**NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE JURIMÉTRICA CAUSAL**

**RESUMO**

Este artigo realiza um estudo jurimétrico para analisar o impacto causal das alterações introduzidas pela Lei 14.230/2021 nas ações de Improbidade Administrativa. Especificamente, avalia-se tanto o impacto em sua execução pelas partes envolvidas quanto em sua aplicação no âmbito do Tribunal de Justiça de São Paulo. Para medir o impacto regulatório, utilizou-se como método a Inferência Causal e, mais diretamente,o Design de Regressão Descontínua. Verificou-se o impacto causal inicial após a publicação da Lei 14230/21, com magnitude favorável aos recursos dos Réus em 9,34% e desfavorável aos recursos do Ministério Público em 7,15%, isoladas as diferenças entre as Câmaras Julgadoras. Também observou-se o aumento percentual nas ações propostas pelo Ministério Público diante da nova legislação. Conclui-se que as alterações legislativas promovidas, assim que vigentes, tiveram impacto direto nos julgamentos e proposituras.

**PALAVRAS-CHAVE:** Improbidade Administrativa; Inferência Causal; Regressão Descontínua; Julgamentos Colegiados

**NEW ADMINISTRATIVE IMPROBITY LAW: A CAUSAL JURIMETRIC ANALYSIS**

**KEYWORDS**

The article conducts a jurimetric study to verify the causal impact of the legal changes brought by Law 14.230/2021 on the Administrative Improbity Law - Law 8.429/92, both in its execution by the involved parties and in its application within the scope of the São Paulo Court of Justice. This is done using Causal Inference discipline with the toolset of Regression Discontinuity Design, based on the Potential Outcomes methodology. The initial causal impact was verified after the publication of Law 14230/21, with a favorable magnitude to the Defendants' appeals by 9.34% and unfavorable to the Public Prosecutor's appeals by 7.15%, isolating the differences between the Judging Chambers. It was also noted that there was an increase in the percentage of actions proposed by the Public Prosecutor's Office under the new legislation. It is concluded that the promoted changes had an impact on judgments and proposals as soon as the legal changes were published.

**PALAVRAS-CHAVE:** Administrative Improbity; Causal Inference; Regression Discontinuity; Collegiate Judgments

**1. INTRODUÇÃO**

As alterações promovidas em determinada Lei levam quanto tempo para serem implementadas pelos Tribunais? Como o comportamento de uma das partes é influenciado por uma mudança legislativa? É possível mensurar o efeito causal que surge imediatamente após tal mudança?

O presente artigo pretende analisar a Lei de Improbidade Administrativa, Lei 8429/93, diante das grandes mudanças sofridas nos últimos anos e queremos saber se é possível quantificar os possíveis efeitos causais promovidos por essas alterações legislativas e como essa mudança foi observada entre as partes envolvidas.

No campo das ciências jurídicas, a análise causal e quantitativa dessas questões tem ganhado destaque com o surgimento de um ramo relativamente recente do Direito: a Jurimetria. A definição mais aceita atualmente sobre Jurimetria é a de Marcelo Guedes Nunes, que a caracteriza como uma (a) disciplina do conhecimento que (b) utiliza métodos estatísticos para (c) investigar o funcionamento de uma ordem jurídica (Nunes, 2016).

E é sob essa perspectiva jurimétrica, que se buscou avaliar o impacto sobre o instituto da Improbidade Administrativa após as alterações introduzidas pela Lei 14.230/21, utilizando uma ferramenta estatística: o Design de Regressão Descontínua. Antes, porém, de detalhar a metodologia empregada, será feito um breve panorama sobre o contexto da alteração legislativa.

A Lei 14.230/21 surgiu posteriormente à intensificação da atuação do Judiciário em lides envolvendo a improbidade administrativa, em especial durante a Operação Lava Jato. Neste contexto, diversas medidas foram propostas para modificar as Leis anticorrupção, muitas vezes as enfraquecendo ou limitando (Batchold, 2021). Foi nesse contexto que a promulgação da Lei 14.230/21 trouxe alterações substanciais ao principal instrumento de combate à corrupção no Brasil: a Lei 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Essa legislação foi criada para atender ao disposto no artigo 37, §4° da Constituição Federal[[1]](#footnote-1), que prevê a aplicação de sanções aos responsáveis por atos ímprobos, conforme regulamentação específica.

A intensidade das mudanças trazidas pela Lei 14.230/21 foi tão grande, que muitos doutrinadores passaram a designá-la de “Nova LIA”, o que gerou um esforço adicional por parte dos operadores do direito e gestores públicos para compreender os impactos jurídicos, políticos e sociais decorrentes da alteração legislativa (Soares, 2024). Das muitas mudanças que surgiram no novo regime jurídico do trato do problema da improbidade, uma se destaca não apenas pela novidade, mas, também, pela alteração na inclinação geral do instrumento no que tange à punição da vontade ilícita dos agentes públicos (Cintra & Spaziante, 2022): a criação do dolo específico.

A existência do dolo específico trazida pela presente Lei 14.230/21, alterou o §1° do artigo 1° da LIA[[2]](#footnote-2), eliminando, na prática, a modalidade culposa nos atos de improbidade administrativa. Para que uma conduta seja caracterizada como ímproba, é necessário demonstrar de forma inequívoca a má-fé, a intenção deliberada de causar prejuízo, por meio, por exemplo, de conluio entre as partes envolvidas.

Essa mudança é reforçada no §3º do art. 1º[[3]](#footnote-3), com a utilização de novo elemento subjetivo: faz-se necessária a “comprovação de ato doloso com fim ilícito” (Martins, 2022). Em resumo, apenas condutas dolosas com o objetivo de cometer ilícitos configuram atos de improbidade.

O dolo específico, especialmente para os fins de caracterização de ato de improbidade, é o ato eivado de má fé. O erro grosseiro, a falta de zelo com a coisa pública, a negligência, podem até ser punidos em outra esfera, de modo que não ficarão necessariamente impunes, mas não mais caracterizam atos de improbidade (Gajardoni, Cruz, Gomes Junior, & Favreto, 2021).

Além dessa significativa mudança, que afeta diretamente a aplicação prática da LIA, outra alteração impactou a legitimidade para propositura das ações. Com a entrada em vigor da Lei 14.230/21, o Ministério Público passou a deter legitimidade ativa exclusiva para ajuizar ações de improbidade administrativa, conforme o artigo 17 do referido diploma legal. Assim, ações que anteriormente poderiam ser propostas também por entes federados lesados passaram a ser de competência exclusiva do Ministério Público.

Com a publicação da Lei em 25/10/2021, e considerando os mais de três anos de sua vigência, o presente artigo busca, além de apresentar uma ferramenta estatística inovadora para estudos jurimétricos, investigar o comportamento imediato dos Tribunais frente às alterações legislativas. O estudo analisará dados do Tribunal de Justiça de São Paulo, examinando a aplicação da “nova” Lei de Improbidade e os efeitos causais dessas mudanças nos julgamentos e nas novas ações propostas.

Em resumo, o artigo propõe responder, por meio de metodologia estatística que será detalhada posteriormente, às seguintes questões:

1. A entrada em vigor da referida Lei produziu algum efeito causal imediato nos julgamentos? A exigência de dolo específico e a eliminação da modalidade culposa impactaram os resultados no Tribunal de Justiça de São Paulo?
2. De que forma essa mudança influenciou a propositura de novas ações na Justiça Comum?

Este artigo será dividido em seções que abordam a metodologia aplicada ao caso, com detalhes aprofundados no Apêndice A, seguidas de uma análise dos resultados obtidos.

