

# A Efetividade das Ações de Improbidade Administrativa no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

Pedro Cavalcanti de A. Rocha<sup>\*1</sup>  
Débora Albuquerque de Araujo<sup>\*\*2</sup>  
Thábata Carvalho<sup>\*\*\*3</sup>  
Orientadora: Heloisa Carpena<sup>\*\*\*\*4</sup>

## Sumário

1. Improbidade Administrativa no Ordenamento Jurídico Brasileiro. 2. Pontos Relevantes acerca do Tema. 3. Resultados Pertinentes e Específicos ao Tema. 4. Artigos Imputados e Sanções Aplicadas. 5. Entrevista com o Dr. Rogério Pacheco Alves. 6. Conclusão.

## Resumo

O artigo busca apontar e identificar como vem sendo a implementação do instituto da improbidade administrativa no ordenamento jurídico. Os resultados dessas particularidades do mencionado instituto são apresentados estatisticamente, a fim de demonstrar sua efetividade.

## Abstract

*The paper describes the novel practices concerning specific points about the administrative improbity institute according to Brazilian laws. The results of these particularities of the mentioned institute are shown statistically in order to demonstrate its effectiveness.*

---

\* Aluno do Curso de Graduação de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, atualmente cursando o 10º período. Estagiário no Escritório de Advocacia Sérgio Bermudes. Monitor de Direito Processual Civil na PUC-RJ e pesquisador bolsista no Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica.

\*\* Aluna do Curso de Graduação de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, atualmente cursando o 9º período.

\*\*\* Aluna do Curso de Graduação de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, atualmente cursando o 6º período.

\*\*\*\* Procuradora de Justiça no Rio de Janeiro. Coordenadora do Grupo Especial de Apoio à Atuação dos Procuradores de Justiça na área de Tutela Coletiva, inclusive Infância e Juventude, Idoso e Pessoa Portadora de Deficiência, de 2010 a 2012. Doutora em Direito Civil (UERJ). Professora (PUC-RJ).

## Palavras-Chave

Improbidade Administrativa. Efetividade. Direitos Políticos. Pesquisa Jurisprudencial.

## Keywords

*Administrative improbity. Effectiveness. Politic rights. State Supreme Court decisions. Controversial issues.*

### 1. Improbidade Administrativa no Ordenamento Jurídico Brasileiro.

A Carta Magna de 1988, em seu título III (“Título III – Da Organização do Estado”), artigo 37, anunciou a especial preocupação com a garantia de princípios basilares no direito administrativo, alçados a princípios constitucionais, dentre eles: os princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência.

No tocante à definição do instituto em estudo e sua correlação com os princípios supramencionados, aponta-se trechos da obra do exímio doutrinador José Afonso da Silva<sup>1</sup>:

*“A proibidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, §4º). A proibidade administrativa consiste no dever de o “funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer”. O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem(…).” (GRIFO NOSSO)*

Em relação ao tema aponta-se ainda a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello:

*“A Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que sujeita a conduta viciada à invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na*

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 24ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2005, p-669.”

conformidade do art. 37 da Constituição. Compreendem-se em seu âmbito, como é evidente, os chamados princípios da lealdade e boa-fé.<sup>2</sup>”

A tutela dos mencionados princípios foi regulamentada pela Lei nº 8.429/92, conhecida popularmente como Lei da Improbidade Administrativa, a qual introduziu inúmeras mudanças ao combate da “corrupção”, dentre elas podem ser mencionadas a desvinculação do crime da moralidade ao crime de responsabilidade, cujo cunho era essencialmente político, com sanções autônomas e jurisdicionizadas, além do fato do Ministério Público atuar independente de qualquer esfera de poder<sup>3</sup>.

Os atos abrangidos pela tutela legal são aqueles praticados por qualquer agente público, sendo esse servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, em conformidade com o art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa.

Aponta-se que o agente público mencionado no dispositivo é todo o indivíduo que exerce, ainda que transitoriamente, com ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades acima mencionadas. Sabendo que, aqueles que não são agentes públicos, mas induz ou concorre na conduta discriminada, também será abrangido pela tutela específica aqui descrita.

Um ponto fundamental para a caracterização do instituto é a presença do dolo nas condutas caracterizadas pelos arts. 9 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa, sendo necessário, ao menos, a culpa para a caracterização das condutas do art. 10 do mesmo diploma legal<sup>4</sup>. A configuração do tipo doloso exige além da ação ou omissão ilegal do agente público no exercício de suas funções, a presença de má-fé (desonestidade dolosa ou culposa) e a ocorrência de danos efetivos ao erário. Já a modalidade culposa da improbidade administrativa presume conduta voluntária advinda de má-fé; resultado danoso previsível; e, nexo de causalidade entre ambos.

Uma vez preenchidos os requisitos para a configuração do instituto, foram fixadas punições por parte do ente estatal, também explicitadas no art. 37 do diploma constitucional acima mencionado, sendo essas a suspensão dos direitos políticos, a

<sup>2</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 772.

<sup>3</sup> COSSATIS, Renata Christino. *Os Agentes Políticos e a Improbidade Administrativa*. Disponível em <[http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos\\_conclusao/2semestre2010/trabalhos\\_22010/renatacossatis.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/2semestre2010/trabalhos_22010/renatacossatis.pdf)>. Acessado em 20 de Abril de 2014 às 12hrs05min.

