

1. INTRODUÇÃO

Neste artigo queremos analisar as alterações promovidas em determinada lei levam quanto tempo para serem aplicadas pelos nossos Tribunais? Como o comportamento de determinada parte é afetado diante de uma alteração legal? É possível mensurar o efeito causal obtido imediatamente após essa alteração?

No âmbito das ciências jurídicas a análise dar-se-ia de forma subjetiva até pouco tempo atrás, antes do advento de um ramo relativamente novo do Direito chamado Jurimetria.

A definição mais próxima que temos atualmente sobre Jurimetria é a de Marcelo Guedes Nunes que a define como uma (a) disciplina do conhecimento que (b) utiliza a metodologia estatística para (c) investigar o funcionamento de uma ordem jurídica. (Nunes, 2016).

É sob esse prisma que queremos verificar o impacto imediato que uma das últimas e grandes modificações legais promovidas no âmbito do Direito Público, no instituto da improbidade administrativa, através do uso de uma metodologia estatística pouco utilizada no âmbito jurimétrico, mas já bem utilizada na estatística e muito utilizada na economia, o Design de Regressão Descontínua. Mas antes de explicar a metodologia utilizada, contextualizaremos o cenário inicial à época da mudança legal.

Oriundas de um período responsivo ao Estado judicial que se apresentava e que ganhava força com a Operação Lava-Jato, diversas medidas foram propostas para modificar as leis anticorrupção, muito das vezes as enfraquecendo ou limitando (Batchold, 2021). É nesse contexto que a promulgação da lei 14.230/21 trouxe diversas e significativas alterações no principal instrumento de combate à corrupção no Brasil: a lei 8.429/92, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA), legislação essa para cumprimento no disposto no artigo 37, §4º da Constituição Federal¹, que determina a aplicação de sanções aos infratores e cometedores de atos ímprobos, nos termos de legislação específica.

Diante das alterações promovidas pela lei 14.230/21, muitos consideram ter sido criada quase que uma nova lei de improbidade, o que ensejou um esforço em todo meio jurídico para compreender a sua correta aplicação. Foram diversas as modificações trazidas, dentre as quais, uma se destaca, não apenas pela sua novidade, mas também pela mudança na abordagem geral em relação à punição da conduta ilícita dos agentes públicos (Cintra & Spaziente, 2022), a

¹ Art.37 §4º 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.

criação do dolo específico.

A existência do dolo específico trazida pela presente lei 14.230/21, alterou o §1º do artigo 1º da LIA², em suma extinguindo a modalidade culposa nos atos de improbidade administrativa, assim devendo o ato para ser considerado ímprobo, em alguma das suas tipificações, demonstrar claramente a má-fé, da intenção de lesar, através de conluio entre as partes, por exemplo.

Fica mais clara a mudança, observando a exigência reiterada no §3º do art. 1º³, com a utilização de novo elemento subjetivo⁴: faz-se necessária a “comprovação de ato doloso com fim ilícito” (Martins, 2022). Assim, somente a conduta dolosa com finalidade de cometimento de ilícito afigura ato 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 caracterizarão atos de improbidade (Gajardoni, Cruz, Gomes Junior, & Favreto, 2021).

Além desta substantiva mudança que impacta os resultados práticos na aplicação da LIA, tivemos outra modificação que impactou diretamente a parte ativa da relação processual. Com o advento da lei 14.230/21, o Ministério Público passou a ter legitimidade ativa exclusiva para a propositura da ação de Improbidade Administrativa, nos termos do artigo 17 do referido diploma legal.

Assim, as ações de improbidade administrativa que outrora eram também interpostas pelos entes federados lesados passaram a ter um único ator legítimo para a suas proposituras.

Com a sua publicação em 25/10/2021, nesses três anos após sua entrada em vigor, considerando, principalmente essas alterações, pretende-se neste artigo, além de apresentar um “novo” ferramental estatístico para uso em estudos jurimétricos, investigar o comportamento imediato dos Tribunais, analisando os dados do Tribunal de Justiça de São Paulo, verificando a sua aplicação da “nova” lei de improbidade e os efeitos causais que essas alterações legais, a lei 14230/21 em si, tiveram nos julgamentos do Tribunal e nas novas ações distribuídas. Em suma, buscou-se responder através da metodologia estatística assinalada o seguinte:

2 Art. 1º § 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

3 Art. 1º § 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.

1. Dada a entrada em vigor de referida lei supracitada, a alteração promovida teve algum efeito causal imediato nos resultados dos julgamentos?
2. Essa mudança impactou de que forma a propositura de novas ações junto a Justiça Comum?

Neste artigo nos dividiremos em explicar a metodologia aplicada ao caso, com seus nuances mais aprofundados no apêndice A, e depois iremos nos debruçar nos resultados encontrados que nos permitem responder as questões acima formuladas.

2.METODOLOGIA UTILIZADA / MODELAGEM DO PROBLEMA

Para o presente artigo, os dados utilizados para responder as perguntas levantadas foram obtidos através de solicitação ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo⁴, 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 a nossa primeira pergunta, verificando o comportamento 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.