**2.METODOLOGIA UTILIZADA / MODELAGEM DO PROBLEMA**

Para o presente artigo, os dados utilizados para responder às perguntas levantadas foram obtidos através de solicitação ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo[[4]](#footnote-4), os quais foram fornecidos mediante tabelas contendo os metadados dos processos, quais sejam: Número do Processo, Classe (Apelação, Remessa Necessária, Apelação/Remessa Necessária), Data de Entrada em Segunda Instância, Câmara Julgadora em Segunda Instância, Foro de Origem da Primeira Instância, Principal Parte Ativa, Principal Parte Passiva, Assunto Principal (correspondente a Improbidade Administrativa, ou especificação a um dos artigos tipificadores da conduta ímproba), Tipo de Ação em Primeira Instância (Ação Civil Pública Cível ou Ação Civil de Improbidade Administrativa), Situação do Provimento (Resultado do julgamento) e Data do Acórdão.

Esta parte dos dados foram obtidos em duas tabelas no âmbito do Segundo Grau de Jurisdição, ou seja, referente aos processos que tramitam e/ou tramitaram no Tribunal em Segunda Instância, sendo uma tabela inicial com todos os processos classificados como improbidade administrativa de 2016 a 2024, e uma outra tabela, partição da primeira, contendo todos os processos com acórdão proferido, nos julgados colegiados do Tribunal, por desembargadores de 13 Câmaras de Direito Público, nesse mesmo período.

Através delas iremos tentar responder à nossa primeira pergunta, verificando o comportamento dos julgadores na aplicação na nova Lei de improbidade em contraste com a antiga, através dos percentuais de provimento nos recursos dos Réus-particulares, que serão discriminados a seguir.

**Tabela 1**

*Base de dados já anonimizada*

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Processo | Classe | Câmara Julgadora | Recorrente | Recorrido | Situação do Provimento | Data Acórdão |
| ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| 5619-2019 | Apelação e Remessa | Câmara J | Ministério Público | Particular | Não-Provimento | 24/09/2019 |
| 5622-2019 | Apelação | Câmara L | Particular | Ministério Público | Provimento | 19/08/2020 |
| 5623-2019 | Apelação | Câmara E | Particular | Ministério Público | Não-Provimento | 05/02/2020 |
| 5631-2019 | Apelação | Câmara G | Ministério Público | Particular | Não-Provimento | 06/09/2019 |
| 5634-2019 | Apelação | Câmara B | Particular | Ministério Público | Provimento | 23/08/2019 |
| ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |

Fonte: Elaborada pelos autores

Já a segunda parte dos dados, que busca responder o comportamento em novas ações propostas, foi obtida em Primeiro Grau de Jurisdição do Tribunal de Justiça, referente aos metadados dos processos de Primeira Instância, contendo Número do Processo, Data de Entrada, Valor da causa, Tipo de ação, Assunto Principal, Foro de Origem da Primeira Instância, Principal Parte Ativa, Principal Parte Passiva e Circunscrição Judiciária.

Quanto às partes envolvidas no processo, temos basicamente 3 (três) figuras:

1. Ministério Público como o órgão persecutório e parte legítima, e atualmente exclusiva, para a propositura da ação de improbidade
2. Entidades estaduais, municipais, governos estaduais e municipais que, além de serem os que sofreram o dano, junto com a sociedade, eram parte ativas subsidiárias, ou seja, podiam também entrar com ação. Esta via não seria mais possível com a presente legislação.
3. Réus particulares que são as pessoas físicas e/ou jurídicas que causaram o ato ímprobo.

Para o tratamento dos dados e levando em conta o sigilo das informações, iremos generalizar II e III, como Ente Público e Particular, respectivamente, evitando assim a divulgação de dados indevidos, conforme consta na tabela acima.

No que tange aos resultados possíveis do processo,serão tratados os resultados de Provimento ou Provimento Parcial como Provimento.

Por fim, foi gerado, da base de dados fornecida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, um subconjunto de 4734 processos exclusivamente classificados como de Improbidade Administrativa, com somente um único recurso e um único resultado dentre os já informados anteriormente, conforme Tabela 1 abaixo:

**Tabela 1**

*Quantidades totais por parte e situação de provimento*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Recorrente | Resultado do julgamento | Totais |
| Ente Público  Ministério Público  Particular | Não-Provimento  Provimento  Não-Provimento  Provimento  Não-Provimento  Provimento | 375  146  1064  527  1144  1478 |

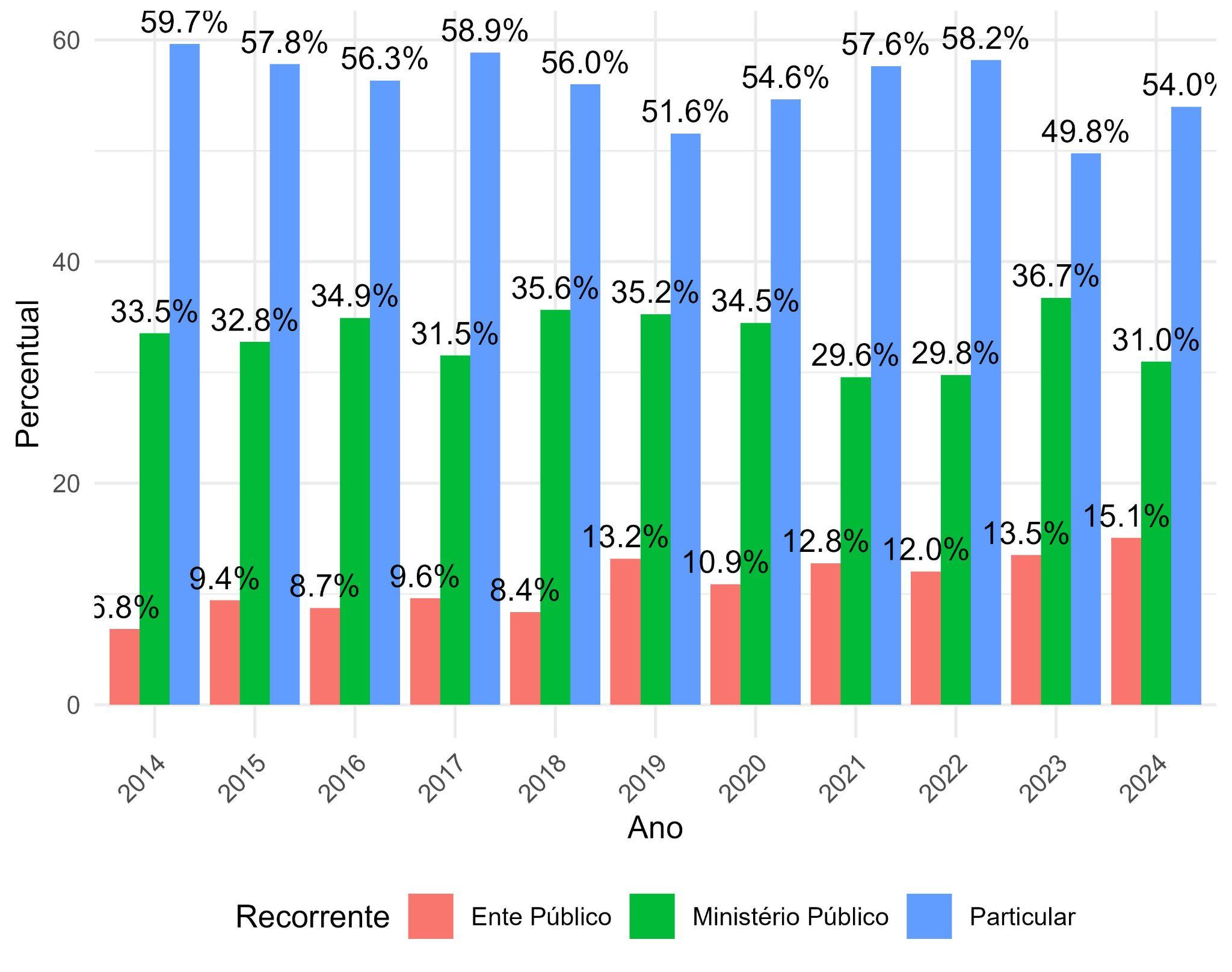
Fonte: Elaborada pelos autores

Destes totais apresentados, foram utilizados para a Regressão Descontínua os dados de Não-Provimento do Ministério Público e de Provimento dos Particulares.

