destaque destes na imprensa. Após, transmite-se incompletamente os fatos, orientando os agentes receptores a conclusões equivocadas. Por fim, realizam-se conexões entre situações semelhantes para manter reavivado no consciente popular a ocorrência daquele fenômeno.

O populismo emerge nesse cenário ilusório criado pela opinião pública e alimentado pelos referenciais simbólicos de que a vida em sociedade constantemente expõe a risco a sobrevivência humana, bem como que o recrudescimento do Direito Penal seria medida imprescindível para assegurar a não violabilidade dos direitos – e não como instrumento de repressão para condutas excepcionais que devam ser socialmente reprimidas por serem incompatíveis com os bens jurídicos tutelados no ordenamento.

A progressiva repetição desta “dimensão” do Direito se torna um dogma social e é fixada na consciência dos indivíduos. Romper esta lógica - representa um ato supostamente atentatório ao sistema social existente, na visão daqueles que compactuam com o dogma posto.

Nota-se que há a confluência entre a formação de estereótipos sociais e delitivos com a seletividade na transmissão das opiniões, o que impede a plena cognição, por parte dos indivíduos receptores da informação, acerca dos detalhes objetivos da realidade fática. E, através do enviesamento do pensamento, se forma um panorama incompleto da realidade – cuja consequência é de difícil reversão, especialmente quando projetado para os âmbitos legislativo e judiciário.

Disso, é possível dizer que o populismo não se exaure na ação da imprensa: há a tentativa de ganhar maior projeção a partir das ações populistas, impregnando, consequentemente, os poderes Legislativo e Judiciário.

Segundo Hjarvard (2012) as relações humanas são influenciadas por imagens produzidas e gradativamente consumidas, moldando a ação humana entre atores e espectadores, influenciadores e influenciados. E como decorrência

disso; dentro dessa falsa realidade construída, aquele que detém o controle da informação e da forma como se construirá uma determinada narrativa detém a dominação simbólica.

As percepções impessoais a que alude Mutz (1998) são utilizadas como a base para a indução de comportamentos nos atores dotados de poder decisório – ou para alçar a este posto quem detenha determinado posicionamento, seja através do voto direto (no caso do Legislativo), seja pela mera ascensão funcional pela via do concurso público (no caso do Poder Judiciário). Logo, a opinião inicialmente formada e que atingia um pequeno grupo de indivíduos se torna a opinião socialmente dominante, formando raízes e dificultando sua contestação.

Ainda que o populismo tenha encontrado um ambiente bastante propício para a sua existência, seu enfrentamento não é impossível. O primeiro passo nesse processo é identificar os dados distorcidos e sanar tais vícios. Porém, ainda que esta correção seja plausível, esbarra-se na problemática de como apreender uma ampla quantidade de dados, processá-los e, principalmente, expô-los à sociedade enquanto contraponto a teses que há muito enraizadas.

É por tal razão que a peça fundamental para o reverter é o fornecimento adequado de elementos que permitam que o cidadão comprehenda a realidade fática em que vive, de modo a questionar aquilo que é narrado pela mídia em geral. Tal procedimento não é simples e esbarra na necessidade de repensar dogmas até então intocáveis.

Antes de adentrar às espécies de populismo, é importante destacar dois aspectos acerca da noção geral de populismo: a insegurança coletiva criada e sua impregnação nos processos políticos e judiciais.

Silva Sanchez (2011) afirma que a sociedade pós-industrial é caracterizada por uma insegurança coletiva, associada a aversão à assunção de riscos, panorama que decorre da pluralidade informativa e da ausência de critérios para formar uma concepção crítica do conteúdo veiculado.

Nota-se que não há como apartar do direito penal contemporâneo a sensação de insegurança coletiva e o papel dos meios de comunicação neste processo. Do ponto de vista subjetivo, este processo de metamorfose do espectador possui

uma finalidade específica: maximizar a insegurança e o incômodo de quem recebe a informação para que criar um evento “focalizador” que leve à adoção de melhorias para superar aquele estado pré-determinado de medo.

Este é um cenário propício para que o processo penal se torne arena de conflito entre os indivíduos. De um lado, coloca-se a massa social formada pela opinião pública e crê nas informações lá transmitidas; de outro, os agentes eleitos como destinatários das ações populistas – não havendo qualquer traço distintivo *a priori* de quem são estes alvos ou de quem será posteriormente escolhido como tal, bastando que essa escolha seja suficiente para manter o sistema enviesado que fora criado.

Portanto, conclui-se que o populismo penal midiático tem suas raízes na exploração da violência pelos meios de comunicação em massa, fazendo com que a população viva sob um constante estado de pânico, e que anseie por “respostas” dos poderes constituídos – deflagrando o populismo judicial e o legislativo. É por força desse panorama que o público tende a adotar concepções inadequadas acerca da eficácia da atuação judicial.

Mídia e populismo penal, assim, agem em simbiose para alcançar determinados resultados. A primeira se utiliza do direito penal e do discurso populista para alavancar seus índices de audiência e, consequentemente, aumentar seu lucro, enquanto os defensores do discurso populista se aproveitam da repercussão trazida pela divulgação dos fatos pela mídia para angariar votos e prestígio popular, ao mesmo tempo em que se esquivam de ter de buscar novas modelagens – custosas, tanto em matéria de tempo quanto de recursos, e sujeitas ao risco do fracasso – para combater mazelas sociais identificadas e vivenciadas por seus eleitores.