<sup>4</sup> REsp n. 827.445-SP, relator para acórdão Ministro Teori Zavascki, DJE 8/3/2010; REsp 939118.

perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário.

Após a breve introdução ao tema, busca-se com o presente apontar como vem sendo sua aplicação na prática do Tribunal do Estado do Rio de Janeiro.

## **2. Pontos Relevantes acerca do Tema**

### **2.1. Da Efetividade do Instituto**

A Lei de Improbidade Administrativa já completou mais de 20 (vinte) anos de existência, no entanto alguns entraves ainda colocam-se à frente da efetiva aplicação de sanções e medidas pertinentes à sua tutela.

A princípio temos que o parágrafo 4º do art. 37 da Constituição Federal de 1988 vem sendo regulamentado há mais de duas décadas pelo mencionado instrumento legal, já estando assimilado a aplicação de seus dispositivos, não obstante as imprecisões do texto legal. No entanto, restam ainda algumas questões debatidas, de natureza jurídico-conceitual, que geram equívocos e prejudicam a efetividade da lei<sup>5</sup>.

Inobstante os mais diversos desafios enfrentados, nos ateremos essencialmente à questão da liquidação e execução da sentença condenatória nos casos de Improbidade Administrativa.

Tratando-se de condenação ao pagamento de quantia certa, será cabível o cumprimento de sentença observando-se os arts. 475-I ao 475-R do Código de Processo Civil. No caso da condenação na perda de bens em favor da Fazenda Pública será devido o procedimento da execução para entrega de coisa certa ou incerta ao Poder Público, em concordância com os arts. 621 a 631 do Código de Processo Civil.

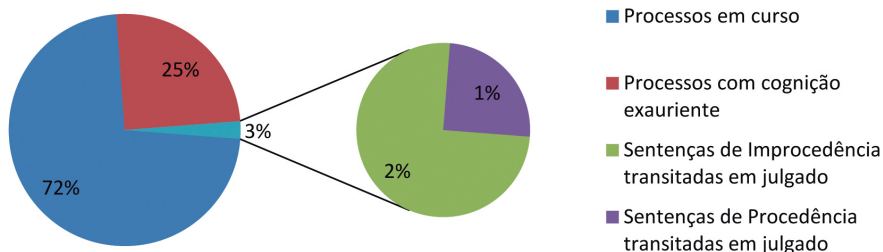
Já nas hipóteses de sanções como suspensão dos direitos políticos e interdição de contratar com o Poder Público não será cabível propriamente o modelo tradicional de liquidação e execução da sentença condenatória. No primeiro caso, será cabível apenas a execução imprópria, sendo aquela na qual há a comunicação do juiz aos órgãos públicos responsáveis pelas providências necessárias ao cumprimento da decisão. Já na segunda hipótese basta, apenas, a comunicação do magistrado para que eventuais infrações à sentença deixem de perpetuar-se.

Desse modo, houve uma pesquisa específica para o apontamento de decisões terminativas que haviam transitado em julgado e já estivessem sendo efetivamente cumpridas, garantindo os valores alçados pela legislação constitucional e legal. O resultado segue expresso pela tabela de dados a seguir espousada:

---

<sup>5</sup> MONTEBELLO, Thiers. 20 anos da Lei de Improbidade Administrativa. *Revista TCMRJ*, n. 52, novembro de 2012.

## Ações de Improbidade Administrativa em curso analisadas junto o TJERJ



Ora, temos que os processos com sentenças transitadas em julgado representam pouco mais de 2% (dois por cento) de todos analisados junto ao TJERJ. Outrossim, é inconcebível que, das 325 (trezentos vinte e cinco) ações propostas pelos Núcleos de Cidadania do Ministério Público do Rio de Janeiro, durante os anos de 1994 a 2011, somente 8 (oito) <sup>6</sup> transitaram em julgado.

Outro dado relevante é o fato de que, das 325 (trezentos vinte e cinco) Ações de Improbidade Administrativa propostas, apenas 2<sup>7</sup> (duas) vêm sendo objeto de execução, sob a modalidade de cumprimento de sentença com fulcro no art. 475-J do CPC.

Logo, temos que o instituto, mesmo após mais de 20 (vinte) anos da introdução de sua regulamentação legal no ordenamento jurídico brasileiro, aparentemente não vem sendo efetivo na sua conduta sancionadora de comportamentos ímprobos e lesivos à Administração Pública.

### 2.2. Celeridade Processual

O art. 5º, LXXVIII da Constituição Federal disciplina a garantia constitucional para a duração razoável do litígio. Assim sendo, imperioso considerar qual é o tempo de duração da demanda, eis que a porcentagem de processos em fase de execução é ínfima frente ao grande número de ações ainda em andamento.

Para fazermos essa análise, é essencial ponderarmos algumas questões:

- a) A Lei de Improbidade Administrativa está em vigor desde 2 de junho de 1992, portanto, os processos de ação civil pública sobre

<sup>6</sup> Procs. 0124873-55.2009.8.19.0001, 0107646-23.2007.8.19.0001, 0082229-29.2011.8.19.0001, 0028667-76.2009.8.19.0001, 0033858-73.2007.8.19.0001, 0016582-29.2007.8.19.0001, 0379271-02.2008.8.19.0001 e 0002670-96.2006.8.19.0001.

