

O DESEMPENHO DOS ATORES PROCESSUAIS NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE EMPÍRICA DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA

THE PERFORMANCE OF PROCEDURAL ACTORS IN
ADMINISTRATIVE IMPROBITY LAWSUITS: AN EMPIRICAL
ANALYSIS OF THE DECISIONS OF THE APPELLATE COURT OF
SANTA CATARINA

Fabrizio Pinto Weiblen

*Mestre em Direito na Universidade de Lisboa
Promotor de Justiça no Ministério Público de Santa Catarina*

Roberto Di Sena Junior

*Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina
Analista do Ministério Público do Estado de Santa Catarina*

RESUMO: Apesar de o Direito ser historicamente marcado pela pesquisa dogmática, estudos empíricos têm-se multiplicado, impulsionados pelo acesso à Internet e pela implementação de bases eletrônicas de julgados dos tribunais. Nesse contexto, o presente artigo analisa as decisões do Tribunal de Justiça de Santa Catarina no âmbito da improbidade administrativa nos anos de 2018 a 2020 para, a partir dos dados coletados, inferir os níveis de efetividade dos réus e do Ministério Público no mérito das ações ajuizadas. Trata-se de estudo empírico quantitativo que busca, a partir da identificação do nível de sucesso das ações e dos recursos porventura manejados, explicitar possíveis práticas temerárias no processo e traçar um panorama da previsibilidade das decisões judiciais.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa. Pesquisa Empírica quantitativa. Efetividade. Previsibilidade. Reversibilidade.

ABSTRACT: Notwithstanding a dogmatic research approach has historically marked the study of Law, empirical studies are multiplying, boosted by the access to the Internet and by the implementation of search engines for court decisions. In this regard, this article analyzes the decisions of the Appellate Court of Santa Catarina on administrative improbity from the years of 2018 to 2020 in order to infer from the collected data the levels of effectiveness of the defendants and the State Prosecution Service. This is a quantitative empirical study, based on the level of success of lawsuits as well as appeals eventually filed, that aims to explain possible reckless practices in legal procedures and to outline the overall predictability of judicial decisions.

Keywords: Administrative improbity. Quantitative empirical research. Effectiveness. Predictability. Reversibility.

1 INTRODUÇÃO

Pode-se afirmar que a análise do Direito como objeto de pesquisa empírica é relativamente recente e ainda muito pouco consolidada no âmbito da formação jurídica de estudantes e pesquisadores brasileiros. O que se observa com maior frequência é, sem dúvida, a produção de uma pesquisa marcadamente dogmática que, apesar de sua importância, limita a capacidade inovadora do pesquisador por não lhe permitir uma abordagem própria dos dados coletados.

Apesar do descompasso que o Direito apresenta em relação a outras ciências no âmbito da pesquisa empírica, percebe-se um crescente interesse sobre essa metodologia de pesquisa, impulsionado pela multiplicação de bases eletrônicas de julgados dos tribunais, que buscam assegurar maior transparência e publicidade a suas decisões. Sem dúvida, a tecnologia e o uso da *Internet* têm sido fatores decisivos no incremento das pesquisas empíricas no âmbito jurídico brasileiro, fazendo com que a pesquisa de jurisprudência se destaque como seu principal método.

No esteio dessas iniciativas, o presente artigo tem por objetivo realizar o levantamento da jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina no âmbito da improbidade administrativa nos anos de 2018 a 2020, buscando inferir, a partir dos dados coletados, os níveis de efetividade dos réus e do Ministério Público no mérito das ações de improbidade administrativa, entendida essa efetividade, para os fins deste trabalho, como o percentual de decisões favoráveis à pretensão de cada parte (procedência e improcedência).

A identificação do grau de sucesso das demandas e dos recursos manejados tem a aptidão de indicar o grau de reversibilidade das decisões de primeira instância, bem como explicitar possíveis práticas temerárias no processo (tais como o manejo irresponsável do referido instrumento). Ademais, o mapeamento desses índices mostra-se importante por dizer sobre a previsibilidade das decisões judiciais e a maior ou menor segurança jurídica daqueles que se valem do Poder Judiciário.

A opção pela análise das ações ajuizadas com fulcro na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92) justifica-se por ela representar importante marco na defesa do princípio moralidade e se inserir dentro do microsistema da defesa da defesa do patrimônio público, de que também são exemplos a Lei da

Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85) e a Lei da Ação Popular (Lei n. 4.717/65). O próprio Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem reiteradamente previsto as ações de improbidade administrativa em suas metas anuais para o Poder Judiciário¹.

O presente trabalho está dividido em três blocos de desenvolvimento (excluídas a introdução e as considerações finais). No primeiro, serão feitas algumas reflexões sobre a importância da pesquisa empírica no Direito. Na segunda parte, descreve-se a metodologia empregada para a análise dos dados. Por fim, na última seção, são apresentados os resultados da pesquisa, por segmento analisado.

Como conclusões da pesquisa, desde já se pode adiantar que o Ministério Público tem êxito² significativamente maior nas ações de improbidade administrativa em relação aos réus, tanto em 1ª instância quanto em 2º grau; que o índice de êxito do Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) tem alcançado números crescentes no decorrer dos anos analisados; e que as decisões de primeiro grau, quanto ao reconhecimento (ou não) de atos de improbidade administrativa, são reafirmadas no TJSC em sua grande maioria, o que pode indicar a qualidade das decisões.

2 A PESQUISA EMPÍRICA NO DIREITO

As pesquisas empíricas, diferentemente das pesquisas estritamente teóricas, buscam extrair suas conclusões a partir de observações e experimentações e não se restringem, como comumente se acredita, apenas às técnicas e análises estatísticas. O empirismo é a prática filosófico-científica de se chegar a conclusões investigativas a partir da utilização de dados obtidos pela observação

¹ Por exemplo: Meta 4 de 2021: Identificar e julgar até 31/12/2021, 70% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública, distribuídas até 31/12/2017, em especial a corrupção ativa e passiva, peculato em geral e concussão (Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/justica-estadual/>. Acesso: 14/01/2021); Meta 4 de 2020: Priorizar o julgamento dos processos relativos aos crimes contra a administração pública, à improbidade administrativa e aos ilícitos eleitorais. Identificar e julgar até 31/12/2020, 70% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública, distribuídas até 31/12/2017, em especial corrupção ativa e passiva, peculato em geral e concussão (Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Gloss%C3%A1rio-Metas-Nacionais-do-Poder-Judici%C3%A1rio-2020-Justi%C3%A7a-Estadual-Vers%C3%A3o-3.pdf>. Acesso: 14/01/2021); e Meta 4 de 2019: Priorizar o julgamento dos processos relativos a crimes contra a administração pública, à improbidade administrativa e aos ilícitos eleitorais. Identificar e julgar, até 31/12/2019, 70% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública distribuídas até 31/12/2016, em especial corrupção ativa e passiva, peculato em geral e concussão (Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/01/Gloss%C3%A1rio-Metas-Nacionais-do-Poder-Judici%C3%A1rio-2019-Justi%C3%A7a-Estadual-Vers%C3%A3o-3.pdf>. Acesso: 14/01/2021).

² Entendido aqui como a obtenção de uma decisão favorável à pretensão da parte (procedência ou parcial procedência, no caso do Ministério Público), muito embora não se desconheça a importância de que seja avaliada também a efetivação dos comandos condenatórios.

da realidade, em contraposição, por exemplo, ao dogmatismo (EPSTEIN; KING, 2013, p. 11-12; YEUNG, 2017, p. 14-15).

A produção de pesquisa empírica não é propriamente um tema novo de discussão acadêmica, porém, no âmbito do direito, essa metodologia está longe de ser empregada com frequência pelos pesquisadores, que normalmente realizam análises puramente normativas ou teóricas. Contudo, essa preferência não é um fenômeno exclusivamente brasileiro (FRANCO XAVIER, 2015, p. 6), sendo reflexo de um misto de dificuldades de ordem institucional e epistemológica que parecem permear a pesquisa no Direito em diversos países (VERONESE, 2007, p. 6).

Algumas das razões para a desproporcional preferência pela pesquisa estritamente teórica no âmbito das ciências jurídicas brasileiras são dignas de nota, tais como a dificuldade de acesso a fontes primárias do Direito, as peculiaridades da produção científica empírica, a qual, via de regra, demanda um lapso temporal consideravelmente maior para sua realização e a adoção de uma postura científica formalista perante a realidade (GUSTIN; LARA; COSTA, 2012, p. 294).

Há, de fato, algumas exceções na aplicação da metodologia empírica ao Direito, dentre as quais se destacam Estados Unidos e Reino Unido. No primeiro, professores de direito começaram a colaborar com cientistas sociais e a conduzir algumas pesquisas empíricas a partir dos anos 1930 (GARTH, 2016, p. 12-23), tendo como foco estudos quantitativos que buscavam inferir algum aspecto do Direito a partir de dados empíricos, numa aproximação com a economia, a ciência política, a sociologia quantitativa e a psicologia (FRANCO XAVIER, 2015, p. 6). Mas foi apenas nos anos 1960, durante o auge do movimento de direitos civis, que os estudos de cunho sociojurídico ganharam notoriedade, momento que também marca a ascensão das pesquisas empíricas em matéria de direito civil e de acesso à justiça no Reino Unido (GENN; PARTINGTON; WHEELER, 2006, p. 5).

