
EFEITOS DO TEMPO NA IMPUNIDADE:
ANÁLISE EMPÍRICA DAS DECISÕES
SOBRE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
PROFERIDAS PELO TRIBUNAL
REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO NO 2º
SEMESTRE DE 2020

*EFFECTS OF TIME ON IMPUNITY: EMPIRICAL ANALYSIS OF
DECISIONS ON ADMINISTRATIVE MISCONDUCT ISSUED BY
THE FEDERAL REGIONAL COURT OF THE 1ST REGION IN
THE 2ND HALF OF 2020*

Larissa Foelker

*Advogada da União, com atuação na Coordenação Regional de Probidade da 1ª Região.
Especialista em Advocacia Pública pela Escola da Advocacia-Geral da União (EAGU).*

SUMÁRIO: Introdução; 1. Do regime de prescrição nas ações de improbidade; 2. Estratégias de abordagem: universo de pesquisa; 3. Resultados obtidos; 4. Considerações finais; Referências.

RESUMO: O presente estudo pretendeu analisar todas as decisões proferidas pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região no segundo semestre de 2020 tratando do tema da improbidade administrativa, com o fim de contrastar com as conclusões da Comissão de Especialistas do MESICIC (OEA), delineadas no Relatório da 4ª Rodada de visitas, a respeito do papel relevante da prescrição na impunidade dos réus em ações de improbidade administrativa. Após a análise de 427 julgados, os dados obtidos demonstraram a ausência de ações inteiramente prescritas, sugerindo que a prescrição não teria papel relevante na configuração de impunidade nas ações de improbidade administrativa, cuja ocorrência se daria por outros fatores, destacando-se a ausência de provas da conduta ou do elemento subjetivo. Também foi analisado o tempo levado para o julgamento destas ações naquele Tribunal, cujos resultados sugerem tempo de julgamento reduzido, se comparadas com os resultados obtidos pela Comissão. Em conclusão, os resultados sugerem um cenário mais favorável do que aquele constatado pela comissão, considerando-se a ausência de impunidade absoluta ocasionada pela prescrição, bem como um menor tempo de julgamento destas ações nos tribunais. Entretanto, não é possível afirmar se isso apenas demonstra um equívoco da comissão ou uma efetiva melhora do cenário institucional, dado o tempo decorrido desde a elaboração do relatório e a presente pesquisa.

PALAVRAS-CHAVE: Improbidade. Prescrição. Corrupção. MESICIC. OAS

ABSTRACT: The present study aimed to analyze all the decisions given by the Federal Regional Court of the 1st Region in the second half of 2020 dealing with the theme of administrative improbity, in order to contrast with the conclusions of the Mesicic Committee of Experts (OAS), outlined in the Report of the 4th Round of visits, regarding the relevant role of the statute of limitations in impunity of defendants in actions of administrative improbity.. After the analysis of 427 judgments, the data obtained demonstrated the absence of fully prescribed actions, suggesting that the prescription would not have a relevant role in the configuration of impunity in administrative improbity actions, the occurrence of which would be due to other factors, highlighting the absence of evidence of the conduct or subjective element. The time taken to the trial of these actions in that Court was also analyzed, the results of which suggest reduced judgment time, compared to the results obtained by the Commission. In conclusion, the results suggest a more favorable scenario than that found by the

committee, considering the absence of absolute impunity caused by the prescription, as well as a shorter time of judgment of these actions in the courts. However, it is not possible to state whether this only demonstrates a misunderstanding of the committee or an effective improvement of the institutional scenario, given the time elapsed since the preparation of the report and the present research.

KEYWORDS: Misconduct. Prescription. Corruption. MESICIC. OAS.

INTRODUÇÃO

A União é Estado Parte da Convenção Interamericana contra a Corrupção, firmada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA)

A Convenção representa um esforço comum dos 34 Estados membros no combate à corrupção, estabelecendo medidas para prevenir, detectar, investigar e sancionar atos de corrupção, bem como recuperar ativos eventualmente desviados.