<sup>7</sup> Procs. 0107646-23.2007.8.19.0001 e 0082229-29.2011.8.19.0001.

esta matéria só começaram a ser propostos a partir dessa data. Se considerarmos que vinte anos é tempo razoável para analisar a eficácia da legislação, devemos ressaltar que os processos não estão em andamento desde a promulgação da lei – como a princípio pode imaginar um leigo – mas, a partir do momento em que a jurisdição é compelida a agir.

b) Os dados coletados e apresentados no presente artigo não podem ser considerados como um juízo absoluto, pois apenas algumas ações foram passíveis de estudo. Obviamente, impossível coligir informações sobre todos os procedimentos sobre a matéria. Para fins de relativização, informamos que analisamos 325 processos, sendo que, no momento em que este artigo foi elaborado, havia 622 ações civis públicas de improbidade administrativa, iniciadas pelo Ministério Público, em trâmite na comarca da Capital<sup>8</sup>.

A informação de que apenas 2% dos litígios transitaram em julgado deve ser analisada concomitantemente ao ano em que os processos foram distribuídos, para que possamos observar com mais clareza se há, de fato, uma lentidão no Poder Judiciário frente às ações públicas de improbidade administrativa ou se esse instituto só tem sido utilizado mais recentemente. Para analisarmos a questão, elaboramos a tabela abaixo com as informações coletadas:

Ano de Início	Quantidade de Processos
1994	1
1995	1
2000	2
2001	2
2002	5
2003	11
2004	5
2005	25
2006	26
2007	76
2008	31

<sup>8</sup> Informação obtida mediante contato com funcionários do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

2009	37
2010	37
2011	63
2012	3
Total	325

Observa-se que, nos dez primeiros anos de vigência da referida lei, foram encontrados somente 11 processos. Apenas a partir do ano de 2005 é que começa a ter um número expressivo de demandas em andamento no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. O ano de 2007 é o que mais concentra ações propostas sobre o tema pelo Núcleo de Cidadania do Ministério Público. Levando em consideração os dados coligidos, fica evidente que apesar da lei estar em vigor há mais de vinte anos, só começou a ser utilizada em larga escala a partir de 2005, portanto, consideremos, para análise do critério de celeridade processual, que a maioria dos processos está em andamento a apenas cerca de oito anos.

Há de se considerar, especialmente, que as procuradorias especializadas foram criadas em Outubro de 2003 no Estado do Rio de Janeiro. Assim sendo, é possível relacionar o aumento das ações civis públicas por improbidade administrativa com o período posterior à criação das especializadas. Fica evidente, portanto, a importância da criação das procuradorias especializadas para a devida utilização da Lei de Improbidade Administrativa.

Frisa-se, contudo, que a tabela acima não demonstra se os processos obtiveram ou não sentença em primeira instância, pois, dos 325 processos analisados, apenas 70 continham decisões terminativas. Assim, foi elaborada uma terceira tabela, a qual ilustra qual foi o tempo decorrido entre a distribuição e a prolação de decisões terminativas.

Da distribuição até sentença (anos)	Processos
-1	4
1	7
2	13
3	12
4	7
5	8
6	6
7	8

8	2
9	1
10	1
12	1
Total	70

Infere-se, portanto, que há litígios cuja tramitação, na primeira instância, foi célere, enquanto outros demoraram em demasia para alcançarem decisões terminativas. A maioria dos processos analisados, contudo, não demonstrara muita divergência em relação ao tempo de tramitação, vez que não há grandes discrepâncias entre a quantidade de processos que durou um ano e aqueles que duraram sete. A partir do oitavo ano de duração, percebe-se que o número cai drasticamente. Dos processos com decisões terminativas, um deles demorou doze anos para ter resolução na primeira instância.

Frise-se, contudo, que a garantia da celeridade processual prevê que haja uma duração razoável do litígio, desde a sua distribuição até o trânsito em julgado. No caso em tela, estamos apenas analisando a duração na primeira instância e, portanto, não podemos afirmar que a garantia constitucional está sendo respeitada.

No que pese a consideração feita acima, contrastamos os dados levantados em nossa pesquisa com os apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça, ressaltando, contudo, que os resultados apresentados pelo CNJ contemplam o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro como um todo, enquanto a presente pesquisa focou, tão somente, nos litígios da Capital. O relatório *Estatísticas de processos e procedimentos que tenham por objeto improbidade administrativa* tem como ano-base 2010 e, como o próprio título diz, apresenta dados relativos a litígios sobre esse tema, dividido por Tribunal.

Nesse relatório, o Tribunal do Rio de Janeiro apresenta, em 1º grau, 141 processos distribuídos no ano analisado, já havendo 47 julgados e 658 em tramitação. Não há nenhuma sentença com trânsito em julgado. Em 2º grau, haviam 26 apelações distribuídas, doze julgadas e trinta em tramitação, com apenas quatro acórdãos transitados em julgado<sup>9</sup>.

Outro relatório importante analisado, também de lavra do Conselho Nacional de Justiça, é o *“Novos Diagnósticos do Enfrentamento da Corrupção”*, no qual se faz uma análise sobre a corrupção, lavagem de dinheiro e improbidade administrativa<sup>10</sup>. Os dados levantados nessa exposição foram fornecidos pelos Tribunais de Justiça Estaduais e Tribunais Regionais Federais.

<sup>9</sup> Disponível em <[http://wwwh.cnj.jus.br/portal/images/programas/cadastro-improbidade/Resultados/Dados\\_Tribunais\\_Estaduais\\_improbidade\\_2010.pdf](http://wwwh.cnj.jus.br/portal/images/programas/cadastro-improbidade/Resultados/Dados_Tribunais_Estaduais_improbidade_2010.pdf)> Acessado em 30 de Abril de 2014, às 23hrs22min.