Segue ainda, na Figura 1, as quantidades de recursos nas ações de improbidade de acordo com o ano e a parte analisada, que abaixo segue:

**Figura 1**

*Frequência Relativa dos Recursos*



Nota: Elaborado pelos Autores

Já no que tange a nossa segunda indagação, iremos utilizar um subconjunto da base de dados da Primeira Instância contendo 3058 ações com a classificação de Improbidade Administrativa, e com as mesmas condições: uma parte principal para cada polo, entre as quais, verificou-se os processos com propositura da ação tanto pelo Ministério Público quanto pelos Entes Públicos lesados, os autores da ação de Improbidade, conforme Tabela 2:

**Tabela 2**

*Quantidades totais por parte 2014-2024*

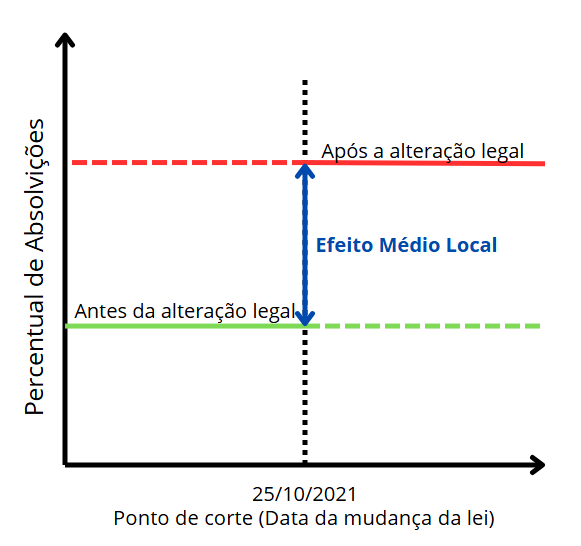
|  |  |
| --- | --- |
| Recorrente | Totais |
| Ente Público  Ministério Público | 456  2602 |
| Fonte: Elaborada pelos autores |  |

Para responder às indagações principais deste estudo, serão utilizados métodos em Inferência Causal que, em suma, buscam comprovar o impacto de uma variável em outra, ou no presente caso, mensurar o efeito causal que a Lei 14230/21 teve no processo de improbidade logo após a sua publicação . Diante do caso assinalado, e verificando que temos uma data de corte bem definida, qual seja, dia 25/10/2021 data da publicação e entrada em vigor da Lei 14230/21, decidiu-se por utilizar a ferramenta do Design de Regressão Descontínua (RDD, em inglês) como forma de responder às questões aventadas.

Em simples palavras, o Design de Regressão Descontínua é uma ferramenta estatística que permite estimar o efeito causal de uma intervenção ou programa (como uma Lei) em uma variável de interesse (por exemplo, resultados dos julgamentos) com base em um ponto de corte específico (data de publicação da nova Lei). Esta estimativa é possível quando a intervenção tem efeitos exatamente após o corte estabelecido.

**Figura 2**

*Design de Regressão Descontínua nos Julgamentos*



Nota: Elaborada pelos autores

Para o uso deste método, deve-se satisfazer o que chamamos de hipótese de identificação. Neste caso, esta hipótese é a de que, fora as mudanças na Lei, o comportamento da ação judicial varia suavemente no tempo, isto é, sem mudanças drásticas. Assim, caso exista um salto observável em torno da data de vigência da nova Lei (25/10/2021), este salto deve ser consequência da Lei e, assim, identifica o efeito causal desta. Mais detalhes podem ser encontrados no Apêndice A.

Em termos práticos, assume-se que, sem a Lei 14.230/21, o comportamento dos julgadores teria mantido os percentuais de provimentos e improvimentos após 25/10/2021, ou, no caso de novas ações o percentual de ações de Improbidade propostas pelo Ministério Público seguiria a mesma tendência anterior. Esta continuidade garante que qualquer descontinuidade observada no resultado é atribuível ao tratamento e não a outras mudanças ou intervenções que ocorrem no mesmo ponto.

O RDD que iremos utilizar é do modelo *Sharp*, como pode ser visto no Apêndice, que em suma, é o modelo na qual há uma regra determinística para ocorrência da intervenção (Cunningham, 2021). Neste caso, trata-se da data de publicação da Lei, uma vez que todos os processos após 25/10/2021 serão julgados na égide da nova Lei, e os anteriores serão considerados na égide da Lei antiga.

Cabe aqui ainda salientar que uma possível restrição que poderia impediria a utilização do presente ferramental é a existência de outras explicações concomitantes. Essa possibilidade é conhecida na literatura especializada como viés de variável omitida, e no caso de um RDD também conhecida como endogeneidade no Cutoff.

O viés de variável omitida ocorre quando uma variável relevante é deixada de fora de um modelo estatístico, resultando em estimativas enviesadas e inconsistentes dos coeficientes dos outros preditores incluídos no modelo. Isso pode levar a conclusões incorretas sobre as relações entre as variáveis estudadas.

Assim, caso houvesse uma outra explicação possível que modificasse a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, não seria possível verificar o efeito causal que a Lei 14230/21 teve na aplicação da justiça administrativa punitiva. Todavia, (no âmbito do direito, a mudança na aplicação de uma Lei de um momento ao outro só se deve geralmente a alteração legislativa, ou a decisões em casos paradigmáticos, ou ainda em entendimento firmado em tese dos Tribunais Superiores.) o pequeno intervalo de tempo antes e depois da alteração nos permite considerar que não existem outros fatores. Essa estratégia é comum [se tiver referencias incluir]. Além disso, também não identificamos alterações administrativas no Tribunal, nem nas Câmaras em questão.

No nosso caso, por conta da forma de aplicação da Lei de Improbidade Administrativa encontra-se mais segura a possibilidade de aplicação do RDD já que só seria afetada a referida aplicação da Lei por alguma alteração na própria norma, não se imaginando uma mudança espontânea no comportamento dos julgadores e das partes envolvidas sem conteúdo normativo que o suportasse, e especialmente no mesmo momento da alteração legislativa.

Assim, a partir de 25/10/2021 assume-se que a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa foi modificada, e espera-se que, por exemplo, os casos em julgamento a partir da presente data, caso não haja comprovado o dolo específico em lesar a Administração Pública seja absolvido o réu-particular, bem como a partir da presente data as novas ações deveriam ser propostas pelo Ministério Público exclusivamente.

