

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS EXATAS - DEPARTAMENTO DE ESTATÍSTICA  
ESPECIALIZAÇÃO EM ESTATÍSTICA**

**ANÁLISE JURIMÉTRICA DA JURISPRUDÊNCIA  
SOBRE DANO AO ERÁRIO DO SUPERIOR  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**JULIANA FAGUNDES MAFRA**

**BELO HORIZONTE, MINAS GERAIS  
2021**

**JULIANA FAGUNDES MAFRA**

**ANÁLISE JURIMÉTRICA DA JURISPRUDÊNCIA  
SOBRE DANO AO ERÁRIO DO SUPERIOR  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Monografia apresentada na conclusão do curso de Especialização em Estatística, do Departamento de Estatística da Universidade Federal de Minas Gerais.

Discente: Juliana Fagundes Mafra  
Orientador: Marcos Oliveira Prates

**BELO HORIZONTE, MINAS GERAIS  
2021**

Mafra, Juliana Fagundes

M187a Análise jurimétrica da jurisprudência sobre dano ao erário do Superior Tribunal de Justiça [manuscrito] / Juliana Fagundes Mafra. Belo Horizonte - 2021.  
71 f. : il. ; 29 cm

Orientador: Marcos Oliveira Prates.

Monografia (especialização) - Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Ciências Exatas, Departamento de Estatística.  
Referências : f. 70-71

1. Estatística. 2. Análise espacial (Estatística).  
3. Mineração de dados (Computação). 4. R (linguagem de programação de computador). 5. Prescrição (Direito) - Jurisprudência – Brasil. I. Prates, Marcos Oliveira. II. Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Ciências Exatas, Departamento de Estatística. III. Título.

CDU 519.2(043)



**Universidade Federal de Minas Gerais**  
**Instituto de Ciências Exatas**  
**Departamento de Estatística**  
**Programa de Pós-Graduação / Especialização**  
Av. Pres. Antônio Carlos, 6627 - Pampulha  
31270-901 – Belo Horizonte – MG

E-mail: [pgest@ufmg.br](mailto:pgest@ufmg.br)  
Tel: 3409-5923 – FAX: 3409-5924

### **ATA DO 236ª. TRABALHO DE FIM DE CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ESTATÍSTICA DE JULIANA FAGUNDES MAFRA.**

Aos dois dias do mês de dezembro de 2021, às 15:00 horas, com utilização de recursos de videoconferência a distância, reuniram-se os professores abaixo relacionados, formando a Comissão Examinadora homologada pela Comissão do Curso de Especialização em Estatística, para julgar a apresentação do trabalho de fim de curso da aluna **Juliana Fagundes Mafra**, intitulado: “*Análise Jurimétrica da Jurisprudência Sobre Dano ao Erário do Superior Tribunal de Justiça*”, como requisito para obtenção do Grau de Especialista em Estatística. Abrindo a sessão, o Presidente da Comissão, Professor Marcos Oliveira Prates – Orientador, após dar conhecimento aos presentes do teor das normas regulamentares, passou a palavra à candidata para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa da candidata. Após a defesa, os membros da banca examinadora reuniram-se sem a presença da candidata e do público, para julgamento e expedição do resultado final. Foi atribuída a seguinte indicação: a candidata foi considerada Aprovada condicional às modificações sugeridas pela banca examinadora no prazo de 30 dias a partir da data de hoje por unanimidade. O resultado final foi comunicado publicamente à candidata pelo Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente Ata, que será assinada por todos os membros participantes da banca examinadora. Belo Horizonte, 02 de dezembro de 2021.

Prof. Marcos Oliveira Prates (Orientador)  
Departamento de Estatística / ICEX / UFMG

Prof.ª Lourdes Coral Montenegro  
Departamento de Estatística / ICEX / UFMG

Prof.ª Magda Carvalho Pires  
Departamento de Estatística / ICEX / UFMG



Universidade Federal de Minas Gerais  
Instituto de Ciências Exatas  
Departamento de Estatística  
Programa de Pós-Graduação / Especialização  
Av. Pres. Antônio Carlos, 6627 - Pampulha  
31270-901 – Belo Horizonte – MG

E-mail: pgest@ufmg.br  
Tel: 3409-5923 – FAX: 3409-5924

## DECLARAÇÃO DE CUMPRIMENTO DE REQUISITOS PARA CONCLUSÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ESTATÍSTICA.

Declaro para os devidos fins que **Juliana Fagundes Mafra**, número de registro 2019705057, cumpriu todos os requisitos necessários para conclusão do curso de Especialização em Estatística, entregando a versão final do trabalho de conclusão de curso para seu orientador, o professor Marcos Oliveira Prates, que aprovou a versão final. O trabalho foi apresentado no dia 02 de dezembro de 2021 com o título “*Análise Jurimétrica da Jurisprudência Sobre Dano ao Erário do Superior Tribunal de Justiça.*”.

Belo Horizonte, 24 de dezembro de 2021

Roberto da  
Costa  
Quinino:8087  
1291720

Assinado de forma  
digital por Roberto da  
Costa  
Quinino:80871291720  
Dados: 2021.12.24  
15:01:55 -03'00'

 Prof. Roberto da Costa Quinino  
Coordenador da Comissão  
do Curso de Especialização  
em Estatística

Prof. Roberto da Costa Quinino  
Coordenador do curso de  
Especialização em Estatística  
Departamento de Estatística / UFMG

Para meus pais, Fausto e Naly, meu marido Carlos Henrique, meus irmãos Arnoldo, Liliana e André, meus cunhados, Priscila, Fernanda e Raphael, e às minhas sobrinhas, Victória e Luísa.

Agradeço ao meu orientador Prof. Marcos Prates, à prof. Lourdes, ao monitor Guilherme, e aos meus colegas Vanessa, Juliana, Renata, Wilson e Adam, pelo apoio sem o qual não teria chegado até aqui.

## Resumo

Com a informatização do judiciário ocorrida nas últimas décadas, as decisões judiciais estão disponíveis nos *sites* dos Tribunais. Trata-se de uma quantidade muito grande de informações que podem ser melhor analisadas por meio de recursos estatísticos, aumentando a previsibilidade das decisões, e, conseqüentemente, na segurança jurídica. O objetivo deste trabalho foi utilizar ferramentas de mineração de dados do *software* R para recolher dados relativos à evolução da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre o dano ao erário, utilizando técnicas estatísticas de análise descritiva e visuais. Foram coletadas 1882 ementas proferidas pela Corte da data da sua instauração à data em que os dados foram recolhidos (7/4/1989 até 14/2/2021), que totalizaram 2997 páginas. Foi constatado que, até o julgamento do tema 897 a jurisprudência do STJ estava consolidada no sentido da imprescritibilidade do dano ao erário. Após esse marco, foram constatadas decisões pela prescritibilidade do dano, com prazo de cinco anos, variando o fundamento legal.

**Palavras-chave:** Jurimetria, prescrição, dano ao erário.

## Abstract

*With the computerization of the judiciary in recent decades, court decisions are available on the websites of the Courts. This is a very large amount of information that can be better analyzed through statistical resources, increasing the predictability of decisions. The objective of this work was to use data mining tools from the R software to collect data related to the evolution of the Superior Court of Justice (STJ) jurisprudence on the damage to the treasury, using statistical techniques of descriptive and visual analysis. A total of 1882 summaries were analyzed, covering the period from 1989 to 2021, totaling 2997 pages, and it was found that until the judgment on the subject 897, the STJ jurisprudence was consolidated in the sense of the imprescriptibility of damage to the treasury. After this judgment, decisions were found recognizing the statute of limitations for the damage, with a period of five years, varying the legal basis.*

**Keywords:** Jurimetry, prescription, damage to the treasury.

## SUMÁRIO

1. Introdução.....	9
2. Breve revisão teórica.....	14
2.1 Conceito de jurimetria.....	14
2.2 Histórico da Jurimetria.....	15
3. Procedimentos metodológicos.....	19
3.1 Mineração de texto.....	19
3.2 Amostragem aleatória sistemática.....	23
3.3 Cálculo do intervalo de confiança.....	25
4. Resultados.....	27
4.1 Dados coletados.....	27
4.2 Filtros aplicados.....	34
4.3 Análise amostral dos dados após a filtragem.....	42
4.4 Análise dos efeitos dos Temas de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal na Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.....	43
4.4.1 A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça antes do reconhecimento da Repercussão Geral do Tema 666.....	44
4.4.2 A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça entre a data do reconhecimento da Repercussão Geral no RE 669.069, e a véspera do julgamento da causa, 2/2/2016.....	52
4.4.3 Efeito da Tese 666 entre a data do julgamento do tema 666) e a véspera do julgamento do tema 897.....	54
4.4.4 Efeito da Tese 666 e da Tese 897 até 20/4/2020, data do julgamento de mérito do tema 899.....	60
4.4.5 A jurisprudência posterior ao julgamento do mérito do tema 899.....	62
4.5 O prazo prescricional do dano ao erário e a norma aplicável.....	66
5. Conclusão.....	67
Referências bibliográficas.....	70

## 1 Introdução

Nos termos do art. 5º da Constituição Federal de 1988 todos temos o direito à segurança:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

A segurança a que se refere este dispositivo tem um sentido amplo, e envolve não apenas a proteção do estado contra violação dos direitos por terceiros, engloba também a segurança jurídica, ou seja, a confiança das pessoas no ordenamento jurídico e nos órgãos judiciais. Envolve a previsibilidade da consequência jurídica dos fatos.

Como o Direito rege a vida em sociedade, a segurança jurídica possui reflexos nos mais diversos setores da coletividade. Assim, a taxa de juros cobrada pelos bancos é influenciada pelo risco do judiciário anular o contrato de empréstimo. A opção dos empresários por investir é influenciada pela confiança no sistema judicial. Até mesmo a decisão de muitos de praticar um crime considera a probabilidade de serem condenados<sup>1</sup>.

A princípio espera-se que a lei traga essa previsibilidade. No entanto, a aplicação da lei passa por sua leitura e interpretação, para só então termos a norma, que é o preceito que rege a vida em sociedade. Da mesma forma que um livro pode levar os leitores a diferentes interpretações do seu conteúdo, a lei também tem essa característica. Rotineiramente discute-se no meio jurídico se uma situação está ou não abarcada pela norma. Por exemplo: estabelece o disposto no art. 5º, inciso XI, da Constituição Federal, que a inviolabilidade da “casa”:

---

<sup>1</sup> Vários estudos indicam que a gravidade da pena não é o melhor elemento para coibir a criminalidade, mas sim a probabilidade do autor ser descoberto e condenado por suas ações.

XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;

Discutiu-se por um bom tempo, se os quartos de hotel estão ou não abarcados nessa garantia. Hoje, os tribunais brasileiros veem decidindo que os quartos de hotéis estão abarcados por essa garantia.

Além das questões decorrentes da interpretação, é impossível que o legislador consiga prever todas as situações da vida em sociedade. É utopia pensar que a lei pode antever tudo. Logo, a legislação possui lacunas, que também podem levar a decisões conflitantes.

Também é comum duas normas se confrontarem. A Constituição Federal de 1988 em seu art. 5º, inciso X, estabelece que o direito a intimidade é inviolável:

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

No entanto, a Constituição também garante a liberdade de imprensa:

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 1º Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.

Assim, um político ou um artista pode alegar direito a intimidade para não ter sua vida exposta ao público, mas o jornalista também pode invocar a liberdade de imprensa para divulgar a notícia. Trata-se de um conflito de lei.

Esses e outros casos podem gerar diversos processos judiciais, com resultados distintos. Isso ocorre porque, apesar do direito moderno ter trazido previsibilidade e

calculabilidade, como ensina o ministro Eros Grau<sup>2</sup>, Direito não é uma ciência exata, e comporta interpretações e conclusões diversas.

Assim, quando uma causa chega aos Tribunais ela é julgada por 3 ou mais magistrados, sendo que cada um pode apresentar um voto diferente para a mesma questão, todos igualmente válidos.

É comum também duas causas exatamente iguais, como por exemplo, de duas professoras que ingressaram no serviço público no mesmo dia, com históricos correspondentes, querendo o mesmo benefício e com petições iniciais<sup>3</sup> idênticas, mas distribuídas para varas diferentes, terem resultados distintos.

Há diversos instrumentos para solucionar essas divergências, no entanto, eles podem demorar, ou nem mesmo serem acionadas antes do trânsito em julgado das decisões, o que as tornará imutáveis.

Para poder antever como o judiciário está decidindo os casos, fazemos a chamada pesquisa de jurisprudência, que nada mais é do que um levantamento de decisões semelhantes ao caso estudado.

Até a popularização da internet, as pesquisas de jurisprudência eram feitas indo até uma biblioteca e pesquisando nas revistas que publicam as decisões judiciais. Apesar das revistas ocuparem um volume significativo das bibliotecas somente eram publicadas as decisões consideradas relevantes e levava-se meses, senão anos, até a sua divulgação pelos repertórios autorizados.

Assim, apesar do grande volume de decisões que eram proferidas todos os dias, poucas estavam disponíveis para pesquisa. Por isso, os profissionais do Direito davam-se por satisfeitos quando conseguiam encontrar uma ou duas decisões, e, como ainda é muito comum, ao citá-las afirmavam que a jurisprudência era no sentido dessas decisões.

---

<sup>2</sup> GRAU, Eros Roberto. **Por que tenho medo dos juízes (a interpretação/aplicação do direito e os princípios)**, 6ª edição, São Paulo, Malheiros, 2013, p. 13.

<sup>3</sup> Petição inicial é a primeira peça do processo. Nela o advogado relata os fatos, faz um pedido e demonstra a razão pela qual entende que o autor tem direito ao pedido.

Ocorre que por jurisprudência entende-se o conjunto das decisões reiteradas em um mesmo sentido, e uma, ou duas decisões, não é suficiente para indicar o posicionamento dos Tribunais sobre uma questão.

Hoje, todas as decisões estão disponíveis nos *sites* dos Tribunais, e muitas vezes as pesquisas retornam um número muito grande de resultados. No entanto, os profissionais do direito continuam a satisfazerem-se com uma ou duas decisões, e não raro, advogados escolhem as que mais lhe agradam.

No exemplo abaixo o Ministro Luiz Fux, do Supremo Tribunal Federal, citou 4 decisões para demonstrar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal estava, à época, assentada no sentido da imprescritibilidade do dano ao erário:

1. O Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência assente no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimentos de danos ao erário. Precedentes: MS n.º 26210/DF, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, 10.10.2008; RE n.º 578.428/RS-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Ayres Britto, DJe 14.11.2011; RE n.º 646.741/RS-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe 22.10.2012; AI n.º 712.435/SP-AgR, Primeira Turma, Relatora a Ministra Rosa Weber, DJe 12.4.2012.

[...]

O entendimento adotado pelo tribunal de origem sobre a questão da imprescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário está em sintonia com a interpretação pacificada por este Supremo Tribunal Federal, que, no julgamento do MS n.º 26.210, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, decidiu pela imprescritibilidade de ações de ressarcimento de dano ao erário.<sup>4</sup>

A simples disponibilidade destas decisões possibilita aumentar a segurança jurídica nos casos controversos através da aplicação da estatística à pesquisa de jurisprudência. O conhecimento mais preciso da variação da jurisprudência e de suas causas reduz a insegurança jurídica, com reflexos sociais positivos.

É também um instrumento eficiente para o legislador conhecer e discutir as alterações necessárias no ordenamento jurídico.

---

<sup>4</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. AI 819135 AgR/ SP - São Paulo Ag.Reg. no Agravo de Instrumento Relator(a): Min. LUIZ FUX Julgamento: 28/05/2013 Órgão Julgador: Primeira Turma.

Até mesmo a discussão dentro do próprio judiciário sobre as variações nas decisões e a necessidade de uniformização das decisões por um dos vários instrumentos que possuem a disposição poderá ser melhor analisada com uma quantificação e análise estatística das decisões.

Além disso, a jurisprudência, como a lei, é uma fonte do direito, e assim, influencia em futuras decisões judiciais.

A aplicação da estatística ao Direito vem sendo chamada de jurimetria.

Tendo em vista o que foi exposto acima, o objetivo deste trabalho é utilizar ferramentas de mineração de dados do *software* R<sup>5</sup> para recolher dados relativos à evolução da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça que serão analisadas por meio de técnicas estatísticas de análise descritiva e visuais objetivando conhecer sua evolução. Foram coletadas 1.882 ementas que tratam de dano ao erário, que totalizam 2.997 páginas relativas a decisões proferidas da data da instauração do Tribunal à data da coleta dos dados (7/4/1989 até 14/2/2021).

---

<sup>5</sup> R Core Team (2020). R: ***A language and environment for statistical computing. R Foundation for Statistical Computing***, Vienna, Austria. URL <https://www.R-project.org/>.

## 2 Breve revisão teórica

### 2.1 Conceito de jurimetria

Marcelo Guedes Nunes define jurimetria como “*a disciplina do conhecimento que utiliza a metodologia estatística para investigar o funcionamento da ordem jurídica.*”<sup>6</sup>

Afirma que a jurimetria possui três pilares operacionais: o jurídico, o estatístico e o computacional, e que o jurimetrista ideal seria um bacharel em Direito capaz de especular sobre o funcionamento da ordem jurídica e familiarizado com conceitos de Direito processual e material; um estatístico capaz de discutir o planejamento de uma pesquisa e conceber testes para suas hipóteses de trabalho e um cientista da computação capaz de operar programas para minerar e coletar dados.

A jurimetria tem sido utilizada para trazer a pesquisa empírica para o Direito. Juliana Cristina Luvizotto e Gilson Piqueras Garcia lembram que desde a época romana as opiniões dos juristas celebres gozam de força, gerando o que se convencionou chamar de “*argumento de autoridade*”, e que as técnicas de pesquisa jurídica consistem basicamente em revisão bibliográfica, “*com alguma citação exemplificativa ou de reforço da jurisprudência*”.<sup>7</sup> Afirmam que há uma tendência, iniciada nos Estados Unidos, e com reflexos na Europa continental, de examinar as consequências da aplicação da lei ao caso concreto, do impacto de decisões judiciais e outras instâncias julgadoras na sociedade, e que acreditam que como ocorreu com a economia, o Direito pode experimentar um enorme avanço com a introdução dos métodos quantitativos na ciência.

Por fim, cabe registrar que os diversos trabalhos que cuidam do tema apenas falam da importância da jurimetria, sem, no entanto, trazerem técnicas estatísticas ou computacionais para tanto.

---

<sup>6</sup> NUNES, Marcelo Guedes. **Jurimetria**. Como a Estatística pode Reinventar o Direito. Revista dos Tribunais, 2ª edição, São Paulo, 2019, p. 111.

<sup>7</sup> LUVIZOTTO Juliana Cristina, GARCIA Gilson Piqueras. **A jurimetria e sua aplicação nos tribunais de contas: análise de estudo sobre o Tribunal de Contas da União (TCU)**, Revista Controle, Fortaleza, vol. 18, p. 46-73, jan./jun.2020.

## 2.2 Histórico da Jurimetria

Segundo Juliana Cristina Luvizotto e Gilson Piqueras Garcia, a jurimetria começou nos Estados Unidos em 1949, com um artigo de autoria de Lee Loevinger, intitulado “*Jurimetrics: the next step forward*”, publicado no periódico *Minnesota Law Review*.

Loevinger acreditava que o próximo grande passo do homem seria a evolução da análise da jurisprudência, que acreditava ser uma mera especulação sobre a lei para a jurimetria, que entedia ser uma investigação científica das questões legais:

*The next step in the long path of man's progress must be from jurisprudence (which is mere speculation about law) to jurimetrics - wich is the scientific investigation of legal problems.*<sup>8</sup>

Loevinger comparava a diferença entre o estudo jurisprudência como é feito hoje e a jurimetria, à diferença entre a astrologia e astronomia, e, alquimia e química:

*The inescapable fact is that jurisprudence bears the same relation to a moder science of jurimetrics as astrology does to astronomy, alchemy to chemistry, or pherenology to psycohology. It is based upon speculation, supposition and superstition; it is baconcerneded with meaningless questions; and, after more than two thousand years, jurisprudence has not yet offerd a useful answer to any question or a workable techinic for attacking any problem.*<sup>9</sup>

Não obstante, a grande contribuição que a jurimetria pode trazer ao Direito, ela não substitui o estudo da jurisprudência como é feito hoje. A jurimetria consegue hoje trazer uma visão mais ampla do que a análise tradicional da jurisprudência, no entanto, não substitui a leitura e análise minuciosa das razões de decidir dos últimos precedentes. São técnicas complementares, não excludentes. A jurimetria tende a quantificar, descrever e prever as decisões judiciais, com resultados que não são alcançáveis pela análise tradicional da jurisprudência.

