



PARTE I

STJ em números: improbidade administrativa

Pesquisa analisa o perfil decisório do Superior Tribunal de Justiça em ações de improbidade administrativa

RAFAEL ARARIPE CARNEIRO

06/06/2020 08:08

Atualizado em 19/06/2020 às 18:11



Vista externa da entrada principal do STJ. Foto: Luís Dantas/Wikimedia Commons

Hoje iniciamos uma série de publicações inéditas que apresentarão detalhadamente os resultados de pesquisa empírica realizada sobre o perfil decisório do Superior Tribunal de Justiça em ações de improbidade administrativa. Durante dois anos os pesquisadores do Grupo de Improbidade Administrativa do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP)^[1] criaram e interpretaram ampla base de dados com informações detalhadas de mais de 700 julgamentos do STJ entre os anos de 2005 e 2018.

Esses dados permitem responder empiricamente a variadas e antigas indagações: o STJ, responsável pela uniformização da interpretação da legislação infraconstitucional, é em si um tribunal uniforme? Qual de suas turmas tende a condenar mais? O sucesso da parte varia muito a depender do Relator, mesmo em julgamentos colegiados? Existe algum critério lógico na aplicação das sanções por improbidade administrativa?



RISCO POLÍTICO

**Newsletter do analista-chefe Fábio Zambeli
antecipa o que vai acontecer em Brasília**

Com o JOTA, as decisões do poder não te surpreendem

CLIQUE PARA SABER MAIS

Com a série *STJ em Números: Improbidade Administrativa*, desejamos convidar professores, magistrados, advogados, promotores, gestores públicos e acadêmicos para participar de amplo debate sobre a interpretação da Lei de Improbidade Administrativa. Objetivamos, ainda, incentivar novos estudos empíricos acerca do Superior Tribunal de Justiça diante da sua relevância no Judiciário brasileiro. Uma excelente leitura!

Por que pesquisar o STJ?

O Superior Tribunal de Justiça é o segundo tribunal mais importante do Brasil. Criado pela Constituição Federal de 1988, é a última instância do Poder Judiciário para a interpretação da legislação infraconstitucional em todas as demandas

advindas das justiças comum estadual e federal, além dos Tribunais de Justiça Militar dos estados.

Segundo o relatório Justiça em Números 2019 do CNJ^[2], o primeiro grau do Poder Judiciário está estruturado atualmente em 14.877 unidades judiciárias. Dessas, 8.348 varas da justiça estadual, 773 varas da justiça federal e 13 auditorias militares estaduais. Isso significa dizer que mais de 60% das unidades judiciárias de primeiro grau existentes no Brasil estão no âmbito da hierarquia do STJ.

Com a Reforma do Poder Judiciário realizada pela Emenda Constitucional nº 45/2004 e o advento dos institutos da repercussão geral e da súmula vinculante, o acesso ao Supremo Tribunal Federal ficou mais restrito, dando ao Superior Tribunal de Justiça, na prática, a última palavra em milhões de ações judiciais sobre licitações, contratos administrativos, falências, recuperação judicial, direito do consumidor, direito de família.

De acordo com Relatório Estatístico do STJ^[3], no ano de 2019 o Tribunal recebeu 384.900 processos novos, o que representou um crescimento de 11,1% em relação ao ano anterior. A Corte tem média de expansão de 4,7% ao ano desde 2013, o que equivale a 32.075 processos novos recebidos por mês ou 1.467 casos novos recebidos por dia útil por ano. No último ano os ministros julgaram mais de 500 mil processos, isto é, 1.402 julgamentos por dia ou 58 por hora. Trabalham no STJ 2.900 servidores e 2.185 auxiliares.

Dos 33 ministros que integram o Tribunal, um deles também ocupa a importante função de corregedor-nacional de Justiça e outros quatro compõem o Tribunal Superior Eleitoral, sendo um na condição de corregedor-geral da Justiça Eleitoral. Vários ministros do STJ vieram a se tornar juízes do Supremo Tribunal Federal: Teori Zavascki, Luiz Fux, Menezes Direito, Ilmar Galvão e Carlos Velloso, apenas para mencionar os últimos. Dos oito membros mais recentemente nomeados para o Supremo Tribunal Federal, três vieram diretamente do STJ.

Não há dúvidas, portanto, que o Superior Tribunal de Justiça é um dos mais importantes *players* jurídico, econômico, social e político do país.

Por que pesquisar improbidade administrativa?

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) integra o importante microssistema normativo de combate à corrupção e controle da Administração Pública. É uma relevante ferramenta de proteção da moralidade administrativa e aprimoramento da gestão pública brasileira.

O tema improbidade administrativa figura entre os dez maiores assuntos do acervo do Superior Tribunal de Justiça, com 4.037 processos. Quando considerados os órgãos do STJ que julgam matérias de direito público (1ª Seção e 1ª e 2ª Turmas), a improbidade administrativa está na segunda colocação dos principais assuntos, com 3.347 processos.^[4] Uma rápida busca no repositório de jurisprudência do STJ encontra mais de 4.800 acórdãos e 37 mil decisões monocráticas sobre “improbidade administrativa”.

Passados 28 anos de vigência, a Lei de Improbidade Administrativa ainda hoje é alvo de críticas. O próprio conteúdo jurídico da expressão improbidade administrativa é incerto e faltam dados empíricos sobre a aplicação do diploma. O Supremo Tribunal Federal, em voto do ministro Dias Toffoli (RE nº 656.558), reconheceu que “é fato que a expressão ato de improbidade traz em si um sentido amplo, genérico, o que dificulta a determinação, *a priori*, dessa espécie de ato”.

