



Poder Judiciário



JUSTIÇA PESQUISA

Lei de Improbidade Administrativa

Obstáculos à plena efetividade do
combate aos atos de improbidade



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Presidente	Ministro Ricardo Lewandowski
Corregedor Nacional de Justiça	Ministra Nancy Andrighi
Conselheiros	Ministra Maria Cristina Irigoyen Peduzzi Ana Maria Duarte Amarante Brito Guilherme Calmon Nogueira da Gama Flavio Portinho Sirangelo Deborah Ciocci Saulo José Casali Bahia Rubens Curado Silveira Luiza Cristina Fonseca Frischeisen Gilberto Valente Martins Paulo Eduardo Pinheiro Teixeira Gisela Gondin Ramos Emmanuel Campelo de Souza Pereira Fabiano Augusto Martins Silveira
Secretário-Geral	Fabício Bittencourt da Cruz
Diretor-Geral	Rui Moreira de Oliveira

EXPEDIENTE

Departamento de Pesquisas Judiciárias

Diretor Executivo	Fabyano Alberto Stalschmidt Prestes
Diretora de Projetos	Fernanda Paixão Araújo Pinto
Diretora Técnica	Thamara Duarte Cunha Medeiros
Realização:	Universidade de Itaúna

Secretaria de Comunicação Social

Secretária de Comunicação Social	Giselly Siqueira
Projeto gráfico	Eron Castro
Revisão	Carmem Menezes

2015

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Endereço eletrônico: www.cnj.jus.br

35.086

Lei de improbidade administrativa : obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Coordenação Luiz Manoel Gomes Júnior, equipe Gregório Assegra de Almeida... [et al.]. – Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015

100 p.

1. Improbidade administrativa, Brasil. 2. Responsabilidade administrativa. 3. Crime contra a administração pública, Brasil. 4. Brasil. [Lei de responsabilidade fiscal (2000)]. 5. Servidor público, responsabilidade, Brasil. I. Gomes Júnior, Luiz Manoel. II. Almeida, Gregório Assegra. III. Brasil. Conselho Nacional de Justiça.

CDU

JUSTIÇA PESQUISA

Lei de Improbidade Administrativa

Obstáculos à plena efetividade do
combate aos atos de improbidade

UNIVERSIDADE DE ITAÚNA

EQUIPE DE PESQUISA

COORDENAÇÃO

Prof. Dr. Luiz Manoel Gomes Junior

EQUIPE

Prof. Dr. Gregório Assagra de Almeida

Profa. Dra. Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira

Profa. Dra. Luana Pedrosa de Figueiredo Cruz

Lílian Nássara Miranda Chequer

Clênio de Sousa Resende

Stella Lages Viana

Daniel Lourenço de Moraes

Sumário

Apresentação	7
RESUMO	13
1	
INTRODUÇÃO	15
1.1 Considerações Preliminares	15
1.2 Objetivos da Pesquisa	16
1.3 Diagnóstico e demarcação dos objetos específicos da pesquisa	16
1.4 Cadastro Nacional das Ações de Improbidade Administrativa	17
1.5 Universo da Pesquisa	17
1.6 Metodologia de Coleta e Análise dos Dados	18
1.6.1 Análise Descritiva dos dados	21
1.6.2 Análise de Sobrevivência	22
1.6.3 Análise de Correspondência	24
2	
ANÁLISE DA BASE DE DADOS DO CADASTRO NACIONAL DE AÇÕES DE IMPROBIDADE/CNJ	27
3	
PESQUISA DE CAMPO NOS TRIBUNAIS – ANÁLISE DOS DADOS	43
4	
CONCLUSÕES PROSPECTIVAS	73

5	
CONCLUSÕES – PROPOSTAS APRESENTADAS COM BASE NOS RESULTADOS OBTIDOS	77
5.1 Modificações em termos de procedimentos	77
5.2 Modificações em termos de legais	78
5.2.1 As Varas Especializadas para a tramitação de Ações de Improbidade Administrativa.....	78
5.2.2 A previsão de atos de improbidade administrativa na legislação esparsa	78
5.2.3 Incidência da Lei da Ficha Limpa.....	79
5.2.4 Utilização do Inquérito Civil – relevância do instituto	81
5.2.5 A defesa preliminar – necessidade da sua extinção ou de uma readequação	82
5.2.6 Deferimento de liminar inicial	84
5.2.7 Realização da Prova Pericial	84
5.2.8 Efetivo ressarcimento	85
6	
OBJETIVOS DA PESQUISA E RESULTADOS	87
REFERÊNCIAS	91
APÊNDICE I	
Instrumento de Coleta de dados	93

Apresentação

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) assessorado pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) concebeu e lançou a edição inaugural da SÉRIE “JUSTIÇA PESQUISA” por meio da Convocação 01/2012, visando à conjugação de esforços entre o CNJ e outras entidades, para coleta de dados e o intercâmbio de experiências no desenvolvimento de pesquisas empíricas em alto nível de excelência.

A primeira edição da SÉRIE “JUSTIÇA PESQUISA” consistiu na realização de parcerias destinadas às Instituições de Ensino Superior e Instituições incumbidas do ensino ou da pesquisa, públicas ou privadas sem fins lucrativos e que atenderam aos requisitos previstos no competente edital. A Universidade de Itaúna foi uma das vencedoras do certame, comprovando experiência importante em sede da investigação, por meio da atuação na pesquisa levada a efeito por pesquisadores com maturidade científica, representantes do corpo docente e discente, por meio de seu Programa de Mestrado em Direito e da Graduação em Direito.

A iniciativa teve por base a definição de diretrizes pautadas nos objetivos regimentais do DPJ, consoante art. 37 e incisos do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça. A ênfase foi para as medidas de disseminação de informações e conhecimentos voltados para “desenvolver pesquisas destinadas ao conhecimento da função jurisdicional brasileira; realizar análise e diagnóstico dos problemas estruturais e conjunturais dos diversos segmentos do Poder Judiciário e fornecer subsídios técnicos para a formulação de políticas judiciárias”. Dessa forma, foi possível dotar o CNJ de informações a respeito de aspectos

importantes sobre a gestão judiciária e a prestação jurisdicional no Brasil, no contexto do Campo Temático eleito para investigação.

A Universidade de Itaúna, em atenção ao objetivo principal da pesquisa, apresentou como proposta a realização de investigação empírica projetada no contexto prático-jurídico da grande temática, focando o enfrentamento da análise das causas e efeitos decorrentes da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa e consequentes obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade.

Nesse universo, cumpre inserir a relevante tarefa de contribuir ao debate sobre a tutela jurisdicional eficiente em relação à improbidade administrativa, suficiente à caracterização do progresso e avanço no combate à corrupção, tudo em favor da eticidade e moralidade da administração pública e por uma ordem jurídica justa.

A presente pesquisa teve como finalidade principal identificar os entraves à aplicação efetiva da Lei de Improbidade Administrativa – n. 8.429/1992 para que, com os dados empíricos colhidos, fosse possível realizar o diagnóstico e propor soluções.

Ressalta-se que o combate à corrupção, há tempos, tomou uma dimensão diferenciada no país, pois a impunidade, de certa forma, era esperada por boa parte da população e, aos poucos, deixa de ser a regra, com a correta aplicação das leis derivadas do art. 37 da Constituição Cidadã.

Referidas leis impõem o controle da moralidade administrativa e garantem aos jurisdicionados maior segurança no controle dos atos que se desviam da conduta esperada daqueles que lidam direta ou indiretamente com o poder público.

O Brasil vive um momento de grande ebulição política e social, em que a população, antes incrédula, vivencia a real apenação de agentes públicos e políticos corruptos, com prisões, perda de função pública, decretação de inelegibilidade em situações que, historicamente, há bem pouco tempo, passariam impunes.

Foi justo com o intuito de prestar uma contribuição, não somente para a comunidade jurídica, mas à sociedade como um todo, que foi eleita pelo CNJ/DP a **Lei de Improbidade Administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade** para a realização da presente pesquisa.

Trata-se de tema ao qual o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem dado bastante atenção, por guardar estreita relação com sua função constitucional e institucional.

Para realizar a pesquisa, foi fundamental a iniciativa e parceria do CNJ, que, em sua constante preocupação com o diagnóstico de problemas para subsequente proposta de soluções, disponibilizou pesquisa dos dados constantes do Cadastro Nacional de Improbidade, a partir da qual se fez a primeira identificação quantitativa de demandas ajuizadas neste seguimento.

Na sequência, foi feita uma pesquisa empírica, em cinco regiões do país, com análise de autos físicos e autos eletrônicos, estes, no Superior Tribunal de Justiça, para que fosse possível a coleta dos dados que fornecessem respostas concretas às indagações e, a partir das estatísticas colhidas, serem apresentadas propostas de algumas soluções.

Os membros da equipe realizaram pesquisa junto aos tribunais previamente selecionados, consultando processos com trânsito em julgado das sentenças no período de 2010 a 2013. O resultado da pesquisa, nesta etapa, traz a análise dos dados coletados junto aos processos referidos e indicados no presente relatório.

O deslocamento das equipes foi de grande importância, haja vista que, além de analisar os autos, tornou possível a vivência, o contato com magistrados, o funcionamento dos cartórios, estrutura, enfim, verificar *in loco* a realidade dos fatos. Inclusive, um dos problemas encontrados foi, exatamente, a dificuldade de muitos cartórios em identificarem as ações de improbidade para que se tornasse possível a análise dos autos findos, pois, como não existe qualquer norma de uniformidade no cadastro, muitas delas são cadastradas simplesmente como “ação civil pública”, sem qualquer identificação do objeto.

Alguns cartórios, até como resultado do trabalho já desenvolvido pelo CNJ, somente com as ações mais recentes, começam a, ao menos, manter uma espécie de planilha ou banco de dados das ações transitadas em julgado, sobretudo para que possam alimentar o Cadastro Nacional de Improbidade.

Para a análise dos autos, foi elaborado um questionário, anexado ao final do Relatório, por meio do qual foram colhidas as informações relevantes para contribuir com a identificação dos **obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade**, destacando, entre outras questões, aspectos nucleares, tais como: tempo transcorrido entre ajuizamento e trânsito em julgado; tempo transcorrido entre ajuizamento e citação; fundamentação do pedido e da sentença; incidência da Lei da Ficha Limpa; concessão de liminar; eventual bloqueio de bens; quantidade de recursos e seus resultados; perda de função pública e ressarcimento ao erário.

Observa-se, portanto, que, com os questionamentos, o objetivo foi identificar onde se encontravam os pontos de estrangulamento no curso das ações de improbidade e onde estariam

as causas de demora na prestação jurisdicional, além de identificar os problemas que mais assolam o Poder Judiciário nessa seara.

Após a coleta dos dados processuais, foi fundamental a colaboração de um profissional especializado, a fim de que fossem extraídos os dados sob a ótica da estatística. A partir deste ponto, posteriormente, seguidos das competentes análises, foi feita a indicação dos resultados e conclusões.

Com a realização dos trabalhos, alguns mitos foram desfeitos, a exemplo do que se costuma afirmar que a produção da prova pericial seria um dos grandes entraves à efetividade das ações investigadas. O que foi possível observar, na verdade, é que no grande universo das ações de improbidade ajuizadas, pelos mais diversos motivos, dificilmente a realização da prova pericial se apresenta como uma dificuldade para o seu célere andamento, ou mesmo para o esclarecimento dos fatos. Isso acontece apenas em alguns casos pontuais, de demandas específicas, mas que, no universo geral, representam muito pouco.

Também restou desfeito o mito de que o alto índice de recorribilidade atrasaria o andamento das ações, tendo em vista que, na verdade, sequer foi identificada uma grande utilização de recursos, tampouco que a utilização seria abusiva, muito menos que o processo teria ficado paralisado por esse motivo.

Um dos fatores que se mostrou bastante relevante, representando um real entrave ao andamento das ações, foi o tempo gasto para a realização das notificações iniciais (para apresentação de defesa prévia) e a subsequente necessidade de citação de todos aqueles que foram previamente notificados. Isso porque é bastante comum a ocorrência do litisconsórcio passivo e nem sempre existe facilidade na comunicação dos atos processuais.

Nessa mesma esteira, identificou-se que, muitas vezes, a defesa prévia e a contestação ou são condensadas em uma só peça ou são apenas a repetição literal uma da outra, o que demonstra que a fase de defesa prévia talvez represente um entrave verdadeiro ao andamento da ação, restando demonstrado não ser de grande necessidade e influência no resultado.

Um dado bastante relevante foi o grande número de ações com pedidos julgados procedentes, o que demonstra igualmente relevante a necessidade de uma investigação prévia adequada, para que se decida ajuizar a ação de improbidade.

Com a identificação precisa dos agentes públicos e políticos e respectivos atos praticados, acredita-se possível trazer uma relevante contribuição aos estudos de políticas públicas que objetivem o combate aos atos de improbidade e conscientização da população.

O presente relatório está dividido em seis partes, indicando nas conclusões os resultados e propostas com as quais se espera contribuir para o melhoramento da efetividade das ações de improbidade administrativa no combate aos atos de improbidade combatidos por meio delas.

Itaúna, 20 de julho de 2014.

RESUMO

A pesquisa realizada teve por objetivo investigar a Lei de Improbidade Administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade, observando a centralidade do texto normativo como marco jurídico hábil ao enfrentamento e combate à corrupção no país.

Nesse contexto, a pesquisa realizou diagnóstico com o objetivo de investigar quais questões legais e processuais poderiam representar entraves à eficácia da Lei de Improbidade Administrativa.

A metodologia contemplou a pesquisa quantitativa dividida em duas dimensões.

Na primeira, foi elaborado o Perfil das Ações de Improbidade no país. Para tanto, foram analisados dados obtidos por Estados, com base no Cadastro Nacional de Improbidade, fornecido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Já na segunda dimensão, a investigação empírica, analítica, prospectiva e de encaminhamento de propostas a partir dos resultados revelados, definiu-se, inicialmente, pelo critério de regionalidade, indicando a realização junto a tribunais das cinco regiões do país. A coleta de dados foi feita em processos com trânsito em julgado, compreendidos em período previamente determinado, relevante à investigação e à estabilidade dos dados. Ao recorte temporal eleito para fins de seleção da amostragem, foi adicionado, como requisito da amostragem, o exame de processos com trânsito em julgado com a finalidade de alcan-

çar, por este meio, a extensão do processo como demarcado pela tramitação, suficiente a uma coleta de dados que contemplasse a complexidade de procedimentos suficientes à revelação de conhecimentos novos, em si, condição de possibilidade para a concretização da pesquisa apta a identificar entraves e propor contribuições. Nesta etapa, utilizou-se questionário composto por questionamentos específicos voltados ao levantamento dos obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade.

A interpretação dos dados levantados pela pesquisa apontou resultados decorrentes do plano empírico, essenciais à revisão de procedimentos antes compreendidos como avanço da lei, mas, ao final, demonstrados como fatores de ineficiência por não atenderem aos fins a que se destinavam. A visão de conjunto, oportunizada pelos resultados obtidos acerca dos pontos que impactam, de forma negativa, o andamento dos processos de improbidade administrativa, tornou possível indicar propostas com vistas a contribuir para a formulação de políticas judiciárias.

1

INTRODUÇÃO

1.1 Considerações Preliminares

O Projeto de Pesquisa sobre a **Lei de Improbidade Administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade** define o núcleo da investigação ao centralizar a moralidade da administração pública com foco na efetividade da Lei Federal n. 8.429/1992, como instrumento hábil ao combate da corrupção, nesta seara.

Considera, em uma análise de conjunto, eficácia e eficiência da Lei e celeridade do Poder Judiciário na realização de seu mister, no que se refere à tutela jurisdicional anticorrupção, em defesa dos interesses dos jurisdicionados, das instituições e da democracia. Dever constitucional do Estado e direito dos cidadãos, o acesso à Justiça e à democratização, o combate à improbidade administrativa e a transparência na prestação jurisdicional são, seguramente, compromissos das instituições nacionais. No plano da investigação empírica, objetivando o conhecimento atualizador, necessário se fez o enfrentamento das complexidades e obstáculos referentes ao núcleo temático, apreendendo a realidade concreta, por meio de análises qualitativas, quantitativas e construtivas, examinando os objetos do campo de pesquisa no contexto delimitado.

A Constituição Federal, reconhecida como Carta Cidadã, inseriu, no âmbito constitucional, o combate à corrupção, enfrentando a complexa questão da improbidade administrativa

de maneira direta e pontual na forma referida no art. 37, § 4º, que dispõe: “Os atos de improbidade administrativa importarão suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, na forma e na gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

A Lei de Improbidade Administrativa, n. 8.429, de 2 de junho de 1992, regulamentou o dispositivo constitucional em pauta, representando, para o ordenamento jurídico pátrio e para a sociedade, um inegável corpo normativo de valor e expressão singular, como marco jurídico e histórico em relação ao enfrentamento e combate à corrupção no país.

A Lei de Improbidade Administrativa completou, em 2 de junho de 2014, 22 anos de vigência, passados sem comemoração, enfrentando perquirições expressas pelos debates jurídicos, análises doutrinárias e jurisprudenciais, referentes ao conjunto da obra e, de forma específica, aos entraves à efetividade e ao combate aos atos de improbidade.

1.2 Objetivos da Pesquisa

A pesquisa teve por objetivo a investigação empírica projetada no contexto prático-jurídico da temática nuclear realizada por meio do diagnóstico das causas e efeitos decorrentes da aplicação da **Lei de Improbidade Administrativa** e consequentes obstáculos à plena eficácia do combate aos atos de improbidade.

Em prosseguimento, a investigação teve por meta contribuir com o escopo do CNJ e do Departamento de Pesquisas Judiciárias, apresentando subsídios técnicos e resultados suficientes à formulação de propostas para o aprimoramento das políticas judiciárias do CNJ.

1.3 Diagnóstico e demarcação dos objetos específicos da pesquisa

A investigação realizou diagnóstico, tomando por base estruturante os seguintes objetos específicos e relevantes para a análise acerca da estrutura e o funcionamento das varas competentes para processar e julgar causas de improbidade administrativa:

- i) reflexão sobre a adequação de especialização das varas no processamento e julgamento desses ilícitos jurídico-administrativos como forma de aprimoramento do controle aos atos de improbidade;

- ii) levantamento do número de condenações e causas do prolongamento temporal do julgamento dessas ações;
- iii) relação do tempo de tramitação dos processos e índices de recorribilidade, com indicação específica da influência de fatores impeditivos à celeridade do julgamento destas causas (por exemplo, a prescrição, entre outras hipóteses processuais que acarretem paralisação ou suspensão do trâmite processual);
- iv) avaliação sobre o impacto que a instituição de foro por prerrogativa de função (“foro privilegiado”) apresenta em relação à punibilidade e, ademais, da validade da hipótese, segundo a qual a existência de competência originária para julgar e processar esses ilícitos jurídico-administrativos contribuiria para o baixo número de condenações;
- v) identificação da influência de aspectos processuais (tais como o formalismo processual, a eventual decretação de sigilo judicial e a falta de transparência, entre outros) na permanência de situações de impunidade;
- vi) detalhamento estatístico dos índices percentuais de cada modalidade de sanção, bem como da gradação de suas quantificações, em relação ao universo de casos e de condenações identificadas;
- vii) detalhamento das formas, programas e recursos financeiros que representem a participação estatal no fomento de políticas públicas preventivas e divulgação de boas práticas que visem ao combate aos atos de improbidade.

1.4 Cadastro Nacional das Ações de Improbidade Administrativa

A elaboração do perfil das ações de improbidade no país contou também com pesquisa quantitativa realizada por meio da base de dados do Cadastro Nacional de Ações de Improbidade, fornecida pelo CNJ, especificamente, para tal fim.

1.5 Universo da Pesquisa

Para a coleta de dados do perfil dos processos de Improbidade de Administrativa, foi definida a delimitação do universo pelos critérios da regionalidade, sendo pesquisados tribunais das cinco regiões do país, com base nos dados e referências constantes do Cadastro Nacional de Ações de Improbidade/CNJ. A escolha dos tribunais e capitais indicados ocorreu a partir de critérios referentes ao perfil de atuação qualitativa e quantitativa.

1.6 Metodologia de Coleta e Análise dos Dados

A pesquisa foi realizada considerando a investigação em duas dimensões. Deve ser anotado que foram realizadas diversas reuniões preliminares para discutir e construir a proposta de desenvolvimento do trabalho. Foram feitos levantamentos de dados teóricos, análises do sistema legal aplicável e investigação empírica: a) definição de dados referentes à coleta de material, feita em reunião com os representantes do CNJ/DPJ, restando definida a pesquisa em processos com trânsito em julgado; b) sistematização dos dados que foram colhidos; c) sua validação pela equipe de pesquisadores, com a anuência do CNJ; d) verificação dos questionamentos que seriam realizados e sua vinculação com os objetivos da pesquisa.

De conformidade com o cronograma de atividades, foram feitos os deslocamentos do grupo de pesquisadores para as sedes dos tribunais pesquisados, salvo o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que enviou cópias digitalizadas das demandas necessárias. No Superior Tribunal de Justiça os feitos são digitais.

Na primeira dimensão, foi feita a elaboração do Perfil das Ações de Improbidade no país com base no Cadastro Nacional de Improbidade fornecido pelo CNJ. Para tanto, foi utilizada a metodologia de pesquisa quantitativa para indicar os resultados quantitativos dos processos por estado. Ressalta-se que esta base contém dados de processos findos desde 1995. Nesta etapa da pesquisa, todos os dados constantes no cadastro foram analisados de forma quantitativa. A apresentação dos resultados foi realizada por meio de estatísticas descritivas, de tabelas e gráficos (BUSSAB, W.O.; MORETTIN, P.A., 2005, p. 9)¹, com o intuito de ilustrar os dados e de técnicas não paramétricas de análise de sobrevivência (COLOSIMO, E.A.; GIOLO, S.R., 2006, p.34)² para o estudo do intervalo de tempo entre a data da ação e o do julgamento. Para fins de pesquisa, foram considerados somente os dados referentes a processos compreendidos entre 2010 e 2013, de ações transitadas em julgado e fornecidos por cada tribunal.

A opção pelo corte temporal teve como justificativa a necessidade de uma estabilização das decisões judiciais nos processos pesquisados, evitando distorções com ações, cujos resultados poderiam ser modificados no futuro.

Na segunda dimensão, foi definido que a pesquisa para a coleta de dado seria realizada junto aos seguintes tribunais: Superior Tribunal de Justiça (STJ) (ações originárias e amostra de Recursos Especiais), Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso (TJMT), Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte (TJRN)

1 BUSSAB, W.O.; MORETTIN, P.A. *Estatística básica*. São Paulo: Saraiva, 2005.

2 COLOSIMO, E.A.; GIOLO, S.R. *Análise de sobrevivência aplicada*. São Paulo: Edgard Blucher, 2006.

e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), **sendo que o recorte temporal limitou a coleta de dados das ações com trânsito em julgado entre os anos de 2010 e 2013**, na forma já explicitada. Na pesquisa realizada no âmbito do Supremo Tribunal Federal, não foi localizada ação de improbidade administrativa que tenha tramitado originariamente e que atenda ao limite temporal apontado.

A escolha dos tribunais e capitais apontados ocorreu a partir de critérios referentes ao perfil de atuação qualitativa e quantitativa, envolvendo tribunais e comarcas. Assim sendo, são indicadas as respectivas justificativas:

Com relação ao TJSP, o fato essencial foi a quantidade de processos em tramitação nesta Unidade da Federação, havendo assim a possibilidade de obtenção de uma amostra mais significativa. Outro ponto que mereceu destaque foi o número de Câmaras de Direito Público, produzindo, assim, decisões sem a necessária uniformização, tudo a justificar uma análise mais detalhada.

O estado do Mato Grosso possui uma das únicas varas especializadas no julgamento de Ações Populares e Ações de Improbidade, com um Tribunal de Justiça de tamanho reduzido, o que tornou relevante os dados que foram coletados para fins estatísticos.