Desta contextualização, pode-se afirmar que o populismo penal legislativo e o populismo penal judiciário são formas de dominação, através da homogeneidade de pensamento. Alargando esta concepção, seria este populismo o enfrentamento de uma suposta criminalidade através do discurso político e do uso de estratégias que, a despeito do *appeal* social e da promessa de rápida resolução do conflito, seriam inaptas a atingir a causa fundante da problemática.

Todo este cenário sempre foi a regra nos crimes comuns, porém, atualmente tem alcançado agentes políticos que praticam crimes contra a administração pública, sob a premissa que qualquer ato lesivo praticado por este agente obstará a adequada prestação dos serviços públicos. Assim, ainda que estes indivíduos não sejam as vítimas dos delitos praticados pelos agentes públicos e políticos, serão eles reflexamente atingidos pela conduta.

Ainda que este posicionamento de fato justifique a existência de crimes contra a Administração Pública, não há o autorizativo para que qualquer conduta seja tipificada como tal – ou que qualquer ato de má-gestão recaia sobre a seara da improbidade administrativa ou do crime contra a administração pública. Há a exigência de observância de parâmetros mínimos, previstos na legislação e na dogmática que diferenciariam as condutas delituosas e/ou ímpreas daquelas meramente ilegais ou fruto da falta de conhecimento de gestão.

Estes parâmetros, porém, são relegados ao segundo plano pelo populismo penal legislativo e judiciário – deflagrando, para a seara dos crimes cometidos por agentes políticos, o ciclo vicioso da perseguição promovida pelo populismo penal.

2.1 O POPULISMO PENAL LEGISLATIVO

O populismo legislativo possui em sua essência a incorporação, ao processo de elaboração de normas jurídicas, de uma perspectiva mais favorável ao seu enrijecimento em detrimento de uma perspectiva de análise mais apurada sobre a criminalidade.

Em suma: sob a perspectiva populista, cabe ao Poder Legislativo atuar de forma ativa sob essa perspectiva que a criminalidade existe porque as normas penais existentes são insuficientes para impedir os agentes delituosos de deflagrarem as suas ações, sob uma falsa premissa de risco social generalizado.

Encontra-se no processo legislativo uma saída célere, mas não necessariamente eficiente, para os problemas verificados na esfera penal, criando um campo bastante fértil para que concepções populistas e simplistas ganhem corpo.

Ademais, a escolha dos representantes já é moldada pela opinião pública, por isso os agentes políticos não quedam inertes a esta influência e constantemente observam o movimento da maré de oportunidades políticas. Por consequência, o processo legislativo também é afetado, não sendo raros os casos em que a repentina, mas massiva, pressão social foi apta a desencadear uma reversão da postura do Congresso Nacional acerca de determinadas matérias.

No que é afeto à interseção entre os agentes políticos e o populismo legislativo, estão inúmeras propostas no Congresso Nacional de alteração do Código Penal para aumentar a pena dos crimes contra a administração pública e transformá-los em tipos penais mais abertos.

Na linha de Gomes e Gazoto (2020) há no populismo penal legislativo a busca por realizar promessas inexequíveis e criar dispositivos de pouca relevância concreta – senão a relevância única de reafirmar a necessidade de recrudescimento das penas.

2.1.2 POPULISMO PENAL JUDICIÁRIO

O populismo legislativo e o populismo judiciário derivam das mesmas premissas fáticas, mas se diferenciam em seus âmbitos de atuação.

O primeiro questionamento que emerge sobre o populismo judiciário é como compatibilizá-lo com a perspectiva de isenção e imparcialidade, ambos deveres funcionais dos magistrados e que são imprescindíveis para que se assegure a plena garantia do devido processo legal.

Levantar tal questionamento implica em tomar o Judiciário sob a sua perspectiva concreta, e não puramente teórico-institucional. O Judiciário é composto por pessoas e pelo processo cognitivo destas. Pretender que os indivíduos abandonem suas concepções de mundo pré-existentes e assumam uma realidade é louvável, mas pouco efetivo na realidade.

O julgamento é o capítulo culminante do processo de conversão da realidade fática em um ambiente propício para o populismo. É nesta arena que se cria o

desejo de punir como forma de dar efetividade ao sistema jurídico. Caso contrário, há risco de deflagração de um novo processo, pela mídia e pelo Poder Legislativo, de enrijecimento ainda maior do Direito Penal: não basta a existência das leis mais duras para pretensamente combater a criminalidade, é necessário que alguém as aplique.

Freiberg (2003) identifica as origens do populismo penal judiciário no início da década de 1960, quando da incorporação da importância de se dar voz às vítimas dos crimes e de compreendê-las como uma parte integrante da estrutura processual.

Ademais, a despeito de a população em geral ser constantemente exposta pela mídia a situações que remetem a atuação das Cortes, ela pouco conhece das situações reais que são enfrentadas pelos tribunais, assumindo que situações de pouca efetividade das decisões judiciais e de aplicação aparentemente inadequada – ou morosa – da lei decorre tão somente da negligência dos magistrados – e não de exigências do próprio processo em análise.

Indermaur (2013) destaca que o populismo penal judiciário representa uma crise de confiança no sistema jurídico, na medida em que se o Poder Judiciário, em tese equidistante das pressões externas e a quem caberia tão somente a aplicação das normas jurídicas, passa a ser cooptado pela pressão popular, então estaria ele, em tese, deixando de cumprir com sua finalidade precípua. Ato contínuo, as decisões proferidas passariam a ser enxergadas enquanto desprovidas de legitimidade, e os julgadores se sujeitariam, cada vez mais, ao escrutínio da opinião pública.

