



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ – UFPA**  
**INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - PPGCP**

**ERIKA SOUZA PAMPLONA**

**O JUDICIÁRIO FEDERAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO: uma análise da  
efetividade no julgamento das ações anticorrupção no período de 2010 a 2014.**

**BELÉM**  
**2016**

ERIKA SOUZA PAMPLONA

**O JUDICIÁRIO FEDERAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO: uma análise da efetividade no julgamento das ações anticorrupção no período de 2010 a 2014.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em nível de Mestrado Acadêmico em Ciência Política da Universidade Federal do Pará – UFPA, como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Edir Veiga Siqueira.

**BELÉM  
2016**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)  
Sistema de Bibliotecas da UFPA

---

Pamplona, Erika Souza, 1989-

O Judiciário Federal no combate à corrupção: uma análise da efetividade no julgamento das ações anticorrupção no período de 2010 a 2014. / Erika Souza Pamplona. - 2016.

Orientador: Edir Veiga Siqueira.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Belém, 2016.

1. Justiça Federal-Brasil. 2. Poder judiciário-Brasil. 3. Corrupção administrativa-Brasil. 4. Julgamentos. I. Título.

CDD 22. ed. 341.2560981

---

ERIKA SOUZA PAMPLONA

**O JUDICIÁRIO FEDERAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO: uma análise da efetividade no julgamento das ações anticorrupção no período de 2010 a 2014.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em nível de Mestrado Acadêmico em Ciência Política da Universidade Federal do Pará – UFPA, como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Edir Veiga Siqueira.

Banca Examinadora:

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Edir Veiga Siqueira - PPGCP (Orientador)

\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Celso Antônio Coelho Vaz - PPGCP (Examinador Interno).

\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Andréa Bittencourt Pires Chaves – PPGCSA (Examinador Externo).

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Carlos Augusto Sousa – PPGCP (Suplente)

Apresentado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.  
Conceito:\_\_\_\_\_.

**BELÉM**  
**2016**

Às mulheres da minha vida, Eulália e Elisabete,  
pelo amor incondicional.

## AGRADECIMENTOS

Eis a minha pequena demonstração de gratidão a todos que possibilitaram o término de mais uma etapa coroada com essa dissertação.

Minha eterna gratidão a Deus por ter me sustentado nos momentos em que a força me faltou, pela capacidade, coragem, e saúde para chegar onde nunca imaginei.

A minha família, meus avós Durval e Eulália pelos exemplos de vida, aos meus pais Elisabete e Pedro por serem meu esteio, equilíbrio, lugar seguro, conforto. Ao Victor, meu companheiro de vida, por todo o amor e parceria nesses anos em que estamos de mãos dadas seguindo nossa trajetória.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política agradeço por compartilharem todo conhecimento, experiências acadêmicas, por confiarem na minha pesquisa e pela determinação em contribuir para o fortalecimento da Ciência Política no norte do país. Em especial, minha eterna gratidão ao meu orientador, Professor Edir Veiga Siqueira, que acreditou em meu objeto de pesquisa, pelos questionamentos, disponibilidade e oportunidade de consolidar a pesquisa.

Aos amigos que fiz ao longo desses dois anos, à Ana Tavares “Aninha” e Delice Silva, servidoras guerreiras do Departamento de Ciência Política da UFPA, e ao Francisco José que sempre estiveram presente nos momentos de ansiedade amenizados com conversas e risadas.

Gratidão aos colegas da turma de 2014, em especial a “Extrema esquerda”, amigos que ficarão eternizados pelo carinho e cumplicidade forjados em momentos de angústia e alegria compartilhados nesse caminho.

Somente quem tem a vocação da política terá certeza de não desmoronar quando o mundo, do seu ponto de vista, for demasiado estúpido ou demasiado mesquinho para o que ele deseja oferecer. Somente quem, frente a todas as dificuldades, pode dizer "Apesar de tudo!" tem a vocação para a política.

(Max Weber)

## RESUMO

Diante da carência de pesquisas a respeito do desempenho dos órgãos do Poder Judiciário a pesquisa justifica-se por colaborar em atenuar essa lacuna, e assim tecer considerações sobre a atuação do judiciário em um contexto de escândalos de corrupção, disseminação da sensação de impunidade e de desconfiança da sociedade no judiciário brasileiro, sobretudo quando comparado aos demais órgãos integrantes do sistema de justiça que tem alcançado um protagonismo na atividade anticorrupção, diante dessa percepção surge a hipótese do trabalho: O poder judiciário no âmbito federal não está sendo efetivo no combate à corrupção. E ao comparar os Tribunais Regionais Federais há diferença no desempenho em suas respectivas regiões. Sendo necessário relacionar o grau de investimento institucional na justiça desses tribunais em relação ao PIB – Produto Interno Bruto das respectivas regiões. A pesquisa tem o objetivo de verificar se há efetividade na atuação dos Tribunais Regionais Federais no combate à corrupção Administrativa. A metodologia exigiu o levantamento das Ações Cíveis de Improbidade Administrativa e Ações Cíveis Públicas ajuizadas pelo Ministério Público Federal e o quantitativo de julgamentos pelos Tribunais Regionais Federais no período de 2010 a 2014. Inicialmente o trabalho expõe as diversas teorias analíticas da corrupção. Em seguida, a partir referencial teórico neo-institucionalista expõe-se as mudanças ocorridas no Poder Judiciário a partir da reforma gerencial na intenção de tornar os órgãos judiciais mais céleres. E diante de uma análise institucional e comparativa entre os Tribunais Regionais Federais obtêm-se como resultado um desempenho satisfatório do Tribunal Regional Federal da 5ª Região no julgamento de ações anticorrupção a partir de índices de desempenho elaborados pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, o qual se explica pelo investimento feito por esse Tribunal se comparado aos demais. Considera-se imperioso o prosseguimento de pesquisas qualitativas, ou seja, a pesquisa afirma que há o julgamento das ações, porém, há condenação? Há devolução dos valores ao erário público? Questionamentos necessários no estudo sobre a qualidade da prestação jurisdicional em casos de corrupção.

Palavras-Chave: Poder Judiciário; Controles democráticos; Corrupção; Efetividade.

## **ABSTRACT**

Given the lack of research on the performance of the judiciary organs research is warranted to collaborate on mitigating this gap and so elaborate about the legal action in a context of corruption scandals, spread the feeling of impunity and mistrust of society in the Brazilian judiciary, especially when compared to other members of the justice system bodies that have achieved prominence in anti-corruption activity, before this awareness comes the hypothesis of the study: the judiciary at the federal level is not being effective in fighting corruption . And when comparing the Regional Federal Courts no difference in performance in their respective regions. It is necessary to relate the degree of institutional investment in the justice of the courts in relation to GDP - Gross Domestic Product of the respective regions. The research aims to check for effectiveness in the performance of the Federal Regional Courts in combating administrative corruption. The methodology required the lifting of class action Administrative Misconduct and civil class actions filed by federal prosecutors and quantitative judgments by the Federal Regional Courts in the period 2010 to 2014. Initially the work exposes the various analytic theories of corruption. Then, from neo-institutionalist theoretical framework is exposed to changes in the judiciary from the management reform in an attempt to make them more expeditious judicial bodies. And on an institutional and comparative analysis of the Federal Regional Courts are obtained as a result satisfactory performance of the 5th Region of the Federal Court in the trial of anti-corruption actions from performance indicators developed by the National Council of Justice - CNJ, which It is explained by the investment made by the Tribunal compared to others. It is considered imperative to the continuation of qualitative research, ie, research states that there is the judgment of actions, however, there is condemnation? No return of values to the public treasury? Questions required in the study of the quality of adjudication in corruption cases.

Keywords : Judiciary ; democratic controls ; Corruption; Effectiveness

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1 - COMPARAÇÃO ENTRE DOS TRFs REFERENTE AO JULGAMENTO DEFINITIVO DE AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NOS ANOS DE 2010 a 2014.....</b>	<b>65</b>
<b>Gráfico 2 - AÇÕES E JULGAMENTOS 1º GRAU POR TRIBUNAL FEDERAL NO ANO DE 2010.....</b>	<b>66</b>
<b>Gráfico 3 - AÇÕES E JULGAMENTOS 1º GRAU POR TRIBUNAL FEDERAL NO ANO DE 2011.....</b>	<b>67</b>
<b>Gráfico 4 - AÇÕES E JULGAMENTOS 1º GRAU POR TRIBUNAL FEDERAL NO ANO DE 2012.....</b>	<b>68</b>
<b>Gráfico 5 - AÇÕES E JULGAMENTOS 1º GRAU POR TRIBUNAL FEDERAL NO ANO DE 2013.....</b>	<b>69</b>
<b>Gráfico 6 - AÇÕES E JULGAMENTOS 1º GRAU POR TRIBUNAL FEDERAL NO ANO DE 2014.....</b>	<b>70</b>
<b>Gráfico 7 - PROCESSOS BAIXADOS POR MAGISTRADO POR TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL NO ANO DE 2014.....</b>	<b>71</b>
<b>Gráfico 8 - TAXA DE CONGESTIONAMENTO POR TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL NO ANO DE 2014 (PERCENTUAL DE PROCESSOS QUE NÃO FORAM BAIXADOS DURANTE O ANO).....</b>	<b>72</b>
<b>Gráfico 9 - DESPESA TOTAL DA JUSTIÇA EM RELAÇÃO AO PIB POR TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL NO ANO DE 2010.....</b>	<b>73</b>
<b>Gráfico 10 - DESPESA TOTAL DA JUSTIÇA EM RELAÇÃO AO PIB POR TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL NO ANO DE 2010.....</b>	<b>74</b>

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1 - AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA JULGADAS DEFINITIVAMENTE PELOS TRFs NOS ANOS DE 2013 a 2014.....</b>	<b>65</b>
<b>Tabela 2 - AÇÕES E JULGAMENTOS 1º GRAU POR TRIBUNAL FEDERAL NO ANO DE 2010.....</b>	<b>66</b>
<b>Tabela 3 - AÇÕES E JULGAMENTOS 1º GRAU POR TRIBUNAL FEDERAL NO ANO DE 2011.....</b>	<b>67</b>
<b>Tabela 4 - AÇÕES E JULGAMENTOS 1º GRAU POR TRIBUNAL FEDERAL NO ANO DE 2012.....</b>	<b>67</b>
<b>Tabela 5 - AÇÕES E JULGAMENTOS 1º GRAU POR TRIBUNAL FEDERAL NO ANO DE 2013.....</b>	<b>69</b>
<b>Tabela 6 - AÇÕES E JULGAMENTOS 1º GRAU POR TRIBUNAL FEDERAL NO ANO DE 2014.....</b>	<b>70</b>
<b>Tabela 7 - INDICADORES POR MAGISTRADO E SERVIDORES NOS TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAIS NO ANO DE 2014.....</b>	<b>71</b>
<b>Tabela 8 - ÍNDICE DE PRODUTIVIDADE NOS TRIBUNAIS FEDERAIS NO ANO DE 2014.....</b>	<b>71</b>
<b>Tabela 9 - DESPESA TOTAL DA JUSTIÇA EM RELAÇÃO AO PIB POR TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL NO ANO DE 2010.....</b>	<b>72</b>
<b>Tabela 10 - DESPESA TOTAL DA JUSTIÇA EM RELAÇÃO AO PIB POR TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL NO ANO DE 2014.....</b>	<b>73</b>

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ACIA – Ação Civil de Improbidade Administrativa.

ACP – Ação Civil Pública.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça.

MPF – Ministério Público Federal.

TG – Taxa de Congestionamento.

TRF – Tribunal Regional Federal.

TRFs – Tribunais Regionais Federais.

TRF1 – Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

TRF2 – Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

TRF3 – Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

TRF4 – Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

TRF5 – Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

STJ – Superior Tribunal de Justiça.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>2 TEORIAS ANALÍTICAS DA CORRUPÇÃO</b> .....	16
<b>2.1 Teoria da modernização (estrutural/funcionalista)</b> .....	16
<b>2.2 Teoria econômica da corrupção</b> .....	20
<b>2.3 Teoria da agência</b> .....	25
<b>2.4 Teoria abrangente da corrupção</b> .....	28
<b>3 ACCOUNTABILITY, REFORMAS INSTITUCIONAIS E CONTROLES DEMOCRÁTICOS NO BRASIL</b> .....	31
<b>3.1 Reforma administrativa</b> .....	35
<b>3.2 Controles democráticos da corrupção</b> .....	37
<b>3.3 Controle externo: poder judiciário</b> .....	42
3.3.1 <i>Transparência e Accountability</i> judicial .....	43
<b>3.4 Nova gestão do poder judiciário: busca pela efetividade no combate à corrupção</b> ....	44
3.4.2 O Conselho Nacional de justiça (CNJ) e as metas como mecanismos anticorrupção....	47
<b>3.5 Sistema de integração do judiciário</b> .....	49
<b>4 A EFETIVIDADE DO JUDICIÁRIO FEDERAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO</b> 52	
<b>4.1 Metodologia de coleta de dados</b> .....	57
4.1.1 Ministério Público Federal e as ações anticorrupção .....	60
<b>4.1.1.1 Ação Civil de Improbidade Administrativa (ACIA)</b> .....	61
<b>4.1.1.2 Ação Civil Pública (ACP)</b> .....	63
<b>4.2 Resultados: análise sobre a atuação dos tribunais regionais federais nas ações de corrupção</b> .....	63
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	76
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	78

## 1 INTRODUÇÃO

A corrupção é um fenômeno presente na história das sociedades, comum tanto em países em desenvolvimento, quanto naqueles com desenvolvimento consolidado, no entanto, a eficiência no enfrentamento varia, tornando-se endêmica e um entrave ao desenvolvimento social e econômico. A hipótese da pesquisa emergiu a partir da concepção generalizada de que no Brasil a corrupção tornou-se uma mazela social incurável, em especial no funcionalismo público de forma ampla, entre os motivos para essa certeza é a impunidade decorrente da morosidade no julgamento dos atos que atingem a moralidade pública. O protagonismo da Polícia Federal e do Ministério Público Federal (MPF) no enfrentamento da corrupção comparada com a atuação dos Tribunais Regionais Federais (TRFs) causa a percepção social que o poder judiciário não acompanha o bom desempenho das instituições inseridas no sistema de combate à corrupção situação tal que macula a imagem do judiciário e perpetua o descrédito nas instituições judiciárias.

Não obstante, existem poucas evidências empíricas que corroborem com essa afirmativa ou que a contrarie visto que a ausência de pesquisas empíricas sobre o desempenho dos órgãos judiciais e sobre questão do combate a corrupção ainda é incipiente nas diversas áreas do conhecimento, com entraves na coleta de dados e em modelos metodológicos capazes de recepcionar as variáveis subjetivas e objetivas inseridas na análise sobre o judiciário (ARAGÃO, 1997; ARANTES, 2007; NOGUEIRA, 2011). A pesquisa tem o escopo cooperar para diminuição dessa lacuna acadêmica, e suplantar o senso comum a partir de uma contribuição científica que analise o desempenho, tendo como objetivo responder o problema de pesquisa: O poder judiciário federal é efetivo em julgar ações envolvendo casos de corrupção ajuizadas pelo MPF no período de 2010 a 2014?

Para esse fim a metodologia utilizada ancorou-se na Teoria dos Sistemas formulada por David Easton (1953), e consistiu em coletar o quantitativo de Ações Cíveis de Improbidade Administrativa (ACIA) e Ações Cíveis Públicas (ACP) ajuizadas pelo Ministério Público Federal (MPF) nos Tribunais Regionais Federais (TRFs) da 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, e 5ª Região no período de 2010 a 2014, e o quantitativo de julgamentos dessas ações no mesmo período o qual foi escolhido devido a disponibilidade dos dados, posto que só a partir de 2010 foram divulgados relatórios mais completos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o que possibilitou analisar de forma mais abrangente todos os TRFs, afim de estabelecer um *continuum* entre a quantidade de ações ajuizadas (inputs) e a quantidade de julgamentos (outputs). Com a finalidade de comparar o desempenho dos TRFs e assim, discorrer sobre a

efetividade dos tribunais no combate a corrupção foram analisados os índices de desempenho desenvolvidos pelo CNJ no intuito de aferir a qualidade da prestação jurisdicional, e por fim relacionar o desempenho dos TRFs com os investimentos feitos na justiça se comparados ao Produto Interno Bruto (PIB) de cada região do Brasil, com o intuito de constatar as prioridades daquela região no Poder Judiciário.

Apoiada no referencial teórico neo-institucionalista, a pesquisa divide-se em três capítulos: o primeiro capítulo objetiva realizar um estudo da arte a respeito das teorias analíticas da corrupção, é realizada uma trajetória temporal dos principais debates teóricos travados sobre a temática; o segundo capítulo discute a questão das reformas institucionais, a implementação de mecanismos de controles democráticos no Brasil, o novo modelo de gestão do poder judiciário com a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a instituição de medidas anticorrupção a partir das Metas 18/2013 e 04/2014 na intenção de tornar mais célere o julgamentos das ações de corrupção pelos tribunais; no terceiro capítulo há a exposição dos resultados da pesquisa e análise dos dados referente à ações ajuizadas pelo MPF, julgamentos das ações pelos TFRs, análise sobre a Taxa de Congestionamento, recursos humanos e financeiros dos Tribunais e a relação do desempenho com o PIB da respectiva região.

O estudo sobre o desempenho no enfrentamento da corrupção pelo sistema judicial e órgãos do Poder judiciário faz-se necessário, sobretudo em um contexto de instabilidade das instituições, devido, social e política, a fim de atenuar o ônus psicológico decorrente da frustração da população, reestabelecer a crença nas instituições judiciais e o fortalecimento do Estado democrático de direito.

## 2 TEORIAS ANALÍTICAS DA CORRUPÇÃO

### 2.1 Teoria da modernização (estrutural/funcionalista)

O debate sobre o tema da corrupção, nas ciências sociais, especificamente, inicia-se no século XX com duas agendas de pesquisas. A primeira teoria, trazendo um conjunto de perspectivas estrutural-funcionalista, data nos anos 50 até final da década de 70, advinda do processo de modernização, seguindo uma sociologia política de matiz americana, buscando investigar as disfunções do modelo de desenvolvimento econômico e político. Logo, a corrupção na abordagem estrutural-fundamentalista estudada com a intenção de buscar (ir) regularidades, procurando analisar causas e efeitos em uma perspectiva funcional de como a corrupção se relacionava ao desenvolvimento, se a existência daquela contribuía ou não para a consolidação do modelo desenvolvimentista da época.

A teoria estrutural-funcionalista parte do pressuposto comum que a corrupção significa uma disfunção de sistemas sociais, configurando um conjunto de comportamentos ilegais produzidos por uma realidade social objetiva que reproduz comportamentos predatórios individuais, e em sociedades com estruturas tradicionais a corrupção é regra (MERTON, 1970), porém em um contexto de modernização, a teoria funcional afirma que a corrupção pode fomentar ou impedir o desenvolvimento, pois em uma ordem moderna, baseada em iniciativas capitalistas há uma relação necessária entre corrupção e modernização. Conforme Samuel Huntington (1975), a corrupção se instala no vácuo entre modernização e institucionalização, momento em que é uma ação aceita na sociedade.

Assim, no contexto de transição para a modernidade, a baixa institucionalização, característica de uma ordem fraca para a mediação e adjudicação de conflitos, é o ambiente propício para cenários de larga corrupção em virtude das clivagens sociais e da entrada de novos atores políticos, provocando um comportamento divergente da norma. Portanto, a corrupção, segundo a teoria da modernização (estrutural-funcionalista), é mais evidente em sociedades com economia pouco desenvolvida, em virtude de estarem em contínuo processo de mudança, havendo uma natural instabilidade das instituições, manutenção e legitimidade das normas. Segundo Leonardo Avritzer e Fernando Filgueiras (2010, p.10), o problema central da teoria que analisa a corrupção relacionada ao processo de modernidade é:

Perquirir a relação entre corrupção e desenvolvimento político e econômico, com o intuito de formular uma perspectiva sistêmica da corrupção em relação aos seus custos e benefícios para a construção da modernidade capitalista. Nessa construção do problema, os estudos da corrupção teriam forte apelo comparativo entre países do

capitalismo central, tomados como desenvolvidos, e países do capitalismo periférico, considerados subdesenvolvidos.

A teoria da modernidade conceitua a corrupção como uma ação intencional de um agente público, que se encontra em um sistema social, sobrepondo seus interesses privados ao interesse comum, balizando essa ação em uma estrutura normativa institucionalizada, a qual determina os limites de uma ação aceita ou não (BROOKS, 1979). Destaca-se nessa vertente analítica a qualidade do sistema normativo, podendo inibir ou motivar a prática corruptiva. No intuito de coibir é necessária uma institucionalização política, ou seja, que as normas sejam aceitas pela sociedade, além de eficazes, estáveis e previsíveis. Uma sociedade que passa por um processo de modernização com baixa institucionalização está mais propensa às práticas corruptivas. Huntington (1975) afirma que tal situação é verificada em virtude de existir um “hiato político”, ou seja, a corrupção se instala onde há a baixa aceitação e eficácia das normas possibilitando um agir orientado para obtenção de vantagens ilícitas.

Além da causa da corrupção como ação decorrente do desvio de normas vigentes, a visão estrutural e funcional dos sistemas sociais ligados à modernização coloca a corrupção como resultado de uma equação custo-benefício, lançando a hipótese que diante do processo de modernização, a corrupção pode resultar em ganhos agregados, como por exemplo, o aumento da capacidade de gestão governamental, integração nacional e até desenvolvimento econômico (NYE, 1967). A vertente analítica estrutural-funcionalista afirma que se mantida em controle, a corrupção pode funcionar como alternativa para que os agentes públicos possam movimentar a máquina pública em benefício da sociedade, visando influenciar o conteúdo das decisões legislativas, por exemplo, colaborando para a diminuição das desigualdades sociais decorrentes do processo de desenvolvimento capitalista (SCOTT, 1969).

Diante de uma ótica benéfica da corrupção, a teoria da modernização explica tal fenômeno social como inerente às sociedades tradicionais, ou seja, que ainda estão em desenvolvimento, que em um contexto de modernidade acarreta instabilidade política e econômica, porém cumpre sua função no desenvolvimento, forçando ações do governo, dos demais atores políticos e econômicos, com a ressalva de que deve estar sob o controle das instituições democráticas. Ainda com relação ao aspecto positivo da corrupção, a abordagem estrutural-funcionalista, no que concerne ao desenvolvimento econômico, afirma que as práticas desviantes cumprem a função de reduzir incertezas e incentivar investimentos privados. A lógica, sem qualquer valor moral e cívico, é a seguinte: o investidor vê a possibilidade de corromper políticos e burocratas, garantindo que os custos sejam diminuídos

em razão de condições “institucionais” favoráveis, pois o risco do investimento é também reduzido, já que a corrupção agiliza as práticas burocráticas reduzindo os empecilhos estatais. As práticas corruptivas favorecem a ação dos agentes privados e a construção de regras entre os burocratas, favorecendo o investimento econômico. Assim, a corrupção é importante, pois estabelece um “laço informal”, porém estável, entre esses dois atores que gera um desenvolvimento econômico (LEFF, 1964).

Analisando o quadro teórico e metodológico da teoria da modernização sobre o tema da corrupção, foi seguido a agenda de pesquisa prevalecente no contexto do desenvolvimento típicas dos anos de 1950 a 1970. Sendo a corrupção um fato presente em todas as sociedades tradicionais, decorrente do processo de modernização, especulou-se de que forma a corrupção impactaria no desenvolvimento já que se trata de uma prática sistêmica, presente em instituições econômicas e políticas. O grande desafio das pesquisas desse período é investigar como as práticas corruptivas sistêmicas produziram resultados agregadores ao desenvolvimento (NYE, 1967; HUNTINGTON, 1975). Buscavam-se critérios institucionais que permitiriam o desenvolvimento, mesmo em contextos de larga corrupção. Tal investigação foi motivada pela hipótese central da teoria, o fato de a corrupção forçar mudanças sociais, desenvolvimento de ações governamentais ou privadas que acarretariam transformações institucionais.

No entanto, a teoria da modernização chegou ao dilema, já que a corrupção tem uma conotação sistêmica inerente às sociedades tradicionais, indagou-se como mudar a sociedade, ou como criar instituições estáveis a fim de provocar, a partir da corrupção, o desenvolvimento nas esferas políticas, econômica e social. Como fazer a corrupção agregar resultados positivos ao desenvolvimento, se não é possível controlá-la como prática de atores sociais? Uma vez que, segundo a teoria estrutural-funcionalista, a corrupção não pode ser erradicada, como solução o foco saiu da sociedade e passou a ser as instituições, e como elas podem trazer consequências benéficas à ordem política, conforme Fung e Wright (2003):

O problema com essa lógica é que ela se centra demasiadamente em um conceito de institucionalização que é deficiente do ponto de vista político. Supõe-se que a modernização seja um processo paulatino de imitação institucional capaz de, ao final de um processo temporal, ter no mundo em desenvolvimento as mesmas instituições presentes no mundo desenvolvido. Na verdade, o problema é justamente o contrário, qual seja o de entender a especificidade do processo de invenção institucional que passa tanto pela organização de ações no espaço público quanto pelo arranjo organizacional das instituições.