No Brasil, a pesquisa científica jurídica é majoritária e excessivamente realizada por meio de fontes bibliográficas com forte teor dogmático, ignorando, quase que por completo, a análise e utilização de dados empíricos (TORRES FILHO; NÓBREGA, 2018, p. 11). O emprego de técnicas empíricas de pesquisa jurídica é atribuído aos trabalhos realizados na década de 1970, por influência da sociologia jurídica, que contribuiu para romper com a tradicional pesquisa teórico-bibliográfica tão afeita ao Direito (FRANCO XAVIER, 2015, p. 15).

A pesquisa empírica ajuda a construir o entendimento teórico do direito enquanto fenômeno social e político e contribui para o desenvolvimento da teoria social. De forma objetiva, a pesquisa empírica ajuda a entender melhor o direito e o entendimento empírico do direito em ação; ajuda a melhor entender a sociedade (GENN; PARTINGTON; WHEELER, 2006, p. 1; FUX; BODART, 2019, p. 14).

Não se pretende com isso defender a prevalência de uma metodologia sobre outra, mas destacar a contribuição que a pesquisa empírica, no âmbito do Direito, pode oferecer num cenário em que imperam predominantemente pesquisas estritamente teóricas.

3 METODOLOGIA

Uma pesquisa científica somente é confiável na medida em que for replicável por um pesquisador diferente do original. É inquestionável, portanto, que o método da pesquisa esteja claro, pois, como se afirma no prefácio da obra de Epstein e King, “a metodologia utilizada para se chegar a uma determinada conclusão é tão importante quanto a conclusão em si, pois aquela permitirá a confirmação desta e validará o conhecimento produzido” (EPSTEIN; KING, 2013, p. 8).

A presente pesquisa parte da avaliação de decisões judiciais³, que são considerados bancos de dados semi ou não estruturados, por meio de sua classificação manual (CASTRO, 2017, p. 45-46).

Ainda que os dados originais tenham natureza qualitativa (o conteúdo das decisões judiciais), a análise será realizada por meio de técnicas quantitativas, de modo que é esse o caráter predominante no trabalho (YEUNG, 2017, p. 250), muito embora não se desconheçam as críticas a essa classificação (SILVA, 2018, p. 48-49).

Como já mencionado e a fim de deixar clara a identificação da população-alvo (EPSTEIN; KING, 2013, p. 127-130), o objetivo é aferir os resultados das ações de improbidade administrativa em termos de decisões de mérito, no segundo grau do Judiciário catarinense, e o desempenho dos atores processuais nessa área⁴. A partir dos resultados, por meio de estatísticas simples, em espe-

³ Sobre a adequação da pesquisa empírica em processos judiciais, cf. Silva (2017, p. 281-282).

⁴ Ressaltando a possibilidade de avaliação do comportamento dos atores do sistema de justiça a partir dos dados de processos judiciais, cf. Silva (2017, p. 284).

cial as participações percentuais, pretende-se indicar conclusões preliminares acerca do tema, em modelo classificado na pesquisa empírica como estatística descritiva (YEUNG, 2017, p. 252-253) ou uma inferência descritiva a partir do resumo dos dados coletados (EPSTEIN; KING, 2013, p. 36-38).

Para tanto, foram identificadas e classificadas todas as decisões de mérito de improbidade administrativa proferidas pelo TJSC, cuja intimação foi recebida pelo Ministério Público de Santa Catarina nos anos de 2018 a 2020.

A opção pela coleta de decisões a partir da intimação do MPSC, em vez da simples busca na ferramenta de pesquisa do Judiciário catarinense, deu-se para garantir que todas as decisões do período fossem coletadas, já que é obrigatória a participação e a intimação do MP nas ações de improbidade administrativa (art. 17, § 4º, da Lei n. 8.429/92). Evita-se, assim, possível viés decorrente da ausência de critérios claros para definir a publicação das decisões nas ferramentas de busca dos tribunais, limitação apontada pela literatura (EPSTEIN; KING, 2013, p. 136-138; YEUNG, 2017, p. 255-257), bem como as falhas decorrentes da própria limitação da busca em si.

Além disso, a distribuição aleatória dos processos no Judiciário e a observação de todos os processos do período busca evitar viés de seleção na amostra pesquisada (CASTRO, 2017, p. 65).

O período escolhido, por sua vez, decorre de dois fatores: em primeiro lugar, trata-se dos anos mais recentes, aptos, portanto, a indicarem a situação mais atual do posicionamento do TJSC e do comportamento de interesse dos atores processuais; em segundo lugar, pelo fato de que as ações de improbidade administrativa, no âmbito do TJSC, são julgadas pelas Câmaras de Direito Público, porém, no final de 2017, houve uma importante ampliação desses órgãos julgadores, com a instalação da 5ª Câmara de Direito Público⁵, de modo que os anos de 2018 a 2020 são os únicos que representam a atual composição do TJSC no julgamento da matéria.

Diante disso, das decisões coletadas, foram excluídas: a) decisões monocráticas⁶; b) remessas necessárias exclusivas⁷; c) embargos declaratórios,

⁵ Conforme informação oriunda da Assessoria Especial da Diretoria-Geral Judiciária do TJSC, obtida por meio de sua Ouvidoria, a 5ª Câmara de Direito Público foi criada pelo Ato Regimental n. 145 de 3 de novembro de 2016, com instalação postergada, como previsto no art. 8º do ato normativo, e sua primeira sessão deu-se em 23 de novembro de 2017.

⁶ Na medida em que, dentro do escopo da pesquisa, apenas as decisões colegiadas são aptas a se tornarem definitivas.

⁷ Além do número ínfimo de ocorrências (quando consideradas todas as decisões de mérito colegiadas, os casos de remessa necessária exclusiva representaram cerca de 0,03% dos casos nos anos de 2018 a 2020), há discussão sobre a existência de reexame necessário na improbidade administrativa (discussão afetada no STJ em sede de recursos

salvo aqueles com efeitos infringentes⁸; d) recursos relativos a decisões sobre o recebimento da inicial⁹; e) decisões em apelação que não analisaram o mérito¹⁰; e f) as decisões em ações civis públicas eventualmente ajuizadas por outros legitimados, como o próprio ente público lesado (art. 17 da LIA)¹¹. Em resumo, foram coletados os acórdãos do TJSC que analisaram o mérito de ações de improbidade administrativa, no âmbito de apelações interpostas pelas partes ou em embargos declaratórios a que se tenham conferido efeitos infringentes.

Um dos pontos centrais desse tipo de pesquisa é a mensuração e a operacionalização dos objetos de análise de modo que sejam observáveis nas decisões judiciais (CASTRO, 2017, p. 49; SILVA, 2017, p. 52-54).

Assim, na análise dos acórdãos coletados, foram destacados diversos elementos, tais como: o autor do recurso (recurso exclusivo do réu, recurso exclusivo do *Parquet* ou recurso de ambas as partes); o sentido do julgamento (provimento total, parcial ou desprovimento do recurso); e o resultado prático da decisão. Nesse último ponto (resultado prático), foi indicado se houve condenação, absolvição ou simplesmente a alteração, a redução ou o aumento de sanção¹².

Com tal classificação, busca-se identificar o desempenho dos atores processuais (índice de êxito) – a partir da autoria do recurso em correlação com o resultado – e o próprio índice de manutenção de decisões de primeiro grau, o qual, para alguns, é apto a indicar a qualidade das decisões¹³.

repetitivos – Tema 1042), de modo que a coleta desses dados poderia gerar viés em razão de ignorar os casos em que não foi aplicado esse entendimento. Ademais, como o objetivo era também aferir o desempenho dos atores processuais nos recursos, o foco deu-se nos recursos voluntários.

⁸ Porque nos embargos declaratórios não há rediscussão do mérito da causa, com exceção de alguns casos de embargos com efeitos infringentes (de modo que apenas esses foram considerados).

⁹ Como se sabe, a ampla maioria das decisões são pelo recebimento da inicial, de modo que o levantamento desses dados não seria representativo. Conforme tese consolidada no STJ, “a presença de indícios de cometimento de atos ímprobos autoriza o recebimento fundamentado da petição inicial nos termos do art. 17, §§ 7º, 8º e 9º, da Lei n. 8.429/92, devendo prevalecer, no juízo preliminar, o princípio do *in dubio pro societate*” (STJ, Jurisprudência em Teses, edição n. 38).

¹⁰ Como, por exemplo, os acórdãos de anulação da decisão por cerceamento de defesa, com retorno dos autos à primeira instância.

¹¹ Seja pelo seu número ínfimo, seja porque o foco era avaliar, no tocante ao desempenho, o comportamento do Ministério Público.