Nota-se, assim, que tanto o populismo penal judiciário como o populismo penal legislativo são extremos opostos de um mesmo movimento pendular, o qual tem em seu centro a busca por maior efetividade na aplicação das normas jurídicas, visando a alcançar o fim de pacificação social – ainda que enviesado pela opinião pública. Deste modo, se o Legislativo nada faz para modificar o *status quo*, então caberia ao Judiciário promover uma aplicação mais efetiva das normas jurídicas e enrijecer as punições aplicadas, concretizando uma concepção punitiva de justiça penal; por outro lado, se o Judiciário não pune de maneira eficaz e não é

apto a promover esta justiça social penal, então caberia ao Legislativo adotar normas mais rígidas, para limitar o escopo de atuação dos julgadores e impedir atos supostamente apontados enquanto lenientes.

3 DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO:

Objeto de críticas, o foro por prerrogativa de função foi adquirindo ao longo dos tempos denominações sinônimas, sendo a principal “Foro Privilegiado”.

Inicialmente referida prerrogativa é tida como real, e não pessoal, uma vez que é inerente ao cargo, e não ao seu titular, e a sua observância visa preservar a dignidade e a independência do cargo.

Todas as funções públicas têm prerrogativas que lhe são próprias, e o exercício independente desta deve estar alicerçado na existência de garantias mínimas que amparem o acusado e o órgão jurisdicional, evitando que haja subversão no julgamento, fazendo com que os inferiores julguem os superiores. Resta evidente que o instituto está em consonância com o Estado Democrático de Direito, tendo características e finalidades que lhe são próprias.

A primeira destas finalidades é a preservação do interesse público representado por determinados cargos.

Este interesse é inerente ao cargo, e não a pessoa que o titulariza, por conta do princípio da isonomia, posto a lei não ter preferências, apenas considerando a dignidade da função e a iminência da posição.

Uma segunda finalidade é a manutenção da independência funcional do agente político. Também amparada constitucionalmente - pelos princípios da hierarquia e da independência funcional – objetivando preservar a atuação do agente político de influências externas injustas.

Em suma: a segurança de não ser submetido a “qualquer juízo” faz com as decisões do agente político estejam “amparadas”, e estes possam agir de acordo com as suas convicções, ideologias e crenças.

A terceira finalidade é o julgamento imparcial, exercido pelos magistrados das mais altas cortes do país. Supostamente, o julgamento onde os integrantes estejam no mais alto patamar da carreira profissional está menos suscetível a interferências externas, a pressão popular e a influência dos meios de comunicação.

Referida finalidade corresponde ao princípio do juiz natural, que no caso em comento é consagrado pelo artigo 29, X, da Constituição Federal - e, para o fim do presente trabalho, é a mais importante, por um simples motivo: trata-se de medida apta a combater o ativismo populista praticado pelas instâncias inferiores, assegurando aos chefes do Poder Executivo um mínimo de segurança jurídica na prática de suas atividades inerentes ao cargo.

O fato do órgão julgador ser um órgão colegiado constituído por magistrados mais experientes possui implicações relevantes no afastamento do populismo penal. Minimiza-se o risco de que um único julgador esteja impregnado pelo afã do populismo e, pela compreensão equivocada da realidade, profira decisão que não prime pela técnica jurídica.

A pluralidade de julgadores também traz consigo a possibilidade de debates sobre a matéria fática e jurídica, reduzindo o risco de direcionamento; ao mesmo tempo, pela admissão do foro, há um distanciamento entre o agente político e o órgão julgador.

Forma-se uma confluência favorável a um cenário de imparcialidade das decisões e de mitigação do risco de formação de um viés populista – o que aumenta a probabilidade de observância das garantias inerentes ao contraditório, à ampla defesa e à isonomia no julgamento.

Assentadas as finalidades do “foro por prerrogativa de função”, é necessário adentrar às suas características.

Parte-se do próprio conceito deste instituto: trata-se de competência de índole processual conferida a certos tribunais superiores à partir da análise das condições de procedibilidade, para processarem e julgarem determinados agentes públicos ou políticos, em virtude de infrações cometidas por estes, vinculadas ou não a função.

Cabe, deste conceito, determinar as características do instituto: (1) Competência atribuída aos órgãos jurisdicionais superiores; (2) Processo e Julgamento; (3) Agentes Públicos e Políticos; (4) Mandamento Constitucional ou Legal; (5) Infrações vinculadas ou não a função.

No presente estudo, ficará limitada a análise do foro por prerrogativa de função aos Prefeitos Municipais: o que não significa que não haja competência para outros agentes que não o chefe do Executivo ou mesmo que não integrem a esfera municipal.

Pois bem. A competência decorrente do Foro Por Prerrogativa de Função dos Prefeitos Municipais é o poder atribuído ao Tribunal de Justiça, por força do artigo 29, X, da Constituição Federal.

Ademais, são inúmeras as classificações inerentes as infrações a serem cometidas pelo Prefeito Municipal.

O Primeiro critério diz respeito a responsabilização penal, uma vez que crimes são condutas estabelecidas através de leis federais, onde há a indicação do preceito penal primário e do preceito penal secundário. Por fim, os crimes necessariamente serão julgados pelo Poder Judiciário. Ademais, há a responsabilização administrativa, através da imputação de infrações político-administrativas e por improbidade administrativa, sendo que esta última também dá ensejo a responsabilização civil.

Diante disso, cabe a análise pormenorizada que cada um dos institutos supracitados, e a consequente indicação acerca da (in)aplicabilidade do Foro Por Prerrogativa de Função.

O primeiro aspecto relacionado à responsabilização penal diz respeito a classificação dos crimes e a distinção entre cada uma das suas espécies. Interessam à análise do Foro Por Prerrogativa de Função dos Prefeitos Municipais os conceitos de crimes comuns, crimes próprios e impróprios (funcionais) e de responsabilidade.