Vozes respeitadas como a de Gilson Dipp^[5], ministro aposentado do STJ, ressaltam a falta de parâmetros, na lei e na jurisprudência, para a dosimetria das sanções por improbidade administrativa, o que pode resultar em baixa punição para casos graves e penalidades excessivas em situações de baixa lesividade.

Essa preocupação foi destacada em estudo realizado pela FGV e Transparência Internacional sobre novas medidas contra a corrupção, quando se afirmou: “outro ponto que sempre gerou insegurança no juízo de dosimetria das sanções aplicadas na improbidade administrativa foi a ausência de parâmetros claros e seguros para o juiz se guiar”^[6].

O STJ até tem precedente em que defende que “as sanções de perda do cargo e/ou função pública, assim como a de suspensão dos direitos políticos constituem as mais drásticas das penalidades estabelecidas na Lei de Improbidade Administrativa, devendo, por isso, serem aplicadas apenas em casos graves, sempre levando em conta a extensão do dano” (AREsp 1.013.434, relator ministro Og Fernandes, DJe 31/3/2017), mas não se tem conhecimento sobre a adoção quantitativa desse critério nos julgamentos da Corte.

Além disso, a tramitação das ações de improbidade administrativa é bastante lenta. No ano de 2018, o CNJ estabeleceu cinco metas para o STJ, das quais a Meta 4 foi identificar e julgar, até 31 de dezembro de 2019, ao menos 90% das ações de improbidade administrativa e crimes contra a Administração Pública distribuídas em 2016 e 85% dessas ações distribuídas em 2017.

O resultado foi atingido apenas parcialmente: o tribunal conseguiu jogar 86,9% das ações distribuídas até o final de 2016 e 99% das demandas distribuídas em 2017^[7]. Pouco se sabe, entretanto, sobre quais os motivos (tribunal de origem, valor da causa, ato imputado, existência de condenação) que geraram lentidão no trâmite das ações de improbidade administrativa.

As ações de improbidade administrativa ainda pecam no quesito ressarcimento aos cofres públicos. Não que esse seja o objetivo principal dessas demandas pois, como ensinava Teori Zavascki, “o ponto de referência, aqui, já não é o de preservar ou recompor o patrimônio público ou os atos da administração (objetivo primordial da ação civil pública e da ação popular), mas sim, fundamentalmente, o de punir os responsáveis por atos de improbidade”.

De qualquer maneira, as condenações por enriquecimento ilícito e lesão ao erário deveriam ter como consequência natural a recomposição do patrimônio público. O estudo da FGV e Transparência Internacional mencionado acima reservou bloco específico de propostas para o aprimoramento da resposta do Estado no âmbito da improbidade administrativa, em que se ressaltou que “muitos magistrados deixam de aplicar o ressarcimento ou a perda de bens e valores, quando era para ser aplicado”.^[8] Dados que identifiquem as características das ações de improbidade administrativa que geram retorno financeiro estatal são, portanto, muito bem-vindos.

Há também questões de direito processual bastante controvertidas. O STJ consolidou o entendimento de que “a presença de indícios de cometimento de atos ímprobos autoriza o recebimento fundamentado da petição inicial nos termos do artigo 17, parágrafos 7º, 8º e 9º, da Lei 8.429/92, devendo prevalecer, no juízo preliminar, o princípio do *in dubio pro societate*”, mas não existem informações empíricas sobre os critérios para o recebimento das ações de improbidade administrativa.

Enfim, tem-se uma gama de dúvidas a respeito da interpretação da Lei de Improbidade Administrativa que podem ser esclarecidas a partir dos dados inéditos produzidos na pesquisa que vamos a apresentar. Os temas são complexos e não serão esgotados aqui, porém, as informações colhidas permitem inferências a partir dos padrões decisórios identificados que podem auxiliar no aperfeiçoamento da aplicação da Lei nº 8.429/92.

Os resultados da pesquisa podem ainda subsidiar o Congresso Nacional no processo legislativo de alteração da Lei de Improbidade Administrativa, considerando que tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 10.887/2018, de autoria do deputado Federal Roberto de Lucena, que analisa um

conjunto de propostas apresentadas por Comissão de notáveis juristas, sob a presidência do ministro Mauro Campbell do STJ. A Comissão Especial é presidida pelo deputado Federal Tadeu Alencar e o relator do projeto é o deputado federal Carlos Zarattini.

Por que pesquisa empírica?

A pesquisa empírica relaciona-se com um modelo de ciência cujas proposições podem ser verificadas com base na experiência. Busca-se, assim, que os enunciados sejam construídos a partir de permanente validação com a empiria, e não com base em modelo teórico-dedutivo.

O STJ publica anualmente um Relatório Estatístico com dados quantitativos gerais sobre os processos recebidos e julgados, a duração dos processos, o trâmite processual dos ministros e órgãos julgadores. Faltam, contudo, estatísticas a respeito do perfil decisório do tribunal, suas turmas e ministros, em cada um dos variados temas a ele submetidos, como forma de melhor conhecê-lo.

Metodologia da pesquisa

A pesquisa foi estruturada em três grandes etapas:

1. Seleção dos julgados

Inicialmente foram identificados todos os acórdãos (julgamentos colegiados) sobre improbidade administrativa no campo de pesquisa livre da **jurisprudência do STJ**. Não foram consideradas as decisões monocráticas, já que o objetivo da pesquisa é retratar o perfil decisório da Corte.