¹² A fim de viabilizar a pesquisa, considerou-se haver condenação sempre que tenha ocorrido o reconhecimento de algum ato improbidade administrativa, com imposição de sanções, ainda que a tese autoral não tenha sido acolhida na íntegra. Embora essa necessária restrição traga alguma limitação nos resultados, permite aferir a existência de ao menos um ato de improbidade administrativa reconhecido pelo Judiciário, que evidencia o êxito do autor da demanda e a ocorrência de ato ilícito por parte do réu, sendo esse o fator mais relevante ao se avaliarem as ações de improbidade administrativa. Repita-se, porém, que a análise ficou centrada no resultado do julgamento da demanda, porém, há elemento relevante que não foi objeto de avaliação, consistente no grau de efetivação das decisões judiciais após a formação do título executivo.

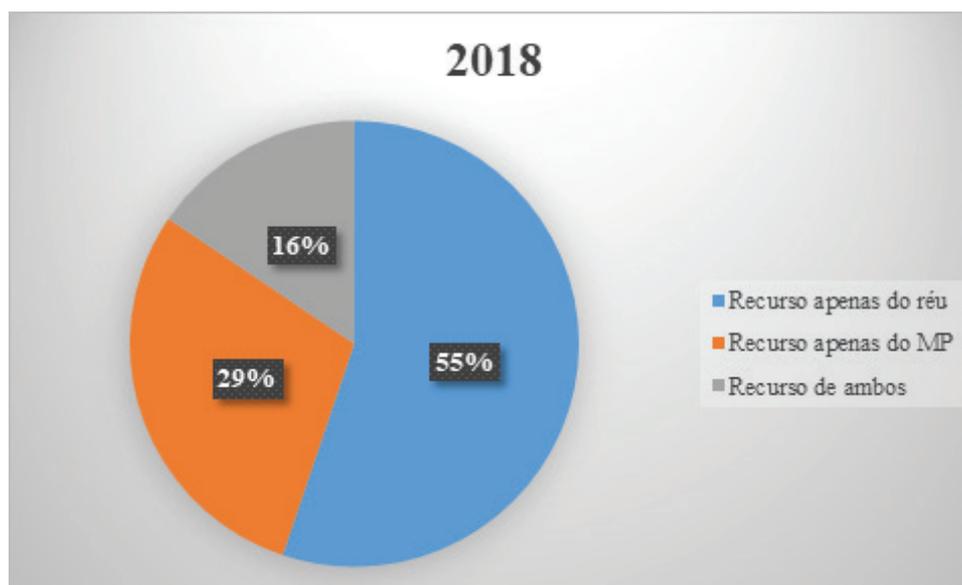
¹³ Sobre a avaliação da qualidade das decisões pela ausência de reforma e suas limitações, cf. Castro (2017, p. 64-65).

4 RESULTADOS

4.1 AUTORIA DAS APELAÇÕES EM IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

No ano de 2018, foram identificados 116 acórdãos de mérito proferidos no âmbito de apelações interpostas contra sentenças finais. Verificou-se que, desse total, 64 acórdãos (55%) julgaram recursos manejados apenas pelos réus; outros 34 acórdãos (29%), recursos apenas do Ministério Público; e em 18 (16%) deles havia recurso de ambas as partes. Isto é, em 2018, do total de 116 acórdãos que o TJSC proferiu em sede de apelação contra sentença final, 82 deles apreciaram matéria suscitada pelos réus, o que corresponde a 71% do total de recursos (Gráfico 1).

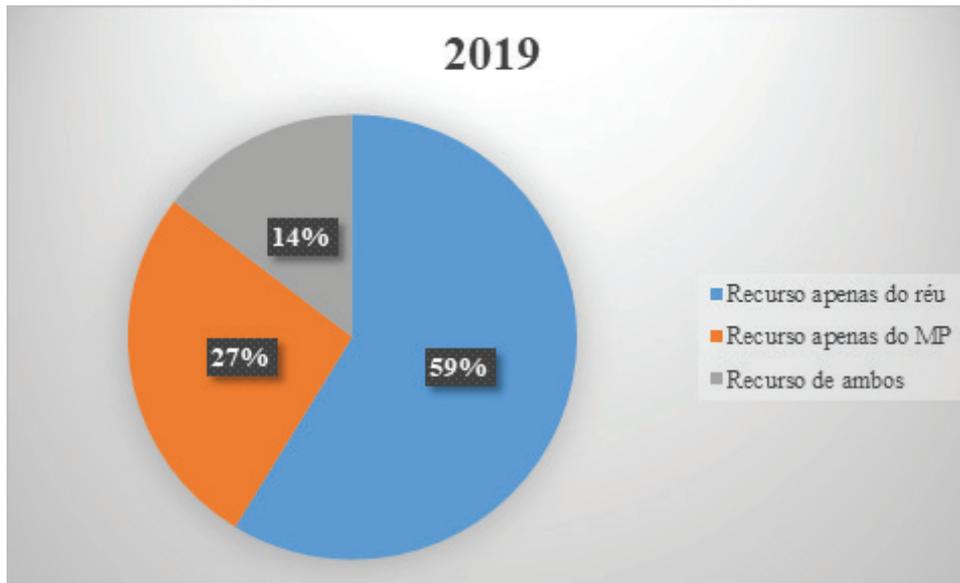
Gráfico 1: Quem recorre das decisões finais de 1ª instância (2018)



Fonte: TJSC.

Em 2019, por sua vez, foram identificados 206 acórdãos de mérito proferidos em sede de improbidade administrativa, sendo que, em 121 (59%) deles, houve recurso apenas dos réus; em 55 (27%), foram identificados recursos apenas do Ministério Público; e, em 30 (14%), ambas as partes haviam recorrido. Ou seja, os réus recorreram em 151 dos 206 acórdãos, o que representa um percentual de recorribilidade de 73%, superior, portanto, ao do ano anterior (Gráfico 2).

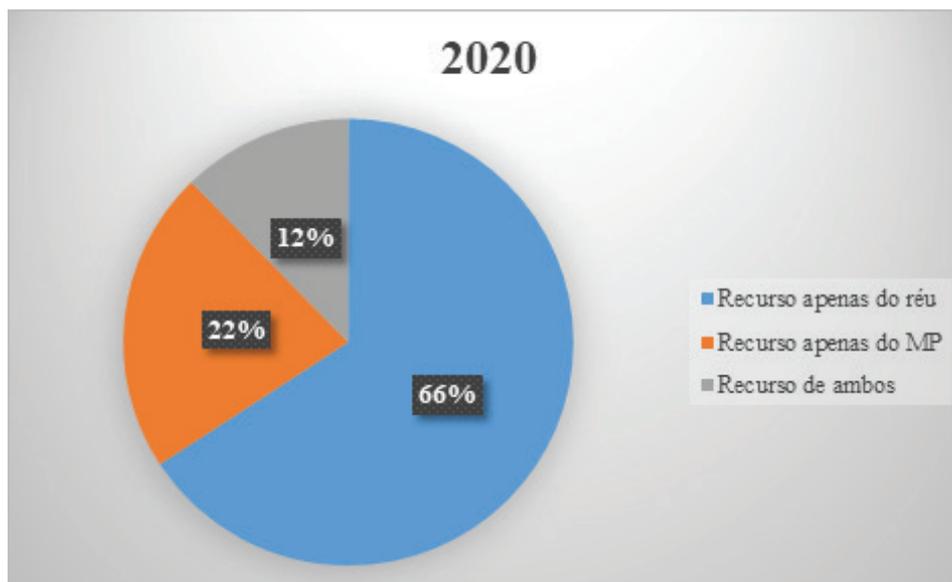
Gráfico 2: Quem recorre das decisões finais de 1ª instância (2019)



Fonte: TJSC.

Já em 2020, foram identificados 114 acórdãos, sendo 75 (66%) deles correspondentes a julgamentos de recursos interpostos apenas pelo réu; outros 25 (22%), de recursos interpostos apenas pelo Ministério Público e 14 (12%) decisões em recursos manejados por ambas as partes. Nesse sentido, os réus interpuseram um total de 89 recursos, o que corresponde a um percentual de 78% (Gráfico 3).

Gráfico 3: Quem recorre das decisões finais de 1ª instância (2020)



Fonte: TJSC.

Interessante perceber que, na pesquisa realizada, todo recurso interposto pelo réu representava uma condenação por improbidade administrativa em primeira instância. Além disso, é sabido que basicamente toda ação de improbidade administrativa é objeto de recurso de apelação (seja pelos réus, seja pelo Ministério Público)¹⁴, de modo que o percentual de recursos dos réus é um indicativo também do índice de condenação em primeiro grau de jurisdição, que, conforme visto, vem crescendo no período analisado¹⁵.