No que tange aos crimes comuns, estes são os que não exigem qualquer condição especial do sujeito ativo, ou seja, podem ser cometidos por qualquer pessoa, independentemente do perfezimento de qualquer condição. Os crimes

funcionais são aqueles onde é exigido como elemento do crime o perfezimento de determinada condição especial do sujeito ativo, no caso, o exercício de determinado cargo, emprego ou função pública - ademais, o cometimento do referido crime deve estar vinculado ao exercício deste cargo, emprego ou função, ou seja, o funcionário público vai cometê-lo em virtude das prerrogativas, atribuições, competências ou finalidades da função titularizada.

Os crimes funcionais são divididos em duas subespécies, quais sejam: os crimes funcionais próprios - aqueles onde a condição especial é elemento do crime, sem que exista um tipo análogo classificado como comum, como a deserção, a prevaricação e a concussão - e os crimes funcionais impróprios - aqueles onde é exigida uma condição especial do sujeito ativo como elemento do crime, e está é responsável por diferenciá-lo dos crimes tidos como comuns.

Ainda tratando das classificações dos crimes que interessam à análise do foro por prerrogativa de função, há de se reconhecer a existência das figuras denominadas “crimes de responsabilidade”, entendendo-se que estes exigem uma condição “especialíssima” do sujeito ativo, no caso, a condição de agente político titular de mandato. Ademais, o fato de serem crimes que autorizam, além da persecução penal, a própria perda do mandato, é suficientemente distintivo para ensejar um tratamento autônomo entre as duas espécies.

E somente em duas oportunidades, e em relação a duas categorias de agentes políticos específicos esta tipificação ocorre: 1) nos caso dos Prefeitos Municipais, através do Decreto – Lei 201, de 1967; 2) no caso do Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador Geral da República, Governadores dos Estados e Secretários de Estado através da Lei 1.079, de 1950.

Em face do exposto, conclui-se que só os Prefeitos Municipais, o Presidente da República e os demais indicados na Lei 1.709/50, poderão ter contra si a imputação por crimes de responsabilidade exercidos durante o mandato. Exclui-se, portanto, da incidência deste crime os demais agentes públicos.

Ainda tratando sobre o conceito de crime de responsabilidade, diante dos elementos indicados, cabe ressaltar que estes devem ser previamente tipificados

em Lei Federal, o seu julgamento será feito exclusivamente pelo Poder Judiciário, sendo requisito para a sua configuração o cometimento durante o exercício do mandato.

Partindo destas premissas, alguns aspectos importantes sobressaem em relação aos Prefeitos Municipais: 1) os crimes de responsabilidade não serão julgados pelo Poder Legislativo, posto ser da competência exclusiva do Poder Judiciário o julgamento dos crimes de qualquer natureza; 2) o fato de somente os crimes cometidos durante o mandato serem tidos como de responsabilidade não impede que referido julgamento ocorra após o término do mandato; 3) o Impeachment é instituto relacionado à cassação do mandato pelo Poder Legislativo, razão pela qual não estão vinculados aos crimes; 4) no caso específico dos prefeitos municipais, o Decreto – Lei 201/67 dispõe sobre os crimes no artigo 1º, e sobre a cassação do mandato pelo Legislativo no artigo 4º, razão pela qual há nítida separação entre estas condutas.

Há de se diferenciar, ainda, os crimes de responsabilidade das infrações político-administrativas, notadamente, os atos de improbidade administrativa previstos na Lei nº 8.429/92 e os atos suscetíveis de deflagrar processo de cassação do mandato eletivo do Prefeito Municipal.

Conforme já indicado, crimes são condutas previstas em Lei Federal, onde estejam indicados os seus elementos e a sua pena, cujo julgamento se dá exclusivamente pelo Poder Judiciário. Contudo, no artigo 4º do Decreto – Lei 201/67, há a indicação do termo infração político – administrativa, que corresponde ao julgamento realizado pela Câmara dos Vereadores, que, após o voto favorável de 2/3 (dois terços) dos seus membros, reverberará na cassação do mandato do prefeito.

As infrações desta natureza não têm natureza de crime, e, consequentemente, não estão sujeitas ao julgamento pelo Poder Judiciário, ainda que a este caiba eventual revisão do processo e sua adequação aos postulados legais, se necessário, por força do princípio da inafastabilidade de jurisdição.

Em suma: não há foro por prerrogativa de função (artigo 29, inciso X, da CF) em relação a estas, posto que a Câmara Municipal do referido município fará o

julgamento. Apesar disso, vale ressaltar que só o Prefeito, durante o exercício do mandato, estará sujeito ao cometimento destas e ao seu julgamento: o exaurimento do mandato do Prefeito Municipal torna prejudicada a apuração destas infrações, em que pese o relevante entendimento jurisprudencial em sentido contrário.

As sanções decorrentes destes atos reverberam efeitos patrimoniais, a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos. Não há, portanto, imposição de privação de liberdade, ainda que o fato apurado na esfera de improbidade administrativa também possa sê-lo na seara criminal. Vale destacar, nesse sentido, que o artigo 12 da referida lei diz haver a improbidade administrativa independentemente das sanções penais, civis e administrativas.

Já no que toca à natureza da infração, o Prefeito Municipal poderá, durante o exercício do seu mandato, incorrer em crimes comuns, funcionais, de responsabilidade e eleitorais. Vale ressaltar que, em qualquer destas modalidades, haverá a prevalência do foro por prerrogativa de função.

