Poder Judiciário

Justiça Pesquisa

SUMÁRIO EXECUTIVO

Lei de Improbidade Administrativa

Obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade

CNJ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

CNJ

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
Emmanoel Campelo de Souza Pereira
Fabiano Augusto Martins Silveira
Secretário-Geral Fabrício 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

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca do Conselho Nacional de Justiça

Sumário

Apresentação 5

1
Introdução 9

2
Metodologia 13

3
Resultados da pesquisa 17
3.1 Perfil das ações de improbidade no país 17
3.2 Pesquisa de campo nos tribunais – análise dos dados 21

4
Conclusões – propostas apresentadas com base nos resultados obtidos 31
4.1 Modificações em termos de procedimentos 31
4.2 Modificações em termos de legais 32
4.2.1 As Varas Especializadas para a tramitação de Ações de Improbidade Administrativa 32
4.2.2 A previsão de atos de improbidade administrativa na legislação esparsa 32
4.2.3 Incidência da Lei da Ficha Limpa 33
4.2.4 Utilização do Inquérito Civil – relevância do instituto 35
4.2.5 A defesa preliminar – necessidade da sua extinção ou de uma readequação 36
4.2.6 Deferimento de liminar inicial 38
4.2.7 Realização da Prova Pericial 38
4.2.8 Efetivo ressarcimento 38

5
Objetivos da pesquisa e resultados 39

REFERÊNCIAS 41

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 1013. O resultado da pesquisa, nesta etapa, traz a análise dos dados coletados junto aos processos referidos e indicados no relatório de pesquisa sumariado nesta fase.

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, 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 atores 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 sumário está dividido em cinco 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.

1 Introdução

O Projeto de Pesquisa sobre a **Lei de Improbidade Administrativa: entraves à efetividade e 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, a 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. 8429, de 2 de junho de 1992 regulamentou o dispositivo constitucional, em pauta, representando para o ordenamento jurídico pátrio e para a sociedade, sendo uma 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 02 de junho 22 anos de vigência, passados sem comemoração e enfrentando perquirições expressas pelos debates jurídicos, análises doutrinárias e jurisprudenciais, referentes ao conjunto da obra, e, de forma específica os entraves à efetividade e combate aos atos de improbidade.

A pesquisa teve por objetivo fundamental a realização de investigação empírica projetada no contexto prático-jurídico da temática nuclear, em forma de diagnóstico, focando o enfrentamento da análise crítica das causas e efeitos decorrentes da aplicação da **Lei de Improbidade Administrativa** e consequentes obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade.

Em prosseguimento, a investigação teve por meta contribuir com o escopo do CNJ "na realização de análise e diagnóstico dos problemas estruturais e conjunturais dos diversos segmentos do Poder Judiciário, e fornecer subsídios técnicos para a formulação de políticas judiciárias", dotando 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 pela para investigação. 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, em favor da eticidade e moralidade da administração publica e de uma ordem jurídica justa.

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 o combate aos atos de improbidade.

2 Metodologia

A pesquisa foi realizada considerando a investigação em duas dimensões. Foram feitos levantamentos de dados teóricos, analises do sistema legal aplicável e investigação empírica: a) sistematização dos dados que seriam colhidos; b) sua validação pela equipe de pesquisadores, com a anuência do CNJ; c) verificação dos questionamentos que seriam realizados e sua vinculação com os objetivos da pesquisa.

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. 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) e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), sendo que o recorte temporal limitou a coleta de dados das ações com transitado 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 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 mereceu destaque foi a quantidade de Câmara de Direito Público, produzindo assim 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 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 comarcar, 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-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 04 (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 acerca da operacionalização, por meio da análise de Autos Findos pesquisados no espaço temporal demarcado.

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 levantadas de acordo com um questionário estruturado, elaborado previamente por uma equipe especializada da áreas jurídicas e estatísticas.

A escolha do processo a ser estudado foi realizada de forma aleatória, mediante a disponibilização por cada tribunal, responsável pela seleção ante o critério estabelecido (**Ações de Improbidade Administrativas com decisões transitadas em julgado no período de 2010 a 2013**). Já no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça, a escolha foi feita por meio da verificação no banco de dados das ações já digitalizadas em sua íntegra. Para a inserção dos dados, foi elaborado um formulário utilizando o Google Docs. 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 para 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 verificar as informações e inserir novamente os dados com as correções pertinentes.