O período de julgamento aplicado foi de 1º de janeiro de 2005 a 27 de julho de 2018, quando a pesquisa se iniciou. Esse longo intervalo temporal permite analisar de forma mais abrangente o perfil decisório do STJ, considerando que não houve relevante alteração na Lei de Improbidade Administrativa no período. O resultado inicial gerou 4.153 acórdãos.

Decidiu-se então limitar a pesquisa a um mesmo grupo de agentes públicos que fosse bastante representativo. O recorte na classe dos prefeitos justificou-se por abarcar gestores com funções similares, porém que vivenciem realidades político-administrativas bastante diversas nos municípios espalhados em todo o país.

Nesse diapasão, foram selecionados todos os acórdãos que continham os argumentos “improbidade administrativa” e “prefeito” nas ementas, gerando 796 resultados. Em seguida, foram excluídas as ações criminais e conflitos de competência, restando 721 acórdãos, o que corresponde à amostra relevante de mais de 17% do total de julgados inicialmente identificados.

2) Catalogação dos dados

Nessa etapa, os pesquisadores utilizaram a plataforma “Formulários Google” e criaram diversos campos de informação que posteriormente foram cruzados e interpretados, gerando assim uma enorme quantidade de dados que podem ser trabalhados.

Os campos de informação dizem respeito à classe processual, número identificador e estado de origem, relator, órgão julgador, data de autuação do processo na primeira instância, data de autuação do recurso/incidente no STJ, data de julgamento do recurso/incidente, polos ativo e passivo da ação originária e do recurso/incidente, formação do julgamento (se unânime ou por maioria), teses jurídicas vencida/vencedora, sanções aplicadas pelo Tribunal de Justiça/Tribunal Regional Federal, alteração do julgado originário pelo STJ (se houve reforma ou não), dispositivo do acórdão, valor da causa. Todos os acórdãos foram analisados manualmente diante da precisão das informações que se desejava identificar.

3) Interpretação dos dados

Por fim, os pesquisadores interpretaram os resultados obtidos e os confrontaram com as mais variadas correntes doutrinárias e jurisprudenciais. Também foram organizados simpósios e seminários para discutir os dados empíricos encontrados.

1ª parte

As súmulas no STJ: existe parâmetro?

Uma curiosidade inicial que ensejou a realização da pesquisa foi identificar o comportamento decisório das turmas e ministros do STJ na aplicação das súmulas que impedem o conhecimento dos recursos submetidos ao tribunal.

Como se sabe, uma das maiores causas de rejeição recursal decorre da denominada jurisprudência defensiva, que funciona como diques de contenção e não permite aos recursos ultrapassar o juízo de admissibilidade.

Nesse contexto, dados empíricos sobre o exercício do juízo de admissibilidade recursal efetivamente praticado nos casos concretos oferece a oportunidade de colaborar com o esforço de sistematização da aplicação das normas.

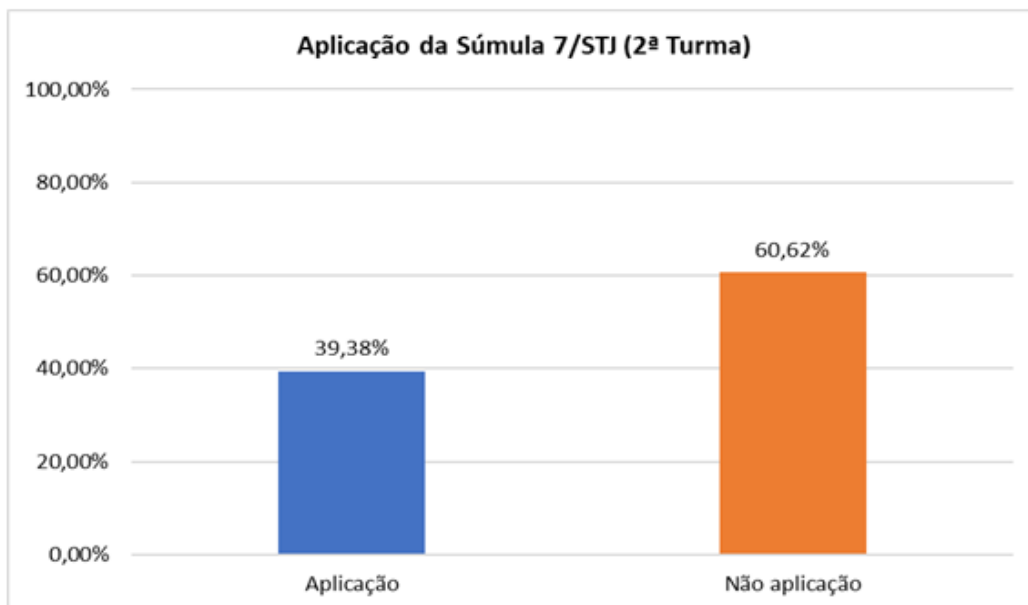
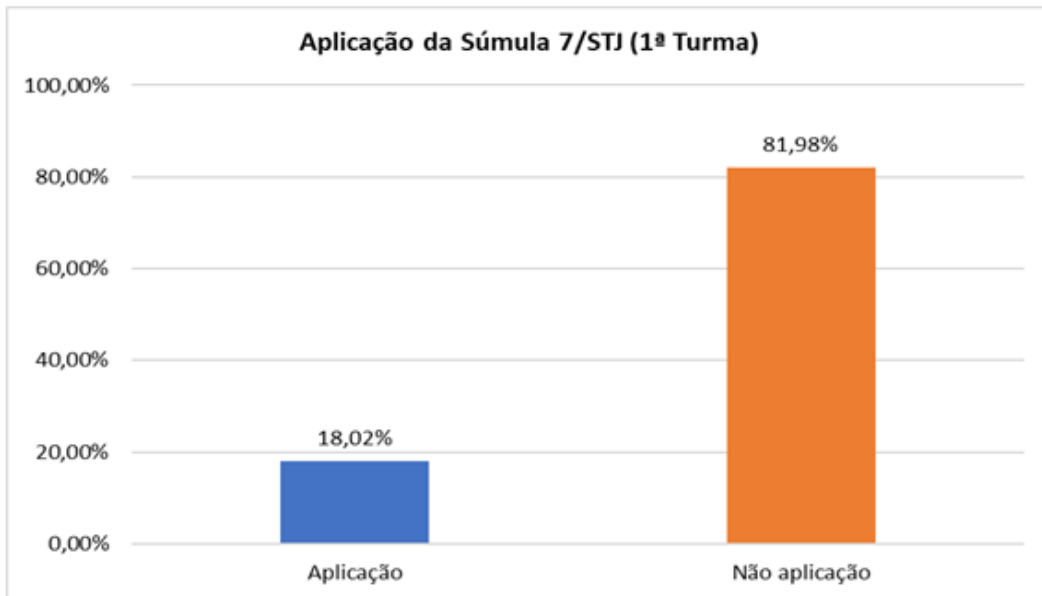
Os óbices mais frequentes ao conhecimento de recursos interpostos em ações de improbidade administrativas são as Súmulas 7/STJ e 284/STF. Em 216 dos 721 acórdãos pesquisados foi aplicada a Súmula 7/STJ (30% do total). A Súmula 284/STF apareceu 48 vezes (6,65% do total).