No que toca ao momento da infração, são três os referenciais analíticos a serem levados em consideração para análise do tema em comento: antes, durante e após o mandato.

Quanto ao início do Foro Por Prerrogativa de Função, existem dois entendimentos dicotômicos: 1) um primeiro posicionamento dispondo que a prerrogativa prevalecerá à partir da posse no cargo; 2) E um segundo entendimento dispondo que a prerrogativa surge à partir da diplomação. Vale frisar que atualmente este segundo prevalece.

4 ANÁLISE CASUÍSTICA: CRIMES DE RESPONSABILIDADE E IMPROBIDADES ADMINISTRATIVAS MANEJADAS CONTRA PREFEITOS³

³ Para selecionar a jurisprudência analisada neste trabalho, foi refinada a busca no portal de jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo: no campo assunto (que reflete as categorias processuais constante das Tabelas Processuais Unificadas do Conselho Nacional de Justiça), assinalou-se “improbidade administrativa” - e os sub-assuntos “dano ao erário”, “enriquecimento ilícito” e “violação aos princípios administrativos” - e “crimes de previstos na legislação extravagante” – e o sub-assunto “crimes de responsabilidade”.

Iniciando-se pelas ações de improbidade administrativa – nas quais não há foro por prerrogativa de função – notou-se haver julgamento de procedência ou de parcial procedência (nestes casos, usualmente apenas desqualificando a conduta ímproba proposta na petição inicial para outra constante da Lei de Improbidade Administrativa) em primeiro grau de 84,3%, correspondendo a 301 processos.

Em segundo grau, o número de julgamentos de procedência ou parcial procedência (seja mantendo a sentença de procedência, seja reformando sentença de improcedência recorrida) correspondeu ao percentual de 78,7%, ou seja, 281 processos – o que permite afirmar que ambos os valores se encontram compatíveis, não havendo alterações significativas.

Chama a atenção, nestes julgamentos, a análise trazida em torno da caracterização do ato de improbidade administrativa em concreto. Ainda que

Para cada uma das seleções feitas, adicionou-se segundo elemento de refinamento, qual seja, a busca específica por fatos envolvendo prefeitos municipais. Assim, exigiu-se que a palavra “prefeito” ou a expressão “chefe do executivo municipal” estivesse presente na ementa do julgado – entretanto, para ambas as seleções feitas, notou-se que não houve alteração quanto ao resultado já amostra, já que os feitos que indicavam o segundo vocábulo o empregavam apenas para evitar a repetição daquele primeiro termo. Considerando que a busca foi feita sobre a jurisprudência da Corte, todos os casos analisados possuíam ao menos uma decisão prolatada em segundo grau (acórdão), seja de competência originária ou em grau de revisão. Para evitar duplicidade, foi necessário selecionar apenas os feitos cuja revisão se dava quanto ao mérito, limitando-se a análise às apelações cíveis e às remessas necessárias – descartando-se, assim, os agravos de instrumento.

Feito um primeiro levantamento dos dados estatísticos, foi procedido ao descarte daquelas decisões que não guardavam correlação com a matéria, remanescendo, para fins de análise 682 processos referentes à improbidade administrativa (263 referentes ao ano de 2020; 219 referentes ao ano de 2021 e 200 referentes ao ano de 2022) e 396 processos referentes a crimes de responsabilidade de Prefeitos (131 referentes ao ano de 2020; 139 referentes ao ano de 2021 e 126 referentes ao ano de 2022).

Para o universo de ações de improbidade administrativa, foi retirada uma amostra que assegurava um intervalo de confiança de 90% dos resultados com margem de confiança de 3%, a saber, uma amostra de 357 processos. Para o universo de feitos referente às ações de crimes de responsabilidade de Prefeitos, foi retirada uma amostra aleatória de 259 Prefeitos, visando a assegurar o mesmo intervalo de confiança e margem de erro propostos.

Iniciando-se pelas ações de improbidade administrativa – nas quais não há foro por prerrogativa de função – notou-se haver julgamento de procedência ou de parcial procedência (nestes casos, usualmente apenas desqualificando a conduta ímproba proposta na petição inicial para outra constante da Lei de Improbidade Administrativa) em primeiro grau de 84,3%, correspondendo a 301 processos.

Em segundo grau, o número de julgamentos de procedência ou parcial procedência (seja mantendo a sentença de procedência, seja reformando sentença de improcedência recorrida) correspondeu ao percentual de 78,7%, ou seja, 281 processos – o que permite afirmar que ambos os valores se encontram compatíveis, não havendo alterações significativas.

defina corretamente estes atos em abstrato, a análise concreta não é feita adequadamente, de sorte que o que deveria refletir em atos impregnados pela intenção de lesar as bases fundantes da Administração Pública e transcender a mera ilegalidade, na prática, acaba sendo aplicado justamente para esta segunda hipótese – objeto de tutela distinta, a reparação civil e o julgamento político feito pelas urnas, mas não a aplicação da pena de improbidade administrativa.

Verifica-se, por exemplo, ter havido condenação de Prefeitos Municipais por atos de improbidade administrativa por motivos que sequer configurariam este ilícito, pois, ainda que ilegais, seriam típicos reflexos da má-gestão e da inaptidão para o exercício da atividade pública. É o caso de condenações referentes ao erro na nomenclatura do procedimento orçamentário realizado, quando da prestação de contas anual do Município, ainda que não houvesse qualquer prejuízo aos municíipes; a negligência na manutenção de aterro sanitário (Apelação Cível nº 1001637-92.2017.8.26.0318) e pela própria proposta de edição de norma que autorizaria a cessão de servidores para atuação em sindicatos da categoria, alegando-se violação ao interesse público (Apelação Cível nº 1008168-44.2015.8.26.0132).