Nesta toada, o art. XIV, 2, da Convenção Interamericana Contra a Corrupção previu a implementação de mecanismos de cooperação entre os Estados, *verbis*:

Artigo XIV

Assistência e cooperação

1. Os Estados Partes prestarão a mais ampla assistência recíproca, em conformidade com suas leis e com os tratados aplicáveis, dando curso às solicitações emanadas de suas autoridades que, de acordo com seu direito interno, tenham faculdades para investigar ou processar atos de corrupção definidos nesta Convenção, com vistas à obtenção de provas e à realização de outros atos necessários para facilitar os processo; e as diligências ligadas à investigação ou processo penal por atos de corrupção.

2. Além disso, os Estados Partes prestarão igualmente a mais ampla cooperação técnica recíproca sobre as formas e métodos mais efetivos para prevenir, detectar, investigar e punir os atos de corrupção. Com esta finalidade, facilitarão o intercâmbio de experiências por meio

de acordos e reuniões entre os órgãos e instituições competentes e dispensarão atenção especial às formas e métodos de participação civil na luta contra a corrupção. (OEA, 2021b).

Um dos mecanismos de colaboração criados em decorrência dessa previsão é o Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção (MESICIC), que consiste na criação de uma comissão de especialistas para analisar os países membros no tocante ao cumprimento da convenção e às medidas tomadas para o combate à corrupção.

Ao final dessa análise, a comissão de peritos elabora um relatório sobre o estado atual das medidas de combate à corrupção vigentes naquele país, sugerindo providências para o melhoramento das instituições de um modo geral.

Os resultados desta análise são revisados periodicamente pela Comissão, que poderá proceder ao acompanhamento do tema no país analisado, visando avaliar se as providências recomendadas foram efetivamente acatadas.

O Brasil já foi objeto de análise da comissão do MESICIC por algumas vezes. Dentre elas, destaca-se o quanto fixado no Relatório da 4^a Rodada de Visitas dos Especialistas (OEA, 2021a)¹, resultado da averiguação dos seguintes órgãos de controle brasileiros: a Controladoria-Geral da União (CGU); o Tribunal de Contas da União (TCU); o Departamento de Polícia Federal (DPF); o Ministério Público Federal (MPF); e o Supremo Tribunal Federal (STF).

Naquela oportunidade, a elaboração do relatório foi baseada nas respostas apresentadas pelo Brasil ao questionário da comissão, em visita in loco realizada entre 20 e 23 de março de 2012 e entrevistas à sociedade civil².

Especificamente quanto ao tema das ações de improbidade administrativa, a comissão do MESICIC obteve acesso a relatório realizado pelo CNJ acerca das condenações por ações de improbidade ocorridas em 2010, analisando o teor de todas as decisões do Supremo Tribunal Federal proferidas naquele período, bem como o percentual de inscritos no cadastro de condenados por atos de improbidade do CNJ, comparando-se com o número de ações acerca do tema ajuizadas naquele ano.

1 Este relatório, bem como os demais documentos produzidos em outras rodadas sobre o Brasil, pode ser obtido em: <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/paises-rondas.html?c=Brasil&tr=4>. Acesso: 18 mar. 2021a. É importante observar que o relatório final da quarta rodada, aprovado na sessão plenária de 14 de setembro de 2012, e ao qual este artigo se refere, é obtido quando se acessa o informe da rodada 4, na versão em espanhol.

2 Vide documentação disponível no Portal Anticorrupción de las Américas (OEA, 2021c).

De posse desses dados, a comissão do MESICIC concluiu que uma das grandes causas da impunidade dos acusados no âmbito do Poder Judiciário seria o tempo excessivo levado para o julgamento destas ações, com a deflagração de prescrição. Diante disso, foi sugerido que o Poder Judiciário buscasse implementar medidas que permitam agilizar a conclusão dos processos, a fim de evitar a prescrição e a impunidade dela decorrente:

[240] O tempo médio para o julgamento dos processos relativos a improbidade administrativa foi de aproximadamente cinco anos nos Tribunais Regionais Federais e o número total de condenações foi de 181. Não foram apresentados os tempos médios do STJ nos casos relativos a improbidade administrativa.