As duas súmulas foram aplicadas conjuntamente em 23 acórdãos. A Súmula 7/STJ estabelece que “a pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial” e a Súmula 284/STF, aplicável por analogia pelo STJ, dispõe que “é inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia”.

O STJ é dividido em três seções especializadas, cada uma composta por duas turmas, e cada turma é integrada por cinco Ministros. A Primeira Seção, dividida na Primeira e Segunda Turmas, é competente para julgar as ações por improbidade administrativa.^[9]Essas foram as turmas analisadas pela pesquisa.

A Primeira Turma é integrada pelos ministros Benedito Gonçalves (desde 2008), Napoleão Nunes Maia Filho (desde 2011), Sérgio Kukina (desde 2013), Regina Helena Costa (desde 2014) e Gurgel de Faria (desde 2016). A composição da Segunda Turma é a seguinte: Herman Benjamin (desde 2006), Mauro Campbell Marques (desde 2008), Assusete Magalhães (desde 2014), Og Fernandes (desde 2016) e Francisco Falcão (desde 2016).

Os gráficos abaixo ilustram a aplicação da Súmula 7/STJ nos julgamentos colegiados da Primeira e Segunda Turmas:

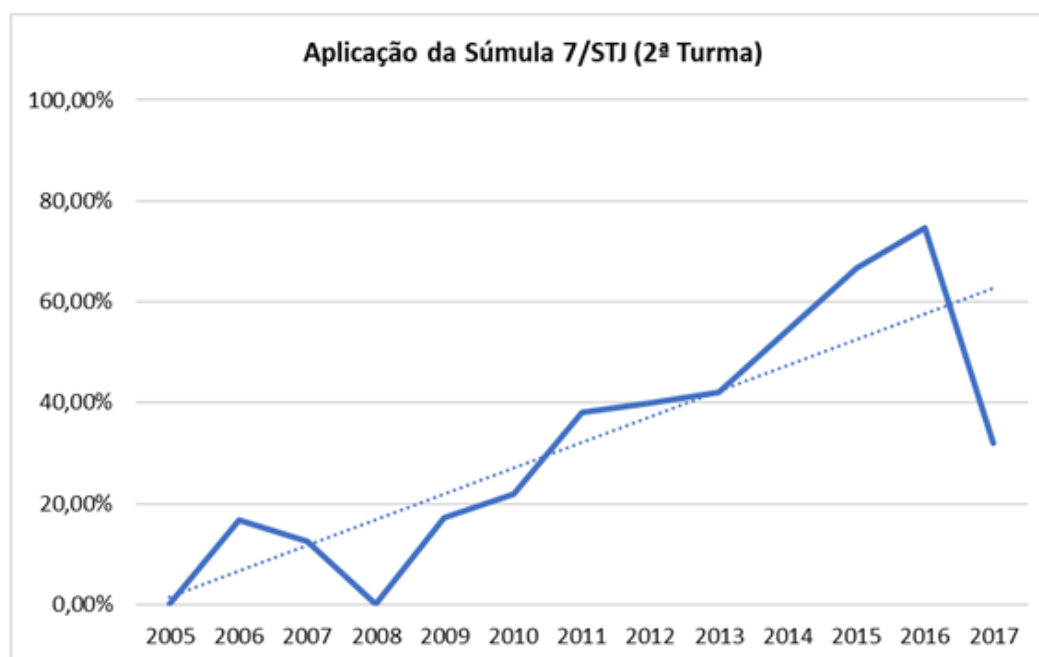
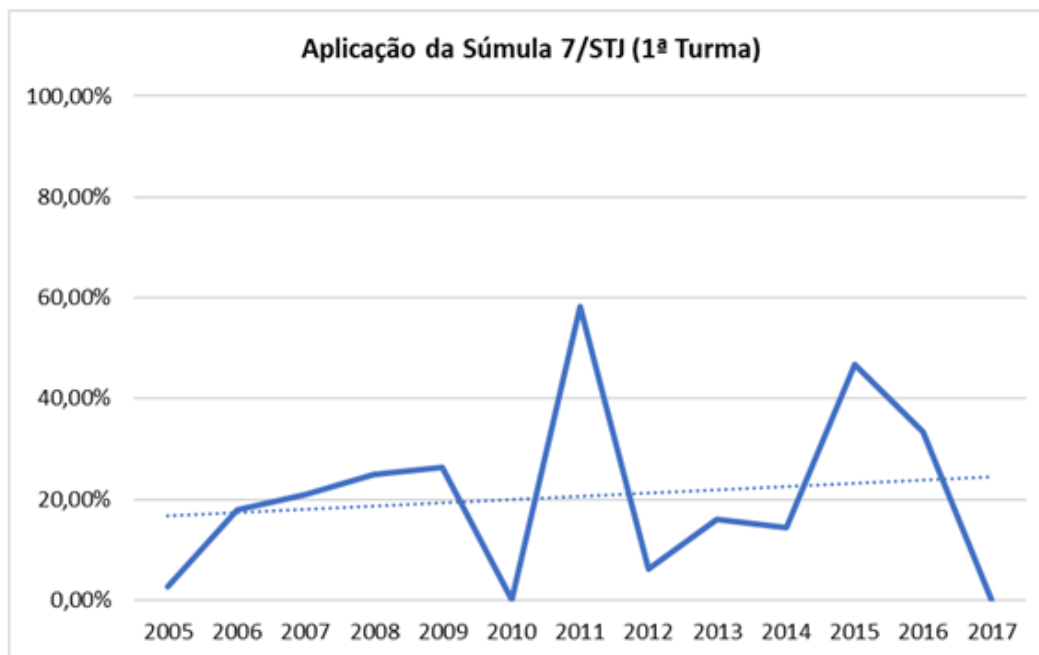