Já o estado do Rio Grande do Norte pode ser considerado um Ente da federação que melhor representa o Nordeste brasileiro, o que destacou a sua relevância para a obtenção de amostras estatísticas. Sendo um estado de médio porte, com menor população e menor número de varas da Fazenda Pública, possibilitou um estudo de realidade oposta às anteriores.

O estado do Pará possui diversas comarcas, com um volume de processos que torna justificável a sua escolha como representante do Norte do país.

Anote-se que a pesquisa não seria completa sem a análise das decisões da Justiça Federal, tendo-se optado pelo TRF4 pela quantidade de estados sob a sua jurisdição e, ainda, por representar o Sul do país.

A pesquisa de autos findos foi realizada junto a quatro varas em cada Capital sede dos Tribunais de Justiça, com preferência para aquelas especializadas e junto ao TRF4, a fim de analisar as decisões da Justiça Federal. Nesta fase, foram coletados dados relacionados à operacionalização, por meio da análise de autos findos pesquisados no espaço temporal demarcado (2010-2013).

Desse modo, todas as cinco regiões do país foram objeto de pesquisa, sem prejuízo das varas competentes no julgamento das ações de improbidade administrativa.

Para a coleta de dados, desta dimensão, inicialmente foram realizados contatos com a presidência de cada tribunal a ser pesquisado, sendo que, após a autorização, pesquisadores fizeram a coleta presencial para levantar informações a respeito de cada Processo amostrado, cujas informações foram obtidas de acordo com um questionário estruturado (Anexo 1), elaborado previamente por uma equipe especializada das áreas jurídicas e estatísticas.

A escolha do processo a ser estudado foi realizada de forma aleatória, mediante a disponibilização de cada tribunal, responsável pela seleção ante o critério estabelecido (**Ações de Improbidade Administrativas com decisões transitadas em julgado no período de 2010 a 2013 nas comarcas das capitais eleitas**). Já no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça, outra foi a forma escolhida, tendo sido feita a opção pela verificação no banco de dados das ações já digitalizadas em sua íntegra.

A escolha do processo a ser estudado foi realizada de forma aleatória entre todos os processos constantes nos respectivos tribunais, comarcas das capitais e com trânsito em julgado no período demarcado. Para a inserção dos dados, foi elaborado um formulário utilizando o Google Docs (Anexo 1). Dessa forma, cada pesquisador inseriu, em seguida, os dados no sistema, referentes a cada processo com trânsito em julgado no período determinado. Após a inserção dos dados, os pesquisadores faziam a revisão da qualidade dos dados, a fim de assegurar a fidedignidade da coleta.

Após o término da coleta de dados, foi realizada a depuração e verificação da consistência dos dados. Informações inconsistentes foram retornadas aos pesquisadores de campo para que pudessem verificá-las e inserir novamente os dados com as correções pertinentes.

Para a realização da análise estatística dos dados, com o intuito de responder às principais questões, foram aplicadas as seguintes técnicas: Análise Descritiva por meio da apresentação de tabelas e gráficos que permitiram ilustrar os dados (BUSSAB, W.O.; MORETTIN, P.A., 2002, p. 9); Análise de Sobrevivência para o estudo dos tempos entre a data do ajuizamento do processo e do trânsito em julgado, além da realização de comparações dos tempos entre os tribunais (COLOSIMO, E.A.; GILOLO, S.R., 2006, p.34) Análise Multivariada (análise de correspondência) que possibilita a ilustração das associações existentes entre as categorias de respostas em uma tabela de contingência (HAIR, J.F., BLACK, W.C., BABIN, B.J., ANDERSON, R.E., 2009, p. 585)³ e MINGOTI (2005, p. 257). Os dados foram analisados valendo-se do *software* SAS V.9.03 e do *software* de domínio público R-Project. As tabelas e gráficos foram elaborados por meio do *software* Microsoft Excel.

3 HAIR, J.F.; BLACK, W.C.; BABIN, B.J. *Multivariate data analysis*. 7th ed., 2009.

1.6.1 Análise Descritiva dos dados

De forma geral, a Estatística divide-se em duas áreas: Estatística Indutiva (Inferência Estatística) e a Estatística Descritiva.

Se uma amostra é representativa de uma população, conclusões importantes sobre a população podem ser inferidas de sua análise. A parte da estatística, que trata das condições sob as quais essas inferências são válidas, chama-se **estatística indutiva** ou **inferência estatística**. Em geral, nestas situações, são construídos modelos estatísticos baseados em distribuições de probabilidade capazes de descrever adequadamente o comportamento de algumas variáveis de interesse. Com base nestes resultados, são utilizados argumentos estatísticos para fazer afirmações sobre as características de uma população, com base em informações obtidas por amostras. O uso de informações de uma amostra para concluir sobre o todo faz parte da maioria das pessoas (BUSSAB, W.O.; MORETTIN, P.A, 2005, p.10).

Por outro lado, a **estatística descritiva** é a parte da Estatística que procura somente descrever e avaliar certo grupo, sem tirar quaisquer conclusões ou inferências sobre um grupo maior.

A análise descritiva é a fase inicial deste processo de estudo dos dados coletados. Utilizam-se métodos de Estatística Descritiva para organizar, resumir e descrever os aspectos importantes de um conjunto de características observadas ou comparar tais características entre dois ou mais conjuntos de dados. A descrição dos dados também tem como objetivo identificar anomalias, até mesmo resultantes do registro incorreto de valores, e dados dispersos, aqueles que não seguem a tendência geral do restante do conjunto. Não só nos artigos técnicos direcionados para pesquisadores, mas também nos artigos de jornais e revistas escritos para o público leigo, é cada vez mais frequente a utilização destes recursos de descrição para complementar a apresentação de um fato, justificar ou referendar um argumento. As ferramentas descritivas são os muitos tipos de gráficos e tabelas, assim como medidas de síntese como porcentagens, índices e médias. (REIS, E.A.; REIS, I.A., 2002, p. 5)⁴

Os gráficos constituem uma das formas mais eficientes de apresentação de dados. Um gráfico é, essencialmente, uma figura constituída a partir de uma tabela, pois é quase sempre possível locar um dado tabulado em um gráfico. Enquanto as tabelas fornecem uma ideia mais precisa e possibilitam uma inspeção mais rigorosa aos dados, os gráficos são mais indicados em situações que objetivam dar uma visão mais rápida e fácil a respeito das variáveis às quais se referem os dados. Embora a confecção de gráficos dependa muito

⁴ REIS, E.A.; REIS, I.A. *Análise descritiva de dados: síntese numérica*. Instituto de Ciências Exatas – Departamento de Estatística – UFMG, Relatório Técnico RTP 02/2002 – Série Ensino. Disponível em: <<ftp://ftp.est.ufmg.br/pub/rts/rte0202.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2014.

da habilidade individual, algumas regras gerais são importantes. O leitor deve ficar atento e procurar saber sobre tais regras antes de se envolver na confecção de gráficos. Existem vários tipos de gráficos que podem ser utilizados com o objetivo de descrever um conjunto de dados resumidamente.

Esta técnica foi utilizada tanto na análise dos dados do Cadastro Nacional de Improbidade quanto na análise dos dados coletados em campo, pois forneceram subsídios para a discussão dos temas.

1.6.2 Análise de Sobrevivência

A técnica de Análise de Sobrevivência tem como objetivo principal encontrar o tempo até a ocorrência de um evento de interesse, em geral, conhecido como **tempo de falha**. Este termo tem sido adaptado a várias situações como, por exemplo, o tempo até falho de um componente eletrônico, morte de um paciente ou o tempo até a inadimplência até um cliente se tornar inadimplente. No contexto desta pesquisa, será considerado o tempo de tramitação de um processo. Uma característica de um estudo contendo dados de sobrevivência é a ocorrência de censura, sendo a observação parcial da resposta. Isto ocorre quando, por algum motivo, o ser ou objeto em acompanhamento não pode mais ser estudado.

De acordo com Colosimo e Giolo (2005, p. 34), o tempo de sobrevivência é uma variável aleatória não negativa e usualmente contínua, definida como **T**. Os diferentes valores que **T** pode assumir possuem uma distribuição de probabilidade. Nesse sentido, algumas funções de interesse podem ser obtidas. A função sobrevivência é a principal utilizada nesta área, definida como a probabilidade de uma observação não falhar até um certo tempo **T**. Em linguagem matemática, pode ser escrita como:

$$S(t) = P(T \geq t) = \int_t^{\infty} f(t) dt$$

em que $f(t)$ é uma função densidade de probabilidade e o símbolo \int é a integral da função. Os dados coletados determinam esta função de densidade de probabilidade.

Outras duas funções, bastante importantes, são o Tempo Médio e a Vida Média Residual. Em termos matemáticos, o Tempo Médio é dado por:

$$t_m = \int_0^{\infty} S(t) dt$$

A vida média residual é definida condicionada a um certo tempo de vida T . Esta quantidade mede o tempo médio restante de vida sendo, portanto, a área sob a curva de sobrevivência à direita do tempo T , dividida por $S(t)$. Algebricamente é escrita como:

$$vmr(t) = \frac{\int_t^{\infty} S(u) du}{S(t)}$$

Cabe observar como pode ser demonstrado, na sequência, em que $vmr(0) = t_m$.

A função de sobrevivência pode ser obtida ainda de forma empírica, ou seja, com base somente nos dados observados. Esta técnica é conhecida como técnica não paramétrica de Kaplan-Meier, cujo propósito é encontrar um estimador não paramétrico para a função sobrevivência na presença de uma amostra que continha dados censurados. Até hoje é uma das principais técnicas empíricas utilizadas para a obtenção desta função.

Para a construção do estimador de Kaplan-Meier, considera-se o número de intervalos iguais ao número de falhas distintas e os limites dos intervalos são os próprios tempos de falhas da amostra. Sejam t_1, t_2, \dots, t_n os tempos de falhas de maneira que $t_1 \leq t_2 \leq \dots \leq t_n$.

O estimador de Kaplan-Meier é então definido como:

$$\widehat{S}(t) = \prod_{j: t_j < t} \left\{ 1 - \frac{d_j}{n_j} \right\}$$

De tal forma que d_j é o número de falhas em t_j , $j = 1, 2, 3, \dots, k$ e n_j é a quantidade de indivíduos em risco no tempo t_j , ou seja, o número de indivíduos que não falharam e não foram censurados até o instante imediatamente anterior à t_j .

No entanto, para que seja possível construir intervalos de confiança e testar hipóteses para a função sobrevivência, é necessário analisar a precisão do estimador de Kaplan-Meier. Este estimador, assim como outro qualquer, também está sujeito a variações que devem ser

descritas em termos de estimação intervalares. A expressão para a variância assintótica do estimador de Kaplan-Meier é dada por:

$$\text{var}(\widehat{S}(t)) = [\widehat{S}(t)]^2 \sum_{j:t_j < t} \frac{d_j}{n_j(n_j - d_j)}$$

Esta expressão é conhecida como fórmula de Greenwood e pode ser obtida de propriedades do estimador de máxima verossimilhança (detalhes destas propriedades podem ser encontrados em Colosimo e Giolo (2006)).

Esta técnica estatística foi utilizada principalmente para o estudo do tempo decorrido entre a data do ajuizamento do processo e a data do julgamento e entre a data do ajuizamento e o início da pena. No caso dos dados de pesquisa em campo nos tribunais, a técnica foi aplicada para o estudo entre a data do ajuizamento e do trânsito em julgado.

1.6.3 Análise de Correspondência

As técnicas multivariadas, em geral, são desenvolvidas para a análise do conjunto de variáveis quantitativas. No entanto, muitas vezes, o interesse concentra-se na verificação de associação entre variáveis que são categóricas e que geram as tabelas de contingência. Para a análise deste tipo de informações, é preciso verificar se estas, contidas nas linhas da tabela, são independentes ou não da informação contida nas colunas. Uma outra abordagem para se avaliar a relação das linhas e colunas é a análise de correspondência, que é um método de estatística multivariada (MINGOTI, 2005, p. 257)⁵. Trata-se de uma técnica multivariada de interdependência que facilita tanto a redução dimensional da classificação de objetos em um conjunto de atributos quanto o mapeamento espacial de objetos relativos a esses atributos, segundo Hair *et al.* (2009).

Para Greenacre (1993)⁶, a Análise de Correspondência (AC) é uma técnica estatística para abordagem de questões complexas em grandes conjuntos de dados, deve ser usada em dados categorizados, de caráter gráfico, em que as posições de pontos correspondentes a variáveis ou categorias podem ser interpretadas como associações.

Nessa análise, emprega-se uma tabela de contingência, que é a tabulação cruzada de duas variáveis categóricas. Os mapas permitem visualizar semelhanças e diferenças entre

5 MINGOTI, S.A. *Análise de dados através de métodos de estatística multivariada: uma abordagem aplicada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

6 GREENACRE, M.J. *Theory and applications of correspondence analysis*. London: Academic Press, 1993.

as variáveis. Um dos objetivos da análise de correspondência é representar as frequências relativas (percentuais) em gráficos bidimensionais, por meio de medidas de distância entre as categorias.

Segundo Sartorio (2008, p. 30)⁷, a representação gráfica obtida por meio da AC possibilita visualizar a distribuição das variáveis na sua relação com todas as outras, ou seja, permite a visualização das relações importantes de um grande conjunto de dados. Cada categoria de cada variável é representada por um ponto e as distâncias entre os pontos representam as relações entre as variáveis que se deseja analisar.

Esta técnica permitiu a associação entre o Tribunal de Justiça e o agente público na ação.

⁷ SARTORIO, S.D. *Aplicações de técnicas de análise multivariada em experimentos agropecuários usando o software R*. Dissertação de Mestrado, ESALQ/USP, 2008.

2

ANÁLISE DA BASE DE DADOS DO CADASTRO NACIONAL DE AÇÕES DE IMPROBIDADE/CNJ

A análise, nesta fase do relatório, foi realizada com base no Cadastro Nacional de Improbidade Administrativa, fornecida pelo CNJ (CNJ).

Deve ser anotado que o Cadastro Nacional de Condenados por Improbidade Administrativa contém informações sobre processos já julgados, que identificam entidades jurídicas ou pessoas físicas que tenham sido condenadas por improbidade, nos termos da Lei n. 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

Os magistrados cadastrados nos termos da Resolução n. 47 (Cadastro das Inspeções nos Estabelecimentos Penais) têm acesso ao sistema da Resolução n. 44 (Cadastro Nacional de Improbidade). Para isso, contam com um login e senha. De acordo com informações constan-

tes no site do CNJ⁸, este cadastro criado, no final de 2008, reunia apenas as condenações por improbidade administrativa feitas com base na Lei n. 8.429/1992. Em março de 2013, o Plenário do Conselho aprovou a ampliação do cadastro que passou a incluir também os condenados por crimes contra a administração pública, que podem tornar os demandados inelegíveis segundo a Lei Complementar n. 135 (Lei da Ficha Limpa). Com a mudança, o banco de dados passou a se chamar Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que Implique Inelegibilidade (CNCIAI).

A alimentação do cadastro é regulamentada pela Resolução CNJ n. 44 e pelo Provimento n. 29 da Corregedoria Nacional de Justiça. De acordo com a Resolução, devem ser prestadas informações quando houver trânsito em julgado de ações por improbidade administrativa ou decisão colegiada que possa ocasionar a inelegibilidade do réu. Os tribunais devem atualizar os dados até o dia 10 do mês subsequente ao trânsito em julgado das condenações.

Segundo a Resolução n. 44 e o Provimento n. 29, a inclusão, alteração ou exclusão de informações no CNCIAI é de responsabilidade do juízo da execução da sentença, no caso das ações de improbidade com trânsito em julgado. No caso das ações que ocasionem inelegibilidade do réu, a responsabilidade sobre a prestação das informações é do juízo prolator da decisão de primeiro grau, com trânsito em julgado, ou do presidente do órgão colegiado prolator da decisão, ao final da sessão de julgamento. Nos tribunais superiores e tribunais de contas, a competência é exercida pelo presidente da sessão de julgamento em que foi determinada a condenação.

De acordo com a base de dados do Cadastro Nacional de Ações de Improbidade fornecido pelo CNJ, após as correções realizadas para alocar corretamente as UF, o número de processos por UF e por região é apresentado na Tabela 1.

⁸ Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/29001-manual-auxilia-magistrados-no-preenchimento-de-cadastro-com-condenacoes-por-improbidade-administrativa-e-inelegibilidade>>. Acesso em: 7 jul. 2014.

Tabela 1: Número de Processos por UF e Região

UF	Processos	Região
GO	363	Centro-Oeste
MT	109	Centro-Oeste
MS	58	Centro-Oeste
DF	38	Centro-Oeste
DFT	12	Centro-Oeste
RN	240	Nordeste
MA	178	Nordeste
PB	154	Nordeste
PE	146	Nordeste
BA	127	Nordeste
CE	120	Nordeste
SE	109	Nordeste
PI	66	Nordeste
AL	22	Nordeste
RO	592	Norte
PA	97	Norte
AM	94	Norte
TO	79	Norte
AP	60	Norte
AC	50	Norte
RR	47	Norte
SP	2.657	Sudeste
MG	623	Sudeste
RJ	171	Sudeste
ES	98	Sudeste
RS	741	Sul
PR	616	Sul
SC	516	Sul
Total	8.183	

As Ações de Improbidade Administrativa constantes na base de dados em dezembro de 2013 somavam, entre ações julgadas, pendentes e novas, o total de 8.183 divididas entre as cinco regiões do país. O maior número de ações está concentrado nas regiões Sudeste e Sul.

Da mesma forma, o número de processos por Tribunal é apresentado na Tabela 2.

Tabela 2: Número de Processos por Tribunal

Tribunal	Processos
(NULL)	1
1º Grau – TRF1	582
1º Grau – TRF2	56
1º Grau – TRF3	36
1º Grau – TRF4	173
1º Grau – TRF5	511
Tribunais de Justiça Estaduais	1
Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	49
Tribunal de Justiça do Estado da Bahia	23
Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba	48
Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas	17
Tribunal de Justiça do Estado de Goiás	312
Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso	102
Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul	52
Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais	588
Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco	14
Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia	590
Tribunal de Justiça do Estado de Roraima	9
Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina	468
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo	2.628
Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe	57
Tribunal de Justiça do Estado de Tocantins	43
Tribunal de Justiça do Estado do Acre	25
Tribunal de Justiça do Estado do Amapá	30
Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas	9

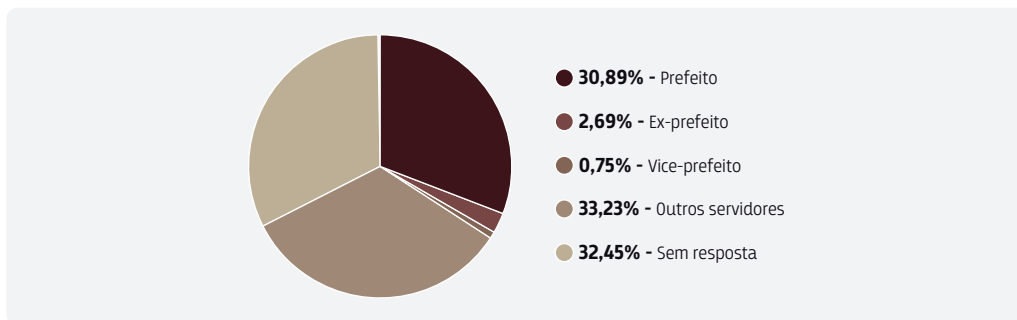
Tribunal	Processos
Tribunal de Justiça do Estado do Ceará	19
Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo	81
Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão	138
Tribunal de Justiça do Estado do Pará	24
Tribunal de Justiça do Estado do Paraná	524
Tribunal de Justiça do Estado do Piauí	12
Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro	131
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte	122
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul	708
Total geral	8.183

Com relação ao Cargo Público, foi observado que em torno de 33% das ocorrências foram de Prefeitos e Ex-Prefeitos, 33% de outros servidores e no restante dos 33% não foram apontados o cargo público.

Tabela 3: Distribuição dos cargos públicos

Cargo Público	Freq.	Porc.
Prefeito	2528	30,89%
Ex-Prefeito	220	2,69%
Vice-Prefeito	61	0,75%
Outros Servidores	2719	33,23%
Sem resposta	2655	32,45%
Total	8183	100,00%

Figura 1: Distribuição dos cargos públicos

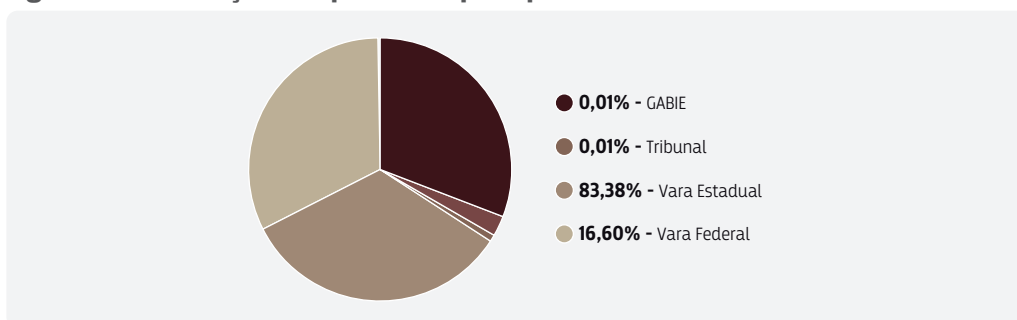


No cadastro ainda foram apontadas as origens de cada uma das ações, considerando os ramos da Justiça, tendo sido observado que 83,38% foram nas Varas Estaduais e 16,60% nas Varas Federais.

Tabela 4: Distribuição frequência e porcentagem dos processos por órgão

Tipo	Freq.	Porc.
GABIE	1	0,01%
Tribunal	1	0,01%
Vara Estadual	6.823	83,38%
Vara Federal	1.358	16,60%
Total	8.183	100,00%

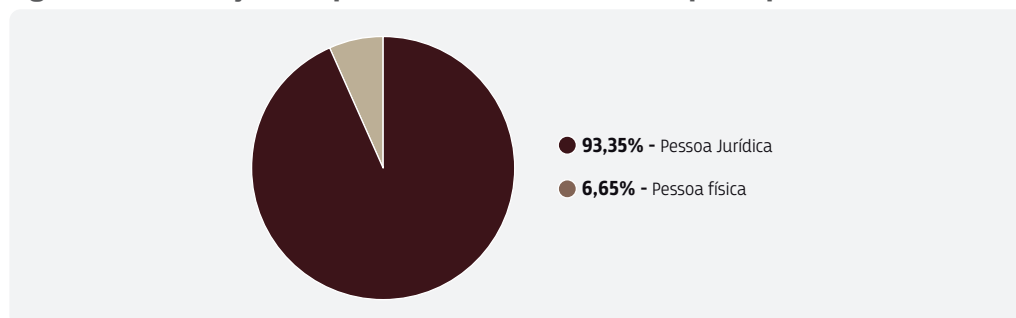
Figura 2: Distribuição dos processos por tipo



Ainda de acordo com o cadastro, grande parte dos processos teve como parte a pessoa física (93,35%).

Tabela 5: Distribuição de frequência e porcentagem dos processos de acordo com o tipo da parte

TIPO – PARTE	Freq.	Porc.
PESSOA FÍSICA	7.639	93,35%
PESSOA JURÍDICA	544	6,65%
Total	8.183	100,00%

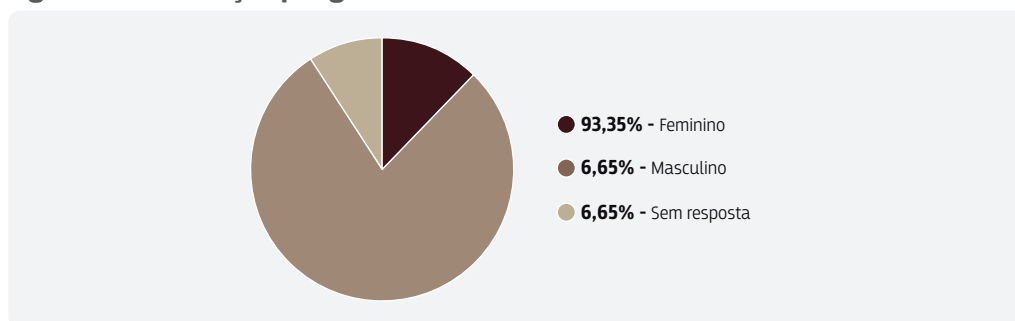
Figura 3: Distribuição dos processos de acordo com o tipo da parte

Ainda de acordo com a tabela 1, mais de 78% dos processos foram movidos contra pessoas do sexo masculino, sendo que 9% não indicaram a resposta.

