

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

Departamento de Direito Processual

Disciplina: DPC 524 - O Poder Público em Juízo

Professora Doutora Susana Henriques da Costa

Seminário “Ação de Improbidade Administrativa”

Objeto da Análise: Relatório da pesquisa empírica apresentada pela equipe da FDUSP à Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) do Ministério da Justiça em 2010.

Breve resumo: O objetivo da pesquisa foi medir a efetividade da Lei de Improbidade Administrativa, por meio da triangulação entre levantamentos teóricos, análise legislativa e investigação empírica, usando como métodos de pesquisa:

- (i) a análise e sistematização de acórdãos (STF, STJ, TRFs e Tribunais Estaduais de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, Bahia, Ceará, Maranhão e Pará) entre 2005 e 2010;
- (ii) a validação de dados e conclusões por meio de *focus groups* em *Workshops* com juristas especializados no tema da improbidade administrativa (membros do MP, procuradores e entes estatais, advogados e integrantes da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – “ENCCLA”);
- (iii) análise do histórico de elaboração da Lei de Improbidade Administrativa e anteprojeto da ENCCLA;
- (iv) pesquisa comparada e análise do direito norte-americano e seus instrumentos processuais para tutela do desvio de dinheiro público.

Algumas conclusões: Considerando a amostra analisada, o grau de eficácia do mecanismo de tutela cognitiva da probidade administrativa é eficiente, com 48,87% das Ações de Improbidade Administrativa julgadas procedentes. Somados os dados das demandas julgadas procedente com as julgadas parcialmente procedentes, tal percentual de êxito chega a 63,82%.

5.1.4. Resultado das ações de improbidade administrativa



Resultado das demandas de improbidade

[1] Questão 1.

Feitos esses apontamentos iniciais, passemos à análise de alguns pontos mais específicos da pesquisa.

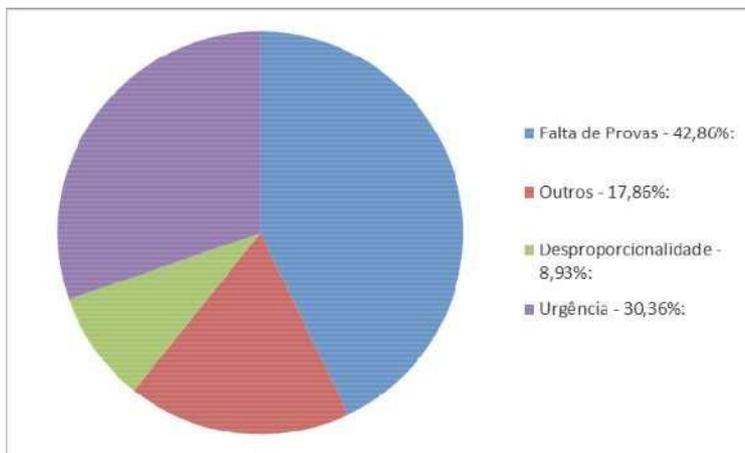
- Da produção de provas na Ação de Improbidade Administrativa

Nos dois *Workshops* realizados no curso da pesquisa, os profissionais habituados a lidar com o sistema da Lei de Improbidade Administrativa no Brasil reforçaram a dificuldade na colheita de provas – tanto na fase investigatória como processual – como um dos maiores fatores de ineficiência da lei. Essa percepção dos profissionais da área poderia ser confirmada pelo mapeamento das decisões judiciais, uma vez que é relevante o índice de demandas julgadas improcedentes por falta de provas e de liminares indeferidas pelo menos motivo:

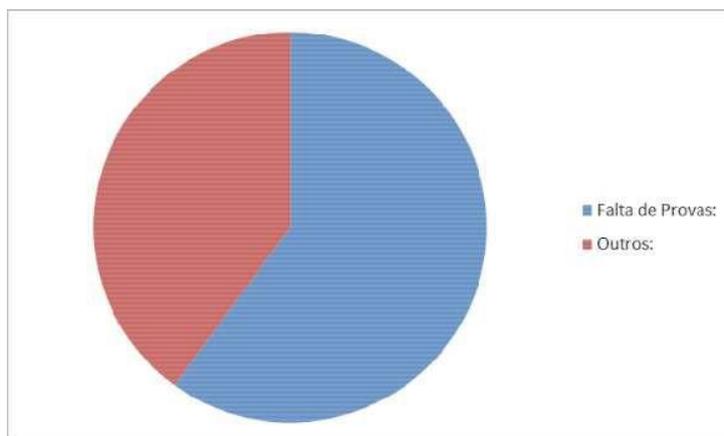
¹ ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government: causes consequences, and reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p.52.