<sup>10</sup> <[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/rel\\_diag\\_improbidade.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/rel_diag_improbidade.pdf)> Acessado em 1 de Abril de 2014, às 14hrs40min.



De acordo com o artigo produzido, em 2011 o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro teve 218 decisões de recebimento de ações de improbidade e 28 julgamentos sendo, dois, definitivos e 862 procedimentos em tramitação. Outra informação relevante, é que o TJRJ apresentou 20 condenações definitivas e o tempo médio de julgamento das ações em que o réu foi condenado foi de cinco anos e onze meses.

A pesquisa mais recente sobre esse assunto foi em virtude da “Meta 18”, que definia que as ações de improbidade administrativa, distribuídas até 31 de Dezembro de 2011, fossem identificadas e julgadas até 31 de Dezembro de 2013. Para que os litígios fossem identificados, competia aos magistrados enviar informações sobre os processos que versavam sobre esse tema ao CNJ, o qual elaboraria um levantamento a nível nacional.

O Conselho Nacional de Justiça, com base nos dados enviados pelos juízes, elaborou um relatório, dividindo por Tribunais as quantidades de processos existentes no Judiciário sobre ações criminais e ações de improbidade administrativa. O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro apresentou 1.901 processos sobre improbidade, dos quais 247 foram julgados em 2012, 574 em 2013 e 1.080 ainda estão pendentes<sup>11</sup>.

Feita a análise de todas essas informações, em conjunto, fica evidente que não havia uma duração razoável do litígio. A atuação do Conselho Nacional de Justiça se tornou essencial para que houvesse uma maior pressão pela celeridade do Judiciário. Ademais, ao considerarmos a ação civil pública de improbidade administrativa como exercício da cidadania, torna-se ainda mais evidente a importância da presença do CNJ. Ao elaborar os relatórios e fazer minucioso levantamento dos dados, permite acesso a informações detalhadas sobre o assunto. Ainda assim, o presente artigo foi escrito posteriormente à “Meta 18” entrar em vigor e, o que evidencia que o objetivo almejado ainda não foi alcançado.

Para observar quais os motivos que acarretam a morosidade processual, foi necessário analisar minuciosamente e com o devido cuidado o instituto da defesa prévia.

### 2.3. Defesa Prévia e Celeridade Processual

A defesa prévia é um importante instituto da Lei de Improbidade Administrativa. A efetividade desse instrumento está intimamente relacionada à garantia da celeridade processual. O art. 17, §6º da Lei de Improbidade Administrativa estabelece que a petição inicial deva estar instruída com documentos que comprovem indícios da existência do ato de improbidade ou o autor deverá apontar os motivos pelos quais não tem como apresentar as provas na fase inicial.

Nos termos do §7º do dispositivo legal mencionado, o juiz, antes de receber a inicial, ordenará a notificação do requerido, a fim de que este se manifeste de forma prévia, no prazo de 15 dias, podendo instruir sua manifestação com documentos. Apenas após a manifestação do requerido, o juízo poderá se manifestar, nos termos do § 8º do

<sup>11</sup> <[http://www.cnj.jus.br/metasp2013/docs/relatorio\\_meta18\\_combate\\_a\\_corrupcao.pdf](http://www.cnj.jus.br/metasp2013/docs/relatorio_meta18_combate_a_corrupcao.pdf)> Acessado em 10 de Junho de 2014, às 14hrs22min.

mesmo dispositivo legal, rejeitando a peça inaugural (caso se convença da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou entenda ser inadequada a via eleita) ou recebendo-a. Na segunda hipótese, nos termos do parágrafo 9º do mesmo dispositivo, deverá citar o réu para que este apresente contestação.

Em relação aos efeitos práticos da defesa prévia e o julgamento de admissibilidade da petição inicial, é importante salientar que a ação civil pública de improbidade administrativa é regida pelo princípio *in dubio pro societate* e, portanto, a menos que haja prova cabal da inexistência do ato ímprobo, deve-se zelar pelo regular prosseguimento do feito. Assim sendo, considere-se que no art. 17, §6º da referida legislação consta que a petição inicial deve estar acompanhada de documentos que comprovem indícios do ato de improbidade, e não de prova inequívoca. Neste tocante, importante observar o art. 5º, LV e XXXV da Carta Magna, pois os litigantes têm o direito a produzir provas no curso da ação<sup>12</sup>.

Ademais, a ação só deve ser julgada improcedente, nesta fase processual, quando houver prova cabal da inoccorrência da improbidade administrativa, eis que se trata de decisão terminativa de mérito, que, se restar irrecorrida, importa na formação de coisa julgada material.

Considera-se, ainda, que não havendo justa causa para o ajuizamento da ação, o magistrado deve julgar extinto o feito sem julgamento de mérito, pois a justa causa é condição para o direito de ação. Neste caso, trata-se de decisão meramente terminativa, implicando seu trânsito apenas em coisa julgada formal.

Frise-se que o recebimento da ação inicial é apenas um juízo superficial, o qual explora se há viabilidade no pretendido pelo *Parquet*. O simples recebimento da exordial não implica que a ação civil de improbidade administrativa será julgada procedente. A partir do momento em que é aceita, começa então o deslinde do processo, devendo os litigantes produzir as provas acerca dos fatos narrados na inicial.