Para esta análise, em cada caso foi verificado o período imediatamente antes e depois da entrada em vigor, e através disso, se houve um Efeito Local de Tratamento Médio na aplicação da Lei. Mais especificamente, assim que a Lei tenha entrado em vigor, devemos observar uma diferença local (um salto) nos resultados dos julgamentos, tanto nos que o recorrente é o Ministério Público, quanto naqueles em que o Réu particular é o recorrente. Diante da necessidade do dolo específico e da ausência da modalidade culposa, espera-se que os julgamentos passem a ser mais favoráveis aos Réus particulares.

Da mesma forma, a partir desta data – 25/10/2021 - as novas ações devem observar o novo rito processual com a legitimidade exclusiva do Ministério Público. Tentou-se mensurar se houve uma alteração imediata nos percentuais de novas ações distribuídas, isto é, foi verificada uma alteração no comportamento do Ministério Público. Poderia-se esperar, por exemplo, maior iniciativa processual deste.

Ainda cabe salientar que o RDD enquanto ferramenta utilizada para buscar o efeito causal de determinado evento, está restrito à janela estipulada em torno da data do tratamento, também conhecido como *cutoff* ou data de corte. Ele não serve para explicar ocorrências nem muito antes e nem muito depois do evento, a garantia somente se revela observável ao redor da data de corte, conforme pode ser mais detalhado no Apêndice A.

Feitas as considerações acima, modela-se a primeira questão. Inicialmente, podemos explorar dois principais cenários quais sejam: a) o percentual de provimentos obtidos pelos Réus-particulares nas ações de improbidade administrativa em grau de recurso, que se estima ter aumentado em alguma magnitude já que a Lei tornou mais difícil a condenação; b) percentual de desprovimentos por parte do Ministério Público em seus recursos, para verificar se houve uma redução na mesma magnitude o que poderia se esperar ou se foi verificado algum outro comportamento.

Um importante fator para levarmos em conta na nossa modelagem inicial é que cada Câmara Julgadora apresenta determinado comportamento e análise, o que poderia não permitir identificar o real impacto da Lei, ou seja, determinada Câmara Julgadora pode ser mais rígida e severa com os réus particulares, e consequentemente mais favorável ao Ministério Público em sua aplicação da Lei. Para evitarmos capturar este efeito individual de cada Câmara, iremos colocar um grupo de variáveis que as representem, conhecidas como variáveis *proxy*, de sorte que isso nos permitirá saber o impacto da Lei isoladamente.

Feita essa consideração, pode-se modelar esse questionamento da seguinte forma resumida abaixo, conforme Equação (1) abaixo, tanto para o Ministério Público quanto para os Particulares-réus:

(1)

onde () representa o percentual de provimento dos recursos de apelação dos réus ou o percentual de desprovimentos por parte do Ministério Público, a depender da parte em análise, dado um agrupamento de tamanho b; ( é o coeficiente que captura o efeito causal da alteração da Lei, ou seja, o acréscimo ou decréscimo percentual que tivemos em decorrência da Lei nos provimentos da parte em análise, ( representa uma variável binária que identifica se o processo foi julgado antes ou depois da publicação da Lei, sendo 1 para após a Lei e 0 se anterior a Lei; () são coeficientes que representam a variação percentual de cada Câmara Julgadora para provimento ou desprovimento da parte em análise, () são as variáveis binárias que indicam a Câmara Julgadora em questão; por fim o termo ( é o termo de erro da regressão, o qual captura as variáveis fora da análise e que não são observadas.

Para o nosso segundo questionamento, iremos modelar de forma análoga buscando verificar se houve um impacto local médio após a publicação da Lei, se as novas ações propostas foram realmente avocadas pelo Ministério Público, conforme Equação (2):

(2)

onde ( representa o percentual de ações de Improbidade Administrativa propostas pelo Ministério Público, ( ) é um coeficiente que representa o percentual médio das ações propostas pelo Ministério Público antes da alteração da Lei, ( igualmente a Equação 1, representa uma variável binária que identifica se o processo foi julgado antes ou depois da publicação da Lei, ( é o coeficiente que captura o efeito causal da alteração da Lei nos novos percentuais de propositura de ações pelo Ministério Público, como forma de validação ao artigo 17 da Lei 14230/21, e por fim o termo ( é o termo de erro da regressão, que captura as variáveis fora da análise e que não são observadas.

Um outro ponto que devemos explicar é que para a análise dos dados recebidos, como se trata de uma análise percentual, e por conta da metodologia utilizada, foi necessário definir o tamanho dos agrupamentos das informações, ou seja, o tamanho do intervalo para que possamos obter os percentuais para análise. É o índice b na Equação (1). Assim, para cada pergunta foi escolhido um intervalo de agrupamento.

Em suma, agrupamos os dados nos períodos a seguir estipulados e calculamos os percentuais para cada janela, antes e depois da data de corte, e com os valores percentuais obtidos em cada agrupamento, utilizamos o RDD.

Definiu-se grupos de cerca de 30 dias de informação para a primeira pergunta, sendo que a escolha inicial seria quinzenal já que as sessões de julgamento por boa parte das Câmaras de Julgamento serem a cada duas semanas conforme consulta ao sítio do TJSP, todavia por haver muitos períodos dentre esses de 14, 15 dias contendo um único processo julgado, observou-se que isso impactaria as estatísticas obtidas, ou seja, teríamos muitos 100% ou 0%, e por isso, decidiu-se por efetuar a análise dos dados com uma janela mensal de tratamento.

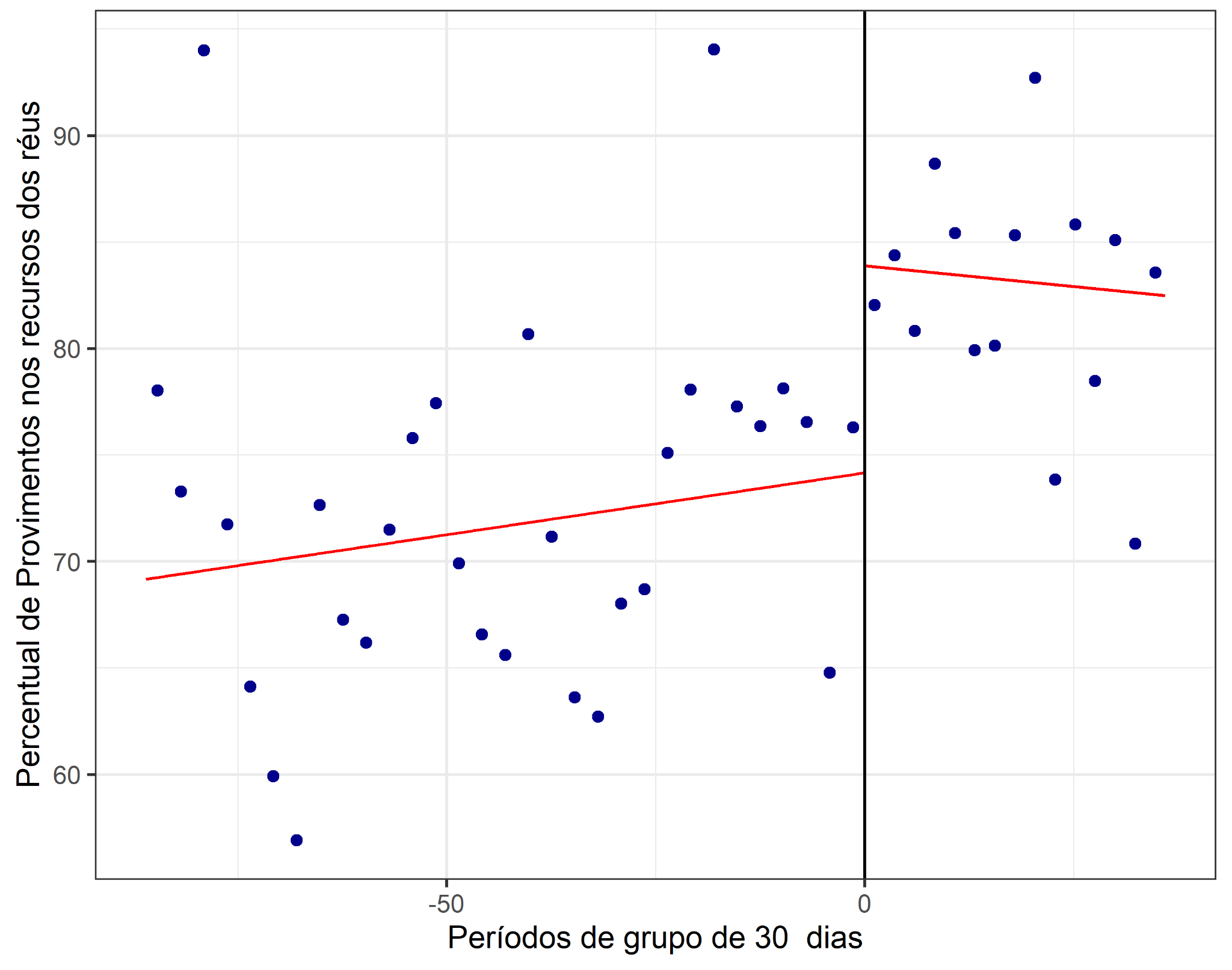
Já para a propositura de novas ações, manteve-se o prazo inicial do estudo de 15 dias de agrupamento para verificação dos percentuais.