Tabela 6: Distribuição de frequência e porcentagem por gênero

Gênero	Freq.	Porc.
Feminino	1.008	12,32%
Masculino	6.428	78,55%
Sem resposta	747	9,13%
Total	8.183	100,00%

Figura 4: Distribuição por gênero

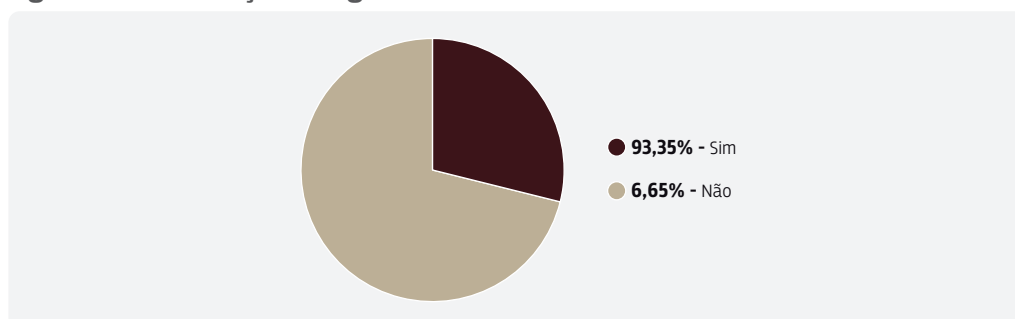


Ainda de acordo com os dados, como pode ser observado na Tabela 7, 71% dos processos foram movidos contra Agentes Públicos e 29% não são Agentes Públicos.

Tabela 7: Distribuição de frequência e porcentagem para identificação de Agente Público

Agente Público	Freq.	Porc.
Não	2.379	29,07%
Sim	5.804	70,93%
Total	8.183	100,00%

Figura 5: Identificação de Agente Público

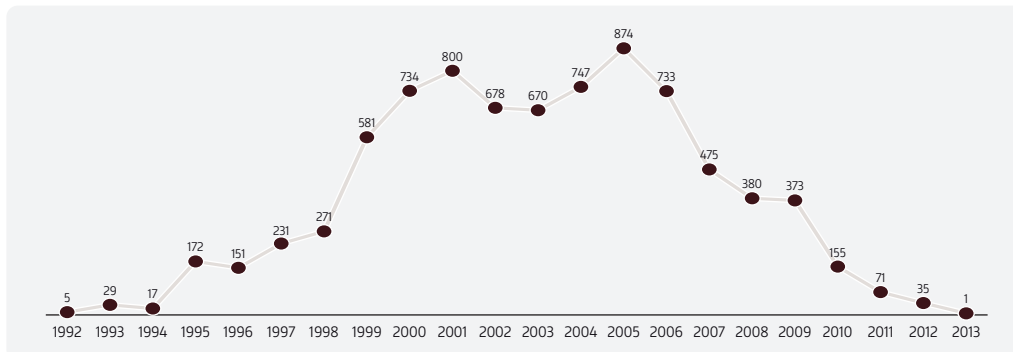


Ainda de acordo com a Tabela 8, pode-se observar que, desde 1992, houve crescimento no número de processos em anos consecutivos até 2001, mostrando uma tendência de diminuição em 2002 e 2003 e voltando a crescer em 2004 e 2005, sendo que, após esse período, entrou em outra fase de decréscimo no período restante. Estes resultados são ilustrados também na Figura 6.

Tabela 8: Distribuição de frequência e porcentagem das ações de acordo com o ano da ação

Ano da ação	Freq.	Porc.
1992	5	0,06%
1993	29	0,35%
1994	17	0,21%
1995	172	2,10%
1996	151	1,85%
1997	231	2,82%
1998	271	3,31%
1999	581	7,10%
2000	734	8,97%
2001	800	9,78%
2002	678	8,29%
2003	670	8,19%
2004	747	9,13%
2005	874	10,68%
2006	733	8,96%
2007	475	5,80%
2008	380	4,64%
2009	373	4,56%
2010	155	1,89%
2011	71	0,87%
2012	35	0,43%
2013	1	0,01%
Total	8.183	100,00%

Figura 6: Número de ações por ano

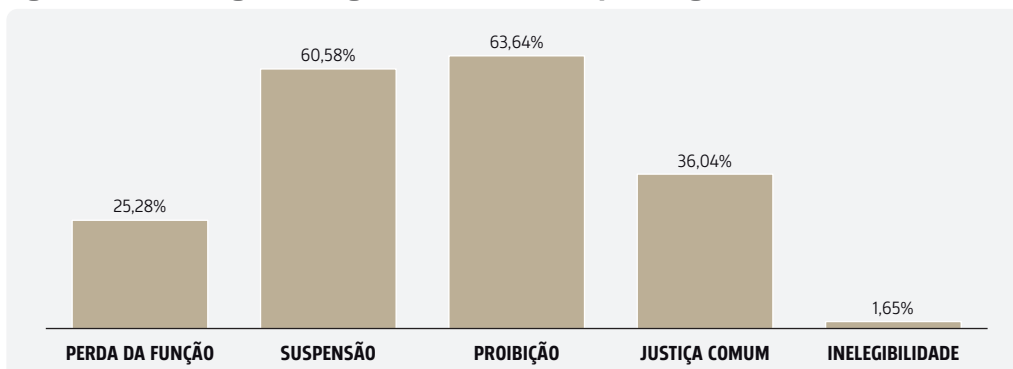


Nesta base de dados, entre todos os agentes condenados, 25% tiveram perda de função, mais de 60% tiveram suspensão de atividades, 64% tiveram proibição. Por outro lado, 36% foram julgados em Justiça comum. Estes resultados são apresentados na Tabela 9 e Figura 7.

Tabela 9: Número e porcentagem de agentes condenados por ocorrência

Ocorrência	Freq.	Porc.
Perda da Função	2069	25,28%
Suspensão	4957	60,58%
Proibição	5208	63,64%
.	2949	36,04%
Inelegibilidade	135	1,65%
Total	8183	100,00%

Figura 7: Porcentagem de agentes condenados para algumas ocorrências

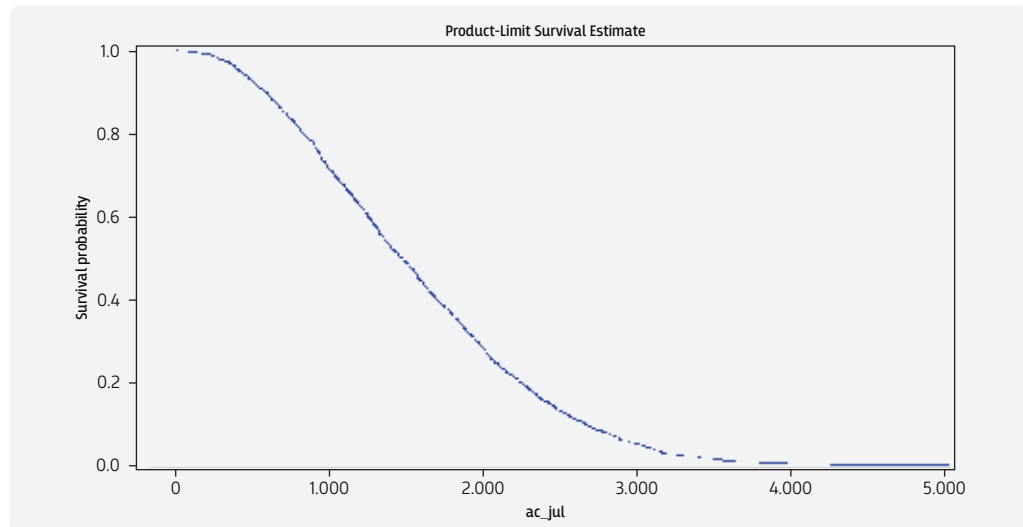


Nesta base de dados, foi constatado que, em 3.528 processos, houve a indicação de valores a título de ressarcimento integral. O valor médio observado foi de R\$ 469.752,44, no

entanto a mediana observada foi de R\$ 18.065,10. Além disso, foi verificado que, em duas ações, o valor da ação foi de R\$ 548.379.100,00. Por outro lado, para os valores de multa civil pagos, a média observada foi de R\$ 113.502,24, a mediana, de R\$ 12.000,00 e o valor máximo observado de R\$ 437.082.242,35.

Com relação ao tempo decorrido (em dias) entre a data de ajuizamento da ação e o julgamento, foi verificada a média de 1548,63 dias (4,24 anos) com um desvio padrão de 8,93 dias. Constata-se ainda que o primeiro quartil foi de 928 dias, ou seja, o julgamento de 25% dos processos iniciou antes de 2,54 anos, a mediana foi de 1.463 dias, indicando que metade dos processos teve o seu julgamento em menos de 3,97 anos e, ainda, o terceiro quartil foi de 2.064 dias, ou seja, o julgamento de 25% dos processos se iniciou com mais de 5,65 anos. A representação gráfica, por meio da técnica de análise de sobrevivência, é apresentada pelo gráfico de Kaplan-Meier (estimativa Produto limite da função de sobrevivência), como se vê na Figura 8. A interpretação desta figura é dada, por exemplo, como a probabilidade de que o tempo entre a ação e o início da pena seja maior que 2.000 dias é de aproximadamente 0,25.

Figura 8: Gráfico Kaplan-Meier do tempo entre a data de ajuizamento da ação e o início da pena



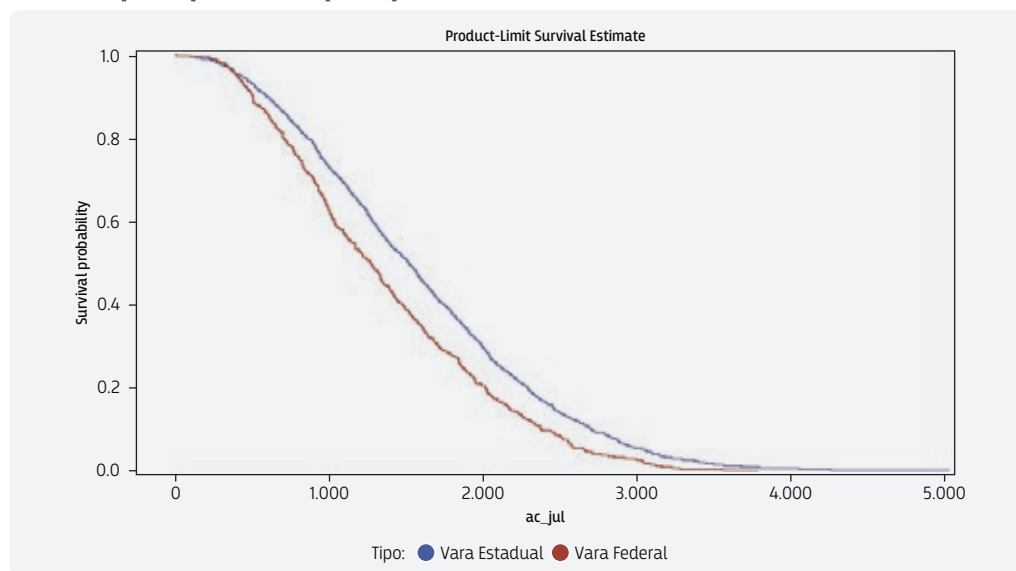
Foi realizada ainda uma análise comparativa entre o tempo decorrido entre a data de ajuizamento da ação e o julgamento, comparando-se entre as Varas Estaduais e Federais. O tempo médio observado entre a ação e a data do julgamento foi de 1.586 dias na Vara Estadual e de 1.361 dias, na Vara Federal. Para verificar se a diferença entre os tempos decorridos, a partir da data da ação e o julgamento para este tipo de dado, pode utilizar o teste

conhecido como teste de log rank. Foi obtida a estatística de log rank, cujo índice observado foi de 101,13 e valor $p < 0,0001$, indicando que, em geral, o tempo decorrido entre a data da ação e o julgamento na esfera Federal é menor do que na esfera Estadual. Este resultado pode ser observado na Tabela 10. Verifica-se ainda, pela figura 9, que a probabilidade de um processo demorar mais que 2000 dias na Vara Estadual é em torno de 0,30, enquanto na Vara Federal é de 0,20.

Tabela 10: Estatística básica do tempo entre a data de ajuizamento da ação e a data do julgamento por tipo de Vara

Estatísticas	Vara	
	Estadual	Federal
1º quartil	948	799
mediana	1.511	1.263
3º quartil	2.108	7.860
média	1586 (9,91)	1361 (19,65)
Processos	6.823	1.358

Figura 9: Gráfico Kaplan-Meier do tempo entre a data de ajuizamento da ação e o início da pena por esfera por tipo de vara



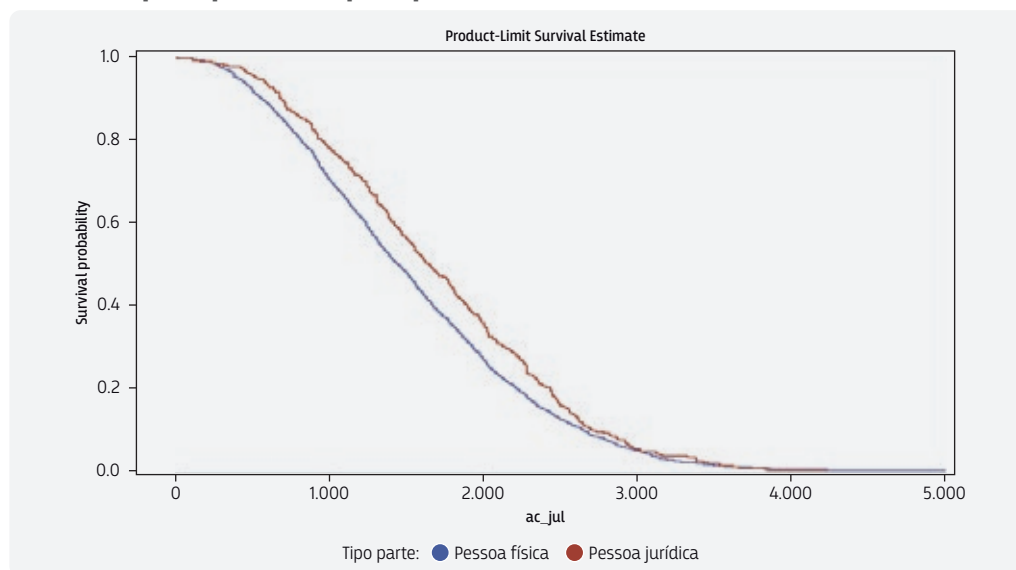
Com relação ao tipo de Pessoa, Física ou Jurídica, figurante no polo passivo (réu), constata-se que, se o respectivo tipo for Pessoa Jurídica, o tempo decorrido entre a data da ação e a data do julgamento é maior que o da Pessoa Física. O tempo médio em dias foi de 1703 para

a Pessoa Jurídica e de 1537 dias quando a Pessoa é Física. Esta diferença foi significativa (teste de log-rank = 13,20 e valor p = 0,0003).

Tabela 11: Estatística básica do tempo entre a data de ajuizamento da ação e a data do julgamento por tipo de Pessoa

Estatísticas	Pessoa	
	Jurídica	Física
1º quartil	1.092	921
mediana	1.645	1.446
3º quartil	2.289	2.047
média	1.703(34,32)	1.537,81(9,24)
Processos	537	7.523

Figura 10: Gráfico Kaplan-Meier do tempo entre a data de ajuizamento da ação e o início da pena por esfera por tipo de Pessoa

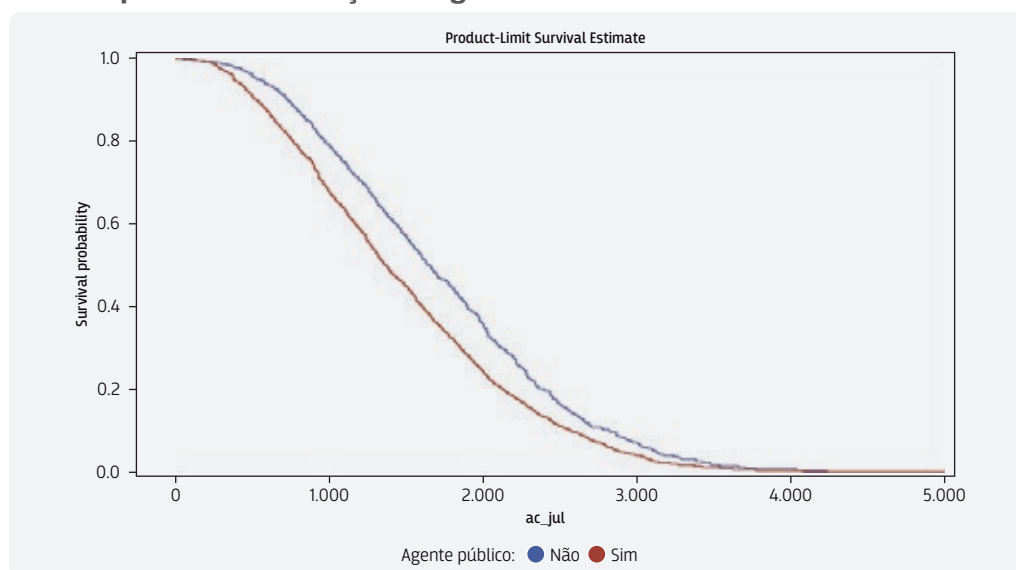


Com relação ao fato de ser o figurante, no polo passivo, agente público ou não (réu), observa-se novamente que no caso do agente público, o tempo decorrido entre a data da ação e a data do julgamento é menor que os processos que não são para Agentes Públicos. O tempo médio em dias foi de 1.479,30 dias para Agente Público e de 1719,38 dias, quando não é para Agente Público. Esta diferença foi significativa (teste de log-rank = 109,25 e valor $p < 0,0001$).

Tabela 12: Estatística básica do tempo entre a data de ajuizamento da ação e a data do julgamento com a indicação de Agente Público ou não

Estatísticas	Agente Público	
	Sim	Não
1º quartil	889	1.093
mediana	1.371	1.644,5
3º quartil	1.993	2.268
média	1.479,30(10,42)	1.719,38(16,74)
Processos	5.726	2.334

Figura 11: Gráfico Kaplan-Meier do tempo entre a data de ajuizamento da ação e o início da pena com a indicação de Agente Público ou não



Síntese:

De forma geral, verificou-se que, de todos os processos registrados, pelo menos um terço é contra Prefeitos ou Ex-Prefeitos, além disso, a maioria dos que sofreram processos é do sexo masculino.

Ainda com relação aos referidos processos, mais de 60% deles tiveram a proibição ou a suspensão do mandato, além disso, 25% tiveram perda da função. Somente 1,65% tornaram-se inelegíveis. Com relação ao tempo médio decorrido entre a data da ação, este foi de 4,24 anos. No caso de comparações e no caso dos processos das Varas Federais, o tempo entre

a data da ação e o julgamento foi menor que nas Varas Estaduais, o tempo de pessoas físicas é menor que o de pessoas jurídicas e o tempo para agentes públicos é menor que os processos para aqueles que não são agentes públicos.

3

PESQUISA DE CAMPO NOS TRIBUNAIS – ANÁLISE DOS DADOS

A elaboração do Perfil das Ações de Improbidade no país foi realizada com base no Cadastro Nacional de Improbidade fornecido pelo CNJ. Na sequência, considerando a orientação do CNJ para que a pesquisa se estendesse para as cinco regiões do país, optou-se pela amostragem por conglomerados sendo que em cada região, as comarcas das capitais e tribunais foram consideradas como sendo os conglomerados, com especial foco para o acervo das Varas em que seriam observadas a unidade elementar dentro de cada um dos conglomerados, sendo que, dessa escolha, seguiu-se um processo de amostragem aleatória, de forma a garantir a representatividade, considerando as ações de improbidade administrativa julgadas no período entre 2010 a 2013.

A determinação do tamanho amostral para a realização desta pesquisa não é muito simples; no entanto, a amostra foi calculada, levando-se em consideração a precisão requerida para a pesquisa, o nível de confiança e o custo associado para a realização da pesquisa.

O tamanho amostral dependeu diretamente das questões utilizadas no instrumento de coleta de dados. Esta determinação foi realizada na etapa de revisão metodológica realizada na primeira fase do projeto e descrita, anteriormente, com apoio e orientação do CNJ/DPJ.

Não houve uma fixação rígida no número de processos, mas uma estimativa, sendo que a pesquisa registrou, ao final, 132 processos por contemplar a análise de autos com trânsito em julgado das respectivas sentenças. Aqui deve ser considerado o **recorte temporal** (2010-2013), a necessidade do trânsito em julgado das decisões e pesquisa em processos das comarcas das capitais representando, neste universo, cem por cento (100%) dos processos de improbidade administrativa.

Como instrumento de coleta de dados a serem utilizados nesta pesquisa, foi adotado o formato de questionários específicos, elaborados pela equipe, especialistas na área objeto da pesquisa, para o levantamento das informações necessárias para responder às questões propostas e com orientação, acompanhamento e revisão pela equipe do CNJ.

Os tribunais pesquisados foram os seguintes:

Superior Tribunal de Justiça (STJ): pesquisa de acórdão por meio de autos findos e também por consulta digital.

Tribunais de Justiça de: – **São Paulo, Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Pará** e mais o **TRF4 (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná)** pesquisa de acórdãos por meio de autos findos e também por consulta digital. No Supremo Tribunal Federal não foi localizada, no período previsto para a pesquisa das decisões (2010-2013), ação de improbidade administrativa que tenha tramitado de forma originária e recursos extraordinários conhecidos e providos, sendo a regra a não admissão e, por efeito, o não julgamento do mérito nesses casos: “Agravo regimental em agravo de instrumento. 2. Constitucional e Administrativo. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Matéria infraconstitucional. Reexame de matéria fático-probatória. Enunciado 279 da Súmula do STF. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento” (STF – AI 853731-MG (AgReg), rel. Min. Gilmar Mendes, j. 27.03.2012 – DJe 11.04.2012).

A seleção dos Tribunais e comarcas das capitais indicadas ocorreu a partir de critérios referentes ao perfil de atuação qualitativa e quantitativa, envolvendo tribunais e comarcas. Assim sendo, são indicadas as respectivas justificativas:

Com relação ao TJSP, o fato essencial foi a quantidade de processos em tramitação nesta Unidade da Federação, havendo assim a possibilidade de obtenção de uma amostra mais significativa. Outro ponto que merece destaque é a quantidade de Câmara de Direito Público, produzindo, desse modo, uma quantidade de decisões sem a necessária uniformização, tudo a justificar uma análise mais detalhada.

O estado do Mato Grosso possui uma das únicas varas especializadas no julgamento de Ações Populares e Ações de Improbidade, com um Tribunal de Justiça de tamanho reduzido, o que torna relevante os dados que foram coletados para fins estatísticos.

Já o estado do Rio Grande do Norte pode ser considerado um Ente da Federação que melhor representa o Nordeste Brasileiro, o que destaca a sua relevância para a obtenção de amostras estatísticas. Sendo um estado de médio porte, com menor população e menor número de varas da Fazenda Pública, possibilitando um estudo de realidade oposta às anteriores.

O estado do Pará possui diversas comarcas, com um volume de processos que torna justificável a sua escolha como representante do Norte do país.