Além das variáveis política e econômica, é necessário considerar a vertente cultural da teoria estrutural-funcionalista. Os teóricos dessa vertente cultural partem da premissa que a cultura política é superior ao aspecto político e econômico, pois determina a formação da estrutura social devido ao conjunto de valores políticos historicamente concebidos (ALMOND e VERBA, 1963). A questão da cultura não apresenta nenhuma justificativa racional, apenas a constatação empírica da relação dos valores com o desenvolvimento, e com a democracia. A vertente da cultura política reduz a teoria da modernidade a uma história da religião protestante, criando áreas de modernidade dominadas, seja pelo capitalismo, seja pela religião. Segundo Almond e Coleman (1969), exemplificam os países anglo-saxões e os Estados Unidos da América, como ilhas de modernidade, com uma cultura política superior às demais nações tradicionais, tendo a corrupção como uma prática comum em sua cultura predatória.

No desenvolver dos trabalhos teóricos estrutural-funcionalistas ligados à conotação cultural da política relacionou-se a corrupção com as interações entre os atores sociais, refletindo experiências e valores que orientam a prática, a aceitação ou rejeição dos indivíduos com desvirtuamentos legais. Atesta-se que juntamente com sistemas institucionais-legais existe na sociedade um sistema de valores culturais fundamentais para suscitar ou reprimir práticas de corrupção. Dentro do contexto da modernização, no qual a teoria estrutural-funcionalista esta inserida, é necessária mudanças dos padrões de valores, visto que a corrupção representa a manutenção dos valores de uma cultura política tradicional: como o nepotismo, a patronagem, e o clientelismo (PUTNAM, 1998).

A teoria da modernização apresenta um quadro de modificações institucionais, mas através da vertente cultural demonstra-se a necessidade de transformações nos padrões culturais como forma de conter a corrupção, não considerando apenas a corrupção como uma ação humana intencional ilegal, resultado de um cálculo custo-benefício, decorrente da baixa institucionalidade, além da perspectiva de como os valores orientam determinados comportamentos dos atores inseridos em uma estrutura social (LIPSET e LENZ, 2002). Valores determinam a cultura política, podendo implicar progresso ou decréscimo institucional, político e econômico.

A maior crítica aos teóricos defensores da vertente cultural da teoria estrutural-funcionalista se dá em virtude deles afirmarem que a corrupção é menos evidente em sociedades capitalistas modernas de religião protestante, tendo esse modelo de sociedade mais respeito às normas, enquanto que sociedades tradicionais católicas, principalmente, padecem desse comportamento desvirtuante por serem mais tolerantes com essas práticas, por exemplo,

a corrupção, como afirmam Lipset e Lenz (2002). Essa abordagem carece de justificativa teórica uma vez que está impregnada de preconceito e etnocentrismo ao assegurar que a cultura política de uma sociedade é menos corrupta que a outra baseado em seus valores religiosos, implica em relativizar o conceito de corrupção, balizando sobre questões subjetivas como honestidade e integridade, pois a corrupção é um conceito objetivo, sem margens para correlação entre religião.

A contribuição metodológica da teoria estrutural-funcionalista é a construção de modelos comparativos de análise em âmbitos sociais, políticos, econômicos e culturais. Além de trazer o aspecto normativo como construtor da estabilidade institucional. Contudo, apresenta lacunas por não compreender a complexidade dos elementos constantes no conceito de corrupção, ocasionando relações sem fundamento racional para a questão. Não considerou os elementos fundacionais, culturais, sociais e econômicos que devem servir de base na construção do significado da corrupção para os atores político-sociais (FILGUEIRAS, 2006), apenas apresentou como causa para a corrupção a ausência de desenvolvimento segundo o modelo capitalista, impondo uma agenda de reformas institucionais que desprezam particularidades por seguirem um modelo americano de controle da corrupção, questão que não foi superada pelas agendas de pesquisas posteriores a essa primeira agenda sobre o tema.

A teoria estrutural funcionalista, com forte cunho da ciência social norte-americana manteve sua hegemonia até a década de 1970, norteando os estudos sobre a perspectiva dos custos e benefícios das práticas de corrupção, os quais permaneceram mais recorrentes que as pesquisas relacionadas ao impacto da cultura política como causa da corrupção, levando uma agenda de estudo sobre o tema proeminentemente assentada nos pressupostos econômicos para realizar uma análise da corrupção política.

## **2.2 Teoria econômica da corrupção**

Após o primeiro período de pesquisas sobre a temática, seguiu-se um contexto de reformas liberalizantes nos planos da política econômica dos Estados Unidos da América, o que fez com que na década de 1980, e principalmente a partir da década de 1990, a abordagem econômica referente à temática da corrupção superasse a abordagem funcionalista na agenda de pesquisa. A mudança metodológica característica central dessa nova leva de trabalhos sobre corrupção foi o foco na verificação dos custos da corrupção para a economia dos países em ascensão devido ao processo de liberalização econômica e política,

especialmente em países periféricos da Ásia, América Latina, Rússia e Leste-Europeu (JOHNSTON, 2005).

Os economicistas de modo geral mantiveram o cálculo custo-benefício da corrupção, porém, partindo de uma nova premissa que a corrupção seria incapaz de gerar benefícios ao desenvolvimento, sejam políticos ou econômicos. Ao contrário, a corrupção consistiria em altos custos pagos pelos membros da sociedade (MAURO, 2005; KLITGAARD, 1994).

O postulado dessa perspectiva de análise da corrupção é que a análise política deve adotar as premissas e o método econômico, para compreendê-la como o resultado de configurações institucionais e compreender a forma como elas permitem que agentes egoístas autointeressados maximizem seus ganhos burlando as regras do sistema político (ROSE-ACKERMAN, 1999).

A partir da teoria econômica da corrupção, a corrupção é abordada de acordo com os pressupostos econômicos como *rent-seeking*<sup>1</sup>, conceito que traduz a postura dos atores políticos em geral (lobistas, burocratas, políticos e cidadãos) ao maximizar seus ganhos privados em detrimento das rendas públicas e desrespeito às regras do sistema. No contexto institucional, a abordagem econômica busca eufemizar a postura de *rent-seeking*, com o objetivo de equilibrar os interesses privados com noções de democracia e interesse público (FILGUEIRAS, 2008).

Como parâmetro para essa nova agenda de pesquisas fundamentadas na teoria econômica da corrupção, a natureza da política passou a ser: toda decisão tomada em um contexto institucional com repercussão universal, ou seja, afetam a todos indistintamente. Concluiu-se que em um contexto de decisão, no qual o resultado seja a corrupção, os custos das práticas ilegais superam os supostos benefícios postulados pela teoria funcionalista hegemônica nos anos anteriores à década de 1980. Segundo a abordagem econômica da corrupção, a natureza da política está em buscar resultados econômicos, assim, as pesquisas passaram a estudar os fatores que incidem sobre os resultados econômicos positivos do agir político, constatando que os agentes políticos são primordialmente racionais, o que implica na busca pela maximização da utilidade nos contextos de decisão (DOWNS, 1957), assim como considerar que os contextos de decisão influenciam as preferências, que por sua vez são determinadas por estruturas institucionais que organizam a política, em especial, a representação dos atores políticos (MARCH e OLSEN, 1989).

---

<sup>1</sup> No âmbito das ciências econômicas, o conceito de '*rent-seeking*' ou busca de renda, consiste na atitude do indivíduo ao tentar aumentar sua renda econômica a partir da manipulação das atividades econômicas que ocorrem do ambiente social ou político no qual.

A ação estratégica dos atores políticos é utilizada para explicar a corrupção a partir da previsão do cálculo racional feito por eles, levando em conta as motivações ou constrangimentos institucionais, a fim de decidir se vale ou não a pena financeiramente entrar em um esquema de corrupção. A teoria econômica da corrupção apresenta como solução o fim dos incentivos para as práticas de corrupção a partir de regras universais (impessoais) que neutralizem, por exemplo, as pressões de grupos de interesse e dos lobbies nas arenas institucionais, fazendo com que as instituições formulem estratégias levando em consideração esse comportamento político racional dos atores (HALL e TAYLOR, 1996). Na abordagem institucional a corrupção é resultado de uma configuração institucional que favorece operações ilícitas destinadas a maximizar recursos privados em prejuízo ao erário público. De acordo com Susan Rose-Ackerman (1999), a corrupção política ocorre na interação entre setor privado e público, e depende de brechas na estrutura institucional que permite o uso dos recursos públicos para satisfazer interesses particulares, e produz uma “ação discricionária por parte de autoridades políticas” (FILGUEIRAS, 2008,p.17), implicando em incentivos para diversas práticas subversivas à moral administrativa. Portanto, as instituições devem se organizar de uma forma eficaz em coibir a corrupção, pois do contrário cria-se monopólios dentro do sistema burocrático, além de ter como maior consequência a ineficácia da ordem. Mesmo em um contexto de reforma do Estado e liberalização do mercado, a corrupção passou a ser a regra dentro do aparato estatal:

A corrupção afetaria os investimentos e emperraria o desenvolvimento econômico ao introduzir um sistema de cobrança de propinas no interior dos órgãos burocráticos, que maximizam os custos da corrupção para os cidadãos (ROSE-ACKERMAN, 1999).

Nessa linha de pensamento sob o postulado econômico, a corrupção ter por consequência a ampliação das desigualdades em virtude das distorções na distribuição de renda. Na intenção de coibir a corrupção, Klitgaard (1994) apresenta como solução, um conjunto de reformas no sistema econômico e político com a finalidade de reduzir as burocracias públicas e os monopólios estatais, em contrapartida, ampliar os mecanismos de controle com a criação de agências especializadas em combater as práticas corruptivas por meio de controles internos e externos. No intuito de estabelecer um comparativo teórico, a abordagem institucional da corrupção exposta no tópico anterior, afirma que reformas buscam reduzir os incentivos a partir de transformações institucionais atenuam o papel do Estado na sociedade e faz com que a democracia e os sistemas de probidade sigam regras do mercado,

contexto em que rege a lógica da impessoalidade em uma estrutura competitiva, minimizando os incentivos para ações ilícitas envolvendo o erário público, através de regras fixas de interação entre o setor público e privado, a fim de impedir a captura da burocracia pelos agentes privados mediados por funcionários públicos. A premissa da abordagem institucional é: controles são necessários para inibir a corrupção, porém, a quantidade dissociada da eficácia desses mecanismos pode implicar ineficiência da administração pública e apresentar mais aberturas para as ações ilegais, aumentando os custos de controle da corrupção (ANECHIARICO e JACOS, 1996). Reformas institucionais que aumentem o poder discricionário da burocracia não são suficientes para diminuir as práticas corruptivas, pois daria maior autonomia aos funcionários do alto escalão por resultar em mais incentivos para pagamentos de suborno e propina.

Concomitante às reformas das instituições políticas, porém em um contexto liberal no âmbito econômico, ganha espaço a teoria econômica a qual afirma que é preciso fomentar um mercado como uma arena de constante negociação, já que a corrupção é proporcionalmente motivada às falhas do mercado presente na cena política, fazendo com que agentes públicos passem a agir como *rent-seeking*, ou seja, queiram maximizar seu bem-estar econômico, seguindo as regras ou não. Todavia, antes de ocorrer o aumento na renda dos agentes públicos, ocorre um monopólio das burocracias e captação das decisões políticas pelos interesses privados. Na abordagem economicista a corrupção é diretamente proporcional à complexidade da máquina burocrática, ou seja, o tamanho do controle do estado sobre os agentes privados serve de incentivos para práticas corruptas, criando possibilidades e incentivos para que burocratas profissionais, detentores de informações (*expertise*<sup>2</sup>), cobrem propinas dos agentes privados para *desburocratizar*, tornando o enfrentamento da corrupção mais custoso administrativamente (COLOMBATTO, 2003). Ao invés de aumentar os controles burocráticos, o ideal para essa vertente economicista, é reduzir a possibilidades de ocorrência da corrupção, pois do contrário há uma aumento no custo do combate.

A abordagem econômica da corrupção, sob uma ótica neo-institucionalista, demonstra que os esquemas de corrupção possuem modelos de equilíbrio, os atores adotam estratégias para obter sucesso em suas práticas ilícitas, as quais ocorrem mesmo em um contexto de liberalização do mercado, na medida em que os custos impostos pelo Estado são maiores que os custos da corrupção (FILGUEIRAS, 2006), o que torna esquemas bem sucedidos de

---

<sup>2</sup> Ou *Expertise Organizacional*. Conceito aplicado na “Teoria da Agência”. Define-se como um conhecimento técnico acerca da estrutura administrativa, do funcionamento de determinada instituição pública, de tarefa específica.

corrupção a opção dos atores privados quando não há elementos competitivos no mercado que coíbam a corrupção (MISHRA, 2006).

O economista Bardhan (1997, *apud* Filgueiras, 2006) apresenta soluções para as reformas que devem optar pela construção de instituições competitivas e trabalhem com a ideia de controle externo, sobreposição de jurisdições, *ombudsman*<sup>3</sup> e múltiplos *veto powers*. Na perspectiva institucionalista o combate à corrupção ocorre pela limitação do monopólio estatal, já que o Estado é o maior expropriador das riquezas dos agentes privados, sendo necessária a transferência das atividades econômicas controladas pelo Estado para o mercado, pois é a própria burocracia que cria incentivos para comportamento *rent-seeking*, assim, sociedades que possuem um mercado competitivo possuem um corpo administrativo probo, uma vez que não buscam em recursos públicos seus interesses egoístas, configurando uma democracia estável e próspera sob a égide de cooperação (MONTINOLA e JACKMAN, 2002). As estruturas competitivas, tanto no âmbito político como econômico criam benefícios públicos para atender às necessidades dos agentes privados, uma vez que arranjos institucionais determinam comportamentos individuais e coletivos.

A teoria economicista trouxe significativas contribuições para os estudos sobre a temática da corrupção, ressaltando que os custos são maiores que os benefícios apontados pela teoria estrutural-funcionalista, não contribuindo para o desenvolvimento dos diversos âmbitos de uma sociedade. Além disso, a pesquisas a partir da década de 1990 propõem a introdução de mecanismos de liberalização através de reformas que fomentam a competitividade do mercado e reduzem o poder burocrático do Estado com mecanismos de combate à corrupção (JOHNSTON, 2005).

No contexto internacional o modelo liberal impôs medidas no plano econômico e político visando investimentos financeiros, cuja preocupação com elementos de estabilidade, logo a teoria econômica realiza pesquisas sobre modelos de equilíbrio, ou pesquisas comparativas na tentativa de corroborar para a eficiência do modelo capitalista ocidental no combate à corrupção e por conseguinte, no desenvolvimento, tomando-as como parâmetro para a construção dos desenhos de pesquisas em países com definidos como de economia avançada.

Embora essa abordagem apresente reduzida solução metodológica para o problema da corrupção, pois traz um conceito reducionista do tema, vinculando a corrupção às práticas do

---

<sup>3</sup> Caracteriza-se pelo profissional de um órgão ou empresa, público ou privada, cuja função é obter um retorno, seja por sugestões e críticas, do usuário e consumidor de determinado produto, intermediando a relação de conflito.

*rent-seeking*, ou seja, limitando o estudo aos aspectos monetários do conceito (MONTANYE, 2003), a corrupção possui custos políticos e sociais elevados, colocando em risco a legitimidade democrática, bem como interfere na cultura política, influenciando nos valores políticos que determinam ações que desmoralizam a ordem estabelecida por um Estado democrático de direito. Ademais, a vertente economicista da pesquisa sobre a temática negligencia uma questão fundamental em qualquer agenda de pesquisa sobre o problema: o enfraquecimento do Estado pela introdução sem critério do liberalismo nos países em desenvolvimento, advindo uma onda de privatização, como consequência deste modelo, ligada diretamente aos inúmeros casos de corrupção, devido à diminuição dos controles, em especial a ausência de transparência e publicidade (PEREIRA; MARGHERITIS, 2007).

Semelhante à teoria da modernização, as pesquisas sob o referencial teórico economicista não consideraram outros aspectos inseridos no conceito da corrupção, reduzindo substancialmente o horizonte dos trabalhos sobre o tema a partir dessa teoria, visto que os diversos elementos semânticos do termo originam inúmeras construções. Portanto, ao ignorar dimensões históricas, culturais, políticas, econômicas e sociais apenas há uma reprodução das pesquisas fomentadoras de reformas liberais influenciadas pelo contexto global da década de 1990. A teoria economicista desprezou as singularidades dos países periféricos com uma importação da agenda de reformas liberalizantes aplicadas sem considerar elementos fundacionais.

### **2.3 Teoria da agência**

Dentro de um matiz variado de teorias que se ativeram a estudar o fenômeno da corrupção, destaca-se a do neo-institucionalismo econômico, o qual adota um paradigma contratualista para estudar a interação entre instituições e indivíduos, sendo as transações entre esses dois atores um contrato. Alguns autores que seguem essa corrente alteram a metodologia antes adotada pela teoria economicista, caracterizada pelo comportamento *rent-seeking*, ou seja, maximizador dos ganhos dos agentes, passando a adotar o conceito da “racionalidade limitada”, a qual se configura pela imprecisão que o agente tem nas informações. Para representantes deste conceito, os atores detêm informações incompletas, portanto estão inseridos em um ambiente de incertezas, aumentando os custos nas transações que pretendem realizar. Neste prisma, as instituições tem um papel central na atuação estratégica dos atores, pois passam a considerar os limites impostos pelas instituições, a fim

de definir qual estratégia será adotada para conquistar seus objetivos (PRZEWORSKI, 1996; PRATS, 1997).

A Teoria da Agência funciona como um instrumento analítico utilizado pelo neo-institucionalismo econômico, para demonstrar a importância de mecanismos de controles sobre a Administração pública. O desafio do Estado é estabelecer e fortalecer dispositivos legais e administrativos de planejamento, coordenação, controle e coerção, eficazes em constranger ações dos indivíduos pertencentes ou não ao aparato burocrático, que atentam contra o interesse público (COSTA, 1998).

O modelo da Teoria da Agência explica relações de corrupção referentes aos atos que envolvem abusos de poder pela elite política, a fim de criar políticas econômicas que lhes tragam benefícios, sendo um dos grandes desafios para o problema, à questão é: estabelecer controle exercido pelos políticos eleitos sobre a burocracia, posto que é inevitável a delegação de responsabilidades no regime democrático (NISKANEN, 1971; PRZEWORSKI, 1996). Em casos de corrupção como o citado pelos autos acima, a Teoria da Agência trata da relação *Agent x Principal* e aplica-se em um contexto em que há assimetria de informações onde a burocracia possui *expertise* que o governo não possui, detendo informações privilegiadas referentes ao funcionamento da máquina administrativa, o que consiste em uma relação de desvantagem entre quem delega responsabilidades com quem é delegado. Essa assimetria, segundo a Teoria da Agência, leva à corrupção burocrática, pois como observa Przeworski (2001), o *agent* tem a obrigação legal de agir no interesse do *principal*, porém não descarta seus próprios interesses, no intuito de exemplificar a situação, está o fato de que os burocratas atuando em benefício do cidadão em suas funções administrativas, não abrem mão dos próprios interesses salariais, melhores condições de trabalho, plano de carreira e outros benefícios.

Os agentes administrativos exercem suas funções dispondo do poder em virtude da sua atividade vinculada às normas e por possuírem conhecimento que ao mesmo tempo garante discricionariedade, ou seja, o poder de agir dentro dos limites da lei conforme lhe convier, o que lhes atribui poderes instrumentais, administrativos, diferentes de poderes políticos, porém integra a organização constitucional, formando a estrutura do Estado (MEIRELLES, 1998). Os poderes conferidos aos burocratas possuem base no ordenamento jurídico, entretanto, também dispõem de poder implícito por possuir uma quantidade e qualidade de informações, que os tornam altamente especializados e organizados, colocando-os em desvantagem em relação aos agentes políticos e cidadãos, portanto, a competência técnica, o conhecimento

específico adquirido pela experiência, bem como as informações, resulta em um poder denominado ‘poder burocrático’ (ARAÚJO e SANCHEZ, 2005).

O *agent* possui uma autonomia decisória diante do *principal* devido à assimetria de informações, o que garante pouca margem de decisão para o *principal*, levando a custos da delegação, pois o *principal* delega ao *agent* um poder para realizar algo em seu interesse. Quanto maior a desigualdade na posse de informações entre esses dois atores, maior os custos da delegação proporcional à qualidade da democracia, já que para a teoria da agência, a qualidade do regime democrático de um país é medida pela eficiência do serviço prestado ao público. Os altos custos na delegação ocasionam incentivos às práticas corruptivas e ineficiência da administração pública, os quais surgem, especialmente, do uso indevido pelos *agents* das informações privilegiadas que detêm, e do poder de decisão, ao utilizar ambos para auferir vantagens pessoais ilícitas.

Em virtude da assimetria de informações na relação *agent x principal*, cria-se a necessidade de responsabilização do *agent* diante do *principal*. A grande questão está na forma em que ocorrerá essa responsabilidade administrativa, pois diferente da organização política que já possui um conjunto de *controles horizontais e verticais*<sup>4</sup>, há uma fragilidade nos mecanismos de controle sobre a burocracia no Brasil, ainda sendo um dos grandes entraves na instituição de um controle social sobre o Estado, fomentando uma cultura político-administrativa de superioridade, tornando os agentes administrativos e políticos intocáveis e irresponsáveis socialmente.

A última grande agenda de pesquisas sobre o tema da corrupção, baseadas na Teoria da Agência busca identificar e criar meios de fortalecer mecanismos de combate à corrupção a partir de reformas no interior da administração pública. Enquanto a primeira teoria da modernização buscava modelos comparativos para causas e efeitos da corrupção em relação ao tema do desenvolvimento; a segunda teoria, com uma abordagem economicista, em um contexto neoliberal das pesquisas sobre corrupção, está centrada na avaliação de riscos e nos custos monetários da corrupção propondo também a diminuição da burocracia, a fim de reduzir a probabilidade de sua ocorrência.

A grande crítica nas pesquisas sobre o tema está na ausência em considerar singularidades inseridas no conceito de corrupção, na tentativa de estabelecer um modelo

---

<sup>4</sup> *Accountability* vertical e *Accountability* horizontal são conceituados como controles sociais e institucionais, respectivamente, da administração pública, fundamentais para democracia. *Accountability* vertical refere-se a mecanismos de contraprestação da sociedade. A *Accountability* horizontal consiste no mecanismo oriundo do modelo federativo norte americano, a fim de que houvesse uma regulação mútua entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, estabelecendo um equilíbrio denominado *checks and balances*.

metodológico que aborde o problema sem cair no reducionismo, sendo necessária a busca por um teoria da corrupção que considere processos sociais, culturais, políticos e econômicos dos países, os quais incidem diretamente sobre a prática. A próxima seção tem a intenção de teorizar a corrupção explorando seus diversos conteúdos semânticos, abordando de forma mais expandida, em especial por considerar processos históricos, sociais e culturais. Somente desta forma é possível alargar o horizonte de pesquisa sobre o tema, sobretudo nos países periféricos como o Brasil, país em que a corrupção tem fundamento em nossa herança histórica patrimonialista, onde modelos importados dos países centrais do capitalismo são insuficientes diante da complexidade de singularidades que persistem mesmo em contextos institucionais de controle.

## **2.4 Teoria abrangente da corrupção**

As teorias construídas nos cinquenta anos de pesquisas sobre a corrupção e sua forma de enfrentamento naturalizaram o conceito por considerarem apenas aspectos desenvolvimentistas e econômicos no estudo das causas, consequências e superação do problema, em modelos de países com capitalismo avançado transportado para países com variáveis culturais, sociais, econômicas e políticas complexas, além de fazerem uma análise reducionista, em especial a Teoria da Modernização, devido sua metodologia comparativa a qual desconsidera processos sociais e aspectos semânticos diversos, envolvidos não só na teoria, mas na prática da corrupção.

A Teoria Abrangente da Corrupção busca alargar o horizonte das pesquisas nas ciências sociais sobre o tema corrupção, em virtude das lacunas teórico-metodológicas pelas teorias predecessoras que não permitem constatar os custos da corrupção para a sociedade em seus diversos âmbitos, além de examinar o conceito da corrupção, a causa e dificuldades em enfrentar essa mazela que assola tanto os países com o capitalismo desenvolvido, como aqueles que estão em desenvolvimento.

A Teoria da abrangência, afirma que a corrupção poder assumir quatro formas, que expressam seus diversos conteúdos semânticos: político, cultural, social e econômico. A corrupção pode estar especificamente no campo político, ao considerar a qualidade moral do corpo político, uma vez que o juízo moral de valor referente à ordem reverbera em virtudes, na consciência pública do corpo político, quando seus componentes perdem o decoro, ou seja, não têm mais o sentido de honra e interesse público ocorre a corrupção (FILGUEIRAS,

2006). Maquiavel (2007)<sup>5</sup> atrela a corrupção à ausência de espírito cívico do corpo político e à inabilidade de visão política. Há, portanto, uma alteração ou ausência de valores coletivos que orientam um bom governo, como consequência há uma deslegitimação da ordem política, portanto é preciso institucionalizar princípios para manutenção da ordem, para combater a degeneração do corpo político.