Para a realização da análise estatística dos dados, com o intuito de responder as principais questões, foram aplicadas as seguintes técnicas: Análise Descritiva por meio da apresentação de tabelas e gráficos que permitiram ilustrar os dados (MORETTIN, P.A.; BUSSAB, W.O., 2002)[1]; 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.; GIOLO, S.R., 2006)[2] 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)[3]. Os dados foram analisados por meio da utilização 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.

1 MORETTIN, P.A.; BUSSAB, W.O. *Estatística Básica*. Editora Saraiva, São Paulo, 2002.

2 COLOSIMO, E.A.; GIOLO, S.R. *Análise de Sobrevivência Aplicada*. Editor Edgard Blucher. São Paulo, 2006.

3 HAIR, J.F.; BLACK, W.C.; BABIN, B.J. *Multivariate Data Analysis*. 7th Edition, 2009.

3 Resultados da pesquisa

Neste resumo executivo, a apresentação dos resultados da pesquisa será realizada em dois tópicos a saber: pesquisa com base no Cadastro Nacional de Improbidade Administrativa, fornecida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a segunda pesquisa de campo nos Tribunais de Justiça.

3.1 Perfil das ações de improbidade no país

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

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

Tabela 1: Distribuição dos cargos públicos

Cargo Público	Freq.	Porc.
Prefeito	2.528	30,89%
Ex-Prefeito	220	2,69%
Vice-Prefeito	61	0,75%
Outros Servidores	2.719	33,23%
Sem resposta	2.655	32,45%
Total	**8.183**	**100,00%**

No cadastro ainda foram apontados o tipo de órgão, tendo sido observado que 83,38% foram nas Varas Estaduais e 16,60% nas Varas Federais. Ainda de acordo com o cadastro, grande parte dos processos teve como parte a pessoa física (93,35%).

Ainda de acordo com Tabela 2, mais de 78% dos processos foram movidos contra pessoas do sexo masculino, sendo que 9% não indicaram a resposta. Além disso, 71% dos processos foram movidos contra Agentes Públicos e 29% não são Agentes Públicos.

Tabela 2: 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%**

Foi observado que deste 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, entrou em outra fase de decréscimo no período restante. Estes resultados são ilustrados também na Figura 1.

Figura 1: 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 3.

Tabela 3: Número e porcentagem de agentes condenados por ocorrência

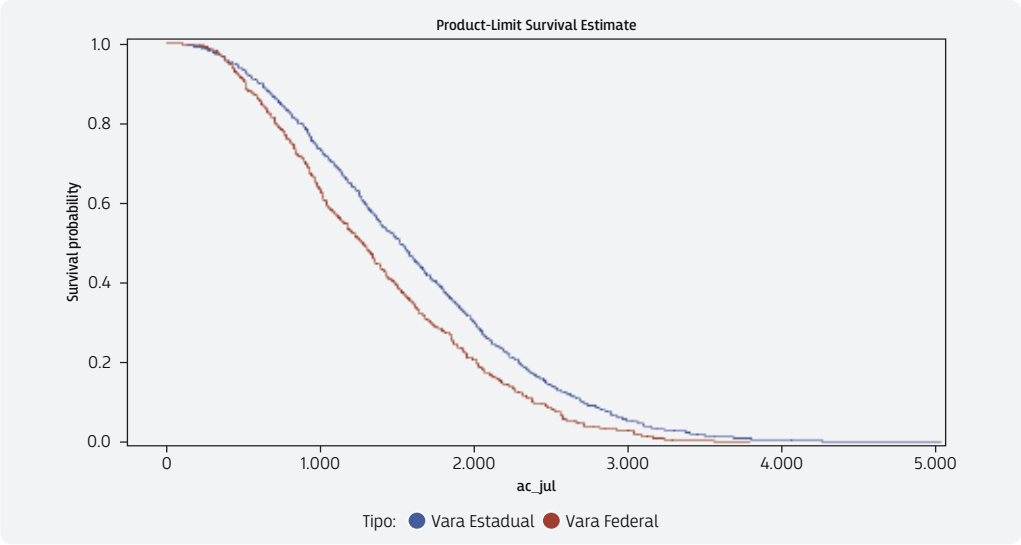
Ocorrência	Freq.	Porc.
Perda da Função	2.069	25,28%
Suspensão	4.957	60,58%
Proibição	5.208	63,64%
Justiça Comum	2.949	36,04%
Inelegibilidade	135	1,65%
Total	**8.183**	**100,00%**