Por fim, a pesquisa não seria completa sem a análise das decisões da Justiça Federal, tendo sido optado pelo TRF4 pela quantidade de estados sob a sua jurisdição e, ainda, por representar o Sul do país.

Ao final, a pesquisa intenta apontar um diagnóstico acerca dos processos de Improbidade Administrativa indicando os principais aspectos referentes à tramitação do feito desde o Primeiro Grau até às Instâncias Extraordinárias.

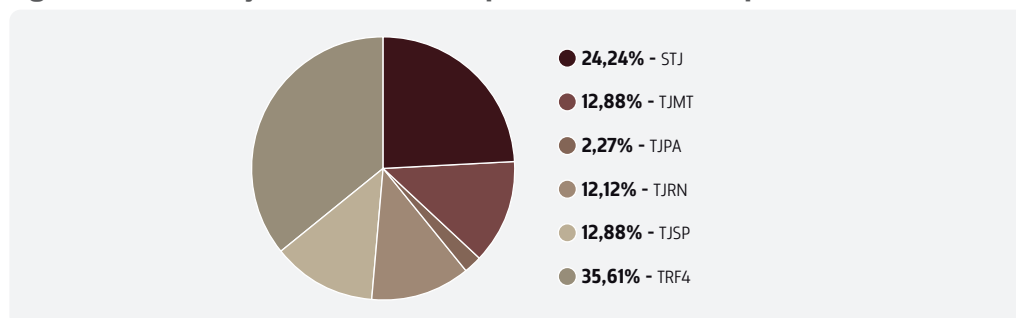
De acordo com o planejamento da pesquisa de campo descrito na seção 1.6 – Metodologia de Coleta e Análise dos Dados deste relatório, foi definido que a pesquisa para a coleta de dados seria realizada junto aos seguintes tribunais: STJ (ações originárias e amostra de Recursos Especiais), TRF4 (apelações), TJMT (apelações), TJRN (apelações) e TJSP (apelações).

De acordo com este planejamento, foram coletados dados de 132 processos junto aos tribunais indicados. O quantitativo é apresentado na Tabela 13 e ilustrado na Figura 12, sempre levando em consideração o aspecto temporal (transitado em julgado entre os anos de 2010 a 2013).

Tabela 13: Distribuição de frequência e percentual de processos coletados por Tribunal

Tribunal	Freq.	Porc.
STJ	32	24,24%
TJMT	17	12,88%
TJPA	3	2,27%
TJRN	16	12,12%
TJSP	17	12,88%
TRF4	47	35,61%
Total	132	100,00%

Figura 12: Distribuição Percentual dos processos coletados por Tribunal



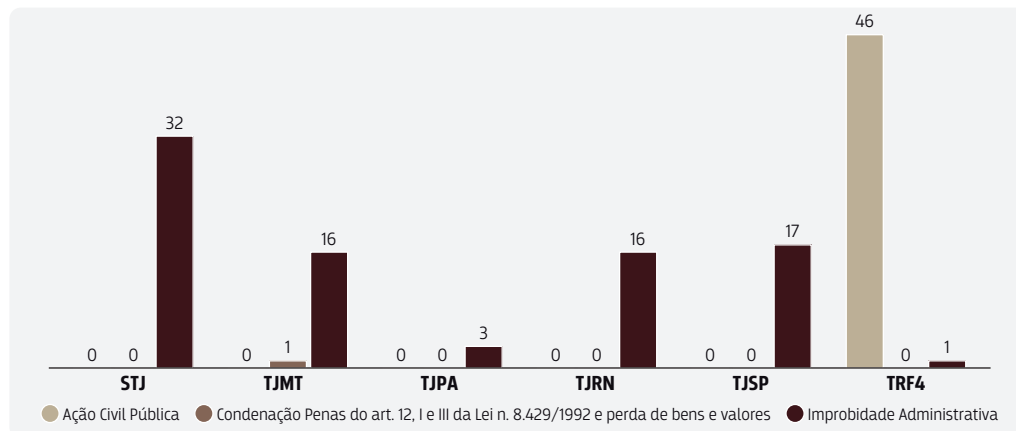
Na Vara Especializada em Ações de Improbidade Administrativa de Cuiabá, foram coletadas informações de 17 processos, sendo 16 deles intitulados como Ações de Improbidade administrativa.

No TRF4 houve um total de 46 processos analisados. Como será indicado nas observações, não há uma uniformidade na denominação das ações, ora como Ação de Improbidade Administrativa, ora como Ação Civil Pública, inclusive dificultando o acompanhamento e o controle na tramitação das mesmas. Este problema foi verificado em todos os locais pesquisados.

Tabela 14: Distribuição dos processos por objetos por Tribunal

Objeto	Tribunal						Total
	STJ	TJMT	TJPA	TJRN	TJSP	TRF4	
Ação Civil Pública	0	0	0	0	0	46	46
Condenação Penas do art. 12, I e III da Lei n. 8.429/1992 e perda de bens e valores	0	1	0	0	0	0	1
Improbidade Administrativa	32	16	3	16	17	1	85
Total	32	17	3	16	17	47	132

Figura 13: Distribuição dos processos por objetos por Tribunal

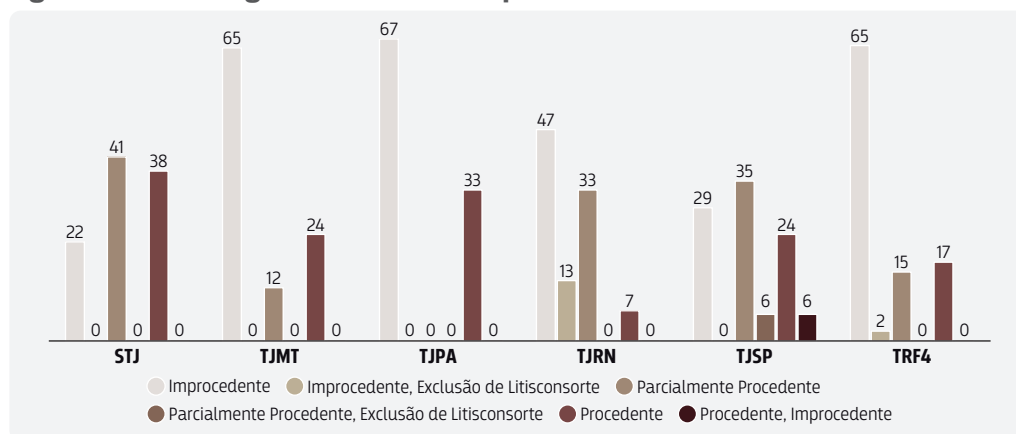


Com relação aos resultados, 64,71% dos processos coletados no TJMT e 65,22% dos processos do TRF4 tiveram os pedidos julgados improcedentes (incluídas aqui as extinções sem resolução do mérito), enquanto em 40,74% dos processos julgados no STJ as postulações foram consideradas procedentes. Estes resultados podem ser observados na tabela 15.

Tabela 15: Distribuição de frequência e porcentagem dos resultados por Tribunal

Objeto	Tribunal						Total
	STJ	TJMT	TJPA	TJRN	TJSP	TRF4	
Improcedente	7 (21,88)	11 (64,71)	2 (66,67)	7 (46,67)	5 (29,41)	30 (65,22)	62 (47,69)
Improcedente, Exclusão de Litisconsorte	0 (0)	0 (0)	0 (0)	2 (13,33)	0 (0)	1 (2,17)	3 (2,31)
Parcialmente Procedente	13 (40,63)	2 (11,76)	0 (0)	5 (33,33)	6 (35,29)	7 (15,22)	33 (25,38)
Parcialmente Procedente, Exclusão de Litisconsorte	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (5,88)	0 (0)	1 (0,77)
Procedente	12 (37,5)	4 (23,53)	1 (33,33)	1 (6,67)	4 (23,53)	8 (17,39)	30 (23,08)
Procedente, Improcedente	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (5,88)	0 (0)	1 (0,77)
Total	32 (100)	17 (100)	3 (100)	15 (100)	17 (100)	46 (100)	130 (100)

Figura 14: Porcentagem dos resultados por Tribunal



Em média, foi observado que o tempo entre a data do ajuizamento do processo e a data do trânsito em julgado foi de 1.855,83 dias (61,86 meses ou 5,15 anos) com um desvio padrão de 105,19 dias.

No caso do TJMT – Vara Especializada – foi medido o tempo entre a data de redistribuição e a data do trânsito em julgado. Ainda no TJMT, o tempo médio entre a data do ajuizamento do processo e a data da redistribuição foi de 1.830,33 dias e o desvio padrão, de 299,43 dias. O tempo entre a data da redistribuição e o trânsito em julgado foi de 1.258,72 dias e um desvio padrão, de 146,38 dias.

Possível observar, dessa forma, que após a redistribuição, o tempo até o trânsito em julgado está entre os mais baixos entre os tribunais. Nesse sentido, neste TJ, se contabilizar-se o tempo entre a data do ajuizamento e do trânsito em julgado, o tempo médio de tramitação foi de 3.089,05 dias.

Tabela 16: Tempo médio e desvio padrão para o tempo (em dias) entre a data do ajuizamento e trânsito em julgado por Tribunal de Justiça

Tribunal de Justiça	Tempo médio	Desvio Padrão
TJPB	1.675,33	556,40
TJMT	1.258,72	146,38
TJRN	1.750,13	218,36
TJSP	2.702,35	332,00
STJ	2.666,40	208,45
TRF4	1.233,19	122,94
Total	1.855,83	105,19

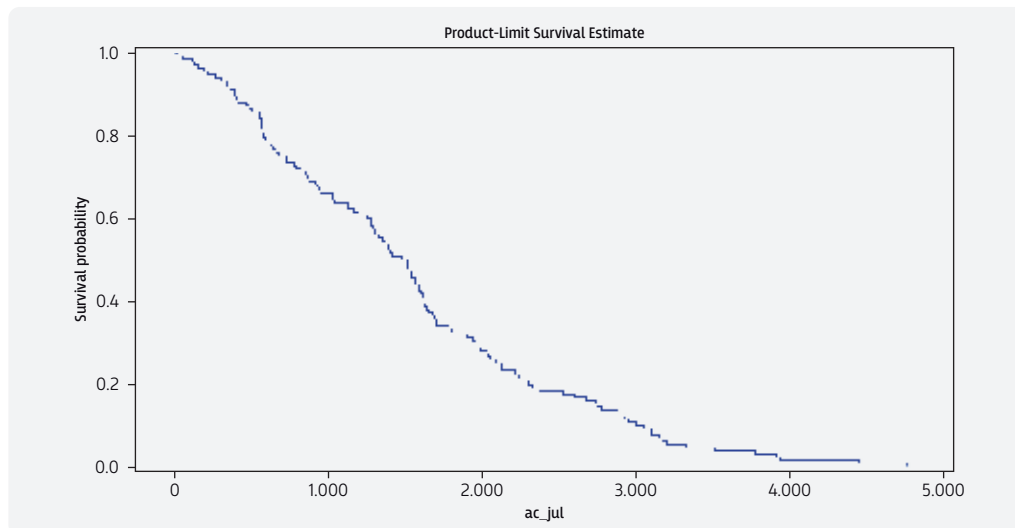
Verifica-se, pela Tabela 17, que no TJSP e STJ o 3º Quartil foi de 3.500 dias entre a data do ajuizamento e a do trânsito em julgado, ou seja, em 75% dos processos o tempo entre a data de ajuizamento e a data do trânsito em julgado foi menor que 3.500 dias. Por outro lado, a menor mediana foi observada no TRF4, com 1.121 dias, ou seja, no caso do TRF4 em metade dos processos, o tempo entre a data do ajuizamento e do trânsito em julgado foi menor 1.121 dias. Nessa tabela, no caso do TJMT foi contabilizada a data entre a redistribuição e o trânsito em julgado.

Tabela 17: Tempo médio e Intervalo de Confiança de 95% para o tempo (em dias) entre a data do ajuizamento e trânsito em julgado por Tribunal

Tribunal de Justiça	Quartis e IC								
	Q3	Lim. Inf.	Lim. Sup.	Q2	Lim. Inf.	Lim. Sup.	Q1	Lim. Inf.	Lim. Sup.
TJPA	2.782	1.021	2.782	1.223	1.021	2.782	1.021	2.021	2.782
TJMT	1.921	1.115	1.983	1.106	733	1.602	733	54	1.045
TJRN	2.367,5	1.904	2.842	1.927,5	922	2.278	1.242	23	1.904
TJSP	3.719	2.680	4.216	2.680	1.812	3.719	2.011	313	2.655
STJ	3.512	2.747	3.836	2.463	1.914	3.027	1.815	1.021	2.160
TRF4	1.676	1.395	2.353	1.121	687	1.433	560	361	691
Total	2.528,5	2.160	3.027	1.739	1.530	1.921	843	671	1.097

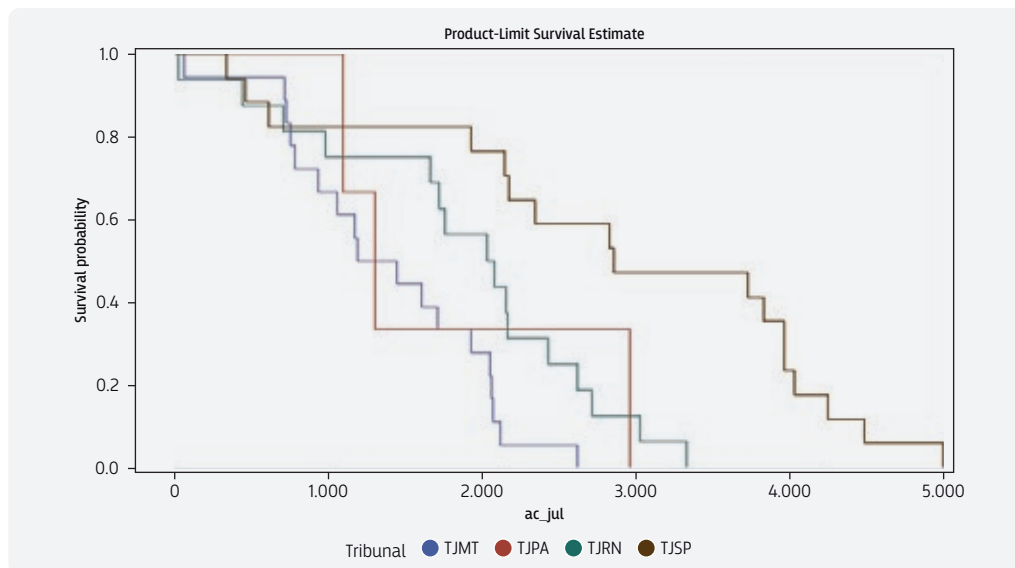
Na Figura 15, é apresentada a probabilidade de um processo demorar mais que um determinado tempo para o trânsito em julgado. Por exemplo, a probabilidade de que um processo demore mais que 2.000 dias entre a data do ajuizamento e do trânsito em julgado é de aproximadamente 0,35.

Figura 15: Gráfico de Kaplan-Meier – tempo entre a data do ajuizamento e do trânsito em julgado



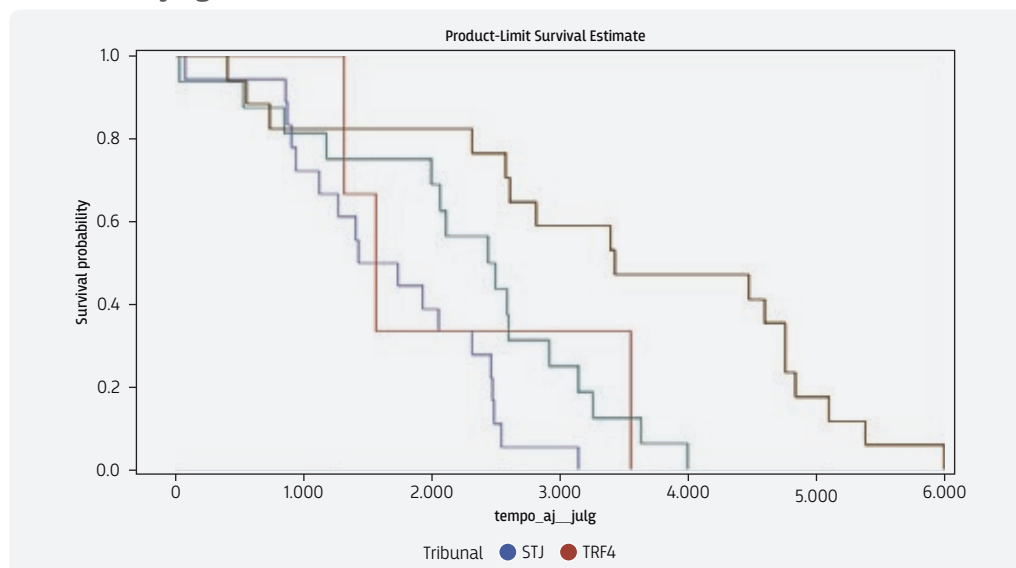
Por meio da Figura 16, pode-se observar que os processos do TJRN de fato levam menos tempo para serem julgados.

Figura 16: Gráfico de Kaplan-Meier – tempo entre a data do ajuizamento e do trânsito em julgado, considerando os TJMT, TJRN, TJPB e TJSP.



Os dados da Figura 17 permitem a comparação entre o tempo dos processos no STJ e no TRF4. Dessa forma, pode-se observar que, nos processos julgados no TRF4, o tempo é menor.

Figura 17: Gráfico de Kaplan-Meier – tempo entre a data do ajuizamento e do trânsito em julgado no STF e TRF4.



No STJ e TJMT em mais da metade dos feitos há o envolvimento de “não servidores”, enquanto no TJSP e TRF4 são de “servidor público concursado” e no TJRN, os agentes públicos são servidores públicos concursados e aqueles nomeados em comissão.

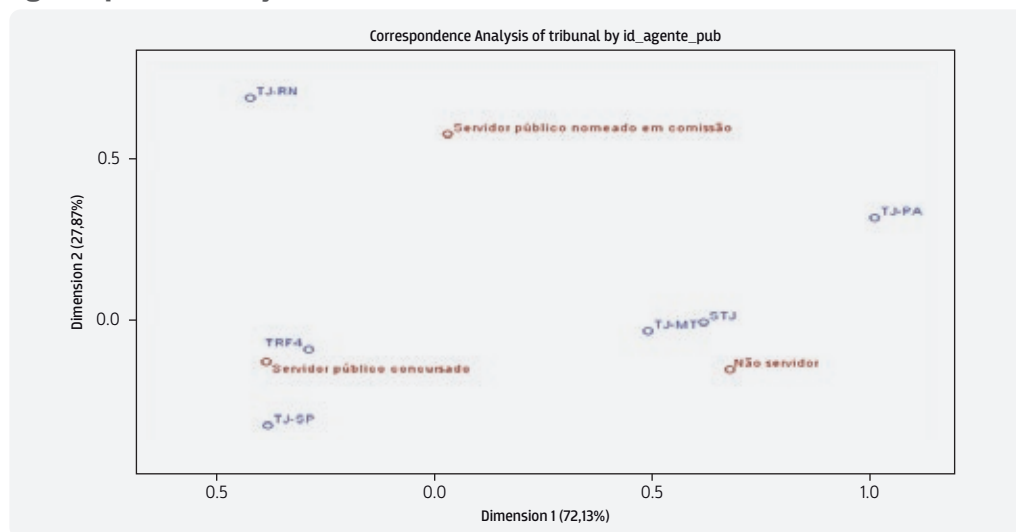
No entanto, entre os Tribunais de Justiça, o maior percentual de servidor público nomeado em comissão foi observado no TJRN. A figura 4 ilustra esta situação.

Tabela 18: Número absoluto e porcentagem por Tribunal (entre parênteses) entre identificação do agente público e local de coleta de dados

Tribunal	Identificação do agente público		
	Não servidor	Servidor público concursado	Servidor público nomeado em comissão
STJ	11(55)	5(25)	4(20)
TJMT	8(50)	5(31,25)	3(18,75)
TJPA	2(66,67)	0(0)	1(33,33)
TJRN	0(0)	7(53,85)	6(46,15)
TJSP	3(17,65)	13(76,47)	1(5,88)
TRF4	7(17,95)	26(66,67)	6(15,38)
Total	31(28,7)	56(51,85)	21(19,44)

Na Figura 18, é apresentado o gráfico da análise de correspondência. Observa-se que os Tribunais de Justiça TRF4 e TJSP estão associados ao “Servidor Público Concursado”, enquanto os TJMT e STJ estão associados aos “não servidores” e o TJRN está associado ao “Servidor Público nomeado em comissão”. Pode-se interpretar estes resultados da seguinte forma: os agentes públicos julgados no TRF4 e TJSP são na maioria de “Servidor Público Concursado”, os julgados no TJMT e STJ são de “não servidores” e no TJRN de “Servidor Público nomeado em comissão”. O TJPB apresentou característica diferente das demais, não se associando a nenhum dos grupos.

Figura 18: Gráfico de análise de correspondência entre o tribunal de justiça e agente público na ação



Nos processos coletados, em torno de 70% foram sobre agentes da administração direta e 13% de autarquia. O maior percentual de sujeito passivo na administração direta foi observado no STJ.

Tabela 19: Número absoluto e percentual por TJ (entre parênteses) dos sujeitos passivos por Tribunal de Justiça

Sujeito Passivo	Tribunal						Total
	STJ	TJMT	TJPA	TJRN	TJSP	TRF4	
a) Administração direta	29 (93,55)	7 (50)	3 (100)	5 (62,5)	0 (0)	32 (71,11)	76 (71,03)
b) Administração indireta	1 (3,23)	1 (7,14)	0 (0)	1 (12,5)	1 (16,67)	2 (4,44)	6 (5,61)
c) Entidade beneficiada	1 (3,23)	0 (0)	0 (0)	2 (25)	2 (33,33)	0 (0)	5 (4,67)
c. 1) Autarquia	0 (0)	5 (35,71)	0 (0)	0 (0)	2 (33,33)	6 (13,33)	13 (12,15)
c. 2) Fundação	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (16,67)	1 (2,22)	2 (1,87)
c. 3) Empresa Pública	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	4 (8,89)	4 (3,74)
4) Sociedade de economia mista	0 (0)	1 (7,14)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (0,93)
Total	31 (100)	14 (100)	3 00	8 (100)	6 (100)	45 (100)	107 (100)

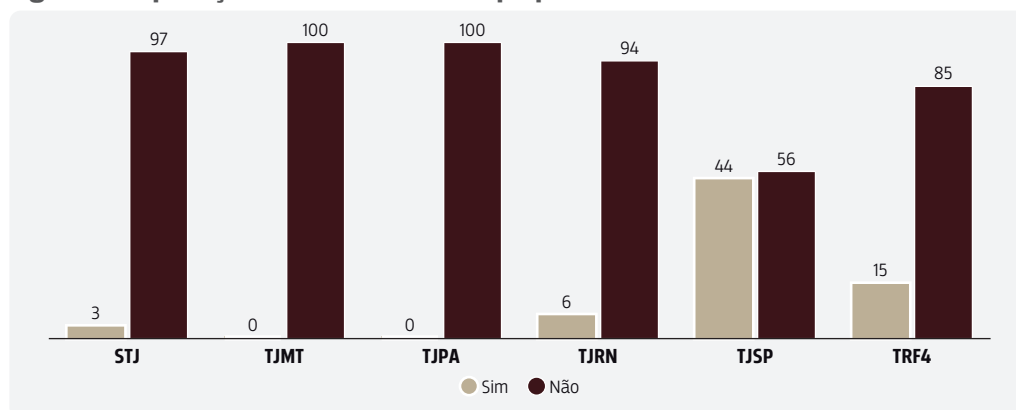
Quanto ao fundamento legal das ações, em apenas uma delas foi apontado o Estatuto da Cidade – art. 52. Em todos os demais casos (121), foi invocada a Lei de Improbidade.

Entre os processos pesquisados, em quase 87% deles não incidiria a Lei da Ficha Limpa. No entanto, no TJSP, 46,67% e no TRF4 14,89% dos processos há a incidência dos efeitos da Lei da Ficha Limpa.