[...]

[243] Com base nessas informações, a Comissão observa em geral uma média elevada de tempo para o julgamento dos processos relativos a improbidade administrativa no âmbito dos Tribunais Regionais Federais. A situação é ainda mais grave nos Tribunais Estaduais, o que resulta em um elevado número de decisões declarando a prescrição da ação penal. A Comissão considera que o Estado analisado deveria buscar maneiras de agilizar o julgamento de crimes relativos a atos de corrupção e improbidade administrativa, a fim de evitar a impunidade daqueles que os praticam. Nesse sentido, a Comissão sugere ao Estado analisado considerar a criação de órgãos especializados na matéria no âmbito do Poder Judiciário e formulará recomendação a esse respeito (ver recomendação 5.4.5 na seção 5.4 deste relatório).

[...]

[247] Em vista dos comentários formulados na referida seção, a Comissão sugere que o Estado analisado considere as recomendações seguintes:

5.4.1. *Considerar a possibilidade de implementar reformas no sistema de recursos judiciais ou buscar outros mecanismos que permitam agilizar a conclusão dos processos no Poder Judiciário e o início da execução da sentença, a fim de evitar a impunidade dos responsáveis por atos de corrupção* (ver seção 5.2. do capítulo II deste relatório). (OEA, 2021a, p. 47-48)³.

3 Em resposta ao relatório, a União apresentou os seguintes esclarecimentos: “Esclarecemos que o Supremo Tribunal Federal não é originariamente competente para o julgamento de ações civis por ato de improbidade

Como se vê, a Comissão do MESICIC concluiu que existe demora excessiva no julgamento das ações por atos de improbidade administrativa nos Tribunais Regionais Federais, bem como há perigo de prescrição em função do elevado tempo decorrido no processamento das demandas em juízo.

Ora, referida conclusão parece se equivocar no que se refere às condutas de improbidade, uma vez que as ações de improbidade administrativa estão sujeitas a regime diverso de prescrição das ações penais.

Em verdade, parece tratar das condutas civis e penais genericamente, dentro do conceito de “condutas de corrupção”, desconSIDERANDO a possibilidade de que existam regimes diversos de prescrição aplicáveis a cada uma delas, a exemplo da prescrição intercorrente, prevista apenas para as ações penais, o que se passa analisar mais detidamente no capítulo seguinte.

1. DO REGIME DE PRESCRIÇÃO NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE

A Lei nº 8.429/1992, em seu artigo 23, dispõe que as ações típicas de improbidade, entendidas como aquelas que visam a aplicação das sanções previstas na lei, podem ser propostas: (i) até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança; (ii) dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego; (iii) até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei.

Por sua vez, as sanções aplicáveis aos responsáveis pelas condutas encontram previsão no art. 12 do mesmo diploma, consistindo em: (i) Perda dos valores acrescidos ilicitamente, (ii) Perda da função pública, (iii) Suspensão dos direitos políticos, (iv) Pagamento de multa civil, (v) Proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário e, finalmente, (vi) Ressarcimento ao erário.

administrativa, praticadas por acusado detentor de foro por prerrogativa de função. Precedentes: AI 556.727-AgR, da relatoria do Ministro Dias Toffoli; AI 678.927-AgR, da relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski; AI 506.323-AgR, da relatoria do Ministro Celso de Mello. Registramos também que o atual Presidente do STF e do CNJ implementou, como meta e objetivo de gestão, a prioridade de julgamento dos processos de improbidade administrativa e ressarcimento ao erário, por meio de programas de monitoramento e acompanhamento dessas causas” (OEA, 2021a, p. 47-48).

Ora, da leitura dos dispositivos mencionados, verifica-se que o legislador não previu diferenciação de prazo de prescrição entre as sanções aplicáveis, estabelecendo o prazo genérico de 5 anos para a sua aplicação.