Causas de improcedência em demandas de improbidade administrativa (improcedência + procedência parcial)



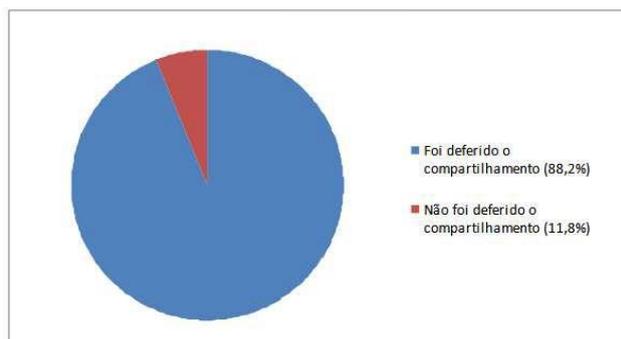
Motivos do indeferimento das cautelares de indisponibilidade de bens



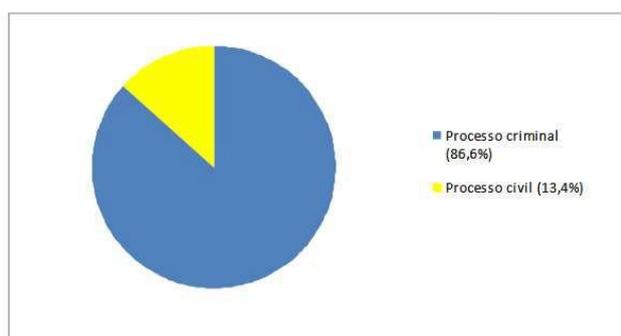
Motivos do indeferimento das cautelares de sequestro

Por outro lado, a pesquisa também demonstrou uma tendência permissiva da jurisprudência quanto ao compartilhamento de provas colhidas em outros processos, como processos criminais. Além disso, a porcentagem de deferimento dos pedidos dos mais diversos meios de

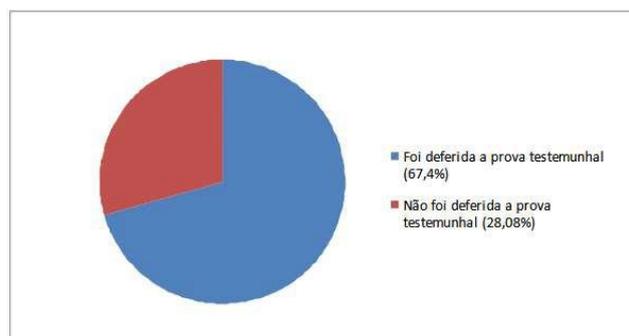
prova no curso do processo, de maneira geral, ultrapassa de maneira perceptível a percentagem de indeferimento:



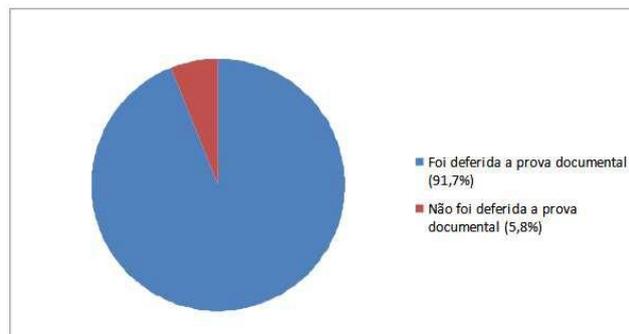
Percentual de deferimento/indeferimento do pedido de compartilhamento de provas constantes em outros processos.



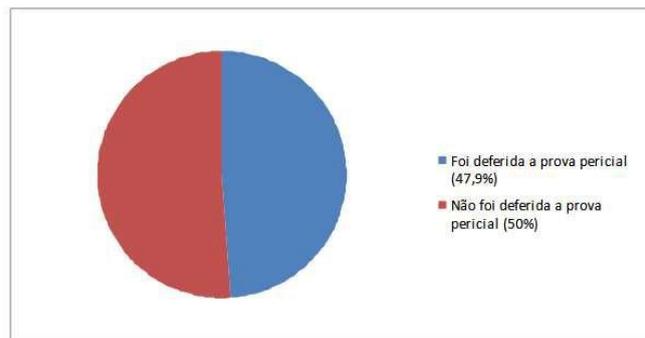
Nos casos em que é deferida a prova emprestada, em 86,6% deles a prova advém de processo criminal.