Como se percebe, a Primeira Turma aplicou a Súmula 7/STJ em 18,02% dos recursos, enquanto a Segunda Turma aplicou o mesmo óbice em 39,38% dos casos.

Portanto, a chance de o recurso esbarrar na barreira da admissibilidade da Súmula 7/STJ é duas vezes maior na Segunda Turma em comparação com a Primeira Turma.

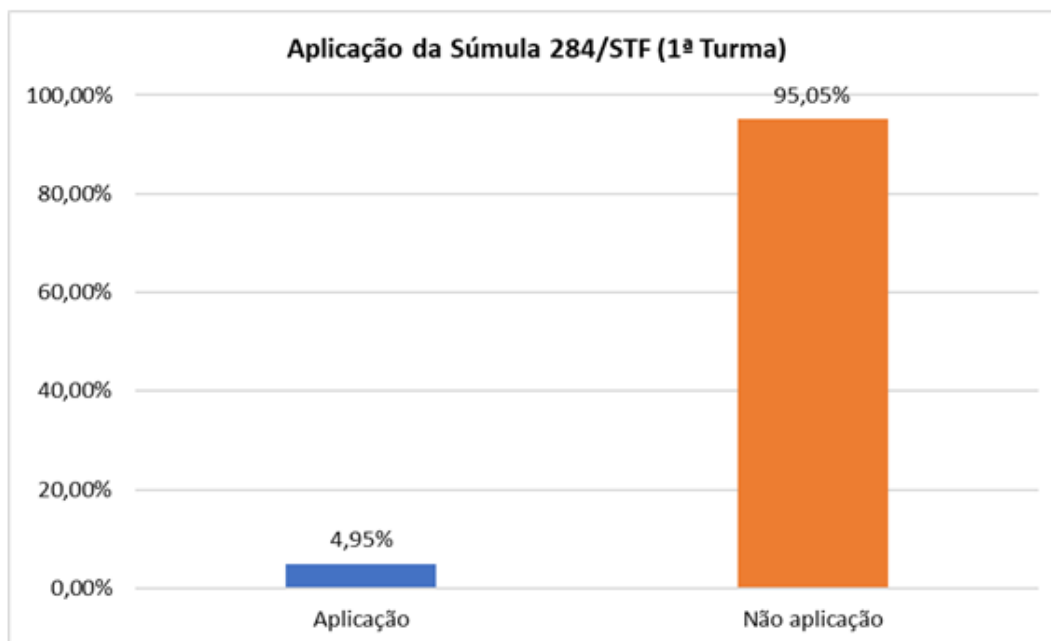
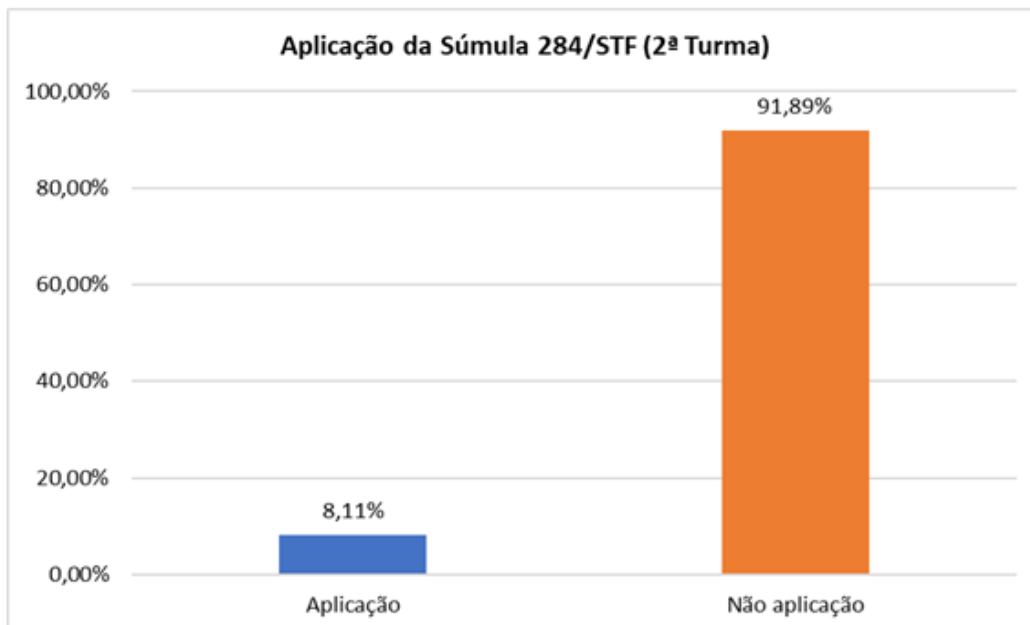
Nessa contagem estão incluídas as decisões individuais que foram confirmadas pelos colegiados e também os julgamentos diretamente pelas turmas.