Ocorre que a Constituição Federal estabeleceu, antes mesmo da edição da Lei de Improbidade, o seguinte comando normativo:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento. (BRASIL, 1988).

Em decorrência dos dispositivos mencionados, surgiu grande controvérsia doutrinária a respeito do real alcance de sentido do parágrafo 5º do texto constitucional, mais especificamente, quanto ao significado da ressalva feita ao final: “ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”.

Se, de um lado, não se questiona a prescritibilidade das sanções punitivas da Lei 8.429/92, muitos se insurgiram contra a imprescritibilidade do ressarcimento ao erário nas condutas de improbidade.

Assim, após longo debate acerca do tema, cuja cronologia necessitaria a redação de outro artigo, o STF firmou entendimento, em sede de repercussão geral, no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 2019), ainda que a imposição das demais sanções previstas pela Lei nº 8.429/1992 – perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, multa e proibição de contratar com a Administração ou dela receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, pelos prazos assinalados nos incisos do artigo 12 – seja afetada pela prescrição.

Por conta disso, as ações de improbidade estão sujeitas a um regime de prescrição que pode afetar o ressarcimento ao erário de forma diferente das outras sanções. Será possível, assim, a ocorrência de prescrição parcial da ação, atingindo-se apenas as outras sanções, mantida, contudo, a sanção de ressarcimento.

Será possível, ainda, que sejam encontrados resultados variados acerca de eventual prescrição do ressarcimento ao erário, a depender da forma como o tribunal aplicar o referido precedente.

Seja como for, o fato é que, em verdade, não se sabe qual papel – e em que medida – a prescrição desempenha na impunidade dos acusados por atos de improbidade, de sorte que a aferição do cumprimento da Convenção Interamericana de Combate à Corrupção pelo Brasil resta inviabilizada.

Busca-se, aqui, portanto, perquirir se a prescrição desempenha um papel tão relevante no que diz respeito às ações de improbidade, tal como assinalado no Relatório da Comissão de Peritos nos trechos supracitados, até como forma de se verificar se há, efetivamente, necessidade de alteração da legislação pertinente ou mesmo da organização do Poder Judiciário.

Trata-se, ainda, de uma interlocução da Advocacia Pública com a Administração, visando informar os gestores a respeito da influência da prescrição na impunidade dos acusados pela prática de condutas ímprobas, contribuindo não só com o combate à corrupção, mas também com o cumprimento da própria Convenção pela União.

2. ESTRATÉGIAS DE ABORDAGEM: UNIVERSO DE PESQUISA

O presente estudo se baseia na análise de todos os julgados proferidos pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região no segundo semestre de 2020, tratando do respectivo tema.

Como hipótese, tendo em vista o que foi exposto no tópico anterior, tem-se que a demora no julgamento das ações de improbidade administrativa não tem papel tão relevante na configuração da prescrição das ações ou na impunidade, dada a ausência de prescrição intercorrente nesta seara.

Ou seja, embora a propositura das ações de responsabilização por tais atos deva observar o prazo prescricional delineado pelo artigo 23 da Lei nº 8.429/1992, principalmente se o objetivo é fazer incidir ao caso as sanções específicas nesta Lei, uma vez ajuizada a ação, o decurso do tempo não interfere no resultado final da demanda.

Para realização da pesquisa, delimitou-se a amostragem ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região, o que se justifica pelo âmbito de atuação das Coordenações Regionais de Improbidade da Advocacia Geral da União, separadas por regiões.

Assim, para que o estudo pudesse ser útil também à atuação da União, foram analisadas somente as decisões daquele tribunal.

O corte temporal, por sua vez, se deu em razão do volume de decisões encontradas, pelo que o estudo de um semestre pareceu suficiente ao estudo que se propõe, consistente na amostragem de mais de 400 julgados, com o maior grau de atualização possível.

Para verificação da referida hipótese, realizou-se, inicialmente, consulta do teor das decisões no sítio eletrônico do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, na pesquisa pública de jurisprudência.