Feita a modelagem e as considerações acima, seguem-se os resultados obtidos.

**3. RESULTADOS**

Por fim, após a explanação dada, iremos verificar os resultados obtidos dentro de nossos questionamentos. O impacto causal da Lei nos recursos ofertados pelos Réus-Particulares o seguinte comportamento:

**Figura 2**

*Regressão Descontínua nos Provimentos de Recursos de Particulares* 

Legenda: Regressão Descontínua com agrupamento em períodos de 30 dias, e considerando a data de corte (c=0) de 25/10/2021. Utilização do pacote de dados rddtools e do ggplot no software estatístico R.

Fonte: Elaborada pelos autores

O presente gráfico na Figura 2 demonstra que após a publicação da Lei houve um incremento percentual nos provimentos dos recursos dos Réus particulares, ou seja, possivelmente com o advento da Lei 14230/21, especialmente com a necessidade do dolo específico mais recursos dos réus passaram a ter julgamento favorável.

Com relação a magnitude observada nos julgamentos, obtivemos os seguintes resultados:

**Tabela 4**

*Percentual de provimentos pelos particulares*

|  |  |
| --- | --- |
|  | Y  Percentual de Provimento (%) |
| β  Constant | 9.729\*\*  (4.227)  73.273\*\*\*  (2.051) |
| Observations  R2  Adjusted R2  Residual Std. Error | 858  0.037  0.033  26.257 (df=854) |

Nota: \*valores significativos p < .01; \*\*valores muito significativos p < .05; \*\*\*valores altamente significativos p < .01. = percentual adicional pós-Lei; = Valor médio antes da Lei.

Fonte: Elaborada pelo autor com utilização do pacote de dados rddtools no software estatístico R.

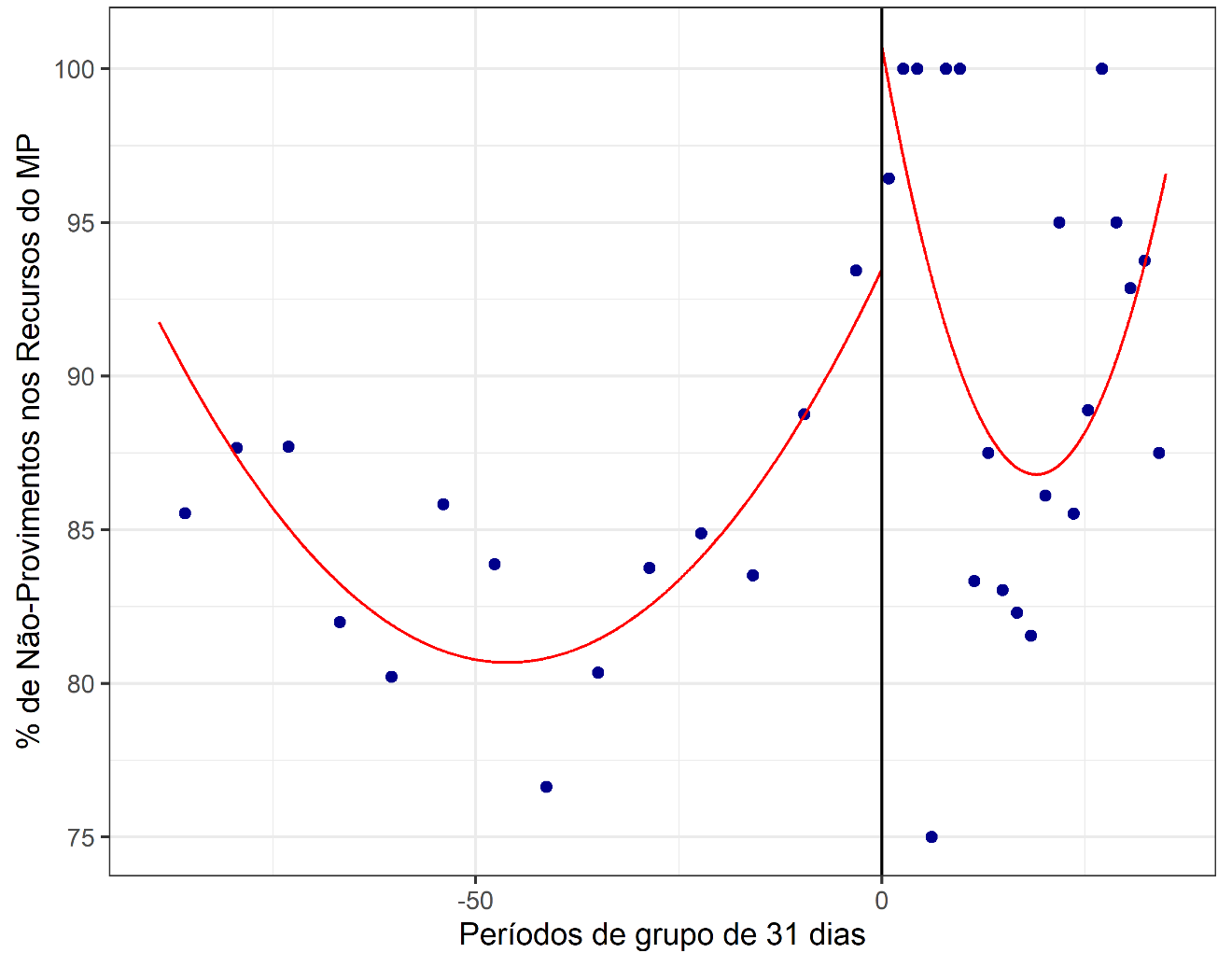
Da regressão expressa na Equação (1) para os réus particulares, verifica-se que tivemos com a nova Lei de improbidade um Efeito Local de Tratamento Médio em torno de 9,729%, ou seja, tivemos um efeito causal de incremento percentual dessa magnitude após a publicação da Lei, passando de uma média anterior de 73,273% de provimentos para 83,002%, como se observa na Tabela 4. Como esperado, os réus particulares obtiveram maior sucesso com seus recursos após a Lei 14230/21 entrar em vigor.