---

<sup>8</sup> LOEVIGER, Lee. ***Jurimetrics--The Next Step Forward.*** Disponível em: [Jurimetrics--The Next Step Forward \(umn.edu\)](#), acesso em 17/04/2021 às 14h52min.

<sup>9</sup> LOEVIGER, Lee. ***Jurimetrics--The Next Step Forward.***, Disponível em: [Jurimetrics--The Next Step Forward \(umn.edu\)](#), acesso em 17/04/2021 às 14h52min.

Loevinger tinha razão quando sustentava a importância da aplicação dos métodos estatísticos por advogados, argumentando que o conhecimento da Lei poderia ser melhor compreendido por meio da observação do que da especulação, apenas com uma ressalva. Não é o conhecimento da lei que será ampliado, mas o conhecimento da interpretação da Lei pelos Tribunais e seus efeitos na sociedade. A aplicação das técnicas estatísticas substitui as impressões subjetivas do pesquisador por informações que podem ser mensuradas, de modo que o acórdão com argumentação mais empolgante terá o mesmo efeito daquele mais monótono.

Em 1961 Loevinger escreveu o artigo "*Jurimetrics: science and prediction in the field of law*"<sup>10</sup> e, em 1963, o artigo "*Jurimetrics: the methodology of legal inquiry*", nos quais sustentava a importância da aplicação dos métodos estatísticos por advogados, argumentando que o conhecimento da lei poderia ser melhor compreendido por meio da observação do que da especulação. Loevinger conceituava a jurimetria como "*a aplicação de métodos quantitativos ao direito.*"<sup>11</sup>

No Brasil, a jurimetria apareceu pela primeira vez em 1973, em palestras realizadas pelo italiano Mário Losano, professor de filosofia da Universidade de Milão e Turim, a convite do reitor da Universidade de São Paulo Miguel Reale.

Losano defendia a aplicação das ciências exatas ao Direito através do computador e dos métodos de informática, mas criticava a tentativa de prever o comportamento dos tribunais.

Argumentava que a sentença somente poderia ser previsível se seu conteúdo fosse dedutível da lei ou dos precedentes, já que a discricionariedade dada a um juiz gera um elemento volitivo que impediria qualquer previsão.

Não obstante, uma vez que um magistrado formou sua opinião sobre um determinado assunto, tende a mantê-la. Quanto mais decisões forem proferidas em um

---

<sup>10</sup> LOEVINGER, Lee Jurimetria: "*Jurimetrics: science and prediction in the field of law*", disponível em: <https://scholarship.law.umn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2798&context=mlr>, acesso em 17/04/20121, às 20h44min.

<sup>11</sup> LUVIZOTTO Juliana Cristina, GARCIA Gilson Piqueras. **A jurimetria e sua aplicação nos tribunais de contas: análise de estudo sobre o Tribunal de Contas da União (TCU)**, Revista Controle, Fortaleza, vol. 18, p. 46-73, jan./jun.2020.

determinado sentido, maior é a probabilidade de manter seu posicionamento para casos semelhantes.

Por outro lado, é importante verificar quando há tendência dos Tribunais de alterarem seu posicionamento, e, compreender o processo de alteração de posicionamento, que é o que está acontecendo no momento com a prescrição do dano ao erário.

Conhecer a jurisprudência ajuda a antever eventual decisão. Mesmo sem a jurimetria, os profissionais do Direito sempre estudam a jurisprudência para tentar antever o resultado do caso e influenciar o julgador. O estudo estatístico dessas decisões é um instrumento valioso que aumentará a precisão dessas previsões.

Enquanto mais sólido o conhecimento da jurisprudência, mais preparada estará a parte para decidir os caminhos que atendem melhor seus anseios. A estatística tem instrumentos, que podem e devem ser utilizados para possibilitar uma visão mais ampla da situação.

No entanto, sua aplicação não é incontroversa. Em 2019 a França promulgou Lei 2019-222, que realizou uma reforma judiciária e, por meio do art. 33, proibiu a utilização de estatística nas decisões judiciais, inclusive a utilização de modelos preditivos de decisões penalizando os infratores com penas de até 5 anos de prisão.<sup>12 13</sup>

Essa decisão legislativa baseou-se em preconceitos. Argumentou-se que com as análises estatísticas dos dados pudessem compelir o judiciário a decidir de uma ou outra forma. Efetivamente o conhecimento aprofundado das decisões judiciais pode gerar argumentos para a manutenção de decisões, e pode ensejar uma necessidade de melhor motivação para alteração dos posicionamentos.

---

<sup>12</sup> RODAS, Sérgio. **França Proíbe divulgação de estatísticas sobre decisões judiciais, Conjur, 5 de junho de 2019.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-05/franca-proibe-divulgacao-estatisticas-decisoes-judiciais>, acesso em 19/06/2021, às 15h49min.

<sup>13</sup> NUNES, Marcelo Guedes, CORRÊA, Fernando, TRECENTI, Júlio. **A lei francesa de acesso a dados judiciais: algumas reflexões.** Migalhas Jurídicas. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/304441/a-lei-francesa-de-acesso-a-dados-judiciarios--algumas-reflexoes>, acesso em 07/9/2021, às 16h43min.

No entanto, isso é benéfico para a sociedade, já que traz segurança jurídica. O controle social do judiciário por meio da motivação e acompanhamento das decisões é salutar. Nenhum poder pode estar acima de críticas, e enquanto mais procedentes e bem fundamentadas as críticas, mais construtivas serão. Sem dúvidas a estatística pode contribuir positivamente para conhecimento e análise da realidade, até mesmo da realidade dos tribunais. Essas críticas podem influenciar positivamente as futuras decisões e na formação de novos magistrados e demais operadores do Direito.

## 3 Procedimentos Metodológicos

### 3.1 Mineração de texto

Para conhecer a variação da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no tempo em relação à prescrição do dano ao erário, baixamos em 14/02/2021, no *site* do Tribunal todas as ementas que continham as palavras “dano” e “erário”<sup>14</sup> proferidos desde sua criação até aquela data.

A primeira decisão refere-se a um conflito de competência, o CC 2001/SP, que ocorreu em 19/09/1991. O último caso coletado foi o RHC 119667/SP, julgado em 07/12/2020, e era um Recurso Ordinário em *Habeas Corpus*.

Esses dados foram trabalhados, no formato txt, como *strings*, ou seja, variáveis de texto, no R<sup>15</sup>. Para possibilitar a sistematização das informações, foram montadas tabelas que vinculavam o número do processo, com informações extraídas das decisões utilizando os pacotes *stringr*<sup>16</sup> e *stringi*<sup>17</sup>.

Em um primeiro momento, foi realizado um pré-processamento de texto, extraindo das decisões informações que identificam o processo no qual a foram proferidas como o número e tipo do processo, relator, órgão julgador e data do julgamento. Nessa fase foram utilizadas as linhas e as maiúsculas e minúsculas como diferenciadores.

Em seguida, foram extraídas as maiúsculas para evitar que uma palavra fosse excluída apenas por iniciar a frase. Visando evitar que o número de espaços utilizados

---

<sup>14</sup> Posteriormente, pesquisando no site, notamos que alguns acórdãos com essas palavras não haviam aparecido como resposta no site do Superior Tribunal de Justiça, sem que tenhamos determinado a razão pela qual não obtivemos todo o resultado. No entanto, considerando o volume elevado de decisões recolhidas, entendemos que não houve prejuízo ao trabalho.

<sup>15</sup> R Core Team (2020). R: ***A language and environment for statistical computing***. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria. URL <https://www.R-project.org/>.

<sup>16</sup> Hadley Wickham (2019). ***Stringr: Simple, Consistent Wrappers for Common String Operations***. R package version 1.4.0. <https://CRAN.R-project.org/package=stringr>

<sup>17</sup> Gagolewski M. and others (2020). ***R package stringi: Character string processing facilities***. <http://www.gagolewski.com/software/stringi/>.

na formatação interferisse no filtro de palavras compostas ou de expressões, eles foram removidos.

Para verificar se houve discussão a respeito de prescrição, foi observado nas decisões a presença da parte imutável dessa palavra, “prescr”. Assim, a busca abarcará “prescreveu”, “prescreve”, “prescrito”, etc...

Foi aferida, também, a presença da parte imutável da palavra imprescritível, “imprescr”, que trata dos casos em que o transcurso do tempo não gera a perda da pretensão de ter o direito reconhecido pelo judiciário.

Foi contada a frequência das decisões, com e sem os termos acima, por ano e por mês, e analisada a variação destes dados no tempo utilizando gráficos de linha. Esses resultados foram comparados com o total geral de decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça, segundo informações de seus relatórios estatísticos. Foram apuradas ainda as decisões decorrentes de recursos em outras decisões e a variação nos casos de primeira decisão do Superior Tribunal de Justiça.

Após conhecer o panorama geral dos casos em que há dano ao erário, foram aplicados filtros visando separar casos civis em que há dano ao erário decorrente de ato de agente público e de malversação de recursos públicos.

Não foram filtradas as decisões utilizando vocábulos como “agente público”, “servidor público”, “governador”, “prefeito”, e outras, uma vez que há uma quantidade significativa dos precedentes não possui essas palavras.

Utilizando os tipos de processos, foram excluídos os procedimentos exclusivos de penal, e em seguida, foram separadas as decisões que continham os seguintes caracteres típicos de palavras de direito tributário: “tribut<sup>18</sup>”, “imposto”, “taxa”.

Para refinar a separação foram filtradas palavras comuns nas decisões criminais utilizados como filtro os seguintes caracteres: “direitopenal”, “habeascorpus”,

---

<sup>18</sup> Utilizou-se o radical “tribut” para capturar as palavras tributário, tributo, tributado, e outras.

“processopenal”, “processualpenal”, “códigopenal”, “crime”, “denúncia”, “delito”, “cpp”, que são comuns em decisões criminais.

Como esses termos são comuns no direito administrativo sancionador, e para evitar que fossem excluídas as decisões dessa categoria, foram filtradas e contada a frequência de termos típicos de direito administrativos: “improbidade administrativa”, “direito sancionador”, “ação civil pública”, “ação popular”, “administrativo”, “tomada de contas especial”, “tribunal de contas”.

Calculou-se a diferença entre a quantidade dos vocábulos de direito administrativo e de criminais, subtraindo da quantidade de decisões de direito administrativo das de direito penal. Assim, quanto maior a diferença, maior a probabilidade de a decisão ser da esfera civil.

Foram excluídas todas as decisões nas quais a diferença entre a quantidade de palavras de direito administrativo e penal fosse igual ou inferior à -1, uma vez que examinando essas decisões foi constatado que, em regra, eram de direito penal.<sup>19</sup>

As decisões em que a frequência de termos de direito administrativo e penal foram iguais a zero, também foram eliminadas uma vez que, em regra, tratavam-se de decisões relativas à matéria processual.

Para garantir que as decisões restantes tratavam de casos civis que tinham como objeto dano ao erário decorrente de ato de agente público, foi realizada uma análise amostral desses dados.

Como essas decisões estavam organizadas em ordem cronológica, e o período pode influenciar em seu conteúdo, optou-se por realizar uma amostragem aleatória sistemática, o que, em virtude da forma de elaboração da lista permitiu a extração das amostras de todos os períodos objeto de análise.

Assim, para realizamos a seleção por amostragem aleatória sistemática.

---

<sup>19</sup> Não foi realizada análise amostral uma vez que o interesse era na pureza das restantes, o que foi aferido posteriormente.

Após a separação verificamos os efeitos das teses de repercussão geral 666, 879 e 899, emitidas pelo Supremo Tribunal Federal na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, apurando a flutuação do quantitativo das decisões e dos casos envolvendo prescrição e imprescritibilidade antes do reconhecimento do tema e o julgamento da tese.

Para saber se as discussões foram rápidas, indicando a ausência de controvérsia ou prolongada, indicando a existência de questões a serem consolidadas, foi contada a quantidade de vezes em que constou “prescr” e “imprescr”, o que foi analisado com auxílio de gráfico de barras.

Foram filtradas ainda 25 caracteres antes e 25 caracteres depois da presença de “imprescr” para confirmar se foi ou não declarada a imprescritibilidade do caso.

Identificadas decisões dissonantes elas foram analisadas individualmente.

Para verificar se foi declarada a prescrição na fundamentação foi verificada a presença dos caracteres “prescrita”, “prescreveu”, “é prescritível”.

Foram filtrados, também, os 10 caracteres anteriores e posteriores a “prescreveem”, “prescreveráem”, “prescriçãoode”, “prazoprescricionalde”, “prescriçãoquinquenal”, “prescriçãoodecenal”, “prazode”, “prescreveem”, “prazosuperiora”. Com base nos resultados foi montada uma tabela com os prazos prescricionais utilizados.

Foi aferida ainda se a discussão envolveu os temas 666, 897 e 899, através dos seguintes filtros: “tese899”, “tema899”, “636.886”, “636886”, “tese897”, “tema897”, “852.475”, “852475”, “tese666”, “tema666”, “669.069”, “669069”.

Com base em todos os dados recolhidos, a influência da emissão dos temas acima na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça foi analisada.

### 3.2. Amostragem aleatória sistemática

Após a realização da filtragem, restaram 1395 decisões, que deveriam, em sua grande maioria, ter sido proferidas em processos civis sobre dano ao erário decorrente de ato de agente público ou malversação de recursos públicos.

Como era inviável ler todas as 1395 decisões, para aferir a qualidade dos dados, decidimos realizar uma análise amostral para apurar o percentual de decisões que não se encaixam no objeto de estudo.

Amostra é um percentual de dados coletados segundo uma metodologia adequada ao caso, apta a refletir as características da população estudada.

O procedimento de coleta de amostras selecionado foi o da amostragem aleatória sistemática, que se caracteriza pela seleção aleatória do primeiro elemento da amostra e escolha dos demais seguindo intervalos fixos. É uma forma de amostragem probabilística, ou seja, cada elemento da população tem a mesma probabilidade de fazer parte da amostra.

Segundo Lordes Coral Montenegro:

A vantagem principal da amostragem sistemática (AS) é a facilidade de sua execução. Também, é bem menos sujeita a erros do entrevistador que os outros esquemas de amostragem vistos até agora. **Por outro lado, quanto a sua precisão, existem situações em que ela é mais precisa que a AAS. Mas na maioria dos casos a sua eficiência é próxima da AAS, principalmente quando o sistema de referências está em uma “ordem aleatória”.** Em outros casos, quando existem tendências do tipo linear ou existem periodicidades na população, sua precisão pode ser bem diferente do planejamento AAS. A AS pode ser bastante prejudicada por ciclos presentes na população.<sup>20</sup>

No presente caso, não teríamos vantagem em virtude do método de execução, já que como todos os dados já estavam no R, a dificuldade para sortear aleatoriamente as

---

<sup>20</sup> MONTENEGRO, Lordes Coral. **Módulo VII: Amostragem Sistemática**. Apostila de sala de aula, Especialização em Estatística- ICEX- UFMG, 2020.

decisões de forma completamente aleatória e de forma sistemática seria similar, alterando apenas o comando a ser utilizado.

No entanto, acreditamos que a precisão da amostragem aleatória sistemática poderia ser maior do que a da amostragem aleatória simples, uma vez que como as decisões estavam organizadas em ordem cronológica, a forma de coleta permitiria que a amostra tivesse uniformemente distribuída ao longo do tempo, proporcionalmente ao tamanho da população, e como consequência espera-se que seja mais eficiente do que a amostragem aleatória simples, já que toda a análise vai considerar o componente temporal.

A amostragem também foi realizada sem reposição, ou seja, uma vez que a decisão fosse sorteada, ela não poderia ser incluída na amostra novamente.

Essa opção foi feita uma vez que a vantagem matemática decorrente da amostragem com reposição não seria aproveitada no presente caso. Assim, o melhor seria realizar uma amostragem aleatória sem reposição, já que não há ganho de informação quando um mesmo elemento é sorteado mais de uma vez.

Com base nos dados da amostra, pretendemos calcular o percentual de decisões da amostra que não preenchem os requisitos necessários, e estimar os valores entre os quais a verdadeira proporção de decisões que não atendem os requisitos da população estudada, calculando o intervalo de confiança.

Assim, foram seguidos os seguintes passos para a realização da amostragem aleatória sistemática sem reposição:

- 1) Listagem das decisões.

Foi utilizada a lista obtida como resultado do pré-processamento dos dados no R, que está em ordem cronológica, decorrente da forma como foram obtidos no site do Superior Tribunal de Justiça.

- 2) Determinação do o intervalo da amostragem:

Em um primeiro momento, a amostra foi constituída de 30 decisões. Como população é de 1395 acórdãos, o intervalo será de  $1395/30=46,5$ , arredondado para 47.

### 3) Determinação do tamanho da amostra

Necessitávamos que a amostra fosse a menor possível, já que teríamos que examinar todas as decisões para ver se seu objeto. Assim, buscou-se a amostra menor possível.

Foi sorteado um número no R, que no caso foi o número 5, para determinar qual seria a primeira decisão a ser coletada. A partir deste ponto, foram selecionadas todas as decisões da lista em um intervalo de 47 em 47, até completar as 30 decisões.

Esse procedimento foi repetido até que fossem coletados dados suficientes para que a distribuição binomial das proporções se aproximasse da distribuição normal, o que é fundamental para formar um intervalo de confiança, ou seja, quando foi preenchidos os seguintes requisitos:

$$np \geq 5 \quad e \quad n(1 - p) \geq 5.$$

Onde,  $n$ = número de elementos selecionados na amostra, e  $p$ = proporção de decisões da amostra que não preenchem os requisitos.

### 3.3 Cálculo do intervalo de confiança

Recolhida a amostra foi calculada a proporção de decisões que não pertence ao objeto de estudo.

A proporção obtida refere-se a amostra. Se for recolhida outra amostra, possivelmente o percentual será diferente do primeiro, e dificilmente será o mesmo da população. No entanto, com base neste dado é possível calcular um intervalo de confiança, que constitui valores entre os quais o verdadeiro valor proporção de decisões da população que não atendem os requisitos estará.

Para tanto será calculada uma margem de erro, que é a diferença máxima provável, entre a proporção amostral e a proporção populacional, dentro do nível de confiança. Assim, o verdadeiro valor da proporção populacional estará entre o valor da proporção amostral somado e subtraído do erro:

$$\hat{p} - E < p < \hat{p} + E$$

Onde,  $E$  = margem de erro,  $p$  = proporção populacional,  $\hat{p}$  = proporção amostral,  $n$  = número de decisões da amostra.

A margem de erro será calculada utilizando a seguinte fórmula:

$$E = z_{\alpha/2} \sqrt{\frac{\hat{p}(1 - \hat{p})}{n}}$$

Onde,  $E$  = margem de erro,  $z_{\alpha/2}$  = escore z que separa a área de  $\alpha/2$  na cauda direita da distribuição normal padrão,  $\hat{p}$  = proporção amostral,  $n$  = número de decisões da amostra.

Esse cálculo considerará o nível de confiança de 95%. Nível de confiança é a probabilidade de o verdadeiro valor, no caso, da proporção de decisões cujo objeto não seja o de estudo, esteja dentro do limite do intervalo de confiança.

Após o cálculo da margem de erro será calculado o intervalo de confiança, da seguinte forma:

$$(\hat{p} - E; \hat{p} + E)$$

Ao final, confiaremos 95% (valor do nível de confiança), que o verdadeiro valor da proporção de decisões que não pertencem ao objeto de estudo estará dentro deste intervalo, o que permitirá avaliar a qualidade do filtro e a necessidade de realizarmos outra etapa de filtragem.

## 4 Resultados

### 4.1 Dados coletados

Com base nos dados recolhidos, foi construída a série temporal constante da Figura 1, que demonstra a evolução no tempo da quantidade de decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça que tratam de dano ao erário.