Na dimensão cultural exposta pela Teoria abrangente da corrupção do conceito de corrupção, encontra-se a importância dos valores e dos costumes. Considera um ambiente inóspito à corrupção aquele onde o agente possui honestidade superior ao interesse corruptor dos bens públicos, em virtude do seu juízo moral, do costume, dos valores que têm construídos pelo receio de ser sancionado por normas, desta forma, tem um comportamento orientado por regras sociais e jurídicas que o obriga a agir honestamente e sentir-se honrado perante seus pares. Sob o aspecto cultural a prática da corrupção relaciona-se com a tradição, depende de campos simbólicos que determinam a prática honesta ou corruptora do agente, os juízos emitidos pela sociedade o qual está inserido importam. Assim, o ponto central são os valores do povo, que uma vez corrompido produzem um contexto de desrespeito às leis e instituições. Portanto, a corrupção possui campos simbólicos que designam práticas honestas, corruptas ou corruptoras. A depender dos valores haverá a reprodução de práticas desviantes, e uma vez legitimadas socialmente coloca em risco a integridade social. Para evitar tal situação, é preciso coibir comportamentos por parte de agentes públicos, reproduzindo-se valores cívicos para que diante de uma situação desonesta o autor não encontre condescendência da sociedade, e sim repreensão.

A corrupção em seu aspecto social se caracteriza pela usurpação dos bens externos, relacionado ao dinheiro e poder, que demandam um controle institucional (MACINTYRE, 2001). O Estado perde sua capacidade de garantidor da ordem devido à prática ilegal e a ampliação das riquezas pessoais em detrimento aos procedimentos de justiça e proteção social. Para Rousseau (1998)<sup>6</sup> a corrupção implica diretamente na restrição do Estado, tirando sua liberdade, visto que o governo não administra conforme um sistema normativo. É preciso portanto, controles institucionais que garantam a integridade do Estado.

Sob o aspecto econômico, a teoria abrangente conceitua a corrupção como qualquer apropriação ilegal de um bem público, difere-se da dimensão social, pois não é uma usurpação violenta do controle do Estado, mas sim a manutenção deste de forma a possibilitar

---

<sup>5</sup> Ideia presente no célebre livro do autor Nicolau Maquiavel, “Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio” (2007)

<sup>6</sup> Pensamento do autor presente no livro “O Contrato Social” (2002).

fraudes a partir da perda da confiança generalizada, desestabilizando a produção econômica de um país. Neste sentido, a consequência é a instalação de monopólios sobre atividades econômicas e o aumento de renda entre grupos sociais específicos, sendo necessário fomentar um mercado competitivo visando a manutenção do modo de produção, mantendo a economia sob práticas legais.

Como destaca Filgueiras (2006), a Teoria Abrangente não apresenta tipos ideais, os conceitos podem relacionar-se, visto que mesmo sendo uma corrupção política a abordagem teórico-metodológica do fenômeno deve perpassar com elementos fundacionais culturais, sociais e econômicos, e deve ser analisado o contexto, e a potencial consequência para a ordem política. Nessa atual agenda de pesquisa, a corrupção classificada como fato social advém de teorias sociológicas que classificam os fatos no intuito de analisar suas causas e consequências sobre a sociedade (STINCHCOMBE, 1968), e propor uma teoria mais abrangente de corrupção.

Ao analisar a trajetória temporal sobre o tema, a corrupção consiste no gradual afastamento dos princípios republicanos, o que não implica dizer que em um espaço social de ordem não exista corrupção, ao contrário, segundo a teoria da abrangência a corrupção faz parte da construção da ordem, porém, não pode se sobrepor a ordem a ponto de deteriorar suas instituições. Não consiste ainda, em uma concordância com os argumentos teóricos estruturais-funcionalistas sobre os benefícios da corrupção, mas sim na aceitação da sua existência como necessária para ordenar a sociedade. Sob um aspecto temporal de como a corrupção se desenvolve nos espaços sociais, Filgueiras (2006) estabeleceu três momentos: o primeiro o autor denomina de corrupção *controlada*, devido ainda haver controles institucionais e valores de virtude no corpo político que mantém a ordem, sendo coibida por normas e princípios claramente definidos. Para o autor, este é o tipo ideal de existência da corrupção, apesar de difícil concretude, posto que a ordem prevaleça mantendo a estabilidade do modelo normativo sobre as instituições políticas. O segundo consiste na variação do tempo, a ruptura dos limites da ordem institucional, momento em que se estabelece uma conjuntura de condescendência, ou seja, de corrupção tolerada.

Há impunidade dos agentes públicos, porém, as práticas são aceitas socialmente, logo os controles existem, porém a sociedade e o Estado aceitam por não passarem dos limites das necessidades individuais. É uma situação presente em sociedades complexas, distantes dos valores republicanos que estabelecem a virtude do corpo político, do ponto de vista

weberiano<sup>7</sup>, na modernidade há um esvaziamento de valores ao ponto de a racionalidade superar valores de solidariedade tradicionais.

Não é possível erradicar a corrupção do Estado, porque a doutrina jurídica dos modernos esvaiu seu conteúdo de doutrinas morais, em nome de uma pluralidade de valores razoáveis. Todavia, a tolerância presente em relação à corrupção do Estado está configurada numa teia de interdependências acerca das necessidades e de controles sobre os recursos, expressando, em última instância, relações de poder. Desde que mantida sob vigília do próprio Estado, sua corrupção é típica em sociedades complexas, uma vez que elas se afastam dos princípios republicanos e das virtudes do corpo político (FILGUEIRAS, 2006, p. 33).

Por fim, no *continuum* metodológico, instala-se um quadro de total ruptura dos limites institucionais e valorativos, levando a um cenário de corrupção *endêmica*, de supressão do ordenamento jurídico-político, em uma situação de total *anomia*<sup>8</sup>. Há um descontrole, no qual somente novas forças podem constituir uma ordem política e social.

A importância de analisar o fenômeno da corrupção a partir de perspectivas abrangentes dos processos sociais é possibilitar estudos sobre diversas formas de controle da corrupção. A partir de um panorama classificatório, observa-se processos macrossociais que podem orientar dispositivos institucionais, arranjos políticos e econômicos, de maior controle da corrupção sobre seus inúmeros aspectos. Partindo da ideia de ser a corrupção um problema sistêmico, faz-se imprescindível soluções sistêmicas, ou seja, que abrangem as diversas dimensões do conceito e prática da corrupção.

### **3 ACCOUNTABILITY, REFORMAS INSTITUCIONAIS E CONTROLES DEMOCRÁTICOS NO BRASIL**

Conforme Araújo e Sanchez (2005) para o fenômeno da corrupção não existem soluções universais, por essa razão são fundamentais estudos mais aprofundados sobre as instâncias de regulação e controle com a finalidade de buscar respostas para o enfrentamento da corrupção de forma mais efetiva (SPECK, 2000), por conseguinte, houve o empenho da administração pública em realizar reformas institucionais que incorporassem mecanismos de *Accountability*, em especial no que tange a questão da assimetria de informação, que representa o ponto central da relação *Agent x Principal*, sobretudo em países em

<sup>7</sup> Conferir a obra sob autoria de Max Weber “Política como vocação” (1996).

<sup>8</sup> Conceito apresentado pelo sociólogo francês Emile Durkheim para caracterizar o estado da sociedade em que há ausência de normas, utilizando índices de desvio de comportamento, a fim de relacioná-los com a punição (1979).

desenvolvimento como o Brasil que possui um desenho institucional propício à corrupção, permeado pela cultura do patrimonialismo em detrimento dos valores republicanos.

No Brasil a corrupção está relacionada com a baixa institucionalização de dispositivos de controle, ligada a uma visão culturalista fortemente explorada pela antropologia política, a qual afirma ser a corrupção nada mais do que a extensão da vida privada para a esfera pública em virtude dos fortes padrões estabelecidos pela cultura política brasileira. O âmbito público está permeado por relações pessoais, há a transferência das autoridades da sociedade para a esfera pública, sob esta perspectiva, a corrupção decorre da constante incidência de interesses pessoais existentes na sociedade civil, no aparato burocrático estatal, e nas redes de interação pessoal institucionalizadas socialmente aceitas, dificultando o enfrentamento de práticas político-administrativas ilícitas (BEZERRA, 1995). A dificuldade de enfrentamento da corrupção está relacionada à baixa participação cívica, e aos ínfimos índices de controle social. Portanto, a análise da gestão institucional brasileira deve considerar os valores culturais.

Antes de adentrarmos às reformas na gestão institucional de combate à corrupção no Brasil, faz-se necessário expor a origem desse novo parâmetro de controle instituído pela reforma da administração pública que busca respostas para o problema. A dimensão institucional da corrupção no Brasil está vinculada à transição ocorrida no regime militar no processo de redemocratização, contexto em que atores foram mantidos em posições de autoridade nas estruturas fundantes da nova democracia (FILGUEIRAS, 2006). O fim do regime militar com uma reduzida capacidade de intervenção do Estado, aliado a crise econômica, configurou um contexto de carência de legitimidade e autoridade levando o Brasil a manter uma coalizão de elites que sustentasse o sistema político e orientasse meta do governo em substituição àquelas implementadas pelo governo militar. Sobre o processo de democratização na América Latina, Guillermo O'Donnell (1998) define como um processo conduzido e tutelado pelas elites no intuito de conservarem seu poder através da mudança de regime, a exemplo, os movimentos operários no Brasil, os quais contribuíram ativamente para a queda do regime militar e foram neutralizados na abertura política. Outro exemplo do protagonismo da elite política foi a nomeação do presidente civil por meio de um colégio eleitoral, contrário aos anseios da sociedade civil brasileira. Apesar de a democracia ter sido conquistada, o *status quo* foi mantido, o processo político decisório permaneceu nas mãos das elites oriundas das tradições patrimonialistas e personalistas do regime militar, com o isolamento das pressões sociais do contexto de decisões políticas.

Olavo Brasil (1993), aponta impactos sobre a institucionalização da recente democracia brasileira que repercutem até os dias atuais, mormente sobre o sistema representativo no qual os cidadãos não vêm suas preferências correspondidas, mesmo após a conquista do direito ao voto, o cidadão não se enxerga representado em virtude da ausência da implementação de políticas públicas, o que acarreta um vácuo, segundo o autor, entre o sistema partidário-eleitoral e o sistema partidário-parlamentar enfraquecendo o sistema partidário brasileiro como um todo, e conseqüentemente, representação dos políticos de forma individualizada (MAINWARING, 1991). A Assembleia Constituinte obstou o fortalecimento dos partidos políticos durante o período de transição democrática, como exemplo, a promulgação da Emenda Constitucional nº 25 de 1985 que possibilitou a troca de partido pelos políticos, além disso, foi adotado o sistema eleitoral de lista aberta no qual os eleitores votam nos candidatos individualmente, o que gerou a ausência de vínculo entre os candidatos e futuros políticos com seus partidos (FILGUEIRAS, 2006).

O contexto na transição democrática levou a uma fraca institucionalização e viabilizou a abertura do sistema político-partidário para práticas particularistas, o que suscitou problemas de ação coletiva, principalmente, a inabilidade das instituições aplicarem sanções eficazes aos políticos, ou seja, os custos da ação individual menor que os benefícios, incentivo à corrupção política no intuito de angariar votos, para ilustrar, estão a fraudes nas licitações como consequência do financiamento de campanha por empresas privadas que se tornaram necessárias devido o orçamento estratosférico da campanha eleitoral. Assim, os políticos buscam compensar tais despesas através de enriquecimento ilícito pelas contas públicas.

Outra consequência da transição democrática para a questão da corrupção a partir da abordagem sobre as instituições políticas é a predominância do poder Executivo sobre o poder Legislativo, em especial, após promulgação da Constituição Federal de 1988 que atribuiu prerrogativas ao Presidente da República de interferir na agenda do Congresso Nacional, padrão de relacionamento institucional denominado por O'Donnell (1998) de *Democracia Delegativa*, caracterizadas por um regime democrático na forma, porém autoritário na essência, pois é alheio às pressões sociais, sem diálogo institucional o que reduz a *Accountability* horizontal, com partidos políticos debilitados em sua essência de representantes e mediadores das demandas sociais, como resultado está à sociedade civil alheia às questões políticas o que inviabiliza a *Accountability* vertical, na medida em que não há sanção social, nem institucional, o que torna o ambiente institucional brasileiro fértil para práticas de corrupção, pois os agentes públicos não encontram repreensão social, e nem eficientes constrições institucionais para fazer uso privado dos recursos públicos.

Bárbara Geddes e Artur Ribeiro Neto (2000) destacam que a legislação eleitoral brasileira aumentou as trocas de recursos públicos por apoio ao Executivo, principalmente pela adoção de um sistema proporcional de lista, que resultou na personalização nos assuntos políticos, sobretudo em um contexto de fraca disciplina partidária e estabeleceu um cenário político de individualização do candidato que apresenta pouca fidelidade ao partido que pertence. Os referidos autores apresentam outra fonte institucional para a corrupção, afirmam que as práticas ilícitas no âmbito político-administrativo ocorrem devido à falta de maiorias estáveis no Congresso. Diante do quadro de incertezas nas decisões de propostas importantes enviadas pelo Executivo ao parlamento, o chefe do executivo tem que pagar um alto preço para aprovação das medidas, sobretudo devido à indisciplina partidária.

Dessa forma, instaura-se um cenário de assimetria entre os poderes Legislativo e Executivo e distorções no sistema representativo brasileiro. Bárbara Geddes e Artur Ribeiro Neto (2000) apresentam um interessante argumento sobre a corrupção comparando a discrepância das regiões do Brasil: as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste são sobre-representadas em comparação com as regiões Sul e Sudeste, as quais possuem maior participação no Produto Interno Bruto (PIB), assim, àquelas regiões precisam fazer maiores trocas de favores entre os poderes, o que viola o equilíbrio republicano da teoria dos *checks and balances*<sup>9</sup>, pois os Estados pertencentes a essas regiões dependem de valores orçamentários do governo federal e para consegui-lo, há uma troca de favores com o Executivo, o que indica maior incidência de práticas clientelísticas envolvendo manobras políticas voltadas para interesses privados, ou seja, para a corrupção.

O desenho institucional prescrito pela Carta Magna de 1988 inaugurou o período conhecido na história brasileira como ‘Nova República’, mas não estabeleceu regras formais plenas de *Accountability* sobre o sistema político brasileiro o que gerou dificuldades de operacionalizar sanções aos políticos envolvidos em corrupção, não considerando aspectos culturais arraigados na base institucional brasileira que favorecem práticas patrimonialistas (FILGUEIRAS, 2006).

O controle da corrupção não depende apenas do desenho das instituições do Estado, mas também de uma vontade cidadã que controle e impeça a escalada da corrupção nos meandros do poder político. É claro que reformas políticas, associadas à mudança das instituições, sempre serão bem vindas, conforme seus resultados. Mas sem essa vontade cidadã, estas reformas se darão em um pleno vazio simbólico, com

---

<sup>9</sup> Sistema de controle mútuo oriundo da Teoria da Separação dos Poderes, exposta na obra “O espírito das leis” de Montesquieu. Tem por finalidade inibir o absolutismo, para tanto estabelece mecanismos jurídicos que impedem a concentração do poder. A tripartição dos poderes como organização da administração estatal caracteriza a separação do Estado absolutista para o Estado liberal.

o qual o personalismo, o patriarcalismo e a própria corrupção se reproduzirão no tempo, ou até mesmo serão agravados (AVRITZER E FILGUEIRAS, 2011, p. 23).

Não obstante, a Constituição Federal da nova república traz aspectos louváveis para a administração pública, como o princípio da moralidade, porém, é preciso algo além de princípios para combater de forma efetiva a corrupção. Descrentes que a questão não será resolvida por vontade do corpo político, Avritzer e Filgueiras (2011) apresentam como solução um controle sobre tais práticas de corrupção a partir de uma vontade cívica difundida por reformas institucionais que alterem os valores culturais e políticos na sociedade brasileira.

### **3.1 Reforma administrativa**

A lastimável permanência do tema corrupção nos debates referente à cultura política e administrativa do Brasil que comprometeu o desenvolvimento econômico e político-social do país, fez com que o tema tomasse lugar de destaque na agenda de reformas no âmbito político-administrativo no período da transição democrática ao reconhecer que a administração pública nacional é ineficiente e corrompida. A herança do regime autoritário foi a potencialização de entraves históricos na administração pública brasileira, principalmente, na insignificante responsabilização dos políticos e burocratas, no descontrole financeiro, na politização da administração pública, e por consequência no esfacelamento das empresas públicas (ABRUCIO, 2007).

Desde a década de 1970, diversas ações políticas visavam à reforma e modernização do estado, no contexto pós-guerra os países em desenvolvimento buscavam um modelo que primava pela maior participação do estado na vida social e em reestabelecer a confiança na relação entre a sociedade civil e as instituições públicas, com o maior interesse na contenção do desequilíbrio fiscal e o combate à hiperinflação, os esforços foram empregados na estabilização da economia sem focar em problemas socioeconômicos dos países que estavam em desenvolvimento (STIGLITZ, 2002). No entanto, é inquestionável a função do estado de promover o desenvolvimento político, social e econômico. As reformas na administração em países da América Latina, sobretudo no Brasil, por possuir instituições nacionais totalmente desacreditadas necessitam de uma redefinição no papel do Estado como protagonista para promoção do desenvolvimento econômico e do fortalecimento da democracia.

No Brasil, a afirmação dos valores democráticos torna-se um dos pontos principais a partir de 1988, uma vez que diante a desorganização administrativa, convencionou-se pelo senso comum que a corrupção nasce ou agrava, a partir da instituição do regime democrático

fazendo com que a sociedade não valorize os ideais democráticos, e não tenha a memória histórica dos males causados pelo regime autoritário nos mais diversos setores da vida pública e privada no país.

O ‘Estado Gerencial’, como ficou conhecido o novo modelo da Administração pública pós-1988, surgiu com o intuito de reestabelecer a legitimidade do Estado, em especial com relação à transparência, como uma medida central de combate à corrupção que além de ser um problema político e moral compromete a economia e o desenvolvimento (ROSE-ACKERMAN, 2002). Foi no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) que as reformas da administração públicas foram consolidadas a partir da implantação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), em 1995, à frente do MARE, o ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, com o objetivo de estabelecer novos setores da administração pública que fortalecessem a democracia a partir de mecanismos de gestão semelhantes aos do setor privado, assumiu-se um modelo gerencialista na reforma da administração pública.

Contudo, apesar das dificuldades presentes na reforma administrativa sob o modelo gerencialista, os avanços na gestão foram perceptíveis, porém, conforme Abrucio (2007) houve barreiras não superadas em virtude da reforma ter um foco economicista faltando reformas institucionais mais profundas. Abrucio (2007) aponta quatro pontos centrais que as reformas administrativas realizadas por FHC e o governo Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) tiveram pouco desenvolvimento, são:

- I) Profissionalização da burocracia brasileira, principalmente em cargos estratégicos;
- II) Eficiência nos serviços prestados;
- III) Efetividade das políticas públicas;
- IV) *Accountability* e reforço da transparência nas relações entre Estado e sociedade.

A reforma do Estado a partir de mudanças institucionais é um processo complexo de reavaliação da sua influência na sociedade, logo, necessita-se constantes ajustes ao contexto brasileiro. A transparência na nova gestão do serviço público é imperiosa para concretizar transformações na administração estatal. Além disso, a busca pela transparência na administração pública levantou a questão da dificuldade de mensurar a eficiência das instituições públicas, e quantificar a corrupção e combatê-la, visto que não configura apenas uma distorção no caráter do indivíduo ou configura somente uma deficiência educacional dos burocratas, mas tem sua origem em deformidades institucionais, isto é, em estruturas

burocráticas que possibilitam e incentivam o comportamento dos indivíduos (MAURO, 1995).

O combate à corrupção no Estado gerencial implica na reforma das instituições públicas, tendo a transparência um papel crucial no avanço da consolidação da democracia a partir do combate da corrupção (JOHNSTON, 2002). A Teoria da Agência apresenta um viés utilitarista para a prática da corrupção, cuja ação do indivíduo é fruto de uma escolha racional, a qual os interesses do *principal* e do *agent* não divergem, todavia, o *principal* pode limitar a ação do *agent* estabelecendo incentivos que acarretem custo. A aplicação da teoria da escolha racional na reforma do Estado (Teoria da agência) demonstrou a necessidade de modificar as estruturas de incentivos institucionais através de mecanismos de controle, no intuito de fomentar uma cultura cívica a partir do estabelecimento de estímulos negativos, evitando ‘esquemas compensatórios’ (BURKI e PERRY, 1998), a certeza da aplicação de sanções e redução na ação corrupta do agente.

### **3.2 Controles democráticos da corrupção**

As pesquisas que orientam reformas institucionais, com arranjos políticos e econômicos visando um maior controle sob a administração pública representam o início do enfrentamento da corrupção, pois ao tratar de controle da corrupção é frequente dividi-lo conforme as formas de controle sobre a administração pública, divisão oriunda no contexto das modernas burocracias, seguindo preceitos organizacionais racionais mais que políticos. Formada pelo controle externo, a entidade de fora da administração exerce uma atividade de fiscalização vigilância, correção e orientação (GOMES; ARAÚJO, 2008) e, pelo controle interno, o qual se refere às práticas que a própria administração exerce sobre suas atividades. Compreende um conjunto de ações, procedimento, métodos e rotinas que intentam preservar a integridade de seu patrimônio, examinando a compatibilidade entre ações e princípios (SPINELLI, 2008). Com a finalidade principal de evitar que ilegalidades sejam cometidas por agentes públicos e garantir o cumprimento do interesse público, o controle da corrupção a partir de princípios administrativos é aquele realizado pelo Estado sobre os órgãos da administração pública. Sob uma abordagem econômica, o controle da corrupção objetiva a redução dos incentivos institucionais para comportamentos *rent-seeking*. Utiliza-se a tipologia de controles democráticos, a qual associa um ideal político de interesse público proposta por Avritzer e Filgueiras (2011), abrange uma concepção mais ampla de *Accountability* dividida

em: I) Controle administrativo-burocrático; II) Controle Judicial; e III) Controle Público não estatal.

Antes de pormenorizar cada tipo de controle é preciso ressaltar que o cerne do combate da corrupção em uma ordem democrática é a manutenção do interesse público, o controle da corrupção conforme uma concepção ampla de *Accountability* deve ocorrer na integração de controles administrativo-burocráticos, judiciais e sociais. No aspecto social as instituições tem um papel central em construir mecanismos que possibilitem a prestação de contas à sociedade. A *Accountability* pela perspectiva da teoria da agência, as reformas institucionais devem assegurar menor assimetria de informação na relação *agent x principal* e estabelecer mecanismos que aumente o custo, ou seja, os eleitores devem dispor de elementos institucionais de recompensa ou punição dos seus governantes (PRZEWORSKI, 2001). É indispensável para a institucionalização da *Accountability* garantir a abertura dos “segredos” do Estado através da transparência, com o escopo de mitigar os efeitos danosos da assimetria de informações entre *principals* e *agents* para a ordem democrática, ou seja, transparência significa a redução do déficit de informação entre cidadãos (*principals*) e agentes públicos (*agents*), levando a uma redução das falhas de gestão, com um maior controle sobre os atos ilícitos dentro do setor público (STIGLITZ, 1999). O conceito de transparência está associado ao de controle, tornando-se um valor fundamental para fomentar a *Accountability*, pois implica na ampliação das informações da sociedade sobre as ações realizadas pelo Estado (ETZIONI, 2010). Reforçar a *Accountability* e ampliar a margem de controle implica em minimizar a assimetria na relação *agents x principals* aumentando a base de informações disponíveis ao cidadão para julgar a ação dos agentes públicos, logo, sob esse prisma, a ampliação da transparência é fundamental para reforçar a *Accountability* e fortalecer a qualidade da democracia.

O tipo de controle administrativo-burocrático é baseado na racionalização das organizações estatais modernas fundamentadas na matriz teórica de Max Weber (2002) e sob o conceito desenvolvido por ele de Burocracia, instrumento para o exercício do tipo de dominação racional-legal, característico das sociedades modernas. O exercício da dominação racional-legal para Weber é possível a partir da burocracia, que basicamente constitui uma estrutura de organização do trabalho com regras determinadas, podendo estar presente em instituições informais, como clubes, igrejas, ou instituições formais como os órgãos da administração. Nas sociedades modernas toda forma de divisão do trabalho adota princípios

burocráticos de organização, seja em maior ou menor grau. Como “Tipo ideal”<sup>10</sup>, ou seja, em sua forma pura, a burocracia possui algumas características: a) “Competências oficiais fixas”, cada funcionário profissional exerce apenas sua função estabelecida por um código; b) “Hierarquia de Cargos”, há instâncias de competências, fixando um controle dos cargos superiores sobre os inferiores, bem como recorrer à instâncias superiores a fim de expor insatisfações; c) “Especialização”, um grande conhecimento técnico sobre o seu ramo de atuação; d) Trabalho como parte integrante da própria vida, de modo que o emprego é parte quase integral do seu tempo; e) A gestão dos funcionários dá-se por regras fixas e genéricas, que devem ser observadas por todos os membros que compõem a instituição; f) Possibilidade de ascensão na carreira, com base no mérito profissional ou por tempo de serviço prestado, a qual é feita por regras previamente estabelecidas e consentidas pelos superiores; g) O patrimônio pessoal do funcionário não se confunde com o patrimônio que ele utiliza no exercício do seu trabalho, este último pertence à instituição, essa diferença também é presente na renda e nos lucros, há uma nítida distinção entre a renda da empresa e do empregado; h) Recrutamento ocorre por mérito, ou seja, por exames, provas, concursos, exigindo do candidato uma formação técnica para o cargo a que se propõe; i) Remuneração feita por salários fixos, com direito a aposentadoria e direitos em razão do afastamento por questão de saúde; j) Documentação, todos os atos praticados em virtude da relação de trabalho são formalizados, documentados, há primazia da forma escrita como garantia. (WEBER, 1999, v.1, p.144; 1999, v.2, p. 198).