Com relação ao tempo decorrido (em dias) entre a data de ajuizamento da ação e o julgamento, foi observado a média de 1.548,63 dias (4,24 anos) com um desvio padrão de 8,93 dias. Foi realizada ainda 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 1586 dias para na Vara Estadual e de 1361 dias na Vara Federal (Tabela 4). 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 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. Observa-se ainda pela Figura 2 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 4: 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 4: 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, observa-se novamente que se o tipo de Figurante no polo passivo 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 1.703 na Pessoa jurídica e de 1.537 dias quando a Pessoa é Física. Esta diferença foi significativa (teste de log-rank = 13,20 e valor p = 0,0003).

Com relação ao fato de ser Agente Público ou não, 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 1479,30 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).

Síntese:

De forma geral, pode-se observar que de todos os processos registrados, pelo menos um terço são 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 foi de 4,24 anos. No caso de comparações, 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.

3.2 Pesquisa de campo nos tribunais – análise dos dados

Como instrumento de coleta de dados a ser utilizado 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 Conselho Nacional de Justiça.

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.

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 este planejamento, foram coletados dados de 132 processos junto aos tribunais indicados. O quantitativo é apresentado na Tabela 4.

Tabela 4: 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%**

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 5: 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**

Observou-se ainda que 64,71% dos processos coletados no TJ-MT e 65,22% dos processos do TRF4 tiverem os pedidos julgados improcedentes (incluídos aqui as extinções sem resolução do mérito), enquanto em 40,74% dos processos julgados no STJ as postulações forma consideradas procedentes.

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. O tempo médio entre a data do ajuizamento do processo e a data da redistribuição foi de 1830,33 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 desta forma que após a redistribuição, o tempo até o trânsito em julgado está entre os mais baixos entre os tribunais. Desta forma, neste TJ se contabilizarmos o tempo entre a data do ajuizamento e do trânsito em julgado, o tempo médio de tramitação foi de 3089,05 dias.

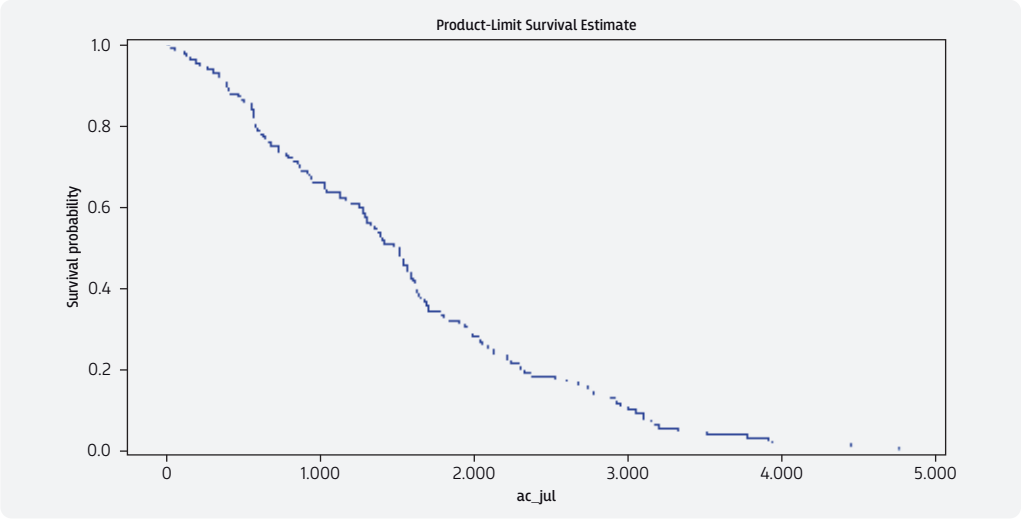
Tabela 6: Tempo médio e desvio padrão para o tempo (em dias) entre a data do ajuizamento e trânsito em julgado por Tribunal de Justiça