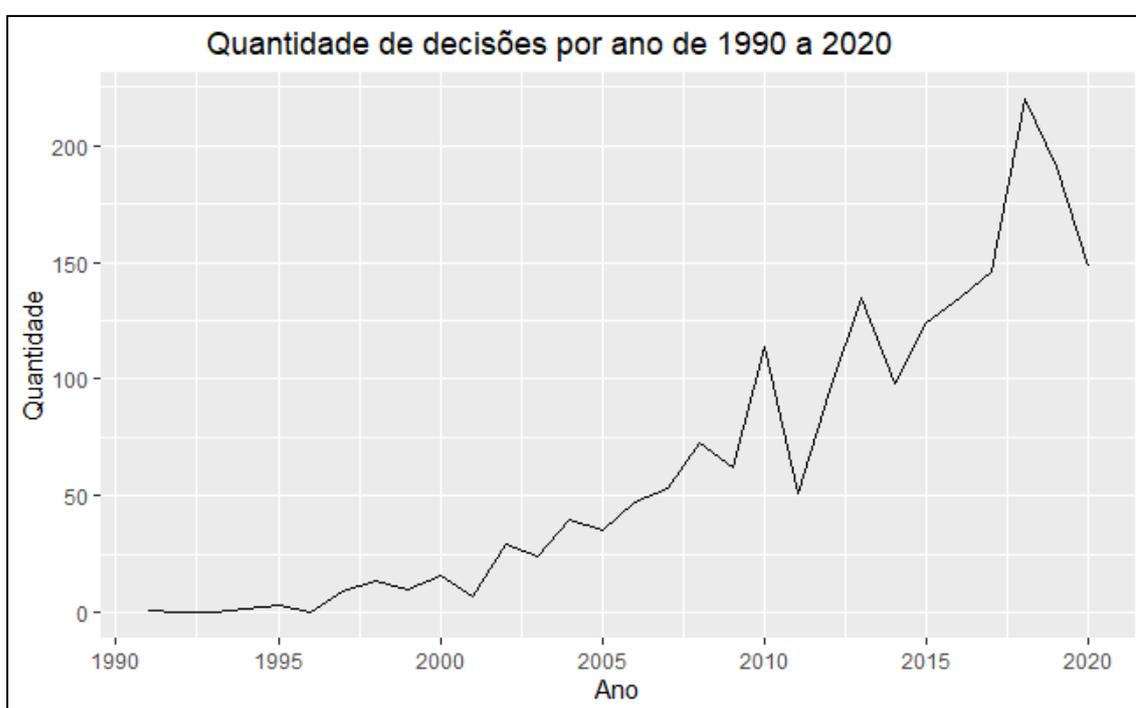


Figura 1: Série temporal da quantidade de decisões contendo os termos “dano” e “erário” entre 1990 e 2020.

Como pode ser visto na Figura 1, de 1990 a 2002 a quantidade de processos que tiveram os termos “dano” e “erário” no julgado foi muito pequena. De 1991 a 1996 esse número foi próximo a zero. A partir de 1996 houve um leve aumento, e após 2002 houve um crescimento acentuado do número de casos envolvendo essa questão.

O ano com o maior número de julgados foi 2018, com 220 decisões, e coincidiu com o auge da Lava Jato. Em 2020 foram julgados 148 processos. Houve assim, uma redução de 32,73%.

A queda dos números de processos julgados contendo as palavras “dano” e “erário” observada em 2020 foi superior à queda do total de processos julgados, já que conforme relatório estatístico do STJ, em 2020 foram julgados 503.699 processos, enquanto em 2018 foram julgados 511.761<sup>21</sup> processos pelo STJ<sup>22</sup>. Houve uma queda de 1,6% no total de processos julgados em 2020 em relação à 2018. Assim, essa redução não é um efeito da pandemia, como poderia ser cogitado.

Com o conhecimento histórico do Brasil da década de 90, não é possível atribuir o pequeno volume de causas nas quais foi discutido o dano ao erário no período à existência de poucos casos em que o patrimônio público sofreu prejuízo. O motivo mais provável é a ineficiência dos órgãos e entidades a quem competia apurar e levar as causas a julgamento.

A partir de 2002 o número de casos começou a crescer, indicando o aumento da atuação dos órgãos de controle contra as causas geradoras do dano ao erário.

A quantidade de decisões envolvendo discussões sobre prescrição não aumentou na mesma proporção que os casos em geral, conforme pode ser visto na Figura 2.

---

<sup>21</sup> STJ - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. STJ julga um processo por minuto e passa de meio milhão em 2018. Disponível em: [https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2018/2018-12-19\\_17-53\\_STJ-julga-um-processo-por-minuto-e-passa-de-meio-milhao-em-2018.aspx#:~:text=Ao%20todo%2C%20foram%20julgados%20511.761,minuto%20sendo%20julgado%20no%20STJ](https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2018/2018-12-19_17-53_STJ-julga-um-processo-por-minuto-e-passa-de-meio-milhao-em-2018.aspx#:~:text=Ao%20todo%2C%20foram%20julgados%20511.761,minuto%20sendo%20julgado%20no%20STJ), acesso em 20/3/2021, às 15h40min.

<sup>22</sup> STJ - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Relatório Estatístico. Brasília: STJ, 2020

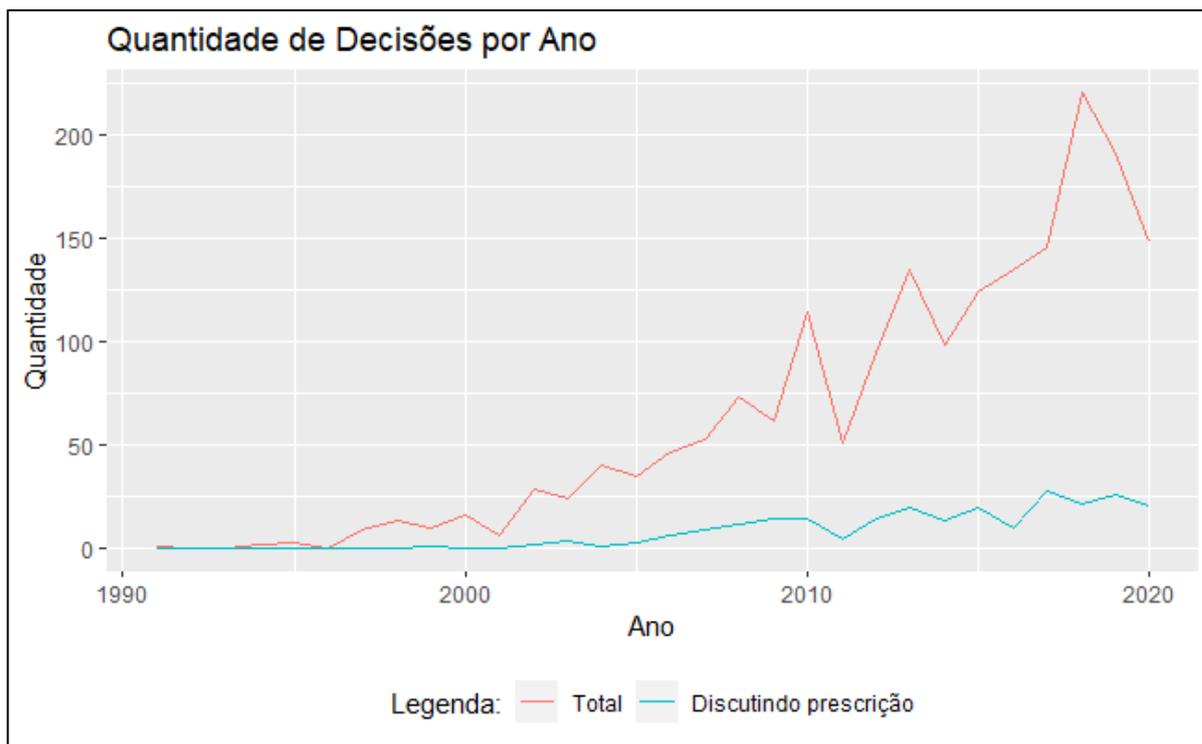


Figura 2: Série temporal de todas as decisões envolvendo “dano” e “erário” e destas discutindo prescrição.

Apesar do grande número de decisões recolhidas, trata-se de uma quantidade insignificante ante o volume de processos recebidos e julgados pelo STJ por ano, como demonstrado na Figura 3.

No entanto, é possível constatar a presença de uma tendência de aumento no número de julgamentos com a expressão dano ao erário, proporcionalmente ao total de julgados do STJ, conforme Figura 4.

Por outro lado, é possível verificar, ainda, que as decisões coletadas foram proferidas como resultado de 78 procedimentos distintos, distribuídos na forma da Figura 5.

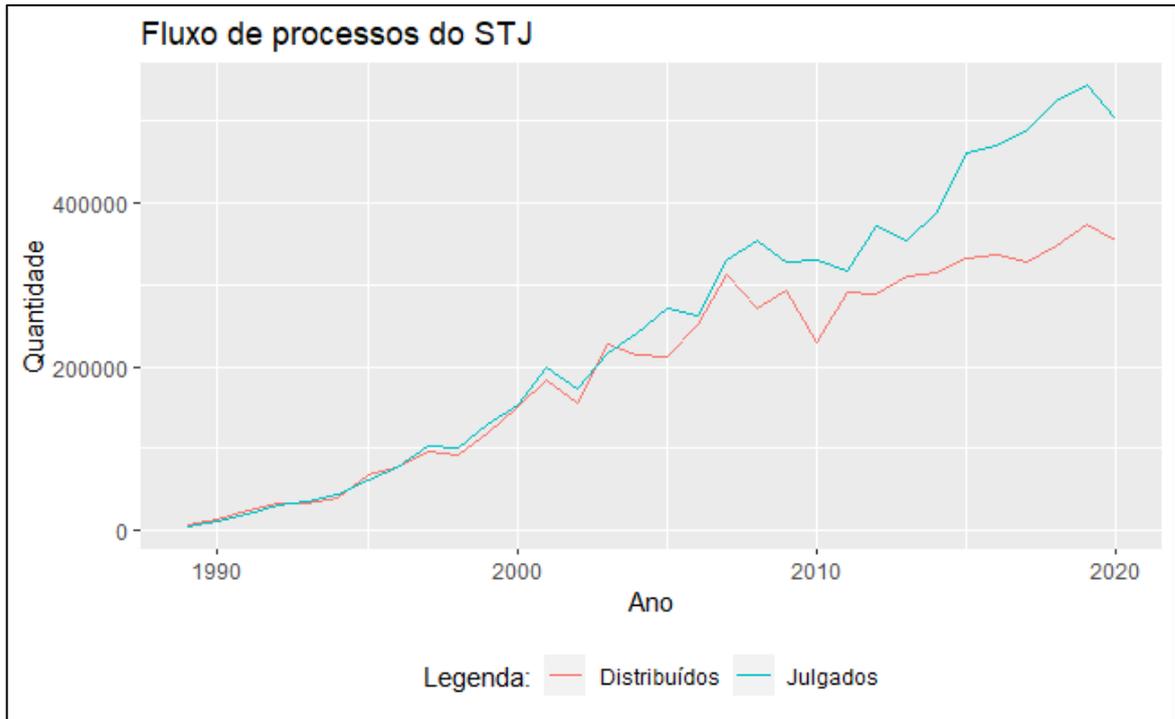


Figura 3: Série temporal da quantidade de processos distribuídos no STJ e da quantidade de processos julgados.

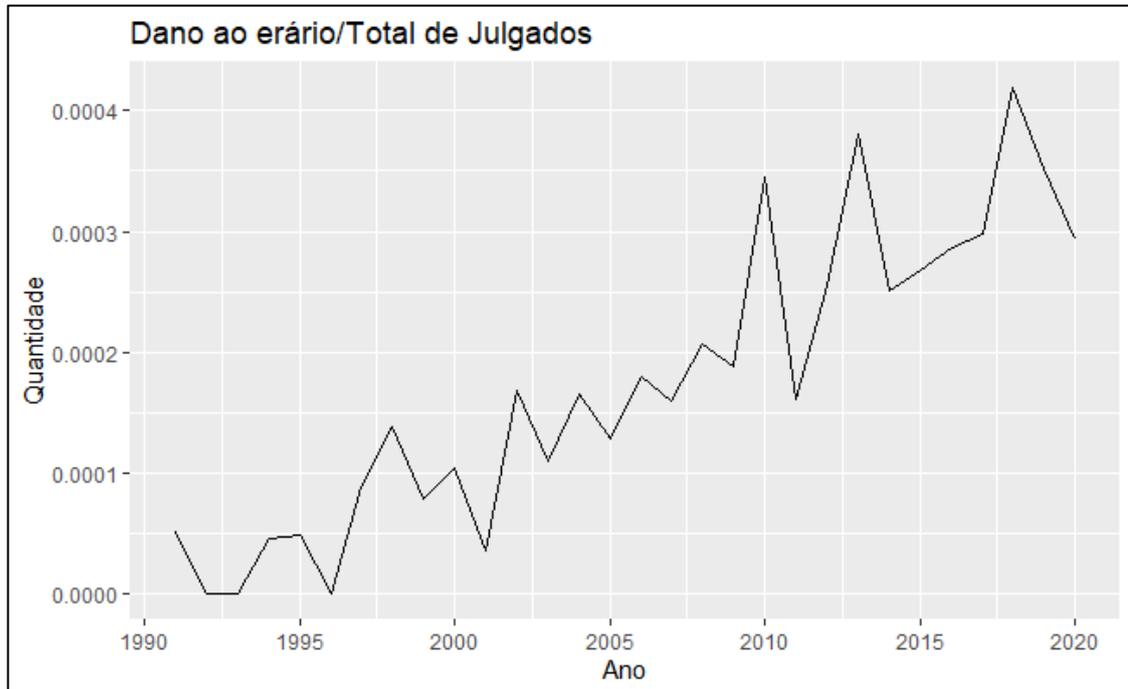


Figura 4: Série temporal da proporção de julgados envolvendo dano ao erário pelo total de decisões do STJ.

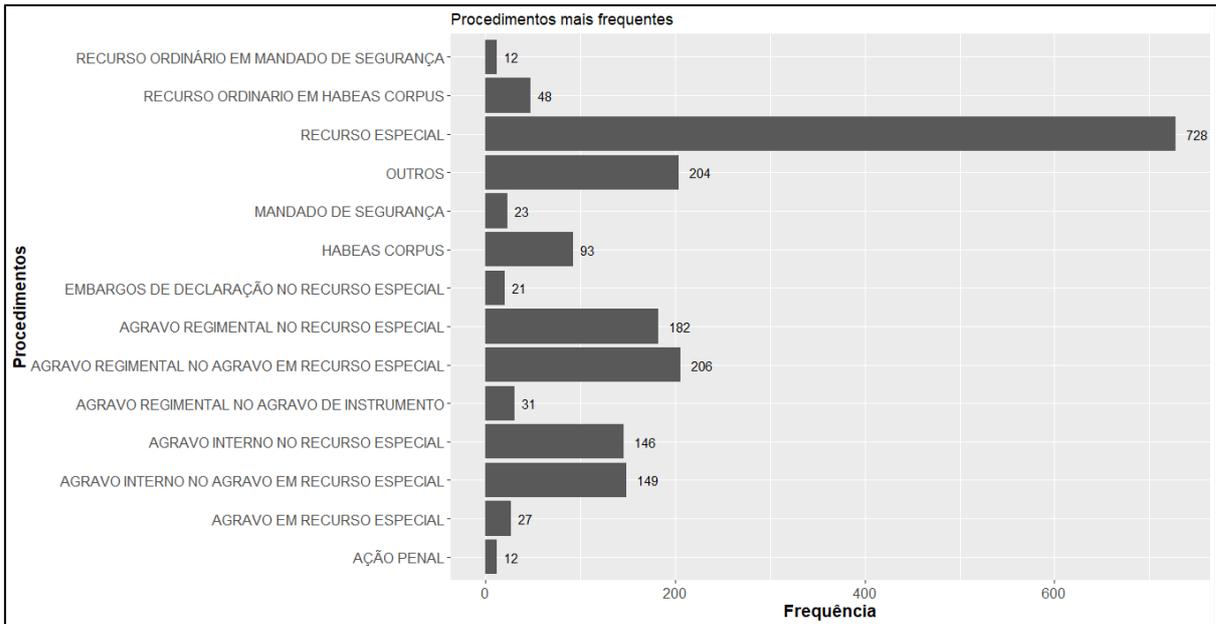


Figura 5: Gráfico de barras dos 13 procedimentos mais frequentes.

Das 1882 decisões proferidas, 138, ou 7,33%, foram em procedimentos de competências originárias do Superior Tribunal de Justiça, ou seja, os Ministros do Superior Tribunal de Justiça julgam a causa sem que outro juiz a tenha decidido antes, distribuídas conforme a Figura 6:

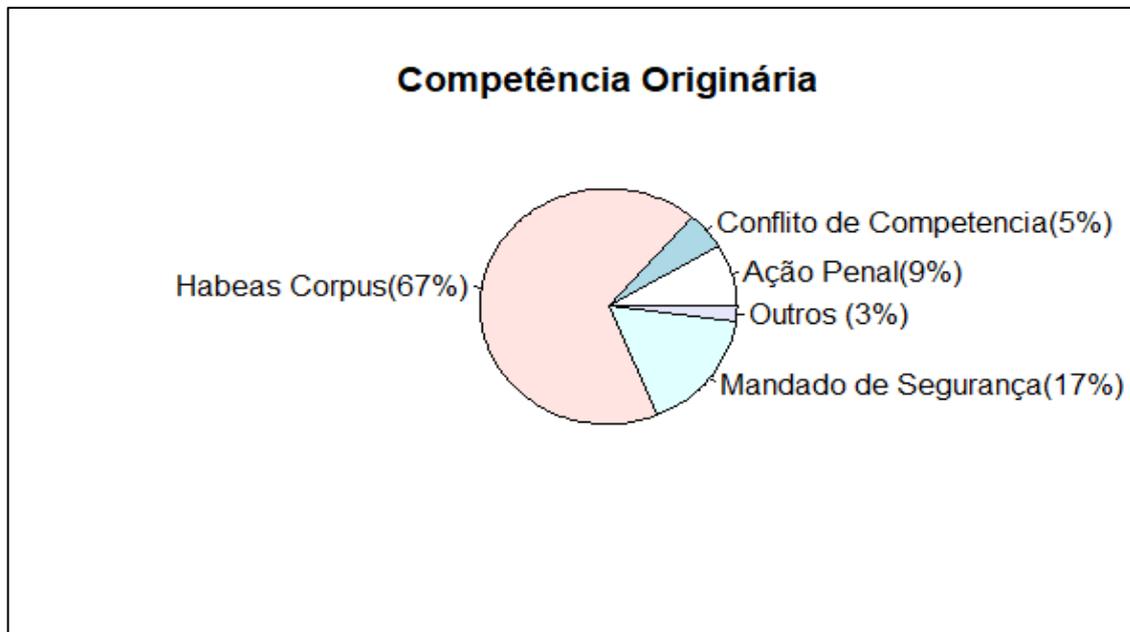


Figura 6: Gráfico Pizza com as proporções das ações de competência originária

Em 794 casos, ou 42,19%, são recursos interpostos contra decisões de outros Tribunais, ou seja, foi interposto processo em uma comarca ou tribunal, o juiz decidiu e uma das partes recorreu desta decisão ao STJ (Figura 7):

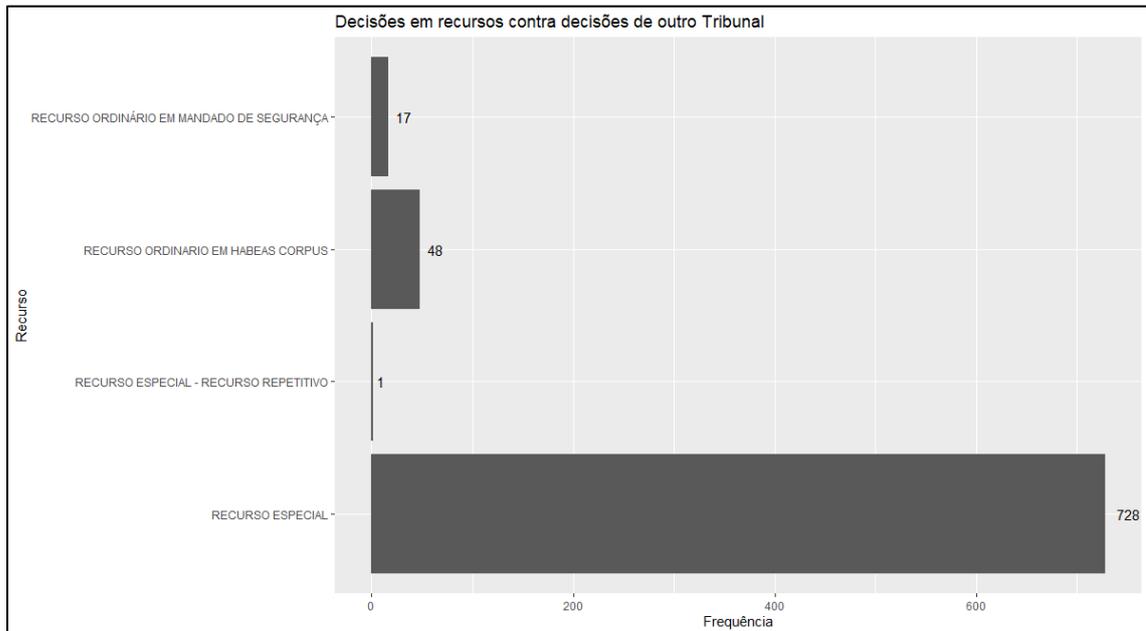


Figura 7: Gráfico de barras com a frequência das decisões proferidas em recursos contra decisão de outros Tribunais.<sup>23</sup>

Nove, ou 0,5%, são procedimentos cautelares. Foram pedidas providências urgentes que não poderiam esperar o trâmite normal do processo, e duas eram decisões proferidas em proposta de afetação no recurso especial e duas em petições.