Assim, a necessidade do dolo específico alterou percentualmente os provimentos dos recursos dos Réus, como poderia ser estipulado.

Já no que tange aos recursos do Ministério observou-se o seguinte resultado:

**Figura 3**

*Regressão Descontínua nos desprovimentos nos Recursos do Ministério Público*



Legenda: Regressão Descontínua com agrupamento em períodos de 31 dias, e considerando a data de corte (c=0) de 25/10/2021. Utilização do pacote de dados rddtools e do ggplot no software estatístico R.

Fonte: Elaborada pelos autores

Colacionamos também os resultados percentuais encontrados:

**Tabela 5**

*Percentual de desprovimentos pelo Ministério Público*

|  |  |
| --- | --- |
|  | Y  Percentual de Desprovimento (%) |
| β  Constant | 7.269  (5.774)  93.465\*\*\*  (3.031) |
| Observations  R2  Adjusted R2  Residual Std. Error | 718  0.037  0.031  22.409 (df=712) |

Nota: \*valores significativos p < .01; \*\*valores muito significativos p < .05; \*\*\*valores altamente significativos p < .01.

B2 = percentual adicional Pós-Lei ; Constant = Valor médio antes da Lei

Fonte: Elaborada pelo autor com base em pacote RDData no software R

Já nos recursos do Ministério Público, de forma diversa ao encontrado nos recursos dos Particulares, não podemos afirmar que houve um impacto causal já que aqui não encontramos com base nos dados obtidos, um nível de significância estatística relevante que nos permita tal inferência. Foi encontrado cerca de um aumento em Assim por mais que num primeiro momento e graficamente possa, aparentemente, haver um salto, não temos como fazer a presente afirmação. Assim, também alertamos que por muitas vezes podemos até enxergar um salto graficamente, mas que se não for acompanhado de testes estatísticos significativos não permitem inferir causalmente o impacto legal.

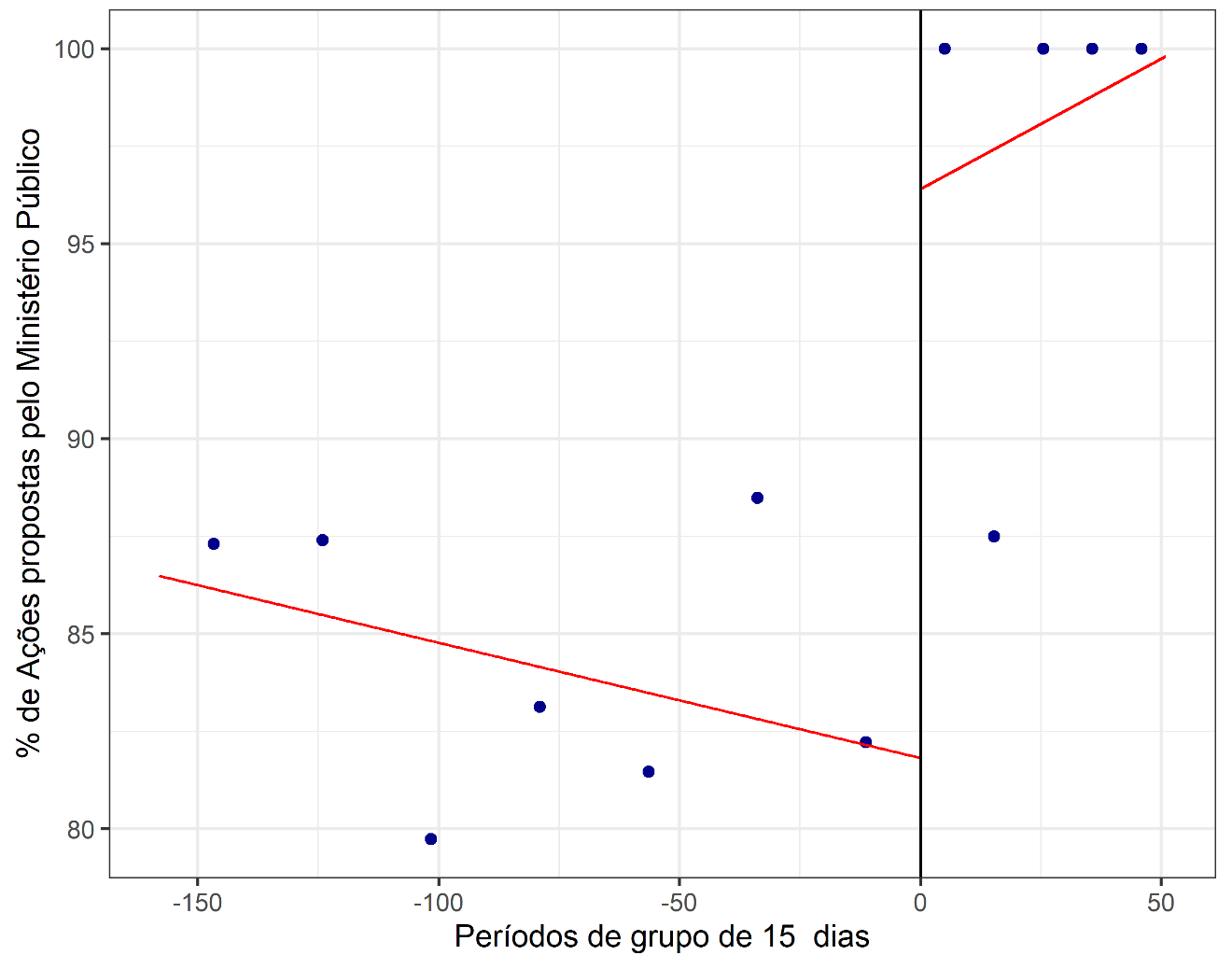
Assim, foi

Outro ponto que chama atenção é o declínio após o impacto inicial aumentando o percentual de improvimentos se dissipar ao longo dos meses subsequentes. Quanto a isso, o Design de Regressão Descontínua não permite inferir, já que faz a comparação exclusivamente no período próximo a data de publicação da Lei.

Respondida a primeira pergunta, podemos partir para verificação da outra alteração legislativa, a legitimidade exclusiva para a propositura da ação. Observa-se na Figura 4 abaixo que após a publicação da Lei 14.230/21, houve um aumento percentual das ações propostas pelo Ministério Público:

**Figura 4**

*Percentual de novas ações propostas pelo Ministério Público*



Legenda: Regressão Descontínua com agrupamento em períodos de 15 dias, e considerando a data de corte 25/10/2021. Utilização do pacote de dados rddtools e do ggplot no software estatístico R.

Fonte: Elaborada pelos autores

De plano observa-se um grande aumento percentual, parecendo que a nova legislação cumpriu o que queria ao determinar a exclusividade das novas ações ao Ministério Público. Obviamente não se observaria em 100% dos casos dado que é possível que o Ente Público entre com a ação, mas que posteriormente ao ser analisada seja transferida ao Ministério Público a legitimidade na condução ou ainda que não tenha condições de prosseguimento da ação.

Segue a Tabela 6 com os valores obtidos:

**Tabela 6**

*Percentual de ações de improbidade propostas pelo Ministério Público*

|  |  |
| --- | --- |
|  | Y  Percentual de Desprovimento (%) |
| β  Constant | 12.713\*  (7.181)  83.360\*\*\*  (2.934) |
| Observations  R2  Adjusted R2  Residual Std. Error | 174  0.070  0.054  16.757 (df=170) |

Nota: \*valores significativos p < .01; \*\*valores muito significativos p < .05; \*\*\*valores altamente significativos p < .01.