Tabela 20: Número absoluto e percentual (entre parênteses) por TJ quanto à aplicação da Lei da Ficha Limpa

Lei da Ficha Limpa	Tribunal						Total
	STJ	TJMT	TJPA	TJRN	TJSP	TRF4	
a) Sim	1 (3,13)	0 (0)	0 (0)	1 (6,25)	7 (43,75)	7 (14,89)	16 (12,21)
b) Não	31 (96,88)	17 (100)	3 (100)	15 (93,75)	9 (56,25)	40 (85,11)	115 (87,79)

Figura 19: Aplicação da Lei da Ficha Limpa por Tribunal

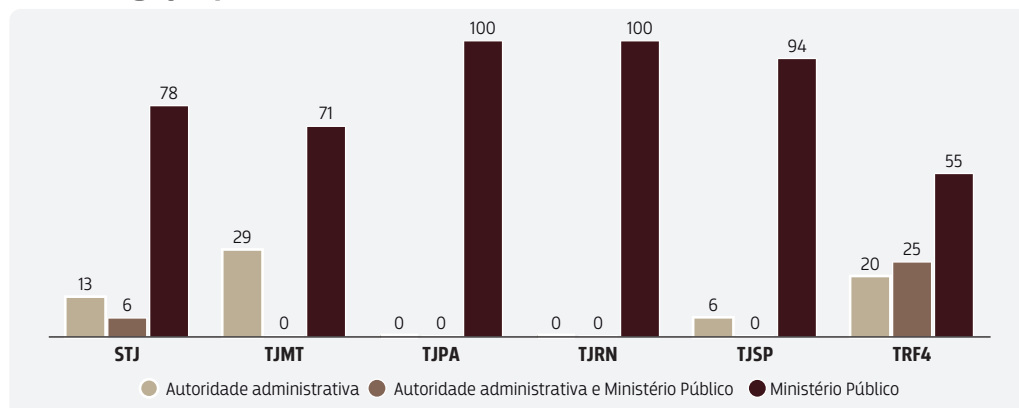


Com relação à legitimidade ativa por Tribunal, observa-se que, em 73,73%, os processos foram iniciados pelo Ministério Público. Aqui há a confirmação de que a maioria expressiva das Ações de Improbidade Administrativa é ajuizada pelo Ministério Público.

Tabela 21: Número absoluto e percentual por TJ relativa à representação para instauração de investigação por Tribunal

Instauração de investigação	Tribunal						Total
	STJ	TJMT	TJPA	TJRN	TJSP	TRF4	
Autoridade administrativa	4 (12,5)	5 (29,41)	0 (0)	0 (0)	1 (6,25)	9 (20,45)	19 (14,96)
Autoridade administrativa e Ministério Público	2 (6,25)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	11 (25)	13 (10,24)
Ministério Público	25 (78,13)	12 (70,59)	3 (100)	15 (100)	15 (93,75)	24 (54,55)	94(74,02)
Rejeitada pela autoridade administrativa e posteriormente dirigida ao Ministério Público	1 (3,13)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (0,79)

Figura 20: Distribuição de frequências relativa à representação para instauração de investigação por Tribunal

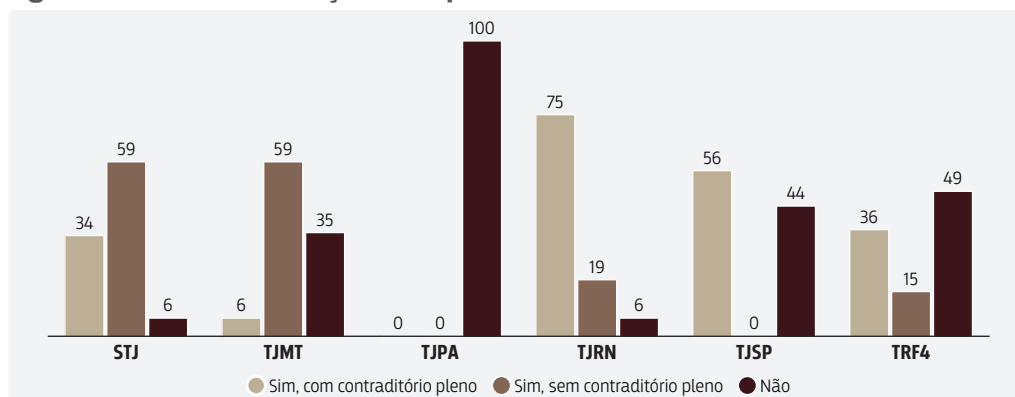


Em termos gerais, em 32,06% dos processos analisados não houve instauração de Inquérito Civil, no entanto, no STJ e TJRN, não houve instauração em somente 6,25% dos processos analisados.

Tabela 22: Número absoluto e percentual por TJ sobre a informação se houve instauração de inquérito civil

Inquérito civil	Tribunal						Total
	STJ	TJMT	TJPA	TJRN	TJSP	TRF4	
a) Sim, com contraditório pleno	11 (34,38)	1 (5,88)	0 (0)	12 (75)	9 (56,25)	17 (36,17)	50 (38,17)
b) Sim, sem contraditório pleno	19 (59,38)	10 (58,82)	0 (0)	3 (18,75)	0 (0)	7 (14,89)	39 (29,77)
c) Não	2 (6,25)	6 (35,29)	3 (100)	1 (6,25)	7 (43,75)	23 (48,94)	42 (32,06)

Figura 21: Houve instauração de inquérito civil?

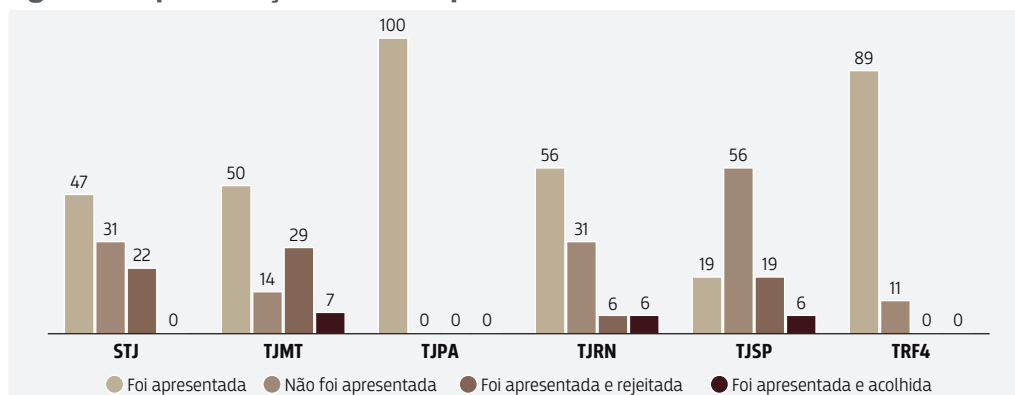


Pode-se observar, na Tabela 23, que em quase 60% dos processos foi apresentada a defesa prévia e, em 24,22%, não foi apresentada. No STJ e TJMT verifica-se que o percentual de processos, em que foram apresentadas as defesas prévias e rejeitadas, está em torno de 26%.

Tabela 23: Número absoluto e percentual (entre parênteses) por TJ sobre a informação se houve apresentação da defesa prévia

Defesa prévia	Tribunal						Total
	STJ	TJMT	TJPA	TJRN	TJSP	TRF4	
a) Foi apresentada	15 (46,88)	7 (50)	3 (100)	9 (56,25)	3 (18,75)	42 (89,36)	79 (61,72)
b) Não foi apresentada	10 (31,25)	2 (14,29)	0 (0)	5 (31,25)	9 (56,25)	5 (10,64)	31 (24,22)
c) Foi apresentada e rejeitada	7 (21,88)	4 (28,57)	0 (0)	1 (6,25)	3 (18,75)	0 (0)	15 (11,72)
d) Foi apresentada e acolhida	0 (0)	1 (7,14)	0 (0)	1 (6,25)	1 (6,25)	0 (0)	3 (2,34)

Figura 22: Apresentação da defesa prévia

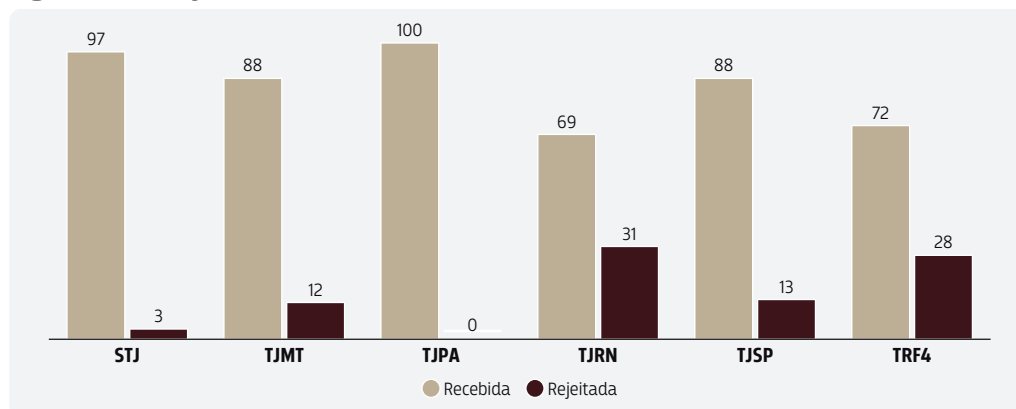


Nos tribunais que mais receberam Petição Inicial o percentual ficou acima de 86,67%. Houve rejeição de petição inicial em 18% dos processos.

Tabela 24: Número absoluto e percentual (entre parênteses) por TJ quanto à Petição Inicial

Petição Inicial	Tribunal						Total
	STJ	TJMT	TJPA	TJRN	TJSP	TRF4	
a) Recebida	31 (96,88)	15 (88,24)	3 (100)	11 (68,75)	14 (87,5)	34 (72,34)	108 (82,44)
b) Rejeitada	1 (3,13)	2 (11,76)	0 (0)	5 (31,25)	2 (12,5)	13 (27,66)	23 (17,56)

Figura 23: Petição Inicial



A liminar não foi concedida em 79% dos processos. Pela Figura 24, constata-se que o TJRN, TJSP e o TRF4 apresentam perfil de respostas semelhantes com relação à concessão ou não de liminar. Por outro lado, no STJ, foi observado o maior percentual de concessão de liminar.

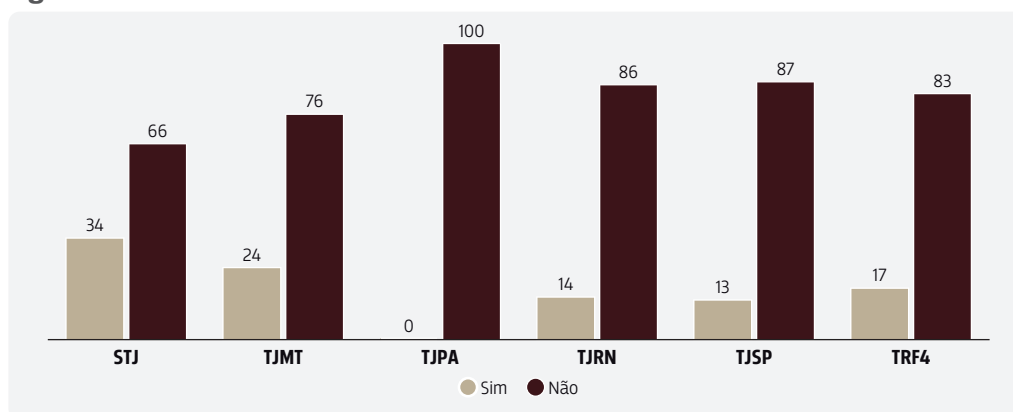
Pertinente observar que “liminar não concedida” inclui, exclusivamente, os processos nos quais houve este tipo de pedido.

Afasta-se a alegação de que há abuso no pedido de liminares neste tipo de ação.

Tabela 25: Número absoluto e percentual (entre parênteses) por TJ e a informação se houve concessão de liminar

Liminar	Tribunal						Total
	STJ	TJMT	TJPA	TJRN	TJSP	TRF4	
a) Sim	11 (34,38)	4 (23,53)	0 (0)	2 (14,29)	2 (13,33)	8 (17,02)	27 (21,09)
b) Não	21 (65,63)	13 (76,47)	3 (100)	12 (85,71)	13 (86,67)	39 (82,98)	101 (78,91)

Figura 24: Houve concessão de liminar?

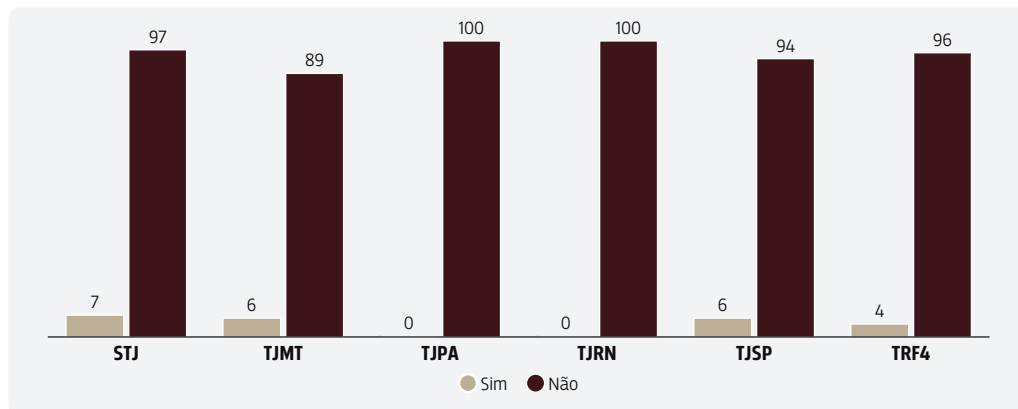


Entre os processos pesquisados, para mais de 95% deles não houve reconhecimento da prescrição, sendo que, no TJRN e TJPA, em 100% dos processos não houve reconhecimento de prescrição.

Tabela 26: Número absoluto e percentual (entre parênteses) por TJ e a informação se houve reconhecimento de prescrição

Reconhecimento de prescrição	Tribunal						Total
	STJ	TJMT	TJPA	TJRN	TJSP	TRF4	
a) Sim	2 (6,9)	1 (5,56)	0 (0)	0 (0)	1 (6,25)	2 (4,26)	6 (4,65)
b) Não	28 (96,55)	16 (88,89)	3 (100)	16 (100)	15 (93,75)	45 (95,74)	123 (95,35)

Figura 25: Houve reconhecimento de prescrição?

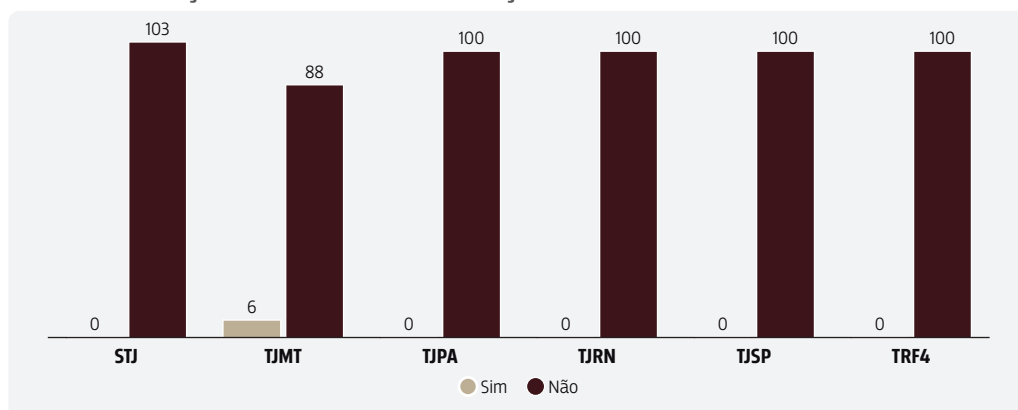


Com relação à rejeição da petição inicial ou julgamento de improcedência e que resultou na caracterização do crime de denúncia caluniosa, foi observada somente uma rejeição no TJMT com esse referido efeito.

Tabela 27: Número absoluto e percentual (entre parênteses) por TJ sobre a questão “Da rejeição da petição inicial ou julgamento de improcedência resultou na caracterização do crime de denúncia caluniosa?”

Crime de denúncia caluniosa	Tribunal						Total
	STJ	TJMT	TJPA	TJRN	TJSP	TRF4	
a) Sim	0 (0)	1 (5,88)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (0,78)
b) Não	32 (103,23)	15 (88,24)	3 (100)	16 (100)	16 (100)	45 (100)	127 (99,22)

Figura 26: Da rejeição da petição inicial ou julgamento de improcedência resultou na caracterização do crime de denúncia caluniosa?

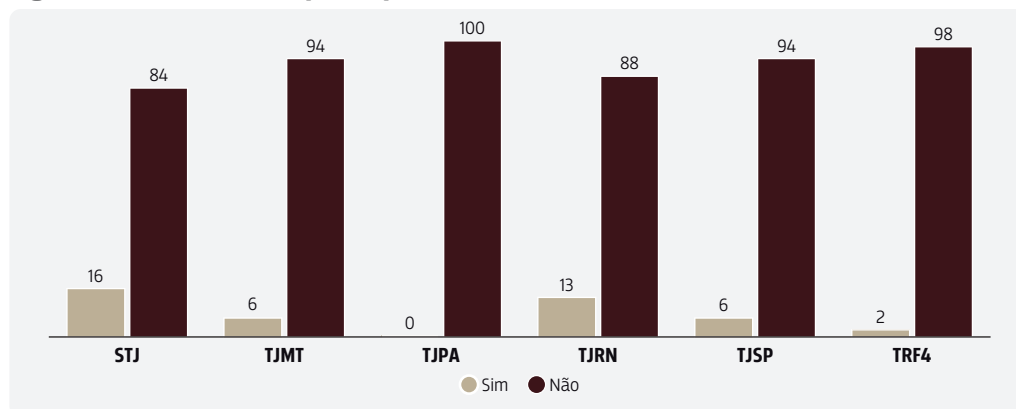


Entre os processos pesquisados nos vários tribunais, em 10 deles (7,69%) foi feita prova pericial.

Tabela 28: Número absoluto e percentual (entre parênteses) por TJ e a informação se foi realizada prova pericial

Prova pericial	Tribunal						Total
	STJ	TJMT	TJPA	TJRN	TJSP	TRF4	
a) Sim	5 (15,63)	1 (6,25)	0 (0)	2 (12,5)	1 (6,25)	1 (2,13)	10 (7,69)
b) Não	27 (84,38)	15 (93,75)	3 (100)	14 (87,5)	15 (93,75)	46 (97,87)	120 (92,31)

Figura 27: Foi realizada prova pericial?

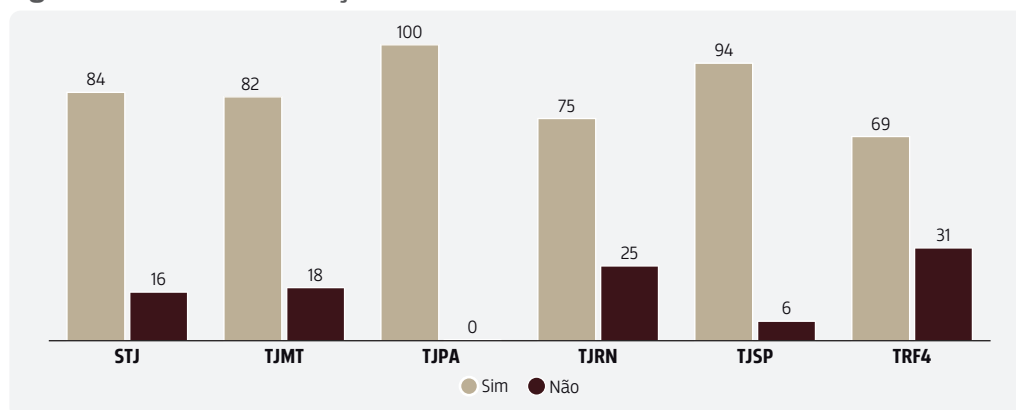


A contestação foi apresentada em 78,91% dos casos, sendo que, em 21,09%, não houve contestação. No TRF4, em mais de 31% dos processos **não** houve contestação. Aqui há um dado relevante que é a ausência de defesa neste tipo especial de demanda.

Tabela 29: Número absoluto e percentual (entre parênteses) por TJ e a informação se houve contestação

Contestação	Tribunal						Total
	STJ	TJMT	TJPA	TJRN	TJSP	TRF4	
a) Sim	26 (83,87)	14 (82,35)	3 (100)	12 (75)	15 (93,75)	31 (68,89)	101 (78,91)
b) Não	5 (16,13)	3 (17,65)	0 (0)	4 (25)	1 (6,25)	14 (31,11)	27 (21,09)

Figura 28: Houve contestação?



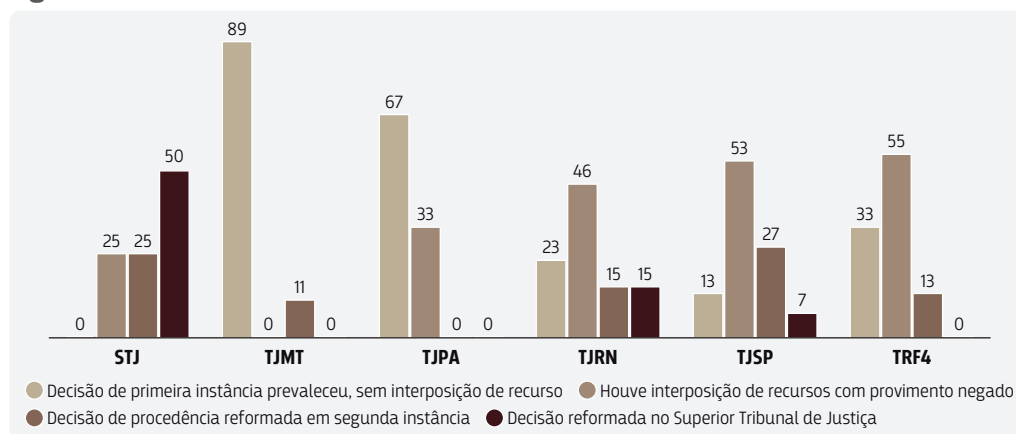
Na Tabela 30, pode-se observar que, no total, em 26% dos processos a decisão de primeira instância prevaleceu sem interposição de recurso. No TJMT, em oito processos analisados prevaleceu a decisão de primeira instância sem interposição de recurso.

Tabela 30: Número absoluto e percentual (entre parênteses) por TJ com relação as Decisões revertidas ou alteradas

Decisões revertidas	Tribunal						Total
	STJ	TJMT	TJPA	TJRN	TJSP	TRF4	
a) Decisão de primeira instância prevaleceu, sem interposição de recurso	0 (0)	8 (88,89)	2 (66,67)	3 (23,08)	2 (13,33)	13 (32,5)	28 (25,93)
b) Houve interposição de recursos com provimento negado	7 (25)	0 (0)	1 (33,33)	6 (46,15)	8 (53,33)	22 (55)	44 (40,74)
c) Decisão de procedência reformada em segunda instância	7 (25)	1 (11,11)	0 (0)	2 (15,38)	4 (26,67)	5 (12,5)	19 (17,59)
d) Decisão reformada no Superior Tribunal de Justiça	14 (50)	0 (0)	0 (0)	2 (15,38)	1 (6,67)	0 (0)	17 (15,74)

Não se verificou que a utilização dos recursos, de um modo geral, seja a causa do prolongamento temporal das Ações de Improbidade Administrativa.

Figura 29: Decisões revertidas ou alteradas



Em termos de número de recursos utilizados pelo autor, somente em 16 casos houve apresentação de mais de um recurso, sendo que em 37,88% dos processos houve apresentação de uma apelação e em 4,55% houve duas apelações.