Burocracia no sentido weberiano é eficiência. No aspecto qualitativo consiste em indivíduos tecnicamente mais capacitados devido sua especialização na função administrativa que irá exercer. No aspecto quantitativo, há mais precisão na atividade, teoricamente, em razão da competência há redução de custos, continuidade do serviço e comprometimento com a função, a fim de que a burocracia seja uma forma superior à estrutura honorífica (baseada em confiança pessoal e honra individual) de organizar a administração. Assim, no tipo ideal, há na burocracia uma despersonalização da organização administrativa, Weber (1999) define os burocratas como *especialistas sem coração*, pois exercem sua função *sem cólera nem parcialidade*, afirmando ainda: “A relação entre um mecanismo burocrático plenamente desenvolvido e outras formas é análoga à relação entre uma máquina e os métodos não-

---

<sup>10</sup> Tipo Ideal ou Tipo Puro (WEBER, 2002) é um mecanismo de análise sociológica a ser utilizado pelo cientista social. Estipula-se tipologias sem viés valorativo, que funcionam como instrumentos analíticos de conceitos preestabelecidos, como religião, burocracia, capital, etc. Não se propõe a corresponder à realidade, mas sim em compreendê-la.

mecânicos de produção dos bens.” (WEBER, 1999, v.2, p. 212). Define a burocracia com três adjetivos: Objetividade, racionalidade e impessoalidade (WEBER, 2002). Os quais são fundamentais para o exercício da dominação racional-legal em sociedades modernas como a brasileira, que combinada com a herança patrimonialista presente na cultura política-administrativa brasileira, forjou o perfil dos órgãos, em especial a instituição objeto do presente estudo, o Poder Judiciário. Weber afirma:

É, sobretudo, um fenômeno concomitante e inevitável da moderna democracia de massas, em oposição à autoadministração democrática de pequenas unidades homogêneas. Em primeiro lugar, este é o caso, em virtude de seu princípio característico: a vinculação a regras abstratas do exercício da dominação, pois esta resulta da exigência da “igualdade jurídica” no sentido pessoal e objetivo, isto é, da condenação do “privilégio” e do repúdio, por princípio, da resolução de problemas “caso por caso”. Toda administração não burocrática de formações sociais quantitativamente grandes fundamenta-se, de alguma forma, no fato de que se vinculam funções ou deveres administrativos a privilégios sociais, materiais ou honoríficos já existentes (WEBER, 1999, v.2, p.219).

Diferente do tipo ideal criado por Weber, a burocracia brasileira é permeada por aspectos subjetivos e pessoais, que exercem muito mais influência do que foi previsto pelo teórico, já que em uma administração burocrática ideal a influência do prestígio social e do poder econômico sobre a atuação da administração é mitigada dando lugar à execução imparcial da função típica de cada órgão e a forma de recrutamento para compor o funcionalismo burocrático, ao visar cada vez mais à imparcialidade deste indivíduo no exercício da sua atividade sem colocá-lo sujeito às ameaças exteriores. A fim de exemplificar a parcialidade da burocracia brasileira, o Poder Judiciário em uma administração burocrática ideal não sofreria qualquer influência interna ou externa na tomada de decisões visando a interpretação e cumprimento da lei. Sendo a regra, a atuação desembaraçada dos atos administrativos no intuito de manter a segurança jurídica (legitimidade das regras).

A atividade estatal deve pautar-se na racionalidade e não em uma ação fundada na ética pessoal e subjetiva, sendo a corrupção toda ação realizada por um agente público que confronte os preceitos legais e burocráticos estabelecidos pelos princípios da administração pública. O controle administrativo-burocrático é realizado internamente por órgãos especializados em fiscalizar a atuação ilegítima e ilegal dos agentes públicos na atuação no interior da burocracia estatal através da realização de auditorias, controles sobre as contas, correições periódicas e mecanismos de análise sobre o cumprimento dos deveres funcionais e resultados (AVRITZER e FILGUEIRAS, 2011).

A importante contribuição do controle administrativo-burocrático para o fortalecimento da democracia é o surgimento de uma cultura no interior dos órgãos públicos de respeito à hierarquia e cumprimento do dever garantindo uma atuação funcional eficiente. Portanto, o controle administrativo-burocrático da corrupção funciona com base na constante vigilância através de órgãos internos de controle, criando assim mais burocracia e interferência na eficiência da administração pública em virtude da sua inevitável expansão devido à criação de órgãos especializados (ANECHIARO e JACOBS, 1996). O modelo de controle possui riscos de tornar o estado ainda mais ineficiente caso não haja o equilíbrio entre o controle exercido pelos órgãos internos especializado na fiscalização e punição, o interesse público e a incansável busca pela eficiência da administração pública.

Diferente do controle administrativo-burocrático que é delimitado a partir de uma lógica normativa, parâmetros objetivos formalizados e realizada por indivíduos especializados, o Controle público não estatal ou Controle público social é exercido pela sociedade civil organizada fora das instituições públicas derivada da dimensão participativa do regime democrático, que proporciona debates públicos e editoriais, sobretudo através da publicidade (HABERMAS, 1997). O fundamental é que o cidadão comum tenha acesso às informações sobre a gestão pública e controle sobre a atuação dos gestores, funcionários e agentes públicos. O controle público não estatal pode ocorrer por meio da incorporação do *Princípio da razão pública* pelas instituições (RAWLS, 1993), ou pela forma mais usual a partir de inúmeros mecanismos a serviço de movimentos sociais, associações, entidades, ou seja, a sociedade civil organizada (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2002). Os mecanismos de Controle público não estatal têm por finalidade mobilizar o controle interno e o controle judicial, fazendo com que haja um canal entre o setor privado e público que garanta maior participação da sociedade civil no controle da corrupção na administração e na garantia da eficiência estatal.

*Accountability* vertical, conceito desenvolvido por Guillermo O'Donnel (1998), é pressuposto do controle público exercido pela sociedade civil, trata-se da dimensão pública-social do conceito de *Accountability*, pois o exercício desse tipo de controle depende de um conjunto de elementos que caracterizam um cidadão politizado, para tanto é preciso que haja amplas liberdades fundamentais, seja ela de imprensa, associação ou participação política. O forte controle não estatal sobre a administração é necessário para que haja uma sociedade civil forte, ou seja, participativa politicamente e que possa determinar ações políticas, para tanto é fundamental a aplicação do princípio constitucional da publicidade nos atos da administração pública. O princípio da publicidade esta baseado na ideia de transparência, porém, oportuniza

a participação da sociedade nas diversas etapas das políticas públicas, sobretudo fiscalização sobre ilegalidades. Logo, o controle não estatal ou social configura uma dimensão da legitimidade democrática, pois é a constatação de que o interesse público é o centro de todas as ações do Estado, e a partir desse controle a sociedade expressa, através das vias participativas, sua vontade política.

### **3.3 Controle externo: poder judiciário**

O Poder judiciário, sua forma de controle sobre o aparato burocrático, as reformas decorrentes da nova gestão pública implementada em toda administração, bem como medir a efetividade desse controle são objetivos da presente pesquisa. O controle judicial atua sob os parâmetros do sistema normativo obedecendo a preceitos da neutralidade e universalização de procedimentos, bem como na interpretação do ordenamento jurídico em virtude da teórica imunidade que o Poder Judiciário das pressões políticas. O controle dos demais poderes é exercido pelo Poder Judiciário partindo-se do pressuposto de que regulação mútua, nesse sentido o judiciário a partir de um conjunto de normas realiza uma análise sobre a legalidade dos atos da administração pública a partir de interpretações baseadas em normas. Trata-se, portanto, de uma disputa dentro do campo jurídico por uma interpretação normativa. Assim, segundo Bourdieu (2005), a linguagem jurídica tem a prerrogativa de autonomia do direito frente à política.

O controle judicial divide-se em duas esferas: a primeira, Cível, seguindo os ditames do direito administrativo na qual a corrupção é tratada como questão administrativa, decorrente da ação discricionária do agente público, situação em que o judiciário impõe no âmbito da administração pública sanções visando manter a probidade administrativa através das Ações de Improbidade Administrativa e Ação Civil Pública. A segunda, a esfera Criminal, conforme os preceitos do direito penal, na qual o controle da corrupção é individualizado responsabilizando o réu por meio das regras do direito processual penal devido sua ação estar tipificada em crimes contra a administração pública a partir de uma Ação penal comum.

Enfatiza-se o controle judicial na dimensão cível, a qual está acima do controle administrativo-burocrático, aquele exercido internamente sobre as ações dos agentes públicos fundado em um arranjo institucional de impessoalidade e cumprimento dos procedimentos legais. O controle judicial consiste, sobretudo, na vigilância devido a sua condição externa à administração pública e pela capacidade de imputação de penas aos crimes cometidos pelos

agentes públicos ou privados, relacionados à esfera pública baseado em um conjunto de regras racionais que formam o campo jurídico-normativo. A fiscalização jurídica é imprescindível, pois retira da esfera política-burocrática a responsabilização de suas próprias práticas delituosas, trazendo para os tribunais a incumbência de determinar o que é ou não corrupção a partir de uma interpretação legal.

O controle judicial insere-se como fundamental para a efetivação da *Accountability horizontal*, termo que tem sido o centro das teorias políticas contemporâneas uma vez que pressupõe não só a diferença em interesse público e privado, mas que uma ordem democrática só poder ser consolidada e legitimada através da responsabilização dos agentes públicos perante os cidadãos, relação em que estes últimos exercem uma autoridade sobre os governantes, essencialmente, a questão da *Accountability* é a do exercício de autoridade de acordo com bases legítimas do Estado sobre a sociedade (FEREJOHN, 1999).

### 3.3.1 Transparência e *Accountability* judicial

A nova gestão pública reconheceu a transparência como princípio fundamental na atuação do Estado na sociedade, consenso que os cidadãos devem ter pleno acesso aos atos públicos e efetivo controle social, cultura cívica de fiscalização constante sobre a eficiência da administração pública e construção de uma democracia forte superando o conceito de transparência alcançando *Accountability* em seu conceito mais amplo, o qual determina não só uma publicidade dos atos públicos, como também a discussão na tomada de decisões de interesse público, e com isso atenuar os índices de corrupção na administração pública:

Esse consenso assumiu, atualmente, a posição de uma verdade irrefutável, tendo o status de princípio fundamental da governança democrática e sendo quase impensável uma posição crítica a respeito da transparência nas democracias contemporâneas. Criada pelos economistas, a noção de transparência tem o objetivo de resgatar o caráter público das burocracias, tendo em vista uma compreensão do cidadão como consumidor de serviços públicos (AVRITZER e FILGUEIRAS, 2011).

Apesar da transparência, na perspectiva do Estado gerencialista ser instrumento que possibilite o exercício da *Accountability* em virtude da redução da assimetria de informação entre o agente público e o cidadão e gerar a responsabilização daquele, respectivamente, diante de uma irregularidade, a ampliação da transparência no Brasil não garantiu um controle efetivo da corrupção, ainda que haja avanços na divulgação de informações públicas, salários,

orçamentos e diretrizes governamentais, a responsabilização dos agentes públicos consiste no grande entrave para o aprimoramento da *Accountability*.

Um dos motivos que dificultam a responsabilização dos agentes públicos no Brasil é o desequilíbrio na efetivação dos controles democráticos da corrupção, em virtude de dimensão não estatal de controle ser inerte e o controle judicial ter como característica a morosidade, restou ao controle administrativo-burocrático o monopólio da responsabilização dos agentes públicos. A disjunção do controle da corrupção no Brasil leva a baixa efetividade das instituições em realizar a *Accountability* (HALL e TAYLOR, 2003). A ausência de sanção efetiva nos casos de corrupção culminou em um contexto em que a transparência tem a função de dar vazão a escândalos e alimentar a sensação de impunidade que avilta a legitimidade das instituições democráticas, uma vez que expõe as deficiências dos órgãos públicos ressaltando que os mecanismos de controle da corrupção possuem pouca efetividade, a exemplo o Poder Judiciário, que apesar das inúmeras Ações de Improbidade Administrativa e Ação Civil Pública não consegue dar respostas à sociedade em tempo hábil.

Portanto, as reformas privilegiando apenas um tipo de controle em detrimento aos demais, em especial o Judicial não promoveram a necessária integração para um efetivo controle da corrupção. A inefetividade do sistema judicial no combate à corrupção demonstra que a transparência não é suficiente se não houver punição efetiva, ou seja, em tempo hábil a fim apresentar resultados que alterem positivamente a visão da sociedade sobre a administração pública, pois o que ocorre é que devido as diversas reformas que possibilitaram maior transparência sem a responsabilização dos agentes públicos não houve modificação da cultura política, ao invés disso, ocorreu a deterioração da legitimidade do Estado democrático.

### **3.4 Nova gestão do poder judiciário: busca pela efetividade no combate à corrupção.**

As reformas institucionais ocorridas na administração pública, em especial no Poder Judiciário, não solucionou a baixa efetividade do controle judicial no combate à corrupção impactando negativamente na percepção social sobre a responsabilização dos agentes públicos via órgãos judiciais. Uma das razões é o tardio tratamento dado ao Poder judiciário como órgão da administração pública, o que dificultou a gestão interna, sobretudo, na mensuração de desempenho sobre a atuação dos órgãos que fazem parte deste poder. A reação à crise do Estado teve como principal medida a criação do MARE, em 1995, restringia-se aos órgãos do Poder executivo federal não sendo sua alçada interferir em reformas políticas ou no

âmbito do Poder Judiciário (BRESSER-PEREIRA,1996). Todavia, diante do intenso debate, o documento apresentado pelo MARE visando reformas na gestão pública atingia outras esperas de poder nas diversas instâncias da federação, porém cabe destacar o desinteresse que o Poder Judiciário apresentou diante das propostas do então ministro Bresser-Pereira (1999, p.09 ), o qual afirma:

Apenas um setor importante da alta administração pública brasileira não revelou apoio à reforma, embora também não tenha demonstrado resistência: o Poder Judiciário. Fiz várias tentativas de falar e debater com juízes e promotores, mas sem sucesso. Logrei conversar com juristas do Direito Administrativo, mas suas reações foram antes negativas que positivas.

Mesmo diante de uma iminente crise, senão, já imerso nela, sem a real percepção, as reformas institucionais dentro do judiciário brasileiro seguiu um ritmo mais lento se comparado com os demais órgãos que aderiram às propostas do MARE durante a década de 1990. Segundo Maciel e Koerner (2002) a famigerada ‘Crise do Judiciário’, discutida desde a década de 1980 e 1990, juntamente com fatores que levaram a crise do Estado Social teve como agravante o fenômeno conhecido como a ‘Judicialização da Política’, o qual poder ser compreendido em diversos aspectos destaca-se dois: a partir de uma aceção normativa, define-se o fenômeno da ‘Judicialização da Política’ como o dever legal de determinado tema ser analisado judicialmente, a possibilidade de se obter uma solução de algum conflito pelo Poder Judiciário. Sob o aspecto político-social o fenômeno representa o crescimento da atuação do Poder Judiciário representado pelo aumento quantitativo das demandas processuais (MACIEL e KOERNER, 2002).

A discussão sobre a ‘Judicialização da política’ não é um tema recente, nem exclusivo do Brasil, ao contrário, sua origem confunde-se com o início do Estado de direito fruto das revoluções francesa e americana e, a positivação dos direitos políticos legitimando a intervenção do Poder judiciário diante de qualquer arbítrio político que fira tais direitos (MARTINEZ-VAZQUEZ, 2005) e da necessidade de atender demandas da sociedade amparada legalmente e que não são contempladas pelos demais poderes:

Judicialização da política é a reação do judiciário frente á provocação de um terceiro e tem por finalidade revisar a decisão de um poder político tomando como base a Constituição (TATE e VALLINDER, 1995).

A crise do Estado e a crise do Judiciário, metodologicamente, são estudadas separadas, no entanto a análise de ambas é indivisível, uma vez que uma das causas do aumento da Judicialização da política no Brasil ocorreu em virtude da maior independência dada aos

órgãos judiciais pela Constituição Federal de 1988 e devido à ineficácia das demais instituições políticas em garantir direitos fundamentais (VALLE, 2009, p.25) unido os órgãos do Poder Judiciário aos mesmos problemas estruturais os quais passavam todos os órgãos integrantes da administração pública. Logo, a crise do Poder Judiciário está inserida na grande crise do Estado como explica Arantes (2007, p. 100):

O Judiciário, que se havia expandido na fase anterior justamente para participar da implementação da legislação social, em vez de retroagir na mesma proporção que o Estado social em crise, viu-se ainda mais exigido nesse contexto dúbio de escassez de recursos públicos e de direitos legislados abundantemente. Se na fase anterior já era difícil garantir a efetividade desses direitos pela via judicial, agora a situação de crise do Estado torna o quadro mais dramático, combinando elevação das demandas e baixa capacidade de resposta do Judiciário.

Na conjuntura de crise na prestação jurisdicional, agregada a um contexto de escândalos políticos de corrupção sem a efetiva responsabilização dos envolvidos em decorrência da morosidade em que ocorre a prestação jurisdicional, cria-se uma percepção negativa da instituição judiciária na sociedade disseminando a cultura da impunidade o que fragiliza a legitimidade do Poder Judiciário em cumprir a sua função democrática. No intuito de superar o atraso na implementação de reformar a gestão do judiciário, aprova-se em 2004 a Emenda Constitucional nº 45 a qual trouxe como maior instrumento da reforma do judiciário a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como órgão de controle e fiscalização das atividades financeiras e administrativas de todas os órgãos que integram o Poder Judiciário nas diversas instâncias e em âmbito nacional, promoção da modernização da gestão de processos e transparência dos atos judiciais. No entanto, a noção de enfatizar os órgãos do Poder Judiciário como integrantes da Administração pública com foco na gestão com a finalidade de atenuar a crise ainda é embrionária como constata Arantes (2007) e Aragão (1997).

Sob o referencial metodológico do neo-institucionalismo histórico, HALL e TAYLOR (2003) observam a necessidade das diversas mudanças institucionais acarretadas pela reforma na administração pública no Poder judicial, uma vez que a perspectiva histórica do novo institucionalismo atribui total importância às instituições políticas e demonstram como o contexto histórico-social exigem mudanças funcionais nos órgãos, não sendo mais o Estado um agente neutro, capaz de estruturar interações e comportamentos sociais, principalmente porque as instituições contêm um simbologia perante a sociedade que guiam ações, vejamos:

Mas o ponto central é que elas afetam o comportamento dos indivíduos ao incidirem sobre expectativas um ator dado no tocante às ações que os outros atores são suscetíveis de realizar em reação às suas próprias ações ou ao mesmo tempo que elas. (HALL e TAYLOR,2003)

O poder judiciário consiste em uma instituição oficial, a qual comporta uma simbologia perante a sociedade construída em um trajeto histórico que consolidou seu papel no complexo de instituições que formam o Estado. Esse papel vem sendo questionado diante da inefetividade, ou seja, em virtude de os órgãos do poder judiciário não apresentar resultados práticos aos anseios da sociedade, em especial, na incapacidade de aplicar sanções em tempo hábil aos casos de corrupção, uma situação crítica que ocasiona mudanças institucionais estabelecendo instrumentos que intentam resgatar a legitimidade do Poder judiciário perante a sociedade e nos casos de corrupção, aplicar mecanismos que possam atenuar a percepção de impunidade que paira sobre os órgãos de controle da corrupção.

### **3.4.2 O Conselho Nacional de justiça (CNJ) e as metas como mecanismos anticorrupção.**

A criação do CNJ foi permeada de polêmicas, entraves políticos e legais, ao todo foram dezessete propostas de Emenda à Constituição discutidas em diversas audiências públicas culminando na aprovação da Emenda Constitucional nº 45/2004, realizando importantes alterações estruturais no Poder judiciário brasileiro, a mais significativa delas, o surgimento do CNJ como órgão de controle interno das ações realizadas pelos membros ou órgãos do Poder judiciário no âmbito administrativo, com competência, inclusive, para revê-las e desconstituí-las, além da função disciplinar. A competência mais significativa é a gestão administrativa, que garantiu transparência administrativa e processual nos tribunais.

A implantação do CNJ representou uma mudança institucional, que sob o referencial teórico neo-institucionalista, influenciou e proporcionou mudanças sociais. A partir da implementação de conceitos da administração, a gestão do Poder Judiciário foi orientada por um planejamento institucional estratégico na busca de uma prestação jurisdicional mais efetiva, com base em diagnósticos sobre pontos positivos e negativos, definição de valores, missão, e foco em objetivos que serão quantificados a partir de metas. A Resolução nº 70 de 2009 do CNJ instituiu o Plano Estratégico do Poder Judiciário, o qual estabeleceu um conjunto de metas anuais ao direcionarem o cumprimento dos objetivos pelos órgãos integrantes do Poder Judiciário a partir de propostas estratégicas, além de introduzir conceitos referentes à gestão oriunda da administração que ganharam repercussão em virtude do suporte

constitucional em pontuar como princípio da administração pública a eficiência, em sentido amplo consiste na busca pela efetividade, pois neste último está inserido tanto o conceito de eficiência, que consiste na observância à melhor forma de se alcançar um objetivo a partir dos melhores meios, quanto ao conceito de eficácia, a partir de um princípio teleológico representa a busca e o alcance de uma finalidade por meio de um processo que ao final terá um resultado pretendido (DI PIETRO, 2004). Dessa forma, a execução de um processo de trabalho qualquer no interior da administração pública deve ter como norteador o princípio da efetividade:

O princípio da eficiência apresenta na realidade dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições para lograr os melhores resultados; em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público (DI PIETRO, 2004, p.74).

O conceito de Efetividade representa um sentido mais amplo, corresponde ao alcance de resultados a partir de uma perspectiva do cliente, portanto, falar da efetividade do Poder judiciário é analisar o resultado útil da atividade jurisdicional na sociedade, ou seja, o jurisdicionado, indivíduo que busca o órgão judiciário deve ter o seu pleito satisfeito pela instituição. Assim, eficiência foca apenas na relação custo-benefício, enquanto a efetividade se detém em trazer respostas aos anseios daquele indivíduo que busca uma prestação jurisdicional e na qualidade do resultado à população. Por essa razão será utilizado o conceito de efetividade para analisar os resultados apresentados pelos tribunais regionais federais no julgamento de ações referente a casos de corrupção.

As denominadas “Metas nacionais do Poder Judiciário” foram definidas em 2009 no 2º Encontro Nacional do Judiciário, no evento foram traçadas dez metas de nivelamento dos órgãos do Judiciário para o ano de 2009. A Meta 2 ganhou destaque por determinar o julgamento de processos antigos ao demonstrar inicial preocupação com a efetividade da prestação jurisdicional no sentido de garantir o princípio constitucional da razoável duração do processo. A partir do estabelecimento das metas que o Poder Judiciário alinhou-se à reforma gerencial, sobretudo em prestar contas com a sociedade viabilizando transparência dos atos judiciais. O 3º Encontro Nacional do Judiciário, em 2010, fortaleceu as metas traçadas no ano anterior, porém, com atenção no indicador denominado *Taxa de*

*Congestionamento*<sup>11</sup>, que consiste um importante mecanismo de aferição da efetividade no julgamento dos tribunais durante determinado período. A partir desse indicador foi possível determinar os maiores entraves processuais, ou seja, matérias que possuíam o trâmite mais lento e assim proporcionar maior agilidade no julgamento dos respectivos processos. Nesse sentido, o 6º Encontro Nacional do Judiciário estabeleceu metas para o ano de 2013, com maior atenção aos processos referentes à proteção dos direitos fundamentais e combate à improbidade administrativa.

Duas metas do CNJ são fundamentais para analisar a efetividade do Poder Judiciário em combater a corrupção. A Meta 18 estabelecida no VI Encontro Nacional do Poder Judiciário, em 2011, estabeleceu o objetivo de julgar até 31 de Dezembro de 2013 as ações de improbidade administrativa e ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública, distribuídas até 31 de Dezembro de 2011 envolvendo as diversas instâncias do Poder Judiciário. Demonstrou-se a imediata necessidade em priorizar o julgamento de ações que tinham como objeto atos lesivos à administração pública. No ano de 2014, a Meta 18 foi transformada em Meta 04, na intenção de reforçar o empenho do Poder Judiciário em dar respostas à sociedade responsabilizando efetivamente os agentes públicos denunciados por atos ímprobos.

A utilização de Metas configura um dos mecanismos anticorrupção utilizados pelo Poder Judiciário sob a égide da nova gestão pública, pois representa um controle interno visto que a partir de dados quantitativos dos julgamentos das ações que envolvem atos de corrupção é possível mensurar a performance dos órgãos judiciais e controlar resultados e transparência na atuação dos membros do judiciário, em especial, ao tempo de tramitação dos processos, a fim de atenuar a prescrição processual pois o simples decurso do tempo consiste em um incentivo institucional para a prática da corrupção, portanto, reduzir o tempo de julgamento de uma ação que envolve casos de corrupção, implica em reduzir também o incentivo para a prática do ato ímprobo efetivando o controle judicial e o princípio *Accountability*, uma vez que há a responsabilização do agente público perante a sociedade.