Tribunal de Justiça	Tempo médio	Desvio Padrão
TJPA	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**

Na Figura 5 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

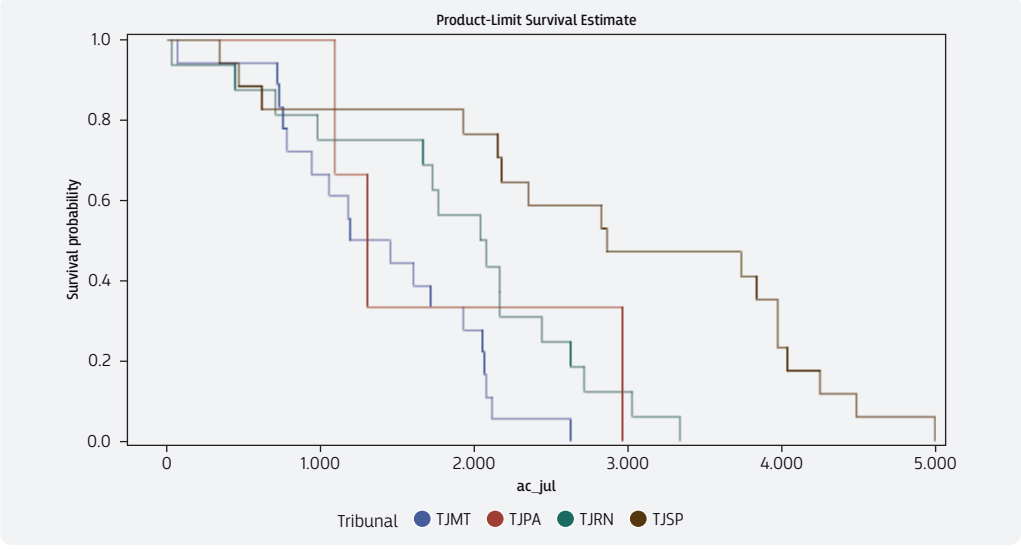
demore mais que 2000 dias entre a data do ajuizamento e do trânsito em julgado é de aproximadamente 0,35.

Figura 5: Gráfico de Kaplan-Meier – tempo entre a data do ajuizamento e do trânsito em julgado



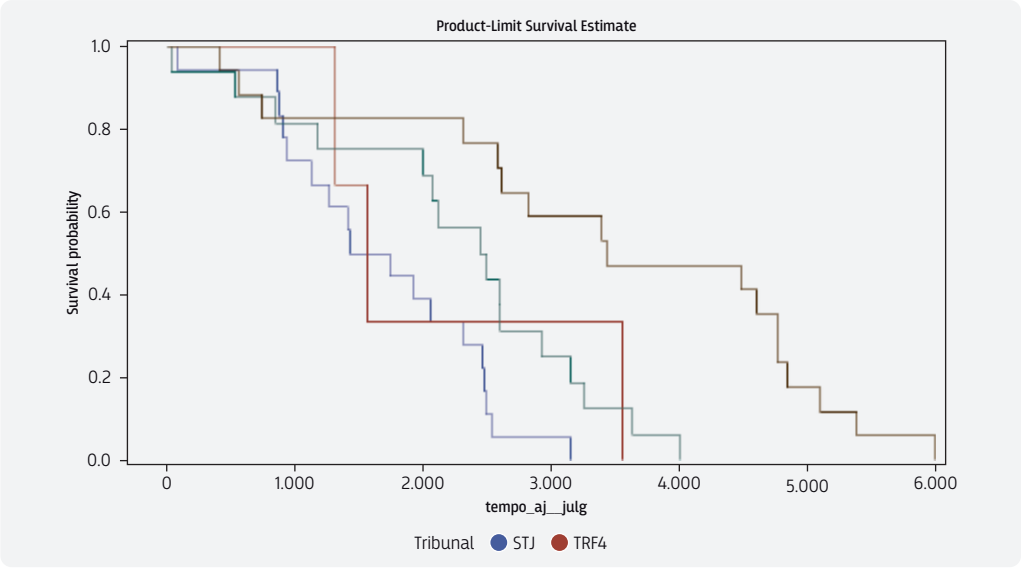
Por meio da Figura 6, pode-se observar que os processos do TJRN de fato levam menos tempo para serem julgado.