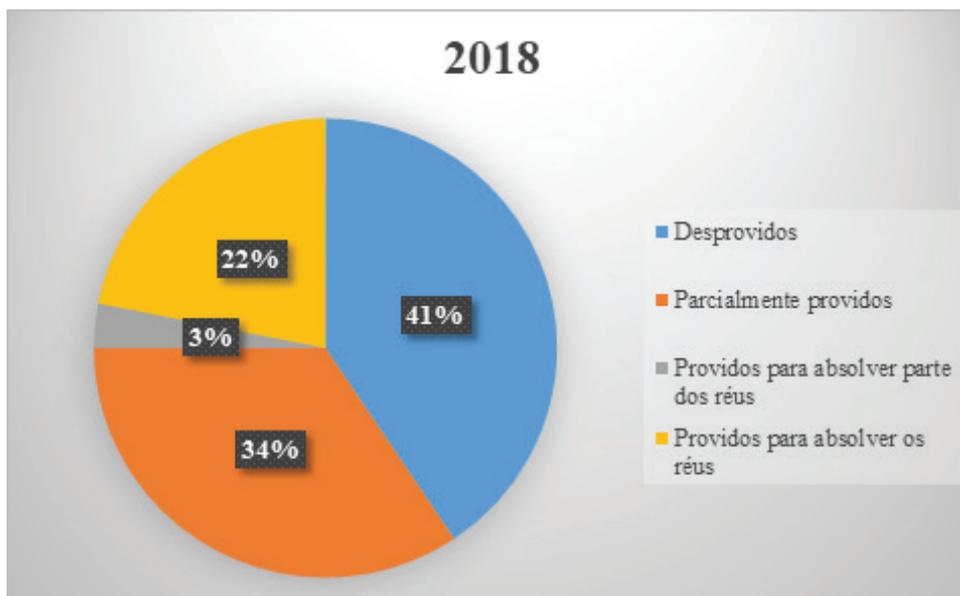
4.2 RESULTADO DOS RECURSOS DE ACORDO COM O RECORRENTE

Do total de 64 recursos interpostos exclusivamente pelos réus no ano de 2018, 26 (41%) foram desprovidos, para que fossem então mantidas a condenação e as sanções; 22 (34%) foram parcialmente providos para apenas reduzir as sanções, mantendo-se a condenação pela prática de ato ímprobo; 2 (3%) foram providos parcialmente para absolver um dos réus e manter a condenação dos demais; e 14 (22%) foram providos para absolver os réus. Ou seja, em 50 acórdãos, houve condenação por improbidade administrativa, ainda que eventualmente um deles tenha sido absolvido ou sanções tenham sido minoradas. Isso representa um percentual de 78,1% de manutenção das condenações de 1ª instância (Gráfico 4).

¹⁴ Esse dado é reforçado pelo ínfimo número de remessas necessárias exclusivas identificadas (ou seja, casos de improcedência em que não houve recurso voluntário), o qual, conforme já mencionado, representou cerca de 0,03% dos casos nos anos de 2018 a 2020.

¹⁵ Em reforço a essa conclusão, o percentual de recursos dos réus (71% a 78%, conforme o ano) é bastante próximo daquele já identificado em levantamentos realizados sobre o tema, como o índice de 74% de condenação nas ações julgadas em primeiro grau em 2020 (conforme noticiado em: <https://www.mpsc.mp.br/noticias/mpsc-obtem-quase-75-de-sucesso-nas-acoes-de-improbidade-administrativa-em-2020>). De qualquer modo, reconhece-se uma maior limitação das conclusões acerca dos índices em primeiro grau em relação à análise realizada nos julgamentos de segundo grau, em especial pela possibilidade, ainda que pequena, de ações de improbidade sem a ocorrência de recursos.

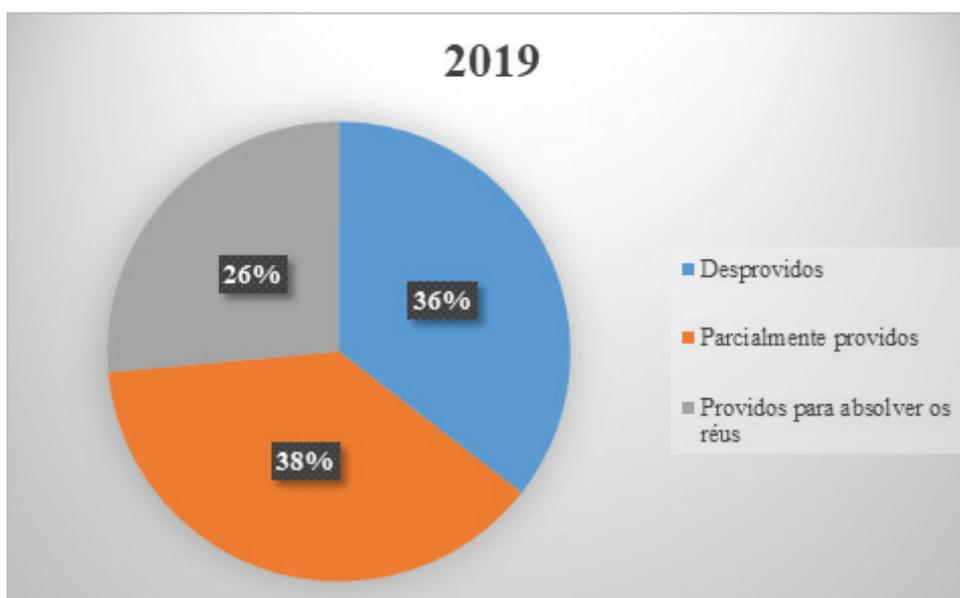
Gráfico 4: Recursos apenas do réu – há condenação em 1º grau (2018)



Fonte: TJSC.

Em 2019, dos 121 recursos interpostos exclusivamente pelos réus, 43 (36%) foram desprovidos, tendo sido mantidas as condenações e as sanções; 46 (38%) foram parcialmente providos apenas para reduzir as sanções, mantida a condenação pela prática de improbidade; e 32 (26%) recursos foram providos para absolver os réus. Em outras palavras, houve a manutenção da condenação em 89 casos, o que representa um total de 73,5% dos 121 acórdãos proferidos a partir de recursos manejados exclusivamente pelos réus (Gráfico 5).

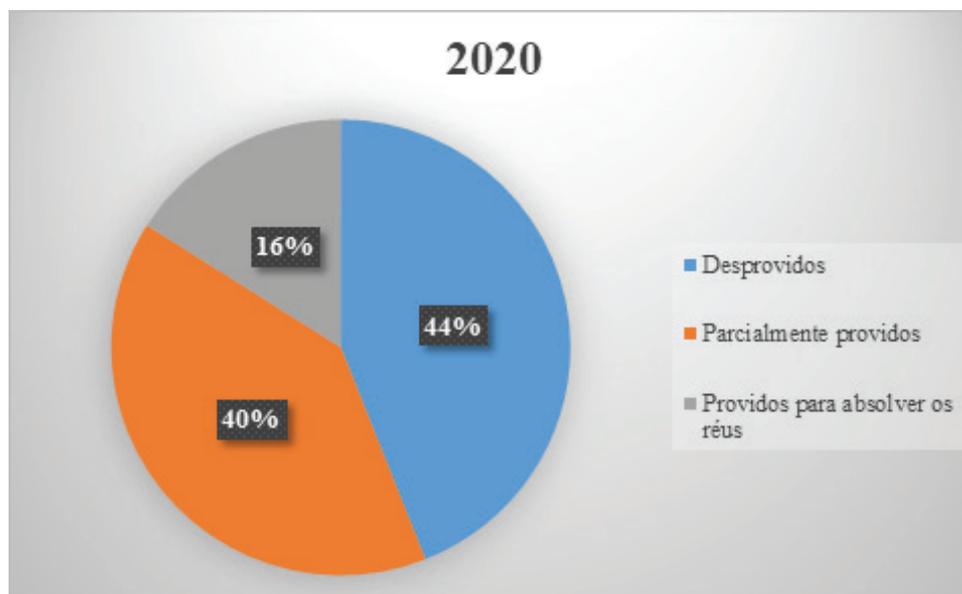
Gráfico 5: Recursos apenas do réu – há condenação em 1º grau (2019)



Fonte: TJSC.

Já em 2020, dos 75 recursos interpostos exclusivamente pelos réus, 33 (44%) foram desprovidos, tendo sido mantidas a condenação e as sanções; 30 (40%) foram parcialmente providos, apenas para reduzir sanções, mas mantida a condenação por improbidade administrativa; e em 12 casos houve a reversão da decisão de 1ª instância, com a absolvição do réu (16%). Dito de outra forma, manteve-se a condenação dos réus em 63 dos 75 acórdãos, o que representa uma taxa de confirmação das decisões de 1ª instância nesse ponto de 84% (Gráfico 6).