### **3.5 Sistema de integração do judiciário**

A corrupção na administração pública é um fenômeno multifacetado, assim, aprofundar-se no controle dos atos lesivos à administração pública é reconhecer a

---

<sup>11</sup> Indicador utilizado pelo CNJ – Conselho Nacional de Justiça, introduzida pela Resolução n. 76/2009. Sendo um indicador importante pois representa a efetividade do tribunal em um período, levando-se em conta o total de casos novos que ingressaram, os casos baixados e o estoque pendente ao final do período.

interdependência dos diversos órgãos que atuam no monitoramento sobre a investigação, persecução civil e criminal e, a punição dos atos de corrupção. A redemocratização do país levou o problema da corrupção ao debate público, envolveram diversas instituições, inclusive as instituições representativas, em decorrência de inúmeros escândalos em razão da participação de seus membros com um crescente interesse da mídia em divulgar tais casos e alimentar a opinião pública com notícias que mobilizam a sociedade civil, atores públicos e organizações internacionais. Nesse contexto, todas as instituições envolvidas no controle da corrupção ganharam destaque, inclusive em estudos científicos, a fim de medir o grau de cooperação entre esses órgãos públicos (SPECK, 2002).

Segundo Arantes (2010) o enfrentamento da corrupção deslocou-se: 1º) Da esfera cível para a criminal; 2º) Da esfera estadual para a federal. O que proporcionou à algumas instituições maior destaque devido deslocamentos organizacionais significativos. A análise no âmbito federal se dá em razão do deslocamento de competência para essa esfera, o que torna, teoricamente, mais eficaz o combate à corrupção. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, e da Lei n.º 8.429, de 02 de junho de 1992, o Ministério Público Federal e a Polícia Federal assumiram um protagonismo no enfrentamento da corrupção, porém, não cabe adentrar no processo de reformulação institucional desses órgãos, mas analisar a sua importância na efetividade no combate à corrupção. Juntamente com os Tribunais Regionais Federais, os órgãos acima citados fazem parte do denominado “Sistema nacional de integridade”, adotado pela Transparência Internacional, e utilizado por Speck (2002) para designar, a partir de uma perspectiva holística, o conjunto de atores no âmbito público ou privado envolvidos no combate à corrupção. Por mais que se tenha constatado o aumento de instituições de controle, isso não garante maior efetividade no combate à corrupção, não basta analisar individualmente uma instituição para medir sua capacidade de controle, é preciso avaliar a cooperação e integração dos órgãos integrantes do Sistema judicial (ARANTES, 2010).

A impressão geral que se tem é que se avançou muito nos últimos anos em termos de aperfeiçoamentos na legislação e no desempenho individual das instituições de Accountability, mas os resultados finais e gerais permanecem precários (ARANTES, 2010, p.28).

Ao decompor o processo de *Accountability*, Taylor e Bunarelli (2007) argumentam que a ineficiência no sistema de integração entre os órgãos de controle da corrupção ocorre devido o maior ativismo em uns órgãos em detrimento dos demais, algumas instituições

demonstram mais empenho, estrutura e interesse, combatem os atos de corrupção de forma mais efetiva, enquanto outras têm menos condições ou interesse no controle. O quadro institucional de atuação do Ministério Público e da Polícia Federal é bastante complexo, pois há uma triangulação entre esses atores com o Poder Judiciário, uma vez que os órgãos judiciais são inertes até ser provocado.

Pretende-se demonstrar que a partir de instrumentos normativos de *Accountability*, foi possível maior ativismo do Ministério Público Federal<sup>12</sup>, o mais significativo deles a Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, Lei de Improbidade Administrativa, que em conjunto com uma sucessão de escândalos de corrupção política teve a intenção de responder aos anseios da sociedade. Com o desenho constitucional o órgão ministerial assumiu uma nova feição de protetor da sociedade civil, os promotores e procuradores tanto no âmbito estadual e federal ganharam destaque na perseguição de políticos e agentes públicos envolvidos em desvio do erário público (ARANTES, 2007) desencadeando um grande volume de ações civis às portas dos Tribunais, que por sua vez, não detêm estrutura para tanto e resultou uma baixa efetividade do controle da corrupção devido à morosidade processual, seja pela ausência de estrutura, recursos protelatórios ou desinteresse com a matéria. Portanto, para haver um combate efetivo da corrupção é preciso que o sistema de integração entre os órgãos de controle funcione.

Apesar de a Constituição Federal de 1988 ter aperfeiçoado tanto a legislação, quanto o desempenho individual das instituições de controle, o resultado final continua insuficiente, como será demonstrado quantitativamente no próximo capítulo, levando a uma percepção de que o sistema de integração entre órgãos de controle tem falhas no último ponto do *continuum* processual, há o monitoramento, a investigação, a propositura da ação, porém a responsabilização dos agentes públicos envolvidos em atos ímprobos não esta ocorrendo, e repercute o consenso na sociedade de incapacidade do Poder Judiciário, além de aumentar a sensação de impunidade e confiança na instituição judiciária, principalmente, em reforçar o incentivo para a prática de atos ilícitos, visto que não há sanção.

---

<sup>12</sup> A Constituição Federal de 1988 levou a um maior ativismo do Ministério Público.

#### **4 A EFETIVIDADE DO JUDICIÁRIO FEDERAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO**

Em vários países, as avaliações a respeito do desempenho dos Tribunais nos inúmeros âmbitos jurídicos demonstraram como ocorre a prestação jurisdicional utilizando-se dos mais diversos modelos teóricos para apresentar respostas do judiciário aos pleitos da sociedade. A análise sobre a efetividade do Poder Judiciário tem sido recorrente nas ciências jurídicas, e no caso brasileiro não foi diferente, o intuito de constatar o impacto na aplicação de direitos sociais em meio à famigerada “crise do judiciário”, assim como na ciência da administração pública e na ciência política, é um campo de pesquisa acadêmica em construção. Diferente do que acontece no âmbito da administração privada, em órgãos públicos a avaliação de resultados é algo recente, com ênfase nas pesquisas que destacam a ausência de estudos sobre o Judiciário na área da administração (ARAGÃO, 1997; ARANTES, 2007; NOGUEIRA, 2011).

Quantificar para depois avaliar qualitativamente a atuação do Poder Judiciário é tarefa árdua, pois envolve diversas variáveis difíceis de serem traduzidas em números, o que não retira a importância de avaliar o Poder Judiciário a partir de indicadores, Abramo (2010, p.325) afirma: “o fato de medidas objetivas não serem suficientes para avaliar o judiciário não pode ser usado como desculpa para não medir o que se possa medir”. A metodologia ainda é alvo de críticas por não considerar o mérito das decisões, apesar de alguns teóricos encontrarem relação entre a eficiência e a qualidade das decisões judiciais (DJANKOV, 2001; BUSCAGLIA, 2001), constatarem ser possível uma atuação efetiva do Poder Judiciário.

Para analisar o desempenho do Poder Judiciário foram desenvolvidas teorias de acordo com a área do conhecimento em questão. Entre os economistas as variáveis analisadas são os recursos financeiros e custos de transação, incentivos. Enquanto que na ciência política são relacionados a autonomia institucional, procedimentos, controles burocráticos e impactos entre coalizões políticas (HEINRICH, 2010). Entre os sociólogos as variáveis são culturais, organizacionais, comportamentais dos membros e servidores (MURPHY e CLEVELAND, 1995).

O conceito norteador é o da Efetividade, por ser mais amplo ao da eficiência instituído pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, a qual inseriu explicitamente no texto do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 representando significativo resultado da reforma gerencial. Com a importação para as ciências jurídicas de conceitos e diretrizes advindos da ciência administrativa, a partir de resultados quantitativos, será possível o

aperfeiçoamento no âmbito qualitativo do Poder Judiciário, eis a importância dos trabalhos que empreendem ao analisar o desempenho dos órgãos jurisdicionais, logo, é fundamental o processo de gestão no Poder Judiciário para combater a morosidade, e resguardar o princípio constitucional da razoável duração do processo, a fim de garantir um resultado efetivo, sobretudo quando se trata dos casos de corrupção que questionam a legitimidade do Poder Judiciário em cumprir sua função precípua. Portanto, tratando-se de um órgão estratégico na estrutura do Estado, inserido em um contexto no qual a sua credibilidade é questionada, pesquisas sobre o judiciário com base em conceitos de mensuração de desempenho do judiciário federal em combater a corrupção são fundamentais e colaboram para uma melhoria na prestação jurisdicional.

A origem do princípio da eficiência esta na crise gerencial do Estado brasileiro, e aplicam-se a todos os órgãos, Moraes (2002, p. 25) afirma:

Acrescentou expressamente aos princípios constitucionais da Administração Pública o princípio da eficiência, findando com as discussões doutrinárias e com as jurisprudências sobre sua existência implícita na Constituição Federal e aplicabilidade integral. Na doutrina, Sérgio de Andréa Ferreira já apontava a existência do princípio da eficiência em relação à Administração Pública, pois a Constituição Federal prevê que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (CF, art. 74, II).

A eficiência é um dos princípios constitucionais que garantem a segurança jurídica e resguardam o interesse público:

É aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços públicos sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais para a satisfação do bem comum. (MORAES, 1999, p. 294).

O dever da eficiência consiste no “dever da boa administração” (MEIRELLHES, 1998, p. 90), pois com o mínimo de recursos e esforços é possível a obtenção de resultados favoráveis, no entanto no âmbito jurídico o bom administrador deve ainda observar o efeito do resultado obtido com essa eficiência, ou seja, a Efetividade, por corresponder a um conceito mais amplo, de conteúdo semântico polivalente, é o mais apropriado ao se falar em desempenho do Judiciário, principalmente no que diz respeito aos casos de corrupção, cujos resultados afetam imensamente a imagem do Poder Judiciário na sociedade brasileira, desta

forma, o conceito delimitado é fundamental, pois não basta resultados quantitativo advindos dos julgamentos das ações anticorrupção, é necessário que as decisões judiciais produzam resultados práticos, reais e factíveis. Para isso é preciso que esse julgamento seja feito a tempo de punir os agentes corruptos, o que torna o princípio da razoável duração do processo imprescindível para a análise da efetividade do judiciário federal no combate a corrupção.

A efetividade comporta outros elementos que vão além da busca de resultados com o mínimo de recursos, mas consiste na celeridade, adequação e utilidade. Corresponde ao resultado útil da prestação jurisdicional, ou seja, dar ao jurisdicionado o que lhe é de direito, no caso, punir os agente corruptos, para isso é preciso que haja um julgamento em tempo razoável a fim de que a prescrição<sup>13</sup>, conseqüentemente, a impunidade, não entre no cálculo para se cometer atos corruptos. Dentro desse contexto, será utilizado o conceito de efetividade em seu sentido restrito desenvolvida por Dinarmarco (1998), focado nas modificações que o resultado produz não só na vida daqueles que buscam a tutela jurisdicional, mas que reestabelece relações sociais e valores, visto que o processo judicial sem efetividade não é justiça, mas sim um “movimentar de papéis” (BENETI, 1995, p. 378). É necessária observância a razoável duração do processo, previsto no art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal de 1988, dispositivo inserido pela Emenda Constitucional nº 45/2004, instrumento para atenuar a morosidade dos feitos judiciais, desta forma uma resposta efetiva é aquela em que garanta não somente o direito a tutela jurisdicional adequada, mas que o jurisdicionado possa aproveitar seus resultados, ou seja, que seja feita tempestivamente.

O direito fundamental à efetividade do processo - que denomina também, genericamente, direito de acesso à justiça ou direito à ordem jurídica justa - compreende, em suma, não apenas o direito de provocar a atuação do Estado, mas também e principalmente o de obter, em prazo adequado, uma decisão justa e com potencial de atuar eficazmente no plano dos fatos (ZAVASCKI, 1994, p.294 ).

O cerne da sensação de impunidade que assola os cidadãos encontra-se da inefetividade do controle judicial, ou seja, o poder judicial, especificamente aqui pesquisado, o judiciário federal, não vem atuando de forma efetiva no enfrentamento da corrupção administrativa. Há controle nos meios devido à existência de dispositivos legais e burocráticos que inibem a ação delituosa, entretanto, é imperioso que haja resultados efetivos na função judicial no controle da corrupção e responsabilização dos agentes. Deve-se apreciar o caso, interpretar a lei e imputar sanção em tempo hábil de reverter o dano causado à

---

<sup>13</sup> Instituto previsto nos Artigos 205 e 206 do Código Civil Brasileiro de 2002, interrompe a possibilidade de se exigir judicialmente um direito.

administração pública, assim, restringir o incentivo à corrupção em razão do decurso do tempo.

A importância da efetividade em mensurar a qualidade da prestação jurisdicional no combate à corrupção mostra-se fundamental devida repercussão na percepção social relacionada à impunidade, pois não basta que os processos de corrupção produzam um resultado jurídico (eficácia). A apresentação de resultados qualitativos e quantitativos é vital, pois a maior penalidade nos crimes de corrupção com a devolução dos valores subtraídos aos cofres públicos, logo, é indispensável que o processo siga um tempo justo e adequado, seguindo o princípio constitucional da razoável duração<sup>14</sup> a fim de evitar a litigiosidade contida<sup>15</sup> (WATANABE, 1985). Fenômeno jurídico extremamente nocivo para a estabilidade social, principalmente quando ocorre em processos referentes a casos de corrupção o qual causa uma péssima impressão de impunidade à sociedade e descrédito às instituições judiciais.

A efetividade medida a partir da celeridade mensura a qualidade da prestação jurisdicional baseado no tempo de duração do processo e repercute no juízo de valor do cidadão, na cultura política, no crédito social sobre a instituição e influencia diversas políticas de gestão que podem reduzir o chamado *Tempo morto*<sup>16</sup> o que reflete diretamente na efetividade do processo, visto que processos que demoram a serem julgados têm mais chances de serem amplamente não efetivos (FERRAZ, 2010), não apresentam resultados práticos, como a devolução dos recursos públicos devido à dilapidação do patrimônio no decorrer do trâmite processual. A demora no julgamento indica que a máquina administrativa judicial encontra-se vulnerável (SMITH, 1923). A demora processual beneficia o culpado, para o corrupto a lentidão de uma ação na qual ele é réu aumentam as chances de impunidade, não necessariamente por uma absolvição e sim pela prescrição. O simples decurso do tempo é um incentivo institucional para a prática da corrupção.

A ausência de resposta institucional em um tempo razoável para garantir a utilidade do processo está atrelada ao que ficou denominado *Crise da Justiça*, que junto com o problema de acesso à justiça, escassez de recursos humanos e financeiros, a morosidade na prestação jurisdicional apresenta-se como um grande problema de gestão administrativa (CARMONA, 2001). TARZIA (2001) aponta que no atual quadro de justiça, a temática da razoável duração do processo é, seguramente, relevante para garantia de um processo justo e a tempestividade

---

<sup>14</sup> Presente no inciso LXXVIII, do art. 5º, da Constituição Federal de 1988, introduzido pela Emenda Constitucional 45, que instituiu uma série de mudanças que ficaram conhecidas como “Reforma do Judiciário”.

<sup>15</sup> Quando os conflitos ficam completamente sem solução, não foram sequer apreciados pelo magistrado.

<sup>16</sup> Mario Chiavario (1984) faz uso da expressão *tempi morti*.

requisito essencial para que o processo seja efetivo. Tal conjuntura não se restringe ao Brasil, e a crise do judiciário atingiu diversos países em desenvolvimento ou com desenvolvimento consolidado (MIRANDA ROSA, 2001), como Itália, Porto Rico, Estado Unidos, Espanha, Quebec, Chile, Inglaterra, Alemanha e Portugal. FIX-FIERRO (2003) demonstra a insatisfação da população com o sistema de justiça em geral e a demora na resposta judicial é indiscutivelmente uma das principais causas dessa insatisfação.

O princípio da razoável duração do processo não está sendo cumprido apesar da sua louvável introdução ao rol de direitos fundamentais (Art.5º da CF/88), não em razão de modificações procedimentais na legislação, mas por ausência de investimentos em gestão administrativa do Poder judiciário como: recursos financeiros e humanos, tecnologia de informação e estratégias, ou seja, um aperfeiçoamento administrativo que diminua o tempo de espera e não resulte em impunidade, o prazo para apreciação de causas de corrupção serve como parâmetro para a aferição dos serviços prestados à população de extrema importância, visto que proporcionalmente à morosidade judicial, há perda do sentido controlador e reparador da justiça, pois transcorrido o tempo razoável para solucionar a questão, qualquer solução será irremediavelmente injusta, por mais justo que seja seu conteúdo (TUCCI, 1997).

Os maiores danos estão para a coletividade, pois compromete a credibilidade das instituições de justiça (SMITH, 1923), instalação de um sentimento coletivo de impunidade e reforço para práticas ilegais em suas diversas demonstrações. O tempo de espera (ZANFERDINI, 2003), tempo morto (CHIAVARO, 1984), ou etapas mortas (TUCCI, 1997), é reflexo da incapacidade administrativa do judiciário processar demandas na mesma proporção em que são distribuídas (FERRAZ, 2010) o que leva a uma *Taxa de Congestionamento* alta pelos tribunais de todo o país. O modelo de nova gestão pública já há o entendimento de que a redução desses indicadores não pode ser atingida por modificações procedimentais, mas por investimento em gestão administrativa visando um conjunto de reformas institucionais, especificamente no controle judicial, que permita maior transparência na atuação do judiciário em apreciar ações anticorrupção (ação de improbidade administrativa e ação civil pública), além de promover integração sistêmica entre diversos órgãos de controle que garantisse maior efetividade no controle da corrupção (FILGUEIRAS e AVRITZER, 2010).

A luz da referida teoria o trabalho apresenta reformas gerenciais na máquina administrativa do judiciário, a partir de uma análise sistêmica entre os órgãos do controle externo judicial da corrupção no âmbito federal, em especial os Tribunais Regionais Federais, a fim de avaliar a efetividades na atuação destes tribunais. O *start* da pesquisa, assim como

ocorre no sistema judicial, será a análise das ações ajuizadas pelo Ministério Público Federal em todo o país, partindo da premissa que o objetivo do estabelecimento de um sistema judicial integrado é fazer com que a corrupção seja uma prática de alto risco e baixo retorno para os agentes públicos. Logo, a aferição da qualidade dos serviços jurisdicionais, especificamente, a mensuração da atuação do judiciário federal em no controle da corrupção perpassa pelo exame da sua efetividade em julgar o tema.

#### **4.1 Metodologia de coleta de dados.**

A partir de dados secundários<sup>17</sup>, o desempenho dos Tribunais Regionais Federais diante das ações oriundas do Ministério Público Federal, através de uma análise quantitativa, procura-se mensurar a performance dos Tribunais Federais no combate à corrupção e contribuir para a pesquisa institucional do Poder Judiciário segundo a lógica da reforma gerencial, utilizando o referencial teórico neo-institucionalista. Deve ressaltar-se que não se pretende esgotar a temática, uma vez que para realizar a pesquisa foi necessário usar uma metodologia experimental e com algumas deficiências referentes aos dados encaminhados ao CNJ pelos Tribunais Regionais Federais (TRFs), infelizmente, fato comum nas pesquisas em se tratando de Poder Judiciário, o que dificulta uma análise matematicamente mais completa.

Na pesquisa foi realizada a coleta de dados a fim de medir a quantidade de ações anticorrupção (Ação de Improbidade Administrativa e Ação Civil Pública) ajuizadas pelo Ministério Público Federal (MPF), o número de ações recebidas e as que estão tramitando (pendentes), analisar a *Taxa de Congestionamento*<sup>18</sup> e as que foram julgadas em 1º grau pelos TRFs da 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª Região no período de 2010 a 2014. Os dados foram coletados do relatório elaborado e disponibilizado pelo CNJ acerca do desempenho dos órgãos do poder judiciário referente às Metas que dizem respeito aos casos de corrupção, nas quais consta o total de ações pendentes de julgamento e as que foram julgadas nos anos referentes. O recorte espacial, ou seja, a escolha pela utilização dos TRFs como objeto de análise ocorreu pelo acesso aos dados das ações ajuizadas pelo MPF, uma vez que foi possível levantar o

---

<sup>17</sup> Os dados analisados foram obtidos do Ministério Público Federal e Conselho Nacional de Justiça.

<sup>18</sup> A “Taxa de Congestionamento” desenvolvida pelo CNJ, e introduzida pela Resolução n. 76/2009. Sendo um indicador importante pois representa a efetividade do tribunal em um período, levando-se em conta o total de casos novos que ingressaram, os casos baixados e o estoque pendente ao final do período. Calculada pela Fórmula:  $1 - (TPJB / TCN + TCP)$ . Onde: TPJB – Total de processos judiciais baixados. TCN – Total de casos novos. TCP – Total de casos presentes. Ou seja, contempla o output, isto é, o quantitativo de processos baixados e um dos inputs, isto é, total de casos novos. No sentido de constatar se há ou não uma apreciação efetiva pelos tribunais.

quantitativo através do *Mapa da Improbidade Administrativa*<sup>19</sup> em virtude de os dados referentes ao judiciário no âmbito federal estarem mais completos nos relatórios do CNJ do que as informações referentes à justiça estadual.

O recorte temporal utilizado refere-se ao período de 2010 a 2014. A coleta de dados iniciou-se no ano de 2010 em razão da divulgação de relatórios pelo CNJ referente às Metas 18/2013 e Meta 04/2014, com dados mais abrangentes com relação aos julgamentos realizados TRFs, e finalizada no ano de 2014, devido ao relatório referente a esse ano base ter sido publicado em 2015, e os dados de 2015 só seriam disponibilizados em 2016.

A construção da metodologia utilizou como referencial a Teoria Sistêmica, cujo modelo aplicado à Ciência Política é o de Easton (1953) que na década de 1950, diante da ausência de uma teoria geral na Ciência Política capaz de analisar dados quantitativos e qualitativos desenvolveu um método próprio, “o propósito de um procedimento de acordo a regras científicas é fazer possível a descoberta de uma teoria generalizável” (EASTON, 1953, p.65-66).

A investigação teórica de Easton envolvia a formulação de uma estrutura geral, uma abordagem de todo o sistema antes que meramente de suas partes, a consciência das influências ambientais sobre o sistema e um reconhecimento das diferenças entre a vida política em equilíbrio e desequilíbrio (CHILCOTE, 1997, p.173).

O caráter universalista da Teoria dos Sistemas desenvolvida por Easton (1953) não prioriza as variáveis internas, mas sim as relações existentes entre o sistema de estudo e os demais sistemas com os quais ele se relaciona a partir de *inputs* (entradas ou demandas) e *outputs* (saídas ou respostas às demandas) que sustentam uma “retroalimentação” (SCHWARTZENBERG, 1979, p. 111-165). Assim, o sistema em estudo são os TRFs, demandados pelo MPF por meio das ações de improbidade administrativa e ações civis públicas recebidas (*inputs*) e a quantidade de ações referente à temática julgada (*outputs*) o que torna possível a análise do desempenho do judiciário federal mesmo diante da carência de dados.

À justiça federal incumbe processar e julgar ações em que a União está envolvida, entidades autárquicas e empresas públicas federais, seja na condição de autor ou réu, além do rol presente no artigo 109 da Constituição Federal de 1988, cujo inciso IV determina ser de competência dos juízes federais, processar e julgar os crimes políticos e infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União, suas entidades autárquicas

---

<sup>19</sup> Dados obtidos por meio do “Mapa da Improbidade Administrativa”, do Ministério Público Federal, disponível no site: <http://aplicativos.pgr.mpf.br/mapas/mpf/improbidade/?UID=1458080405>. Acesso em: 30 de março de 2015.

ou empresas públicas, inclusive as ações de improbidade administrativa e ação civil pública que envolva desvio de recursos federais e dano ao patrimônio.

O judiciário federal divide-se em primeira instância formada pelas seções judiciárias, em segunda instância pelos TRF's e distribuídas em cinco regiões judiciárias que abrangem todo território nacional. Essa distribuição foi implementada pela Constituição Federal de 1988 (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, art. 26, § 6º) na qual cada região abrangem os respectivos estados competentes, e organizam-se da seguinte forma:

1ª REGIÃO: Tribunal Regional da 1ª Região – TRF1, composto por quatorze seções judiciárias, distribuídas nos estados do Acre, Amazonas, Minas Gerais, Pará, Roraima, Rondônia, Tocantins, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Piauí e Distrito Federal;

2ª REGIÃO: Tribunal Federal da 2ª Região – TRF2, composto por duas seções judiciárias, nos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo;

3ª REGIÃO: Tribunal Regional da 3ª Região – TRF3, composto por duas seções judiciárias, presentes nos estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul;

4ª REGIÃO: Tribunal Regional da 4ª Região – TRF4, composto por três seções judiciárias nos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina;

5ª REGIÃO: Tribunal Regional Federal da 5ª Região – TRF5, composto por seis seções judiciárias distribuídas nos estados de Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Ceará e Paraíba.

A divisão territorial da justiça federal é peculiar, difere da divisão politico-administrativa proposta pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 1969 e instituída no Brasil desde 1970, por esse motivo não será utilizado como referência tal distribuição por ser estritamente geográfica, será mantida para fins de análise deste trabalho a divisão institucional dos TRFs facilitando assim a análise comparativa referente ao desempenho de cada tribunal no intuito de estabelecer relações entre efetividade no julgamento das ações anticorrupção, recursos financeiros e humanos de todos os TRF, e o Produto Interno Bruto -PIB da região respectiva, a fim de contribuir para o estudo institucional dos órgãos do Poder Judiciário. A utilização do PIB como variável analítica a fim de verificar o desempenho dos Tribunais consta nos relatórios da série “Justiça em Números” do CNJ, e tem por finalidade comparar o investimento feito pelos tribunais na sua estrutura a partir da soma da receita produzida nos estados integrantes da sua região, com o intuito de constatar se há prioridade no investimento coma justiça.