Tabela 31: Distribuição de frequências e porcentagem quanto ao número de recursos utilizados pelo autor

Recursos utilizados pelo autor	Número de Recursos							
	1		2		3		Maior ou igual a 4	
	Freq.	Porc.	Freq.	Porc.	Freq.	Porc.	Freq.	Porc.
a) Agravo de instrumento	17	12,88%			2	1,52%	1	0,76%
b) Agravo interno	2	1,52%					1	0,76%
c) Embargos de declaração	17	12,88%	3	2,27%			1	0,76%
d) Agravo retido	3	2,27%						
e) Apelação	50	37,88%	6	4,55%				
f) Recurso especial	31	23,48%	2	1,52%				
g) Recurso Extraordinário	8	6,06%						
h) Embargos infringentes	2	1,52%						
i) Embargos de divergência	1	0,76%						

Por outro lado, quanto aos recursos apresentados pelos réus, seis deles apresentaram mais de dois recursos e 30 deles apresentaram mais de um recurso. Entre os recursos mais utilizados, estão os embargos de declaração (22,73%) e a apelação (23,48%).

Tabela 32: Distribuição de frequências e porcentagem quanto à apresentação de recursos pelos réus

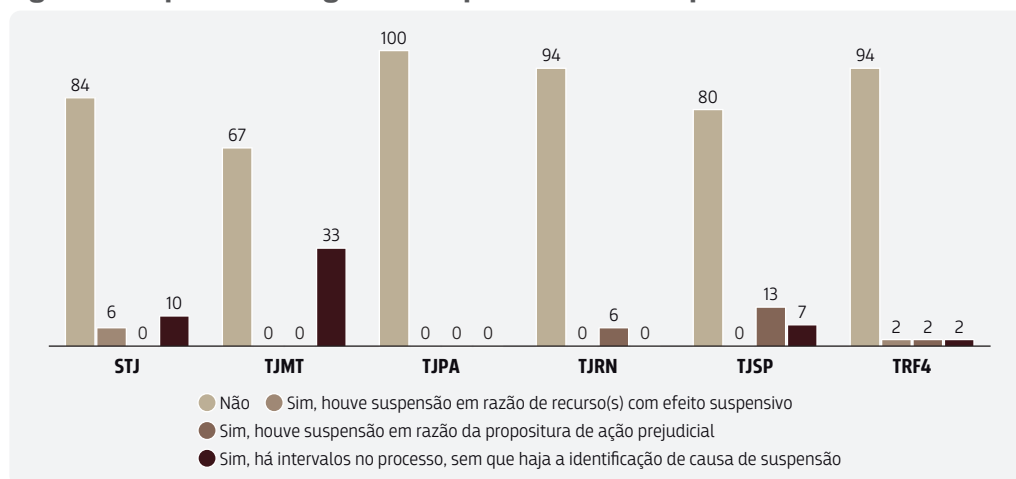
Recursos utilizados pelos réus	Número de Recursos							
	1		2		3		4	
	Freq.	Porc.	Freq.	Porc.	Freq.	Porc.	Freq.	Porc.
a) Agravo de instrumento	25	18,94%	5	3,79%	1	0,76%	1	0,76%
b) Agravo interno	3	2,27%						
c) Embargos de declaração	30	22,73%	7	5,30%				
d) Agravo retido	8	6,06%	1	0,76%				
e) Apelação	31	23,48%	7	5,30%	3	2,27%	1	0,76%
f) Recurso especial	27	20,45%	3	2,27%				
g) Recurso extraordinário	9	6,82%						
i) Embargos infringentes	1	0,76%	1	0,76%				
j) Embargos de divergência	2	1,52%						

Constata-se ainda que, do total, mais de 85% dos processos avaliados não ficaram parados e nem suspensos além do usual. No TJRN e no TRF4, mais de 93% dos processos não foram paralisados e nem suspensos. Este resultado coincide com os resultados observados na análise de sobrevivência, ou seja, os processos no TJRN demoram menos tempo para serem julgados.

Tabela 33: Número absoluto e percentual (entre parênteses) por TJ com a informação se o processo chegou a ficar paralisado ou suspenso

Processo paralisado ou suspenso	Tribunal						Total
	STJ	TJMT	TJPA	TJRN	TJSP	TRF4	
a) Não	26 (83,87)	10 (66,67)	3 (100)	15 (93,75)	12 (80)	44 (93,62)	110 (86,61)
b) Sim, houve suspensão em razão de recurso(s) com efeito suspensivo	2 (6,45)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (2,13)	3 (2,36)
c) Sim, houve suspensão em razão da propositura de ação prejudicial	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (6,25)	2 (13,33)	1 (2,13)	4 (3,15)
d) Sim, há intervalos no processo, sem que haja a identificação de causa de suspensão.	3 (9,68)	5 (33,33)	0 (0)	0 (0)	1 (6,67)	1 (2,13)	10 (7,87) e ti

Figura 30: O processo chegou a ficar paralisado ou suspenso?



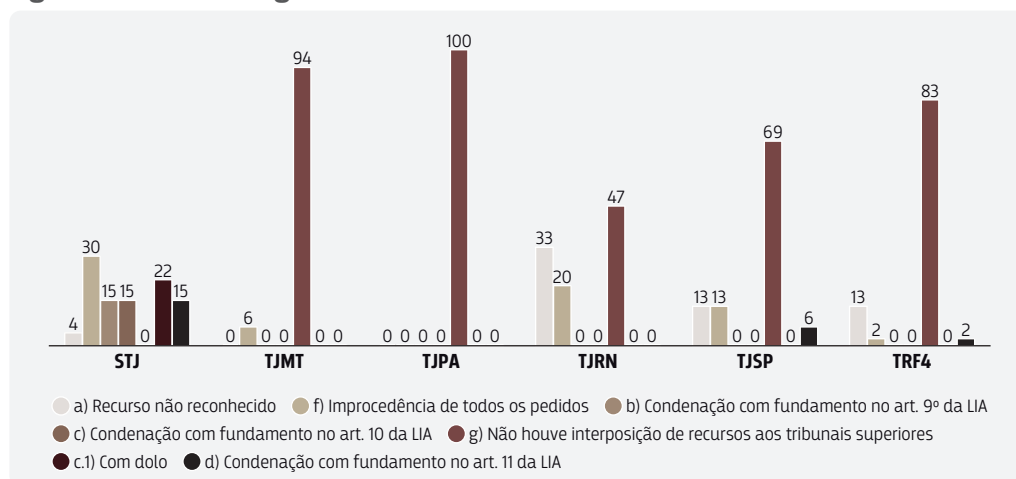
Em pouco mais de 11% dos processos, os recursos ao STJ não foram conhecidos (terminologia que significa o não provimento nos Tribunais Superiores).

Em mais de 61% dos processos, **não houve interposição de recursos aos** Tribunais Superiores, sendo que, no TJMT, foi observado que mais de 93% dos processos estão nesta classificação.

Tabela 34: Número absoluto e percentual (entre parênteses) por TJ e a informação sobre o Acórdão originário do STJ (Recursos Especiais)

Acórdão – STF e STJ	Tribunal						Total
	STJ	TJMT	TJPA	TJRN	TJSP	TRF4	
a) Recurso não reconhecido	1 (3,7)	0 (0)	0 (0)	5 (33,33)	2 (12,5)	6 (12,77)	14 (11,29)
f) Improcedência de todos os pedidos	8 (29,63)	1 (6,25)	0 (0)	3 (20)	2 (12,5)	1 (2,13)	15 (12,1)
b) Condenação com fundamento no art. 9º da LIA	4 (14,81)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	4 (3,23)
c) Condenação com fundamento no art. 10 da LIA	4 (14,81)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	4 (3,23)
g) Não houve interposição de recursos aos tribunais superiores	0 (0)	15 (93,75)	3 (100)	7 (46,67)	11 (68,75)	39 (82,98)	75 (60,48)
c.1) Com dolo	6 (22,22)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	6 (4,84)
d) Condenação com fundamento no art. 11 da LIA	4 (14,81)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (6,25)	1 (2,13)	6 (4,84)

Figura 31: Acórdão originário do STJ

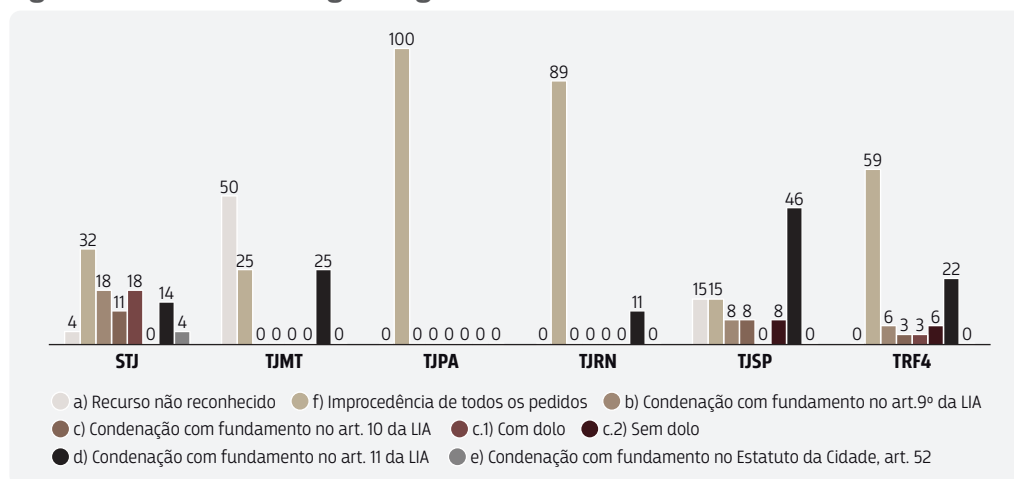


Em termos de acórdãos de segundo grau, em 45% dos processos foi observada a improcedência de todos os pedidos, sendo que entre os TJ, o maior percentual foi observado no TJRN.

Tabela 35: Número absoluto e percentual (entre parênteses) por TJ e a informação sobre o Acórdão de segundo grau

Acórdão de segundo grau	Tribunal						Total
	STJ	TJMT	TJPA	TJRN	TJSP	TRF4	
a) Recurso não reconhecido	1 (3,57)	2 (50)	0(0)	0(0)	2 (15,38)	0 (0)	5 (5,75)
f) Improcedência de todos os pedidos	9 (32,14)	1 (25)	1 (100)	8 (88,89)	2 (15,38)	19 (59,38)	40 (45,98)
b) Condenação com fundamento no art.9º da LIA	5 (17,86)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (7,69)	2 (6,25)	8 (9,2)
c) Condenação com fundamento no art. 10 da LIA	3 (10,71)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (7,69)	1 (3,13)	5 (5,75)
c.1) Com dolo	5 (17,86)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (3,13)	6 (6,9)
c.2) Sem dolo	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (7,69)	2 (6,25)	3 (3,45)
d) Condenação com fundamento no art. 11 da LIA	4 (14,29)	1 (25)	0 (0)	1 (11,11)	6 (46,15)	7 (21,88)	19 (21,84)
e) Condenação com fundamento no Estatuto da Cidade, art. 52	1 (3,57)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (1,15)

Figura 32: Acórdãos de segundo grau

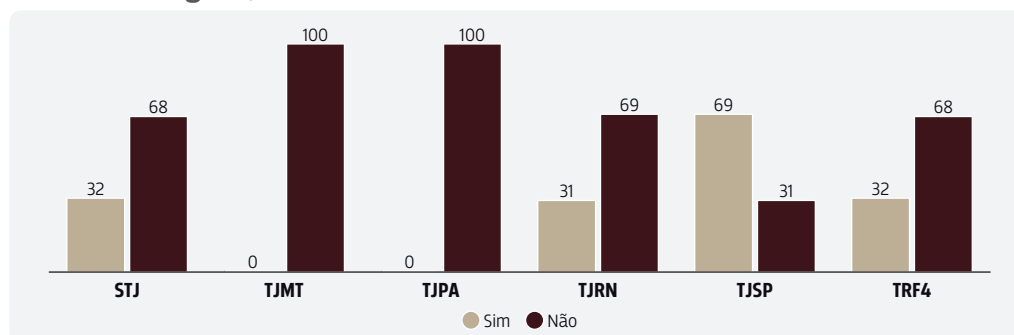


A cumulação de sanção de natureza civil ou administrativa foi observada em quase 33% dos processos no STJ, sendo que no TJSP houve cumulação de sanção em mais de 66% dos processos analisados. Há um alto índice de reformas no TJSP no sentido de agravamento das penas aplicadas em primeiro grau.

Tabela 36: Número absoluto e percentual (entre parênteses) por TJ e a informação se houve cumulação de sanção penal, civil ou administrativa, com os incisos do artigo 12, LIA

Cumulação de Sanção Penal	Tribunal						Total
	STJ	TJMT	TJPA	TJRN	TJSP	TRF4	
a) Sim	10 (32,26)	0 (0)	0 (0)	5 (31,25)	11 (68,75)	15 (31,91)	41 (32,28)
b) Não	21 (67,74)	14 (100)	3 (100)	11 (68,75)	5 (31,25)	32 (68,09)	86 (67,72)

Figura 33: Houve cumulação de sanção penal, civil ou administrativa, com os incisos do artigo 12, LIA?

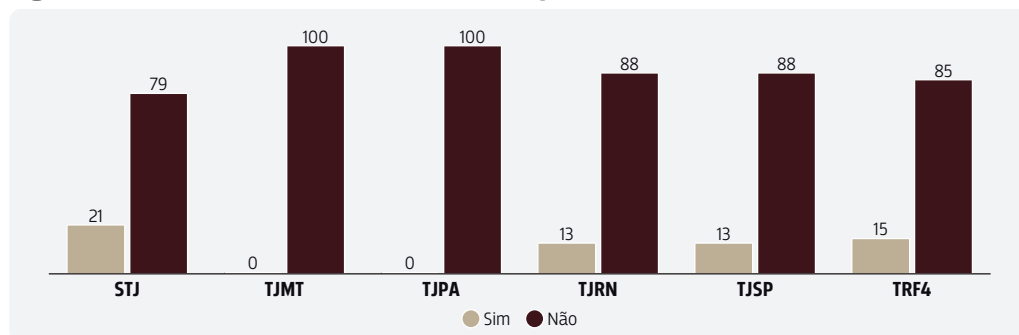


Foi verificado ainda que houve decisão cautelar de indisponibilidade de bens em 13,49%, sendo que, no TJMT, não foi observado nenhum processo nesta classificação.

Tabela 37: Número absoluto e percentual (entre parênteses) por TJ e a informação se houve decisão cautelar de indisponibilidade de bens

Decisão cautelar	Tribunal						Total
	STJ	TJMT	TJPA	TJRN	TJSP	TRF4	
a) Sim	6 (20,69)	0 (0)	0 (0)	2 (12,5)	2 (12,5)	7 (14,89)	17 (13,49)
b) Não	23 (79,31)	15 (100)	3 (100)	14 (87,5)	14 (87,5)	40 (85,11)	109 (86,51)

Figura 34: Houve decisão cautelar de indisponibilidade de bens?

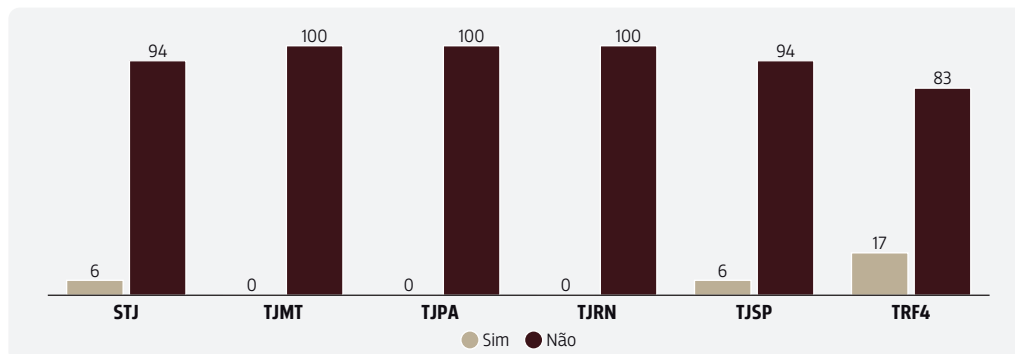


Do total de processos analisados, houve sequestro de bens em 8,66% deles, sendo observado o maior percentual no TRF4 (17,39).

Tabela 38: Número absoluto e percentual (entre parênteses) por TJ e a informação se houve sequestro de bens

Sequestro bens	Tribunal						Total
	STJ	TJMT	TJPA	TJRN	TJSP	TRF4	
a) Sim	2 (6,45)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (6,25)	8 (17,39)	11 (8,66)
b) Não	29 (93,55)	15 (100)	3 (100)	16 (100)	15 (93,75)	38 (82,61)	116 (91,34)

Figura 35: Houve sequestro de bens?



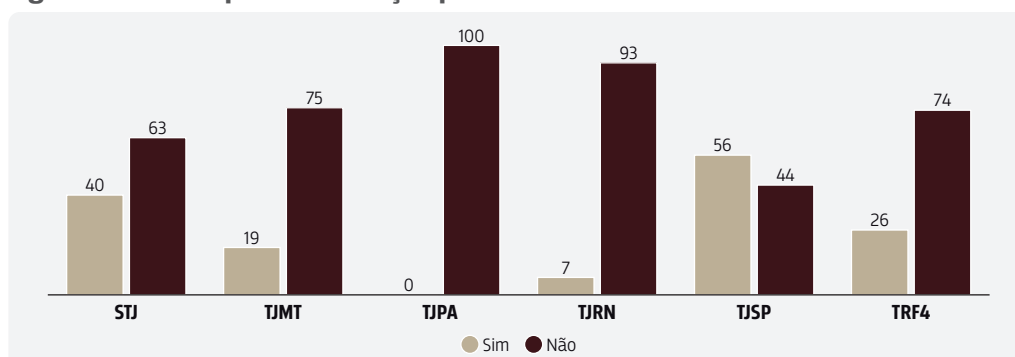
A perda da função pública foi observada em 29,13% dos processos, sendo que os tribunais com maiores percentuais de perda da função pública foram observados junto ao TJSP (56,25%), seguido do STJ (40,00%) e TRF4 com 25,53%. Em diversos casos, a perda da função já havia ocorrido (demissão a bem do serviço público) como resultado de processo administrativo.

Não há ainda uma uniformização do entendimento na jurisprudência, especialmente se pode haver a perda de outra função pública que não aquela exercida quando da prática do ato de improbidade.

Tabela 39: Número absoluto e percentual (entre parênteses) por TJ e a informação se houve perda da função pública

Perda função pública	Tribunal						Total
	STJ	TJMT	TJPA	TJRN	TJSP	TRF4	
a) Sim	12 (40)	3 (18,75)	0 (0)	1 (6,67)	9 (56,25)	12 (25,53)	37 (29,13)
b) Não	19 (63,33)	12 (75)	3 (100)	14 (93,33)	7 (43,75)	35 (74,47)	90 (70,87)

Figura 36: Houve perda da função pública?

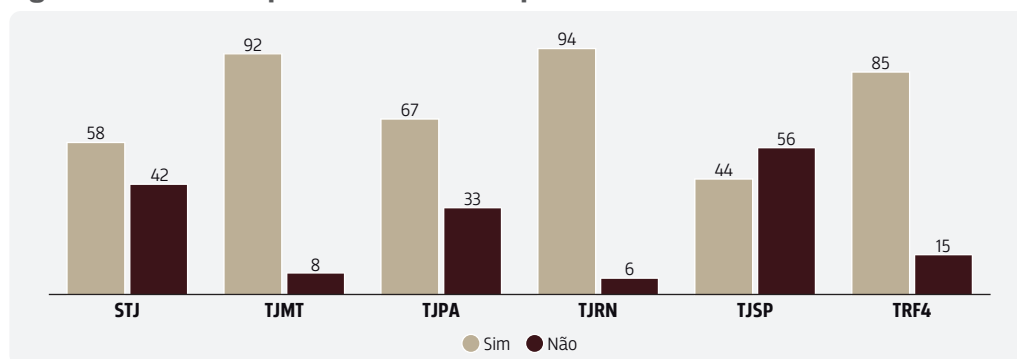


A suspensão dos direitos políticos foi observada em 25,40% dos casos, sendo que novamente os maiores percentuais foram verificados nos seguintes tribunais: TJSP (56,25%), STJ (41,94%) e TRF4 (14,89%).

Tabela 40: Número absoluto e percentual (entre parênteses) por TJ e a informação se houve suspensão dos direitos políticos

Suspensão direitos políticos	Tribunal						Total
	STJ	TJMT	TJPA	TJRN	TJSP	TRF4	
a) Não	18 (58,06)	12 (92,31)	2 (66,67)	15 (93,75)	7 (43,75)	40 (85,11)	94 (74,6)
b) Sim	13 (41,94)	1 (7,69)	1 (33,33)	1 (6,25)	9 (56,25)	7 (14,89)	32 (25,4)

Figura 37: Houve suspensão dos direitos políticos?



O ressarcimento dos danos causados, ou seja, de natureza patrimonial e de forma total, foi observado em 4,00% e o de natureza parcial ocorreu em 6,40% dos processos.

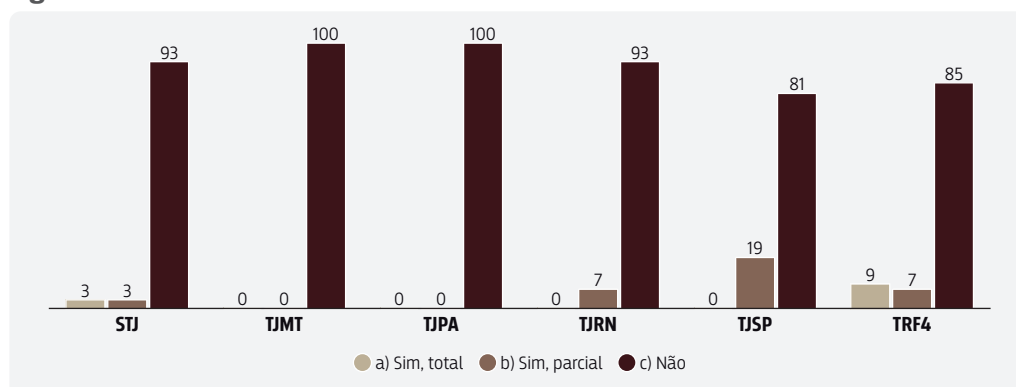
Neste ponto, o que se verificou, em termos de identificação da influência de aspectos processuais na permanência de situações de impunidade, foi que não há uma atuação mais precisa e incisiva na fase de execução dos julgados. O ressarcimento dos prejuízos causados não tem recebido a mesma prioridade que o ajuizamento do processo de conhecimento.

Mecanismos como a indisponibilidade adequada de bens (suficientes para o ressarcimento, sem abuso ou de forma a impedir o funcionamento das empresas), a hipoteca judiciária e a execução provisória na parte condenatória, não são adequadamente utilizados.

Tabela 41: Número absoluto e percentual (entre parênteses) por TJ e a informação se houve efetivo ressarcimento

Houve efetivo ressarcimento	Tribunal						Total
	STJ	TJMT	TJPA	TJRN	TJSP	TRF4	
a) Sim, total	1 (3,33)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	4 (8,7)	5 (4)
b) Sim, parcial	1 (3,33)	0 (0)	0 (0)	1 (6,67)	3 (18,75)	3 (6,52)	8 (6,4)
c) Não	28 (93,33)	15 (100)	3 (100)	14 (93,33)	13 (81,25)	39 (84,78)	112 (89,6)

Figura 38: Houve efetivo ressarcimento?