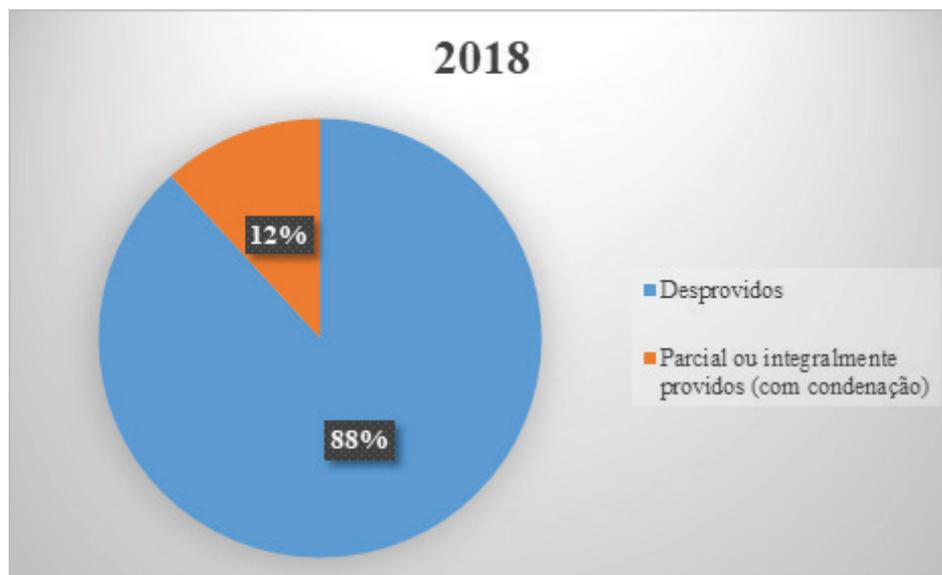
Gráfico 6: Recursos apenas do réu – há condenação em 1º grau (2020)



Fonte: TJSC.

Por sua vez, dos 34 recursos interpostos exclusivamente pelo Ministério Público em 2018, 30 (88%) foram desprovidos e apenas 4 (12%) foram providos para reverter a decisão de primeiro grau e, assim, condenar o réu por ato de improbidade. Ou seja, em 2018, em apenas 12% dos casos o Ministério Público estadual logrou êxito em reverter uma decisão de 1ª instância totalmente desfavorável e garantir a condenação no âmbito do Tribunal de Justiça (Gráfico 7).

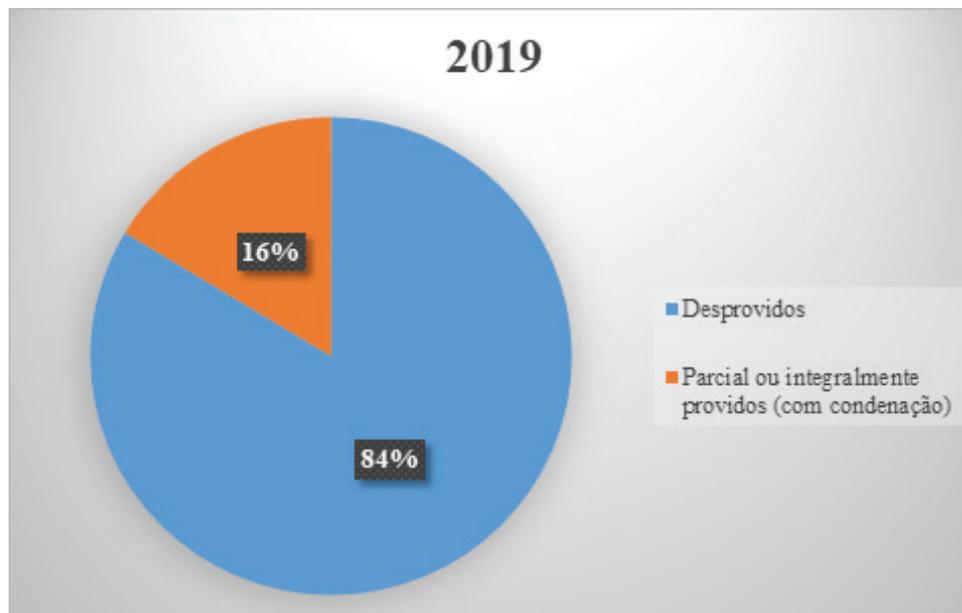
Gráfico 7: Recurso apenas do MP (2018)



Fonte: TJSC.

Em 2019, dos 55 recursos interpostos apenas pelo Ministério Público, 46 (84%) foram desprovidos e apenas 9 (16%) foram pelo provimento parcial ou integral, com a condenação dos réus por improbidade administrativa (Gráfico 8).

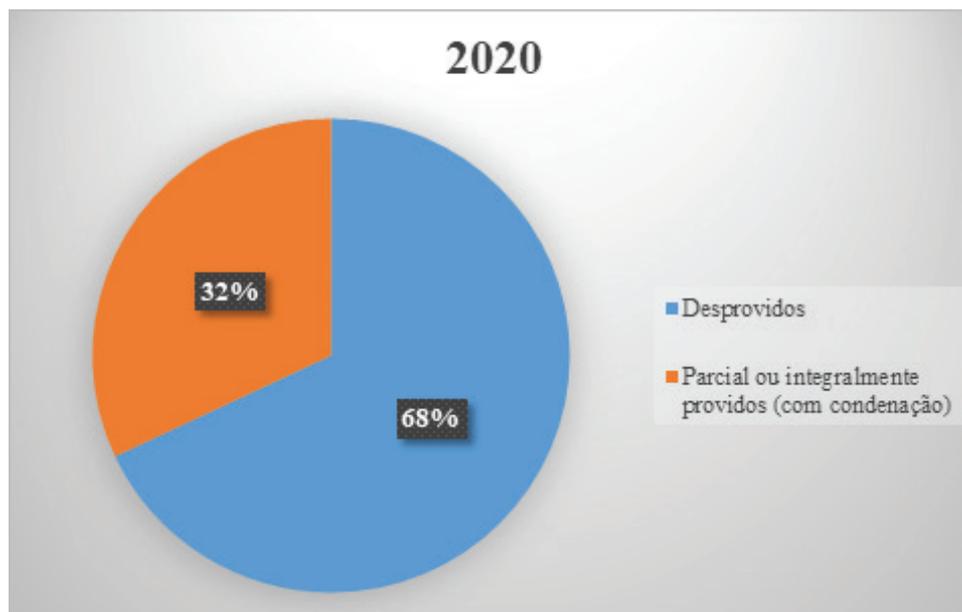
Gráfico 8: Recurso apenas do MP (2019)



Fonte: TJSC.

Já em 2020, dos 25 recursos propostos, 17 (68%) foram desprovidos e apenas 8 (32%) tiveram provimento parcial ou integral, com a ocorrência de condenação por improbidade administrativa (Gráfico 9).

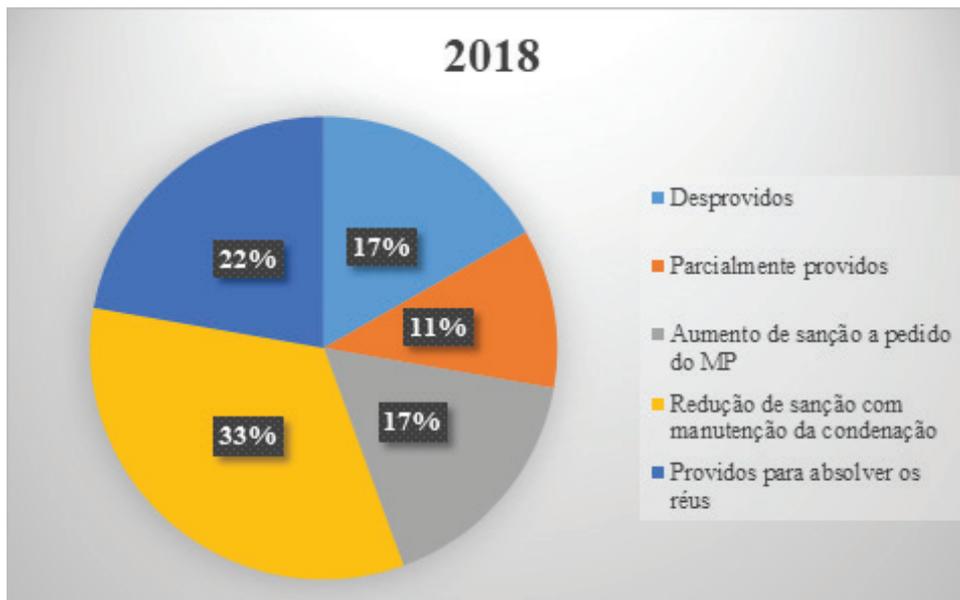
Gráfico 9: Recurso apenas do MP (2020)



Fonte: TJSC.

Quando se analisam os dados referentes aos recursos manejados por ambas as partes, em 2018, 3 (17%) foram desprovidos, mantendo-se, assim, a decisão de forma integral; 2 (11%) foram parcialmente providos para alterar de alguma forma as sanções impostas pelo juízo *a quo*; 3 (17%) deram provimento integral ou parcial ao Ministério Público para que a sanção fosse aumentada; 6 (33%) deram provimento parcial aos réus apenas para reduzir as sanções, mantendo-se, todavia, as condenações; e 4 (22%) obtiveram provimento integral, seja para absolver o réu ou para decretar a prescrição. Em síntese, 14 dos 18 acórdãos não redundaram em isenção de responsabilização, o que representa uma expressiva taxa de 78% na manutenção da condenação (Gráfico 10).