A doutrina majoritária entende ser de extrema importância a apresentação de defesa prévia na ação civil pública de improbidade administrativa, sob o fundamento de que visa resguardar a Administração e o agente público, eis que no campo da tutela coletiva há um amplo exercício do direito de ação<sup>13</sup>. A doutrina minoritária, contudo, sustenta que a defesa prévia não é nada mais do que uma forma de contestação, apenas propiciando a morosidade do litígio<sup>14</sup>.

Devemos ressaltar, entretanto, o posicionamento de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, os quais afirmam que a notificação prévia do réu para o oferecimento de resposta só deveria ser exigível quando não tiver havido inquérito civil ou outras investigações anteriores à instauração do litígio. Alegam que o fato

<sup>12</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*, 7ªed., São Paulo, Saraiva, 2007, p-961.

<sup>13</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*, 7ªed., São Paulo, Saraiva, 2007, p-959.

<sup>14</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Manual de Improbidade Administrativa*, 2ª ed., São Paulo, Editora Método, 2014, p-200,201.

de ter havido uma investigação evita o ajuizamento de ações temerárias e, portanto, desnecessário aplicar o instituto da defesa prévia<sup>15</sup>.

No que pese as preocupações da doutrina minoritária em relação à morosidade advinda da existência da defesa prévia, deve-se ponderar que tal mecanismo processual permite que não haja o andamento do processo se não estiver presentes as condições da ação. Assim, obriga que o magistrado, antes mesmo de aceitar a petição inicial, analise se é possível ou não o andamento do feito. Ao fazer isso, é um mecanismo que, de certa forma, auxilia a celeridade processual, pois finda o processo.

Ainda assim, para analisarmos o mérito da questão, suscitada pela corrente minoritária, analisaremos quanto tempo o magistrado demora a apreciar o recebimento da inicial. Sendo assim, observamos quanto tempo decorreu desde o recebimento da inicial até a prolação da sentença. Com esses resultados, podemos fazer uma análise mais concreta sobre a posição da doutrina minoritária.

Da Distribuição até apreciação da inicial (anos)	Processos
-1	24
1	17
2	14
3	7
4	4
5	1
6	2
Total	69

A primeira consideração a ser feita é que em um dos processos analisados, o juízo não proferiu decisão de recebimento ou rejeição da inicial e, portanto, não há como realizar essa comparação. Devemos observar, ainda, que 79,7% dos processos demoraram até dois anos para que o juiz analisasse se a ação merecia prosperar.

Do Recebimento da Inicial até Sentença (anos)	Processos
-1	5
1	9

<sup>15</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*, 7ªed., São Paulo, Saraiva, 2007, p-957.

2	16
3	12
4	6
5	4
7	1
10	1
11	1
Total	55

Salientamos que 14 ações foram rejeitadas e, portanto, não estão nessa segunda análise. Deste modo, continua excluída a única ação em que o Juízo não proferiu decisão quanto ao recebimento da petição inicial. Isto posto, passaremos a trabalhar a questão em comento.

Evidencia-se, pela análise conjunta das duas tabelas, que a duração dos litígios, mesmo depois da apreciação da inicial, é relativamente longa. De fato, a maioria das ações durou dois anos, mesmo após a decisão sobre a importância da continuação do processo.

Os dados apresentados, entretanto, não são capazes de findar a questão, sendo necessário contextualizá-los. Ao compulsarmos os autos não vislumbramos qualquer morosidade advinda exclusivamente da inserção da defesa prévia como requisito processual, ficando constatada, apenas, a complexidade dos procedimentos, seja pela necessidade da perícia, seja pela diversidade de partes litigantes.

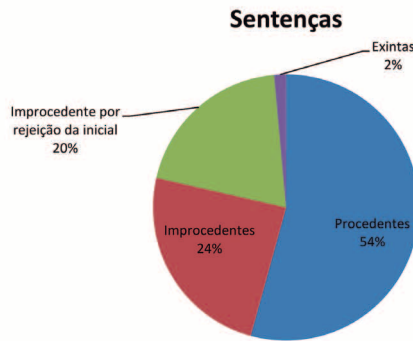
Sustentamos a posição de que, caso seja utilizado devidamente, o mecanismo da defesa prévia tem o condão de evitar que um processo chegue à fase decisória, sem que tenha condições para a análise de mérito. Assim sendo, os processos que estão em trâmite teriam motivos para estarem em andamento, ainda que estivessem embasados em meros indícios. Frise-se que litígios com peças iniciais com narrativas absurdas, desde o seu início, já seriam encerrados. No mais, mantemos o entendimento da doutrina majoritária, pois a defesa prévia é ferramenta essencial para que a Lei de Improbidade Administrativa não seja utilizada indevidamente, com o único objetivo de prejudicar o suposto autor dos atos de improbidade.

### **3. Resultados Pertinentes e Específicos ao Tema**

#### **3.1. Sentenças e Celeridade Processual**

Analisada a garantia da celeridade processual é importante analisarmos o teor das decisões proferidas em primeira instância. Não é possível considerarmos

se os litígios são céleres sem analisar o teor das decisões prolatadas pela primeira instância. Caso a inicial seja rejeitada, por obviedade, a ação demorará menos tempo, vez que findará antes mesmo de realmente ser iniciada.