Restaram 937 acórdãos, ou 49,79%, que foram proferidos em recursos em recursos/ações interpostos contra decisão do próprio Superior Tribunal de Justiça, ou seja, trata-se de caso já julgados anteriormente pelo Tribunal e que estavam sendo revistos em algum aspecto, conforme Figura 8.

<sup>23</sup> Houve um recurso especial repetitivo.

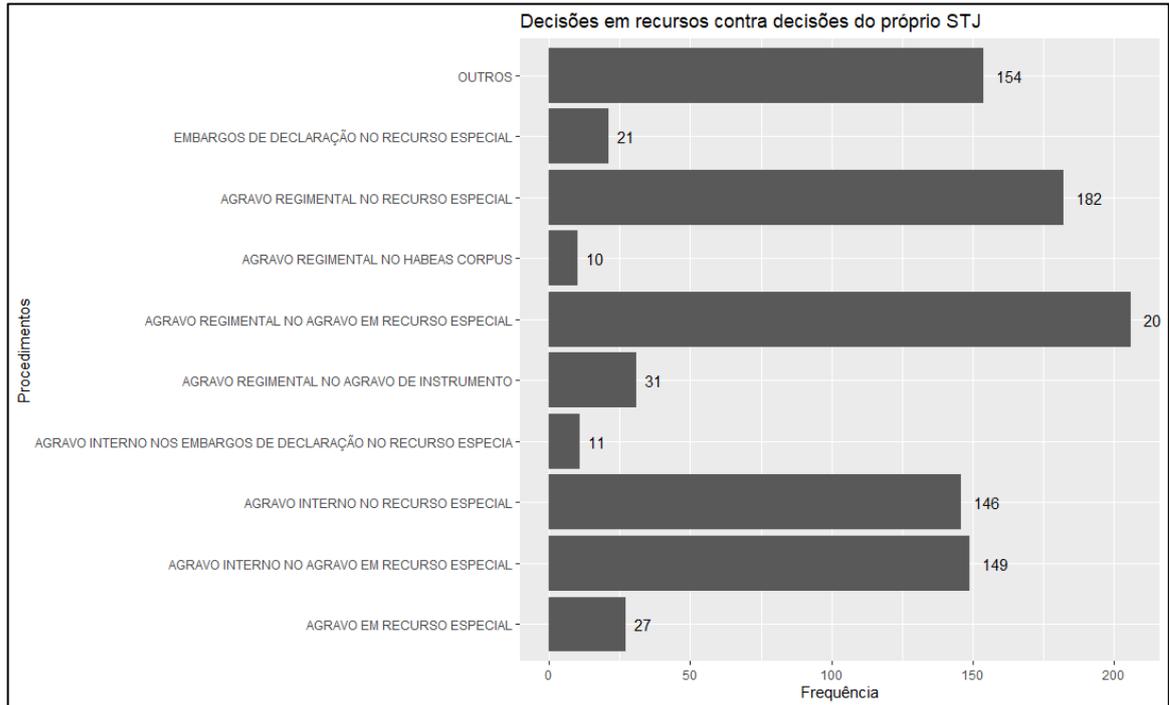


Figura 8: Gráfico de barra da frequência dos procedimentos de decisões contra decisões do próprio STJ

Essa quantidade grande de recursos contra as próprias decisões na terceira instância, gera morosidade dos processos e um gasto considerável de tempo rediscutindo novos aspectos em casos já decididos pelo próprio tribunal, e que, em sua maioria esmagadora já havia sido decidido anteriormente por mais de um juiz de instância inferior.

Considerando apenas o primeiro recurso ou ação de competência originária, ou seja, aquela na qual o Superior Tribunal de Justiça analisou o caso pela primeira vez, a o gráfico passa a ser o da Figura 9, no qual é possível verificar que houve uma queda dos primeiros julgamentos do tema em 2020, voltando a níveis próximos aos ocorridos no início dos anos 2000, bem menos acentuado do que o presente na Figura 1, indicando a preponderância de julgamento de recursos em decisões do próprio Tribunal neste período.

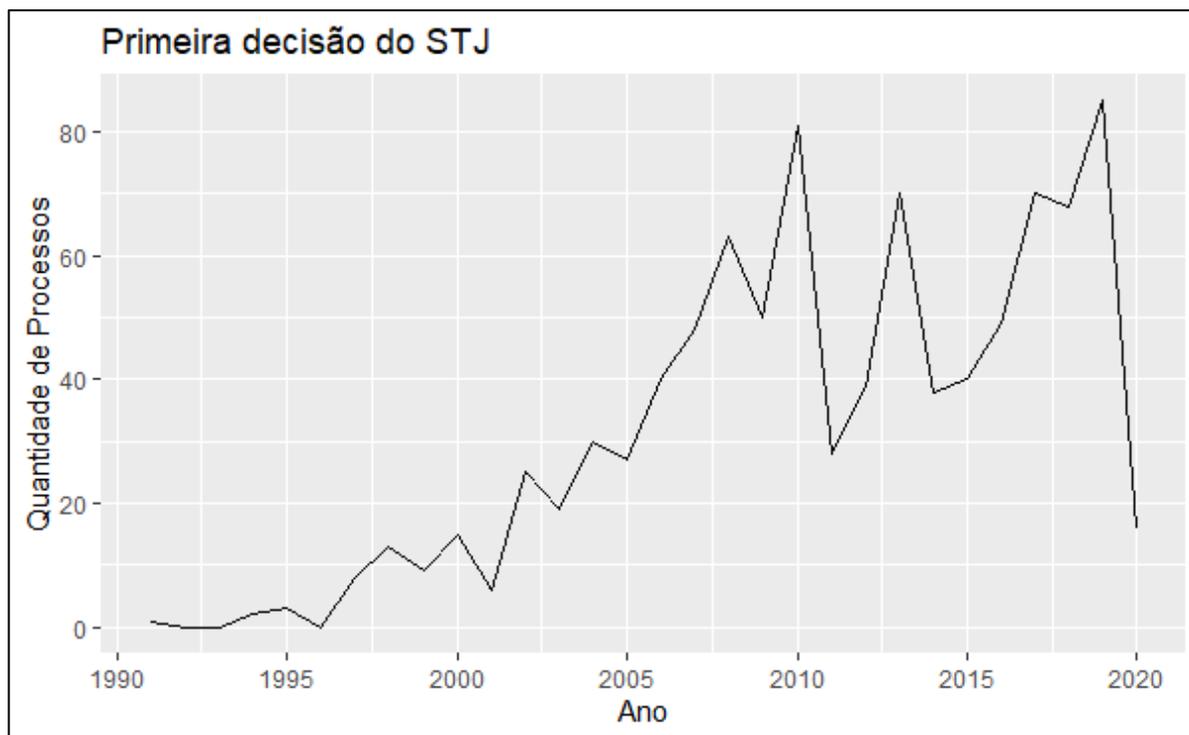


Figura 9: Série temporal das decisões em que o STJ proferiu sua primeira decisão no caso.

## 4.2 Filtros aplicados

Para verificar a evolução da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça nos casos civis em que há dano ao erário decorrente de ato de agente público ou malversação dos recursos e a ocorrência de prescrição foi necessário excluir as decisões de outras áreas do Direito.

Iniciamos a separação de todos os acórdãos de matéria penal dos acórdãos de matéria civil. Para tanto, selecionamos todos os procedimentos exclusivos de matéria penal, enumerados na Tabela 1.

Conforme a Tabela 1, foram excluídos 171 acórdãos penais, restando 1.711 decisões. É possível dizer que essas decisões que foram excluídas somente tratam de matéria penal; no entanto, ainda contém acórdãos proferidos na instância criminal, e de outras matérias que não são objeto de estudo.

Separamos, em seguida, as decisões envolvendo Direito Tributário. Foram filtradas na tabela restante, 109 decisões que continha “tribut”. Restaram assim 1602 ementas.

Faltava assim excluir, da relação civil, os acórdãos de matéria penal. Como regra, um acórdão civil não conterà as palavras: “direito penal”, “habeas corpus”, “processo penal”, “processual penal”, “código penal”, “crime”, “denúncia”, “delito”, “CPP”, que são comuns em decisões criminais. Filtrando essas palavras na tabela civil, foi possível constatar que essas palavras eram exceção.

Conforme a tabela de frequência, das 1602 decisões constantes da relação restantes, 1372 ou 85,64% não possuem nenhuma das palavras comuns em decisões penais que utilizamos como filtro, indicando tratarem-se de decisões da esfera civis.

Tabela 1: Tabela de frequência dos procedimentos exclusivamente penais.

<b>Procedimentos</b>	<b>Frequência</b>
Ação Penal	12
Agravo Regimental no Habeas Corpus	10
Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Habeas Corpus	5
Embargos de Declaração no Recurso em Habeas Corpus	1
Habeas Corpus	93
Inquérito	1
Notícia-Crime	1
Recurso Ordinário em Habeas Corpus	48
<b>Total</b>	<b>171</b>

Apesar da utilização de palavras típicas penais no Direito Administrativo Sancionador, a quantidade de decisões com uma das palavras utilizadas como filtro foi muito pequena, proporcionalmente à quantidade de decisões sem esses termos, apresentando um decaimento acentuado, à medida que é acrescentada uma palavra, como pode ser visto na Figura 10.

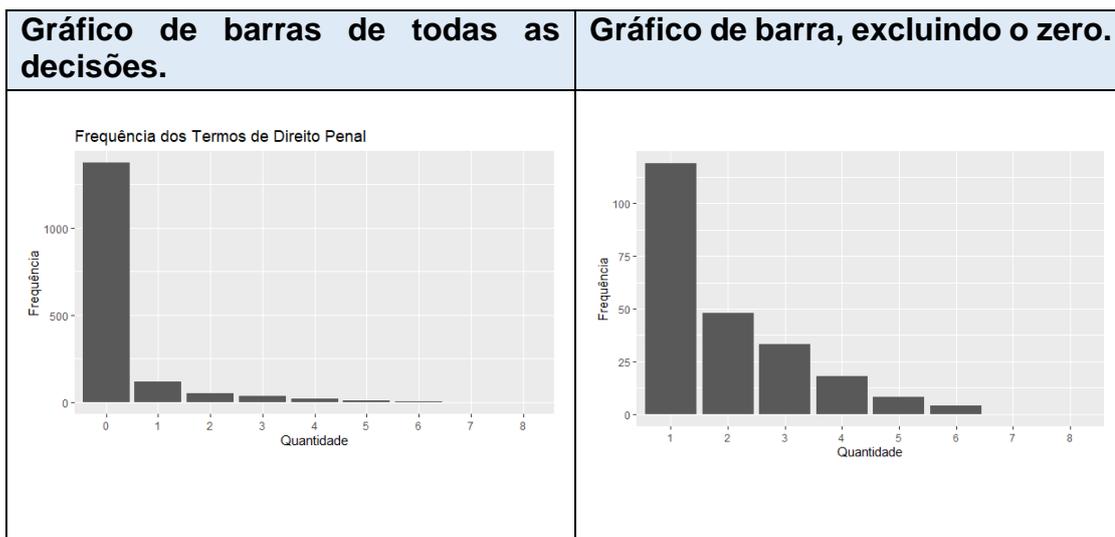


Figura 10: Gráficos de barras contendo a frequência dos termos de Direito Penal. A esquerda, considerando o zero, e a direita sem o zero, de modo a permitir ter uma noção da quantidade das decisões.

No entanto, como ainda pretendemos filtrar as decisões da esfera criminal e como vários casos envolverão Direito Sancionador, e para evitar que um acórdão civil seja excluído apenas por citar questões penais correlatas, selecionamos também algumas expressões que indicam tratar-se de uma decisão relativa a Direito Administrativo, que estão corriqueiramente presentes nas decisões do Superior Tribunal de Justiça proferidas neste ramo: “improbidade administrativa”, “direito sancionador”, “ação civil pública”, “ação popular”, “administrativo”, “tomada de contas especial”, “tribunal de contas”.

A moda neste caso foi 3. Quinhentos e oitenta e cinco decisões possuem três termos do ramo Administrativo, em seguida, o mais comum é que cada uma das decisões contenha 2 termos, o que coincide com a mediana.

É possível verificar na Figura 11, que os dados típicos contêm entre 1 e 4 termos. A mediana é duas decisões, e representa 25% dos dados, já que coincide com o segundo quartil. Assim, 50% dos dados tem até dois termos. Os outros 50% possuem mais de 2 termos. Decisões sem nenhuma das palavras das enumeradas, ou com 5 destas expressões são *outliers*.

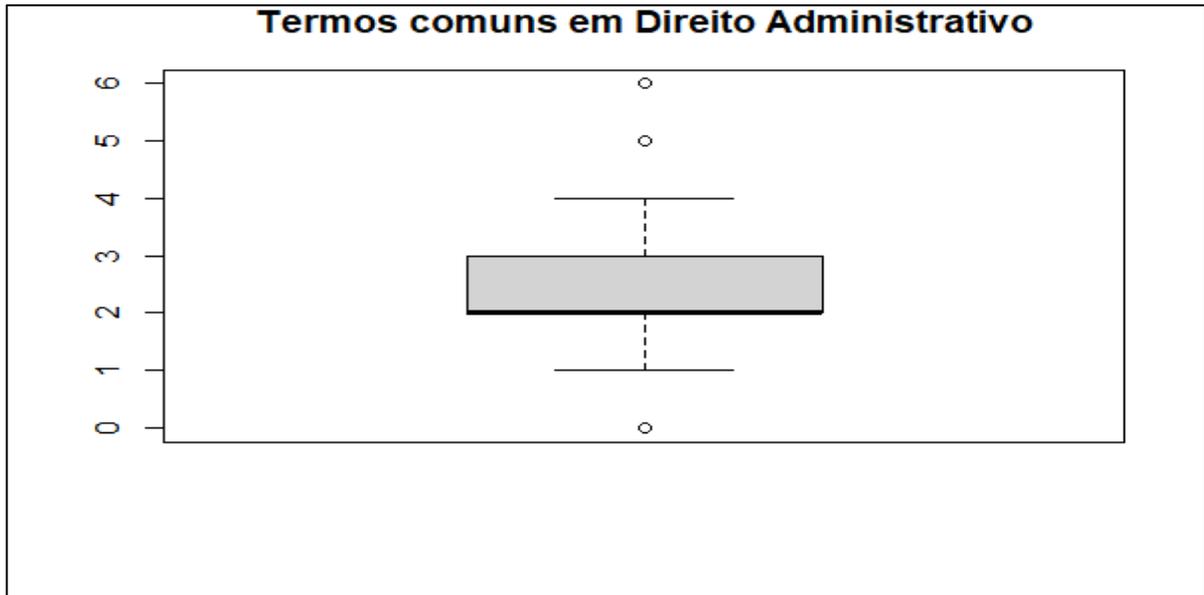


Figura 11: *Boxplot* da frequência de termos de Direito Administrativo nas decisões.

Constatamos que em 55 decisões, coincidiu que a frequência de termos de Direito Administrativo e de Direito Penal foi igual a zero. Analisando essas decisões constatamos que, em sua maioria, tratam-se de recursos em recursos nos quais está sendo discutido assuntos processuais, e que, portanto, não interessam no presente caso. Assim, essas decisões foram excluídas.

Em seguida, calculamos a diferença entre a quantidade dos vocábulos civis e criminais, subtraindo da quantidade de decisões de direito administrativo as de direito penal. Assim, quanto maior a diferença, maior a probabilidade de a decisão ser da esfera civil.

Tabela 2: Tabela de frequência contendo a diferença entre a quantidade de termos civis e criminais nas decisões

Quantidade de palavras	-8	-7	-6	-5	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Quantidade de decisões	0	0	3	8	16	28	35	46	67	224	534	530	65	38	8	0	0

Com base na Tabela 2 é possível constatar que em 67 decisões, a diferença entre a quantidade destas palavras foi igual a zero, ou seja, possuem a mesma quantidade de palavras de direito administrativo e de direito penal. Tratam-se de decisões de

direito administrativo. Não foi localizado neste grupo decisões de direito penal, assim, elas não serão excluídas.

Considerando que nas decisões em que a diferença é maior também não tratam de matéria penal, é possível constar que mais de 94,76% das decisões restantes foram proferidas na esfera civil.

Já nas decisões em que a diferença foi -1, constatamos a presença de quantidades significativas de decisões relativas à área criminal, e, portanto, foram excluídas todas as 136 decisões cuja diferença foi igual ou inferior à -1.

Restaram, assim, 1411 decisões. Apesar de não serem localizadas decisões de outras áreas do Direito, haviam casos que não envolvem dano ao erário objeto de estudo e nas quais a discussão foi relativa à prescrição a favor do Estado e que, portanto, seguem regramento diferente.

Foram filtradas e excluídas 5 decisões relativas à Responsabilidade Civil do Estado, e 11 sobre desapropriação, restando, assim, **1395 acórdãos** que serão utilizados para verificar os efeitos dos temas e teses do Supremo Tribunal Federal na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

Conforme a Figura 12, essas decisões tratam majoritariamente de improbidade administrativa.

A distribuição por ano destas decisões é muito semelhante à anterior. Como pôde ser visto na Figura 13, o aumento das decisões posteriores ao ano 2000 permaneceu após a seleção das decisões, diferenciando-se basicamente na quantidade.

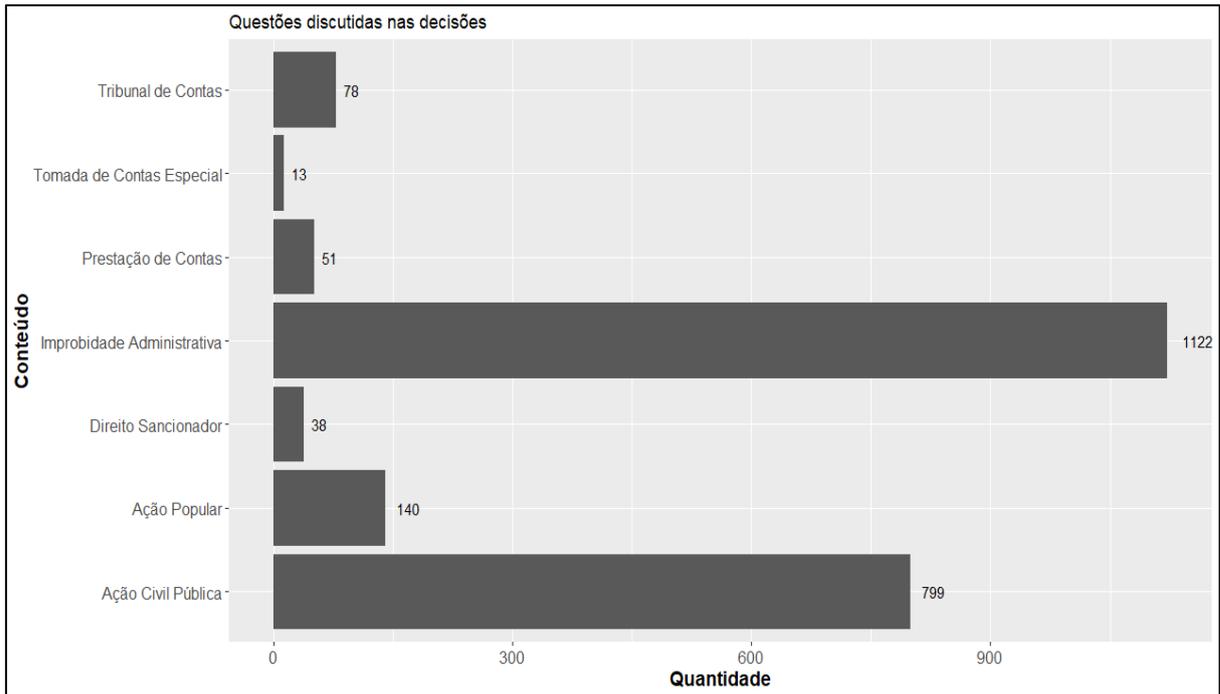


Figura 12: Gráfico de barras contendo a frequência em que determinados conteúdos estão presentes nas decisões.