#### 4.1.1 Ministério Público Federal e as ações anticorrupção

O MPF e a Polícia Federal assumiram um papel de protagonismo em decorrência de diversas transformações endógenas aos órgãos, principalmente, pela ideologia do “voluntarismo político” (ARANTES, 2010, p.23) que modificou sua função, especialmente, no combate à corrupção o que fez com que a instituição galgasse um posto de prestígio perante a sociedade.

Nos últimos 30 anos, o MP passou por um importante processo de transformação e pode ser considerado a maior novidade institucional no Brasil, desde a redemocratização do país nos anos 1980. Atuando na proteção de direitos difusos e coletivos tais como meio ambiente, relações de consumo, patrimônio histórico e cultural, criança e adolescente, idosos, portadores de deficiência, patrimônio público e até controle de políticas públicas, o MP tem se destacado também no combate à corrupção política e, mais recentemente, no combate ao crime organizado. Hoje, o MP conta com mais de 10.000 integrantes e está organizado em todos os 27 estados brasileiros, atuando perante a justiça comum e, no plano federal, perante as justiças especializadas (federal, trabalhista e militar). O Ministério Público brasileiro ampliou sua atuação na esfera cível por meio de três inovações legais/institucionais e motivado por um forte componente ideológico que denomino de “voluntarismo político”. O modelo daí resultante deu origem a uma instituição com independência e grande capacidade discricionária de ação em nome da sociedade. A combinação desses elementos (por um lado, discricionabilidade de ação e “representação” da sociedade, típicos de entes políticos, e por outro, função de *enforcement* das leis) levou-me a chamar o MP brasileiro de “agente político da lei”, com todas as potencialidades e contradições que uma expressão como essa pode conter (ARANTES, 2007, p.23).

Para Hauriou (1990, p. 83) a moralidade no contexto da administração pública não se trata da moral comum, mas da moral jurídica: “conjunto de regras de condutas tiradas da disciplina interior da administração”. As ações movidas pelo MPF por todo país têm repercutido positivamente na imagem do órgão como grande tutor do princípio da moralidade administrativa, princípio previsto constitucionalmente. O MPF utiliza instrumentos pré-processuais, por exemplo, os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) na intenção de se esquivar da morosidade dos tribunais e obstar a impunidade provocada pela lentidão do Poder judiciário.

O agente público deve utilizar as normas jurídicas como parâmetro da moralidade, do que é ilícito ou não, do conveniente ou inconveniente, o que é legal ou ilegal, portanto, os atos administrativos condizentes com a moral administrativa são aqueles que estão de acordo com a lei, não ofendem a moral, as regras sociais da boa fé e a ideia comum de honestidade. A

moralidade é um dos princípios constitucionais da administração pública<sup>20</sup>, assim como a eficiência, impondo ao agente público uma conduta na prática do serviço público que cumpra a exigência de praticar o bem comum. O Princípio da Probidade Administrativa foi desenvolvido pela doutrina jurídica a fim de dar efetividade ao Princípio da Moralidade, ou seja, trazer resultados práticos no combate à improbidade administrativa, tonando-se mais restrito ao aspecto pessoal-funcional da moralidade administrativa (FIGUEIREDO, 1995) enquanto que a moralidade é um princípio mais genérico, sendo aquele uma espécie desse.

Para fins desse trabalho, serão utilizadas as principais ações<sup>21</sup> as quais resultam procedimentos iniciais e que podem impor futuras sanções. O enfretamento faz-se por via da Ação Civil de Improbidade Administrativa (ACIA), prevista na Lei nº 8.429/92, e visa proteger a administração pública através da responsabilização do agente público. E pela Ação Civil Pública (ACP), prevista na Lei nº 7.347/85, em defesa de interesses coletivos e reparação de dano. Tais ações são encaminhadas ao Poder judiciário federal, momento é fundamental o pleno funcionamento do sistema judicial, dando prosseguimento à “triangulação” entre policiais federais, membros do MPF e Juízes Federais. Portanto, a partir da quantidade de ações ajuizadas pelo MPF e por meio dos dados obtidos pelo CNJ no cumprimento das Metas 18/2013 e 04/2014 é possível quantificar o desempenho do Judiciário federal no combate à corrupção.

#### **4.1.1.1 Ação Civil de Improbidade Administrativa (ACIA)**

Prevista na Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992 - Lei da Improbidade administrativa prevê através da Ação da Improbidade Administrativa a aplicação de sanções aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. Sancionada, pelo Presidente Fernando Collor de Melo em 03/06/1992, o qual sofreu impeachment em 29/07/1992, justamente por condutas que violavam a probidade administrativa, a Lei da Improbidade Administrativa corresponde um instrumento legal de responsabilização dos agentes que cometeram atos considerados ímprobos que acarretem enriquecimento ilícito (artigo 9º), que

---

<sup>20</sup> Artigo 37 da Constituição Federal de 1988 elenca os Princípios da administração Pública, são eles: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

<sup>21</sup> Os dados em questão foram extraídos do Sistema Único de Informações do Ministério Público Federal, a partir de Tabelas Processuais Unificadas do Conselho Nacional do Ministério Público, tendo atraso de 1 (um) dia com relação ao seu registro no sistema. As seguintes classes processuais são divulgadas: classes Ação Civil de Improbidade Administrativa e Ação Civil Pública que trate do assunto Improbidade Administrativa, autuadas na Justiça Federal nos últimos 5 anos e que tenham tramitado no MPF. Retirado de: <http://aplicativos.pgr.mpf.mp.br/mapas/mpf/improbidade/?UID=1458600077>. Acesso em: 30 de Março de 2015.

causem prejuízo ao erário (artigo 10º) e que atentem contra os princípios da administração (artigo 11º), por meio de penas como a suspensão dos direitos políticos, aplicação de multas, impedimento de contratar com entes públicos e a responsabilidade civil através da Ação Civil Pública, levando em conta a extensão do dano causado, bem como o proveito patrimonial obtido por meio da ação corrupta do agente.

Apesar de ter sido instituída como “ação civil”, a doutrina jurídica é majoritária ao afirmar que a ação tem um “forte conteúdo penal, com incontestáveis aspectos políticos” (WALD e MENDES, 1998), até mesmo pelo fato de inúmeros ilícitos previstos da Lei de improbidade coincidirem com ilícitos penais, que pelo Artigo 90 da Lei nº 8.429/92 corresponde aos crimes praticados contra a Administração Pública previstos no Código Penal Brasileiro, especialmente o crime de Peculato<sup>22</sup>, crime de Concussão<sup>23</sup> e de Corrupção passiva<sup>24</sup>, porém com o efeito da condenação mais grave.

Em razão de o Ministério Público deter a legitimidade para o ajuizamento da ação<sup>25</sup>, a Lei de Improbidade Administrativa tem sido um mecanismo legal amplamente utilizado pelo órgão ministerial nas esferas estadual e federal no combate à corrupção, uma vez que não há limites para a atuação do Ministério Público, sendo uma via que não só pretende responsabilizar o agente público corrupto, mas imputar custos para a sua reputação. A Lei de Improbidade Administrativa amplia significativamente a atuação do Ministério Público, consolidando-o como órgão de *Accountability* horizontal do sistema político nacional a partir de um caminho mais célere no enfrentamento da corrupção (ARANTES, 2010), fundamental para análise do desempenho do judiciário federal, pois, conforme a metodologia a partir da teoria sistêmica, o montante de Ações de Improbidade Administrativa ajuizadas pelo Ministério Público Federal, juntamente com as Ações civis públicas recebidas, correspondem aos *inputs* (entradas), ou seja, quanto os Tribunais Regionais Federais estão sendo demandados e como têm respondido (*outpus*) quantitativamente no controle da corrupção.

---

<sup>22</sup> Previsto no Art.312, do Cód.Pen. Brasileiro: “Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio: Pena - reclusão, de dois a doze anos, e multa. § 1º - Aplica-se a mesma pena, se o funcionário público, embora não tendo a posse do dinheiro, valor ou bem, o subtrai, ou concorre para que seja subtraído, em proveito próprio ou alheio, valendo-se de facilidade que lhe proporciona a qualidade de funcionário.

<sup>23</sup> Art.316: Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida: Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa.

<sup>24</sup> Art.317: Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

<sup>25</sup> Art. 17 da Lei nº 8.429/92: “[...] será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada”.

#### **4.1.1.2 Ação Civil Pública (ACP)**

Diferente da Ação de Improbidade Administrativa, a Ação Civil Pública é prevista pela Lei nº 7.347, de 24 de Julho de 1985, a fim de resguardar o interesse público e responsabilizar os agentes que causam danos ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e outros. Para a Ação Civil Pública, conforme Herman Benjamin (1995, p.70), o interesse público corresponde:

A unanimidade social, pois, que dá ao interesse público uma de suas mais marcantes características; a sua rejeição à ideia de contra-princípios ou contra-interesses, tão comuns no campo dos outros interesses tipicamente supraindividuais (difusos e coletivos stricto sensu). [...] Nesse sentido moderno e macro que se pretende agregar ao tema e sem que isso signifique excluir a intervenção judicial, pode-se dizer que o campo idela de conformação, manifestação e implementação do interesse público é o universo de políticas públicas. Protegê-lo não depende, fatalmente, da organização de seus titulares, já que, presume-se, os formuladores de políticas públicas estão conscientes da sua importância; aliás, toda a atividade legislativa, administrativa e judicial orienta-se e legitima-se pela pregação da defesa do interesse público.

Assim como ocorre na Ação da Improbidade Administrativa, a legitimidade para propositura da Ação Civil Pública é do Ministério Público, e reparação do dano causado ao patrimônio público e social, este considerado interesse público. Por esse motivo incluímos o quantitativo dessas ações que foram movidas pelo Ministério Público Federal, pois assim como a Ação de Improbidade Administrativa, a Ação Civil Pública com o objetivo de responsabilizar o agente público civilmente, obrigando-o a ressarcir o dano decorrente do ato ilícito, consiste em outro fundamental mecanismo de controle da corrupção.

#### **4.2 Resultados: análise sobre a atuação dos tribunais regionais federais nas ações de corrupção**

Este último tópico analisará o desempenho dos TRFs no período de 2010 a 2014 no combate à corrupção a partir dos dados disponibilizados pelo MPF e CNJ. Medir a atuação do judiciário no combate à corrupção implica em medir a probabilidade de punição, ou seja, reunir o resultado dos julgamentos das ações de corrupção em um determinado espaço temporal. Outro agravante é a assimetria de informação, visto que os agentes envolvidos nos casos de corrupção praticam os atos ilegais sem que estes sejam descobertos, portanto, qualquer análise sobre a corrupção burocrática será baseado em percepção (ALENCAR e GICO Jr, 2011), por essa razão as pesquisas recentes (WOODRUF, 2006; KAYFMAN, KRAAY e MASTRUZZI, 2006; LAMBSDORFF, 2006), tiveram como base estimativas de

corrupção a partir de percepções subjetivas. A crítica a esse modelo investigativo está no fato de percepções sofrerem influências históricas e culturais e por não incentivar a divulgação de dados quantitativos pelas instituições, o que desencoraja a transparência dos órgãos públicos. A presente pesquisa se propõe a contribuir para os estudos a respeito da mensuração do desempenho do poder judiciário na apreciação dos casos de corrupção, a partir do quantitativo de ações envolvendo casos de corrupção durante um período de tempo e não necessariamente uma análise sobre a punição decorrente das ações.

A avaliação qualitativamente da produtividade do Poder Judiciário é resultado de variáveis sociais, econômicas, ideológicas, culturais, políticas complexas. As pesquisas nas diversas áreas do conhecimento têm buscado em indicadores quantitativos base para medir o desempenho da função jurisdicional (GOMES e GUIMARÃES, 2013), no entanto, a metodologia tem sido diversa ao desenvolver esses modelos de avaliação de desempenho referente ao setor público, tais pesquisas ainda são incipientes e utilizam diversas dimensões de desempenho, neste trabalho será utilizado a efetividade como dimensão do desempenho uma vez que abrange a eficiência (relacionada a produtividade e quantidade de processos julgados) além do impacto da atuação jurisdicional na sociedade (variável independente) e como variável dependente, estão as ações relacionadas aos casos de corrupção (Ação Civil de Improbidade Administrativa e a Ação Civil Pública), posteriormente serão utilizadas relações entre variáveis individuais referente a recursos financeiros e humanos, PIB, Taxa de Congestionamento e a relação dessas variáveis com desempenho dos TRFs.

Do ano de 2010 a 2014 levantou-se o quantitativo de ações advindas do MPF, somando ACIA e ACP, através do aplicativo *Mapa da Improbidade* totalizando 8.834 (oito mil oitocentos e trinta e quatro) de ações recebidas nos cinco TRFs, sendo julgadas definitivamente nesse período o total de 7.403 (sete mil quatrocentos e três), tais resultados demonstram que o órgão ministerial tem sido mais atuante nos casos de corrupção. Realizou-se uma análise comparativa entre os TRFs levantando dados a partir do relatório *Justiça em Números*, elaborado anualmente e disponibilizado para consulta pública pelo CNJ onde foram obtidos informações quantitativas referentes aos recursos financeiros, a relação desses com o PIB e análise da produtividade dos servidores e magistrados através de diversos índices, sendo o mais relevante o *Índice de Atendimento à Demanda* e a *Taxa de Congestionamento*. Tais dados foram relevantes para realização de uma análise institucional individualizada dos TRFs, relacionar quais os impactos dos recursos humanos e financeiros no desempenho dos tribunais federais nos julgamentos das ações anticorrupção.

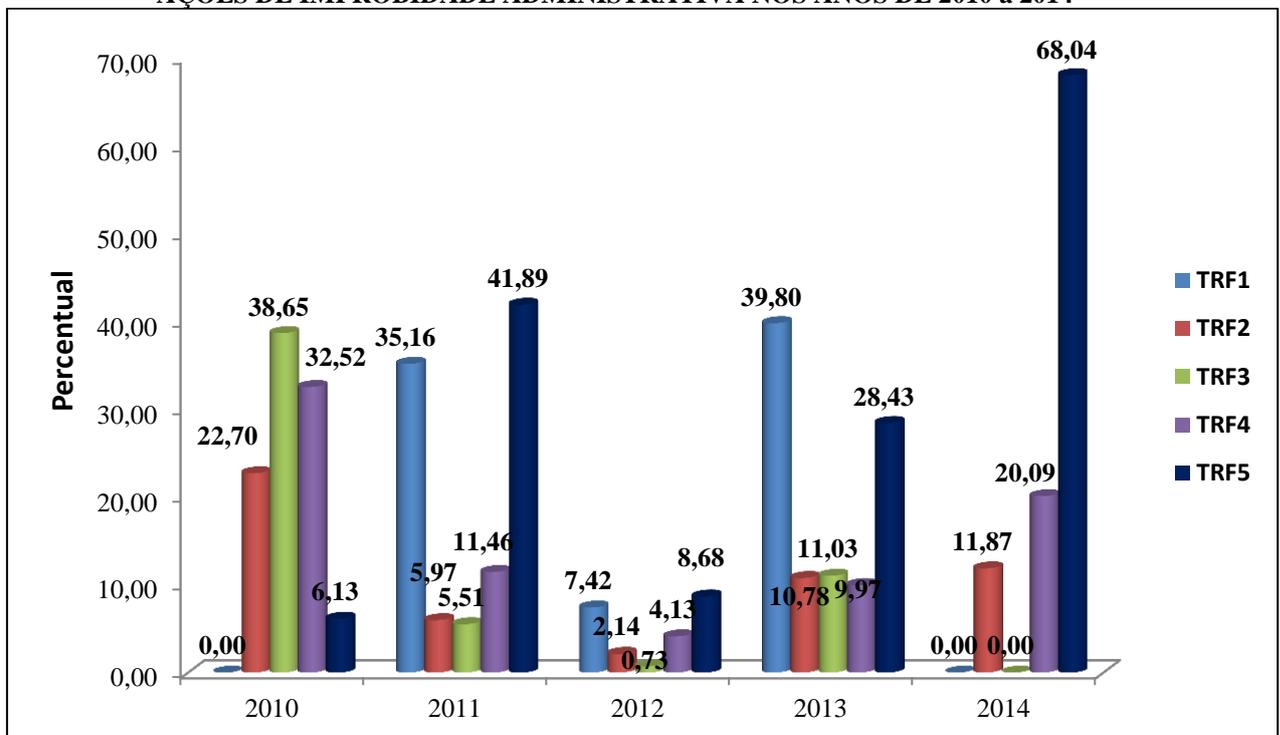
A análise da tabela 1 e gráfico 1 possibilita comparar a atuação dos TRFs ao julgar definitivamente as ações de improbidade administrativa nos anos de 2011 a 2013. O TRF3 não disponibilizou dados referentes às ações julgadas no ano de 2014 e o TRF1 os dados referentes aos anos de 2010 e 2014. No gráfico 1 observa-se que o maior percentual de julgamentos definitivos de ações de improbidade administrativa ocorreu no TRF5 no ano de 2014. Em 2013, ano da implementação da Meta 18, pode-se observar um aumento no percentual de julgamentos em todos os TRFs se comparado a 2012, com destaque para o TRF1 que nesse ano superou os demais no julgamento das ações.

**Tabela 1 - AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA JULGADAS DEFINITIVAMENTE PELOS TRFs NOS ANOS DE 2013 a 2014**

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL	2010	2011	2012	2013	2014
TRF1	0,00	35,16	7,42	39,80	0,00
TRF2	22,70	5,97	2,14	10,78	11,87
TRF3	38,65	5,51	0,73	11,03	0,00
TRF4	32,52	11,46	4,13	9,97	20,09
TRF5	6,13	41,89	8,68	28,43	68,04

Fonte: Relatório “Justiça em números” do CNJ.  
Elaborado pela autora (2015)

**Gráfico 1 - COMPARAÇÃO ENTRE DOS TRFs REFERENTE AO JULGAMENTO DEFINITIVO DE AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NOS ANOS DE 2010 a 2014**



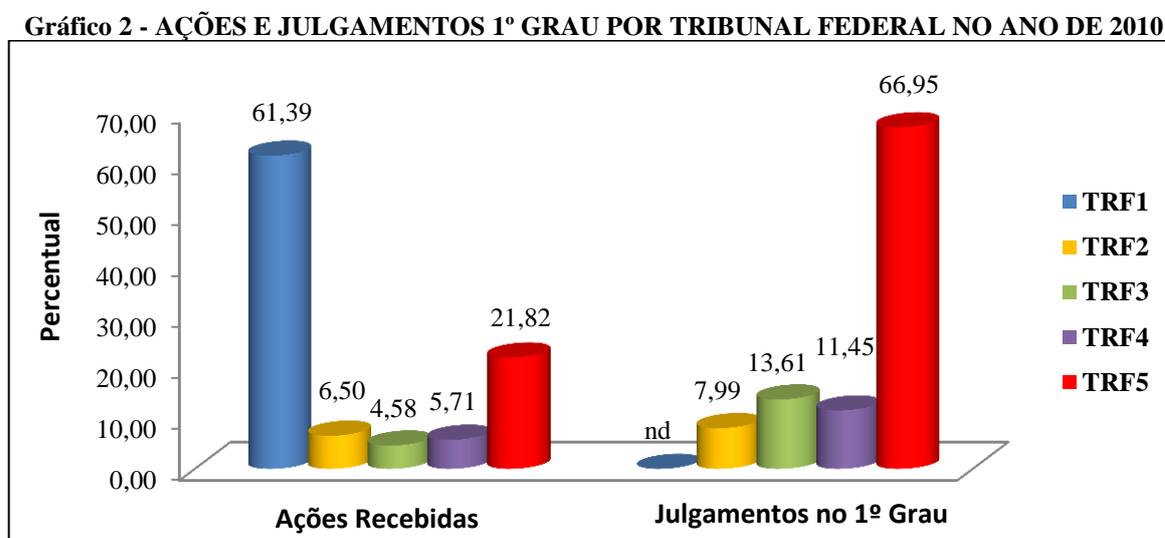
Fonte: Relatório “Justiça em números” do CNJ.  
Elaborado pela autora (2015)

No ano de 2010 os TRFs receberam um total de 1769 ações (Ação Civil pública e Ação Civil por ato de Improbidade Administrativa). O Tribunal mais demandado foi o TRF1 (1086 ações recebidas - 61,39%) (Tabela 2), em virtude de sua abrangência territorial de sua atuação, porem não foi possível tirar conclusões de desempenho, visto que os dados referentes às ações julgadas não foram disponibilizados pelo Tribunal. O TRF5, o qual abrange a maioria dos estados do nordeste do Brasil, foi o segundo mais demandado (21,82%) e o que julgou mais ações nesse ano (66,95%) (Gráfico 2).

**Tabela 2 - AÇÕES E JULGAMENTOS 1º GRAU POR TRIBUNAL FEDERAL NO ANO DE 2010**

TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAIS	AÇÕES RECEBIDAS	JULGAMENTOS NO 1º GRAU
<b>TRF1</b>	61,39	nd
<b>TRF2</b>	6,50	7,99
<b>TRF3</b>	4,58	13,61
<b>TRF4</b>	5,71	11,45
<b>TRF5</b>	21,82	66,95

Fonte: Aplicativo “Mapa da Improbidade” do MPF e Relatório “Justiça em números” do CNJ.  
Elaborado pela autora (2015)



Fonte: Aplicativo “Mapa da Improbidade” do MPF e Relatório “Justiça em números” do CNJ.  
Elaborado pela autora (2015)

No ano de 2011 a análise comparativa entre todos os tribunais teve quantitativo de julgamentos expressivo, 1707 ações ajuizadas pelo MPF e recebidas pelos TRFs. A atuação do MPF foi mais significativa no TRF1, pois foi ajuizado 1098 ações (64,32%) (Tabela 3) e julgou pouco mais que a metade de ações referentes aos casos de corrupção (35,16%). Com relação ao TRF5, o percentual de julgamentos (41,89%) superou as ações ajuizadas (18,63%)

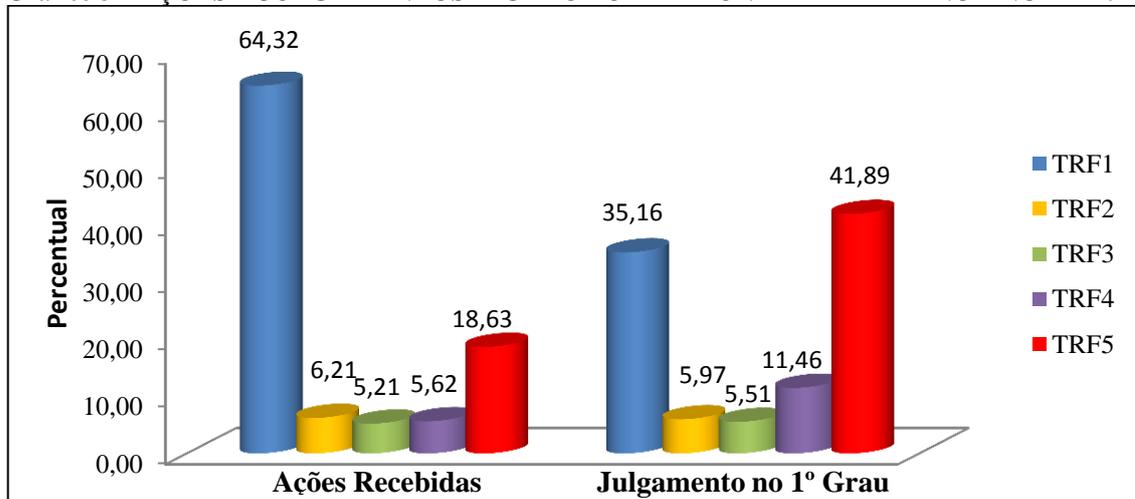
(Gráfico 3), pois em 2011 esse tribunal julgou ações dos anos anteriores, diminuindo seu o acervo processual referente a essa matéria.

**Tabela 3 - AÇÕES E JULGAMENTOS 1º GRAU POR TRIBUNAL FEDERAL NO ANO DE 2011**

TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAIS	AÇÕES RECEBIDAS	JULGAMENTOS NO 1º GRAU
<b>TRF1</b>	64,32	35,16
<b>TRF2</b>	6,21	5,97
<b>TRF3</b>	5,21	5,51
<b>TRF4</b>	5,62	11,46
<b>TRF5</b>	18,63	41,89

Fonte: Aplicativo “Mapa da Improbidade” do MPF e Relatório “Justiça em números” do CNJ.  
Elaborado pela autora (2015).