Como já informado anteriormente, apesar de termos analisado 325 procedimentos, apenas 70 processos possuíam decisões terminativas e, portanto, são os únicos que poderão fazer parte dessa nova fase de análise.

Das 70 ações compulsadas, apenas 20% tiveram a inicial rejeitada pelo magistrado. Para essas ações, em específico, o tempo de duração foi, em média, três anos – considerando desde a distribuição até decisão terminativa em primeira instância. Ao sopesarmos essas informações, podemos considerar a morosidade do Judiciário.

Ressaltam-se, as decisões que não aceitaram a petição inicial foram guerreadas em apelações e, portanto, não transitaram em julgado. Conforme exposto no início do presente estudo, poucos procedimentos transitaram em julgado, nos levando a crer que há certa ineficácia da Lei de Improbidade Administrativa.

O grande número de procedimentos julgados procedente, ainda que em primeira instância, entretanto, tem o condão de afastar a sensação de inutilidade da Lei de Improbidade Administrativa. Há um grande número de procedimentos em andamento, os quais podem até ter um deslinde demorado, porém é uma significativa mudança no panorama brasileiro, vez que funcionários públicos, praticantes de atos de improbidade administrativa, estão sendo alvos de ações judiciais.

Para ressaltar ainda mais a afirmação acima, é importante anotar a motivação para as decisões judiciais. No único processo extinto sem resolução do mérito, foi constatada a litispendência, impossibilitando o andamento do feito. Nos procedimentos julgados improcedentes, o magistrado constatou a inocorrência de ato de improbidade administrativa, apesar do elaborado inquérito civil apensado aos autos. Os procedimentos julgados pela rejeição da petição inicial foram

fundamentados pelo convencimento do juiz de que não havia provas o suficiente para a propositura da ação.

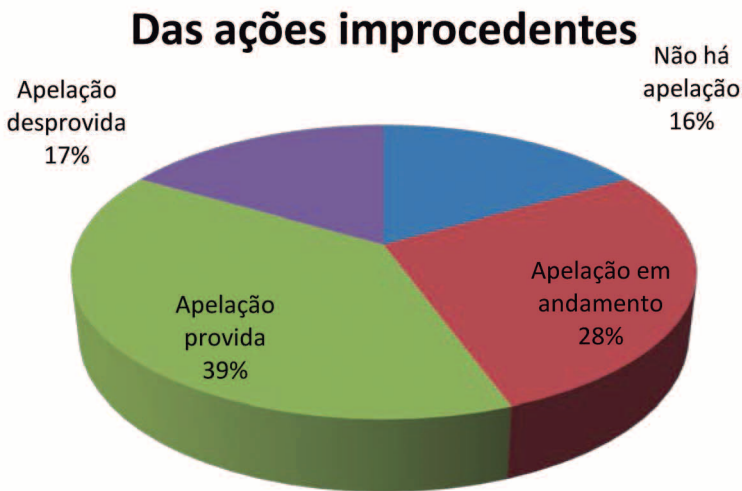
Essas decisões, apesar de trazerem certo esclarecimento sobre o tema, devem ser analisadas concomitantemente à propositura de apelações, motivo pelo qual iremos nos debruçar sobre o minucioso estudo e entendimento das matérias debatidas nos recursos.

### 3.2. Cognição em 2ª Instância

Para fazermos qualquer assertiva em relação à eficácia da Lei de Improbidade Administrativa, essencial buscar quais são as decisões da segunda instância, para analisarmos se há predominância da procedência ou da improcedência.

No intuito de transformar entendimento mais fácil, dividimos as apelações em conformidade com a decisão da primeira instância. Assim sendo, iremos estudar quais foram as decisões da segunda instância em comparação com as prolatadas pela primeira.

#### 3.2.1. Das Ações Julgadas Improcedentes



No gráfico acima, observamos que 39% das ações julgadas improcedentes na primeira instância foram reformadas. Três afastaram a prescrição e determinaram o regular andamento do feito, enquanto quatro julgaram procedentes os pedidos da inicial e condenaram os réus. Apenas 17% das sentenças foram confirmadas,

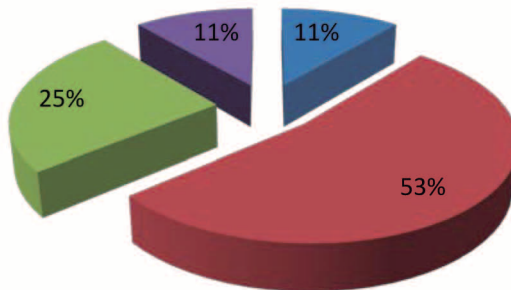
enquanto 28% estão em andamento. Por fim, 16% não tinham apelações no momento em que a pesquisa foi realizada.

Ao apresentarmos esses dados, podemos dizer que a maioria das ações julgadas improcedentes foram reformadas (56%). Sendo que a absoluta minoria foi mantida, vez que o restante ainda está em andamento.