Figura 6: Gráfico de Kaplan-Meier – tempo entre a data do ajuizamento e do trânsito em julgado, considerando os TJMT, TJRN, TJPA e TJSP.



A Figura 7 nos permite fazer a comparação entre o tempo dos processos no STJ e no TRF4. Desta forma, pode-se observar que os processos julgados no TRF4 o tempo é menor.

Figura 7: Gráfico de Kaplan-Meier – tempo entre a data do ajuizamento e do trânsito em julgado no STF e TRF4.



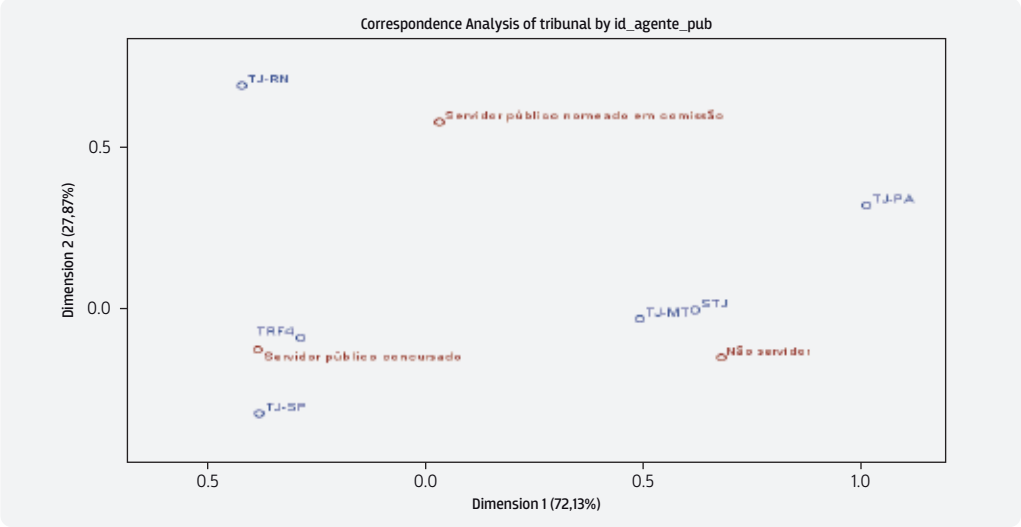
No STJ e TJMT em mais da metade dos feitos há o envolvimento de "não servidores", enquanto no TJSP e TRF4, são de "servidor público concursado" e no TJRN, os agentes públicos são servidores públicos concursados e aqueles nomeados em comissão. No entanto, entre os Tribunais de Justiça, o maior percentual de servidor público nomeado em comissão foi observado no TJRN.

Tabela 7: 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)**

Para ilustrar a associação entre o Tribunal e o agente Público, na Figura 8 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 com "Servidor Público nomeado em comissão". Podemos interpretar estes resultados da seguinte forma: os agentes públicos julgados no TRF4 e TJ-SP 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 TJPA apresentou característica diferente das demais, não se associando a nenhum dos grupos.

Figura 8: Gráfico de análise de correspondência entre o tribunal de justiça e agente público na ação



Neste resumo executivo, serão apresentados alguns pontos importantes captados pela pesquisa. Os principais resultados foram:

» 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.

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

» Com relação à legitimidade ativa por Tribunal, observa-se que em 74,02%, os processos foram iniciados pelo Ministério Público. Aqui há a confirmação de que

maioria expressiva das Ações de Improbidade Administrativa são ajuizadas pelo Ministério Público.

» 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.