**Gráfico 3 - AÇÕES E JULGAMENTOS 1º GRAU POR TRIBUNAL FEDERAL NO ANO DE 2011**



Fonte: Aplicativo “Mapa da Improbidade” do MPF e Relatório “Justiça em números” do CNJ.  
Elaborado pela autora (2015)

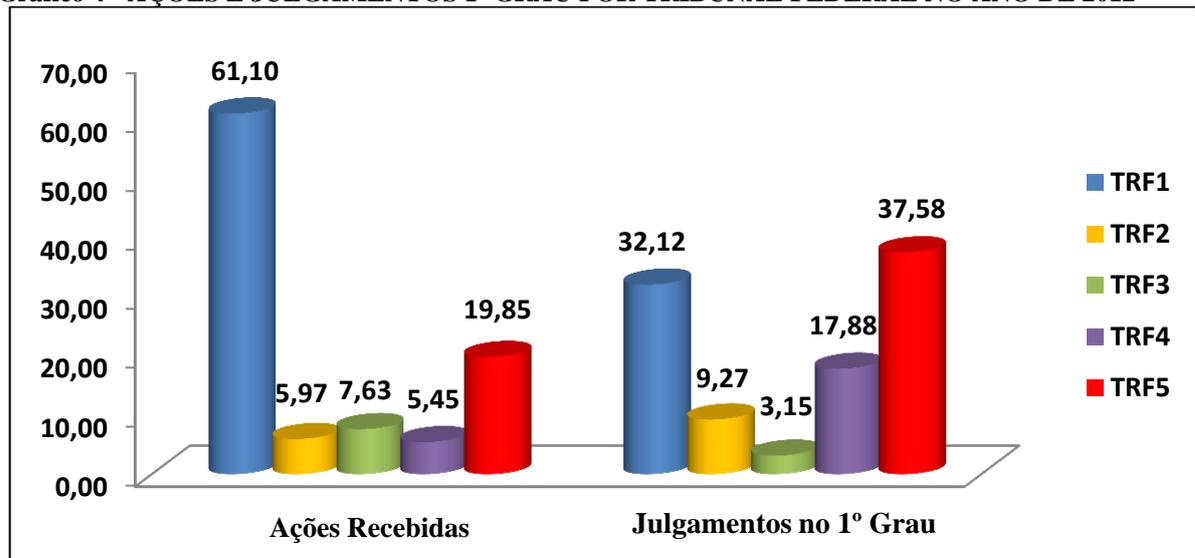
Em 2012, no geral, o desempenho dos TRFs em julgar as ações anticorrupção foi pior do que os outros anos (597 julgamentos). Destaca-se o TRF3 teve uma queda significativa desde o ano de 2010, apresentando o percentual 3,15% (Tabela 4) de ações julgadas. Já o TRF5 mantém-se bem acima dos demais, com porcentagem 37,58% de ações julgadas (227 julgamentos) (Gráfico 4).

**Tabela 4 - AÇÕES E JULGAMENTOS 1º GRAU POR TRIBUNAL FEDERAL NO ANO DE 2012**

TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAIS	AÇÕES RECEBIDAS	JULGAMENTOS NO 1º GRAU
<b>TRF1</b>	61,10	32,12
<b>TRF2</b>	5,97	9,27
<b>TRF3</b>	7,63	3,15
<b>TRF4</b>	5,45	17,88
<b>TRF5</b>	19,85	37,58

Fonte: Aplicativo “Mapa da Improbidade” do MPF e Relatório “Justiça em números” do CNJ.  
Elaborado pela autora (2015)

Gráfico 4 - AÇÕES E JULGAMENTOS 1º GRAU POR TRIBUNAL FEDERAL NO ANO DE 2012



Fonte: Aplicativo “Mapa da Improbidade” do MPF e Relatório “Justiça em números” do CNJ.  
Elaborado pela autora (2015)

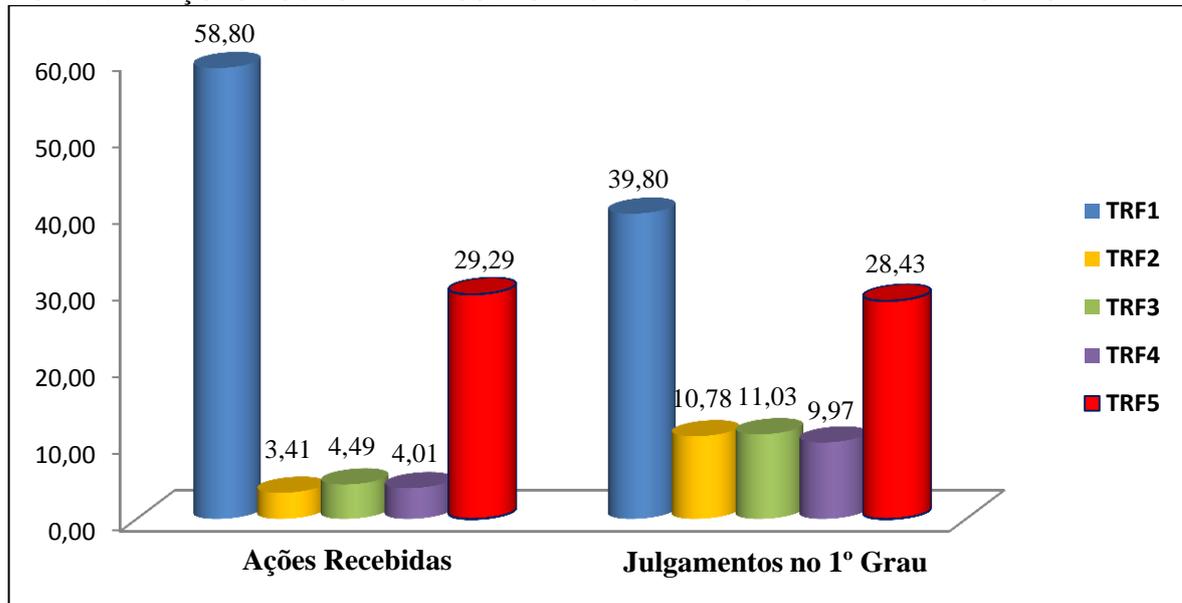
Em 2013 foi observado um aumento no número de julgamentos definitivos em todos os TRFs em relação ao ano anterior (2012) (Gráfico 1). Esse resultado ocorreu em razão da implementação da Meta 18 do CNJ estipulada no ano de 2013 com o objetivo de diminuir o acervo de processos contra a administração pública e de improbidade administrativa no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), Justiça Federal e Justiça Estadual, estipulado um controle sobre o alcance da meta pelo próprio CNJ através de grupos de trabalho com visitas periódicas aos tribunais. Como resultado dessa intensificação no monitoramento do cumprimento da Meta, sobretudo nas regiões com resultados pouco significativos quando comparada às demais.

O TRF4 mesmo apresentando melhoria no desempenho junto com os demais Tribunais, ao julgar as ações ajuizadas pelo MPF, teve o menor quantidade de julgamentos (235) correspondendo a 9,97% (Tabela 5). O TRF5, em 2013, teve 29,29% de ações recebidas e 28,43 % de julgamentos (Gráfico 5), distinguindo esse Tribunal como o mais equilibrado no *continuum* processual sob a perspectiva da teoria sistêmica (EASTON, 1985), pois não há grande discrepância entre ações recebidas (*inputs*) e os julgamentos (*outputs*).

**Tabela 5 - AÇÕES E JULGAMENTOS 1º GRAU POR TRIBUNAL FEDERAL NO ANO DE 2013**

<b>TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAIS</b>	<b>AÇÕES RECEBIDAS</b>	<b>JULGAMENTOS NO 1º GRAU</b>
<b>TRF1</b>	58,80	39,80
<b>TRF2</b>	3,41	10,78
<b>TRF3</b>	4,49	11,03
<b>TRF4</b>	4,01	9,97
<b>TRF5</b>	29,29	28,43

Fonte: Aplicativo “Mapa da Improbidade” do MPF e Relatório “Justiça em números” do CNJ.  
Elaborado pela autora (2015)

**Gráfico 5 - AÇÕES E JULGAMENTOS 1º GRAU POR TRIBUNAL FEDERAL NO ANO DE 2013**

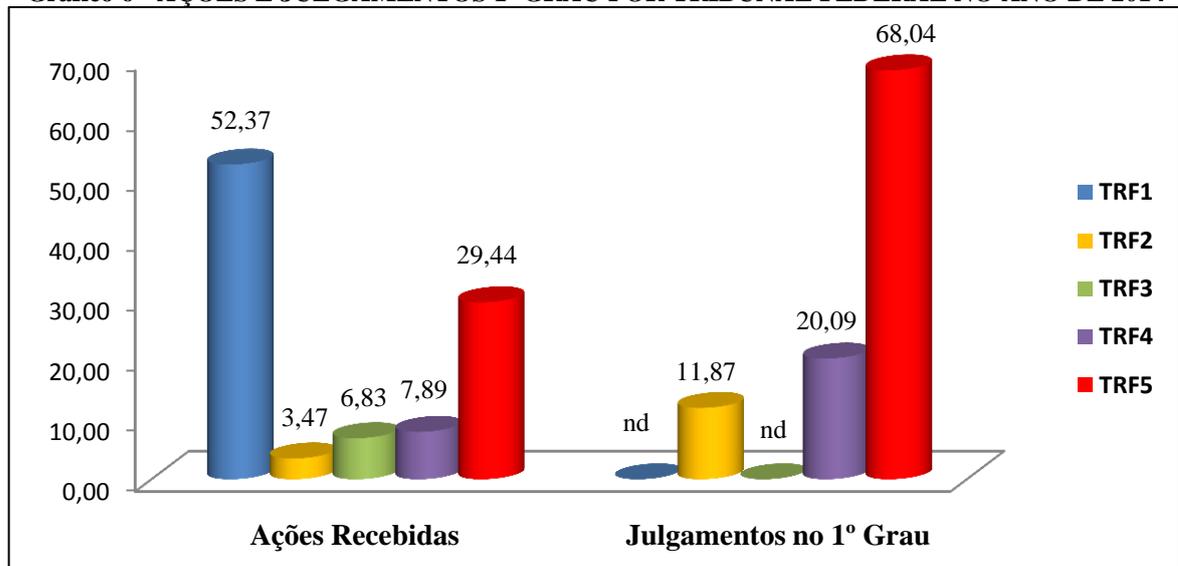
Fonte: Aplicativo “Mapa da Improbidade” do MPF e Relatório “Justiça em números” do CNJ.  
Elaborado pela autora (2015).

Em virtude da necessidade de dar seguimento aos planos de Metas do CNJ, especialmente a referente aos casos de corrupção, garantir maior eficiência na apreciação judicial e dar uma resposta efetiva à sociedade, a Meta 18 de 2013 foi transformada em Meta 04 de 2014, no VII Encontro Nacional do Judiciário ocorrido na cidade de Belém/PA, onde houve a aprovação das metas nacionais e o estabelecimento dos macrodesafios do poder Judiciário para o período de 2015 a 2020. No evento foi decidida a intensificação do controle sobre os julgamentos referentes aos casos de corrupção através da Meta 04/2014. Ao analisar os dados referentes ao ano de 2014, apesar da deficiência com relação ao TR1 e TRF3, com a implementação da Meta 04/2014 é possível concluir um aumento no desempenho dos demais tribunais regionais federais. O TRF1, com 498 das ações recebidas (52,37%), destacou-se entre os demais Tribunais (Gráfico 6). O TRF3 e TRF1 não disponibilizam dados referentes ao quantitativo de sentenças em 1ª instância (Tabela 6).

<b>TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAIS</b>	<b>AÇÕES RECEBIDAS</b>	<b>JULGAMENTOS NO 1º GRAU</b>
<b>TRF1</b>	52,37	nd
<b>TRF2</b>	3,47	11,87
<b>TRF3</b>	6,83	nd <sup>26</sup>
<b>TRF4</b>	7,89	20,09
<b>TRF5</b>	29,44	68,04

Fonte: Aplicativo “Mapa da Improbidade” do MPF e Relatório “Justiça em números” do CNJ.  
Elaborado pela autora (2015)

**Gráfico 6 - AÇÕES E JULGAMENTOS 1º GRAU POR TRIBUNAL FEDERAL NO ANO DE 2014**



Fonte: Aplicativo “Mapa da Improbidade” do MPF e Relatório “Justiça em números” do CNJ.  
Elaborado pela autora (2015).

Após a análise dos dados é possível concluir que dentre os Tribunais Regionais Federais, o da 5ª Região apresentou melhor desempenho em julgar as ações ajuizadas pelo MPF. No ano de 2014 o TRF5 apresentou o maior número de Casos novos por magistrado, maior número de processos baixados por magistrado (3.511) (Gráfico 7) e por servidores (200) (Tabela 7). Os índices de produtividade do TRF5 superam os apresentados pelos demais tribunais, no referido ano. Tendo o maior índice de atendimento à demanda (142%) (Tabela 8) e a menor Taxa de Congestionamento (44%) (Gráfico 8):

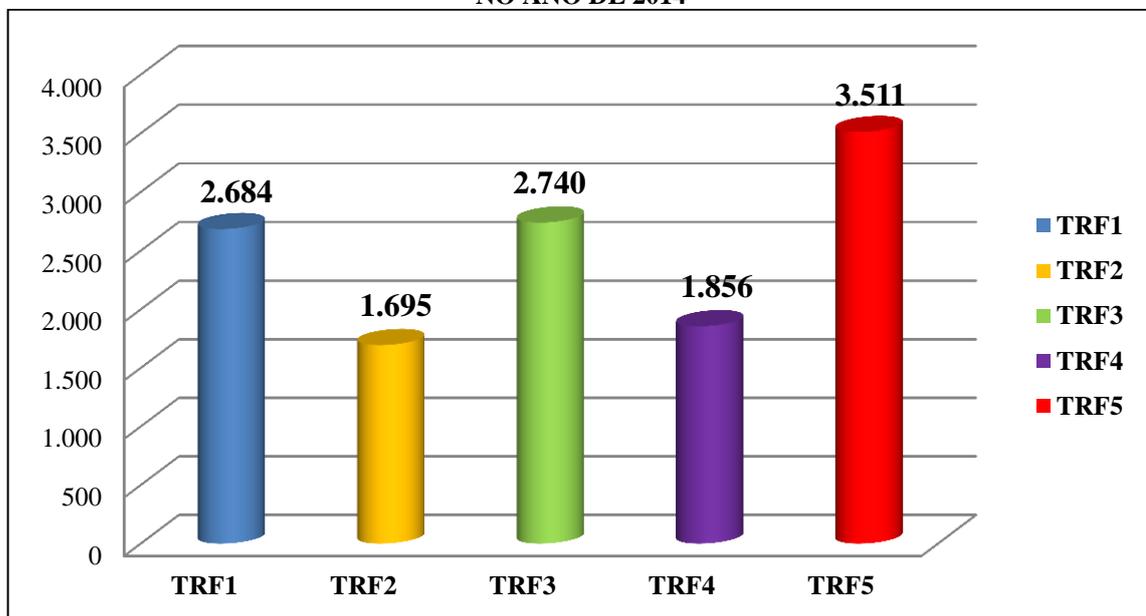
<sup>26</sup> ‘nd’ (não disponível): significa que o dado não está disponível.

**Tabela 7 - INDICADORES POR MAGISTRADO E SERVIDORES NOS TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAIS NO ANO DE 2014**

<b>TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL</b>	<b>Casos Novos por Magistrado</b>	<b>Carga de Trabalho por Magistrado</b>	<b>Processos Baixados por Magistrado</b>	<b>Processos Baixados por Servidor</b>
<b>TRF1</b>	2.370	8.758	2.684	168
<b>TRF2</b>	1.275	5.692	1.695	135
<b>TRF3</b>	2.145	10.279	2.740	179
<b>TRF4</b>	2.017	6.442	1.856	164
<b>TRF5</b>	2.458	6.733	3.511	200

Fonte: Aplicativo “Mapa da Improbidade” do MPF e Relatório “Justiça em números” do CNJ.  
Elaborado pela autora (2015)

**Gráfico 7 - PROCESSOS BAIXADOS POR MAGISTRADO POR TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL NO ANO DE 2014**



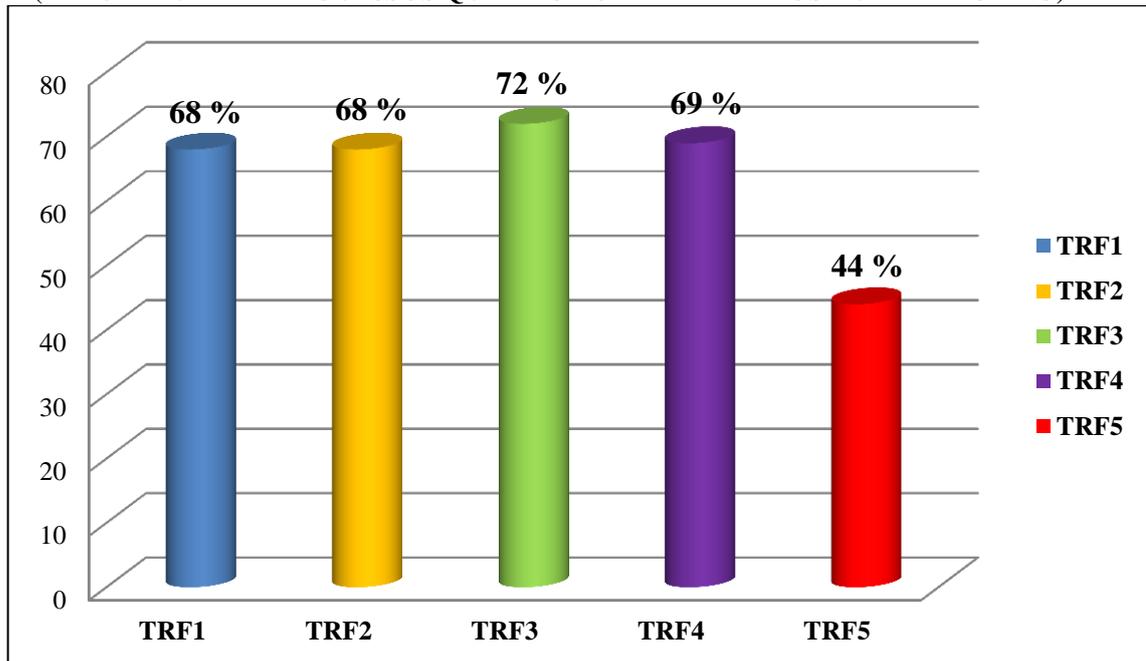
Fonte: Aplicativo “Mapa da Improbidade” do MPF e Relatório “Justiça em números” do CNJ.  
Elaborado pela autora (2015).

**Tabela 8 - ÍNDICE DE PRODUTIVIDADE NOS TRIBUNAIS FEDERAIS NO ANO DE 2014**

<b>TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL</b>	<b>Índice de Atendimento à Demanda (%)</b>	<b>Taxa de Congestionamento (%)</b>	<b>Percentual de Casos Novos Eletrônicos (%)</b>
TRF1	113	68	59
TRF2	117	68	78
TRF3	114	72	41
TRF4	90	69	95
TRF5	142	44	85

Fonte: Aplicativo “Mapa da Improbidade” do MPF e Relatório “Justiça em números” do CNJ.  
Elaborado pela autora (2015).

**Gráfico 8 - TAXA DE CONGESTIONAMENTO POR TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL NO ANO DE 2014 (PERCENTUAL DE PROCESSOS QUE NÃO FORAM BAIXADOS DURANTE O ANO)**



Fonte: Aplicativo “Mapa da Improbidade” do MPF e Relatório “Justiça em números” do CNJ. Elaborado pela autora (2015).

Para explicar os bons resultados apresentados pelo TRF5 em relação a efetividade no julgamento das ações e índices de produtividade foi realizada uma análise institucional sobre os recursos financeiros, humanos, despesa total do tribunal e o percentual de gastos totais dos tribunais em relação ao PIB da respectiva região.

No tocante às despesas da justiça em relação ao respectivo PIB, o TRF5 possui a menor despesa da Justiça tanto no ano de 2010 (Tabela 9) quanto em 2014 (Tabela 10).

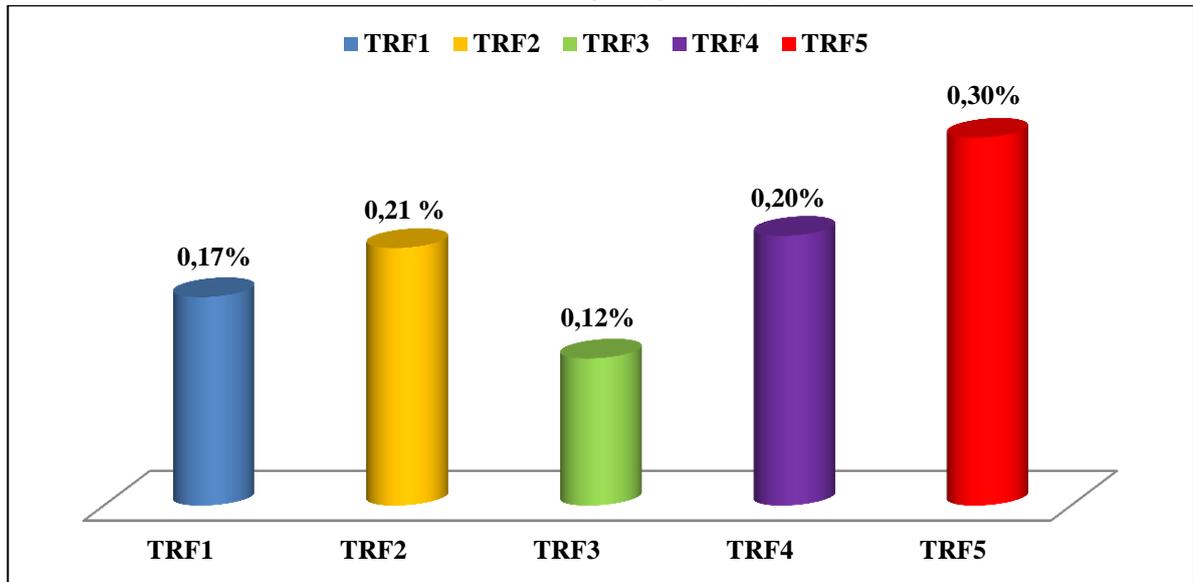
O TRF5 concentra o menor PIB agregado, porém, em relação a despesa total da justiça é o que apresenta o maior percentual, portanto, foi o que mais investiu no aperfeiçoamento do aparato judiciário em 2010 (Gráfico 9) e em 2014 (Gráfico 10).

**Tabela 9 - DESPESA TOTAL DA JUSTIÇA EM RELAÇÃO AO PIB POR TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL NO ANO DE 2010**

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL	Despesa Total do Tribunal (R\$)	Produto Interno Bruto – PIB da região (R\$)	Despesa Total da Justiça em relação ao PIB (%)
<b>TRF1</b>	1.823.200.889	1.042.239.223.224	0,17
<b>TRF2</b>	1.069.085.424	500.666.272.521	0,21
<b>TRF3</b>	1.479.216.731	1.255.944.416.289	0,12
<b>TRF4</b>	1.309.246.142	608.544.279.329	0,22
<b>TRF5</b>	806.591.303	267.569.808.637	0,30

Fonte: Aplicativo “Mapa da Improbidade” do MPF e Relatório “Justiça em números” do CNJ. Elaborado pela autora (2015)

**Gráfico 9 - DESPESA TOTAL DA JUSTIÇA EM RELAÇÃO AO PIB POR TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL NO ANO DE 2010**



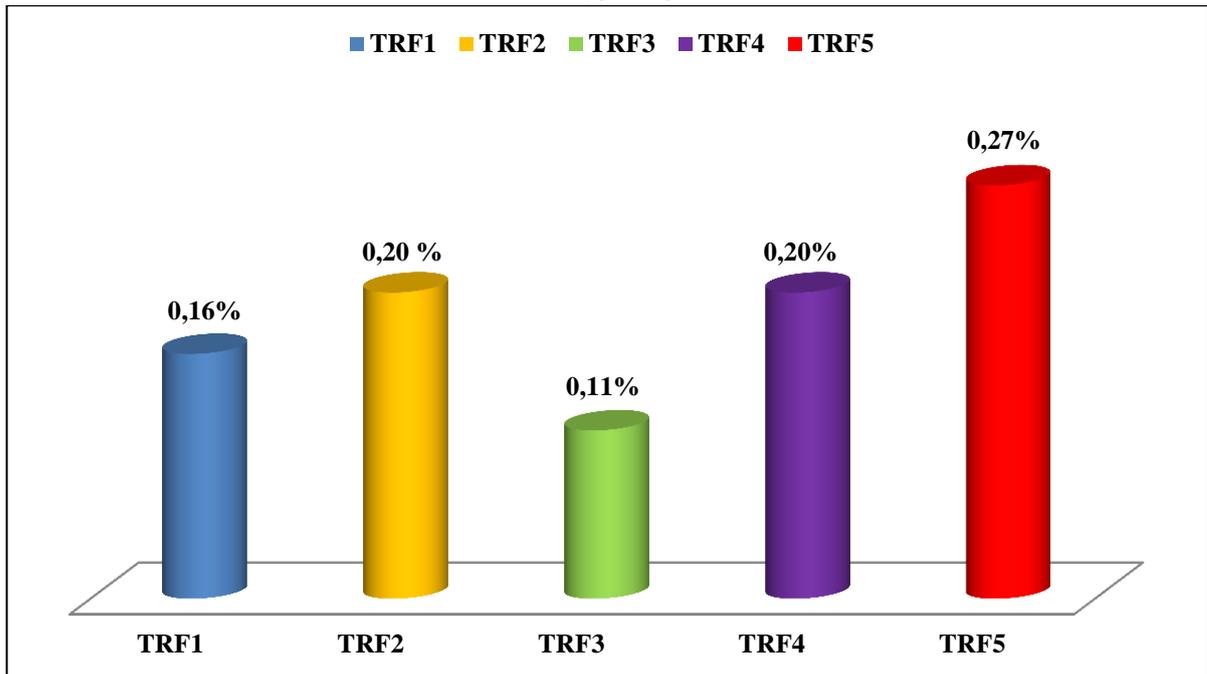
Fonte: Aplicativo “Mapa da Improbidade” do MPF e Relatório “Justiça em números” do CNJ.  
Elaborado pela autora (2015)

**Tabela 10 - DESPESA TOTAL DA JUSTIÇA EM RELAÇÃO AO PIB POR TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL NO ANO DE 2014**

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL	Despesa Total do Tribunal (R\$)	Produto Interno Bruto – PIB da região (R\$)	Despesa Total da Justiça em relação ao PIB (%)
<b>TRF1</b>	2.218.721.985	1.177.422.409.394	0,16
<b>TRF2</b>	1.276.015.252	537.976.033.955	0,20
<b>TRF3</b>	1.769.621.752	1.433.338.976.269	0,11
<b>TRF4</b>	1.531.860.823	685.081.250.297	0,20
<b>TRF5</b>	986.438.231	309.194.330.085	0,27

Fonte: Aplicativo “Mapa da Improbidade” do MPF e Relatório “Justiça em números” do CNJ.  
Elaborado pela autora (2015).