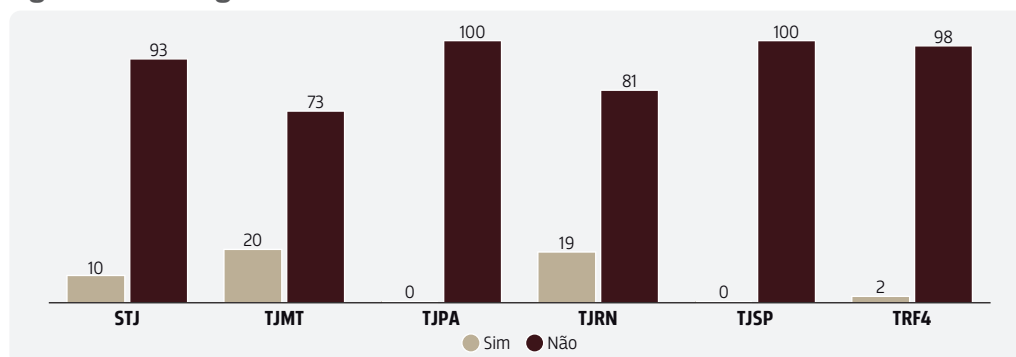


A prerrogativa de foro foi observada em sete processos, ou seja, em 5,51%, daqueles pesquisados. Não é um elemento que impeça a adequada aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, já que tem sido uma absoluta exceção ante o pacífico entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que não há prerrogativa de função para o julgamento das Ações de Improbidade Administrativa (STF – AI n. 554.398-AgR, 1ª Turma, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 16.11.2010 e STF – AI n. 506.323/PR-AgR, 2ª Turma, rel. Min. Celso de Mello, DJe de 01.07.2009).

Tabela 42: Número absoluto e percentual (entre parênteses) por TJ e a informação se houve prerrogativa de foro

Prerrogativa foro	Tribunal						Total
	STJ	TJMT	TJPA	TJRN	TJSP	TRF4	
a) Sim	3 (10)	3 (20)	0 (0)	3 (18,75)	0 (0)	1 (2,13)	7 (5,51)
b) Não	28 (93,33)	11 (73,33)	3 (100)	13 (81,25)	16 (100)	46 (97,87)	120 (94,49)

Figura 39: Prerrogativa de foro



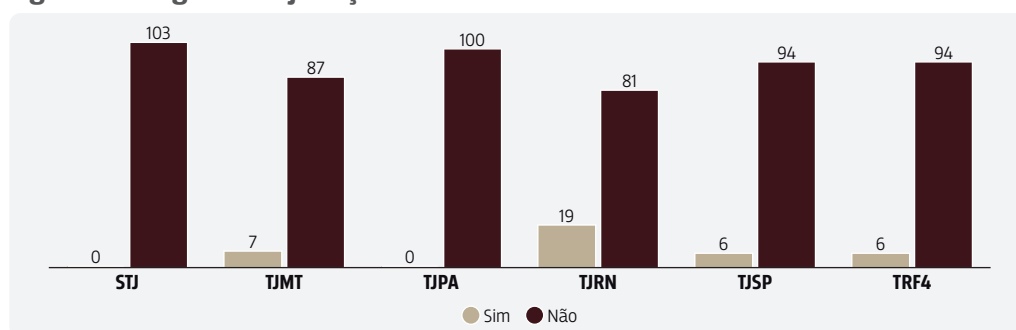
O segredo de justiça foi observado em somente oito processos, representando 6,30%, tendo sido observado o maior percentual no TJRN, com 18,75% dos processos.

Desse modo, há ampla publicidade neste tipo de processo, na linha determinada pela Constituição Federal. A publicidade é a regra.

Tabela 43: Número absoluto e percentual (entre parênteses) por TJ e a informação se houve Segredo de justiça

Segredo Justiça	Tribunal						Total
	STJ	TJMT	TJPA	TJRN	TJSP	TRF4	
a) Sim	0 (0)	1 (6,67)	0 (0)	3 (18,75)	1 (6,25)	3 (6,38)	8 (6,3)
b) Não	31 (103,33)	13 (86,67)	3 (100)	13 (81,25)	15 (93,75)	44 (93,62)	119 (93,7)

Figura 40: Segredo de justiça



Entre os processos que apontaram suspensão de direitos políticos, um deles foi por 10 anos, 3 por 8 anos, 3 por 5 anos, 3 por 3 anos e um por 2 anos. Por outro lado, entre os que apontaram que houve ressarcimento, em 5 deles foi total e em 2 deles parcial.

4

CONCLUSÕES PROSPECTIVAS

A partir da análise dos dados, podem ser observadas diferenças existentes entre os tribunais pesquisados.

Os maiores resultados dos processos considerados com pedidos improcedentes foram registrados no TRF4 (65,22%), TJMT (64,71%) e TJRN (46,67%).

Com relação ao tempo médio entre a data de ajuizamento e trânsito em julgado, existem diferenças entre os tribunais. Por exemplo, no TJRN o tempo médio foi de 1750 dias e no TRF4 o tempo médio foi de 1.233 dias.

Pela análise de correspondência realizada, o agente público, alvo da pesquisa por TJ, o TRF4 e o TJSP estão associados aos “Servidores Públicos Concursados”, ao passo que os TJMT e STJ estão associados aos “não servidores” e o TJRN está associado ao “Servidor Público nomeado em comissão”.

Os Tribunais de Justiça em que houve a maior incidência da Lei da Ficha Limpa foram no TJSP, com 46,67% dos processos analisados e, no TRF4, com 14,89% dos processos analisados. No geral, mais de 87% dos processos analisados não incide a Lei da Ficha Limpa.

Entre os Tribunais de Justiça pesquisados, mais de 70% dos processos tiveram processos iniciados pelo Ministério Público, com exceção do TRF4, em que 54,55% dos processos tiveram instauração de investigação pelo MP. Por outro lado, houve somente um processo rejeitado no STJ e, posteriormente, a rejeição dirigida ao Ministério Público.

Com relação à instauração de inquérito civil, houve grande disparidade entre os Tribunais de Justiça. No STJ e TJMT, em torno de 59% dos processos analisados, houve inquérito civil sem contraditório pleno, enquanto, no TJRN, em 75% dos processos analisados houve inquérito civil com contraditório pleno. O TJMT (35,29%), TJSP (43,75%) e TRF4 (48,94) foram os Tribunais de Justiça com os maiores percentuais de processos analisados em que não houve instauração de inquérito civil.

De forma geral, em mais de 24% dos processos analisados não foi apresentada defesa prévia, sendo que os maiores percentuais foram observados no STJ (31,25%), TJRN (31,25%) e TJSP (56,25%). Por outro lado, os Tribunais de Justiça com maiores percentuais de processos analisados em que foram apresentadas defesas prévias e houve rejeição foram TJMT (28,57%) e STJ (21,88%).

Os Tribunais de Justiça com os maiores percentuais de liminares não concedidas (as quais não abrangem os feitos em que tal pedido não foi apresentado) foram: TJSP (86,67%), TJRN (85,71%) e TRF4 (82,98%).

Entre os processos pesquisados, em 10 (7,69%) deles foi realizada a prova pericial, tendo sido observado o maior percentual no STJ (15,63% dos processos analisados no STJ). Ainda, no geral, não foram observadas contestações em 21,09% dos processos analisados. Aqui há um dado relevante que é a ausência de defesa em uma relevante espécie de demanda.

Houve interposição de recursos com provimentos em mais de 40% dos processos analisados entre todos os Tribunais de Justiça, tendo sido observado que mais de 53% dos processos analisados no TJSP estão nesta categoria.

Em termos de número de recursos utilizados pelo autor, somente em 16 casos houve apresentação de mais de um recurso, sendo que em 37,88% dos processos houve apresentação de uma apelação e em 4,55% houve duas apelações.

Os recursos mais frequentes encontrados nos processos analisados foram embargos de declaração (22,73%) e a apelação (23,48%). Além disso, entre os recursos apresentados pelos réus, seis processos analisados apresentaram mais de dois recursos e 30 deles apresentaram mais de um recurso.

Entre os processos pesquisados, foi observado que mais de 86% deles não ficaram parados. Além disso, em 7,87% dos processos pesquisados houve intervalos, sem que haja identificação de causa de suspensão. Dentro do TJMT, este tipo de paralisação representou 33,33% dos processos (cinco processos).

Com relação aos acórdãos originário do STJ, foi observado que em pouco mais de 11% dos processos analisados os recursos ao STJ não foram conhecidos (terminologia que significa o não provimento nos Tribunais Superiores). Foi observada ainda a não interposição de recursos aos tribunais superiores em mais de 60% dos processos, sendo que no STJ não foi observado nenhum processo nesta situação.

Em termos de acórdãos de segundo grau, foi verificado que em 45% dos processos analisados foi observada a improcedência de todos os pedidos, sendo que no TJRN quase 89% dos processos analisados estão nesta situação. Constatou-se ainda que em 21,84% do processos pesquisados houve Condenação com fundamento no art. 11 da LIA, sendo que o maior percentual de processos observados nesta situação foi no TJSP.

De forma geral, em quase 68% dos processos analisados não houve cumulação de sanção penal civil ou administrativa com os incisos do art. 12 da LIA, sendo que no TJMT e TJPA, todos os processos analisados não tiveram cumulação desta natureza.

Há um alto índice de reformas no TJSP no sentido de agravamento das penas aplicadas em primeiro grau.

Entre os processos analisados, houve decisão cautelar de indisponibilidade de bens em 13,49%, sendo a maior porcentagem verificada no STJ (20,69%) e no TRF4 (14,89%).

Foi observado ainda o sequestro de bens em 8,66% dos processos analisados, tendo sido observado novamente que 17,39% dos processos analisados no TRF4 tiveram o sequestro de bens.

No caso da perda da função pública, foram observados cenários totalmente diferentes entre os TJ. No TJSP, em 56,25% dos processos analisados houve perda da função pública, enquanto, no TJRN, foi encontrado somente um processo (6,67%) em que houve a perda da função pública.

Na maioria dos processos analisados, não houve suspensão dos direitos políticos, no entanto foi observado que, no TJSP, em 56,25% dos processos analisados houve suspensão dos direitos políticos. O menor percentual de processos com suspensão destes direitos foi observado no TJRN (6,25).

Em termos de identificação da influência de aspectos processuais na permanência de situações de impunidade, verificou-se que não há uma atuação mais precisa e incisiva na fase de execução dos julgados. O ressarcimento dos prejuízos causados não tem recebido a mesma prioridade que o ajuizamento do processo de conhecimento.

Mecanismos como a indisponibilidade adequada de bens (suficientes para o ressarcimento, sem abuso ou de forma a impedir o funcionamento das empresas), a hipoteca judiciária e a execução provisória, na parte condenatória, não são adequadamente utilizados.

No TJRN, foi observado o maior percentual de processos analisados e que correram em segredos de justiça, no total foram três processos, representando 18,75% dos processos. No TRF4, também foram observados três processos, no entanto, representando 6,38%.

Em relação às causas do prolongamento temporal do julgamento em todas as demandas pesquisadas, de um modo geral, o fato que causou a maior quantidade de atrasos na tramitação foi justamente a necessidade de duas intimações de cada parte, a primeira para a Defesa Preliminar e a segunda, agora citação, para a contestação.

No mais, de um modo geral, houve apenas o **tempo morto** de cada processo, ou seja, a necessidade de atuação da serventia e dos demais atos processuais ante o volume de cada uma das varas pesquisadas (aquele tempo em que o processo fica parado, aguardando a movimentação interna, intimações e juntadas). O problema é uniforme e pode ser resolvido com os processos digitais. Não se verificaram atrasados específicos ou demora além do razoável para a prolação de decisões.

5

CONCLUSÕES – PROPOSTAS APRESENTADAS COM BASE NOS RESULTADOS OBTIDOS

5.1 Modificações em termos de procedimentos

Foi verificado que não há uma uniformização na classificação (denominação) das **Ações de Improbidade Administrativa**, ora intituladas como **Ação de Reparação de Danos**, **Ações Cíveis Públicas** ou **Ações Cíveis Públicas por Ato de Improbidade Administrativa**.

É certo que o art. 282, do Código de Processo Civil sequer exige, entre os requisitos da petição inicial, que seja atribuído um nome a esta, sendo apenas uma praxe secular por parte dos operadores do direito.

Contudo, a falta de uma uniformização torna inviável um controle e um acompanhamento dos processos, inclusive tendo causado graves dificuldades até mesmo nesta pesquisa.

Recomenda-se sistematizar toda e qualquer ação judicial na qual tenha sido invocada a Lei n. 8.429/1992 seja classificada como Ação de Improbidade Administrativa, ainda que a parte tenha utilizado outra denominação pelo seu autor na petição inicial.

5.2 Modificações em termos de legais

5.2.1 As Varas Especializadas para a tramitação de Ações de Improbidade Administrativa

Sempre se afirmou que a existência das varas especializadas fosse uma forma de obter maior celeridade processual.

Após a redistribuição dos processos das Varas da Fazenda Pública para a Vara Especializada, foi possível verificar que na única Vara Especializada em Ações de Improbidade, localizada na Comarca de Cuiabá, Estado do Mato Grosso, ocorreu uma tramitação mais célere no caso das Ações de Improbidade Administrativa. Se as demandas anteriormente tinham um outro ritmo de tramitação, este passou a ser mais ágil na Vara Especializada.

Em suma, pelos dados coletados, no atual momento, foi possível afirmar ser positiva, em termos exclusivamente de rapidez na tramitação, a adoção de varas especializadas para a tramitação das Ações de Improbidade Administrativa.

Para justificar esta conclusão foi devidamente considerada a data de recebimento das Ações de Improbidade Administrativa pela Vara Especializada e não simplesmente a das respectivas distribuições nas varas originárias.

Desse modo, a Vara Especializada de Cuiabá, Mato Grosso, a única pesquisada, possui excelente estrutura física, com número adequado de servidores, contando com um Juiz, além dos seus auxiliares.

5.2.2 A previsão de atos de improbidade administrativa na legislação esparsa

Há a previsão no Estatuto da Cidade:

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

I – (VETADO)

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1o do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4o do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3o do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

Não foi atendida a Técnica Legislativa na espécie. Deveria haver a previsão na própria Lei de Improbidade Administrativa, sendo que referidas regras devem estar previstas em um único texto legal a teor do art. 7º, da Lei Complementar n. 95/1998, cuja finalidade é evitar norma esparsa, o que dificulta o conhecimento e a sua aplicação (Art. 7º. O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios: [...]. IV – o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa).

Na prática, verificou-se que a técnica utilizada não se mostrou a melhor, tanto que foi localizada apenas uma demanda em que foi invocado o art. 52, do Estatuto da Cidade.

Sendo assim, pode-se inferir que se mostra inadequado e contraproducente que regras que indiquem a existência da prática de ato de improbidade administrativa sejam disciplinadas em normas diversas da Lei n. 8.429/1992.

5.2.3 Incidência da Lei da Ficha Limpa

Não pode ser ignorado que foi realmente surpreendente a aprovação da Lei Complementar n. 135/2010, a qual altera a redação da Lei Complementar n. 64/1990 que disciplina as hipóteses de elegibilidade eleitoral.

A Lei da Ficha Limpa passou a ser objeto de mais três ações no STF (Ações Declaratórias de Constitucionalidade 29 e 30, ajuizadas pelo PPS e Conselho Federal da OAB, respectivamente, e ADIn 4578, ajuizada pela Confederação Nacional das Profissões Liberais). O pedido na ADC 30 era o mais amplo: declaração da constitucionalidade de toda a Lei da Ficha Limpa, atingindo atos e condenações passados e futuros, tudo na proteção dos valores da legalidade e da probidade administrativa.

Na linha defendida na ADC 30, a Lei da Ficha Limpa realmente não fere os princípios da razoabilidade (ou proporcionalidade), tampouco sua aplicação a atos/fatos passados ofende os incs. XXXVI e XL do art. 5º da Constituição Federal, notadamente ao estabelecer novas hipóteses de inelegibilidade, daí a constitucionalidade das alíneas c, d, e, f, g, h, j, k, l, m, n, o, p e q, todos do inc. I do art. 1º da Lei Complementar n. 64/90, com a redação dada pela Lei Complementar n. 135/2010.

Na verdade, há uma busca pela ética na política, pela transparência e a melhoria da representação do poder popular em todos os níveis de governo, com a incidência das novas regras, mesmo diante de atos/fatos ocorridos antes da sua vigência, na forma do § 9º do art. 14 da Carta da República, sem que se possa falar em ofensa aos incs. XXXVI e XL do art. 5º da CF/88. Dessa maneira, os efeitos da Lei Ficha Limpa, seguindo a orientação do STF: a) incide de forma imediata e; b) atinge atos e/ou condenações praticados antes e depois da vigência do referido texto normativo.

Mas qual deve ser a exegese das referidas restrições, no caso, aquelas vinculadas com a Lei de Improbidade Administrativa?

Dispõe o art. 1º, I, l, da Lei Complementar n. 64/1990, com a redação dada pela Lei Complementar n. 135/2010:

Art. 1º São inelegíveis: I – para qualquer cargo: l) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena; (Incluído pela Lei Complementar n. 135/2010).

Vários são os requisitos para a incidência da restrição legal. O primeiro é que, na aplicação das penas, tenha sido imposta a suspensão dos direitos políticos, já que se trata de uma exigência expressa. Se esta espécie de condenação não foi imposta não há a incidência da Lei Ficha Limpa. Além disso, a decisão deve estar acobertada pela coisa julgada (art. 20, da Lei de Improbidade) ou pelo menos ter sido proferida por órgão colegiado (Tribunal, por maioria ou por unanimidade), o que não causa maiores problemas na interpretação.

A celeuma existente foi confirmada na pesquisa e está no trecho da lei, ao exigir que o ato questionado judicialmente seja doloso e que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito.

No entanto, o maior problema é na exigência da lei que tenha ocorrido lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito. Contudo, na Lei de Improbidade Administrativa os dois tipos são regulados em regras diversas, quais sejam, os arts. 9º (enriquecimento ilícito)

e 10 (lesão ao erário). Como regra geral, um mesmo ato não estará enquadrado nos dois artigos, sob pena de *bis in idem*, pois se houver enriquecimento ilícito, já incidirão as sanções correspondentes ao art. 9º e, se negativa a resposta, poderá haver o enquadramento nas hipóteses do art. 10, com as respectivas penas.

Como as duas hipóteses são realmente graves, especialmente quando somadas à necessidade do dolo, a exegese mais razoável é a de que o legislador quis utilizar o “ou” e não o “e” sob pena de restringir de forma desproporcional a incidência da restrição legal.⁹

Com uma interpretação conservadora da Lei da Ficha Limpa, serão raros os efeitos originários das condenações por Atos de Improbidade Administrativa.

Anote-se que a suspensão dos direitos políticos foi observada em 25,42% dos casos, sendo que novamente os maiores percentuais foram observados nos seguintes Tribunais: TJSP (53,33%), STJ (48,15%) e TRF4 (14,89%).

Como a aprovação da Lei da Ficha Limpa e considerando o recorte temporal da pesquisa realizada, pode-se afirmar que a suspensão dos direitos políticos não é a regra nas Ações de Improbidade Administrativa, confirmando o argumento de que as penas são sempre impostas de forma desproporcional ou abusiva.

5.2.4 Utilização do Inquérito Civil – relevância do instituto

Nos termos do art. 8º, § 1º, da Lei n. 7.347/1985, o Ministério Público poderá instaurar Inquérito Civil.¹⁰ Assim, de início, pode-se concluir que somente ao Ministério Público é outorgada a possibilidade de instaurar tal espécie de procedimento investigatório. A exclusividade conferida ao Ministério Público é, segundo Daniel Amorim Assumpção Neves justificável, haja vista as suas relevantes funções institucionais, o que não estaria presente nos demais colegitimados.

Mas no que se traduz o instituto jurídico do Inquérito Civil? José Rogério Cruz e Tucci¹¹ argumenta ser o Inquérito Civil “[...] um procedimento de natureza administrativa, de caráter pré-processual, que se destina à colheita de elementos prévios e indispensáveis ao exercício responsável da ação civil pública”.

9 Discordando da nossa posição, entendendo que necessária à dupla condenação: Marino Pazzagliani Filho. *Lei de inelegibilidade comentada*. São Paulo: Atlas, 2014, p. 51. Cita julgados do Tribunal Superior Eleitoral: TSE – Recurso Especial Eleitoral n. 7.855-SC, rel. p./acórdão Min. Nancy Andrighi, j. 11.12.2012 e TSE – Recurso Especial Eleitoral n. 6710-AM (Ag. Reg), rel. Min. Nancy Andrighi, j. 06.12.2012, ambos publicados em Sessão. Constatou do voto do Ministro Marco Aurélio no primeiro julgado: “Presidente, a inelegibilidade prevista na alínea e pressupõe ato doloso de improbidade administrativa a importar lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito. Tem-se o conectivo “e”. Portanto é exigível que haja, além da lesão ao patrimônio público, o enriquecimento ilícito”. Apesar dos respeitáveis argumentos, ratificamos nossa posição.

10 Luis Roberto Prouença (*Inquérito Civil*. São Paulo: RT, 2001, p. 34) e Hugo Nigro Mazzilli (*Inquérito Civil*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 46-47).

11 Código do Consumidor e Processo Civil. São Paulo: RT, 1991, *Revista dos Tribunais*, vol. 671, p. 32 e s. No mesmo sentido: Édis Milaré (*Tutela Jurídica do Meio-Ambiente*. São Paulo: RT, *Revista de Direito Ambiental*, vol. 0, p. 26; Nelson Nery Junior (*Aspectos do Processo Civil no Código de Defesa do Consumidor*. São Paulo: RT, *Revista de Direito do Consumidor*, vol. 1, p. 200; Galeno Lacerda (*Ação Civil Pública*. São Paulo: RT, *Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul*, vol. 19, p. 11 e s., entre outros).

Hely Lopes Meirelles invoca o entendimento do ministro Celso de Mello, quando assessor do Gabinete Civil da Presidência da República sobre o Inquérito Civil, no sentido de ter tal instituto natureza administrativa, não obrigatório, sendo uma fonte relevante de informações, com a finalidade de evitar o ajuizamento de demandas temerárias. Na concepção de Antonio Augusto Mello de Camargo¹², “presidido por órgão de execução do Ministério Público, o inquérito civil é um procedimento administrativo de natureza inquisitiva, tendente a recolher elementos de prova que ensejam o ajuizamento da ação civil pública”.

Daniel Amorim Assumpção Neves elenca os elementos presentes na definição de Inquérito Civil; a) legitimidade exclusiva do Ministério Público; b) natureza facultativa, semelhante ao Inquérito Policial; c) formalidade mitigada; d) publicidade reduzida/mitigada; e) autoexecutoriedade. Assim, tem-se que o Inquérito Civil não possui natureza jurisdicional, já que será instaurado, exclusivamente, pelo Ministério Público, sem atuação do Poder Judiciário.

O objetivo do Inquérito Civil pode-se desdobrar em dois aspectos: a) tornar possível a obtenção de dados e elementos visando instruir eventual Ação Civil Pública; e b) evitar o ajuizamento de demandas sem qualquer embasamento fático e/ou jurídico.

O fato é que restou verificado na pesquisa que raras foram as Ações de Improbidade Administrativa ajuizadas sem a prévia instauração do Inquérito Civil, demonstrando a elevada relevância do instituto na defesa da probidade administrativa, inclusive para evitar o ajuizamento açodado ou sem elementos mínimos desse grave tipo de demanda judicial.

5.2.5 A defesa preliminar – necessidade da sua extinção ou de uma readequação

Houve uma inovação posterior na Lei de Improbidade Administrativa, com a adoção de um procedimento utilizado no direito penal, que é a possibilidade de apresentação da denominada defesa preliminar (Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de 30 dias da efetivação da medida cautelar. [...]. § 7º Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de 15 dias.).

Almejou o legislador adotar um sistema inovador no direito processual civil, com um sistema prévio de admissibilidade da ação, qual seja, a possibilidade de ser apresentada uma

¹² Inquérito Civil: dez anos de um instrumento de cidadania. In: MILARÉ, Edis (Coord.). *Ação Civil Pública: reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação*. São Paulo: RT, 1995. p. 64.

defesa preliminar, visando demonstrar a total ausência de plausibilidade da demanda, considerando a gravidade do seu simples processamento em termos de prejuízos materiais e morais para o réu (Francisco Octávio de Almeida Prado, *Improbidade administrativa*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 192).