Por meio da opção de pesquisa avançada, especificou-se o período desejado: de 01/07/2020 a 31/12/2020.

Como termo de pesquisa, utilizou-se apenas o vocábulo “improbidade”, buscando-se obter todas as decisões que mencionam o tema, ainda que de forma incidental. Não foi inserida qualquer outra especificação, pelo que a pesquisa inicial incluiu decisões monocráticas e acórdãos.

Nesta primeira triagem, constatou-se a existência de 427 julgados.

Tais decisões foram analisadas para verificação da ação que lhes deu origem: se efetivamente uma ação de improbidade administrativa, ou se ação diversa, que apenas tratou do tema por menção irrelevante ao conteúdo do julgado. Ao final, foram obtidos 327 atos decisórios.

Estes atos, então, foram agrupados conforme o tipo recursal que lhes deram origem: se apelação, embargos de declaração ou agravo de instrumento. No fim, foram constatadas outras categorias, tais como reexame necessário, ação rescisória, suspensão dos efeitos da apelação, petição e reclamação, que foram catalogadas em separado.

A separação realizada se justifica na medida em que, ao menos a princípio, somente os acórdãos proferidos em sede de apelação poderiam encerrar o mérito da questão, não obstante decisões proferidas em outros recursos possam tratar também da prescrição – o que importa na verificação do tempo levado no julgamento do mérito nos tribunais.

Em seguida, procedeu-se à análise do teor de cada decisão, bem como do processo que lhe era subjacente. Para tanto, cada decisão recebeu uma ficha descritiva, conforme é detalhado nos anexos deste artigo.

Ressalte-se que, durante a análise, foi necessário classificar as decisões de acordo com o objetivo proposto, qual seja, verificar quantas decisões culminaram em efetiva impunidade das pessoas processadas em razão da prescrição, e não quantas decisões o ente processante não obteve sucesso em sua pretensão recursal.

Por isso, no tocante ao resultado do recurso, as decisões foram classificadas como favoráveis ou desfavoráveis, e não como procedentes ou improcedentes, o que pode implicar em grande diferença na prática.

Com efeito, um recurso da União para aumentar as sanções aplicadas poderá ser desprovido, mas ainda assim podem ser mantidas as sanções inicialmente fixadas. Isso significa que não haverá impunidade, uma vez que serão aplicadas sanções, ainda que não na medida desejada.

O inverso também é verdadeiro. Um recurso do réu para declaração da prescrição da ação, ainda que provido, não necessariamente gerará absoluta impunidade, na medida em que o juízo poderá decretar prescrita a aplicação de sanções, mas não do ressarcimento ao erário. Por conta disso, uma decisão nesse sentido, apesar de contrária à pretensão recursal do polo ativo naquela instância, foi considerada favorável em razão do resultado do processo, que gerou uma condenação, ainda que em mero ressarcimento.

Nesta toada, somente foram consideradas desfavoráveis aquelas decisões que concluíram pela improcedência total da ação, deixando de condenar os requeridos a qualquer sanção aplicável.

Quanto à prescrição especificamente, procedeu-se a uma análise mais profunda: foram selecionadas não apenas as ações em que houve decretação da prescrição da ação, mas também aquelas ações em que houve alegação de prescrição, ainda que não acolhida. Também foram separados os resultados entre prescrição total, prescrição da sanção ou prescrição do ressarcimento.

Delimitado o universo de decisões analisadas, buscou-se, a partir de então, obter dados acerca de:

- (I) Quantas ações prescrevem, se consideradas todas as decisões encontradas;
- (II) Quantas alegações de prescrição são efetivamente julgadas procedentes, dentro do universo das alegações de prescrição;
- (III) Quantas ações com prescrição reconhecida prosseguiram, para condenação do réu ao ressarcimento ao erário;
- (IV) Quantas destas ações afetaram a União, especificamente.

Por fim, foi analisado o tempo levado no julgamento das apelações, especificamente, para verificar o lapso transcorrido e contrastar com as conclusões obtidas pela Comissão.