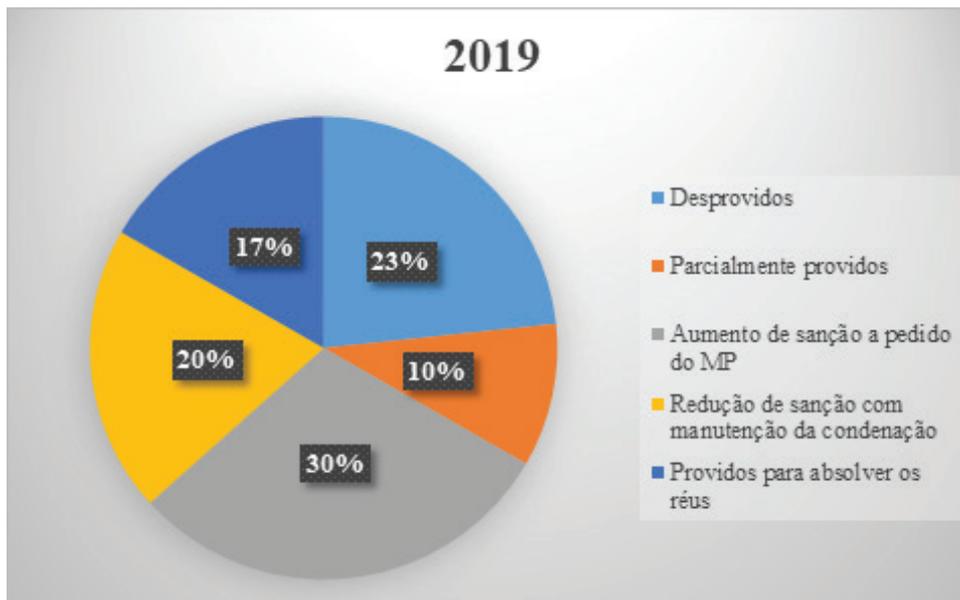
Gráfico 10: Recursos de ambos - há condenação em 1º grau (2018)



Fonte: TJSC.

Por outro lado, dos 30 acórdãos proferidos a partir de recursos interpostos por ambas as partes em 2019, 7 (23%) foram pelo desprovidimento das teses de ambas as partes, mantida a condenação; 3 (10%) foram pelo parcial provimento das teses de ambas as partes, com alteração das sanções originalmente impostas; 9 (30%) pelo provimento integral ou parcial da tese do Ministério Público, com incremento das sanções; 6 (20%) pelo provimento parcial do pleito do réu apenas para a redução das sanções; e 5 (17%) pelo provimento integral do recurso do réu, com absolvição ou decretação de prescrição. Ou seja, 25 dos 30 acórdãos decidiram pela manutenção da condenação, ainda que em alguns casos tenha havido alteração das sanções, o que representa uma taxa de manutenção da condenação de 83% no contexto dos recursos manejados por ambas as partes (Gráfico 11).

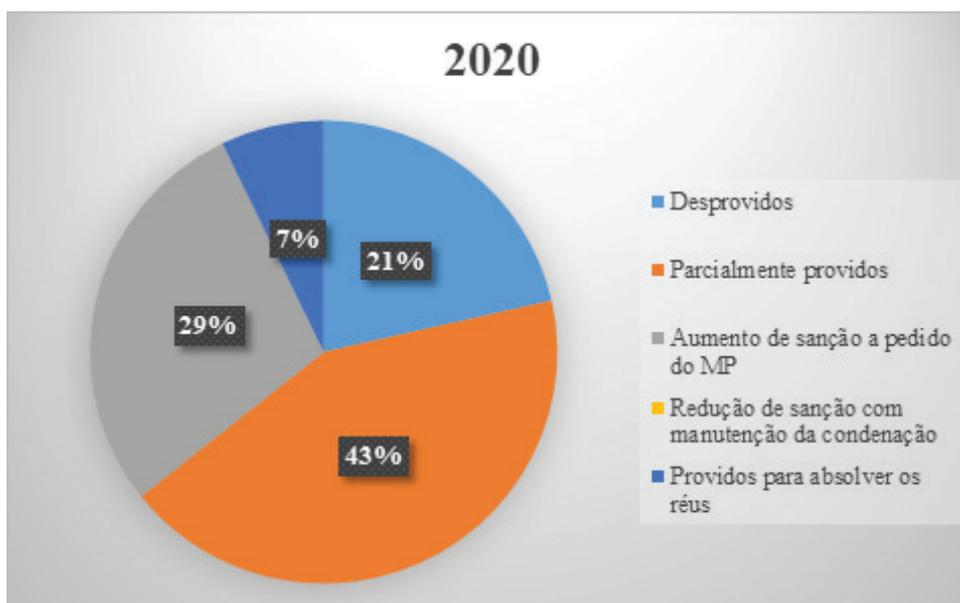
Gráfico 11: Recursos de ambos – há condenação em 1º grau (2019)



Fonte: TJSC.

Em 2020, por sua vez, dos 14 acórdãos identificados, 3 (21%) foram desprovidos em relação a ambas as partes, com a manutenção da condenação; em 6 (43%) houve parcial acolhimento de ambos os recursos, apenas com alteração das sanções (ou seja, também mantida a condenação); 4 (29%) foram pelo provimento integral ou parcial apenas da tese do Ministério Público no sentido de aumentar sanção; e apenas 1 (7%) redundou no acolhimento da tese unicamente do réu, com sua absolvição (Gráfico 12).

Gráfico 12: Recursos de ambos - há condenação em 1º grau (2020)

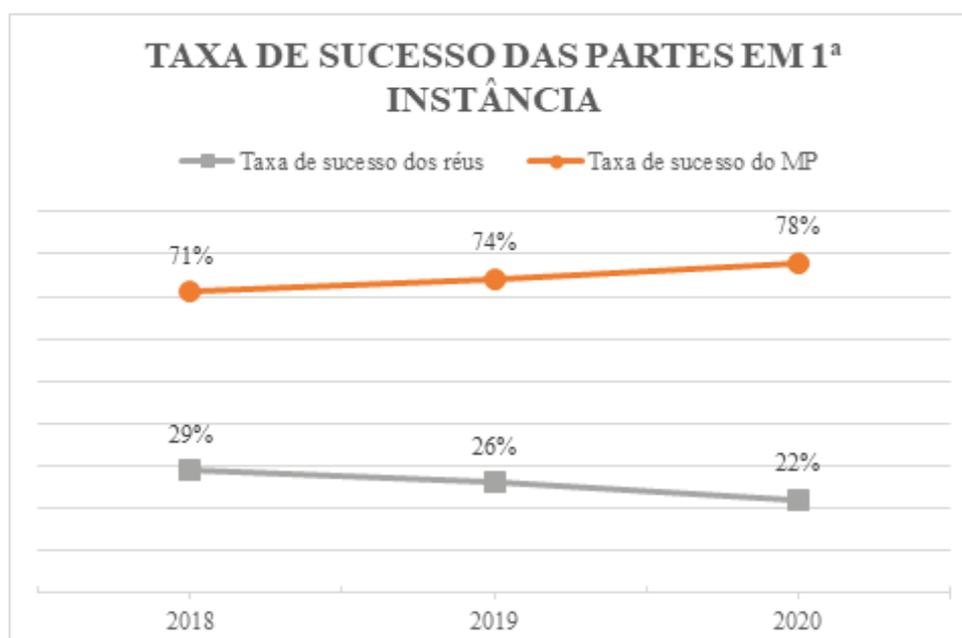


Fonte: TJSC.

4.3 SÍNTESE DOS RESULTADOS: DESEMPENHO DOS ATORES PROCESSUAIS

Em síntese, no ano de 2018, dos 116 acórdãos proferidos em sede de recurso no âmbito da improbidade administrativa, 48 foram pela absolvição dos réus, considerados nesse cálculo o somatório dos recursos desprovidos do Ministério Público com os recursos providos dos réus, o que representa para estes uma taxa de sucesso de 41% após o julgamento de segunda instância (Gráfico 14). Por outro lado, o Ministério Público teve desempenho melhor, tendo logrado êxito na condenação em 59% dos casos – seja na manutenção das sentenças condenatórias de 1ª instância ou na reversão de decisões absolutórias (Gráfico 14). Por sua vez, em apenas 34 dos 116 acórdãos a ação havia sido julgada improcedente em 1ª instância, ou seja, em 71% dos casos o juiz de primeiro grau concordou, ao menos em parte, com a tese do Ministério Público, com o reconhecimento da ocorrência de improbidade administrativa (Gráfico 13).