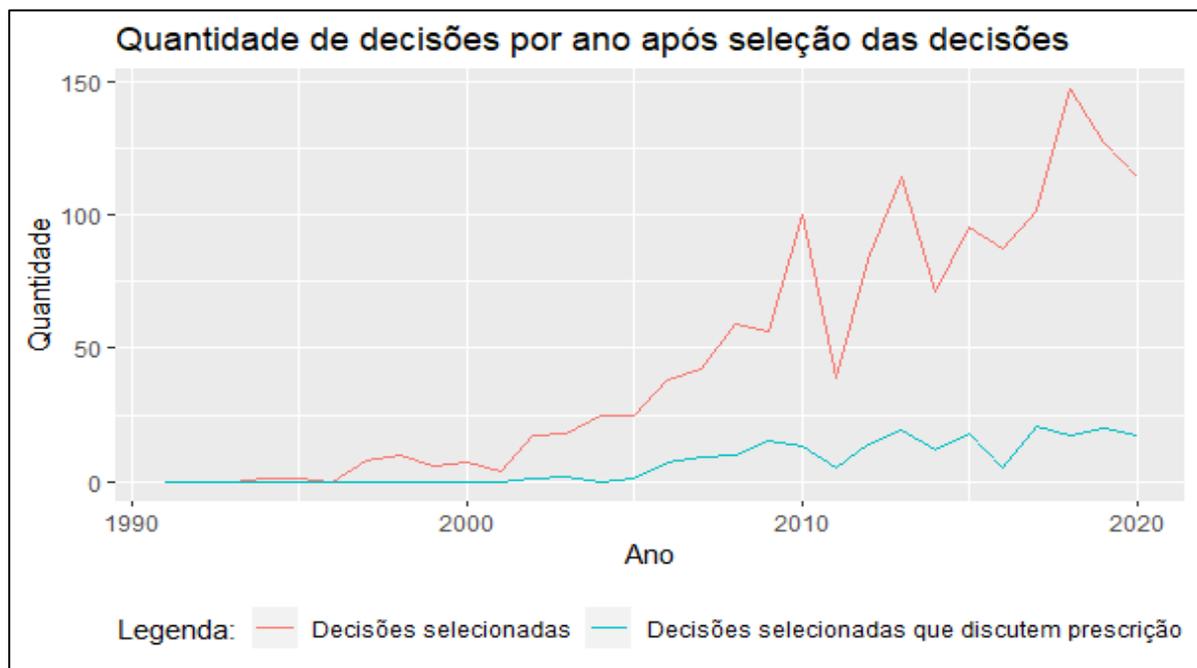


Figura 13: Série temporal das decisões selecionadas e destas que tratam de prescrição.

A diferença na distribuição das decisões que tratam de prescrição é menor ainda, e somente pode ser percebida com a sobreposição das séries, conforme Figura 14.

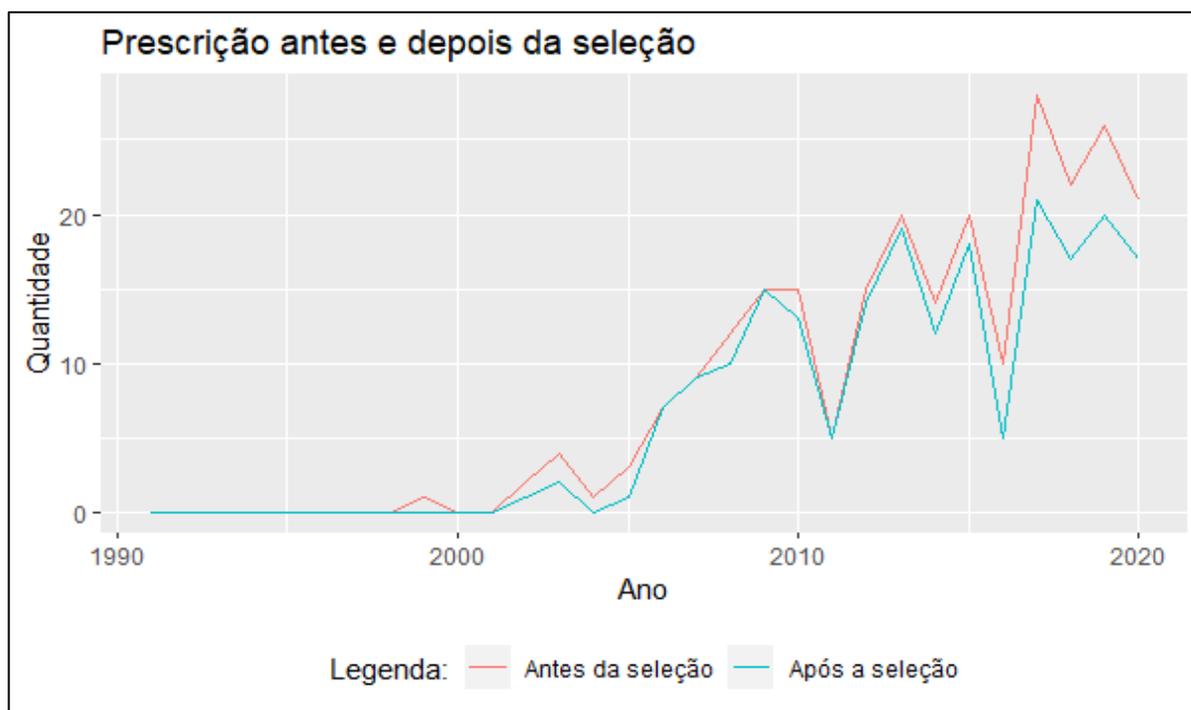


Figura 14: Série temporal comparando a quantidade de decisões envolvendo prescrição antes e depois da seleção das decisões.

A proximidade das linhas na Figura 14 indica que a grande maioria das decisões que foram baixadas do STJ em que foi discutida prescrição foram proferidas em decisões que tratam de dano ao erário decorrente de ato de agente público, ou de malversação dos recursos públicos.

Se analisarmos a distribuição da discussão sobre prescrição proporcionalmente à quantidade de decisões sobre dano ao erário de todos os dados recolhidos, ou seja, dos dados sem a aplicação dos filtros, constatamos que há tendência a aumento da discussão da prescrição do dano ao erário na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça acaba pouco antes de 2010, indicando a estagnação inconformismo em um patamar baixo, apesar de ainda estarem presentes vários ciclos (Figura 15).

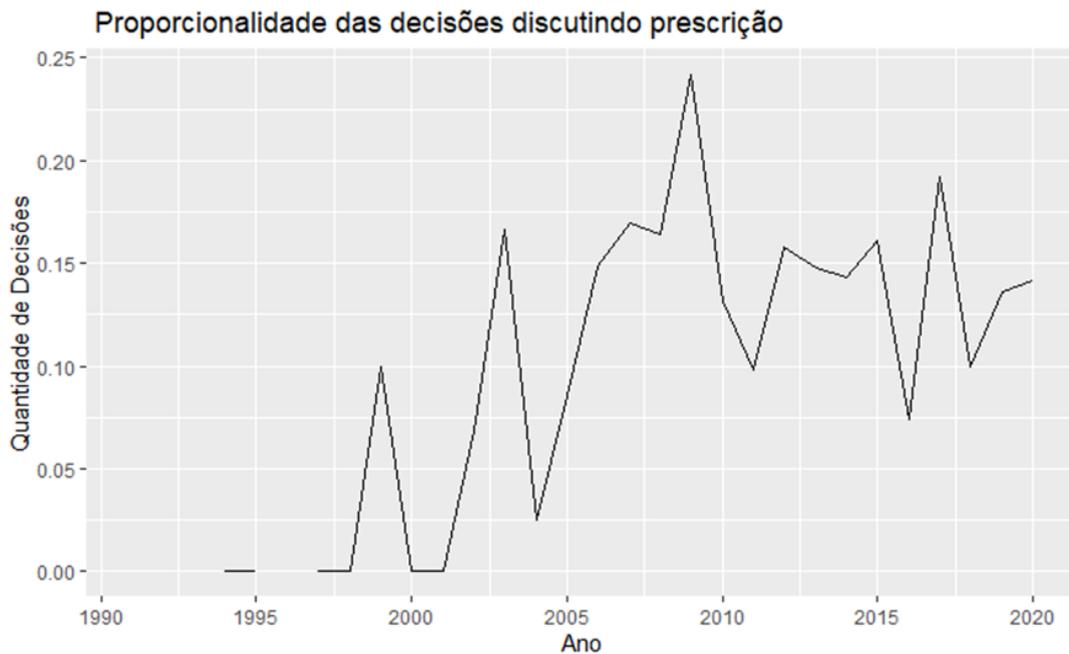


Figura 15: Série temporal da proporcionalidade das decisões discutindo prescrição no total de decisões sobre dano antes da seleção das decisões.

Se fizermos esse mesmo gráfico apenas com o resultado das decisões filtradas observamos que não há tendência de aumento a partir de 2010 (Figura 16). Assim, não foi constatado um acréscimo consistente no inconformismo das partes sobre a questão.

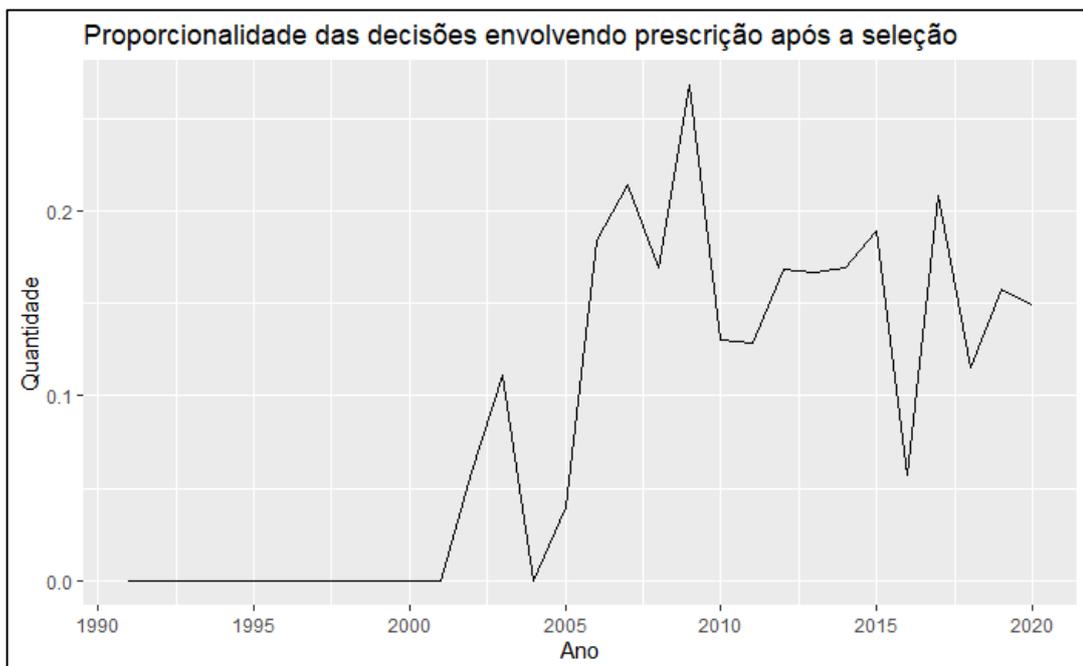


Figura 16: Série temporal da proporcionalidade das decisões discutindo prescrição no total de decisões sobre dano após a seleção das decisões.

### 4.3 Análise amostral dos dados após a filtragem

Como explicado no item 3, procedimentos metodológicos, foi realizada uma análise amostral para aferir a proporção de decisões relativas ao tema escolhido nos dados selecionados após a aplicação dos filtros, seguindo o procedimento ali descrito. Cada uma das amostras coletadas era composta por 30 precedentes.

Com base nas ementas, foi analisado se a discussão envolvia dano ao erário decorrente de ato de agente público ou malversação dos recursos públicos. Os resultados foram compilados na Tabela 3.

Tabela 3: Compilação dos dados contendo o resultado da análise de amostras para quantificar a proporção de decisões que não se enquadram no objeto de estudos e a quantidade de tentativas necessárias para criar um intervalo de confiança.

Tentativa	Enquadra-se	Não se enquadra	Frequência relativa que não se enquadra
1	29	1	0,03
2	29	1	0,03
3	30	0	0
4	30	0	0
5	30	0	0
6	28	2	0,07
7	28	2	0,07
<b>Total</b>	<b>204</b>	<b>6</b>	<b>0,03</b>

A amostra final foi composta por 210 decisões, das quais apenas 6 não envolviam dano ao erário decorrente de ato de agente público<sup>24</sup>. Assim, a proporção estimada de decisões que não tratam do tema em estudo é de 6/210, ou seja,  $\hat{p}=0,028$ .

Na sétima tentativa foi preenchido os requisitos necessários para a construção de um intervalo de confiança, uma vez que  $np=5,88$  e  $n(1-p) = 204,12$ .

Para calcular a margem de erro, utilizamos a seguinte fórmula:

<sup>24</sup> Foram computadas as decisões processuais e outras em processos envolvendo a discussão em questão.

$$E = z_{\alpha/2} \sqrt{\frac{\hat{p}(1 - \hat{p})}{n}}$$

Como a quantidade de amostras ( $n$ ) foi 210 considerando um nível de confiança de 95%, e assim, um  $\alpha/2=0,025$ , é possível constatar que a margem de erro será de 0,022.

Assim, confiamos 95% que a verdadeira proporção de decisões que não pertencem ao objeto de estudo está no intervalo entre IC = [0,006; 0,05], valores incapazes de interferir no resultado dos estudos.

Cabe ressaltar que é possível filtrar o objeto das decisões com muita facilidade, e assim, reduzir, ainda mais, as decisões que não pertencem ao tema estudado. No entanto, a semelhança do que ocorre com o erro tipo I e erro tipo II, poderíamos perder outras que interessam.

Como não temos noção do volume da perda de informações que ocorria, e, como essa quantificação é inviável de ser realizada no presente estudo em virtude do tempo que demandaria, considerando que o erro estimado é muito baixo, optamos por não realizar nova filtragem.

#### **4.4 Análise dos efeitos dos Temas de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal na Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**

No presente estudo, pretendemos verificar os efeitos das teses de repercussão geral nº 666, 879 e 899, emitidas pelo Supremo Tribunal Federal na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

Essas teses tratam de prescrição do dano ao erário causado por agentes públicos. Dano ao erário é uma expressão utilizada para designar todo prejuízo que causado ao patrimônio público. Prescrição é a perda da pretensão de pedir um direito em juízo, em virtude da omissão de seu titular em exercê-lo, ou seja, quando uma pessoa tem um direito e não o exerce por um período de tempo, perde o direito de ter seu pleito

examinado em uma decisão judicial. Buscam o sentido da previsão contida no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, segundo o qual:

*“A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”.*

#### 4.4.1 A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça antes do reconhecimento da Repercussão Geral do Tema 666

O primeiro tema a ser conhecido sobre a matéria foi o 666, por meio do julgamento da Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 669.069, ocorrido em 03/8/2013. Das 1395 decisões selecionadas, 590 decisões, ou 42,29%, são anteriores a essa data, distribuídas por ano conforme o gráfico abaixo:

Com base na Figura 17 é possível verificar que a discussão sobre prescrição iniciou entre 2000 e 2005, em número muito inferior ao número de decisões. Nesse período a quantidade de decisões com imprescr era praticamente idêntica ao que tinha prescr, indicando que as discussões sobre a prescrição envolviam dano ao erário e que foi discutido a sua imprescritibilidade.

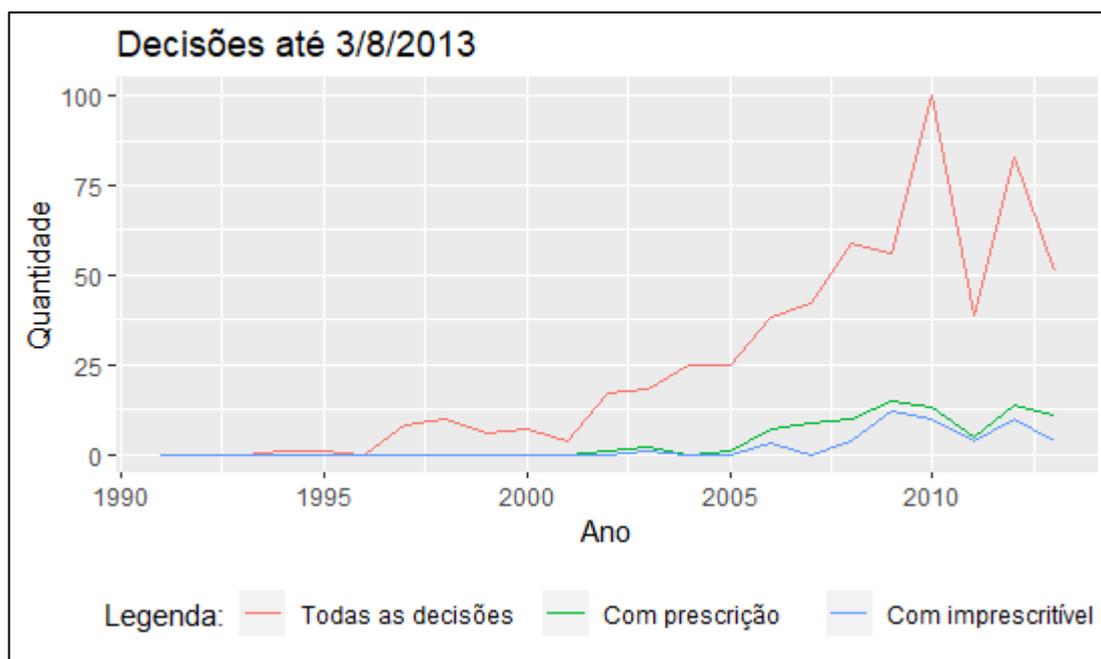


Figura 17: Séries temporais de todas as decisões proferidas até 3/8/2013, e destas com discussão sobre prescrição e sobre imprescritibilidade

A partir de 2005 o número de decisões com prescr aumentou acompanhado, na maior parte do tempo, pelo número de decisões com “imprescr”.

Dessas 590 decisões, 88 trataram de prescrição, e em 48 casos constou da fundamentação o radical, “imprescr”, indicando que sentido de que houve discussão sobre a imprescritibilidade do dano ao erário. Dessas duas foram pela prescrição da pretensão ressarcitória, uma pela prescrição da ação. Três não trataram especificamente do tema. Das 40 decisões nas quais constou “prescr”, apenas 7 discutiram prescrição do dano ao erário. Dessas, 3 reconheceram a ocorrência de prescrição (2 prescrições vintenárias e 1 prescrição quinquenal), com a distribuição da Figura 18.

Foi possível verificar que nas decisões em que há uma frequência maior de “prescr” houve uma discussão mais aprofundada sobre o tema. Assim, com base na quantidade de vezes em que foi mencionada palavras com os caracteres “prescr”, é possível inferir a intensidade em que a discussão sobre o tema tomou na decisão<sup>25</sup>, e selecionar as decisões mais relevantes para exame com mais detalhe, gerando economia de tempo. Isso ocorre uma vez que os Tribunais costumam escolher alguns julgados para debater profundamente um tema, simplesmente repetindo as conclusões nos demais, como forma de racionalizar os trabalhos.

Quanto mais uma questão é debatida, maior será a frequência em que o termo representativo da controvérsia aparecerá. Nos processos em que a questão não é amplamente debatida, mas apenas pronunciado o entendimento sobre o tema, o número desses termos tende a ser menor, mas é justamente a presença reiteradas de decisões com menos termos que demonstram que o posicionamento está sedimentado da corte.

---

<sup>25</sup> Foram contadas no caso até as menções à jurisprudência citada, o que também demonstra discussão sobre a matéria.