3. RESULTADOS OBTIDOS

Inicialmente, passa-se a analisar com qual frequência apareceram alegações de prescrição, e em que medida estas foram acolhidas, o que será realizado a partir das categorias dos recursos que lhe deram origem.

Tratando-se de acórdãos proferidos em julgamento de recursos de apelação, constatou-se que, de um universo de 327 decisões analisadas, apenas 136 são acórdãos julgando recursos de apelação.

Destes, somente 15 continham alegações de prescrição da ação, o que representa 11% dos processos.

Ainda, somente em dois casos as prejudiciais de prescrição foram acolhidas, e tão somente de forma parcial, para afastar as sanções típicas da Lei de Improbidade.

Logo, nenhuma alegação de prescrição de ressarcimento foi acolhida.

Em termos percentuais, somente 1,47% dos processos analisados em sede de apelação tiveram algum tipo de prescrição acolhida, o que sugere pouca relevância da prescrição na impunidade.

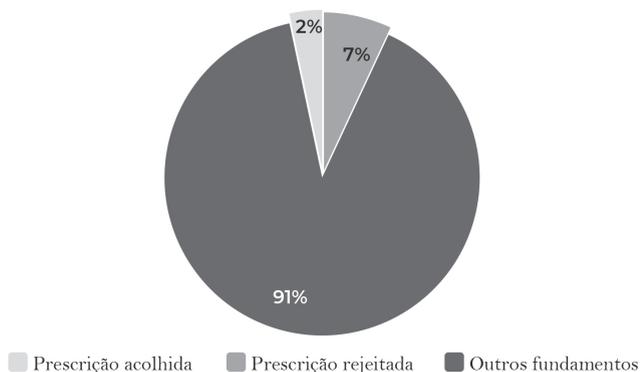
Ainda, dentre as alegações de prescrição, somente 13% foram acolhidas, o que aponta para uma baixa recepção do tema na jurisprudência dos tribunais, que mesmo diante do entendimento fixado pelo STF no RESP nº 852.475/SP considerou imprescritível o ressarcimento ao erário, sem adentrar no mérito do elemento subjetivo da conduta.

Os resultados podem ser assim visualizados:



Os resultados podem ser assim visualizados. No que diz respeito às decisões proferidas em sede de agravo de instrumento, monocráticas e colegiadas, o resultado foi bastante semelhante: de um universo de 175 agravos de instrumento, somente 16 continham alegação de prescrição e, destas, somente 4 foram acolhidas, e apenas parcialmente.

JULGADOS EM AGRAVO DE INSTRUMENTO

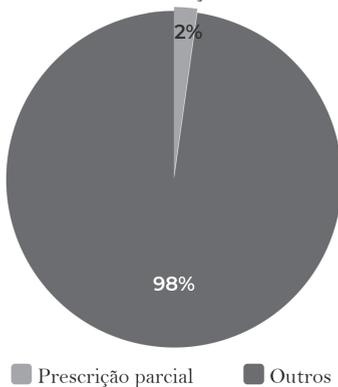


Por fim, nas 16 decisões que analisavam embargos de declaração, reexame necessário, agravo interno ou outras, não foi constatada sequer alegação de prescrição.

Assim, em uma análise meramente aritmética, observou-se que nenhuma ação foi declarada inteiramente prescrita. De um universo de 327 decisões, somente 6 ações foram declaradas prescritas de alguma maneira, o que corresponde a 1,83% do total, resguardando-se, contudo, a sanção de ressarcimento ao erário, considerada inteiramente imprescritível.