Gráfico 13: Taxa de sucesso das partes em 1ª instância (2018-2020)

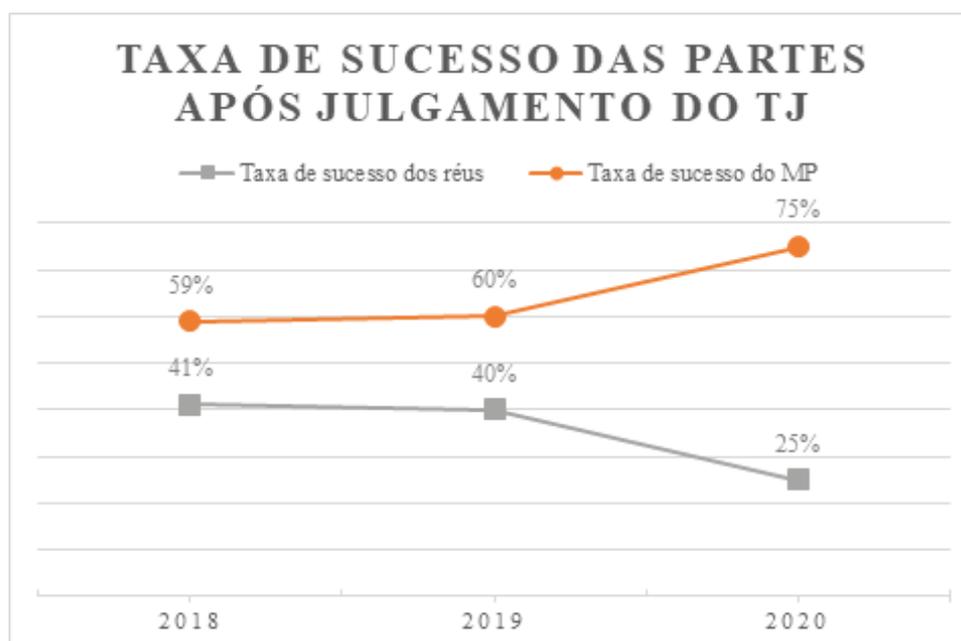


Fonte: TJSC.

No ano de 2019, dos 206 recursos julgados pelo TJSC sobre improbidade administrativa, 83 acolheram total ou parcialmente a tese dos réus, tanto para reduzir as sanções impostas quanto para absolver um ou todos os envolvidos, o que representa uma taxa de sucesso de 40% das teses suscitadas pelos réus (Gráfico 14). Já o Ministério Público logrou taxa de sucesso de 60% após o julga-

mento de segunda instância, bastante semelhante à do ano anterior. Importante ainda destacar que em apenas 53 dos 206 acórdãos o julgamento de 1ª instância fora pela improcedência da ação, demonstrando que em 74% dos casos o juiz de primeiro grau concordou, ao menos em parte, com a tese do Ministério Público (Gráfico 13).

Gráfico 14: Taxa de sucesso das partes após julgamento do TJ (2018-2020)

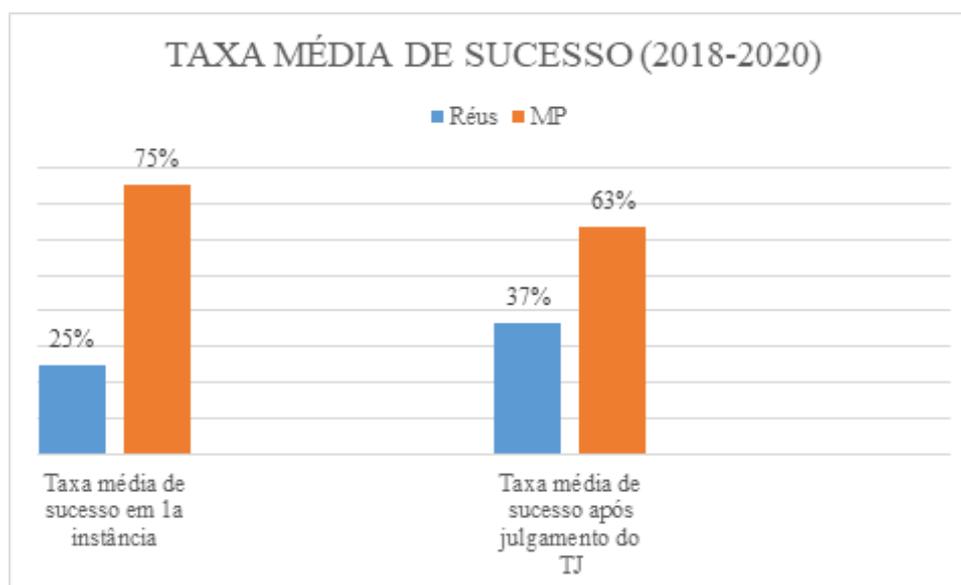


Fonte: TJSC.

Já em 2020, dos 114 recursos julgados, 29 redundaram em absolvição (provimento do recurso dos réus ou desprovimento do recurso exclusivo do Ministério Público), o que representa uma taxa de sucesso de 25% para o réu e de 75% para o Ministério Público após o julgamento de segunda instância (Gráfico 14). Mais uma vez, insta ressaltar que em apenas 24 dos 114 acórdãos a decisão de 1ª instância havia sido pela improcedência da ação de improbidade, ou seja, em 78% dos casos o juiz de primeiro grau concordou, ao menos em parte, com a tese do Ministério Público (Gráfico 13).

Em média, portanto, o Ministério Público, de 2018 a 2020, obteve 75% de êxito em suas ações de improbidade administrativa em 1ª instância, o que foi reduzido para 63% após o julgamento do TJSC (Gráfico 15). De qualquer forma, o índice permanece bastante superior àquele obtido pelos réus, de 25% e 37% em 1ª e 2ª instância, respectivamente (Gráfico 15).

Gráfico 15: Taxa média de sucesso (2018-2020)



Fonte: TJSC.

Alguns autores alertam para os supostos abusos do Ministério Público no ajuizamento de ações de improbidade, alegando que os dispositivos vagos da Lei n. 8.429/92 dariam margem para acusações genéricas, sem o mínimo de indícios ou de plausibilidade (MATTOS, 2004, p. 102). Eles registram, com razão, que o ajuizamento de ações temerárias, ainda que não resultem em condenação do agente público, causa danos potencialmente irreversíveis à sua imagem (BUGALHO, 2012).

Todavia, longe de haver excessos ou abusos sistemáticos por parte do Ministério Público, da análise dos dados oriundos das decisões do TJSC, percebe-se: que o índice de sucesso do Ministério Público em obter condenação nas ações por ele ajuizadas sempre foi maior do que o índice de insucesso (no menor índice anual, foi de 71% em primeira instância e de 59% em segundo grau); e que há um gradual aumento na taxa de sucesso do MPSC em obter condenação por improbidade administrativa quando assim sustenta, tanto em primeiro grau quando perante a segunda instância (respectivamente, 78% e 75% nos dados do último ano).

Apenas para se traçar um comparativo, nas ações penais de competência do Tribunal do Júri, que tratam de atos ilícitos, via de regra, de compreensão menos complexa, o índice nacional de ocorrência de condenação nas ações julgadas entre 2015 e 2018 foi de apenas 48%, quando consideradas as extinções

de punibilidade, ou de 71%, quando desconsiderado esse desfecho (BRASIL, 2019a, p. 14-16).

Por sua vez, em pesquisa realizada sobre o desfecho de ações de improbidade administrativa em seis tribunais do país (STJ, TJMT, TJPA, TJRN, TJSP e TRF4), apesar de algumas limitações verificadas (por exemplo, amostra de apenas 87 acórdãos nesse ponto; inclusão do STJ, que não é, via de regra, um tribunal de reanálise ampla dos fatos), constatou-se que em 45% dos casos julgados em segundo grau houve improcedência de todos os pedidos (BRASIL, 2015, p. 65-66).

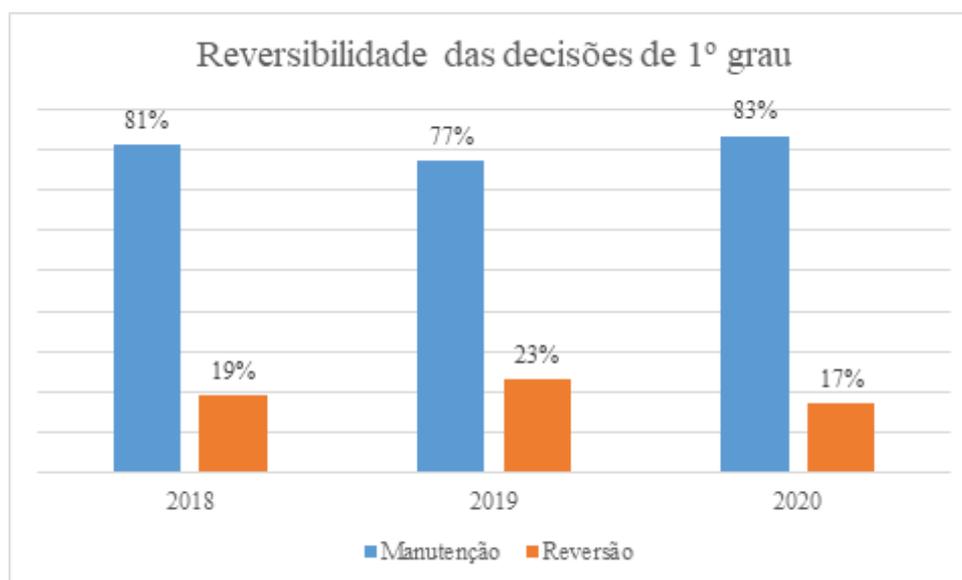
Outro dado digno de nota refere-se à reversibilidade do mérito das decisões de 1º grau no julgamento dos recursos pelo TJSC.