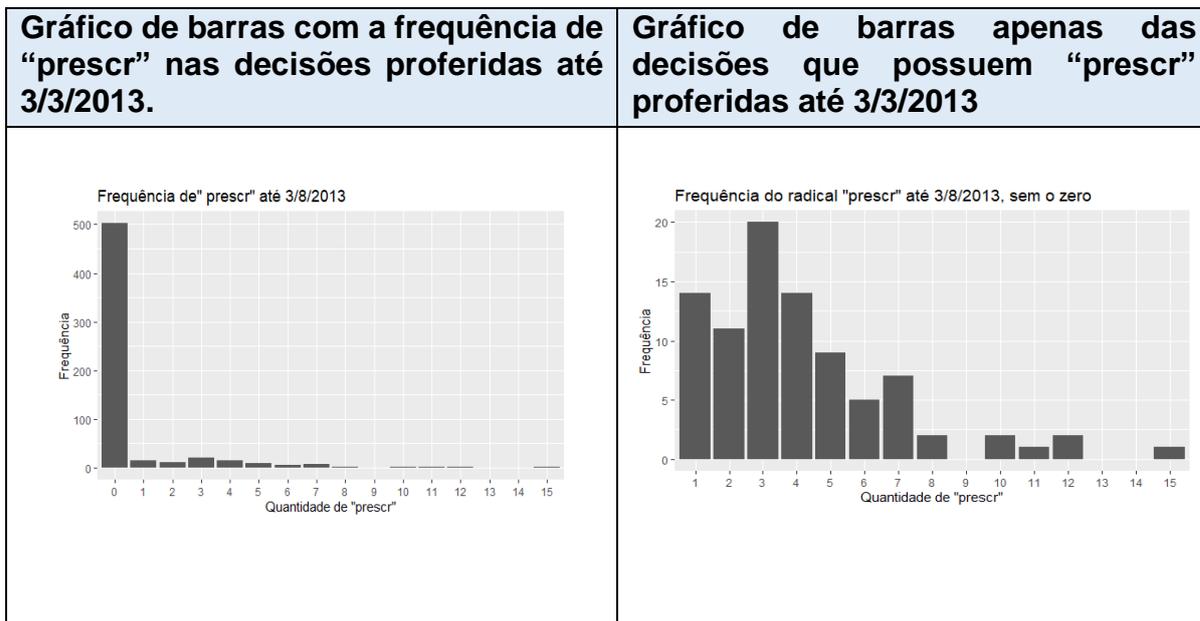


Figura 18: Gráficos de barra contendo as frequências das decisões em que aparece “prescr” até 03/8/2013

No caso, as que detinham menos termos prescr, possuíam o prefixo “in” incorporado ao radical, indicando que a decisão foi pela imprescritibilidade do dano ao erário.

A decisão com maior número de “prescr” foi o REsp 909446/RN com 15 desses termos. Trata-se de uma ação civil pública na qual discutiu-se improbidade administrativa na contratação de servidores públicos sem concurso público, segundo a qual a aplicação das sanções previstas no art. 12 da lei de improbidade administrativa possuem prazo prescricional de 05 anos, **exceto a reparação do dano ao erário, em razão da imprescritibilidade da pretensão ressarcitória (art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988).**

O termo “prescr” foi utilizado 12 vezes em 2 acórdãos no REsp 801846/AM e no REsp 1197330/MG.

No REsp 1197330/MG foi reconhecida a prescrição da pretensão de ressarcimento do dano ao erário, sob fundamento de que o fato ocorreu antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, ou seja, antes da existência da a norma que trata da

imprescritibilidade do dano ao erário. Essa decisão, proferida em 21/05/2013, foi assim ementada:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. [...] (V) IRRETROATIVIDADE DA LEI 8.429/92. ATOS IMPUTADOS AO RECORRENTE OCORRIDOS NO PERÍODO DE 1984 A 1988. **(VI) FATOS ANTERIORES À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. RECONHECIMENTO DA PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO.** (VII) APLICAÇÃO POR ANALOGIA DO PRAZO DE CINCO ANOS PREVISTO NO DECRETO 20.910/92. (VIII) RECURSO PROVIDO PARA RECONHECER A PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA.

[...] Apesar de esta egrégia Corte Superior de Justiça já ter firmado o entendimento de que a Lei de Improbidade Administrativa é aplicável aos agentes políticos, na hipótese vertente, não incide o referido entendimento jurisprudencial, pois os atos lesivos ao erário imputados ao recorrente antecederam a vigência da LIA, não sendo possível a sua aplicação retroativa.

5. Em que pese a irretroatividade da Lei 8.429/92, o controle dos atos lesivos ao erário deve ser feito com fundamento no art. 159 do CC/16 ou nas Leis 4.717/65 e 7.347/85. **6. Para fatos ocorridos antes da Constituição Federal de 1988, rechaça-se a tese de imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, consagrada com fundamento no art. 37, § 5o. da Carta Magna, consoante jurisprudência recente**<sup>26</sup>. 7. Em debate acerca do prazo prescricional das pretensões indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública, esta Corte firmou entendimento, no julgamento do REsp 1.251.993/PR, sob o rito do art. 543-C do CPC, de que deve ser aplicado o prazo quinquenal - previsto no Decreto 20.910/1932 - em detrimento do prazo trienal contido no Código Civil de 2002. Dessa forma, em homenagem ao princípio da igualdade, impõe-se que às pretensões da Fazenda Pública contra o particular ou agente público também prescrevam no mesmo prazo. 8. No caso dos autos, os atos lesivos ao erário imputados ao recorrente ocorreram no período de 1984 a 1988, enquanto a presente Ação Civil Pública somente foi ajuizada em 22.09.1997, data em que já havia transcorrido o prazo

---

<sup>26</sup> Apesar da ementa trazer referência à jurisprudência recente neste sentido, na leitura do inteiro teor da decisão não foi localizada citações de decisões anteriores neste sentido, mas apenas a menção a um trecho de um texto do Ministro César ASfor Rocha, no livro *Breves reflexões críticas sobre a Ação de Improbidade Administrativa*, Ribeirão Preto/SP, Migalhas, 2012, p. 43/45. Caso haja decisões anteriores neste sentido emitidas pelo Superior Tribunal de Justiça, elas não foram coletadas na pesquisa.

prescricional de cinco anos, pelo que de se concluir pela ocorrência da prescrição da pretensão ressarcitória. 9. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido para reconhecer a prescrição da pretensão ressarcitória.<sup>27</sup>

Já no REsp 801846/AM<sup>28</sup>, julgado 16/12/2008, foi declarada a prescrição da ação de improbidade administrativa, e extinto o feito com julgamento de mérito, o que não se confunde com a prescrição do dano ao erário. Da forma como foi feito, o dano não foi ressarcido neste processo, mas os órgãos legitimados podem entrar com outro processo para pedir o ressarcimento do dano. Essa decisão se repetiu no REsp 1063338/SP<sup>29</sup>, julgado em 04/09/2008.

No entanto, esse posicionamento era minoritário, e a jurisprudência se consolidou no sentido contrário. No REsp 1089492/RO, julgado em 04/11/2010, foram filtrados 11 termos “prescr” e foi declarada prescrição da ação de improbidade administrativa, **mas determinado o seguimento em relação ao pleito ressarcitório.** No mesmo sentido (AgRg no REsp 1287471/PA, julgado em 06/12/2012)<sup>30</sup>.

Analisando as decisões foi possível constatar que 11 das decisões coletas foram proferidas pela Corte Especial, órgão do Superior Tribunal de Justiça ao qual compete julgar os recursos quando há divergência de posicionamento entre os órgãos especializados do Superior Tribunal de Justiça, além dos crimes cometidos por autoridades com foro especial no Tribunal, entre outros.

Assim, compete a Corte Especial unificar o entendimento do Superior Tribunal de Justiça relativamente a uma matéria. No entanto, ela não chegou a se pronunciar sobre a questão. Das 11 decisões coletadas proferidas pela Corte Especial, duas

---

<sup>27</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. REsp 1197330 / MG RECURSO ESPECIAL 2010/0102655-8 Relator(a) Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO (1133) Órgão Julgador T1 - PRIMEIRA TURMA Data do Julgamento 21/05/2013 Data da Publicação/Fonte DJe 12/06/2013

<sup>28</sup> Nesse acórdão o radical “prescr” apareceu 12 vezes. Interessante notar que no REsp 1089492 / RO, o em que o radical apareceu 11 vezes a conclusão foi oposta.

<sup>29</sup> Nesse acórdão o radical “prescr” apareceu 3 vezes.

<sup>30</sup> Por ser notório que a jurisprudência se consolidou pela ausência de prescrição da ação de improbidade administrativa quando o objeto é a apuração do dano ao erário, deixo de proceder a quantificação das decisões para poder concentrar os estudos no histórico da prescrição do dano ao erário.

discutiram especificamente a prescrição do dano ao erário e em nenhuma foi reconhecida a prescrição do dano.

Três decisões foram proferidas pela Primeira Seção. A Primeira Seção é formada pela Primeira e Segunda Turma, e compete a ela o julgamento das matérias de direito público.

No julgamento do EREsp 662844/SP, ocorrido em 13/12/2010, a Primeira Seção decidiu que quando não há improbidade administrativa o dano ao erário prescreve em 5 anos:

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL.  
ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL DE RESSARCIMENTO DE DANO AO  
ERÁRIO NÃO DECORRENTE DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.  
PRESCRIÇÃO QUINQUENAL.

1. A pretensão de ressarcimento de danos ao erário não decorrente de ato de improbidade prescreve em cinco anos.

2. Embargos de divergência acolhidos.<sup>31</sup>

Essa última decisão é interessante porque sua fundamentação traz o que foi estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal na tese 897 em 8/8/2018 por meio de construção jurisprudencial.

No entanto, a competência da Primeira Seção é limitada, e não tem a capacidade de dirimir divergências entre as turmas. Portanto, essa decisão foi revestida de pouca importância.

Ao todo, a Primeira Turma julgou 33 processos e a segunda 40. Dos 33 processos julgados pela Primeira Turma, 12 discutiram especificamente a prescrição do dano ao erário. Em 2 foi declarada a prescrição do dano ao erário. O primeiro, REsp 331374/SP, de relatoria do ministro Francisco Falcão, julgado em 17/6/2003,

---

<sup>31</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. EREsp 662844 / SP EMBARGOS DE DIVERGENCIA EM RECURSO ESPECIAL 2009/0181521-3 Relator(a) Ministro HAMILTON CARVALHIDO (1112) Órgão Julgador S1 - PRIMEIRA SEÇÃO Data do Julgamento 13/12/2010 Data da Publicação/Fonte DJe 01/02/2011 RSTJ vol. 221 p. 209.

reconheceu a prescrição em virtude de ausência de regulamentação do art. 37, § 5º, da CF/88.

O outro julgamento pela turma reconhecendo o dano ao erário foi no REsp 1197330/MG, de relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho em 21/05/2013, acima comentada. Nela foi reconhecida a prescrição do dano uma vez que os fatos ocorreram antes da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Não é possível identificar quais das decisões proferidas neste período referem-se a dano anterior à Constituição Federal de 1988, e assim, quantifica-los.

Por outro lado, até hoje o art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988 não foi regulamentado, e esse entendimento não foi aplicado. O próprio Ministro Francisco Falcão relatou outros 6 processos em que foi discutida a prescrição do dano ao erário sem que a decisão final fosse pelo reconhecimento da prescrição.

Das 40 decisões proferidas pela Segunda Turma, 33 trataram especificamente de dano ao erário. Em 3 houve o reconhecimento da prescrição do dano ao erário.

O primeiro foi julgado em 17/5/2005, relatado pelo ministro João Otávio de Noronha. Reconheceu a ocorrência da prescrição vintenária com fundamento em ausência de regulamentação do art. 37, § 5º, da Constituição e na jurisprudência. Citou as decisões REsp 331374/SP, proferida pela Primeira Turma, e REsp n. 285.651/MT, esta última não possuía a expressão “dano ao erário” razão pela qual não foi coletada.

O segundo caso foi relatado pelo ministro Castro Meira, em 18/3/2008, no qual foi reconhecida a prescrição vintenária também em virtude da ausência de regulamentação do art. 37, § 5º, da Constituição.

O último caso foi julgado em 24/8/2010 pela ministra Eliana Calmon, no REsp 1105059/SP. Ela reconheceu a prescrição quinquenal. Entendeu que o prejuízo não constituía “dano ao erário” por ter passado mais de 14 anos.

Os casos em que foi reconhecida a prescrição estão resumidos na Tabela 4.

Tabela 4: Relação de decisões em que foi reconhecida a prescrição antes do reconhecimento da Repercussão Geral do Tema 666.

<b>Processo</b>	<b>Data do julgamento</b>	<b>Prazo</b>	<b>Causa</b>	<b>Relator</b>	<b>Órgão Julgador</b>
EREsp 662844 / SP	13/12/2010	5 anos	Dano não decorrente de improbidade administrativa.	Ministro HAMILTON CARVALHIDO	S1 - PRIMEIRA SEÇÃO
REsp 960926 / MG	18/03/2008	20 anos	Em virtude de ausência de regulamentação ao art. 37, § 5º, da CF/88	Ministro CASTRO MEIRA	T2 - SEGUNDA TURMA
AgRg no Ag 695351 / MG	17/11/2005	20 anos	Em virtude de ausência de regulamentação e jurisprudência (REsp 331374 / SP e (REsp n. 285.651/MT, este último não possuía a expressão “dano ao erário” razão pela qual não foi coletado).	Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA	T2 - SEGUNDA TURMA
REsp 331374 / SP	17/06/2003	20 anos	Em virtude de ausência de regulamentação ao art. 37, § 5º, da CF/88	Ministro FRANCISCO FALCÃO	T1 - PRIMEIRA TURMA
REsp 1197330 / MG	21/05/2013	5anos	Fatos ocorridos antes de 1988.	Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO	T1 - PRIMEIRA TURMA
REsp 1105059 / SP	24/08/2010	5 anos	Entendeu que o prejuízo não constituía “dano ao erário” por ter passado mais de 14 anos.	Ministra ELIANA CALMON	T2 - SEGUNDA TURMA

Ao todo foi discutida especificamente a prescrição de dano ao erário em 52 processos. Em 6 decisões, foi declarada a prescrição do dano ao erário, o que corresponde a 11,54% dos casos, mas em apenas 3 a causa do reconhecimento da prescrição foi comum. Trata-se da ausência de regulamentação ao art. 37, § 5º, da CF/88. Constatamos que foi de um posicionamento absolutamente minoritário, já que a ausência de regulamentação era comum para todos os demais processos, e até hoje não há norma regulamentando esse dispositivo.

Diante de todos os casos envolvendo dano ao erário, a prescrição foi de 6/590, o que representou 1,02% de todos os casos.

#### **4.4.2 A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça entre a data do Reconhecimento da Repercussão Geral do tema 666 no RE 669.069, em 3/8/2013 e a véspera do julgamento da causa, 2/2/2016.**

Com o recebimento do tema 666 não houve a determinação de sobrestamento dos processos que tratam da mesma matéria, consoante autorizava o art. 543-B, §1º, CPC/1973 c/c art. 328, caput, RISTF, nem a suspensão nacional da tramitação do processo que tratam da matéria nos termos do art. 1035, § 5º, do CPC. Assim, não é esperada redução no fluxo de processos, não obstante seja possível que os ministros do Superior Tribunal de Justiça possam preferir julgar outros processos enquanto aguardam o julgamento do tema.

Ao contrário, entre o julgamento da repercussão geral do tema 666, ocorrido em 03/08/2013 e o julgamento de mérito do RE 669.069, em 03/2/2016, no qual foi emitida a tese 666, foram julgadas 230 das 1395 decisões que selecionamos; quantidade equivalente à 16,49%, dos acórdãos selecionados.

Nos acórdãos proferidos nesse período constou “*prescr*” em 38 processos, indicando que teria sido discutida a prescrição nestas decisões, o que equivale a 16,52% dos casos, destes em 23 constou “*imprescr*”, ou seja, em 10%.

Apesar de terem sido filtradas 3 decisões nas quais foi declarada prescrição na fundamentação<sup>32</sup>, nenhuma se referia a dano ao erário, ressaltando que em duas foi declarada a sua imprescritibilidade.

Não constou do acórdão de nenhum julgamento o reconhecimento da prescrição do dano ao erário. Em 23, dos 38 casos que havia “*prescr*”, ou seja, em 60,5%, destas decisões constou “*imprescr*”. Com base nestes dados foi elaborada a Figura 19, na qual é possível verificar que a quantidade de decisões contendo “*prescr*” é bastante similar às que continham “*imprescr*”, indicando que, quando havia discussão sobre a prescrição era invocada a questão da imprescritibilidade do dano.

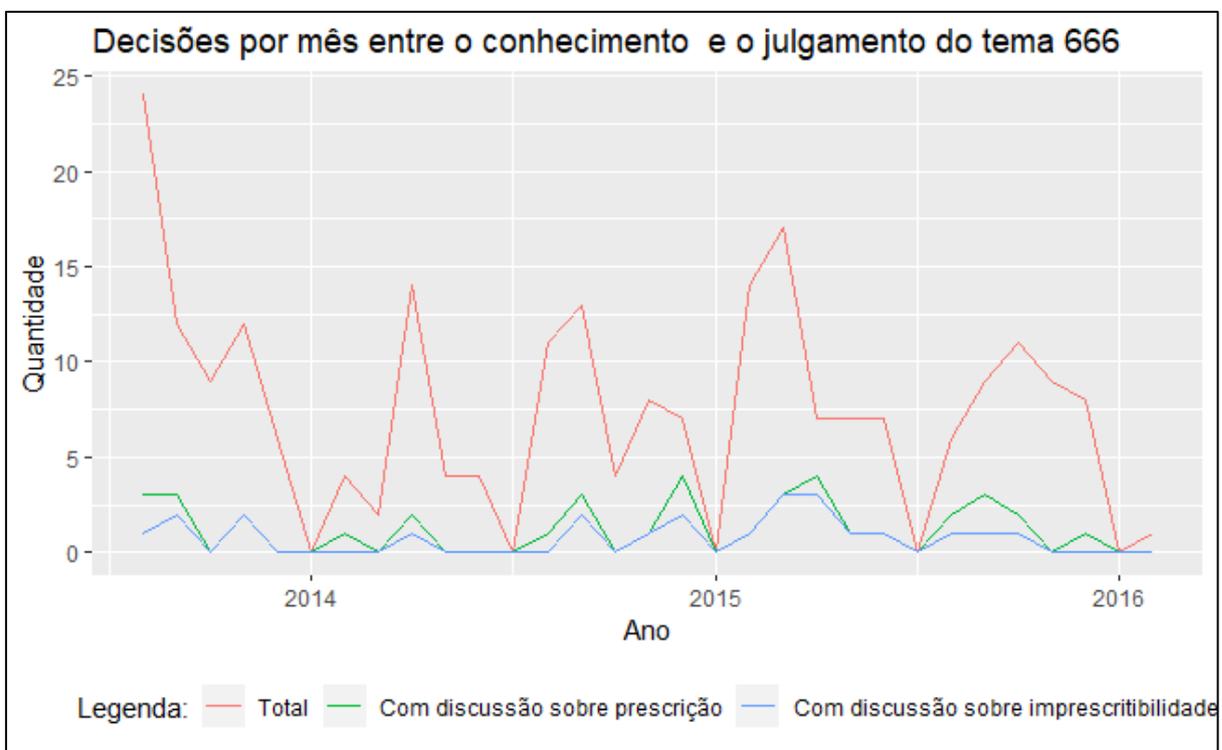


Figura 19: Série temporal com dados coletados mensalmente entre o conhecimento e o julgamento do tema 666.

Visando buscar as decisões em que a discussão sobre o tema foi mais aprofundada, realizamos a contagem da frequência da quantidade de *prescr* (Tabela 5):

<sup>32</sup> Tratam-se do MS 17888 /DF, REsp 1261660/SP e AgRg no AREsp 41134/SE.

Tabela 5: Tabela de frequência da quantidade de “prescr” nas decisões de 2013 a 2016.

<b>Quantidade de palavras</b>	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
<b>Quantidade de decisões</b>	192	2	5	6	12	6	2	1	2	0	0	0	1	1

Como pode ser visto na Tabela 5, não houve manifestação do STJ sobre a prescrição em 192 casos, o que representa 83,48% das decisões proferidas nesse período. Os processos em que a questão foi mais debatida tiveram 12 e 13 radicais, cada um. A maior frequência de radicais foi 4, que ocorreu em 12 decisões. A menor frequência, tirando os processos em que não houve o radical, foi 1, e ocorreu em 2 casos.