Outrossim, constatou-se que a alegação de prescrição teve pouco sucesso nos julgados analisados, consistindo em 13% do total de alegações de prescrição:

TAXA DE SUCESSO DAS ALEGAÇÕES DE PRESCRIÇÃO

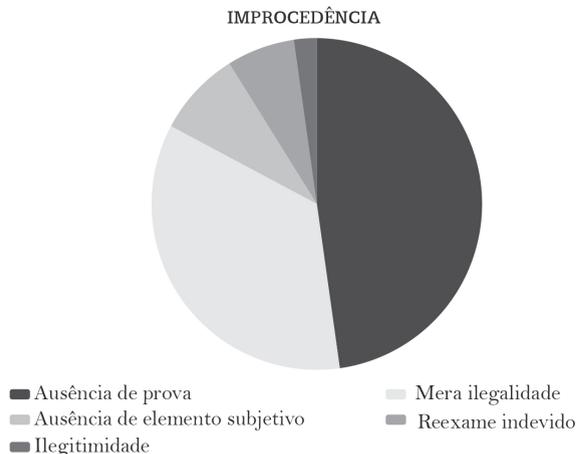


Com base ainda nos dados obtidos, dada a constatação da pequena influência da prescrição nas decisões, analisou-se, então, quais seriam os outros motivos pelos quais as ações são julgadas inteiramente improcedentes.

Para tanto, diante do teor de cada recurso, as decisões foram analisadas separadamente, contabilizando-se apenas aquelas proferidas em apelação ou reexame necessário, nas quais o mérito foi apreciado.

Quanto às apelações, obteve-se o seguinte resultado: das 137 decisões, 60 traziam resultados desfavoráveis. Tem-se, portanto, uma taxa de absolvição de 43% dos réus, ao passo que houve 57% de condenações, ainda que mínimas.

Destas 60 decisões, os motivos de improcedência se dividiram entre ausência de prova de prática dos atos imputados aos réus, ausência de prova do elemento subjetivo, conduta considerada mera ilegalidade, ilegitimidade da parte e descabimento de reexame necessário⁴.



Os dados obtidos sugerem, portanto, que a maior causa de ausência de condenação nas ações de improbidade administrativa ainda é a questão probatória, representando 21% de todas as decisões de improcedência examinadas.

Constatou-se ainda que, em 13% dos julgados, houve desclassificação da conduta, de improbidade para mera irregularidade.

⁴ Anote-se que a questão do reexame necessário em ações de improbidade administrativa foi afetada pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, para que se defina se existe obrigatoriedade de reexame nas ações de improbidade julgadas improcedentes em primeiro grau. O tema é o 1.042.

Existem também, em menor medida, decisões considerando ausente o elemento subjetivo (4%), o indevido reexame necessário (2,9%) e a ilegitimidade da parte (0,72%)

De todo modo, *nenhuma ação analisada neste intervalo de tempo teve sua improcedência decretada em razão da prescrição*, o que sugere, surpreendentemente, que a prescrição não tem papel relevante, ao menos nas ações já ajuizadas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados obtidos na presente pesquisa sugerem que a prescrição não tem papel relevante na ausência de condenação dos réus de ações de improbidade administrativa, uma vez que há baixa frequência de alegação de sua ocorrência, sendo ainda mais baixo o número de alegações que efetivamente é acolhido.

Ainda, as poucas decisões que acolheram tais alegações o fizeram parcialmente, resguardando a sanção de ressarcimento ao erário.

Neste ponto, tem-se que o Tribunal analisado aplicou o entendimento fixado pelo STF no RESP nº 852.475/SP, bem como acolheu teses envolvendo a postergação do termo inicial, a aplicação de causas suspensivas e interruptivas e o aumento do prazo de prescrição da improbidade quando a conduta também configurar crime, conforme prevê o art. 23,II, da LIA, combinado com o art. 141, § 2º da Lei 8.112/1990.

Por conseguinte, somente 31 dos 327 dos processos analisados continham alegações de prescrição, sendo que somente 6 foram acolhidas, e parcialmente, o que representa um universo de 1,87% de todas as decisões.

E mais: em nenhuma delas foi reconhecida a prescrição do ressarcimento ao erário.

Em verdade, a questão da prova aparenta ser o grande fator da impunidade, motivando 21% das absolvições, o que sugere a necessidade de providências no sentido de melhora da instrução probatória, tanto para demonstrar a ocorrência da conduta de improbidade quanto o elemento subjetivo do agente ímprobo necessário à aplicação da sanção.