Percentual de deferimento/indeferimento do pedido de prova testemunhal.



Percentual de deferimento/indeferimento do pedido de prova documental.



Percentual de deferimento/indeferimento do pedido de prova pericial.

[2] Questão 2.

- **Tutelas de urgência e de evidência**

A pesquisa identificou que há um índice relativamente alto de deferimento das tutelas cautelares de urgência e evidência (62,3%), no entanto, ao mapear os motivos do **indeferimento** das medidas cautelares, identificou duas causas precípua para a negativa **ausência de provas** (42,8% das cautelares de indisponibilidade de bens; 20,83% das cautelares de afastamento do agente e 60% das cautelares de sequestro) e **falta de *periculum in mora*** (30,36% das cautelares de indisponibilidade de bens; 45,83% das cautelares de afastamento do agente e 40% das cautelares de sequestro – percentual dividido com a desproporcionalidade da medida).

Em 2014 sobreveio o julgamento do Recurso Repetitivo n.º 1.366.721/BA, que pacificou o entendimento da Primeira Sessão do STJ acerca dos requisitos para a concessão de medida cautelar em Ação de Improbidade Administrativa:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. APLICAÇÃO DO PROCEDIMENTO PREVISTO NO ART. 543-C DO CPC. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DOS BENS DO PROMOVIDO. DECRETAÇÃO. REQUISITOS. EXEGESE DO ART. 7º DA LEI N. 8.429/1992, QUANTO AO PERICULUM IN MORA PRESUMIDO. MATÉRIA PACIFICADA PELA COLETA PRIMEIRA SEÇÃO.

[...]

“[...]verifica-se que a indisponibilidade dos bens é cabível quando o julgador entender presentes fortes indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que cause dano ao Erário, estando o *periculum in mora* implícito no referido dispositivo, atendendo determinação contida no art. 37, § 4º, da Constituição, segundo a qual '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'. O *periculum in mora*, em verdade, milita em favor da sociedade, representada pelo requerente da medida de bloqueio de bens, porquanto esta Corte Superior já apontou pelo entendimento segundo o qual, em casos de indisponibilidade patrimonial por imputação de conduta ímproba lesiva ao erário, esse requisito é implícito ao comando normativo do art. 7º da Lei n. 8.429/92. Assim, a Lei de Improbidade Administrativa, diante dos velozes trâfegos, ocultamento ou dilapidação patrimoniais, possibilitados por instrumentos tecnológicos de comunicação de dados que tornaria irreversível o ressarcimento ao erário e devolução do produto do

enriquecimento ilícito por prática de ato ímprobo, buscou dar efetividade à norma afastando o requisito da demonstração do periculum in mora (art. 823 do CPC), este, intrínseco a toda medida cautelar sumária (art. 789 do CPC), admitindo que tal requisito seja presumido à preambular garantia de recuperação do patrimônio do público, da coletividade, bem assim do acréscimo patrimonial ilegalmente auferido".

[...]

5. Portanto, a medida cautelar em exame, própria das ações regidas pela Lei de Improbidade Administrativa, não está condicionada à comprovação de que o réu esteja dilapidando seu patrimônio, ou na iminência de fazê-lo, tendo em vista que o periculum in mora encontra-se implícito no comando legal que rege, de forma peculiar, o sistema de cautelaridade na ação de improbidade administrativa, sendo possível ao juízo que preside a referida ação, fundamentadamente, decretar a indisponibilidade de bens do demandado, quando presentes fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa.[...]"

Esse julgado deu origem ao Tema Repetitivo 701 do STJ:

É possível a decretação da "indisponibilidade de bens do promovido em Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, quando ausente (ou não demonstrada) a prática de atos (ou a sua tentativa) que induzam a conclusão de risco de alienação, oneração ou dilapidação patrimonial de bens do acionado, dificultando ou impossibilitando o eventual ressarcimento futuro."

[3] Questão 3