Não foi localizada nenhuma decisão no período reconhecendo a prescrição do dano ao erário, indicando que o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça nesse período estava sedimentado pela imprescritibilidade do dano.

Foram aplicados filtros buscando decisões que envolvesse dano ao erário anterior à Constituição Federal de 1988, e não foi localizada nenhuma decisão. Não é possível saber se houve alteração do posicionamento relativamente à imprescritibilidade do dano ocorrido antes da promulgação da Constituição Federal ou se o STJ não examinou a questão.

#### **4.4.3 Efeito da Tese 666 entre 3/2/2016 (data do julgamento do tema 666) e 7/8/2018 (véspera do julgamento do tema 897)**

Em 03/2/2016 o Supremo Tribunal Federal emitiu a tese 666 com a seguinte redação:

Tese 666

É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.

Até hoje há alguma discussão sobre os limites dessa tese, mas podemos dizer, simplificando, que o Supremo entendeu que somente haveria imprescritibilidade se o dano decorresse de infração às normas que regulam a Administração Pública. Se o dano decorresse de violação das normas que regem a vida das pessoas (normas de Direito Civil), não haveria imprescritibilidade do dano ano erário.

Com a publicação da tese todos os órgãos do judiciário brasileiro, entre os quais está o Superior Tribunal de Justiça, devem obrigatoriamente seguir esse entendimento.

Pouco mais de três meses após a sessão em que foi fixada da Tese 666, em 20/5/2016, o STF reconheceu a existência de repercussão geral no RE 852.475/SP. O Tema 897 recebeu a seguinte redação:

Tema 897 - RE 852.475/SP  
Controvérsia relativa a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, em face de agentes públicos, decorrência de suposto ato de improbidade administrativa.

Um mês depois, em 03/06/2016 o Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de repercussão geral no RE 636.886/AL, e emitiu o seguinte tema:

Tema 899 - RE 636.886/AL  
Prescritibilidade da pretensão ao ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas.

Na publicação do Tema 897 já estava em vigor o Código de Processo Civil de 2015, que em seu art. 1.035, § 5º, determina que uma vez reconhecida a repercussão geral fique suspenso todos os processos pendentes no território nacional:

§ 5º Reconhecida a repercussão geral, o relator no Supremo Tribunal Federal determinará a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território

Contudo, foi determinada apenas a suspensão nacional dos casos que envolvesse o tema 899.

Portanto, de 3/2/2016 a 5/6/2016 não havia impedimento aos julgamentos. Entre 6/6/2016 (data do reconhecimento do tema 899) a 8/8/2018 (data do julgamento do tema 897) poderiam ser julgados os processos envolvendo prescrição do dano ao erário decorrente de ilícito civil e deveriam ser sobrestados os processos em que a discussão envolvesse prescrição da pretensão punitiva do ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas.

No entanto, somente 1 caso julgado nesse período foi decidido com fundamento na tese 666 do STF. Trata-se do REsp 1658072/PR, no qual foi afastada a aplicação desta tese por não se tratar de violação ao direito privado e declarada a imprescritibilidade do dano ao erário, indicando que uma quantidade ínfima de casos de dano ao erário decorre de ilícito civil.

Nesse período foram julgados 269 processos com discussões sobre dano ao erário. Destas, 240 continham as palavras improbidade administrativa, 111 de ação civil pública, 14 de ação popular, 12 prestação de contas, 23 de tomada de contas especial e 23 de tribunal de contas<sup>33 34</sup>, conforme Figura 20.

Dos 269 processos deste período, 36, ou 13,38% dos casos, tiveram discussão sobre prescrição, pouca diferença percentual em relação ao quantitativo anterior, e em 13<sup>35</sup> constou “imprescr” (Figura 21).

Chama atenção, na Figura 21, o período entre o início de 2016 e o início de 2017 sem nenhuma decisão sobre prescrição e imprescritibilidade, apesar do Supremo Tribunal Federal ter determinado a suspensão apenas dos casos tendo como objeto questões atinentes ao tema 899.

Pesquisando os dados, constata-se que os poucos casos envolvendo prescrição e imprescritibilidade presentes no início da Figura 21 são anteriores a 3/6/2016, data em que foi reconhecida a repercussão geral do tema 897.

---

<sup>33</sup> Apesar de em 5 decisões estar presente os termos “tribunal de contas” e “prescrição”, da leitura das ementas não é possível inferir que se trata de descumprimento da ordem de interrupção da tramitação.

<sup>34</sup> Como era esperado, várias decisões tratam de mais de um desses assuntos. Assim, não há nenhuma anormalidade na soma dos temas tratados ser superior ao total de decisões no período.

<sup>35</sup> Aqui nos referimos a 13 casos nos 36 dos quais tiveram a discussão sobre imprescritibilidade.

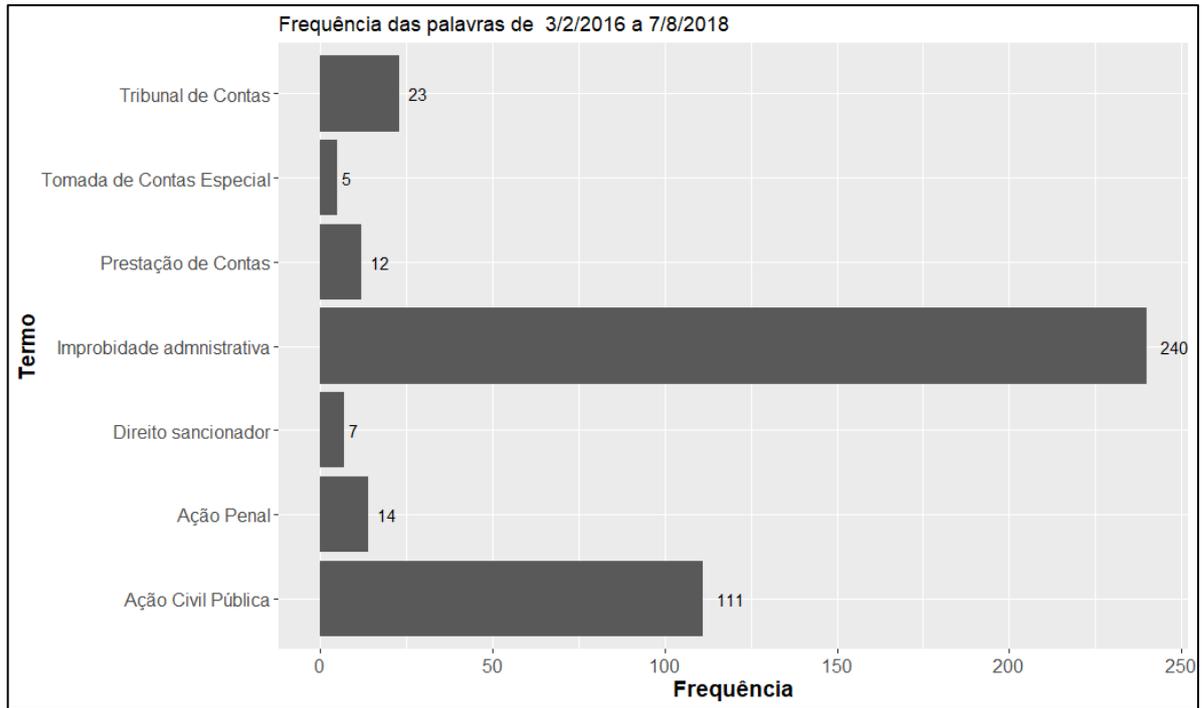


Figura 20: Frequência de termos entre 3/2/2016 a 7/8/2018.

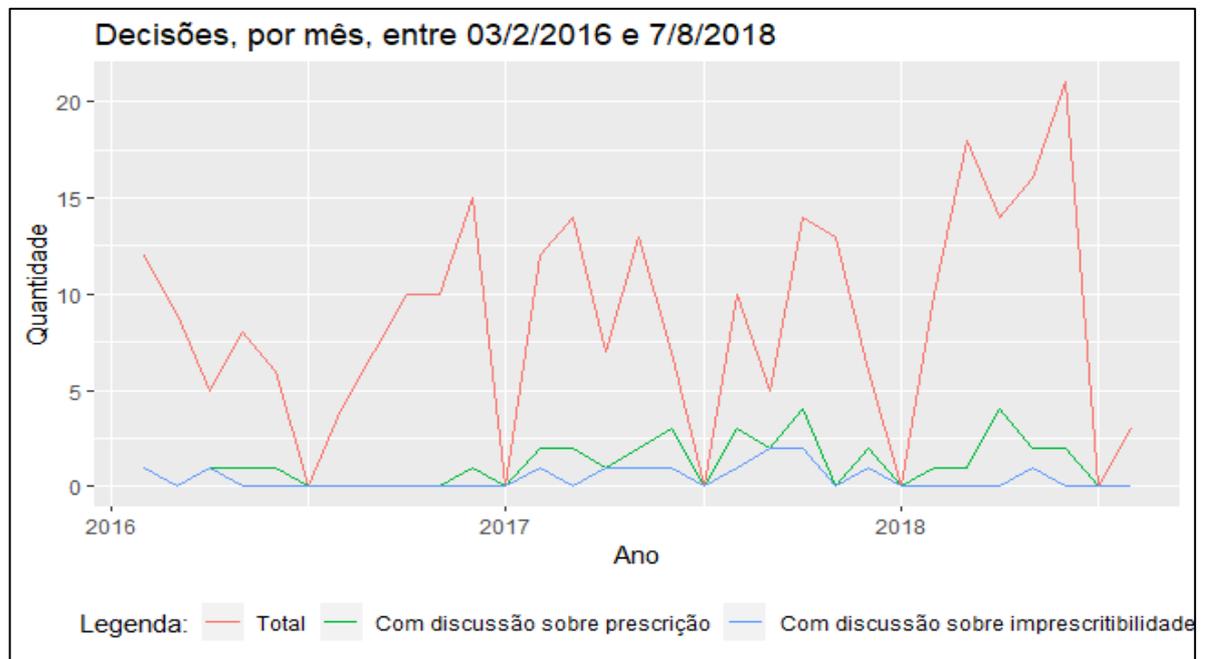


Figura 21: Série temporal, com dados recolhidos mensalmente, das decisões entre 3/2/2016 (julgamento do tema 666) a 7/8/2018 (julgamento do tema 897).

Isso indica que o Superior Tribunal de Justiça deixou de deliberar sobre a imprescritibilidade do dano ao erário, suspendendo os processos relativos à essa matéria.

No final de 2016 voltou a deliberar sobre o assunto, possivelmente em virtude da demora do STF em julgar o tema 897.

Dos 36 dos casos em que foi discutida a prescrição, 26 tratou também de improbidade administrativa, reforçando a ideia de que após o final de 2016 o STJ voltou a julgar os casos relativos ao tema 897. Em 6 destes casos constou “imprescr”, indicando a discussão sobre a imprescritibilidade do dano nesses casos.

Contudo, na Figura 19, relativa ao período anterior ao julgamento do tema 666, a linha verde, que representa os casos em que há discussão sobre prescrição está sempre muito próxima da linha azul, que representa os casos em que havia “imprescr”, indicando que a questão envolvia a discussão sobre imprescritibilidade.

Na Figura 21, que trata das decisões após o julgamento do tema 666 e antes do julgamento do tema 897, é possível verificar o aumento da distância entre essas duas linhas, o que pode indicar que o STJ passou a preferir os casos em que a discussão sobre a prescrição não envolvia o dano ao erário. No entanto, pode ser também um indicativo de alteração no entendimento sobre o assunto.

Para esclarecer essa questão filtramos todas os termos prescr e imprescr, com todos os 30 caracteres antes e depois para aferir o contexto em que foi utilizado.

Em 16 casos o julgamento em questão envolvia prescrição do dano ao erário. Em 8 foi declarada a imprescritibilidade do dano ao erário e em 3, todos posteriores a fevereiro de 2018, foi declarada a prescrição. Os outros 4 tiveram outro tipo de decisão, como, por exemplo, de incompetência para examinar a questão. Nesse sentido, foi o acórdão proferido no AgRg no REsp 1197216/MG, que recebeu a seguinte ementa:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE RESSARCIMENTO POR DANO AO ERÁRIO. PRESCRITIBILIDADE. AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO DA CORTE DE

ORIGEM SOBRE A QUESTÃO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.<sup>36</sup>

Chama atenção a decisão proferida no AgInt no REsp 1517438/PR, ocorrido em 17/04/2018, uma vez que afirma que a jurisprudência da Corte estava sedimentada na prescritibilidade do dano ao erário, o que, como demonstrado até o momento era exceção:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO. NÃO DECORRÊNCIA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL.

- 1. A jurisprudência desta Corte firmou entendimento segundo o qual a pretensão de ressarcimento de danos ao erário não decorrente de ato de improbidade prescreve em cinco anos.**
2. Agravo interno não provido<sup>37</sup>

No AgRg no REsp 1197216 /MG, ocorrido em 13/3/2018, o Tribunal entendeu que havia preclusão consumativa. Havia sido declarada a prescrição do dano em primeira instância, que não foi tratado na apelação. Por isso, o STJ entendeu que não poderia examinar a questão.

O último caso em que foi constatada a prescrição ocorreu no REsp 1331506/PR, constitui uma hipótese da tese 666.

---

<sup>36</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1197216/MG AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 2010/0103389-0 Relator(a) Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO (1133) Relator(a) p/ Acórdão Ministro BENEDITO GONÇALVES (1142) Órgão Julgador T1 - PRIMEIRA TURMA Data do Julgamento 13/03/2018 Data da Publicação/Fonte DJe 04/04/2018.

<sup>37</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. AgInt no REsp 1517438 / PR AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL 2015/0041404-6 Relator(a) Ministro BENEDITO GONÇALVES (1142) Órgão Julgador T1 - PRIMEIRA TURMA Data do Julgamento 17/04/2018 Data da Publicação/Fonte DJe 24/04/2018.

#### 4.4.4 Efeito da Tese 666 e da Tese 897 até 20/4/2020, data do julgamento do mérito do tema 899 (período de 8/8/2018 a 20/4/2020).

Em 8/8/2018 o Plenário do STF julgou o RE 852.475. Após ter votos suficientes para uma tese pela prescritebilidade do dano ao erário, emitiu a tese com a seguinte redação:

Tese 897

São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.

Com essa tese, o Supremo Tribunal Federal positivou que se o ato que gerou o dano ao erário está previsto na Lei 8.429/92 como ato de improbidade administrativa, e se ele foi doloso, ou seja, a pessoa que praticou o ato tinha consciência do que estava fazendo, esse ato é imprescritível,<sup>38</sup> não há prazo para que o Estado possa ingressar na justiça para cobrar o prejuízo dos responsáveis.

Mas as interpretações decorrentes, retiradas da fundamentação da decisão, foi de que a contrário senso, se o dano não fosse decorrente de ato doloso de improbidade administrativa haveria prescrição.

De 8/8/2018 até 20/4/2020, data do julgamento de mérito do tema 899, foram proferidas 211 das decisões selecionadas, destas apenas 30 trataram de prescrição e 10 contiveram “*imprescr*”, conforme Figura 22:

---

<sup>38</sup> Imprescritível é o que não está sujeito a prescrição, ou seja, a um prazo para requerer na justiça a satisfação do Direito.

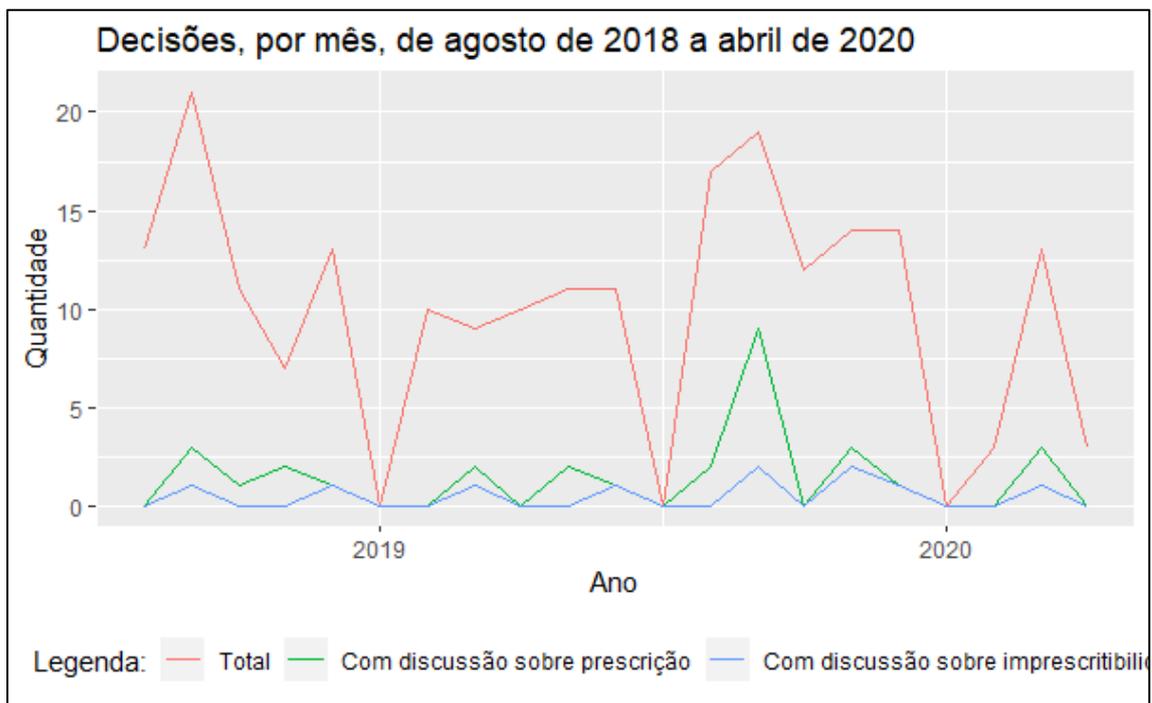


Figura 22: Série temporal das decisões, por mês de maio de 2018 a abril de 2020, do total das decisões selecionadas, apenas nas que tiveram discussão sobre prescrição e das que tiveram discussão sobre imprescritibilidade.

Foi aferido o contexto em que o termo “prescr” foi utilizado nas decisões, filtrando caracteres antes de depois do termo. Das 30 decisões que continham esse radical, 14 trataram de prescrição de dano ao erário. Em 3 foi declarada a prescrição. Em quatro houve a declaração de imprescritibilidade do dano ao erário. Em 1 caso o Superior Tribunal de Justiça entendeu que não havia transcorrido o prazo prescricional.

Nos outros 5 casos o Superior Tribunal de Justiça não examinou a questão<sup>39</sup>.

Interessante notar que até o reconhecimento do tema 897, o STJ reconhecia a imprescritibilidade do dano ao erário. Após o julgamento do tema 897, em que o STF, passou a entender pela prescricionalidade do dano ao erário não decorrente de ato doloso de improbidade administrativa, foram localizados vários julgados em que o STJ

<sup>39</sup> Nas decisões proferidas nos AgRg no REsp 1513990 / RJ, EDcl no AgInt no AREsp 1185307/MT o STJ entendeu que não compete a ele interpretar a Constituição Federal.

passou a eximir-se de examinar a matéria. No entanto, como compete ao Superior Tribunal de Justiça a última palavra na interpretação das leis federais, caberá a ele interpretar a Lei de Improbidade Administrativa.

#### **4.4.5 A jurisprudência posterior ao julgamento do mérito do tema 899**

Em 20/4/2020, o Plenário do Supremo Tribunal Federal emitiu a seguinte tese ao julgar o tema 899:

"É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas"

Quando os Tribunais de Contas julgam um caso e concluem que houve dano ao erário, essa decisão tem eficácia de título executivo judicial. Isso significa que o acórdão resultante desse julgamento deve ser apresentado ao juiz que irá fazer com que o dano seja ressarcido. Segundo a tese 899 haveria prescrição dessa decisão do Tribunal de Contas.

Dos acórdãos coletados proferidos após 20/4/2020, somente 5 contém a expressão "Tribunal de Contas". Em todos os 5 casos a citação do Tribunal de Contas foi apenas como argumento.

Conforme gráfico abaixo houve uma redução da quantidade de julgados contendo a expressão "Tribunal de Contas", inclusive em relação ao período posterior à 3/6/2016, quando os casos envolvendo prescrição da pretensão ao ressarcimento fundada em decisão de Tribunal de Contas estavam com a tramitação suspensa por decisão do Supremo Tribunal Federal (Figura 23).