Procuramos também identificar a variação da incidência da Súmula 7/STJ no tempo:

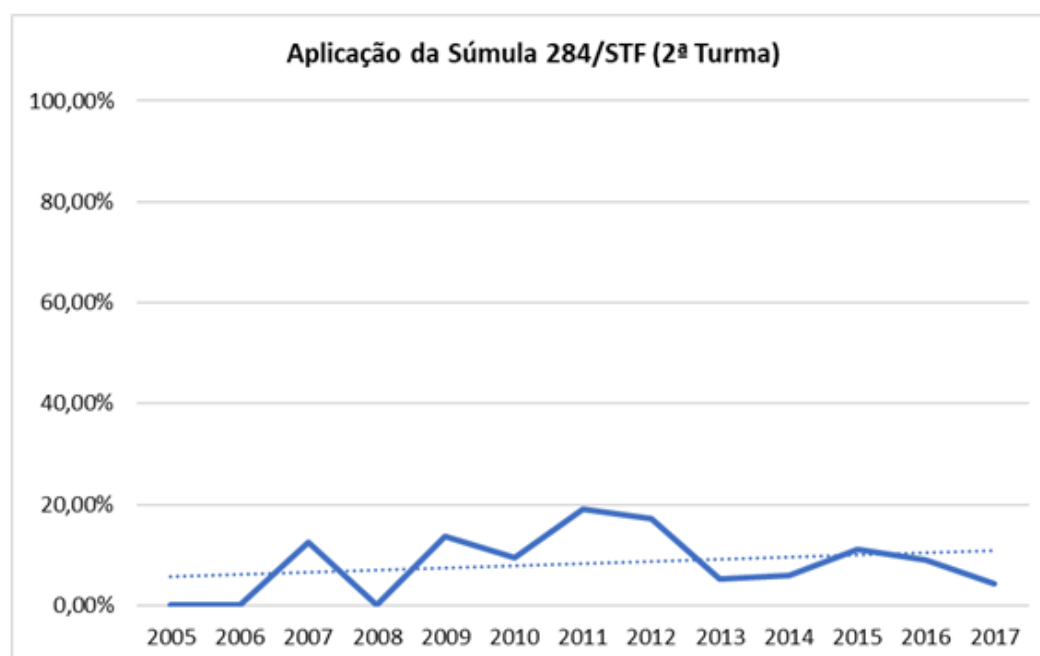
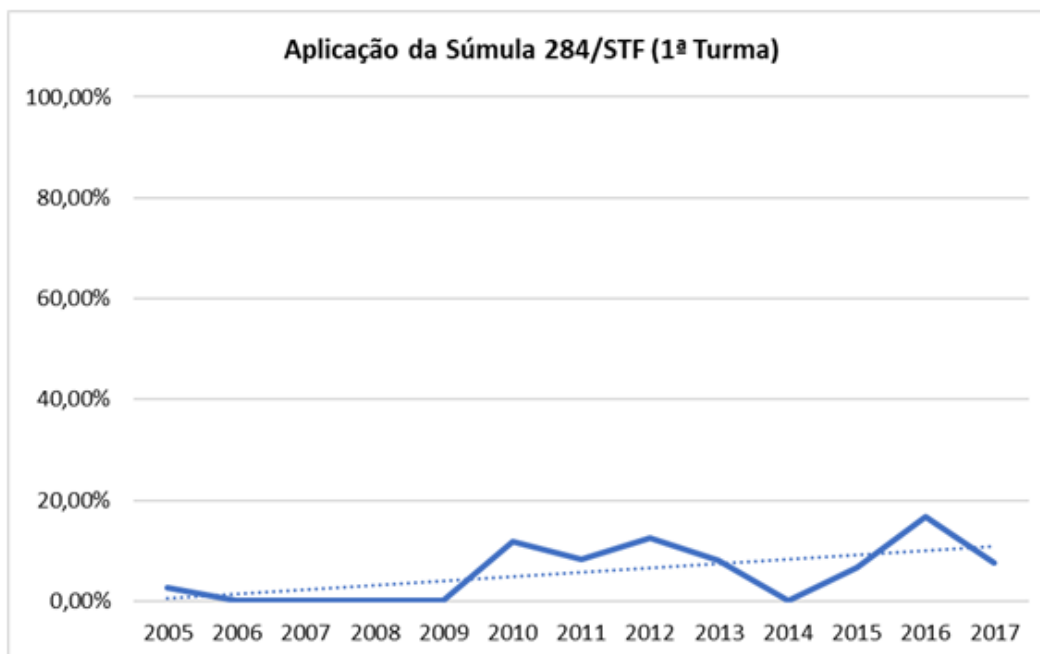


Os gráficos mostram que a Primeira Turma variou bastante na aplicação da Súmula 7/STJ em cada ano, mas é possível identificar uma linha média próxima a 20% dos casos no período. Já a Segunda Turma apresentou acentuado crescimento na utilização da Súmula 7/STJ no decorrer dos anos.