### 3.2.2. Das Ações Julgadas Procedentes

## Das ações procedentes

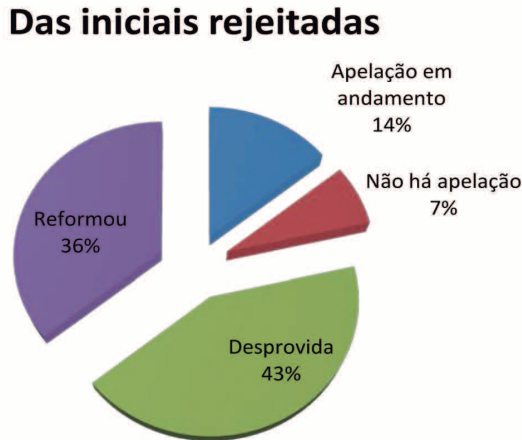
■ Não há apelação      ■ Apelação em andamento  
■ Apelação desprovida      ■ Apelação provida



Em primeira instância, 37 procedimentos foram julgados procedentes. Desses, 53% apresentam apelações, ainda em análise, enquanto 11% não possuíam qualquer apelação à época da realização da pesquisa. Apenas 25% das sentenças foram mantidas, enquanto outras 11% foram reformadas. Por fim, importante salientar que uma apelação não pôde ser pesquisada, pois estava em segredo de justiça, estando fora do escopo dessa parte da pesquisa.

Das decisões que foram alvo de reforma, duas minoraram a multa civil, enquanto a outra reconheceu a possibilidade de aplicar mais sanções do que as previstas em primeira instância. Frisa-se, portanto, que apesar das reformas, a segunda instância manteve as condenações. Apenas em um caso houve reforma quanto ao mérito, pois julgou a ação improcedente em relação a um dos réus, por reconhecer que não houve ato de improbidade administrativa, vez que não havia configuração de dolo ou culpa nos atos imputados a ele.

### 3.2.3. Das Ações Cujas Iniciais Foram Rejeitadas



Dos procedimentos analisados, apenas 14 ações foram julgadas improcedentes liminarmente. Dessas, 36% das decisões guerreadas foram reformadas, enquanto 43% foram mantidas. Do restante, 14% ainda estão em andamento enquanto outras 7% não apresentaram apelação à época da pesquisa. Necessário, agora, analisar a questão em relação às ações que foram reformadas.

Quatro das ações reformadas foram alvo de divergência no entendimento entre as instâncias, vez que o magistrado do juízo *a quo* considerou que não havia provas o suficiente para permitir a propositura da ação, enquanto os Desembargadores viam a existência de indícios de ato de improbidade administrativa, os quais permitiriam o início da ação, vez que necessária dilação probatória. Anularam a sentença e determinaram o regular andamento do feito.

A última ação a ter a sentença reformada foi por questão da prescrição. Contudo, os desembargadores atentaram para a imprescritibilidade da sanção de ressarcimento ao erário e, portanto, condenaram o réu a ressarcir o ente público.

### 3.2.4. Conclusões Acerca da Relação Sentença/Apelação

Feito esse breve estudo, podemos afirmar que há certo conflito entre os magistrados para compreender o que seria necessário para a propositura da ação. O art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa assevera que deverá haver indícios dos atos de improbidade para que o magistrado aceite a petição inicial. Caso não seja possível produzir toda a prova necessária, compete ao Ministério Público fundamentar o motivo da impossibilidade.



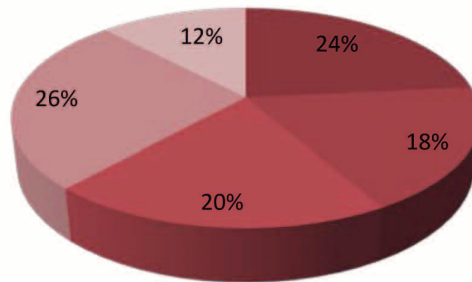
Os juízes de primeira instância compreendem que deverá haver fortes indícios para o recebimento da ação, enquanto os desembargadores afirmam que a petição inicial deverá ser aceita, a menos que haja prova cabal da inocorrência dos atos de improbidade. De acordo com o entendimento fixado pelas Câmaras Cíveis, deverá preservar a possibilidade da dilação probatória no curso do processo. Assim sendo, só será possível rejeitar a ação quando for nítido a impossibilidade da procedência do feito.

Além disso, verificamos que a maioria das ações analisadas seguiu pela condenação do réu, tendo a minoria confirmado a imputação de sanções. Essas informações, contudo, devem ser observadas com cautela, vez que ainda não transitaram em julgado e são passíveis de reconsideração.

#### 4. Artigos Imputados e Sanções Aplicadas

O último ponto que deve ser estudado antes de concluirmos sobre a eficácia da Lei de Improbidade Administrativa é quanto às sanções impostas, vez que a absoluta minoria dos processos está em fase de execução.

### Sanções Impostas



Não há grande discrepância entre as sanções aplicadas, sendo mais recorrente que se aplique a proibição de contratar com o poder público (26%), seguido pela multa civil (24%) e, em terceiro lugar, suspensão dos direitos políticos (20%). A aplicação do ressarcimento ao erário foi aplicada em 18% das condenações, enquanto a perda da função pública ocorreu em 12% dos processos.

No que pese as informações trazidas pela pesquisa, tanto a multa civil quanto o ressarcimento ao erário dependem de execução. Contudo, as outras sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa não dependem da fase executória e, por isso, há determinada eficácia, vez que são aplicadas e cumpridas de forma direta após o trânsito em julgado.

## 5. Entrevista com o Dr. Rogério Pacheco Alves

Após a exaustiva pesquisa e a definição dos resultados alcançados, procuramos entender o que o Ministério Público, principal legitimado para propor ações de improbidade, entende sobre a questão. Chegou-se a conclusão que o número desse tipo de demanda é crescente na evolução da Lei 8.429/92, porém, estas são pouco efetivas.