Em 2018, das 116 decisões coletadas, em 94 houve manutenção do mérito da decisão do juiz singular (condenação ou absolvição), operando-se, no máximo, a alteração das sanções impostas no caso de condenação. Ou seja, em 81% das decisões houve confirmação do mérito em relação ao reconhecimento (ou não) da improbidade administrativa (Gráfico 16).

No ano de 2019, das 206 decisões coletadas, em 159 houve manutenção do mérito da decisão, o que representa índice de 77% (Gráfico 16).

Por fim, em 2020, dos 114 acórdãos identificados, em 95 houve manutenção da condenação ou da absolvição reconhecidas em 1º grau, evidenciando índice de manutenção do mérito das decisões de 83% (Gráfico 16).

Gráfico 16: Reversibilidade das decisões de 1º grau



Fonte: TJSC.

Em média, portanto, do total de 436 acórdãos analisados, em 348 foi mantido o conteúdo mais essencial da ação de improbidade administrativa, isto é, o reconhecimento (ou não) de algum ato ímprobo cometido, o que redundou em praticamente 80% de confirmação nesse ponto. Trata-se, para alguns autores, como visto, de um indicativo da qualidade das decisões de 1º grau.

A maioria das reformas de decisões de primeiro grau diz respeito à sanções que se entendem adequadas para os atos de improbidade administrativa reconhecidos, aspecto ainda caracterizado por certo subjetivismo¹⁶.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho, buscou-se realizar uma pesquisa empírica predominantemente quantitativa sobre ações de improbidade administrativa julgadas em Santa Catarina.

A importância da pesquisa decorre do ainda pequeno acolhimento da pesquisa empírica no campo do Direito, levando a uma predominância de trabalhos de índole dogmática, com menor aptidão para um retrato da efetiva realidade prática do objeto pesquisado.

Além disso, não são raros comentários sobre um suposto abuso no ajuizamento de ações de improbidade administrativa, sem, contudo, que dados mais concretos sejam apresentados.

Realizou-se, portanto, uma análise de todos os acórdãos de mérito proferidos pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina no âmbito da improbidade administrativa, dos quais o Ministério Público foi intimado nos anos de 2018 a 2020, com a classificação das decisões conforme o autor do recurso, o sentido do julgamento e o resultado prático dele decorrente.

Buscou-se inferir, a partir desses dados, o desempenho dos atores processuais (Ministério Público, réus, juízes) nas ações de improbidade administrativa.

Como resultado da análise dos 436 acórdãos identificados, diversas constatações preliminares podem ser aventadas.

Em relação ao desempenho das partes nas ações julgadas em segundo grau, percebeu-se que o índice de sucesso do Ministério Público em obter condenação nas ações por ele ajuizadas sempre foi maior do que o índice de insucesso (no menor índice anual, foi de 59% em segundo grau). Além disso, verificou-se

¹⁶ Sobre o tema do subjetivismo das sanções de improbidade administrativa, cf. Amorim Junior (2017).

um gradual aumento na taxa de sucesso do Ministério Público de Santa Catarina em obter condenação por improbidade administrativa quando assim sustenta (no segundo grau, os índices foram de 59%, 60% e 75% de condenação, respectivamente, nos anos de 2018, 2019 e 2020).

Identificou-se também que todo recurso interposto pelo réu representava uma condenação por improbidade administrativa em primeira instância. Essa constatação, aliada ao fato de que basicamente toda ação de improbidade é objeto de recurso de apelação, permite inferir, ainda que com limitações, que o percentual de recursos dos réus é um indicativo também do índice de condenação em primeiro grau de jurisdição, o qual evidenciou um desempenho ainda superior do Ministério Público, bem como o crescimento desse desempenho durante o período analisado (índices de 71%, 74% e 78%, respectivamente, nos anos de 2018, 2019 e 2020).

Em qualquer caso, os dados indicam que, ao contrário do que muitas vezes é dito, não há, de forma geral, um uso temerário ou abusivo da ação de improbidade administrativa pelo Ministério Público, o que é reconhecido pelo Judiciário tanto em primeiro quanto em segundo graus.

Por fim, constatou-se que a grande maioria das decisões de primeiro grau são mantidas em segundo grau, quanto ao reconhecimento (ou não) de algum ato ímprobo, em índice médio de quase 80% de confirmação no período analisado. Constata-se, portanto, que, além de possível indicador de qualidade das decisões de primeiro grau, a maioria das reformas diz respeito à análise das sanções adequadas para os atos de improbidade administrativa, aspecto ainda caracterizado por certo subjetivismo.

REFERÊNCIAS

AMORIM JUNIOR, Silvio Roberto Oliveira de. **Improbidade administrativa: procedimento, sanções e aplicação racional**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Improbidade Administrativa I. **Jurisprudência em Teses**, Brasília, DF, n. 38, 05 ago. 2015. Disponível em: https://www.stj.jus.br/internet_docs/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprud%C3%Aancia%20em%20teses%2038%20-%20Improb%20Administrativa%20I.pdf. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Diagnóstico das ações penais de competência do Tribunal do Júri/ Conselho Nacional de Justiça.** Brasília: CNJ, 2019a. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/553b50f521d5d129f155d8207_29b8464_4bde6f567b21f-4790c5b11e4aedef1d92.pdf. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade.** Brasília: CNJ, 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2018/02/0c9f103a34c38f5b1e8f086ee100809d.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Metas Nacionais aprovadas pela Justiça Estadual para 2021.** Brasília: CNJ, [2020]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/justica-estadual/>. Acesso em: 14 jan. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Metas Nacionais aprovadas pela Justiça Estadual para 2020.** Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Gloss%C3%A1rio-Metas-Nacionais-do-Poder-Judici%C3%A1rio-2020-Justi%C3%A7a-Estadual-Vers%C3%A3o-3.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Metas Nacionais aprovadas pela Justiça Estadual para 2019.** Brasília: CNJ, 2019b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/01/Gloss%C3%A1rio-Metas-Nacionais-do-Poder-Judici%C3%A1rio-2019-Justi%C3%A7a-Estadual-Vers%C3%A3o-3.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2021.

BUGALHO, Gustavo Russignoli. **O abuso nas ações de improbidade administrativa e a possibilidade de reparação dos danos causados ao agente público.** Migalhas, 21 jun. 2006. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/depeso/26358/o-abuso-nas-acoes-de-improbidade-administrativa-e-a-possibilidade-de-reparacao-dos-danos-causados-ao-agente-publico>. Acesso em: 23 jan. 2020.

CASTRO, Alexandre Samy de, O método quantitativo na pesquisa em direito. *In*: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar Empiricamente o Direito**, São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa empírica em direito**: as regras de inferência. São Paulo: Direito GV, 2013. E-book. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11444/Pesquisa_empirica_em_direito.pdf;pesquisa. Acesso em: 19 out. 2020.

FRANCO XAVIER, José Roberto. **Algumas notas teóricas sobre a pesquisa empírica em direito**. São Paulo: Direito GV, 2015. Disponível em: <http://direitogv.fgv.br/publicacoes/working-papers>. Acesso em: 19 out. 2020.

FUX, Luiz; BODART, Bruno. **Processo civil & análise econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

GARTH, Bryant G. Brazil and the field of socio-legal studies: globalization, the hegemony of the US, the place of law, and elite reproduction. **Brazilian Journal of Empirical Legal Studies**, v. 3, n. 1, jan. 2016.

GENN, Hazel; PARTINGTON, Martin; WHEELER, Sally. **Law in the real world**: improving our understanding of how law works (final report and recommendations). London: The Nuffield Foundation, 2006.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; LARA, Mariana Alves; COSTA, Mila Batista Leite Corrêa. Pesquisa quantitativa na produção de conhecimento jurídico. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 60, p. 291-316, jan./jun. 2012.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Responsabilidade civil do poder público pelo manejo indevido de ação de improbidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 238, p. 101-120, out./dez. 2004.

SILVA, Glauco Peres da, **Desenho de pesquisa**. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3330>. Acesso: 23 jan. 2020.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Pesquisas em processos judiciais. *In*: MACHADO, Máira Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

TORRES FILHO, Celso Marins; NÓBREGA, Adriano César Oliveira. **(Re)pensar o direito**: a necessidade de pesquisa empírica para o desenvolvimento do estudo jurídico. XXVII Congresso Nacional do CONPEDI. Florianópolis: CONPEDI, 2018. Disponível em: <http://conpedi.daniloir.info/publicacoes/34q12098/l44zms3w/j2WbPlixGvbSJT5T.pdf> Acesso em: 14 jan. 2021.

VERONESE, Alexandre. O problema da pesquisa empírica e sua baixa integração na área de direito: uma perspectiva brasileira da avaliação dos cursos de pós-graduação no Rio de Janeiro. *In*: Congresso Nacional do CONPEDI, 16., 2007, Belo Horizonte. **Anais** [...]. Belo Horizonte: CONPEDI, 2007, p. 6011-6030. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/alexandre_veronese2.pdf. Acesso: 19 out. 2020.

YEUNG, Luciana. Jurimetria ou análise quantitativa de decisões judiciais. *In*: MACHADO, Máira Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.