Em relação à Súmula 284/STF, a Segunda Turma também fez mais uso da jurisprudência defensiva em comparação com a Primeira Turma: 8,11 x 4,95% dos recursos analisados por cada colegiado, como retratado a seguir:



A variação da incidência da Súmula 284/STF no tempo por cada turma pode ser observada nas imagens abaixo, sendo que tanto a Primeira como a Segunda Turma apresentam linha média crescente:



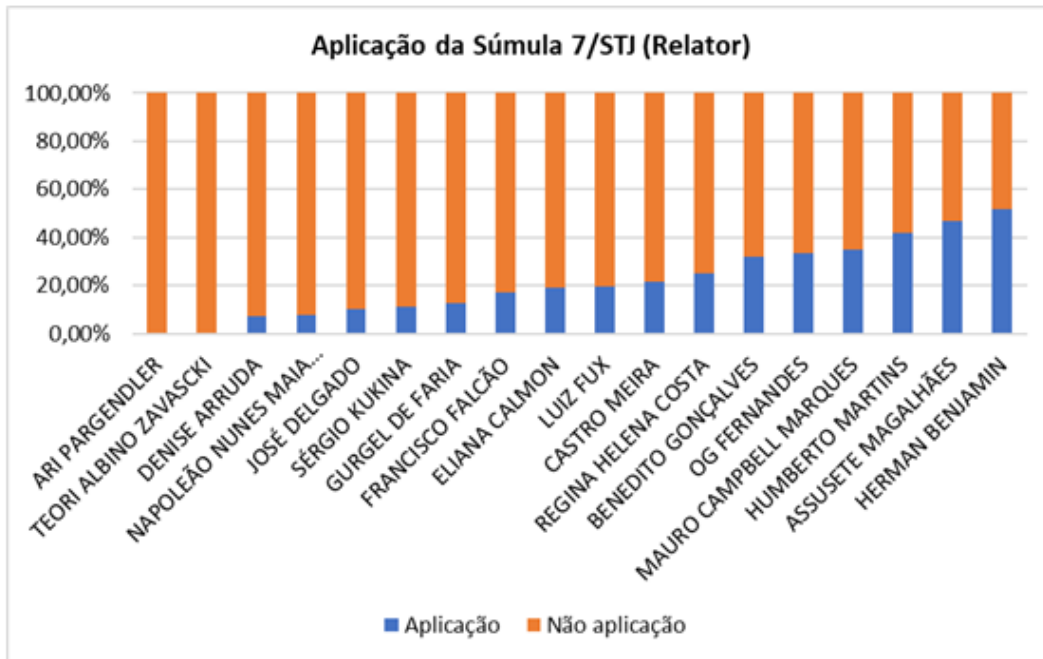
A pesquisa analisou ainda a variação da aplicação das súmulas a depender do relator. Foram considerados apenas os julgamentos colegiados e os ministros com o mínimo de oito recursos relatados, sob pena de baixa relevância estatística.

Os dois ministros que mais aplicaram a Súmula 7/STJ foram Herman Benjamin e Assusete Magalhães, ambos da atual composição da Segunda Turma. Herman Benjamin aplicou o óbice em 51,92% dos recursos e Assusete Magalhães em 46,67%. Ou seja, cerca de 50% dos recursos por eles relatados esbarram na Súmula 7/STJ.

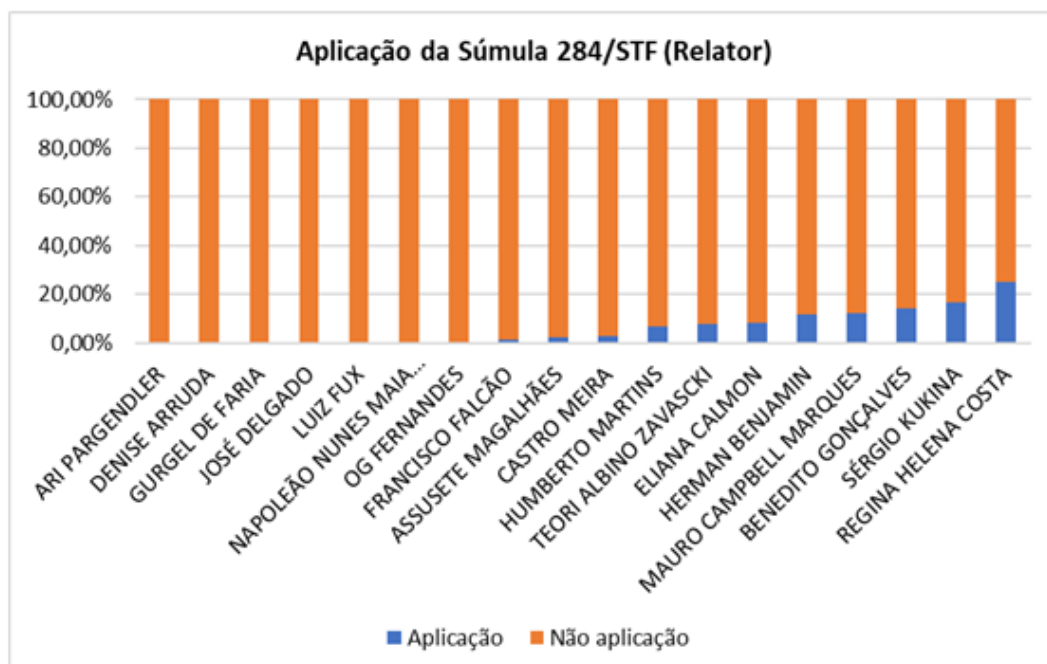
Por outro lado, os ministros Ari Pargendler e Teori Zavascki, que já deixaram o Tribunal, não aplicaram a Súmula 7/STJ em nenhum dos casos em que foram

relatores. Dos atuais integrantes da Corte, quem menos aplicou o óbice foi o ministro Napoleão Nunes Maia Filho, em 7,5% dos recursos.