Observação importante, que ensejaria maior debate, consiste na possível diferença entre ausência de condenação e verdadeira impunidade.

A uma, porque só foram analisados os dados de ações já ajuizadas, sendo possível concluir que existe um universo de condutas de improbidade impunes por ausência de processamento, não sendo objeto de ações judiciais.

A duas, porque mesmo a ausência de condenação pode ocorrer por diversos fatores, que descaracterizam a própria conduta de improbidade, chegando à conclusão de que o requerido, em verdade, agiu de forma correta.

Ainda, existem os casos em que há desclassificação da conduta, passando-se a considerá-la como mera ilegalidade, e não como conduta de improbidade. Nestas hipóteses, ainda que tenha restado comprovada a conduta relatada na inicial, esta não preenche os requisitos para a aplicação da Lei n. 8.429, de modo que se constataria um provável excesso de persecução das condutas irregulares dos gestores, e não impunidade de qualquer sorte.

A três, porque um grande problema das ações de improbidade ajuizadas é, para além da obtenção de uma condenação, a efetiva execução do quanto fixado em sentença. Com efeito, pesquisa de 2010 a 2013 do CNJ constatou que apenas 4% das sentenças condenatórias de improbidade são efetivamente cumpridas em todos os seus termos.

De outro lado, tem-se que o tempo levado para o julgamento das ações, ao menos no TRF da 1ª Região, é de 1.162 dias ou 3,18 anos, de acordo com a apuração realizada por esta pesquisa na análise dos acórdãos selecionados, o que sugere uma melhora no tempo de julgamento encontrado pela comissão- de 4 a 5 anos-, mas que ainda se afigura elevado.

A esse respeito, muito embora o estudo em tela tenha encontrado indícios de que o tempo levado pelo Tribunal para o julgamento dos processos não seja prejudicial na obtenção da condenação ou para a ocorrência da impunidade, é preciso se ter em mente que a demora dos processos pode interferir na própria efetividade da condenação, uma vez que possibilita a dilapidação do patrimônio do agente durante o tempo em que é processado.

Neste ponto, medidas como o bloqueio liminar dos bens dos requeridos podem colaborar com a efetividade do processo, resguardando os valores necessários e suficientes ao ressarcimento ao erário ao final do processo.

Por fim, cumpre ressaltar que os resultados sugerem um cenário mais favorável do que aquele constatado pela comissão, considerando-se a ausência de impunidade absoluta ocasionada pela prescrição, bem como um menor tempo de julgamento destas ações nos tribunais.

Entretanto, não é possível afirmar se tais constatações apenas demonstram um equívoco da comissão ou uma efetiva melhora do cenário institucional, dado o tempo decorrido desde a elaboração do relatório e a presente pesquisa, sendo necessário o aprofundamento da pesquisa para a referida verificação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União: 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 mar. 2021.

BRASIL. Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Diário Oficial da União: 19 abr. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 18 mar. 2021.

BRASIL. Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992. Diário Oficial da União: 3 jun. 1992. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm. Acesso em: 18 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 852.475/SP, Tribunal Pleno, Relator Ministro Alexandre de Moraes, Relator do acórdão Ministro Edson Fachin, julgado em 08 ago. 2018, Diário da Justiça Eletrônico: 25 mar. 2019. (Tema 897 da Repercussão Geral).

OEA. Comissão de Peritos do MESICIC. República Federativa do Brasil – Relatório Final. Disponível em: <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/paises-rondas.html?c=Brasil&r=4>. Acesso em: 18 mar. 2021a.

OEA. Convenção Interamericana contra a Corrupção, março de 1966. Disponível em: www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/B-58.htm. Acesso em: 18 mar. 2021b.

OEA. Portal Anticorrupción de las Américas. Disponível em: <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/paises-rondas.html?c=Brasil&r=3>. Acesso em: 29 jul. 2021c.