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.

Cumprê discorrer que para as análises feitas, observamos que quanto às partes envolvidas no processo, temos basicamente no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa 3 (três) figuras:

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).

- I.) Ministério Público como o órgão persecutório e parte legítima, e atualmente exclusiva, para a propositura da ação de improbidade
- II.) 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, não mais com a presente legislação.
- III.) 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 indevidas.

Cabe ainda tratar os dados no que tange aos resultados possíveis, nas quais verificaremos quem foram os ganhadores e perdedores, serão tratados os resultados de Provimento ou Provimento Parcial como Provimento.

Para a questão que tange aos julgamentos efetuados pelas Câmaras de Direito Público, foi gerado, da base de dados fornecida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, um subconjunto de 4734 processos exclusivamente classificados como Improbidade Administrativa, com somente um único recurso e um único resultado dentre os já informados anteriormente, para permitir uma análise inferencial, conforme Tabela 1 abaixo:

Tabela 1

Quantidades totais por parte e situação de provimento

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

Fonte: Elaborada pelos autores

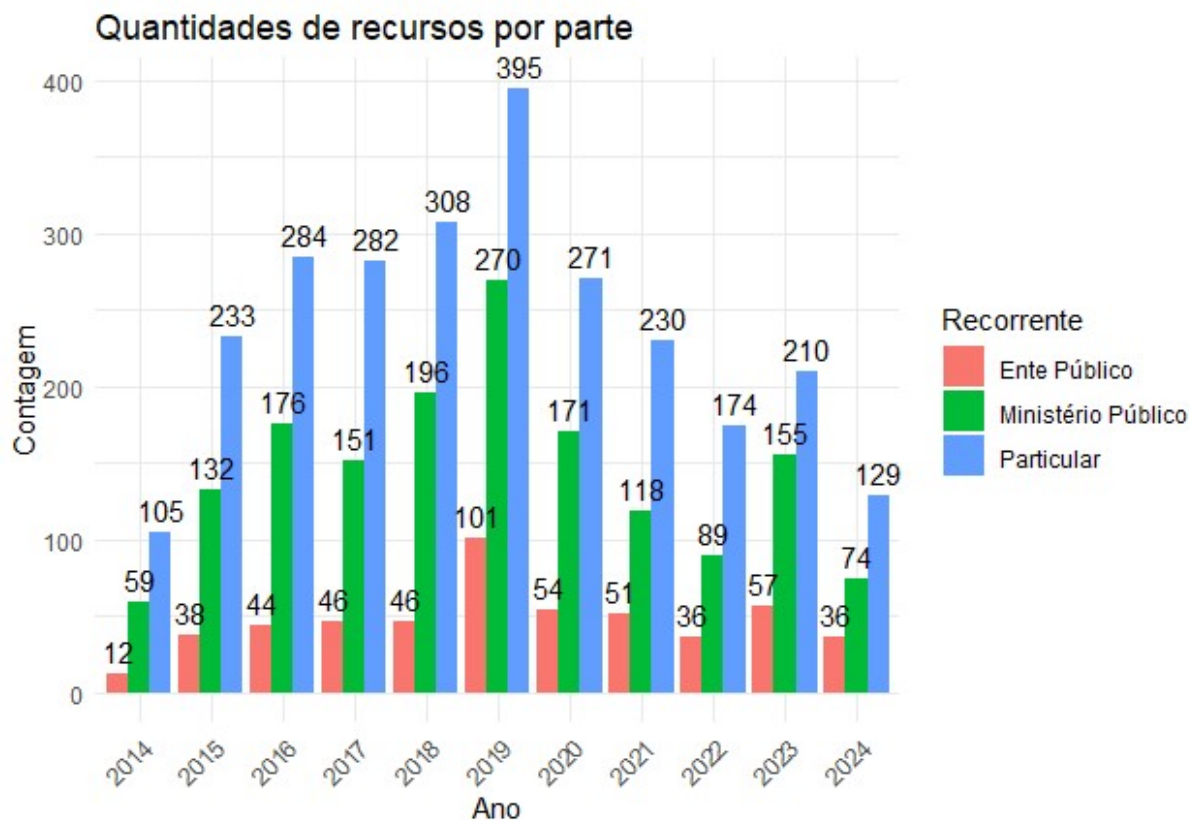
Destes totais apresentados, foram utilizados para a Regressão Descontínua os dados de Não-Provimento do Ministério Público e de Provimento dos Particulares.

Segue ainda, na Figura 1, as quantidades de ações de improbidade de acordo com o ano

e a parte analisada, que abaixo segue:

Figura 1

Quantidades totais por parte distribuídas anualmente



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, dos quais se dividem abaixo conforme Tabela 2:

Tabela 2

Quantidades totais por parte

Recorrente	Totais
Ente Público	456
Ministério Público	2602

Fonte: Elaborada pelos autores

Desses dados obtidos iremos analisar os percentuais com base nas ações propostas pelo

Ministério Público.