Mesmo assim, o baixo percentual referente ao número de sentenças reformadas chama a atenção, calcando-se tanto no fato dos magistrados revisores em segundo grau já possuírem o olhar enviesado para a matéria – partindo de sentenças que julgaram o feito procedente e formando, implicitamente, a impressão de culpa no réu – como por uma eventual vicissitude na prova produzida em primeiro grau e que posteriormente norteou o julgamento recursal.

A revisibilidade das decisões na seara da improbidade administrativa, portanto, não é fator suficiente para evitar que condenações absurdas sejam mantidas em segundo grau – ainda que algumas tenham sido, de fato, revistas pelos magistrados e, outras, afastadas desde logo na origem (como na proposta de condenação por improbidade de Prefeito que divulgara, erroneamente, *fake news*, tendo se retratado dos fatos *a posteriori*), conforme Apelação Cível nº 1000154-40.2020.8.26.0118.

O populismo penal judiciário, nestes casos, decorre de um enviesamento da produção de provas, o que impede a correta compreensão da realidade; ao mesmo tempo, parte-se da falsa premissa de que a conduta do Prefeito Municipal será necessariamente eivada de má-fé – e que praticamente inexiste limite entre a ilegalidade e a improbidade -, facilitando, assim, a condenação.

Nas condenações verificadas em segundo grau (281 processos), 93 utilizavam o argumento de que haveria ao menos “culpa grave” ou de “dolo genérico” na conduta do gestor: contudo, é inviável a afirmação de existência de má-fé para um ato calcado na negligência, imperícia ou imprudência do gestor público ou de simples presunção de que o ato estaria impregnado de má-fé - era imprescindível a demonstração de efetiva intenção em praticar o ato, o que, contudo, não foi feito nestes casos analisados.

Tanto é verdade que, após a entrada em vigor da Lei nº 14.230/21 – que delimitou a condenação por improbidade administrativa exclusivamente para o dolo e exigiu sua comprovação (afastando, assim, a culpa e o dolo genérico) os julgados que a aplicaram demonstraram uma redução significativa no percentual de condenações: dos 48 processos desta sub-amostra, houve condenação em apenas 19 – uma taxa de condenação, portanto, de apenas 39,6%, muito inferior ao patamar visto para o restante da amostra.

Fica evidente por este cenário, portanto, que o populismo penal legislativo oriundo da edição da versão original da Lei de Improbidade Administrativa (admitindo a culpa e o dolo genéricos) somado à opinião pública formada desfavoravelmente aos agentes públicos – especialmente aos agentes políticos – explicava o maior número de condenações por improbidade administrativa. Revertida a primeira destas condicionantes e exigindo que as condenações obedecessem lógicas primárias do Estado Democrático de Direito, o percentual foi reduzido.

É de se acompanhar, porém, se esta tendência será mantida a partir de um aumento da amostra de casos em que se aplica a Lei nº 14.230/21, com vigência há pouco mais de um ano e ainda objeto de intensos debates pelo Supremo

Tribunal Federal – que assentou a retroatividade apenas para parte de suas disposições, quando da exclusão das tipificações do dolo genérico e dos atos culposos. Muitos dos casos sujeitos à nova lei, especialmente em trâmite no primeiro grau, ainda não chegaram a ser apreciados em grau de revisão pelos Tribunais: assim, estudos futuros terão que se debruçar sobre estes novos dados e buscar uma compreensão mais ampla dos efeitos desta novel legislação.

Passa-se ao cenário dos crimes de responsabilidade – cuja competência é exclusiva do Tribunal de Justiça, salvo caso o Prefeito Municipal deixe a sua função, havendo, então, deslocamento da competência para o primeiro grau ou, na mudança de função pública, para o tribunal competente para julgar os atos praticados pelos agentes daquela nova função.

Há, aqui, perspectiva que, comparativamente, mostra que a existência da competência originária dos Tribunais realmente impacta no resultado do julgamento em matéria penal – pois é possível comparar casos, referentes às mesmas tipificações penais, julgados em primeiro e segundo grau. E, em paralelo, comparar os percentuais obtidos com as condenações em sede de improbidade administrativa.

Como já destacado, a amostra selecionada para análise quanto a este tema era composta de 396 processos, dos quais 307 referiam-se à competência puramente originária e 89 referiam-se a casos julgados pela primeira instância, ante o deslocamento da competência pelo exaurimento da função pública do réu – e, no que toca ao primeiro tipo de caso, 231 tratavam de homologações de pedido de arquivamento de procedimento investigativo criminal (PIC) ou de determinações de remessa dos autos à origem, pelo fim do mandato eletivo.

Interessa, assim, analisar apenas o contexto dos 89 casos julgados em primeira instância e posteriormente reanalizados pelo Tribunal e dos 76 processos analisados em seu mérito diretamente pelo segundo grau.

Surpreende a constatação que, em apenas 06 destes feitos, houve condenação dos réus por crime de responsabilidade de Prefeitos: Ação Penal nº 2006106-17.2018.8.26.0000, Ação Penal nº 2253422-76.2017.8.26.0000 e Ação Penal nº 0008792-50.2017.8.26.0000 – ambas ações originárias, em que o julgamento se

deu diretamente pelo Tribunal de Justiça – e na Ação Penal nº 0000085-90.2015.8.25.0541, 0000673-82.2017.8.26.0588 e 0003343-91.2017.8.26.0136 – julgadas em sede de apelação criminal, na seara recursal, pelo Tribunal de Justiça.