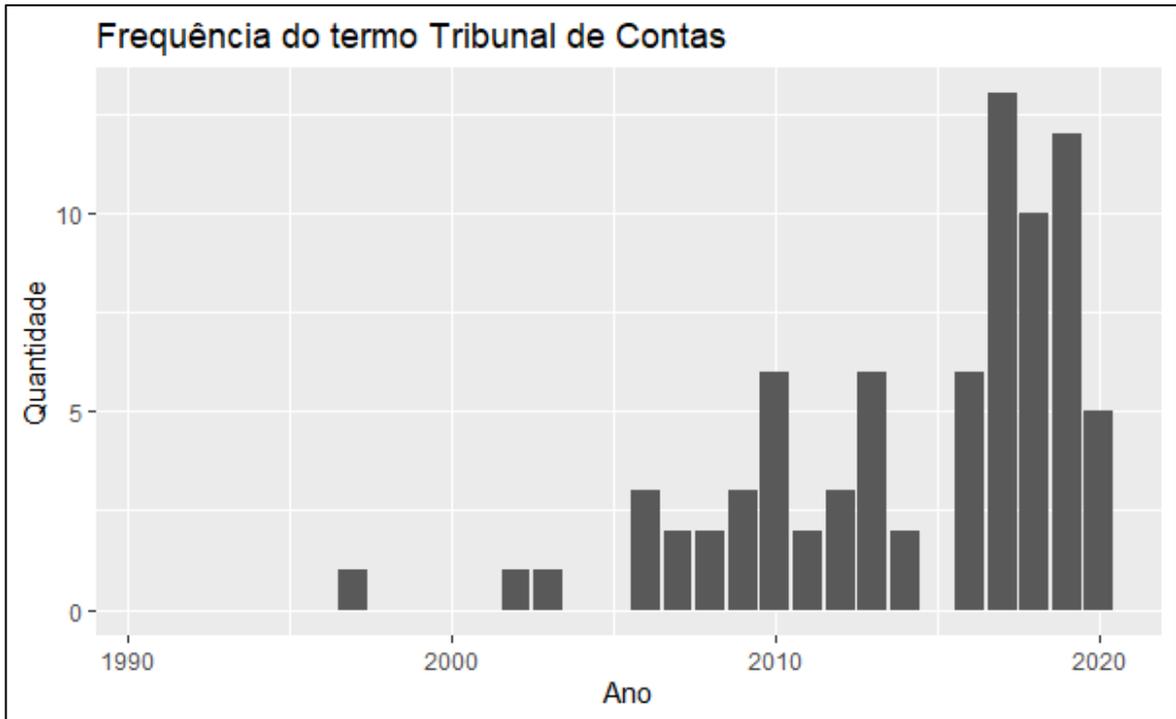


Figura 23: Gráfico de barras da frequência do termo Tribunal de Contas nas decisões coletadas.

As discussões envolvendo Tomadas de Contas Especial, processos julgados exclusivamente pelos Tribunais de Contas que tem por objetivo quantificar o dano ao erário e apurar os responsáveis, são mais raras (Figura 24).

Por outro lado, com base na Figura 25 é possível verificar que a quantidade de decisões envolvendo prescrição foi inferior ao normal, chegando a zero entre os meses de fevereiro a maio, acentuando o que ocorreu no final de 2018, e as decisões com o termo “imprescr” foram em quase todo o período próximo ao zero, indicando que o Superior Tribunal de Justiça sobrestou a maioria dos processos envolvendo o tema.

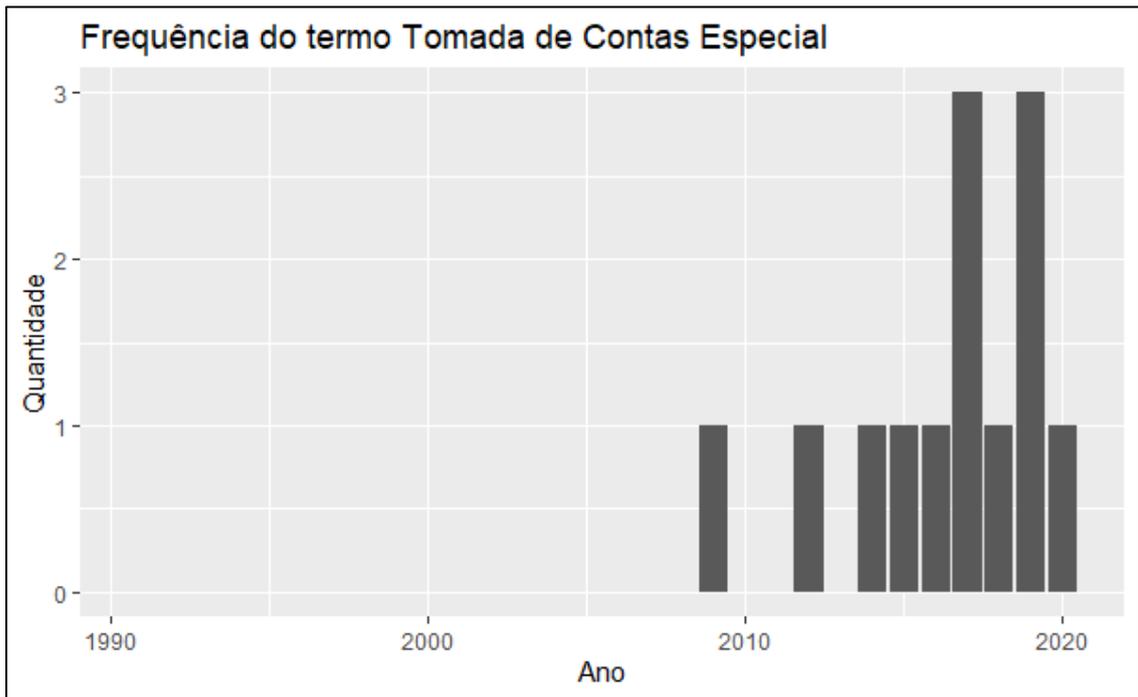


Figura 24: Gráfico de barras da frequência do termo Tomada de Contas Especial nas decisões coletadas.

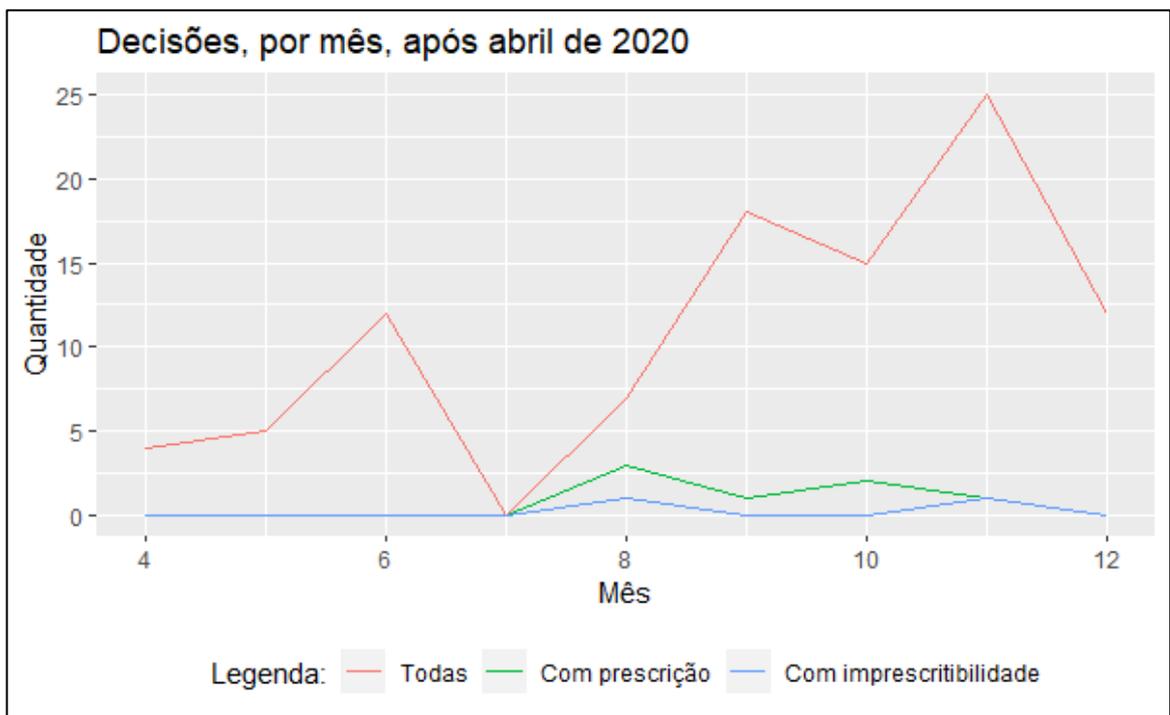


Figura 25: Série temporal das decisões proferidas após abril de 2020, coletadas por mês.

Das decisões coletadas, 98 foram proferidas de 20/4/2020, data do julgamento do tema 899, até 7/12/2020, data em que foi proferido o último acórdão. Destas 14 tratam de prescrição e 4 contém “imprescr”. Nenhuma delas mencionou Tribunal de Contas.

Além disso, não foi localizado nenhum processo citando as teses 899 e 666, ou os processos em que foram proferidas. Apenas no processo AgInt no REsp 1532741/ES, foi citada a tese 897. Além disso, das 14 decisões contendo “prescr”, em apenas 4 a discussão sobre a prescrição estava relacionada ao dano ao erário.

Chama atenção a decisão proferida no processo AgInt no REsp 1518310/SE, segundo a qual se houve a prescrição da ação de improbidade administrativa não é possível declarar a improbidade.

Esse entendimento, que já havia sido afastado anteriormente, volta agora para tornar o dano, mesmo que decorrente de ato doloso de improbidade administrativa, prescritível, ou seja, impossível de ser cobrado judicialmente.

Caso esse posicionamento prevaleça, a prescrição do dano ao erário estará consumada com a prescrição da ação de improbidade administrativa em virtude do disposto na tese 897 do STF. No entanto, por enquanto, trata-se de apenas uma decisão isolada, sendo necessário aguardar a consolidação da jurisprudência do STJ.

Assim, com base nos acórdãos coletados, foi possível verificar que o STJ analisou pouquíssimos casos de prescrição do dano ao erário neste período. Em 3 casos foi declarada a prescrição do dano ao erário e em 1 a decisão foi pela imprescritibilidade, volume significativamente inferior ao julgado nos períodos anteriores.

Como a competência para julgar examinar em única ou última instância as decisões que contrariarem ou derem interpretação divergente à lei federal, entre as quais encontra-se a lei de improbidade administrativa e o Decreto-Lei n. 20.910/1932, é do Superior Tribunal de Justiça, a ele caberá solucionar as divergências na interpretação dessas normas.

Assim, espera-se que em breve haja um aumento considerável no número de decisões envolvendo essa matéria.

## 4.5 O prazo prescricional do dano ao erário e a norma aplicável

Não há uma norma estabelecendo o prazo prescricional do dano ao erário. Por isso, os Tribunais precisam decidir qual norma utilizar, para poder determinar o prazo.

Para poder saber qual prazo estava sendo considerado utilizamos as seguintes expressões como filtro: "prescreve em", "prescreverá em ", "prescrição de", "prazo prescricional de", "prescrição quinquenal", "prescrição decenal" "prazo de ", "prazo superior a ".

Após selecionar as decisões em que o prazo prescricional era relativo a dano ao erário, observamos que apenas 10 decisões continham o prazo, das quais apenas 7 eram posteriores ao julgamento do tema 666.

Todas as decisões consideraram o prazo prescricional de 5 anos, alterando apenas o fundamento legal para tanto. Em 3 casos o prazo foi fundamentado no Decreto-Lei n. 20.910/1932<sup>40</sup>, em 1 foi na Lei de Improbidade Administrativa<sup>41</sup> e em 1 na Lei 4717/65<sup>42</sup>, e em 1 o fundamento foi que era o entendimento do STJ em relação aos atos de improbidade administrativa<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. AgInt no REsp 1532741 / ES, Relator(a) Ministro GURGEL DE FARIA (1160) Órgão Julgador T1 - PRIMEIRA TURMA, Data do Julgamento 16/09/2019, Data da Publicação/Fonte DJe 20/09/2019;

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. AgInt no AREsp 1451967 / SPAGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 2019/0044777-9 Relator(a) Ministro FRANCISCO FALCÃO (1116) Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA Data do Julgamento 19/09/2019 Data da Publicação/Fonte DJe 25/09/2019; e

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça AgInt no REsp 1532741 / ES. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL 2015/0117053-6 Relator(a) Ministro GURGEL DE FARIA (1160) Órgão Julgador T1 - PRIMEIRA TURMA Data do Julgamento 10/08/2020 Data da Publicação/Fonte DJe 13/08/2020.

<sup>41</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça AgInt no REsp 1624456 / MA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL 2016/0233685-4 Relator(a) Ministro FRANCISCO FALCÃO (1116) Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA Data do Julgamento 07/11/2019 Data da Publicação/Fonte DJe 18/11/2019

<sup>42</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça REsp 1811825 / MG. RECURSO ESPECIAL 2015/0021750-5 Relator(a) Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO (1133) Órgão Julgador T1 - PRIMEIRA TURMA Data do Julgamento 25/06/2019 Data da Publicação/Fonte DJe 28/06/2019

<sup>43</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça REsp 1737648 / SP. RECURSO ESPECIAL 2018/0091307-6 Relator(a) Ministro HERMAN BENJAMIN (1132) Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA Data do Julgamento 11/09/2018 Data da Publicação/Fonte DJe 21/11/2018.

## 5. Conclusão

Com base nos dados recolhidos foi possível comprovar que ocorreu mutação no sentido do art. 37, § 5º, da Constituição Federal. A alteração ocorreu rapidamente, contemporânea ao julgamento do tema 897.

Verificou-se que o julgamento do tema 666 em um primeiro momento não impactou na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, possivelmente em razão da escassez de processos envolvendo dano ao erário decorrente de ilícito civil e da dificuldade em caracterizá-la. A alteração dos posicionamentos passou a ser significativo a partir do julgamento do tema 897.

Outro ponto interessante é que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça até o reconhecimento do tema 897 era pacífica no sentido da imprescritibilidade do dano ao erário; não havia indícios significativos de variação dos julgados, de modo a levar a alteração do posicionamento da Suprema Corte.

Por outro lado, foi constatada alguma resistência na aplicação das teses, como pode ser visto no AgInt no REsp 1536840 / SC, julgado em 10/3/2020, no qual foi declarada a imprescritibilidade do dano ao erário, com fundamentação na jurisprudência do STJ:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. BENS PÚBLICOS. ALIENAÇÃO DE IMÓVEL SEM LICITAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESSARCIMENTO. DANO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE.

1. [...]
2. Esta Corte Superior já sedimentou entendimento pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário. Precedentes: REsp 1.352.230/PR, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 30/11/2017; REsp 13.145.97/SP, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 9/11/2016.
3. Agravo interno não provido.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, AgInt no REsp 1536840 / SC AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL 2015/0135391-9 Relator(a) Ministro BENEDITO GONÇALVES (1142) Órgão Julgador T1 - PRIMEIRA TURMA Data do Julgamento 10/03/2020 Data da Publicação/Fonte DJe 13/03/2020.

Houve ainda, um aumento de casos em que o Superior Tribunal de Justiça deixa de analisar a questão sob o argumento de que se trata de matéria constitucional, e, portanto, de competência seria do Supremo Tribunal Federal (art. 102, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal), apesar de antes do tema 897 não ser o procedimento adotado para esses casos pelo Superior Tribunal de Justiça.

Não obstante não ter um prazo fixado em lei para o reconhecimento da prescrição do dano ao erário, foi possível constatar que a jurisprudência é pacífica ao aplicar o prazo de 5 anos, variando apenas em relação à norma que entende que deva ser aplicada supletivamente.

Por fim, gostaria de registrar minhas impressões pessoais com essa experiência. Muitos profissionais temem que a jurimetria e outras iniciativas de automação traga desemprego na área.

A análise da jurisprudência com a estatística possibilitou extrair de um banco de dados grande, em um curtíssimo espaço de tempo, noções do comportamento do Superior Tribunal de Justiça ao longo do tempo que dificilmente seria obtido por meio da análise tradicional da jurisprudência.

Efetivamente será necessário menos pessoal para realizar um trabalho dessa profundidade. No entanto, é muito raro que os profissionais façam um estudo dessa profundidade para atuar em um caso.

Por outro lado, foi utilizado apenas um computador, internet, o software R, que é de uso gratuito, e um redator de texto, que todo advogado utiliza.

Assim, essas grandes análises de jurisprudência podem estar ao alcance de qualquer profissional. Não vai ficar restrita aos trabalhos das grandes bancas, com clientes que podem pagar vários profissionais para estudar unicamente seu caso. Essas ferramentas podem ajudar a aumentar a qualidade ao trabalho dos demais operadores do Direito sem que seja necessário grandes investimentos, além de ser um excelente instrumento para análise e crítica das decisões dos Tribunais, servindo inclusive para o controle social.

Como pôde ser visto, conseguimos obter uma visão ampla da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e realizar uma consolidação da evolução da jurisprudência a respeito do tema.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Fernando. **Introdução à Ciência de Dados: Mineração de Dados e Big Data**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

FONSECA NETO, Ubirajara da; ALMEIDA, Marcelo Pereira de. **A relevância da teoria do direito para a fundamentação das decisões judiciais: do positivismo de Kant, passando por Dworkin, aos artigos 926 e 927, do CPC/2015**. Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro, Belo Horizonte, ano 27, n. 105, p. 337-363, jan./mar.2019.

GAGOLEWSKI M. and others (2020). **R package stringi: Character string processing facilities**. <http://www.gagolewski.com/software/stringi/>.

GRAU, Eros Roberto. **Por que tenho medo dos juízes (a interpretação/aplicação do direito e os princípios)**, 6ª edição, São Paulo, Malheiros, 2013, p. 13

HADLEY WICKHAM. **Stringr: Simple, Consistent Wrappers for Common String Operations**. R package version 1.4.0. <https://CRAN.R-project.org/package=stringr>

LOEVIGER, Lee. **Jurimetrics: The Methodology of Legal Inquiry**. (duke.edu), acesso em 24/03/2021 às 22h30min.

LOEVIGER, Lee. **Jurimetrics--The Next Step Forward.**, in Jurimetrics--The Next Step Forward (umn.edu), acesso em 17/04/2021 às 14h52min.

MONTENEGRO, Lordes Coral. **Módulo VII: Amostragem Sistemática**. Apostila de sala de aula, Especialização em Estatística- ICEX- UFMG, 2020.

MORETTIN, Pedro Alberto, BUSSAD, Wilton de O. **Estatística Básica**, 9.ed, São Paulo: Saraiva, 2017.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Inter-relação entre sociedade civil e a sociedade política** (Estado). Fórum Administrativo – Direito Público -FA, Belo Horizonte, ano 7, n. 75, p. 32-38, maio de 2007.

NUNES, Marcelo Guedes. **Jurimetria. Como a Estatística pode Reinventar o Direito**. Revista dos Tribunais, 2ª edição, São Paulo, 2019.

NUNES, Marcelo Guedes, CORRÊA, Fernando, TRECENTI, Júlio. **A lei francesa de acesso a dados judiciais: algumas reflexões**. Migalhas Jurídicas. 14/6/2019, disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/304441/a-lei-francesa-de-acesso-a-dados-judiciarios--algumas-reflexoes>, acesso em 19/06/2019, às 18h.

REIS, Edna Afonso Reis, REIS, Ilka Afonso Reis, **Análise Descritiva de Dados, 1ª Edição**, 2002, disponível em <http://www.est.ufmg.br/portal/arquivos/rts/rte0202.pdf>, acesso em 16/7/2021.

R Core Team (2020). R: **A language and environment for statistical computing**. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria. URL <https://www.R-project.org/>.

RODAS, Sérgio. **França Proíbe divulgação de estatísticas sobre decisões judiciais**, Conjur, 5 de junho de 2019, disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-05/franca-proibe-divulgacao-estatisticas-decisoes-judiciais>, acesso em 19/06/2021, às 15h49min.

STJ - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Relatório Estatístico**. Brasília: STJ, 2020.

SCHUMULLER, Joseph. **Análise Estatística Com R**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019.

TRIOLA, Mário F. **Introdução à Estatística**, 12ªEd., Rio de Janeiro: LTC, 2017.