B2 = percentual adicional Pós-Lei ; Constant = Valor médio antes da Lei

Fonte: Elaborada pelo autor com base em pacote RDData no software R

Assim, verifica-se que previamente a publicação da Lei tínhamos cerca de 83% de ações de improbidade propostas pelo Ministério Público e que após a Lei saltou para 96%, demonstrando que a Lei impactou nas proposituras como já informado.

**4. CONCLUSÕES**

Os estudos de inferência causal no campo do direito buscam compreender as relações de causa e efeito entre variáveis jurídicas e sociais. A inferência causal pode ser essencial para a Jurimetria, pois permite aos pesquisadores analisarem como certas Leis ou decisões judiciais afetam a sociedade e vice-versa. No direito, esses estudos são aplicados para testar hipóteses sobre a eficácia de normas, a previsibilidade de decisões judiciais e o impacto de políticas públicas. Utilizam-se métodos quantitativos e qualitativos, como estatísticas descritivas e inferenciais, análise multivariada e estudos comparativos, para obter insights que orientem a formulação e a reforma de legislações, bem como a prática jurídica. A inferência causal no direito pode contribuir para uma compreensão mais profunda das dinâmicas legais e sociais, promovendo uma tomada de decisão baseada em evidências.

Diante disso, verificou-se que as alterações legais promovidas pela Lei 14230/21 no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa trouxeram em primeiro momento mudanças nos julgamentos pelos Tribunais, tendo uma aplicação quase imediata, na qual foi verificado que o dolo específico permitiu um maior número de provimentos nos recursos dos Réus particulares, bem como aumento nos desprovimentos nos recursos do Ministério Público, além da legitimidade exclusiva do Ministério Público ter sido realmente avocada pelo Ministério Público.

Nesse período após sua nova cara, a Lei de Improbidade Administrativa tornou-se mais restrita em sua atuação especialmente nas condenações que agora com a exigência do dolo específico e ausência de modalidade culposa, o que foi corroborada com os dados verificados do Tribunal de Justiça de São Paulo. Com um período mensal de análise antes e depois da referida Lei, verificou-se o incremento de 9% nos provimentos dos recursos particulares e de 7% nos desprovimentos nos recursos do Ministério Público.

A validade externa do estudo poderia ser extrapolada para os demais Tribunais de Justiça dos outros Estados, já que em nível de Segundo Grau de Jurisdição espera-se uma consonância nos entendimentos dos Tribunais de Justiça pelo país. No mais, sendo válido em momento futuro um estudo comparado para verificar o comportamento análogo dos outros Tribunais.

**APÊNDICE A**

*Inferência Causal, Outcomes Potenciais e Design de Regressão Descontínua*

O Design de Regressão Descontínua é uma ferramenta encontrada nos estudos de Inferência Causal, campo da Estatística que busca objetivamente demonstrar e capturar os efeitos causais que determinado evento ou decisão tem sobre a variável de interesse. A inferência causal é uma metodologia utilizada para determinar relações de causa e efeito entre variáveis. Em termos simples, ela busca responder à pergunta: “A causou B?”. Esse tipo de estudo é fundamental em diversas áreas, incluindo o Direito, onde pode ajudar a entender o impacto de políticas públicas, de decisões judiciais e de Leis, como o presente caso.

O principal objetivo da inferência causal é identificar e quantificar os efeitos de uma variável independente (causa) sobre uma variável dependente (efeito). Isso é feito através de métodos estatísticos que controlam para outras variáveis que poderiam influenciar a relação observada. (Paula, 2018)

O estudo da inferência causal possui alguns modelos teóricos utilizados para que se possa analisar os efeitos causais e de tratamento, e atualmente um modelo teórico muito utilizado é o Modelo Causal Rubin com *Outcomes Potenciais* (Imbens & Lemieux, 2008) . Este é o modelo teórico, o framework que permite em nossa pesquisa a utilização do método de Regressão Descontínua.

A ideia básica dos modelos de *Outcomes* Potenciais ou modelo Neyman-Rubin, é encontrar uma solução para o problema central da inferência causal em que se afirma a impossibilidade de se observar em simultâneo uma mesma unidade de análise sendo exposta a condição de tratamento e de controle (HOLLAND, 1986). Em suma, não seria possível comparar o resultado da unidade observada se tivesse e não tivesse recebido o tratamento, já que ao ter recebido o tratamento, não mais seria possível verificar o seu resultado se não tivesse recebido.

Como já dito, no cerne do modelo de Rubin estão os *outcomes potenciais*, que se referem aos resultados que um indivíduo poderia experimentar sob diferentes condições de tratamento. Para cada unidade (ou indivíduo), existem dois resultados potenciais: *Y*(1) se o tratamento for aplicado e Y(0) se não for. O efeito causal do tratamento para um indivíduo i é definido como a diferença entre esses dois resultados:

(3)

A ideia central é comparar o *outcome* de uma unidade tratada com o que teria acontecido a essa mesma unidade na ausência do tratamento. No entanto, como só podemos observar um dos dois estados possíveis para cada unidade, o desafio central do modelo é lidar com esse problema de contrafactualidade.

Conforme (Foguel, et al., 2017), encontrar um contrafactual que represente de forma significativa a situação de não tratado é, dentre outros, um dos desafios na análise de impacto, pois não é possível encontrar as duas situações (tratamento e controle) no mesmo indivíduo ou grupo simultaneamente.

Para isso, temos técnicas como: aleatorização, diferenças em diferenças, pareamento, regressão descontínua e efeitos sintéticos, que nos permitem lidar também com um segundo problema que seria o viés de seleção, que nada mais é que decidimos quem receberá ou não o tratamento em questão, e por conta disso podemos não produzir inferências causais válidas (Paula, 2018).

Dentre as técnicas citadas, temos a Regressão Descontínua que foi a ferramenta escolhida para este artigo. No Design de Regressão Descontínua, todas as unidades recebem um *score* (também conhecido como *running variable*, ou índice), e o tratamento é dado àquelas com índice acima do ponto de corte ou *cutoff* (Cattaneo, Idrobo, & Titiunik, 2019)*.*

Existem dois tipos de RDD, quais sejam: Sharp RDD e Fuzzy RDD. Basicamente no primeiro temos que o critério de classificação é determinístico, definido pelo ponto de corte. Usando o artigo como exemplo, a nova Lei entrou em vigor em 25/10/2021 e a partir daí ela deverá ser aplicada a todos os casos de Improbidade Administrativa. De forma diversa, seria o Fuzzy RDD que sua aplicação poderia ser somente para alguns casos, ou aplicado somente por algumas Câmaras.

Em suma, o Sharp RDD é uma função determinística em função de uma variável covariada , relacionada ao *score:*

(4)

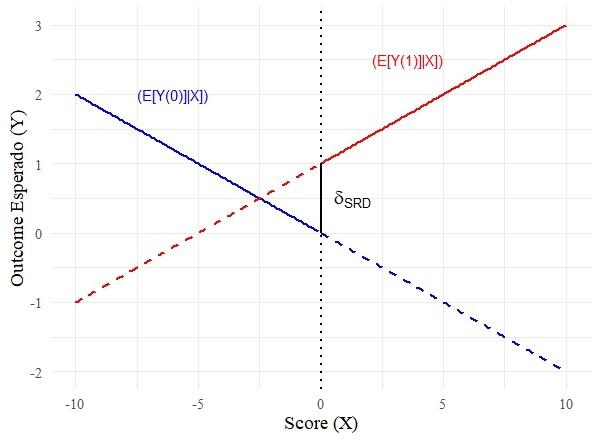
No Sharp RDD do artigo a covariada (), é a variável relacionada ao tempo, e ao número de agrupamentos de dados de tamanho b, ou seja, se o agrupamento feito com b dias, é antes ou depois da data de corte; sendo a variável de corte, no nosso caso a data da publicação da Lei 25/10/2021.