Assim, a regra do § 7º, do art. 17, da Lei n. 8.429/1992, determina a existência de um contraditório prévio, ou seja, da oitiva dos réus como condição indispensável para o recebimento da inicial (STF – Pet 3.067-MG, rel. Min. Carlos Ayres Brito, j. 04.12.2003 – DJU 11.12.2003 – p. 15 – decisão monocrática, STJ – REsp. 1.163.643-SP, rel. Min. Teori Albino Zavascki, j. 24.03.2010 – DJ 30.03.2010; e TJSP – Agln. 294.165-5/1-00 – Getulina – rel. Des. Toledo Silva – j. 12.02.2003 – LEX – JTJ 266 – ps. 322/323).

Como já decidido pelo STJ, esta fase somente deve ser aplicada quando se tratar de uma ação de improbidade típica, ou seja, quando postulada a aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa (suspensão de direitos políticos, proibição de contratar com o poder público, perda da função etc.), não sendo necessária quando se almeja apenas uma indenização por atos ilegais (STJ – REsp. 1.163.643-SP, rel. Min. Teori Albino Zavascki, j. 24.03.2010 – DJ 30.03.2010).

Aqui não há citação, mas sim uma notificação, com o prazo de resposta de 15 dias, aplicáveis às regras dos arts. 188 e 191 do CPC. Apesar de ser uma notificação, para fins de interrupção da prescrição, possui o mesmo efeito da citação. De qualquer modo, ainda que assim não fosse, a citação válida retroage seus efeitos à data da sua efetivação (art. 219, § 1º, CPC) (Cássio Scarpinella Bueno. *Improbidade Administrativa: questões polêmicas e atuais*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 150 e 151).

O seu objetivo, sem qualquer dúvida, é impedir que Ações de Improbidade Administrativa sejam ajuizadas sem qualquer fundamento, permitindo a rejeição liminar, inclusive com uma análise do mérito da causa. A verificação feita pelo julgador é a mais ampla possível ante os elementos de prova apresentados ou indicados na inicial (TRF 4.ª Região – Apelação Cível 2005.71.13.000228-0, rel. Des. Márcio Antônio Rocha, j. 30.09.2009 – DJ 19.10.2009).

Na prática, a proposta não alcançou a finalidade almejada, isso pelos seguintes motivos:

- a) pela verificação dos processos, a fase da defesa preliminar tem tramitado de forma burocrática, sendo que em alguns casos os réus optam por nem mesmo apresentar a defesa;
- b) há uma grande demora nas Ações de Improbidade Administrativa, especialmente aquelas com uma elevada quantidade de réus, havendo assim a necessidade de dois atos processuais (notificação/citação), atrasando em muito a marcha processual.

c) apesar do percentual de rejeição das iniciais (18%), deve ser verificado se tal situação decorreu exclusivamente de falta de elementos antes mesmo do ajuizamento.

d) a sua supressão não teria qualquer prejuízo aos réus pois demandas sem qualquer substância probatória poderiam ter a sua tramitação questionada em sede de agravo de instrumento ou logo após a apresentação da contestação;

e) há, nestes casos, um acesso amplo aos tribunais com excesso de recursos já no início do processo, quando do deferimento ou indeferimento de medidas de urgência, novamente a possibilidade de agravo de instrumento no recebimento da inicial e no deferimento ou indeferimento de provas, impedindo que haja a necessária celeridade processual.

Seria adequado determinar que antes da instrução, quando o caso, houve a prolação de uma decisão, devidamente fundamentada, acolhendo ou rejeitando a inicial, ficando assim atendidas as finalidades da Defesa Preliminar.

5.2.6 Deferimento de liminar inicial

Verificou-se que, ao contrário do que se afirma comumente, não se mostra comum o deferimento de medida liminar nas Ações de Improbidade Administrativa. Isso torna possível concluir que não há, ao menos na análise de tal requisito, uma postura abusiva dos órgãos jurisdicionais, especialmente quando em discussão graves implicações de ordem pessoal, política e até mesmo econômica.

O percentual de demanda sem o deferimento de liminar inicialmente foi de 85%, o que se mostra significativo.

De igual modo, não houve como regra o pedido de indisponibilidade de bens ou de sequestro, afastando novamente a afirmativa de uso abusivo das Ações de Improbidade Administrativa.

5.2.7 Realização da Prova Pericial

Mostra-se comum a afirmativa de que a prova pericial tem elevados custos, dificultando a tramitação das Ações Coletivas, especialmente nas Ações de Improbidade Administrativa.

A importância da perícia na colheita de elementos técnicos mostra-se relevante (João Batista Lopes. Efetividade do processo e reforma do código de processo civil: como explicar o paradoxo processo moderno – justiça morosa? *Revista de Processo*, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 105, ano 27, jan.-mar./2002, ps. 134-135), mas não se mostra a regra nas Ações

de Improbidade Administrativa, pois em apenas 7,44% houve a necessidade da realização deste tipo de prova.

Possível concluir que a Prova Pericial não é um elemento que impede a tramitação e a rápida solução das Ações de Improbidade Administrativa.

5.2.8 Efetivo ressarcimento

Em termos de efetividade da decisão, com o ressarcimento dos danos causados, verificou-se grave falha no sistema processual. Mesmo após longa tramitação, raras foram as ações nas quais se verificou uma efetiva atuação no sentido de obter a reparação dos danos.

As ações de Improbidade Administrativa não têm um fim, ou pelo menos uma parte considerável tem tramitação durante décadas, o que reflete no baixo índice de ressarcimentos.

Há diversos mecanismos pouco utilizados pelo Ministério Público, como a Hipoteca Judiciária após a sentença (art. 466, do CPC) e mesmo o início da Execução Provisória quando o recurso de apelação for recebido no seu duplo efeito (o que sequer é a regra – art. 12, da Lei da Ação Civil Pública).

6

OBJETIVOS DA PESQUISA E RESULTADOS

Reflexão sobre a adequação de especialização das varas no processamento e julgamento desses ilícitos jurídico-administrativos como forma de aprimoramento do controle aos atos de improbidade;

A experiência com a Vara Especializada em Ações de Improbidade Administrativa mostrou-se positiva: a vara especializada pesquisada tem boa estrutura, sendo certo que a atuação de um Juiz familiarizado com o sistema legal das Ações Coletivas evita nulidades e torna mais célere a tramitação dos feitos.

Levantamento do número de condenações e causas do prolongamento temporal do julgamento dessas ações;

Foi possível verificar uma elevada quantidade de condenações nas Ações de Improbidade Administrativa, sendo relevante o alto índice de reformas no TJSP, por exemplo, para ampliar as penas aplicadas em primeiro grau.

A existência da defesa preliminar tem sido, em todos os tribunais pesquisados, uma causa negativa de prolongamento temporal das Ações de Improbidade Administrativa.

Por outro lado, a realização da prova pericial, sendo apontada como causa do prolongamento temporal, não foi confirmada. Ao contrário, a necessidade de tal prova mostrou-se como uma exceção no universo pesquisado.

Relação do tempo de tramitação dos processos e índices de recorribilidade, com indicação específica da influência de fatores impeditivos à celeridade do julgamento destas causas (por exemplo, a prescrição, entre outras hipóteses processuais que acarretem paralisação ou suspensão do trâmite processual);

Nos processos pesquisados, não houve causa detectável de suspensão dos processos ou da paralisação destes. Raros foram os reconhecimentos da prescrição. Em face da cultura de recorrer, não foi possível verificar o uso sistemático e abusivo de recursos. Ao contrário, há uma atuação dos litigantes dentro do limite tolerável para o sistema processual civil.

Avaliação sobre o impacto que a instituição de foro por prerrogativa de função (“foro privilegiado”) apresenta em relação à punibilidade e, ademais, da validade da hipótese segundo a qual a existência de competência originária para julgar e processar esses ilícitos jurídico-administrativos contribuiria para o baixo número de condenações;

Não houve uma quantidade desproporcional de Ações de Improbidade Administrativa que tramitaram com prerrogativa de foro (5,51%). A posição do STF e do STJ quanto ao tema afastou a generalização deste tipo procedimento (STF – **AI n. 554.398-AgR**, 1ª Turma, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 16.11.2010 e STF – **AI n. 506.323/PR-AgR**, 2ª Turma, rel. Min. Celso de Mello, DJe de 01.07.2009).

Ao contrário, foi a absoluta exceção à existência de prerrogativa de foro no tipo de demanda pesquisada, não tendo sido inclusive localizada demanda nessa natureza tramitando no STF no limite temporal da pesquisa (2010 a 2013).

Identificação da influência de aspectos processuais (tais como o formalismo processual, a eventual decretação de sigilo judicial e a falta de transparência, entre outros) na permanência de situações de impunidade;

Não se verificou a existência de ampla e generalizada decretação do segredo de Justiça nas Ações de Improbidade Administrativa pesquisadas. Ao contrário, como determina o mandamento constitucional, tendo sido cumprida a diretriz do Supremo Tribunal Federal (STF – **HC n. 83.471-0**, rel. Min. Celso de Mello – decisão monocrática, j. 03.09.2003, DJU de 09.09.2003, p. 9): “**Nada deve justificar**, em princípio, a tramitação, **em regime de sigilo**, de **qualquer** processo judicial, **pois**, na matéria, **deve prevalecer** a cláusula da publicidade”.

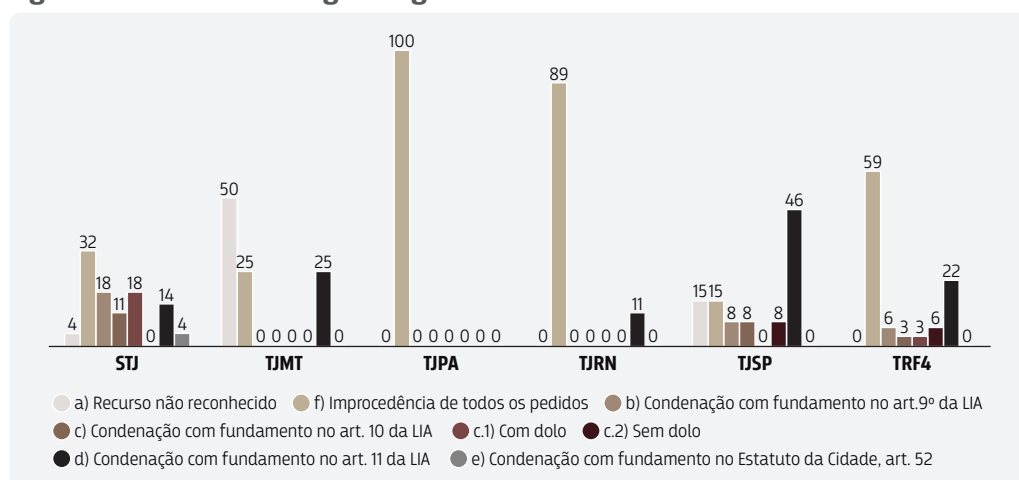
Ausente, ainda qualquer situação particular a permitir apontar eventual falta de transparência no processamento das Ações de Improbidade Administrativa.

Não foi verificada, ainda, a existência de formalidades exacerbadas que impedissem a efetividade das decisões ou o processamento das Ações de Improbidade Administrativa.

Detalhamento estatístico dos índices percentuais de cada modalidade de sanção, bem como da gradação de suas quantificações, em relação ao universo de casos e de condenações identificadas;

Foi possível verificar uma elevada quantidade de Ações de Improbidade Administrativa com decisões de natureza condenatória. Aliás, na grande maioria, houve condenação.

Figura 41: Acórdãos de segundo grau



Detalhamento das formas, programas e recursos financeiros que representem a participação estatal no fomento de políticas públicas preventivas e divulgação de boas práticas que visem o combate aos atos de improbidade;

Infelizmente, não foi possível verificar, nos níveis municipal e estadual, durante a realização da pesquisa, qualquer tipo de política no sentido de haver uma atuação preventiva e divulgação de boas práticas no combate aos atos de corrupção.

Este tipo de atuação, como regra geral, tem sido observação apenas em sede federal, especialmente com a atuação da Controladoria Geral da União (http://www.cgu.gov.br/concursos/Arquivos/6_ConcursoMonografias/resultado-compilado.pdf) e do Tribunal de Contas da União.

Como já verificado em outros estudos, ausente uma Política Nacional de Combate à Corrupção, já que inexistente uma articulação ampla de todos os entes estatais (Leopoldo Ubiratan Carreiro Pagotto. *O combate à corrupção: a contribuição do direito econômico*. São Paulo: USP – Tese de Doutorado, 2010, p. 168 e seguintes).

Boas práticas verificadas e que podem atuar no sentido de aperfeiçoar a tramitação das Ações de Improbidade Administrativa.

Entre as práticas verificadas que podem atuar no sentido de aperfeiçoamento quanto ao processamento das Ações de Improbidade Administrativa, pode-se destacar:

- a) a especialização de servidores. Se não é possível a especialização das varas, mostra-se prudente que haja treinamento específico dos servidores para atuar nas mencionadas ações de improbidade administrativa;
- b) criação de grupos de Juízes, com fundamento em autorização legislativa, visando atender ao Princípio do Juiz natural, no sentido de concentrar o julgamento das ações de improbidade administrativa, especialmente quando há atrasos na tramitação das mesmas, na forma realizada pelo TJPA.
- c) uma uniformização na classificação das ações, como já disciplinado pelo CNJ, inclusive permitindo um melhor acompanhamento pelos órgãos de direção de cada tribunal;
- d) a digitalização total, como realizado pelo TRF4 permitiu uma obtenção de dados de forma mais célere e estruturada, sendo um fato que contribuiu para uma otimização dos julgamentos e;
- e) a necessidade de treinamento dos Juízes para atuar nas Ações Coletivas de um modo geral, já que há todo um Sistema Processual diferenciado, exigindo assim um conhecimento mais específico.

Desse modo, em face das finalidades da presente pesquisa, estes são os comentários e sugestões com vistas a obter uma maior efetividade na aplicação da Lei da Improbidade Administrativa, seja em termos de alterações administrativas, seja pela necessidade de algumas modificações legislativas.

Itaúna, 20 de julho de 2014.

Prof. Dr. Luiz Manoel Gomes Junior

Responsável Técnico

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Gustavo Milaré. *Poderes investigatórios do Ministério Público nas ações coletivas*. São Paulo: Atlas, 2010.
- ALVARENGA, Aristides Junqueira. Reflexões sobre improbidade administrativa no direito brasileiro. In: BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coord.). *Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BERTONCINI, Mateus. *Ato de improbidade administrativa: 15 anos da Lei 8.429/1992*. São Paulo: Ed. RT, 2007.
- BUSSAB, W.O.; MORETTIN, P.A. *Estatística Básica*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- CAPEZ, Fernando. *Limites constitucionais à lei de improbidade administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. A proteção dos direitos difusos através do compromisso de ajustamento de conduta previsto na lei que disciplina a ação civil pública. 9.º Congresso Nacional do Ministério Público, Salvador, "Livro de Teses", 1992.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Ação civil pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.
- COLOSIMO, E.A.; GIOLO, S.R. *Análise de sobrevivência aplicada*. São Paulo: Edgard Blucher, 2006.
- DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Dialética, 2012.
- DIDIER JR, Fredie; ZANETI Jr., Hermes. *Curso de direito processual civil*. 4. ed. Salvador: JusPodvm, 2013.
- DINAMARCO, Pedro da Silva. Requisitos para a procedência das ações de improbidade administrativa. In: BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coord.). *Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- FIGUEIREDO, Marcelo. *Probidade administrativa*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- _____. Ação de improbidade administrativa, suas peculiaridades e inovações. In: BUENO, SCARPINELLA, Cássio; PORTO FILHO, Pedro Paulo DE REZENDE (Coords.). *Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- GARBAY, Daniela. Comentários à Lei de Ação Civil Pública e Lei de Ação Popular. In: COSTA, Susana Henrique da (Coord.). São Paulo: Quartier Latin, 2006.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.
- GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo et al. *Comentários à lei de improbidade administrativa*. 3. ed. São Paulo: RT, 2014.
- GREENACRE, M.J. *Theory and applications of correspondence analysis*. London: Academic Press, 1993.
- HAIR, J.F.; BLACK, W.C.; BABIN, B.J. *Multivariate data analysis*. 7th ed. 2009.
- LEONEL, Ricardo Barros. Comentários à Lei da Ação Civil Pública e Lei da Ação Popular. In: COSTA, Susana Henrique da (Coord.). São Paulo: Quartier Latin, 2006.
- LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Comentários acerca da indisponibilidade liminar de bens prevista na Lei 8.429, de 1992. In: BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- _____. *Probidade administrativa*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MENDES, Gilmar Ferreira; WALD, Arnaldo. Ação civil pública. In: MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MINGOTI, S.A. *Análise de dados através de métodos de estatística multivariada: uma abordagem aplicada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de improbidade administrativa comentada*. São Paulo: Atlas, 2007.

_____; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JUNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público*. São Paulo: Atlas, 1998.

PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coords.). *Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais*. São Paulo: Malheiros, 2001.

REIS, E.A.; REIS, I.A. *Análise descritiva de dados: síntese numérica*. Instituto de Ciências Exatas – Departamento de Estatística – UFMG, Relatório Técnico RTP 02/2002 – Série Ensino. Disponível em: <ftp://ftp.est.ufmg.br/pub/rts/rte0202.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2014.

REZENDE FILHO, Pedro Paulo de. *Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

REZENDE FILHO, Pedro Paulo de (Coord.). *Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais*. São Paulo: Malheiros, 2001.

SANTOS, Carlos Frederico Brito dos. *Improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

SANTORIO, S.D. *Aplicações de técnicas de análise multivariada em experimentos agropecuários usando o software R*. Dissertação de Mestrado, ESALQ/USP, 2008.

SPIZCOVSKY, Celso. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Método, 2009.

TOLOSA FILHO, Benedicto de. *Comentários à lei de improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

ZUFELATO, Camilo. *Coisa julgada coletiva*. São Paulo: Saraiva, 2011.

APÊNDICE I

Instrumento de Coleta de dados

INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS PARA ANÁLISE DE AUTOS FINDOS

O instrumento de coleta de dados para a análise de autos findos foi elaborado com base na estrutura básica de uma ação de improbidade administrativa e suas diversas fases do procedimento.

I – IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

Número do Processo: _____

Objeto da ação: _____

Partes: _____

Vara de origem: _____

Comarca/Sessão judiciária: _____

Data de ajuizamento: ____/____/____

Data do Transito em Julgado: ____/____/____

- Resultado: Procedente;
 Improcedente;
 Parcialmente procedente;
 Exclusão de litisconsorte.

II – QUESTIONAMENTOS

- 1) Identificação do agente público:
 - Servidor público concursado;
 - Servidor público nomeado em comissão;
 - Não servidor.

- 2) Agente político
 - Chefe de executivo;
 - Ministro, Secretario;
 - Senador, Deputado, Vereador;
 - Magistrado;
 - Membro do Ministério Público;

- 3) Sujeito passivo
- Administração direta; Administração indireta; Entidade beneficiada;
- Autarquia;
- Fundação;
- Empresa pública;
- Sociedade de economia mista;
- 4) Fundamento da ação
- Estatuto da cidade – art. 52; Lei de improbidade;
- 5) Incide a Lei da Ficha Limpa?
- Sim; Não;
- 6) Representação para instauração de investigação foi dirigida a
- Autoridade administrativa;
- Ministério público;
- Rejeitada pela autoridade administrativa e posteriormente dirigida ao ministério publico.
- 7) Houve instauração de inquérito civil?
- Sim, com contraditório pleno;
- Sim, sem contraditório pleno;
- Não.
- 8) Defesa prévia
- Foi apresentada;
- Não foi apresentada;
- Foi apresentada e rejeitada;
- Foi apresentada e acolhida.
- 9) Petição inicial
- Recebida; Rejeitada.
- 10) Houve concessão de liminar?
- Sim; Não;
- 11) Houve reconhecimento de prescrição?

- Sim; Não;
- 12) Da rejeição da petição inicial ou julgamento de improcedência resultou caracterização do crime de denúncia caluniosa?
 Sim; Não;
- 13) Foi realizada prova pericial?
 Sim; Não;
- 14) Contestação
 Sim; Não;
- 15) Sentença
 Condenação com fundamento no art. 9º da LIA (marcar incisos I ao XII);
 Condenação com fundamento no art. 10º da LIA (marcar incisos I ao XV);
 Com dolo; Sem dolo.
 Condenação com fundamento no art. 11º da LIA (marcar incisos I ao VII);
 Condenação com fundamento no Estatuto da Cidade, art. 52;
 Improcedência de todos os pedidos.
- 16) Qual o tempo transcorrido entre a propositura da ação e a citação?
 Meses
- 17) Qual o tempo transcorrido entre a propositura da ação e o trânsito em julgado?
 Meses
- 18) Decisões revertidas ou alteradas
 Decisão de primeira instância prevaleceu, sem interposição de recurso;
 Houve interposição de recursos, com provimento negado;
 Decisão de procedência reformada em segunda instância;
 Decisão reformada no Superior Tribunal de Justiça;
 Decisão reformada no Supremo Tribunal Federal;

- 19) Recursos utilizados pelo autor (apontar quantidade):
- Agravo de instrumento;
 - Agravo interno;
 - Embargos de declaração;
 - Agravo retido;
 - Apelação;
 - Recurso Especial;
 - Recurso Extraordinário;
 - Embargos Infringentes;
 - Embargos de Divergência;
- 20) Recursos utilizados pelos réus (apontar quantidade e, no caso de terem advogados diferentes, somar os recursos de todos os réus) Agravo de instrumento;
- Agravo interno;
 - Embargos de declaração;
 - Agravo retido;
 - Apelação;
 - Recurso Especial;
 - Recurso Extraordinário;
 - Embargos Infringentes;
 - Embargos de Divergência;
- 21) O processo chegou a ficar paralisado ou suspenso?
- Não;
 - Sim, houve suspensão em razão de recurso(s) com efeito suspensivo;
 - Sim, houve suspensão em razão da propositura de ação prejudicial;
 - Sim, há intervalos no processo, sem que haja a identificação de causa de suspensão.
- 22) Acórdão originário do STF e STJ
- Recurso não conhecido;
 - Condenação com fundamento no art. 9º da LIA (marcar incisos I ao XII);
 - Condenação com fundamento no art. 10º da LIA (marcar incisos I ao XV);
 - Com dolo; Sem dolo.
 - Condenação com fundamento no art. 11 da LIA (marcar incisos I ao VII);
 - Condenação com fundamento no Estatuto da Cidade, art. 52;
 - Improcedência de todos os pedidos;
 - Não houve interposição de recursos aos tribunais superiores

- 23) Acórdão de segundo grau
- Recurso não conhecido
 - Condenação com fundamento no art. 9º da LIA (marcar incisos I ao XII);
 - Condenação com fundamento no art. 10º da LIA (marcar incisos I ao XV);
 - Com dolo; Sem dolo.
 - Condenação com fundamento no art. 11 da LIA (marcar incisos I ao VII);
 - Condenação com fundamento no Estatuto da Cidade, art. 52.
 - Improcedência de todos os pedidos
- 24) Caso identifique-se demora entre juntada e protocolo de petição, indicar em média o número de meses e/ou dias: _____
- 25) Houve cumulação de sanção penal, civil ou administrativa, com os incisos do artigo 12º, LIA?
- Sim; Não.
- 26) Houve decisão cautelar de indisponibilidade de bens?
- Sim; Não.
- 27) Houve sequestro de bens?
- Sim; Não.
- 28) Houve perda de função pública?
- Sim; Não.
- 29) Houve suspensão dos direitos políticos?
- Não; Sim, por quantos anos?
- 30) Houve efetivo ressarcimento?
- Sim, total; Sim, parcial; Não.
- 31) Prerrogativa de foro:
- Sim; Não.
- 32) Segredo de Justiça:
- Sim; Não.

www.cnj.jus.br