Houve ainda outros 19 feitos julgados procedentes pelo primeiro grau, mas reformados em segundo grau de jurisdição pelo Tribunal de Justiça.

Deste modo, em termos percentuais, dos 89 feitos sujeitos à competência recursal do Tribunal de Justiça, houve condenação na origem em 22 deles (24,7%), sendo mantida apenas em 3 deles (3,3%).

Já nos feitos sujeitos à competência originária da Corte, de um total de 76 processos, houve condenação em apenas 3 (3,9%) e absolvição dos réus nos remanescentes, independentemente do motivo apresentado (óbito, inexistência de provas de autoria e/ou materialidade, prescrição).

Os números são significativamente inferiores do que os verificados nas ações de improbidade administrativa, mesmo no que se refere aos feitos cuja competência originária não é do Tribunal: ainda assim, interessa o fato de que houve reforma em 86% das decisões de procedência, modificando-as totalmente para absolver os réus.

Analizando a fundamentação apresentada nas decisões, ao contrário do que sucede na improbidade administrativa, aparentam os julgadores ter empregado maior diligência e evitado condenações com base em argumentos deveras frágeis, calcados em presunções inadequadas acerca da atuação dos Prefeitos Municipais ou da realidade específica dos agentes políticos.

Tal aspecto é juridicamente relevante, mormente se considerado que, dos 89 casos analisados em seu mérito pelo primeiro grau, 66 passaram, em algum momento, pelo segundo grau de jurisdição. Houve, portanto, ao menos algum grau de influência do duplo grau de jurisdição, seja na condução dos aspectos processuais iniciais, seja na aferição acerca da matéria fática – transmitindo-se, em seguida, ao juízo singular.

5 CONCLUSÃO:

Do exposto, conclui-se que a existência do duplo grau de jurisdição visa evitar a influência de enviesamentos que levem o Poder Judiciário a decidir equivocamente e a assegurar a sua plena imparcialidade.

Na contemporaneidade, não se ignora que o populismo, amplamente difundido pela mídia na formação da opinião pública, se tornou uma mazela que deve ser enfrentada pelo Poder Judiciário.

O enfrentamento deve se pela consolidação da doutrina – fornecendo substrato jurídico para permitir aos operadores do direito que decidam de maneira mais informada e superem os *déficits* cognitivos acerca da realidade fática e sobre o próprio teor dos institutos jurídicos.

Em seguida, cabe ao legislador editar normas claras, que reafirmem as bases estruturantes do Direito e que assegurem a credibilidade das instituições.

Por fim, ao julgador, cabe aplicar essas normas, partindo de todo o substrato teórico solidificado, e descartando os vieses sociais que mídia e sociedade tentam impor. Como, na prática, a imparcialidade dos julgadores é medida difícil de ser plenamente assegurada é imperativo que se busquem alternativas processuais e jurídicas que maximizem a possibilidade de cumprimento do dever de imparcialidade.

O levantamento estatístico feito e as análises subsequentes acerca dos resultados obtidos permitem, de maneira bastante clara, concluir pela grande relevância do foro por prerrogativa de função em um contexto de consolidação do populismo penal e vulneração dos direitos fundamentais, seja da sociedade como um todo, seja dos agentes políticos.

Assim, fica evidente, pelas análises feitas, que a manutenção deste instituto no ordenamento jurídico brasileiro é relevante para obstar que o populismo judiciário atinja os Prefeitos Municipais, impedindo o livre exercício da sua administração.

6 BIBLIOGRAFIA:

- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. São Paulo: Editora FGV, 2003.
- AUGRAS, Monique. **A procura do conceito de opinião pública**. In: AUGRAS, Monique. A teoria. Rio de Janeiro: Vozes, 1980.
- BALBANI, Arthur Paku Ottolini. **Controle de constitucionalidade e Poder Legislativo: análise do controle preventivo dos atos parlamentares**. Curitiba: Juruá, 2021.
- BARATA, Francesc. Los mass media y el pensamiento criminológico, "in" BERGALLI, Roberto. (Coord.). **Sistema penal y problemas sociales**. Tirant lo Blanch: Valencia, 2003.
- BARTH, Fernanda. Mídia, política e pesquisas de opinião pública. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.1, n.1, jul.-dez. 2007.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1997.
- BECK, Ulrich. **Risk Society: towards a new modernity**. Londres: SAGE Publications Ltda, 1992.
- BERNABEL, Rodolpho Talaisys e MIGNOZETTI, Umberto Guarnier. Grupos de interesse, preferências dos parlamentares e pressão midiática: um modelo formal para o Legislativo sob a influência de grupos de interesse e da mídia. **Paraná Eleitoral**, v. 1, n. 2, 2012.
- CARNELUTTI, Francesco. **As misérias do processo penal**. Leme: EDIJUR, 2017.
- COSTA, Antônio Tito. **Responsabilidade De Prefeitos e Vereadores**. São Paulo: RT, 2002.
- DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.
- DO PAÇO, André Medeiros. **Foro Por Prerrogativa de Função – Prefeitos Municipais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.
- DOOB, Anthony N. e ROBERTS, Julian V. Social psychology, social attitudes and attitudes towards sentencing. **Canadian Journal of Behavioural Science**, v. 16, n. 4, 1984.
- FINKEL, Andrew. Using old media to capture new in Turkey. "in" SCHIFFRIN, Anya (Ed). **Media capture: how money, digital platforms and governments control the news**. New York: Columbia University Press, 2021.

FREIBERG, Arie. The Four Pillars of Justice: A Review Essay. **Australian and New Zealand Journal of Criminology**, v. 36, n. 2, 2003.