**Gráfico 10 - DESPESA TOTAL DA JUSTIÇA EM RELAÇÃO AO PIB POR TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL NO ANO DE 2010**



Fonte: Aplicativo “Mapa da Improbidade” do MPF e Relatório “Justiça em números” do CNJ. Elaborado pela autora (2015).

Diante dos dados verifica-se que há uma racionalização na gestão do TRF5 nos anos analisados, sobretudo no ano de 2014, período em que o Tribunal potencializou a receita e otimizou os gastos, visto que foi o Tribunal com maior despesa com a justiça em relação ao PIB. Em 2014 a região respectiva a esse tribunal apresenta 13% de todo o gasto da Justiça Federal e o PIB representa 8% do restante da justiça<sup>27</sup>. Portanto, o TRF5 foi o Tribunal com melhores índices de produtividade geral e melhor desempenho no julgamento dos processos referentes à corrupção administrativa, demonstrando que é possível aplicar conceitos referentes à gestão administrativa baseados no Princípio Constitucional da Eficiência, ou seja, com menos recursos obter melhor resultados a partir de métodos, da racionalização na aplicação dos meios disponíveis (Chiavenato, 1994, p. 70), e buscando o ideal burocrático teorizado por Weber (2002), para que ao fim da ação administrativa os órgãos sejam efetivos. Neste momento final da pesquisa, vale relembrar a importância do conceito de efetividade na ação pública:

Efetividade: é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a

<sup>27</sup> Relatório “Justiça em Números” de 2014 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, disponível em: <http://www.cnj.jus.br/>.

implementação das políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a idéia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito (Torres, 2004, p. 175).

É imperioso que haja racionalização na gestão pública judicial, a fim de coibir interferências, garantir a impessoalidade, e responder aos anseios dos jurisdicionados e de toda a sociedade a partir de resultados práticos, não somente porque uma meta foi atingida (eficácia), mas pela repercussão social positiva, um bom desempenho na quantidade de julgamentos dos processos envolvendo casos de corrupção influencia positivamente na percepção social sobre o poder judiciário, pois supre a necessidade de respostas e contribui para o fortalecimento da legitimidade da instituição judicial.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto político-social permeado por escândalos de corrupção fez do tema protagonista em diversos estudos nas mais variadas áreas do conhecimento, especialmente por envolver instituições basilares do estado. Um sentimento de impunidade permeia a sociedade brasileira que se depara com a desproporcionalidade do controle da corrupção nas instituições, se por um lado a Polícia Federal e o MPF são vistos como os órgãos atuantes no enfrentamento do problema, o Poder judiciário tem sido visto pela população com descrédito devido à morosidade na apreciação dos processos envolvendo casos de corrupção. Para responder: “Os Tribunais Regionais Federais (TRFs) apresentam respostas efetivas às ações anticorrupção ajuizadas pelo Ministério Público Federal (MPF)?” Foi realizada uma análise quantitativa do desempenho dos TRFs em julgar as ações anticorrupção ajuizadas pelo MPF.

Constata-se que no período analisado, de 2010 a 2014, os TRFs são efetivos ao julgar as ações de improbidade administrativa e ações civis públicas ajuizadas pelo MPF. Em 2010, com exceção do TRF1 que não disponibilizou dados referentes aos julgamentos em 1º Grau, todos os demais TRFs apresentaram um percentual de julgamento maior do que o percentual de ações ajuizadas. Em 2011, o TRF1 e o TRF2 não foram efetivos visto que o percentual de ações ajuizadas foi maior que o percentual de julgamentos. No ano de 2012 o TRF1 permaneceu com o percentual de julgamentos abaixo do percentual de ações ajuizadas, assim como o TRF3. Em 2013, o TRF2, TRF3 e TRF4 apresentaram maior percentual de julgamentos, o TRF1 permaneceu com maior índice de ações ajuizadas e o menor de julgamentos e o TRF5 apresentou um equilíbrio entre as ações ajuizadas e o percentual de julgamentos. No último ano do período analisado, 2014, verifica-se um aumento no desempenho do TRF5.

Ao comparar o desempenho de todos os Tribunais observa-se que o TRF5 é o mais efetivo em julgar os processos envolvendo casos de corrupção. A fim de buscar justificativas para esse resultado foi realizada uma análise institucional sendo atestado que o TRF5, apesar de pertencer a uma região com o menor PIB, é o Tribunal que tem mais despesas com a justiça, ou seja, é o que realiza maiores investimentos em recursos humanos, bens e serviços.

Como evidenciado na literatura utilizada como referencial nessa dissertação, o Poder judiciário como órgão da administração pública necessita de uma reforma gerencial para produzir resultados efetivos. Apesar das diversas mudanças decorrentes da Emenda Constitucional nº45 e criação do CNJ, porém, o estabelecimento de metas sem outras medidas não irá atenuar.

A sensação de impunidade que permeia a sociedade brasileira decorre da ausência de efetividade. Portanto, é fundamental que a cultura dos membros do judiciário seja transformada, a conscientização pelos gestores nos órgãos judiciais que estes pertencem à administração pública e como tal, devem servir a sociedade de forma efetiva a partir investimentos em bens e serviços, tecnologia da informação e recursos humanos e assim reestabelecer a confiança e o fortalecimento da instituição judicial. Ao mesmo tempo é fundamental o prosseguimento de pesquisas qualitativas sobre a atuação do judiciário, a pesquisa afirma que há o julgamento das ações, porém, há condenação? Há devolução dos valores ao erário público? Questionamentos necessários no estudo sobre a qualidade da prestação jurisdicional em casos de corrupção.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Claudio W. Tempos de espera no Supremo Tribunal Federal. **Revista Direito GV**, v. 6, n. 2, p. 423-442, 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41. Edição especial comemorativa. 2007.

ADVERSE, Helton. Teoria Política e Corrupção: Maquiavel. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO Jr, Ivo. Corrupção e Judiciário: A (in) eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. **Revista Direito GV**. São Paulo, p.075-098, Jan-Jun. 2011.

ALMOND, Gabriel; COLEMAN, James (coords.). **A Política das Áreas em Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1969.

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. The Civic Culture. **Political Attitudes and Democracy in Five Nations**. Princeton: Princeton University Press, 1963.

ANECHIARICO, Frank; JACOBS, James. **The Pursuit of Absolute Integrity. How 27 Corruption Control Makes Government Ineffective**. Chicago: The University of Chicago Press, 1996.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. **Fatores agilizadores e restritivos à atuação da Justiça do Trabalho: um estudo exploratório**. Revista de Administração Pública, v. 31, n. 4, p. 183-215, 1997.

ARAUJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. **A corrupção e os controles internos do estado**. Lua Nova, São Paulo, n. 65, p. 137-173, Aug. 2005.

ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário: entre a Justiça e a Política**. In: Lucia Avelar; Antonio Octavio Cintra. (Org.). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. 2 ed. Rio de Janeiro; São Paulo: F Konrad Adenauer; Editora UNESP, 2007.

\_\_\_\_\_. **Corrupção e Instituições Políticas: Uma análise conceitual e empírica**. In: VII Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Resumos. Recife, 2010.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011.

BARDHAN, Pranab Kumar. Corruption and Development: a review of issues. **Journal of Economic Literature**, v. 135, 1997.

BENETI, Sidnei Agostinho. Interpretação das Leis de Simplificação do Código de Processo Civil, **Revista do Advogado**, n.46, Agosto.1995.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. A Insurreição da Aldeia Global Contra o Processo Civil Clássico – **Apontamentos sobre a Opressão e a Libertação Judiciais do Meio Ambiente e do Consumidor**. Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985 – Reminiscências e Reflexões após Dez Anos de Aplicação). Coord. Édis Milaré. São Paulo: RT, P.70-151, 1995.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Corrupção: Um estudo sobre o Poder Público e Relações Pessoais**. Editora ANPOCS. 1995.

BIRDSALL, N; Graham, C., and Sabot, R. (Eds.). **Beyond Trade Offs. Market Reform and Equitable Growth in Latin America**, Washington, DC: IDB-Brooking Press, 1998.

BRASIL. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Poder Executivo, Brasília: PR, 2002.

\_\_\_\_\_. MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, PR/Câmara da Reforma do Estado**, Brasília: Mare, 1995.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1988). Emenda constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm). Acesso em: 16 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm). Acesso em: 16 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm). Acesso em: 16 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resultados dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre desvios no Orçamento Público**, Brasília: Senado Federal, 1994.

\_\_\_\_\_. **Resultados dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o Poder Judiciário**, Brasília: Senado Federal, Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. **Auditorias do Tribunal de Contas da União.** Tribunal de Contas da União, nº 15, Brasília, 2001.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil.** São Paulo: Editora 34, 1996.

\_\_\_\_\_. **A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle.** Cadernos do MARE, nº. 1, Brasília: MARE, 1997.

\_\_\_\_\_. **Reforma do estado para a cidadania:** A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional, São Paulo: Ed. 34, 1998.

\_\_\_\_\_. **A reforma gerencial de 1995.** em Belmiro V. Jobim Castor, L. C. Bresser Pereira e outros, Burocracia e reforma do Estado, Cadernos Adenauer, . 3, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, p. 29-45, 2001.

BRESSER PERREIRA, Luiz Carlos; Peter Spink (Orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 1998.

BUSCAGLIA, Edgardo. An economic and jurimetric analysis of official corruption in the courts: a governance- based approach. **Global programme against corruption. Research and Scientific Series,** Viena, 2001.

BOURDIEU, Pierre. O campo jurídico. **O poder simbólico.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

BROOKS, Robert C. The Nature of Political Corruption. In: HEIDENHEIMER, Arnold (org.). Political Corruption. Readings. **Comparative Analysis.** New York: Holt, Rinehart and Winston, 1979.

BURKI. S. J. e PERRY.G. E. **Beyond the Washington Consensus:** Institutions Matter, Washington, DC: The World Bank, 1998.

CARMONA, Athos Gusmão. **Juizados de Pequenas Causas.** In: DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pallegriani; WATANABE, Kazuo (Coords.). Participação e Processo. Revista dos Tribunais, p.333-341. São Paulo. 2001.

CHIAVARIO, Mario. Processo e garanzie dela persona. **Libro II: Le garanzie fondamentali.** 3 ed. Milano: Giúffrè, 1984.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos Humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas.** 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1994.

CHILCOTE, Ronald. **Teorias de política comparativa: a busca de um paradigma reconsiderado**. Petrópolis: Vozes, 1997.

COLOMBATTO, Enrico. Why is Corruption Tolerated?. **The Review of Austrian Economics**, v. 16, n. 4, 2003.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório “Justiça em Números”**: banco de dados. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 16 jun. 2016.

COSTA, Valeriano. **O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado**. Lua Nova, São Paulo: CEDEC, n° 44, pp. 5-26. 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Editora Atlas, 17ª edição, 2004.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Aceleração dos procedimentos**. In Tribuna da Magistratura, Caderno de Doutrina, julho/agosto 1998.

DJANKOV, Simeon; LA PORTA, Rafael; LOPEZ-DE-SILANES, Florencio; SHLEIFER, Andrei. **Legal structure and judicial efficiency: The Lex Mundi Project**. World Bank: Washington, DC, 2001.

DOWNS, Anthony. **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harper & Row, 1957.

DURKHEIM, Émile. **Da Divisão do Trabalho Social**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

\_\_\_\_\_. **As Regras do Método Sociológico**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

EASTON, David. **Enfoques sobre teoría política**. Buenos Aires: Amorrortu. 1969.

ETZIONI, Amitai. **Is transparency the best disinfectant?**. The journal of Political and Philosophy, v.18. n.3, pp.398-404.2010.

FAORO, Raymundo. **Os donos no poder: a formação do patronato político brasileiro**. Editora Globo. São Paulo. 2000.

FERRAZ, Leslie Shériida. **Acesso à Justiça: uma análise dos juizados Especiais Cíveis no Brasil**. Editora FGV. Rio de Janeiro. 2010.

FEREJOHN, J. **Accountability and authority**. In: PRZEWORSKI, A; STOKES, S; MANIN, B. (orgs). Democracy, accountability and representation. Cambridge University Press. 1999.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Proibição Administrativa; Comentários à lei 8.429/92 e legislação Complementar**. São Paulo. Malheiros Editora Ltda. 1995.

FILGUEIRAS, Fernando. Notas Críticas sobre o conceito de corrupção. In: Teoria e Sociedade. Vol. 12, nº 1, 2004.

\_\_\_\_\_. **A corrupção do Estado: perspectivas teóricas e seu processo social.** Utopia y Praxis Latinoamericana, Maracaibo, v. 11, n. 34, p. 11-34, sept. 2006.

\_\_\_\_\_. **Corrupção, Democracia e Legitimidade.** Editora UFMG. Belo Horizonte. 2008.

\_\_\_\_\_. **A tolerância à corrupção no Brasil. Uma antinomia entre normas morais e prática social.** *Opin. Publica*, v. 15, n. 2, 2009.

\_\_\_\_\_ e AVRITZER, Leonardo. **Corrupção e Controles Democráticos no Brasil.** In: A. dos S. Cunha; B. Medeiros e L. Aquino (orgs). Estado, Instituições e Democracia: República. IPEA (Coleção Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, Vol.1), pp.473 a 504. Brasília. 2010.

FIX-FIERRO, Héctor. **Courts, Justice and efficiency. A sócio-legal study os economic rationality in adjudication.** Oxford; Portland: Hart Publishing, 2003.

FUNG, Archon; GRAHAM, Mary; WEIL, David. **Full disclosure: the perils and promise of transparency.** Cambridge University Press. 2008;

GEDDES E RIBEIRO NETO. Bárbara e Artur. **Fontes Institucionais da Corrupção no Brasil**, in: Keith Rosenn & Richard Downes (orgs.), Corrupção e Reforma Política no Brasil, Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000.

GOMES, Marcelo Barros.; ARAÚJO, Rricardo de Melo. **Controle externo.** In: AVRITZER, L. et al. (Org.). Corrupção: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

GOMES, Adalmir de Oliveira; Tomás de Aquino, GUIMARÃES. **Desempenho no Judiciário. Conceituação, estado da arte e agenda de pesquisa.** Revista de Adm, Pública. Rio de Janeiro, 47, p.379-401, mar/abr.2013.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade.** Volume I. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

\_\_\_\_\_. **Mudança estrutural da esfera pública.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo.** Lua Nova, São Paulo, n. 58, 2003

HEINRICH, Carolyn. **Como avaliar o desempenho e a efetividade do setor público**. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon (Org.). Administração pública: coletânea. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

HUNTINGTON, Samuel P. **A ordem política nas sociedades em mudança**. São Paulo: EDUSP, Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975.

JOHNSTON. **Syndromes of Corruption. Wealth, Power, and Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

JOHNSTON, William Michael. **Measuring Corruption: Number versus Knowledge versus Understanding**. In: JAIN, Arvin (ed.). The Political Economy of Corruption. Routledge: Londres e Nova York, 2001.

\_\_\_\_\_. **Agentes públicos, interesses particulares e democracia sustentável: quando política e corrupção se unem**. In K. A. Elliott (Org.), A corrupção e a economia global. Brasília: UnB, 2002.

KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

\_\_\_\_\_. **Roles for international organization in the fight against corruption**. Paper apresentado no XIIIº Congresso da Sociedade Internacional de Defesa Social. Novembro, 1996.

LEFF, Nathaniel H. **Economic Development Through Bureaucratic Corruption**. In: American Behavioral Scientist, vol. 8, nº 3, 1964.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. **Democracia e reforma institucional: liberdade, igualdade e justiça social**. Belo Horizonte. UFMG, DCP, 1993.

LIPSET, Seymour Martin & LENZ, Gabriel Salman. **Corrupção, Cultura e Mercados**. In: HUNTINGTON, Samuel & HARRINSON, Lawrence (orgs.). A Cultura Importa. Os Valores que Definem o Progresso Humano. Rio de Janeiro: Record, 2002.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. **Sentidos da judicialização da política: duas análises**. Lua Nova , no.57, p.113-133. 2002.

MACINTYRE, Alasdair. **Depois da Virtude**. Bauru: EDUSC, 2001.

MAINWARING, S. **Multipartism, robust federalism and presidencialism in Brazil**. In: MAINWA- RING, S.; SHUGART, M. Presidencialism and democracy in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press. In: Políticos, partidos e sistemas eleitorais. Novos Estudos Cebrap, São Paulo, n. 29, p. 34-58, 1991.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Discurso sobre a primeira década de Tito Lívio**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

\_\_\_\_\_. **O Príncipe**. São Paulo: L&PM Editores, Porto Alegre, 2011.

MARCH, James G. & OLSEN, Johan P. **Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics**. New York: Free Press, 1989.

MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge; MCNAB, Robert M.; EVERHART, Stephen S. **Corruption, Investment, and Growth in Developing Countries**. Working Paper Series 04, 2005.

MAURO, Paolo. **Corruption and growth**. Quarterly Journal of Economics, 11(3), 681-712, 1995.

\_\_\_\_\_. **Os Efeitos da Corrupção sobre Crescimento, Investimentos e Gastos do Governo: Uma Análise de Países Representativos**. In: ELLIOT, Kinberly (org.). *A Corrupção e a Economia Global*. Brasília: UnB, 2002.

\_\_\_\_\_. **The effects of corruption on growth and public expenditure**. In: HEIDENHEIMER, Arnold; JOHNSTON, Michael (Ed.). *Political corruption. Concepts and contexts*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2005.

MEIRELLES, Hely. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiro Editores, 1998.

MERTON, Robert King. **Sociologia: Teoria e estrutura**. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Aplicativo “Mapa da Improbidade”**: banco de dados. Disponível em: <http://aplicativos.pgr.mpf.mp.br/mapas/mpf/improbidade/?UID=1466121945>. Acesso em: 16 jun. 2016.

MIRANDA ROSA, Felipe Augusto. **Justiça de paz: uma instituição desperdiçada**. Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Separata, 1981.

\_\_\_\_\_. **Quanto tempo demora um processo?** Revista Emerj, Rio de Janeiro, v.4, n.14, p.162-190, 2001.

MISHRA, Ajit. **Persistence of Corruption: Some Theoretical Perspectives**. In: World Development, vol. 34, nº 2, 2006.

MONTANYE, James. **On rent thinking and the corruption of republican government**. The Independent Review, Vol. VII, n. 4, 2003.

MONTINOLA, Gabriella & JACKMAN, Robert W. **Sources of Corruption: A Cross-Country Study**. In: British Journal of Political Science, vol. 32, nº 1, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Reforma administrativa**. São Paulo: Atlas, 1999.

MURPHY, Kevin; CLEVELAND, Jeanette. **Understanding performance appraisal. Social organizational, and goal-based perspectives**. Thousand Oaks, CA: Sage, 1995.

NISKANEN, William. **Bureaucracy and Representative Government**. Chicago: University of Chicago Press, 1971.

NOGUEIRA, José M. **A ausência do Poder Judiciário enquanto objeto de estudo da administração pública brasileira**. Revista Eletrônica Díke, v. 1, n. 1, p. 1-17, 2011.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change, and Economic Performance**. 28 Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NYE, Joseph. **Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis**. In: American Political Science Review, vol. 61, nº 4, 1967.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability Horizontal e Novas Poliarquias**. In: Lua Nova, nº 44, 1998.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. **Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos Anos 80**. São Paulo, Edições Loyola, 1993.

OLIVEIRA VIANNA, Francisco J. **Instituições Políticas do Brasil**. Belo Horizonte: Editora Itatiaia, Editora da Universidade de São Paulo, Universidade Federal Fluminense, 1987.

PEREIRA, Anthony; MARGHERITIS, Ana. **The Neoliberal Turn in Latin America: The Cycle of Ideas and the Search for an Alternative**. Latin America Perspectives, v. 34, n. 3, p. 25-48, 2007.

PEREIRA, José Matias. **Reforma do estado e controle da corrupção no Brasil**. Revista de Administração Mackenzie, São Paulo, ano 4, n. 1, p. 39-58, 2003

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. **Accountability Social, la otra cara del control**. Enrique Peruzzotti e Catalina Smulovitz (editores) Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas, Buenos Aires, Editorial Temas, 2002.

PRATS, Joan. **Fundamentos para la Reforma del Estado en América Latina**, paper, PNUD, presentado a la Conferencia sobre Nueva Generación de Políticas Públicas, Montevideo, marzo, 1995, reeditado en PRATS, Joan, **Reforma de los Legislativos Latinoamericanos. Un Enfoque Institucional**, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1997.

PRZEWORSKI, Adam. **Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n° 32, 1996.

\_\_\_\_\_. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal**. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2001.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia. A Experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1998.

RAWLS, John. **A Teoria da Justiça como equidade: uma teoria política, e não metafísica**. In: **Justiça e Democracia**. São Paulo: Martins Fontes. 2003.

\_\_\_\_\_. **Sobre las libertades**, Barcelona: Paidós, 1990.

\_\_\_\_\_. **Political liberalism**, New York: Columbia, 1993.

\_\_\_\_\_. **Libertad, igualdad y derecho**, Barcelona: Planeta, 1994.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

\_\_\_\_\_. **Economia política da corrupção**. In K. A. Elliot (Org.), **A corrupção e a economia global**. Brasília: UnB, 2002.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **O Contrato Social**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

SANCHEZ, Oscar Adolfo (coord.); ARAÚJO, Marcelo. **Avaliação dos mecanismos de controle da corrupção e de valorização da cidadania no Estado de São Paulo**. São Paulo: Cedec, dez. 2005, 6p. (4° relatório sintético para a Ford).

SCOTT, James. **Corruption, Machine Politics, and Political Change**. In: **American Political Science Review**, vol. 63, n° 4, 1969.

SCOTT, John. **Sociologia: Conceitos-Chave**. Jorge Zhar Editor Ltda. Rio de Janeiro, 2010.

SMITH, Reginald H. **Justice and the poor**. The Carnegie Foundation. New York. 1923.

SPECK, Bruno Wilhen. **Mensurando a Corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas**. In SPECK, B. Os Custos da Corrupção. São Paulo, Konrad Adenauer, 2000.

\_\_\_\_\_. **Caminhos da Transparência**. Campinas: Ed. UNICAMP, 2002.

SPINELLI, Mário. **Controle interno**. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). Corrupção: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

STIGLITZ, Joseph E. **On liberty, the right to know, and public discourse**. The role of transparency in public life. Oxford: American Lectures. 1999.

\_\_\_\_\_. **A Globalização e seus Malefícios**. São Paulo: Futura Editora, 2002.

STINCHCOMBE, Arthur. **Constructing Social Theories**. New York: Hartcourt, 1968.

SCHWARTZENBERG, Roger Gérard. **Sociologia política: elementos de Ciência Política**. São Paulo, DIFEL, p. 165, 1979.

TARZIA, Giuseppe. L'art. 111 Cost. E le garanzie europee del processo civile. **Revista de Processo**. Ano 26, n.103, p. 156-174, jul./set. São Paulo.2001.

TAYLOR, Matthew M.; BURANELLI, Vinícius C. **Ending up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil**. Latin American Politics and Society, v. 49, p. 59-87, 2007.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TUCCI, José Rogério Cruz e. **Tempo e processo: uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual (civil e penal)**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. 168 p.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Ativismo jurisdicional e o Supremo Tribunal Federal: laboratório de análise jurisprudencial do STF**. Curitiba: Juruá, 2009.

VALLINDER, T., e TATE, C. N. **The Global Expansion of Judicial Power: The Judicialization of Politics**, New York, New York University Press. 1995.

WATANABE, Kazuo. **Assistência Judiciária e Juizados de pequenas causas**. In: Juizado especial de pequenas causas. Revista dos Tribunais. pp. 161-167. São Paulo. 1985.

WEBER, Max. **A política como vocação**. In: WEBER, Max, Ciência e Política, Duas vocações. São Paulo: Editora Cultrix, 1996.

\_\_\_\_\_. **Sociologia do direito. Economia e sociedade.** Brasília: Editora da Universidade de Brasília, v. II, 1999.

\_\_\_\_\_. **Burocracia.** In: MILLS, Charles W.; GERTH, Hans (Ed.). **Ensaio de Sociologia.** Rio de Janeiro: LTC, 2002.

\_\_\_\_\_. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo.** São Paulo: Editora Martin Claret, 2004.

ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montigelli. **A crise da justiça e do processo e a garantia do prazo razoável.** Revista de Processo, ano. 28, n.112. p. 240-267, São Paulo. 2003.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Eficácia da prestação jurisdicional.** Revista de informação legislativa, v. 31, n. 122, p. 291-296, 1994.

WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar. **Competência para julgar ação de Improbidade administrativa.** Revista de Informação Legislativa, n. 138, p.213-216, 1998.