Entrevistamos um dos maiores doutrinadores sobre o assunto, o Dr. Rogério Pacheco Alves, promotor de justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, e ex-titular da 7ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania da Capital. O Dr. Rogério é autor do Livro "Improbidade administrativa"<sup>16</sup>, uma das obras mais citadas pelos Tribunais de todo o país.

Na visão do promotor, as ações analisadas nesta pesquisa são de extrema relevância e devem representar metade do universo de processos presentes hoje no Estado do Rio de Janeiro. Para se ter noção do que estes processos representam, atualmente, cerca de 90% (noventa por cento) da demanda das promotorias de cidadania são litígios envolvendo atos de improbidade administrativa.

Segundo o Dr. Rogério, esse tipo de ação enfrenta dois grandes problemas: (i) a sociologia do judiciário e; (ii) o lento procedimento adotado. A incompetência dos juízes em julgar a classe política é aparente, sendo a justiça extremamente seletiva quando se trata da aplicação de punições. Porém, para o promotor, a Lei 8.429/92 procurou mudar essa "clientela".

O promotor também questionou o que chamou de "procedimento infernal", observando a questão da defesa prévia, criada através da Medida Provisória n. 2.224-45/01, que dificulta e torna o processo mais lento. Conforme já esposado nesse artigo, o Procurador se filia ao pensamento de que a defesa prévia só deve ser necessária quando não houver investigação anterior à iniciação do litígio.

Citou ainda exemplos práticos demonstrando que as ações civis públicas que versam sobre improbidade administrativa são complexas e envolvem um grande número de réus. Logo, a quantidade de advogados de defesa é grande, o que gera prazos dobrados. Além disso, o grande número de demandados faz com que muitas vezes seja necessária a utilização das cartas precatórias para citação e intimação, trazendo maior morosidade ao processo. Por força do art. 241, inciso III do Código de Processo Civil, o prazo só se inicia a partir da juntada do último aviso

<sup>16</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*, 7ªed., São Paulo, Saraiva, 2007.

de recebimento ou mandado citatório cumprido e o lapso temporal, muitas vezes, se torna desarrazoado.

O *Parquet* lembrou que o Rio de Janeiro era um dos estados com menor índice de julgamento de improbidade, até que, por volta de 2011, foi publicada pela imprensa essa informação, abrindo os olhos do Conselho Nacional de Justiça que passou a realizar uma maior fiscalização no território carioca. O CNJ baixou uma meta que estabeleceu o julgamento de diversas ações em um curto prazo de tempo. Isso talvez explique o porquê do fato de que, segundo semestre do ano passado até janeiro, houve um grande número de sentenças proferidas.

Por fim, alertou que, apesar da melhora, o estado do Rio de Janeiro ainda está muito atrás de outros estados como, por exemplo, Goiás e São Paulo que possuem uma grande efetividade nas ações envolvendo atos de improbidade. Ao reparar o resultado da pesquisa aqui exposta e, diante das reformas das sentenças de improcedência pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, o Dr. Rogério elogiou a atuação dos desembargadores e diz acreditar que as posições menos enérgicas tomadas pelos magistrados de 1ª instância estão ligadas às questões políticas do poder judiciário.

## 6. Conclusão

Concluimos que, em mais de 20 anos, a Lei de Improbidade Administrativa, ainda não surtiu o efeito desejado. Contudo, existe uma crescente cultura jurídica em saber lidar com esse tipo de ação civil pública que vem ganhando espaço, gradativamente, no judiciário. Observa-se que, a partir de 2005, o número de litígios envolvendo a Lei. 8.429/92 aumentou significativamente, porém, a sua efetividade ainda é ínfima, beirando os 2% (dois por cento) dos processos analisados.

Os principais motivos encontrados para a falta de efetividade das ações propostas foram: a grande dificuldade dos juízes em julgar as ações, provavelmente por envolverem forte carga política e; principalmente, o procedimento demorado específico deste tipo de demanda judicial. A questão da defesa prévia, apesar de criticada por alguns doutrinadores, nos parece um ponto positivo na medida em que possibilita a extinção do processo em casos de denúncias sem fundamentos. Contudo, a grande dificuldade na citação dos réus e os prazos dobrados são componentes que deveriam ser revistos em busca de uma maior celeridade nas condenações.

O problema não está na propositura das ações que, em sua esmagadora maioria, foram feitas pelo Ministério Público, mas sim, nas condenações impostas a quem comete o ato de improbidade. Estas punições deveriam ser severas e exemplares. Contudo, mesmo dentro do ínfimo número de decisões terminativas, apenas 12% (doze por cento) representam a perda da função pública e 18% (dezoito por cento) fazem jus ao ressarcimento ao erário o que, ao nosso sentir, são as punições mais brandas presentes na Lei. 8.429/92.

Deste modo, entendemos que os institutos que tutelam os princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência, trazidos na Constituição Federal em seu art. 37 §4º, foram normatizados pela Lei de Improbidade Administrativa. Esta lei, apesar de já ter sido entendida pela sociedade jurídica, ainda não trouxe a efetividade e os resultados esperados. Essas conclusões ficaram evidentes na prática, através da pesquisa de campo realizada, onde foram estudadas 325 (trezentos e vinte e cinco) ações propostas pelo Núcleo de Cidadania do Ministério Público do Rio de Janeiro, entre 1994 e 2011, sendo que, até o momento, apenas 8 (oito) delas transitaram em julgado e 2 (duas) estão em liquidação de sentença.