GAZOTO, Luis Wanderley. Justificativas do Congresso Nacional Brasileiro ao rigor penal legislativo: o estabelecimento do populismo penal no Brasil contemporâneo. **Tese** (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília. Brasília, 2010.

GLESS, Sabine. Policiamento preditivo: em defesa dos verdadeiros positivos. Tradução de Heloísa Estellita e Miguel Lima Carneiro. **Revista Direito GV**, v. 16, n. 1, 2020.

GOMES, Luiz Flávio e GAZOTO, Luís Wanderley. **Populismo Penal Legislativo: a tragédia que não assusta as sociedades de massas**. Salvador: JusPodivm, 2020.

GREEN, David A. **When Children Kill Children: penal populism and political culture**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

HJARVARD, Stig. Midiatização: teorizando a mídia como agente de mudança social e cultural. **MATRIZes**, v. 05, n. 02, jan./jul. 2012.

INDERMAUR, David. Dealing the public in: challenger for a transparent and accountable sentencing policy. "in" FREIBERG, Arie e GELB, Karen (Org). **Penal Populism, sentencing councils and sentencing policy**. Nova York: Routledge, 2013.

JACONDINO, Eduardo Nunes e ESLABÃO, Daniel da Rosa. Ulrich Beck e o paradigma sociológico do risco. **Estudos Sociológicos**, v. 20, n. 38, jan./jun. 2015.

JAKOBS, Gunther. **Tratado de Direito Penal: teoria do injusto penal e culpabilidade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

KELLNER, Douglas. A cultura da mídia. Bauru, SP: EDUSC, 2001.

LAGE, Nilson. **Controle da opinião pública: um ensaio sobre a verdade conveniente**. Petrópolis: Vozes, 1998.

LEITE, Corália Thalita Viana Almeida. Memória, mídia e pensamento criminológico: enfoque em casos brasileiros (1988-2016). 2017. 324 f. **Tese** (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Memória: Linguagem e Sociedade, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2017.

LIRA, Rafael de Souza. **Mídia Sensacionalista: o segredo de justiça como regra**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MIRANDA DA SILVA FILHO, Acacio, & BALBANI, Arthur Paku Ottolini (2024). **PERSPECTIVAS DE APRIMORAMENTO DO CONTROLE JURISDICIONAL DE**

POLÍTICAS PÚBLICAS: A RELATIVIZAÇÃO DA COISA JULGADA E A REMODELAGEM DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DOS ÓRGÃOS JULGADORES. *Revista Eletrônica De Direito Processual*, 25(3). <https://doi.org/10.12957/redp.2024.86588>

MONK-TURNER, Elizabeth et al. The Portrayal of Racial Minorities on Prime Time Television: A Replication of the Mastro and Greenberg Study a Decade Later. **Studies in Popular Culture**, v.32, n. 2, p. 101-114, março/maio 2010.

MORAES, Thiago Perez Bernardes de e MORAES, Suelen Patrícia Alves Maia Peres de. "A penny for your thoughts". *Opinião Pública, Enquadramento Midiático do NYT e Política de Audiência. Mediação*, Belo Horizonte, v. 18, n. 23, jul./dez. 2016.

MUTZ, Diana C. **Impersonal influence: how perceptions of mass collectives affect political attitudes**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

NEWBURN, Tim. **Criminology**. 3^a edição. Londres: Routledge, 2013.

OLICSHEVIS, Giovana. Mídia e Opinião Pública. **Revista Vernáculo**, n. 17, 2006.

OSKAMP, Stuart e SCHULTZ, Wesley. **Attitudes and Opinions**. 3a edição. Mahwah, Nova Jersey: Pearson Education, 2005.

OSÓRIO, Juan L. Fuentes. Los Medios de Comunicación y el Derecho Penal *apud* LEITE, Corália Thalita Viana Almeida. Memória, mídia e pensamento criminológico: enfoque em casos brasileiros (1988-2016). 2017. 324 f. **Tese** (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Memória: Linguagem e Sociedade, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2017.

PORUTAL, Daniela. A autopoiese no Direito e o Funcionalismo Sistêmico de Günther Jakobs na Aplicação da Lei Penal. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRGS**, v. 8, n. 2, p. 01-25, 2013.

PRATT, John. **Penal Populism**. Londres: Routledge, 2007.

RAMONET, Ignacio. **A tirania da comunicação**. Petrópolis: Vozes, 1999.

RAMOS, Marcelo Butelli e GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. Os sentidos do Populismo Penal: uma análise para além da condenação ética. **DELICTAE**, v. 2, n. 3, Jul.-Dez. 2017.

RANIERI, Nina. **Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Manole, 2013.

ROBERTS, Julian V et al. **Penal Populism and public opinion: lessons from five countries**. Oxford (UK): Oxford University Press, 2003.

SANTOS SOUZA, Thaís. *Violação das garantias processuais brasileiras praticadas pela Mídia: uma análise do caso Escola Base/1994*. **Media & Jornalismo**, v. 19, n. 34. p. 269-293.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1992.

SILVA SÁNCHEZ, Jesus Maria. **La expansión del Derecho Penal**, Madrid: BdeF, 2011.

SODRÉ, Muniz. A sedução dos fatos violentos. **Discursos sediciosos: crime, direto e sociedade**, Rio de Janeiro, v.1., n.1, jan./jun. 1996.

TORNAGHI, Hélio. **Instituições de Direito Processual Penal**. São Paulo: Saraiva, 2008.

VOßKUHLE, Andreas. **Defesa do Estado Constitucional Democrático em tempos de populismo**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

ZAFFARONI, Eugênio Raul. **A palavra dos Mortos**, São Paulo: Saraiva, 2012.