Dessa forma, a chance de o recurso não ser conhecido no colegiado em decorrência da Súmula 7/STJ varia de 7,5% a 51,92% a depender do relator, considerando os ministros em exercício no tribunal.



Os relatores que mais aplicaram a Súmula 284/STF foram Regina Helena Costa, Sérgio Kukina e Benedito Gonçalves, em 25%, 16,67% e 14,29% dos recursos, respectivamente. Vários ministros não aplicaram esse óbice em nenhum dos casos por eles relatados, sendo da atual da composição os seguintes: Gurgel de Faria e Napoleão Nunes Maia Filho da Primeira Turma e Og Fernandes da Segunda Turma.



Constatações

1) O juízo de admissibilidade dos recursos varia com significativa intensidade entre a Primeira e Segunda Turmas do STJ, sendo que a Segunda Turma faz muito mais uso da jurisprudência defensiva.

A Primeira Turma aplicou a Súmula 7/STJ a 18,02% dos recursos, enquanto Segunda Turma fez uso desse óbice em mais do que o dobro das vezes, 39,38% dos julgados. A Segunda Turma utilizou-se da Súmula 284/STF em 8,11% dos casos contra 4,95% da Primeira Turma.

2) A incidência das súmulas também diverge bastante a depender do relator. A aplicação da Súmula 7/STJ variou de 7,14 a 51,92% dos casos a depender do ministro relator, uma diferença de mais de sete vezes. Já a incidência da Súmula 284/STF variou de 25% a 0 segundo o relator.

Essas variações de resultado de acordo com a turma e relator indicam a necessidade de o STJ definir parâmetros objetivos para a aplicação das súmulas, especialmente quando os recursos tratarem da mesma questão de fundo.

A indeterminação e baixa precisão semântica dos enunciados denota ser salutar empreender maiores esforços para afastar insegurança jurídica, facilitar o exercício interpretativo e elevar o índice de coesão do exercício judicial com a aplicação uniforme das normas.

Os dados extraídos da pesquisa também sugerem aparente incoerência dos ministros por não manterem os mesmos perfis decisórios nos julgamentos dos casos relatados pelos colegas, pois do contrário não haveria tanta dissonância na taxa de aplicação das súmulas em julgamentos colegiados. Daí se confirma o senso comum de que os relatores possuem papel preponderante no resultado final dos recursos e reforça-se a preocupação com os julgamentos em listas.

Próxima semana. A diversidade no STJ: tribunal uniformizador?

Seguiremos na próxima semana apresentando os resultados da pesquisa em relação ao perfil decisório das turmas e relatores do STJ nas ações de improbidade administrativa.

Quais as chances da condenação de 2ª instância ser alterada no STJ? Essas chances aumentaram ou diminuiram nos últimos anos? As taxas de absolvição

variam de acordo com a turma julgadora? Em que medida o resultado de julgamento muda a depender do ministro relator? Essas e outras indagações serão respondidas na 2ª parte da pesquisa. Uma ótima semana a todos!

[1] A pesquisa contou com a participação de oito brilhantes pesquisadores sob minha coordenação: Pedro Paulo Alves Corrêa dos Passos, Liana Claudia Hentges Cajal, Túlio da Luz Lins Parca, Dijeison Tiago Rios Nascimento, Rafael Bonassa Faria, Matheus Soares Salgado Nunes de Matos, Isis Negraes Mendes de Barros e Renan Carvalho Teodoro. O grupo teve o apoio da Confederação Nacional de Municípios (CNM). Comentários, críticas ou questionamentos podem ser encaminhados para gt.improbidade@gmail.com.

[2] Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>.

[3] Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Boletim/>>.

[4] Dados extraídos do Relatório Estatístico 2019, disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Boletim/>>.

[5] DIPP, Gilson. A dosimetria das sanções por improbidade administrativa *in* Doutrina: edição comemorativa 30 anos. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2019, p. 291. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista_eletronica/revista_doutrina_dos_30_anos.pdf>.

[6] Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/23949>>.

[7] Dados extraídos do Relatório Estatístico 2019, disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Boletim/>>.

[8] Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/23949>>.

[9] Nos termos do art. 9º, § 1º, do Regimento Interno do STJ, as, compostas por 5 Ministros cada, são competentes e especializadas para. Os recursos são distribuídos a um Relator, que será o “preparador e relator do processo” (art. 80).

RAFAEL ARARIPE CARNEIRO – Professor de Direito Administrativo e Coordenador do Grupo de Pesquisa em Improbidade Administrativa do IDP. Mestre em Direito Público pela Universidade Humboldt de Berlim.

Advogado, Presidente da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/DF e Sócio fundador do Carneiros Advogados.

Os artigos publicados pelo JOTA não refletem necessariamente a opinião do site. Os textos buscam estimular o debate sobre temas importantes para o País, sempre prestigiando a pluralidade de ideias.