De posse dos dados, para responder as indagações feitas, serão utilizados estudos em Inferência Causal que em suma busca comprovar o impacto de uma variável em outra, ou no presente caso, mensurar o efeito causal imediato observado logo após a publicação da Lei 14230/21 e seus desdobramentos. Diante do caso assinalado, e verificando que temos a 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 o Design de Regressão Descontínua (RDD em inglês) como forma de responder as 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).

Para sua utilização no presente caso como pode ser verificado no Apêndice A, ele deve satisfazer o que chamamos de hipótese de identificação, ou seja, requisito/condição para que o mesmo possa ser utilizado. Esta hipótese é a continuidade do que chamamos em estatística de Outcomes Potenciais, que no presente estudo é assumir que as alterações ocorridas e o possível salto observável em torno de uma janela ao redor da data de tratamento (25/10/2021) sejam decorrentes do tratamento em si, e que caso não houvesse a alteração legal o comportamento prévio permaneceria suave sem mudanças drásticas.

Em suma, a continuidade no presente caso é assumida quando estipulamos que os percentuais de provimento e improvimento observados nos julgamentos ao longo do tempo; ~~os percentuais de recorribilidade das partes envolvidas~~; e, os percentuais de ações propostas pelo Ministério Público não teriam mudanças significativas ao longo do tempo, a não ser por conta alteração legal da LIA promovida pela Lei 14230/21.

Além disso, uma restrição que o presente estudo poderia observar e que impediria a utilização do presente ferramental é a existência de outras explicações concomitantes. Haver uma outra explicação possível que modificasse a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa impediria a verificação do 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.

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 podemos assumir 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 particular-réu, 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, ou seja, caso a lei tenha entrado em vigor e tenha sido aplicada, devemos observar uma diferença local (um salto) nos resultados dos julgamentos, tanto nos que a Parte Ativa Principal é o Ministério Público, tendo possivelmente mais improvimentos, quanto naqueles que o Réu particular é o recorrente devendo ter mais provimentos de seus recursos e consequentemente mais absolvições, diante da necessidade do dolo específico.

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. Queremos aqui também verificar se houve uma alteração imediata nos percentuais de novas ações distribuídas ~~e em novos recursos~~, isto é, foi verificada uma alteração no comportamento do Ente Público lesado que dispunha de legitimidade outrora e do Ministério Público; houve aqui um lapso temporal perceptível para adequação ou a mudança foi mais imediata.

Ainda cabe salientar que o RDD enquanto ferramenta utilizada para buscar o efeito causal de determinado evento, ele está restrito à janela estipulada em torno da data do tratamento, ou 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, modelando 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.

Podemos modelar esse questionamento da seguinte forma abaixo, conforme Equação (1) abaixo, tanto para o Ministério Público quanto para os Particulares-réus:

$$\% (Des)Provimento = \alpha + \beta * D + u \quad (1)$$

onde $\% (Des)Provimento$ representa o percentual de provimento dos recursos de apelação para a parte em análise, (α) é um coeficiente que representa o percentual médio de provimento da parte em análise antes da alteração da lei, (D) representa uma variável binária na qual identifica se o processo foi julgado antes ou depois da publicação da lei, ou seja, antes ou depois de 25/10/2021, (β) 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, e por fim o termo (u) o que chamamos de termo de erro em uma regressão, o qual captura as variáveis fora da análise e que não são observadas.

Assim, quer-se determinar nesse primeiro caso qual o valor de β que traduz o Efeito Local Médio, e com isso verificar qual o percentual de julgados que tiveram o resultado alterado com a necessidade agora do dolo específico, por exemplo.

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):

$$\% de ações MP = Y + \pi * D + \xi \quad (2)$$

onde $\% de ações MP$ representa dentre todas as novas ações propostas, aquelas que foram propostas pelo Ministério Público, (Y) é um coeficiente que representa o percentual médio das ações propostas pelo Ministério Público antes da alteração da lei, (D) igualmente a Equação (1), representa uma variável binária na qual identifica se o processo foi julgado antes ou depois da publicação da lei, ou seja, antes ou depois de 25/10/2021, (π) 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 (ξ) o que chamamos de termo de erro em uma regressão, o qual captura as variáveis fora da análise e que não são observadas.

Esperamos capturar em π qual foi o impacto inicial da nova lei nas novas proposituras de ações de improbidade administrativa.

Feita a modelagem acima, iremos verificar os resultados obtidos.

BIBLIOGRAFIA

Bibliografia

- 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-anticorruptao.shtml>
- 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>
- Cunningham, S. (2021). *Causal inference: The mixtape*. Yale university press.
- 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. (Maio de 1999). Evaluating the effect of an antidiscrimination law using a regression-discontinuity design. *National bureau of economic research Cambridge*. doi:10.3386/w7131
- Imbens, G. W., & Lemieux, T. (2008). Regression discontinuity designs: A guide to practice. *Journal of econometrics*, 142(2), 615-635.
- Martins, R. M. (04 de 07 de 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. (11 de 01 de 2022). Metodologia de Pesquisa Jurimétrica. *ABJ*. Fonte: https://livro.abj.org.br/livro_jurimetria.pdf.
- Paula, J. C. (maio-agosto de 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>