Como já dito no framework de outcomes potenciais, visto na Equação 3, cada unidade i tem dois potenciais resultados: , se receber o tratamento e , se não receber o tratamento, e adaptado esse framework ao RDD diferente de outras formas citadas, não se busca criar um grupo contrafactual para servir de controle com aqueles que receberam o tratamento, mas sim comparar localmente aqueles que receberam o tratamento daqueles que não receberam, no ponto de corte.

Assim, uma característica observável em qualquer RDD é o salto na data de corte do tratamento estudado (Cattaneo, Idrobo, & Titiunik, 2019), conforme se depreende da Figura 5:

**Figura 5:**

*Sharp RDD - Ilustrando o Efeito do Tratamento no Cutoff*



Fonte: Elaborada pelos Autores

O que desejamos estimar com essa ferramenta é essa descontinuidade observada, na qual queremos comparar as médias observadas, conforme probabilidade condicional, na Equação abaixo:

(4)

Assim, com base nessas médias, para estimar o Efeito Médio de Tratamento Local, que corresponde a descontinuidade da esperança ao redor do ponto de corte, o que pode ser escrita como:

(5)

E assim, nosso Efeito Médio de Tratamento Local é resumidamente dado por:

(6)

Para que possamos utilizar a nossa estimação, temos que garantir o que chamamos de hipótese de identificação, ou seja, é a hipótese que permite fazer essa comparação, e no caso do RDD é a continuidade dos outcomes potenciais:

Se os resultados potenciais médios são funções contínuas da pontuação em , a diferença entre os limites dos resultados médios observados dos tratados e dos controles, à medida que a pontuação converge para o ponto de corte, é igual ao efeito médio do tratamento no ponto de corte. (...) No contexto de RD, continuidade significa que, à medida que a pontuação X se aproxima cada vez mais do ponto de corte , a função de resultado potencial médio se aproxima cada vez mais do seu valor no ponto de corte, (e de forma análoga para ). Assim, a continuidade fornece uma justificativa formal para estimar o efeito de RD Sharp, focando nas observações acima e abaixo do ponto de corte em uma vizinhança muito pequena ao redor dele. Por estarem muito próximas do ponto de corte, as observações nessa vizinhança terão valores de pontuação muito semelhantes; e, em virtude da continuidade, seus resultados potenciais médios também serão semelhantes. (Cattaneo, Idrobo, & Titiunik, 2019)

Por fim, a continuidade e a utilização do RDD enquanto ferramenta de Inferência Causal pode ser limitada ou inviabilizada por algumas situações dentre as quais se destacam: Manipulação da *running variable e* Endogeneidade do *cutoff*. Na primeira, os agentes poderiam escolher ou não aplicar/receber o tratamento, já o segundo refere-se a outros tratamentos que possam vir a explicar a diferença local encontrada. Esses e outros problemas podem ser verificados em (Cunningham, 2021).

# Referências

Angrist, J. D., Imbens, G. W., & Rubin, D. B. (1996). Identification of causal effects using instrumental variables. *Journal of the American Statistical Association, 91*, pp. 444-455.

Batchold, F. (27 de 12 de 2021). *Congresso e STF esvaziaram Lava Jato; entenda mudanças em Leis anticorrupção*. Acesso em 19 de 10 de 2024, disponível em Folha de São Paulo: [https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/12/congresso-e-stf-esvaziaram-lava-jato-entenda-mudancas-em-Leis-anticorrupcao.shtml](https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/12/congresso-e-stf-esvaziaram-lava-jato-entenda-mudancas-em-leis-anticorrupcao.shtml)

Cattaneo, M., Idrobo, N., & Titiunik, R. (2019). *A practical introduction to regression discontinuity designs: Foundations.* Cambridge University Press.

Cintra, R. S., & Spaziante, A. C. (18 de 02 de 2022). *O dolo específico na nova Lei de Improbidade Administrativa*. Fonte: Migalhas: [https://www.migalhas.com.br/depeso/360052/o-dolo-especifico-na-nova-Lei-de-improbidade-administrativa](https://www.migalhas.com.br/depeso/360052/o-dolo-especifico-na-nova-lei-de-improbidade-administrativa)

Cunningham, S. (2021). *Causal inference: The mixtape.* Yale university press.

Foguel, M. N., Menezes Filho, N. A., Campos de Xavier Pinto, C., Peixoto, B., Lima, L., & Paes de Barros, R. (2017). *Avaliação econômica de projetos sociais.* Fundação Itaú Social.

Gajardoni, F. d., Cruz, L. P., Gomes Junior, L. M., & Favreto, R. (2021). *Comentários a nova Lei de improbidade administrativa: Lei 8.429/1992, com as alterações da Lei 14.230/2021.* São Paulo: Revista dos Tribunais.

Hahn, J., Todd, P. E., & van der Klaauw, W. H. (1999). Evaluating the effect of an antidiscrimination law using a regression-discontinuity design. *National bureau of economic research Cambridge*. doi:10.3386/w7131 <https://www.nber.org/papers/w7131>

Imbens, G. W., & Lemieux, T. (2008). Regression discontinuity designs: A guide to practice. *Journal of econometrics, 142*(2), 615-635.

Martins, R. M. (2022). Responsabilização de agentes públicos e improbidade administrativa: uma história conturbada. *Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos, 43*, pp. 1-28. doi: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2022.e86720>

Nunes, M. G. (2016). Jurimetria: como a estatística pode reinventar o direito. *São Paulo: Revista dos Tribunais*.

Okamoto, R. F. (2022). Metodologia de Pesquisa Jurimétrica. *ABJ*. Fonte: <https://livro.abj.org.br/livro_jurimetria.pdf>.

Paula, J. C. (2018). Em busca da Inferência Válida: métodos e testes de hipóteses nos estudos legislativos brasiLeiros. *Revista BrasiLeira de Ciência Política*, pp. 273-311. doi: <https://doi.org/10.1590/0103-335220182607>

Soares, A. R. (10 de 09 de 2024). A NOVA Lei DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SEUS REFLEXOS NO COMBATE À CORRUPÇÃO. *Revista PPC – Políticas Públicas & Cidades, 13*, pp. 01-17. doi: <https://doi.org/10.23900/2359-1552v13n2-106-2024>

1. Art.37 §4° da CF: § 4º 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. [↑](#footnote-ref-1)
2. Art. 1° § 1º da Lei 14230/21: Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas **dolosas** tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em Leis especiais [↑](#footnote-ref-2)
3. Art. 1° § 3º da Lei 14230/21: O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. [↑](#footnote-ref-3)
4. Solicitação feita internamente junto a Diretoria de Planejamento, através ferramenta própria para pesquisa feita por funcionário do Tribunal de Justiça, mediante compromisso de sigilo e proteção de dados no âmbito da Lei de Acesso à Informação (que rege a obtenção de dados públicos) e da Lei Geral de Proteção de Dados (que protege os dados obtidos através de regras a serem cumpridas em seu uso). [↑](#footnote-ref-4)