» Foi observado ainda que em quase 60% dos processos foi apresentada a defesa prévia e em 24,22% não foi apresentada. No STJ e TJMT, observa-se que o percentual de processos em que foram apresentadas as defesas prévias e rejeitadas, está em torno de 26%.

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

» Afasta-se a alegação de que há abuso no pedido de liminares neste tipo de ação, considerando-se que houve concessão de liminares em 21,09% dos processos. O maior percentual de pedido de liminares foi observado no STJ, com 34,38% dos processos.

» 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.

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

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

» Pode-se observar que no total, em 26% dos processos a decisão de primeira instância prevaleceu sem interposição de recurso. No TJMT, em 8 processos analisados prevaleceu a decisão de primeira instância sem interposição de recurso.

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

» 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.

» 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 8: 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%						

» Observa-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 TJ-RN demoram menos tempo para ser julgados.

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

» Com relação aos Acórdão 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.

» 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 TJ-SP no sentido de agravamento das penas aplicadas em 1º grau.

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

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

» 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.

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

» O ressarcimento (total) foi observado em 4,00% dos processos e o 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;

- A prerrogativa de foro foi observada em 07 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 frente ao 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).
- O segredo de justiça foi observado em somente 8 processos, representando 6,30%, tendo sido observado o maior percentual no TJRN, com 18,75% dos processos.
- Deste modo, há ampla publicidade neste tipo de processo, na linha determinada pela Constituição Federal. A publicidade é a regra.
- 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.

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 frente ao 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 verificou atrasados específicos ou demora além do razoável para a prolação de decisões.

4 Conclusões – propostas apresentadas com base nos resultados obtidos

4.1 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 Civis Públicas** ou **Ações Civis 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 à mesma, sendo apenas uma praxe secular por parte dos operadores do direito.

Contudo, a falta de uma uniformização torna inviável um controle e 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.

4.2 Modificações em termos de legais

4.2.1 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 redistribuições 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, o mesmo 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.

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.

4.2.2 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 no 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 invocado o art. 52, do Estatuto da Cidade.

Deste modo, 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. 8.429/92.

4.2.3 Incidência da Lei da Ficha Limpa

Não pode ser ignorado que foi realmente surpreendente a aprovação da Lei Complementar n. 135/2010, que 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. 64/1990, 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 § 9.º 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. Deste modo, 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. 1.º 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 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 pelos 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.

Mas 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 10º (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 incidirá 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.[4]

---

4 Discordando da nossa posição, entendendo que necessária à dupla condenação: Marino Pazzaglini 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. Constou 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.

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: TJ-SP (53,33%), STJ (48,15%) e TRF4 (14,89%).

4.2.4 Utilização do Inquérito Civil – relevância do instituto

Nos termos do art. 8º, §1º, da Lei n. 7.347/1985, poderá o Ministério Público instaurar Inquérito Civil.[5] 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 Tucci[6] 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".

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 Camargo[7], "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, temos que o Inquérito Civil não possui natureza jurisdicional, já que será instaurado, exclusivamente, pelo Ministério Público, sem atuação do Poder Judiciário.

---

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

6 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 Jurídico 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.

7 Inquérito Civil: dez anos de um instrumento de cidadania. In: *Ação Civil Pública: reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação*. coord. Edis Milaré. São Paulo: RT, 1995, p. 64.

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.

4.2.5 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 (trinta) dias da efetivação da medida cautelar. [...]. § 7.º 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 (quinze) 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 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 – AgIn. 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 as 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, § 1.º, 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 duas notificação/citação, atrasando em muito a marcha processual.

c) apesar do percentual de rejeição das inicial (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.

4.2.6 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.

4.2.7 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.

4.2.8 Efetivo ressarcimento

Em termos de efetividade da decisão, com o ressarcimento dos danos causados, verificou-se uma 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).

5 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 a estrutura 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 Tribunal de Justiça de São Paulo, 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 apontadas 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 paralização dos mesmos. 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 Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça 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 a existência de prerrogativa de foro no tipo de demanda pesquisada.

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.

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).

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

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, Arnoldo. 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 a atuais. São Paulo: Malheiros, 2001.

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

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

SPITZCOVSKY, 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.

Relatório na íntegra disponível em:
www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias