

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO,**  
**REGULAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**CAROLINA SCACCHETTI**

**INSTITUIÇÕES DO PODER JUDICIÁRIO E O CONTROLE EXTERNO**  
**DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO:**  
**A atuação do STJ para a efetivação da meta 4 do CNJ**

**BRASÍLIA-DF**

**2022**

**CAROLINA SCACCHETTI**

**INSTITUIÇÕES DO PODER JUDICIÁRIO E O CONTROLE EXTERNO  
DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO:  
A atuação do STJ para a efetivação da meta 4 do CNJ**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas da Universidade de Brasília – PMPD/UnB como requisito para obtenção do Título de Mestre em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Claudia Farranha

**BRASÍLIA-DF**

**2022**

Às pessoas e às circunstâncias que  
contribuíram para eu ser o que hoje sou!

## AGRADECIMENTOS

Uma pesquisa e sua fase de escrita não se realiza apenas pelas mãos de uma ou duas pessoas; são muitos os que contribuem, mesmo que indiretamente, para o processo. Assim,

Agradeço à minha mãe, Maria Isabel Soraggi dos Santos, e ao meu pai, Wilson Scacchetti, por todo amor, dedicação e ensinamentos desempenhados a mim e às minhas irmãs. Seus esforços surtiram efeitos. Eu os honro!

Às memórias de minhas bisavós e avós, Lúcia Schincariol, Olda Garcia, Carmela Soraggi dos Santos e Maria Geci Scacchetti, bem como à minha amada tia-mãe Carmen Lúcia Soraggi dos Santos, mulheres que me ensinaram, por exemplos e/ou palavras, a importância de se ter a oportunidade da escolha, além dos caminhos a serem traçados para isso. Sou o resultado de suas lutas.

Às memórias de meus avôs, Décio Scacchetti e José Tarciso dos Santos. Àquele por ter contribuído para que a vida chegasse a mim e a este por ter permitido à criança curiosa ouvir suas conversas junto aos outros adultos sobre política, economia e dinâmicas da vida, além de deixá-la folhear, diariamente, seus jornais, mesmo quando ainda sequer sabia ler. Tudo isso instigou em mim a vontade de compreender as causas, consequências e complexidades que permeiam os fenômenos sociais. Esta pesquisa é, também, fruto disso.

Às minhas irmãs Camila, Caterine e Amélia, por todos os momentos de parceria, cumplicidade e confrontos, típicos da fraternidade, mas fundamentalmente importantes para o auxílio na construção de um cidadão consciente do desempenho de suas obrigações e da defesa de seus direitos.

Aos meus amigos e irmãos de caminhada, que peço licença e desculpas por não os nominar, pois não quero correr o risco de, negligentemente, me esquecer de alguém. De qualquer forma, todos têm um lugar especial em meu coração e em minha vida.

À minha querida orientadora Ana Cláudia Farranha, carinhosamente chamada de “Profa”, por toda a paciência, incentivos e auxílios durante os difíceis e isolados momentos do processo de escrita, principalmente num período tão atípico pelo qual todos nós ainda estamos passando desde março de 2020. Sobretudo, por insistir em pontos da pesquisa que eu, num primeiro momento, não enxergava como relevantes,

mas que se mostraram primordiais para o desenvolvimento, e conseqüente entrelaçamento, das diversas perspectivas abordadas para compreender a complexidade da questão. “Nunca te vi, sempre te amei!”.

Aos servidores do STJ, em especial à amiga Fernanda Teotônia Vale Carvalho, que muito me auxiliou para eu encontrar as pessoas e as informações necessárias ao desenvolvimento desta pesquisa.

Ainda, um agradecimento especial à minha amada irmã Camila Scacchetti, pela generosidade em me prestar uma imensa ajuda com a formatação final do trabalho, bem como ao amigo Bruno Arthur Hochheim, que desde os tempos de “aluna especial” contribui com suas considerações às minhas atividades acadêmicas.

À Léia e ao Lipe, que chegaram recentemente, mas foram fundamentais no período de escrita, principalmente nas companhias madrugadas adentro.

SCACCHETTI, Carolina. INSTITUIÇÕES DO PODER JUDICIÁRIO E O CONTROLE EXTERNO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO: A atuação do STJ para a efetivação da meta 4 do CNJ. 2022. 127 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Mestrado Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas. Brasília, 2022.

## RESUMO

A compreensão sobre como as narrativas de combate à corrupção ganham sentido numa sociedade ao longo do tempo, de que forma chegam ao Poder Judiciário e como são por ele tratadas é o principal norte que incentiva este trabalho. À vista disso, a questão que orienta esta pesquisa é a de identificar os arranjos institucionais e as ações perpetradas pelo CNJ e pelo STJ no tocante à política judiciária insculpada na meta 4 do CNJ, por meio da qual são estabelecidos os parâmetros de produtividade a serem observados para o processamento e julgamento dos processos judiciais referentes a cometimento de atos ímprobos e crimes contra a Administração Pública. A partir disso, refletir em que medida tais práticas ensejam a produção de um regime de efeitos a colaborar para a diminuição de tais atos no país.

**Palavras-chave:** Corrupção. CNJ. STJ. Arranjo Institucional. Política Judiciária. Meta 4 do CNJ. Regime de Efeitos.

## **ABSTRACT**

Understanding how anti-corruption narratives gain meaning in a society over time, how they reach the Judiciary and how they are dealt with by it is the main driving force behind this work. In view of this, the question that guides this research is to identify the institutional arrangements and actions perpetrated by the CNJ and the STJ with respect to the judicial policy embodied in goal 4 of the CNJ, by means of which the productivity parameters to be observed for the processing and trial of lawsuits relating to the commission of misconduct and crimes against the Public Administration are established. Based on this, it is possible to reflect to what extent such practices lead to the production of a regime of effects to collaborate to the reduction of such acts in the country.

**Keywords:** Corruption. CNJ. STJ. Institutional arrangement. Judicial Policy. CNJ's Goal 4. Effect regime.

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Matéria do processo .....	68
Gráfico 2 - Meta 4 do CNJ - Assunto.....	69
Gráfico 3 - Ano de chegada dos processos no STJ .....	70
Gráfico 4 - Ano de julgamento dos processos pelo STJ.....	71
Gráfico 5 - Tipo de decisão .....	72
Gráfico 6 - Teor da decisão monocrática .....	73
Gráfico 7 – Teor da decisão colegiada.....	74
Gráfico 8 – Status do processo no STJ em outubro de 2021 .....	75
Gráfico 9 – Decisões monocráticas providas .....	79
Gráfico 10 – Improbidade Administrativa: Atos discutidos nos processos que foram julgados pelo STJ entre os anos de 2016 e 2021 .....	81
Gráfico 11 – Crimes contra a Administração Pública: Atos discutidos nos processos que foram julgados pelo STJ entre os anos de 2016 e 2021 .....	83

## Índice de Imagens

Imagem 1 - Relatório de cumprimento da meta 4 do CNJ em relação ao ano de 2017	57
Imagem 2 - Relatório de cumprimento da meta 4 do CNJ em relação ao ano de 2018	58
Imagem 3 - Relatório de cumprimento da meta 4 do CNJ em relação ao ano de 2019	59
Imagem 4 - Relatório de cumprimento da meta 4 do CNJ em relação ao ano de 2020	60
Imagem 5 - Relatório de cumprimento da meta 4 do CNJ em relação ao ano de 2021	61

## Índice de Quadros

Quadro 1 – Alterações promovidas na Lei n. 8.429/1992 com a promulgação da Lei n. 14.230/2021 .....	22
Quadro 2 – Campos de atuação do CNJ e respectivas atividades desempenhadas	34
Quadro 3 – Estratégia nacional de atuação do Poder Judiciário para os anos de 2021 a 2026: macrodesafios e indicadores de desempenho .....	36
Quadro 4 – Etapas para o processo de elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário .....	42
Quadro 5 – Questionário para lançamento dos números no Sistema de Metas Nacionais.....	44
Quadro 6 - Plano Estratégico STJ 2021 – 2026: Objetivos estratégicos e indicadores de desempenho.....	51
Quadro 7 - Etapas para a extração de dados e geração das planilhas necessárias para a elaboração das respostas ao questionário do quadro 5.....	54
Quadro 8 - Quadro de referência para a análise da meta 4 do CNJ .....	89
Quadro 9 - Quadro de problemas para a reestruturação da meta 4 do CNJ.....	95

## **Lista de Abreviaturas**

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental  
BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul  
CF – Constituição Federal  
CGU – Controladoria-Geral da União  
CNJ – Conselho Nacional de Justiça  
COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras  
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito  
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública  
FGV – Fundação Getúlio Vargas  
IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística  
MEC – Ministério da Educação  
MS – Ministério da Saúde  
OCDE – Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico  
ODS – Objetivo de Desenvolvimento Sustentável  
ONU – Organização das Nações Unidas  
STF – Supremo Tribunal Federal  
STJ – Superior Tribunal de Justiça  
STM – Superior Tribunal Militar  
TCU – Tribunal de Contas da União  
TSE – Tribunal Superior Eleitoral  
TST – Tribunal Superior do Trabalho

## Sumário

INTRODUÇÃO .....	1
CAPÍTULO 1 – O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO .....	4
1.1 – Conceito e importância do tema.....	5
1.2 – Elementos históricos sobre as práticas de corrupção no Brasil .....	7
1.3 – A(s) agenda(s) de políticas públicas brasileira(s) para o enfrentamento ao fenômeno da corrupção .....	17
1.4 – A interrelação entre as políticas públicas de combate à corrupção e o Poder Judiciário .....	24
1.5 – Considerações finais do capítulo .....	28
CAPÍTULO 2 – OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO CNJ E DO STJ E O CONTROLE EXTERNO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO: A meta 4 do CNJ.....	29
2.1 – Breves considerações sobre modelos de gestão, arranjos institucionais e implementação de políticas públicas (e judiciárias) .....	30
2.2 – O Conselho Nacional de Justiça .....	32
2.2.1 – Arranjo e função institucional .....	32
2.2.1.2 – A agenda 2030 da ONU no Poder Judiciário .....	38
2.2.2 – A montagem da agenda e a elaboração da meta 4 do CNJ .....	40
2.2.3 – As etapas para a elaboração das metas do CNJ e os critérios de avaliação quanto à execução .....	41
2.3 – O Superior Tribunal de Justiça.....	49
2.3.1 – Arranjo e função institucional .....	49
2.3.2 – Gerenciamento interno para a execução da meta 4 do CNJ e a divulgação dos resultados alcançados .....	53
2.4 – Considerações finais do capítulo .....	62
CAPÍTULO 3 – PARA ALÉM DOS DADOS DIVULGADOS: A execução da meta 4 do CNJ e sua efetividade para o controle externo de políticas públicas de enfrentamento à corrupção .....	64
3.1 – A ciência de dados enquanto ferramenta para a realização de pesquisas empíricas na área do direito.....	65
3.2 – Análise dos dados tendo como referência o princípio constitucional da eficiência com foco na celeridade processual.....	66
3.3 – Análise dos dados tendo como referência o princípio constitucional da eficiência com foco na efetividade .....	76
3.4 – Considerações finais do capítulo .....	84

CAPÍTULO 4 – EM BUSCA DE EFETIVIDADE: As contribuições dos estudos desenvolvidos via interrelação entre direito e políticas públicas para uma análise e reestruturação da meta 4 do CNJ .....	87
4.1 – Aspectos críticos identificados na estrutura da meta 4 do CNJ .....	88
4.2 – Perspectivas a serem levadas em consideração para uma possível reestruturação da meta 4 do CNJ .....	94
4.3 – Considerações finais do capítulo .....	100
CONCLUSÃO.....	102
REFERÊNCIAS.....	105

## INTRODUÇÃO

A compreensão sobre como as narrativas de combate à corrupção ganham sentido numa sociedade ao longo do tempo, de que forma chegam ao Poder Judiciário e como são por ele tratadas é o principal norte que incentiva este trabalho. Tratando-se de um fenômeno social complexo, com causas e consequências de grandezas econômicas e sociais de difícil mensuração, o discurso adotado por políticos no sentido de necessidade de enfrentá-lo comumente faz parte das campanhas eleitorais, acarreta a promulgação de leis e a instauração de processos judiciais aos milhares.

Esse encadeamento de atos, não necessariamente coordenados entre si, dá ensejo a indagações acerca da efetividade das práticas perpetradas e o quanto contribuem para a diminuição e o combate à corrupção no país. Nessa linha, as ações realizadas por instituições componentes do Poder Judiciário, em especial o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ), ganham relevo para a questão, tendo em vista que àquele cabe estabelecer de que modo os juízes, desembargadores e ministros devem se organizar para a análise dos processos referentes a atos de corrupção, enquanto a este incumbe uniformizar e orientar a aplicação e a interpretação das leis federais para todo o território nacional, compreendidas aqui, também, as leis que tratam de improbidade administrativa e de crimes contra a Administração Pública.

Além do mais, o exame da atuação de tais instituições permite identificar o quão abertas estão à participação de outros atores para a formulação e execução de ações para enfrentar a questão, quais modelos de gestão adotam para se organizarem e as implicações dessa escolha, o quanto os atos praticados são divulgados com vistas à transparência dos dados e ao acesso à informação, bem como se há uma reflexão crítica por parte delas no tocante aos resultados atingidos. Também, essa análise auxilia na detecção de quais atos tidos como corruptos dão ensejo à propositura de ações judiciais, de que maneira os casos são julgados, em que sentido as decisões são proferidas e o quanto contribuem para gerar um regime de efeitos (BUCCI, 2021) a auxiliar no combate à corrupção no Brasil.

À vista disso, o primeiro capítulo busca avaliar o que se entende por corrupção e qual a importância do tema, qual a sua trajetória ao longo da história recente do país

e as narrativas construídas com base nela, quais instrumentos jurídico-políticos foram adotados a partir da redemocratização do Brasil para o enfrentamento da questão e a interrelação existente entre esses instrumentos e o Poder Judiciário.

No segundo capítulo, pretende-se compreender de que forma o CNJ e o STJ se estruturam para a formulação, a execução, a avaliação e a divulgação dos resultados alcançados no tocante ao julgamento de processos relacionados a atos de corrupção. Tal abordagem perpassa pela identificação dos arranjos institucionais e das ações perpetradas por essas instituições no tocante à política judiciária insculpida na meta 4 do CNJ, por meio da qual são estabelecidos os parâmetros de produtividade a serem observados para o processamento e julgamento dos processos judiciais referentes a cometimento de atos ímprobos e crimes contra a Administração Pública.

Já no terceiro capítulo, o objetivo consiste em refletir se os critérios estabelecidos pelo CNJ para o julgamento de processos judiciais, tendo como base as decisões proferidas pelo STJ ao longo dos anos de 2016 a 2021, contribuem, de forma efetiva, com o enfrentamento à corrupção.

A tempo, de extrema relevância pontuar que merece ser aplaudida a postura do STJ ao disponibilizar os dados referentes aos processos judiciais aqui utilizados; sem eles, o desenvolvimento desta pesquisa seria impossível. Na contramão dessa atitude, por exemplo, a França proibiu a utilização de dados produzidos pelo Poder Judiciário a fim de avaliar, analisar, comparar ou prever suas práticas (Jornal Oficial Francês – Lei n. 2019-22, de 23 de março de 2019, art. 33).

O quarto e último capítulo, por fim, almeja indicar os aspectos críticos encontrados ao longo da pesquisa que comprometem uma atuação efetiva das instituições estudadas para o auxílio ao combate à corrupção no Brasil, além de apontar algumas ponderações no tocante a possíveis perspectivas a serem levadas em consideração para o enfrentamento da questão.

Para o desenvolvimento de cada um dos pontos abordados, a estratégia metodológica adotada pautou-se na revisão literária de diversas áreas das ciências sociais, em especial da ciência política, políticas públicas, antropologia e direito. Também, na consulta a documentos oficiais, reportagens e entrevistas publicadas em jornal de grande circulação durante os anos de 1964 a 2021.

Especificamente para o capítulo 3, foram utilizados os métodos e ferramentas de análise de dados com base na ciência de dados, consistentes em: i) extração dos

dados armazenados no sistema de informática do STJ com as informações processuais dos julgamentos dos processos de improbidade administrativa e de crimes contra a Administração Pública realizados durante os anos de 2016 a 2021; e ii) exame de tais dados pautados em critérios quantitativos e qualitativos.

Em suma, a questão que orienta esta pesquisa é a de identificar as ações perpetradas por instituições do Poder Judiciário no tocante ao julgamento de processos envolvendo a prática de atos de corrupção, e, a partir disso, refletir em que medida colaboram para a diminuição de tais atos no país.

## CAPÍTULO 1 – O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO

A realidade é sempre menos 'preta e branca' do que os argumentos acadêmicos

Edson de Oliveira Nunes

A compreensão das causas e desdobramentos de um fenômeno social complexo, causador de danos das mais diversas ordens – como é o caso das práticas de corrupção –, passa, obrigatoriamente, por uma abordagem multidisciplinar sobre a questão. Além do que, demanda a atuação conjunta de diversas instituições, dentre as quais as que compõem o Poder Judiciário, a fim de que sejam adotadas medidas efetivas para o seu enfrentamento.

Especificamente em relação a esse Poder, sem se desconsiderar que o serviço público referente à prestação jurisdicional diz respeito a uma política pública formulada por atores que compõem os outros Poderes da República, tem-se que a execução de suas atividades jurisdicionais, dentre as quais o julgamento de processos envolvendo atos de corrupção, é pautada pelos parâmetros estabelecidos via políticas judiciárias, cuja competência para a elaboração e para a avaliação da execução é do CNJ. No caso específico, tal política judiciária diz respeito à meta 4 do CNJ.

Tendo isso em vista, os objetivos buscados por este capítulo consistem em: i) apontar o conceito de corrupção quando diante de relações envolvendo a Administração Pública, a percepção da sociedade brasileira sobre tal prática, a relevância social e a complexidade da questão; ii) indicar os recentes elementos históricos sobre as práticas de corrupção no Brasil; iii) analisar como as narrativas sobre o enfrentamento de combate a esse fenômeno ganham sentido e ensejam a formação da agenda e formulação de políticas públicas; e iv) examinar a interrelação existente entre as políticas públicas de combate à corrupção e o Poder Judiciário.

Para tanto, a estratégia metodológica utilizada diz com a produção científica sobre corrupção e políticas públicas – em especial, pesquisas desenvolvidas nas áreas de ciências políticas, administração pública, políticas públicas, antropologia e direito –, o levantamento de dados referentes a pesquisas sobre a percepção dos

brasileiros acerca das práticas de corrupção no país, de documentos oficiais e de reportagens e entrevistas publicadas por jornal de grande circulação desde 1964 até os dias atuais (2021).

## **1.1 – Conceito e importância do tema**

O fenômeno da corrupção na esfera pública tem como característica uma série de práticas perpetradas por agentes públicos atuantes nas diversas instituições estatais. Segundo o marco teórico adotado pela organização não-governamental “Transparência Internacional”, é definida como o mau uso do poder confiado para obter benefícios privados (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2021), sejam esses benefícios de ordem monetária ou não. Além do mais, quando se fala de cometimento de atos corruptos, significa que há uma troca do poder político pelo econômico por parte dos governos, o que acarreta vantagem indevida em favor de alguns e desigualdade de tratamentos em detrimento de outros (MUNGIU-PIPPIDI, 2021) o que, numa perspectiva mais drástica, pode contribuir para o declínio e colapso de toda uma sociedade (DIAMOND, 2020).

Uma vez definido o conceito de corrupção adotado nesta pesquisa, impende apontar que, no tocante à percepção dos brasileiros sobre essa prática, pesquisa de opinião realizada pelo IBOPE em 1989 indicou que 20% dos eleitores brasileiros enxergavam-na como um dos cinco maiores problemas do país; em 2017, o instituto averiguou que esse percentual saltou para 62% (IBOPE, 2017).

Ademais, dados divulgados na 10ª Edição do Barômetro Global apontam que: i) 54% da população brasileira têm a impressão de que a corrupção aumentou; ii) 90% acham que esse fenômeno no âmbito governamental é um grande problema; iii) cerca de 45% entendem que o governo não está se saindo bem no seu combate; e iv) 70% creem que os políticos brasileiros agem visando a interesses particulares (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019).

Ainda, em 2020, outra pesquisa promovida pela organização “Transparência Internacional” indicou que o índice de percepção de práticas de corrupção no Brasil permaneceu estagnado em níveis muito ruins, ficando abaixo das posições das nações que compõem os Brics, o G20 e a OCDE. Também, foi inferior à média regional da América Latina e do Caribe (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2020).

Mais recentemente, estudo realizado pelo Banco Mundial em parceria com a Controladoria-Geral da União (CGU), Ministério da Economia e Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) durante 2021, com a finalidade de identificar a impressão dos servidores públicos federais acerca de ocorrências de práticas corruptas no serviço público, indicou que, dos 22.300 funcionários entrevistados: i) 58,7% já presenciaram atos corruptos durante sua trajetória profissional; ii) 33,3% sofreram algum tipo de pressão para cometer prática corrupta nos últimos 3 anos; iii) 51,7% não sentem segurança para denunciar as práticas de que tiveram conhecimento ou presenciaram; iv) dentre os que denunciaram, 27,4% sofreram retaliações; e v) após o início da pandemia da Covid-19, 55,9% presenciaram o aumento de interferências políticas nas tomadas de decisões da instituição à qual vinculados, 50,6% relataram ter ocorrido um aumento de conflito de interesses entre os setores público e privado e 22,4% disseram que as contratações e compras realizadas no período se deram com pouca transparência e sem prestação de contas (BANCO MUNDIAL, 2021).

Esses dados indicam que o enfrentamento da questão se mostra relevante e urgente, porquanto tais condutas prejudicam o adequado funcionamento das instituições e, conseqüentemente, comprometem a concretização da democracia e dos direitos sociais, conforme pontua o jurista brasileiro Teori Albino Zavascki:

O adequado funcionamento das instituições é condição essencial ao Estado Democrático de Direito. À democracia (= governo do povo e para o povo) não basta um estatuto jurídico que organize o Estado e que distribua, entre seus vários organismos, as competências para o exercício do poder. A Constituição é apenas a face formal do Estado Democrático. A democracia verdadeira é a democracia vivenciada, a que se realiza na prática, a que decorre do desempenho eficiente das funções estatais em busca dos grandes objetivos da República: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades, a promoção do bem de todos (CF, art. 3º). E entre os vários pressupostos para que isso ocorra, um deles é certamente a existência de um governo probo, que zele pelo patrimônio público (res publica) e que adote, em suas práticas, os princípios da boa administração: legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência (CF, art. 37). O direito a um governo honesto, eficiente e zeloso pelas coisas públicas tem, nesse sentido, natureza transindividual – decorrendo, como decorre, do Estado Democrático de Direito, ele não pertence a ninguém individualmente: seu titular é o povo, em nome e em benefício de quem o poder deve ser exercido (ZAVASCKI, 2017, p.100).

Entretanto, extremamente importante se ater às dificuldades para a compreensão acerca da extensão das práticas corruptas no Brasil, tendo em vista que

isso acarreta impedimentos para o seu combate, conforme pondera Luís Roberto Cardoso de Oliveira:

Apenas como exemplo, gostaria de sugerir que um dos desdobramentos das duas concepções de igualdade seria a convivência entre dois tipos de éticas, igualmente vigentes em nosso espaço público: uma com 'e' maiúsculo, de caráter universalista, e outra(s) com 'e' minúsculo, de caráter particularista. A meu ver (...), essa convivência torna particularmente complexo o combate às práticas de corrupção no Brasil.

Enquanto a Ética se apoia numa visão moderna da cidadania, com ênfase nas ideias de transparência e de interesse público na gestão do Estado, a(s) ética(s) particularista(s) viabiliza(m) a utilização de recursos do Estado em benefício próprio ou de grupos específicos, com critérios não universalizáveis, mesmo quando sua distribuição é feita em acordo com a lei, como no caso da liberação de recursos para emendas dos parlamentares com o objetivo de garantir votos de interesse do Executivo. Se traçássemos um 'continuum' para situar as práticas movidas por ética(s) particularista(s) no interior do Estado, indo da legalidade à imoralidade (execração pública), passando pela ilegalidade, teríamos a liberação de recursos para emenda de parlamentares num extremo, o 'mensalão' (qualquer que tenha sido a sua forma e extensão real) no outro e o caixa dois das campanhas eleitorais no meio do 'continuum'. Este, ainda que ilegal, encontra discursos que lhe dão sustentação como prática incontornável nas campanhas eleitorais (...). O importante aqui não é criticar os políticos ou reprovar as respectivas práticas, mas compreender que elas encontram suporte em discursos positivos, que existe um 'continuum' entre as suas diferentes modalidades de realização e que às vezes é difícil traçar uma fronteira precisa entre o legal, o ilegal e o socialmente inaceitável, ainda que em todos os casos possamos criticá-las a partir da ótica da Ética com 'e' maiúsculo (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2018, pp. 222-223).

Assim, tratando-se a corrupção de um fenômeno complexo, transversal e multidisciplinar, além de difícil compreensão e combate, há necessidade de uma articulação conjunta de diversas instituições no que toca à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas destinadas a enfrentá-la. Nessa perspectiva, o conhecimento, ao menos da história recente do país, pode auxiliar nessa tarefa.

## **1.2 – Elementos históricos sobre as práticas de corrupção no Brasil**

As práticas de corrupção no Brasil remontam à época colonial (1530-1822), estrutura administrativa pautada num modelo de gestão pública de cunho patrimonialista em que predominava a confusão entre o público e o privado no que toca à condução dos atos de governo (HOLANDA, 1994). Todavia, foi no primeiro período governado pelo presidente Getúlio Vargas (1930-1945) que o discurso de necessidade de combatê-las começou a ter relevo, sendo que a adoção de um modelo

de gestão burocrático foi um dos instrumentos adotados para tentar pôr fim ao problema (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Apontado esse brevíssimo panorama sobre o início de tais condutas no país e o período em que a questão começou a ter relevo, esclareça-se que esta pesquisa adota como recorte histórico o período que se iniciou em 1964, tendo em vista a influência direta que exerce sobre o período da Nova República brasileira (1988 em diante). Para tanto, foram utilizadas como principais fontes de consulta para a análise do período documentos oficiais, reportagens e entrevistas disponibilizadas no acervo do jornal “O Estado de São Paulo”, artigos científicos e pesquisas acadêmicas desenvolvidas em programas de mestrado e doutorado em diversas áreas das ciências humanas.

Sob a alegação de que o país, além de correr o risco de sofrer um golpe pelos comunistas, encontrava-se corroído pela corrupção – iniciadas no governo de Getúlio Vargas e vigentes até então – , os militares das forças armadas defendiam ser necessário depor o então presidente João Goulart para evitar o aprofundamento da crise, o que ocorreu em 31 de março de 1964.

Assim, após a instauração da ditadura militar que governou o país por meio do ato institucional n. 1, de 09 de abril de 1964, vários outros atos institucionais foram editados, sob a justificativa de que havia a necessidade de promover as condições necessárias para que o movimento alcançasse seus objetivos maiores, quais sejam: a eliminação da corrupção e da subversão no território nacional.

Eis que em 27 de outubro de 1965 foi editado o ato institucional n. 2, que continha, dentre as suas justificativas, a seguinte:

A revolução está viva e não retrocede. Tem promovido reformas e vai continuar a combatê-las, insistindo patrioticamente em seus propósitos de recuperação econômica, financeira, política e moral do Brasil. Para isto precisa de tranqüilidade. Agitadores de vários matizes e elementos da situação eliminada teimam, entretanto, em se valer do fato de haver ela reduzido a curto tempo o seu período de indispensável restrição a certas garantias constitucionais, e já ameaçam e desafiam a própria ordem revolucionária, precisamente no momento em que esta, atenta aos problemas administrativos, procura colocar o povo na prática e na disciplina do exercício democrático. Democracia supõe liberdade, mas não exclui responsabilidade, nem importa em licença para contrariar a própria vocação política da Nação. Não se pode desconstituir a revolução, implantada para restabelecer a paz, promover o bem-estar do povo e preservar a honra nacional (ATO INSTITUCIONAL N. 2, 1965).

Deu-se início, assim, a uma série de restrições ao exercício de direitos por parte dos brasileiros, dentre as quais a realização de eleições indiretas, uma vez que, na visão dos defensores do regime, acaso ocorressem eleições diretas e com possibilidade de ampla concorrência, “(...) com o sistema presidencial de governo, que a República nos trouxe de contrabando, seriam deixadas intactas as fontes da corrupção. (...) não se alcançará êxito sobre a subversão enquanto se mantiver regime presidencialista, pois o que este naturalmente estabelece na América Latina é o governo pessoal, a ditadura constitucionalizada” (PILA, 1965).

Nessa perspectiva, inclusive, alguns dos apoiadores da tomada do poder pelos militares sustentavam:

F. Rodrigues Alves Filho: o povo não estava preparado para o sufrágio universal e que a democracia no Brasil era uma farsa ou uma burla. Uma vez que o discernimento do povo só poderia ser garantido por meio da educação, a reforma da lei eleitoral não seria suficiente para sanear os vícios. Diante desse quadro, cabia às Forças Armadas, responsáveis por manter a ordem civil e a legalidade, solucionar o problema sucessório. O emprego da força militar para restabelecer a ordem não poderia ser considerado um atentado à legalidade. ‘Não se trata de golpe – puro e simples – no sentido subversivo, no sentido de ‘quartelada’’, segundo o autor, completando: ‘O que todos desejam é que o direito da força imponha a força do Direito’. Para isso era necessário implantar, não uma ditadura, mas um governo forte.

(...)

João de Oliveira Filho: o golpe militar não representava uma ruptura da Constituição, mas sim um ‘golpe legal’ autorizado pela função exercida pelas Forças Armadas de garantir os poderes constitucionais. (...), o recurso ao golpe militar funcionava na tradição constitucional brasileira como ‘contrapeso das forças políticas que estejam na posse dos poderes e que na posse deles os esteja prejudicando’. Nesse sentido, o golpe seria ‘um freio constitucional, cujo manejo ficou atribuído às forças militares conforme a alta inspiração cívica que conduz os seus chefes’.

(...)

O mecanismo de emergência se justificava porque era preciso mudar o próprio regime já que, no sistema presidencial vigente, o Executivo ‘ou corrompe e manda demais, ou não corrompe e não consegue governar’. (CARVALHO, 2019, pp. 172-174).

Contudo, apesar do discurso anticorrupção e de todas as violações a direitos cometidas a fim de que fosse alcançado tal objetivo, o período em que os militares permaneceram no poder foi marcado por diversos escândalos, dentre os quais: i) denúncias de corrupção no MEC em 1965; ii) corrupção no Departamento do Imposto de Renda entre 1966 e 1967; iii) corrupção na construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu e da Usina Nuclear de Angra dos Reis, iv) favorecimentos a diversas construtoras, dentre as quais “Camargo Corrêa” e “Odebrecht” para construções de

grande porte; v) escândalos financeiros referentes à emissão de cheques sem fundos pelo Banco Econômico e pagos pelo Banco Central, e vi) corrupção na Petrobrás.

A situação chegou a tal ponto, que o Coronel José Lopes de Oliveira, um dos líderes do movimento militar iniciado em 1964, afirmou:

Hoje a corrupção, instalada em todos os escalões dos órgãos governamentais, federais, estaduais e municipais, é muito maior e, apesar da censura, mais evidente do que naquela época [pré-1964]. E ninguém é punido, porque o escândalo atingiria altos escalões (LOPES DE OLIVEIRA, 1979).

E assim terminou o período militar, vigente durante os anos de 1964 a 1985: com a corrupção generalizada e institucionalizada. Não por acaso, o tema volta à tona com grande força com o movimento cívico conhecido como “Diretas Já”. Iniciado em 1983, tal movimento pleiteava a realização de eleição direta para a presidência da República, o restabelecimento do regime democrático e o combate à corrupção (PINTO, 2017).

De toda forma, realizadas eleições indiretas em 1985 pelo Colégio Eleitoral, tomou posse para a presidência o primeiro civil após 21 anos, José Sarney, cujo combate à corrupção e a punição aos funcionários públicos corruptos eram elencados como alguns de seus principais objetivos. Porém, em 1987 começaram a surgir escândalos de atos de corrupção contra seu governo, destacando-se o caso envolvendo o Ministério das Comunicações – em que eram dadas concessões de rádio e TV para políticos, aliados ou não, em troca de cargos, votos ou apoio ao presidente – , o “Dossiê Chiarelli”, o caso “Ibraim Abi-Ackel”, o caso do contrabando das pedras preciosas, além do escândalo envolvendo a empresa Petrobrás.

Tais casos ensejaram a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para a apuração dos fatos, chegando-se à conclusão de existência de atos de corrupção no período. Diante disso, o então candidato à presidência, Fernando Collor de Mello, pautou o seu discurso de campanha eleitoral contra o governo e pelo fim da corrupção no país.

Realizadas as primeiras eleições diretas no país para a presidência após 20 anos, elegeu-se, em 1989, Fernando Collor de Mello; sua agenda de governo pautava-se na moralização do serviço público, na punição dos agentes corruptos e na reconstrução e modernização do Brasil. Em seu discurso de posse, defendeu a

necessidade de um Estado com menor influência para o combate aos grandes males da nação, dentre os quais a corrupção:

Nada repugna mais ao espírito de cidadania que a corrupção, a prevaricação e o empreguismo. Bem sabem Vossas Excelências que fiz na luta pela moralidade do serviço público um dos estandartes de minha campanha. E assim o fiz porque senti, desde o primeiro momento, quando ainda governador, a profunda, a justa revolta do povo brasileiro, de Norte a Sul, nas cidades e nos campos, em todas as classes sociais, contra aqueles que, ocupantes de cargos públicos, desservem o Estado pelo mandonismo ou absenteísmo, o proveito próprio, o nepotismo ou simplesmente a ociosidade remunerada, com o dinheiro do contribuinte por conta de funções supérfluas, fruto da infatigável imaginação fisiológica dos que insistem em conceber o Estado como instrumento de ganho pessoal ou familiar.

(...)

A privatização deve ser complementada por menor regramento da atividade econômica. Isso incentiva a economia de mercado, gera receita e alivia o déficit governamental, sustentando melhor a luta antiinflacionária. Isto faz com que a corrupção ceda lugar à competição (COLLOR, 1990).

Entretanto, assim como ocorrera anteriormente, em meados de 1991 denúncias de atos de corrupção começaram a surgir contra o governo. Dentre os quais, destacou-se o caso conhecido como “Esquema PC”, em que o irmão do presidente, Pedro Collor de Mello, acusou o então tesoureiro de campanha, Paulo César Farias, de se articular para promover desvios de verbas públicas e realizar tráfico de influência no meio político, tendo como um de seus beneficiários justamente o presidente Fernando Collor de Mello.

Tal escândalo, somado ao confisco dos valores depositados em cadernetas de poupança e às infrutíferas medidas adotadas para o combate à inflação que assolava o país, contribuiu para a insatisfação da população em relação ao presidente. Inclusive, favoreceu para o surgimento de um movimento cívico conhecido como “Caras Pintadas”, em que estudantes saíram às ruas com os rostos pintados de verde e amarelo pedindo o “impeachment” do mandatário do país. Eis que, em dezembro de 1992, o Senado, quando do julgamento do processo de “impeachment”, cassou o mandato do presidente e suspendeu seus direitos políticos por oito anos. Itamar Franco, o vice-presidente, assumiu a presidência até 1994, ano das segundas eleições diretas para a presidência da Nova República brasileira.

Fernando Henrique Cardoso, sociólogo e então Ministro da Fazenda do presidente Itamar Franco, um dos responsáveis pela implementação de medidas para o controle da inflação no país após várias décadas, venceu as eleições de 1994 em primeiro turno. Em sua campanha eleitoral, focou o discurso na necessidade de

reformas sociais no país, com ênfase na criação de empregos, melhorias na saúde e educação, incentivos à agricultura e políticas de segurança pública, mas sem deixar de considerar os problemas referentes à corrupção. Em discurso de posse, sustentou:

A administração está muito deteriorada, depois de anos de desmandos e arrocho financeiro. O clientelismo, o corporativismo e a corrupção sugam o dinheiro do contribuinte antes que chegue aos que deveriam ser os beneficiários legítimos das ações do Governo, principalmente na área social. As CPIs do Congresso e as providências enérgicas tomadas pelo Governo Itamar Franco começaram a limpeza desses parasitas nos últimos dois anos. Vai ser preciso mexer em muitos vespeiros para completar a faxina e fazer as reformas estruturais necessárias para dar eficiência ao serviço público. Isso não me assusta. Sei que terei o apoio da maioria da Nação, inclusive dos muitos funcionários que têm amor ao serviço público. O apoio mais importante, na verdade, não é ao Governo nem à pessoa do Presidente. É o apoio que formos capazes de dar uns aos outros, como brasileiros, e o apoio de todos ao Brasil. Essa verdadeira revolução social e de mentalidade só irá acontecer com o concurso da sociedade (CARDOSO, 1995).

Empossado, uma das primeiras orientações dadas a seus ministros foi no sentido de não serem tolerantes a atos de corrupção, devendo ser tomadas as ações necessárias para o seu combate e punição dos envolvidos. Não obstante, escândalos desse jaez também sondaram o seu governo, sendo os de maior repercussão: i) o caso Sivam; ii) a compra de votos do parlamento para a aprovação de emenda constitucional a fim de aprovar a reeleição no país; iii) existência de “caixa-dois” para o financiamento das campanhas eleitorais; iv) o pagamento de propinas para a privatização das empresas Telebrás e Vale do Rio Doce; e v) os desvios do erário ocorridos perante a Sudam e Sudene.

Chegado o ano de 2002, ano eleitoral, o ex-metalúrgico Luiz Inácio Lula da Silva lançou a “Carta ao Povo Brasileiro”, documento em que se comprometia a implementar um novo modelo político e econômico, cuja inclusão social e a erradicação da pobreza seriam os principais objetivos do governo. E assim, após dois turnos, sagrou-se vencedor do pleito.

Embora o tema afeto à corrupção não tivesse feito parte da campanha eleitoral, o então presidente Lula fez questão de mencioná-lo em seu discurso de posse, salientando a necessidade de combatê-la, pois impeditiva de uma melhor qualidade de vida para as parcelas sociais mais vulneráveis:

Trabalharemos em equipe, sem personalismo, pelo bem do Brasil e vamos adotar um novo estilo de Governo, com absoluta transparência e permanente estímulo à participação popular. O combate à corrupção e a defesa da ética no trato da coisa pública serão objetivos centrais e permanentes do meu Governo. É preciso enfrentar com determinação e derrotar a verdadeira

cultura da impunidade que prevalece em certos setores da vida pública. Não permitiremos que a corrupção, a sonegação e o desperdício continuem privando a população de recursos que são seus e que tanto poderiam ajudar na sua dura luta pela sobrevivência. Ser honesto é mais do que apenas não roubar e não deixar roubar. É também aplicar com eficiência e transparência, sem desperdícios, os recursos públicos focados em resultados sociais concretos. Estou convencido de que temos, dessa forma, uma chance única de superar os principais entraves ao desenvolvimento sustentado do país. E acreditem, acreditem mesmo, não pretendo desperdiçar essa oportunidade conquistada com a luta de muitos milhões de brasileiros e brasileiras (LULA, 2003).

Porém, durante o período de seu mandato, também houve escândalos de corrupção, destacando-se os casos “Waldomiro Diniz” e o esquema do mensalão, em que os representantes do governo foram acusados de pagar propina a parlamentares para que estes votassem favoravelmente nos projetos de lei de interesses do Poder Executivo, bem como de se envolver em atos de desvios de recursos públicos.

Já durante o governo de sua sucessora, a presidente Dilma Rousseff, foi finalizado o julgamento da Ação Penal n. 470/MG pelo STF, referente ao caso do mensalão. Desse julgamento, resultou a condenação de 25 pessoas, dentre as quais políticos do primeiro escalão e empresários de grande influência política e econômica.

A partir desse momento, deu-se início a uma ampla discussão na sociedade brasileira acerca das prováveis causas e problemas relacionados à prática de tais atos, bem como das possíveis atitudes a serem adotadas para a sua solução.

Também durante o governo da presidente Dilma Rousseff, manifestações populares ocorridas em 2013 – que tinham como pauta inicial o aumento das tarifas de ônibus na cidade de São Paulo – , ganharam grande repercussão nacional e ficaram marcadas pelas reivindicações a melhorias nos serviços públicos, críticas à realização da Copa Mundial de futebol de 2014 no Brasil, ataques a redes de imprensa e surgimento de um discurso contra o sistema político vigente, tido como ineficaz e corrupto.

O resultado imediato de tais movimentos foi a queda abrupta da popularidade da presidente Dilma Rousseff e da credibilidade do Partido dos Trabalhadores (PT) pela população. Essa situação se agravou quando, em 2014, deu-se início à Operação “Lava-Jato”, escândalo de corrupção envolvendo a empresa Petrobrás, grandes construtoras do país, como a “Camargo Corrêa” e a “Odebrecht”, diversos empresários e políticos do mais alto escalão, além de denúncias de participação direta do ex-presidente Lula. Este, processado na esfera criminal, foi condenado no ano de 2017 pelo então juiz federal Sérgio Moro, cuja sentença foi mantida pelo tribunal

regional federal da 4ª região, fator esse que viria a impedir a sua candidatura à eleição presidencial de 2018.

Diante de mais um momento de grande instabilidade, a presidente Dilma Rousseff perdeu ainda mais apoio popular e político, o que acarretou a perda do seu mandato no ano de 2016 mediante um processo de “impeachment”, sob a acusação de ter cometido ato de improbidade administrativa em decorrência de desrespeito às leis orçamentárias, prática conhecida como “pedaladas fiscais”. Tudo isso contribuiu para a ascensão de Jair Bolsonaro no cenário político, capitão reformado do exército, deputado federal desconhecido até então – apesar de exercer o cargo de parlamentar por cerca de trinta anos – e portador de um discurso moralista em relação à pauta de costumes e antissistema no tocante às práticas políticas e organização das instituições.

Realizadas novas eleições presidenciais em 2018, o então candidato Jair Bolsonaro defendeu o combate à corrupção como o principal objetivo a ser alcançado, tendo em vista que, conforme indicado em sua proposta de plano de governo, “(...) nos últimos 30 anos o marxismo cultural e suas derivações como o gramscismo, se uniu às oligarquias corruptas para minar os valores da Nação e da família brasileira” (BOLSONARO, 2018, p. 8). Vencedor do pleito eleitoral, em seu discurso de posse, conclamou os congressistas a auxiliá-lo a restaurar e a reerguer a pátria, “(...) libertando-a, definitivamente, do jugo da corrupção, da criminalidade, da irresponsabilidade econômica e da submissão ideológica” (BOLSONARO, 2019).

Todavia, em meados de 2021, o governo sofreu várias denúncias de corrupção referentes à aquisição de vacinas e insumos médicos para o combate à pandemia da Covid-19. Surgiram, também, indícios de cometimento, não só pelo atual presidente – à época em que ocupava o cargo de deputado federal – , como também pelos seus filhos Flávio Bolsonaro e Carlos Bolsonaro, da prática de “rachadinha”, conduta em que contratados para exercerem funções nos gabinetes destinam a maior parte de suas remunerações aos parlamentares contratantes. Houve, para além disso, o escândalo conhecido como “orçamento secreto/paralelo”, em que eram destinados recursos monetários públicos a parlamentares para apoio na votação de projetos de interesse do governo federal sem qualquer transparência em relação aos montantes repassados e sua aplicação.

No que toca às denúncias relacionadas à pandemia, houve a instauração de uma CPI pelo Senado Federal a fim de apurar ações e omissões do governo federal no seu enfrentamento, além de irregularidades contratuais, fraudes em procedimentos licitatórios, superfaturamento de produtos médicos e farmacêuticos, bem como desvios de recursos públicos. Findos os trabalhos, a comissão concluiu, em relação às denúncias de práticas de atos corruptos por agentes públicos do alto escalão do governo e por empresários:

Outra descoberta da CPI foi a existência de diversas irregularidades e crimes envolvendo a aquisição de vacinas, o que descortinou um esquema de corrupção nunca visto dentro do Ministério da Saúde. Para além da criminosa negligência quanto à proteção da vida e da saúde dos brasileiros, havia também interesses escusos permeando as ações de autoridades federais durante a pandemia.

O processo de compra da vacina Covaxin foi o primeiro que chamou a atenção da Comissão, pois apresentou vários vícios, mas, curiosamente, foi marcado pela celeridade exigida pelo então Secretário Executivo Elcio Franco, tanto nas tratativas, como na conclusão, feitas com uma empresa intermediária, a Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda., o que contrastou com o desinteresse e a falta de urgência na contratação das vacinas da Pfizer, Moderna, Janssen e Coronavac, mais baratas e com procedimentos de segurança e eficácia mais transparentes.

(...)

Os vícios identificados no processo chamaram a atenção, sobretudo por se tratar de uma contratação pública que totalizava R\$ 1,6 bilhões.

(...)

Outro fato revelado mais ao final dos trabalhos da CPI diz respeito à FIB Bank, empresa que figurou como garantidora de crédito da Precisa Medicamentos. Apesar do nome, não se trata de instituição bancária. Além disso, há suspeitas de irregularidades na formação dessa empresa (figurariam como sócios pessoas já falecidas e laranjas); embora seja uma pequena empresa, seu capital social seria de R\$ 7,5 bilhões, integralizados por meio de terrenos em São Paulo e no Paraná. Também foi possível verificar a existência de um mercado secundário de vacinas e fortes indícios de corrupção no Ministério da Saúde. Os indícios apontam que Roberto Ferreira Dias, então diretor de Logística do Ministério, teria pedido propina para facilitar a negociação de vacinas oferecidas por um mercado secundário cheio de atravessadores (Luiz Paulo Dominghetti, Cristiano Carvalho, Rafael Alves, José Odilon, Marcelo Blanco, empresa Davati, Reverendo Amilton de Paula, entre outros). Entre outras possíveis irregularidades cometidas pelo então diretor de Logística, Roberto Dias, com indícios de um esquema de corrupção, também estaria a autorização de pagamento que teria contrariado parecer da área técnica do MS e gerado benefício financeiro irregular à empresa VTCLog. Pelo método proposto pelos técnicos, o reajuste devido seria de R\$ 1 milhão. Roberto Dias, no entanto, ao final fez uma contraproposta (“meio termo”) e aceitou pagar R\$ 18,9 milhões a mais do que o valor originalmente contratado (...).

(...)

Mais tarde, por meio da quebra de sigilo bancário, identificaram-se saques de vultosas quantias em dinheiro feitas por empregado da VTCLog, supostamente para pagamento de boletos e fornecedores, sem nenhuma explicação que justifique não se utilizar o sistema de pagamentos eletrônico amplamente disponível no Brasil. O uso desse artifício aponta para a tentativa de ocultar a destinação do dinheiro, que provavelmente serviu para o pagamento de propina. Verificou-se também que boletos do Sr. Roberto

Ferreira Dias foram pagos pela VTCLog com dinheiro proveniente desses saques, o que constitui sério indício de corrupção nas transações entre o Ministério da Saúde e a empresa (SENADO FEDERAL – CPI DA PANDEMIA – RELATÓRIO FINAL, 2021, pp. 1.279-1.283).

Após seis meses de investigações, o resultado alcançado pela CPI da Pandemia foi o indiciamento de cerca de oitenta pessoas – agentes políticos, funcionários públicos e empresários – dentre os quais o presidente Jair Bolsonaro e seus filhos Flávio Bolsonaro, Eduardo Bolsonaro e Carlos Bolsonaro, além dos ocupantes de cargos de ministros de Estado, Eduardo Pazuello, Marcelo Queiroga, Braga Netto, Onyx Lorenzoni, Ernesto Araújo e Wagner Rosário.

Paralelamente, em novembro de 2021, a ministra do STF Rosa Weber, ao apreciar o pedido de concessão de medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854/DF (ADPF n. 854), manifestou-se da seguinte maneira em relação às verbas públicas distribuídas aos parlamentares de forma não-transparente para apoio aos projetos de leis e de emendas constitucionais tidas como relevantes para os mandatários do Poder Executivo:

Causa perplexidade a descoberta de que parcela significativa do orçamento da União Federal esteja sendo ofertada a grupo de parlamentares, mediante distribuição arbitrária entabulada entre coalizões políticas, para que tais congressistas utilizem recursos públicos conforme seus interesses pessoais, sem a observância de critérios objetivos destinados à concretização das políticas públicas a que deveriam servir as despesas, bastando, para isso, a indicação direta dos beneficiários pelos próprios parlamentares, sem qualquer justificação fundada em critérios técnicos ou jurídicos, realizada por vias informais e obscuras, sem que os dados dessas operações sequer sejam registrados para efeito de controle por parte das autoridades competentes ou da população lesada (WEBER, 2021, p. 34).

Percebe-se, dessa maneira, que desde o ano de 1964 em diante, todos os governos tiveram escândalos durante o período em que permaneceram no poder, em alguns com envolvimento direto dos que ocupavam o cargo de presidente e em outros com a participação dos primeiro e segundo escalões. Isso demonstra que o fenômeno da corrupção não é uma prática específica de determinado partido ou posicionamento político, tampouco um problema ético-moral, mas sim uma questão sistêmica, ou seja, está enraizada no sistema político-administrativo do país ao ponto de fazer parte da lógica e do funcionamento estatal (PINHO e SACRAMENTO, 2018).

Assim, “apesar de jamais sair de pauta, existem evidências de que o problema não é enfrentado de maneira firme e resolutiva. Isso indica que a questão da corrupção ainda não foi assimilada como algo que está revestido de interesse público autêntico

– continua, ao invés disso, a ser tratada apenas como mais um item de programa de governo” (PEREIRA, 2005, p. 3), fruto do clientelismo e corporativismo ainda vigentes no país (NUNES, 2017) e que tem como norte uma ética pautada para fins particulares, cujos recursos estatais são utilizados em benefício próprio ou de grupos específicos (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2018).

De qualquer forma, não se deve ignorar o avanço ocorrido na sociedade brasileira no tocante à percepção do fenômeno e à necessidade de enfrentamento do problema, de acordo com o que pontua Maria Tereza Sadek:

Nos últimos anos, o combate à corrupção ocupou a agenda de debates, envolvendo amplos setores da classe política, da mídia, de instituições estatais e de organizações da sociedade civil. A novidade não está no tema, mas no seu enquadramento. O tema, a rigor, sempre esteve presente. Não seria exagero afirmar que em todas as campanhas políticas a partir da redemocratização do País em 1945 e, até mesmo como justificativa do regime militar instaurado em 1964, a corrupção atraiu a atenção e canalizou apoios por parte de muitos cidadãos, de entidades da sociedade e de políticos. Em períodos posteriores à Constituição de 1988, dificilmente se explicaria a eleição de Collor de Mello, em 1989, sem o impacto e a receptividade de seu mote sobre a luta contra a corrupção, focado na caça aos marajás. Um novo paradigma, contudo, tem apoiado o debate mais recente sobre a corrupção. O tema deixou de ser encarado, por crescente número de atores políticos, como uma bandeira qualificada de ‘moralista’, uma divisa udenista, uma preocupação de classe média, e passou a ser considerado como um problema que produz graves efeitos negativos nos graus de desenvolvimento econômico e social, e, mais especificamente, como responsável por sérias deficiências na educação, na saúde, na infraestrutura, enfim, como causador de efeitos maléficos sobre a qualidade de vida da população, sobretudo dos mais pobres e vulneráveis (SADEK, 2019, pp. 1.276-1.277).

Dessa forma, tem-se que as narrativas de combate à corrupção foram ganhando sentido e relevância social ao longo do tempo e, a partir disso, influenciaram na adoção de instrumentos para o seu enfrentamento. Pode-se dizer, portanto, que a partir de 1988, uma série de políticas públicas referentes ao tema foi desenhada e implementada.

### **1.3 – A(s) agenda(s) de políticas públicas brasileira(s) para o enfrentamento ao fenômeno da corrupção**

Com o advento da Nova República brasileira, diversos instrumentos para o enfrentamento aos atos corruptos foram adotados, dentre os quais: i) a promulgação da Lei n. 8.112/1990 (Lei do Funcionalismo Público) ii) a promulgação da Lei n.

8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa); iii) a adoção do modelo gerencial de Estado; iv) a implementação de reformas administrativas durante o período de 1994-2002; v) a adoção de diversos mecanismos legislativos para o controle dos gastos públicos; vi) a criação e o fortalecimento das instituições responsáveis por apurar, investigar, processar e punir as pessoas envolvidas em atos de corrupção; vii) a criação do Portal da Transparência; e viii) a promulgação da Lei Complementar n. 135/2010 (Lei da Ficha Limpa).

O termo “políticas públicas” compreende o emprego de um conjunto de decisões técnicas e políticas que se interrelacionam entre si a fim de que sejam adotados instrumentos para a solução de um problema público. Seu ciclo é composto pela montagem da agenda, a formulação da política, a tomada de decisão, a implementação e a avaliação dos resultados alcançados (HOWLETT et al., 2013).

Uma vez identificado o problema, a existência de alternativas para combatê-lo e as condições políticas necessárias, dá-se a abertura da janela de oportunidades (KINGDON e THURBER, 1984) para a montagem da agenda, momento esse em que o tema é visto como relevante pelo governo ao ponto de ser encarado como uma questão pública e, conseqüentemente, a necessidade de que seja formulada uma política pública para combatê-lo, ou seja, “(...) a identificação, o refinamento e a formalização das opções políticas que poderão ajudar a resolver as questões e os problemas reconhecidos no estágio da montagem da agenda” (HOWLETT et al., 2013, p. 123).

Por oportuno, importante salientar que só se pode falar em formulação de políticas públicas em regimes democráticos, uma vez que “(...) o pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é possível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes” (SOUZA, 2006, p. 22).

Sobre esse aspecto, inclusive, assinala Maria Paula Dallari Bucci:

(...) a ‘caixa de ferramentas’ para a construção das políticas públicas traduz-se num arsenal de categorias jurídicas, teoricamente bem estabelecidas e consistentemente conectadas a aspectos tratados pela economia e pelas demais ciências sociais, se o que se pretende são efeitos duradouros e de interesse público. Os programas de ação governamental – direito estatal por definição – devem ser formados e validados, com base na combinação orgânica de práticas sociais virtuosas com categorias jurídicas cultivadas na democracia. Esse seria um caminho realista, que levaria em conta os diferentes estágios de amadurecimento e planos de interlocução existentes

em relação a cada um dos diversos temas e problemas enfrentados pelo governo, conforme se definam os arranjos institucionais (BUCCI, 2021, p. 256).

Dito isso, há de se pontuar que as ações tomadas durante os anos de 1964 a 1988, apesar de atos de governo adotados sob a justificativa de combate à corrupção, não devem ser entendidas como políticas públicas, uma vez que não vigente um regime democrático nesse período. Porém, não podem ser desconsideradas, pois foram relevantes para a construção de narrativas e elaboração de iniciativas para o seu combate no período da Nova República. Isso porque uma das maneiras de se abrir a janela de oportunidades para a montagem da agenda é justamente a percepção de que as medidas anteriormente tomadas não surtiram efeitos (CAPELLA, 2004).

Esclareça-se, por oportuno, que não se desconhece que movimentos internacionais referentes à adoção de medidas de transparência por parte dos governos a fim de consolidação das democracias e combate às práticas de suborno e extorsão em transações comerciais também influenciaram o ambiente doméstico para a formulação da agenda e elaboração de políticas públicas para o combate à corrupção. Como exemplo, tem-se a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção (promulgada por meio do Decreto n. 5.687, de janeiro de 2006), a Convenção Interamericana contra a corrupção (promulgada pelo Decreto n. 4.410, de outubro de 2002), além da Convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais (promulgada pelo Decreto n. 3.678, de 30 de novembro de 2000). No entanto, o foco de análise desta pesquisa diz com as políticas públicas de âmbito nacional formuladas a partir de 1988.

Conforme os elementos históricos brevemente apontados, vê-se que o combate ao fenômeno da corrupção, corriqueiramente, fez parte do discurso dos governos brasileiros desde meados do século anterior, sendo que cada um fundamentou a necessidade de enfrentamento do problema por razões diversas, utilizando, cada um deles, instrumentos específicos para tanto; alguns, ainda vigentes, a exemplo do Código Penal (Decreto-Lei n. 2.848/1940), no título que trata dos crimes contra a Administração Pública.

Desde a redemocratização do país em 1988, o fenômeno da corrupção faz parte da agenda política, defendendo os seus interlocutores a necessidade de adoção de medidas para execrá-la da vida pública. Na visão de cada um deles, tais práticas resultam num Estado “inchado” e ineficiente (presidentes Fernando Collor de Mello e

Fernando Henrique Cardoso), são um impedimento para a erradicação da pobreza (presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva), ou, ainda, são instrumentos adotados por políticos alinhados a uma visão de esquerda para a destruição da nação e dos valores familiares (presidente Jair Bolsonaro).

O governo do presidente Fernando Collor de Mello, no que toca ao emprego de instrumentos para o combate à corrupção, ficou marcado pela adoção de uma agenda neoliberal, bem como pela promulgação da “Lei do funcionalismo público” (Lei n. 8.112/1990) – que disciplina, dentre outras questões relacionadas aos servidores públicos federais, a apuração e punição, via processo administrativo disciplinar, dos funcionários acusados de cometer atos de improbidade administrativa – , e pelo encaminhamento do Projeto de Lei n. 1.446/1991 ao Congresso; tal instrumento resultou na “Lei de Improbidade Administrativa” (Lei n. 8.429/1992).

Fruto de uma das promessas de campanha, a Lei n. 8.429/1992 objetiva dar execução ao art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), cujo comando determina que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. Para tanto, estabelece como atos de improbidade administrativa os causados por agentes públicos que, valendo-se do cargo, enriquecerem-se ilicitamente, causarem prejuízos ao erário ou afrontarem os princípios da Administração Pública, resultando disso a aplicação de sanções, dentre as quais a suspensão dos direitos políticos e a perda da função ou do cargo público ocupado.

O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, por sua vez, teve como principais instrumentos a ampla reforma administrativa a fim de implementar o modelo gerencial para a administração pública brasileira, com a adoção de mecanismos objetivando o aumento da eficácia, da eficiência e da efetividade do setor público, propiciando, assim, um cenário para a implementação de um regime mais democrático e uma melhor relação Estado-sociedade (BRESSER-PEREIRA, 1998). Além do mais, a promulgação da “Lei de Lavagem de Dinheiro” (Lei n. 9.613/1998), a criação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), a edição do Decreto n. 2.829/1998 – que implementou o Plano Plurianual para a adoção de medidas para a previsão orçamentária de médio prazo e o controle dos gastos públicos – e a

promulgação da “Lei de Responsabilidade Fiscal” (Lei Complementar n. 101/2002) foram outras medidas adotadas no período.

Já os governos dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff ficaram marcados pela criação da Controladoria-Geral da União (CGU) (Lei n. 10.683/2003) – cujas principais funções referem-se à adoção de medidas para a proteção do patrimônio público, para a prevenção a atos de corrupção e para a implementação de condições necessárias para aumentar a transparência da gestão da Administração Pública federal – , pelo fortalecimento e melhor aparelhamento das instituições responsáveis pela fiscalização, investigação e processamento de atos de corrupção – a exemplo do Tribunal de Contas da União (TCU), Polícia Federal e Procuradoria Geral da União, em que se passou a respeitar os indicados pela lista tríplice para a nomeação do procurador-geral – , pela criação do portal da transparência – um banco de dados à disposição de toda a sociedade que reúne os gastos do governo federal com servidores, compra de materiais, serviços contratados, dentre outros – e pela edição da “Lei de Acesso à Informação” (Lei n. 12.527/2011) e da “Lei da Ficha Limpa” (Lei Complementar n. 135/2010).

Especificamente em relação à Lei Complementar n. 135/2010, fruto de iniciativa popular, estabeleceu novos casos de inelegibilidade aos candidatos a cargos políticos, dentre os quais àqueles que “forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena” (Lei Complementar n. 64/1990, art. 1, “I”, incluído pela Lei Complementar n. 135/2010). Essa inelegibilidade deve ser declarada pela Justiça Eleitoral que, em se tratando de candidatos aos cargos de deputado federal, senador, presidente ou vice-presidente da República, é de atribuição do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Por fim, o atual governo, presidido por Jair Bolsonaro, na contramão das últimas décadas, e adotando um modelo de gestão patrimonialista, vem promovendo o esvaziamento das políticas públicas e enfraquecimento das instituições que promovem o combate à corrupção. Como exemplos disso, tem-se: i) as denúncias feitas pelo seu ex-ministro da Justiça Sérgio Moro quanto a interferências do presidente para a nomeação de altos cargos da Polícia Federal; ii) o desrespeito à

lista tríplice para a nomeação do procurador-geral da República; iii) a edição da Medida Provisória n. 966/2020, que isenta de responsabilidade os agentes públicos por atos relacionados à Pandemia da Covid-19; iv) as dificuldades encontradas pelos solicitantes de informações, com base na “Lei de Acesso à Informação”, dos atos praticados pelo governo; e v) a promulgação da “Nova Lei de Improbidade Administrativa” (Lei n. 14.230/2021) – sancionada sem vetos pelo presidente e com início de vigência no mesmo dia da votação do relatório final da CPI da Pandemia pelo Senado – , que promoveu diversas mudanças na Lei n. 8.429/1992.

Especificamente em relação à Lei n. 14.230/2021, as principais alterações realizadas foram as seguintes, conforme exposto no Quadro 1:

Quadro 1 – Alterações promovidas na Lei n. 8.429/1992 com a promulgação da Lei n. 14.230/2021

<b>Redação da Lei n. 8.429/1992 antes da vigência da Lei n. 14.230/2021</b>	<b>Redação da Lei n. 8.429/1992 após a vigência da Lei n. 14.230/2021</b>
A presença do elemento subjetivo culposo a ensejar a configuração de ato de improbidade causador de danos ao erário.	A necessidade de demonstração do elemento subjetivo doloso para a configuração de ato ímprobo causador de danos ao erário.
A legitimidade do Ministério Público e da pessoa jurídica interessada/lesada para a propositura da ação de improbidade administrativa.	A legitimidade única do Ministério Público para o ajuizamento de ação de improbidade administrativa
A configuração de ato de improbidade administrativa por ofensa aos princípios da administração pública a transferência	A revogação do dispositivo que previa como ato de improbidade administrativa a transferência de recursos públicos a

<p>de recursos públicos a entidades privadas em razão de serviços prestados na área da saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou qualquer instrumento congênere.</p>	<p>entidades privadas em razão de serviços prestados na área da saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou qualquer instrumento congênere</p>
<p>A aplicação das sanções de suspensão dos direitos políticos e de perda da função pública ou de cargo político também é prevista contra o agente que comete ato de improbidade administrativa violadores dos princípios da administração pública, a exemplo de cometimento de nepotismo, de tortura ou de assédio moral e/ou sexual praticado por agente público.</p>	<p>A aplicação das penas de suspensão dos direitos políticos e perda da função pública ou do cargo político, via de regra, dá-se apenas se cometido ato ímprobo ensejador de enriquecimento ilícito ou de dano ao erário.</p>
<p>A ausência de previsão para que o período máximo das penas de suspensão dos direitos políticos e de proibição de contratar ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios do poder público esteja limitado ao período máximo de 20 anos no caso de diversas condenações por improbidade administrativa.</p>	<p>A determinação de acumulação dos períodos das sanções de suspensão de direitos políticos e de proibição de contratar ou de receber incentivos fiscais ou creditícios do poder público aplicadas em decorrência de novos atos ímprobos praticados, independentemente de estarem relacionados ao primeiro ato, estabelecendo um período máximo de 20 anos.</p>
<p>O termo inicial do prazo prescricional para o ajuizamento da ação de</p>	<p>O termo inicial do prazo prescricional para o ajuizamento da ação de</p>

improbidade é, em se tratando de agente político, quando este deixar o cargo, e, em se tratando de servidor público, quando o ato se tornar conhecido pela autoridade administrativa.	improbidade é a data do cometimento do ato ou, em se tratando de infração permanente, quando esta se cessar.
A ausência de previsão no sentido de excluir os partidos políticos por cometimento de atos de improbidade. Ou seja, sujeitam-se aos comandos da lei da mesma maneira que qualquer outra entidade recebedora de recursos públicos.	A exclusão dos partidos políticos da responsabilidade por cometimento de atos ensejadores de enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos a eles destinados.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da Câmara dos Deputados, 2021.

Atitudes como as recentemente perpetradas demonstram a necessidade de que a implementação de políticas públicas para o combate à corrupção, por ser assunto de interesse nacional, não pode ser exclusiva de determinado Poder da República. Sendo assim, imperiosa a realização de um controle democrático, pautado numa ação conjunta e coordenada dos diversos atores da sociedade – estatais e não estatais – para a sua concretização e efetivação. Nessa linha, imprescindível, também, a atuação das instituições que compõem o Poder Judiciário (FILGUEIRAS e AVRITZER, 2013).

#### **1.4 – A interrelação entre as políticas públicas de combate à corrupção e o Poder Judiciário**

Quando se fala em políticas públicas, consideram-se atores aqueles que têm capacidade institucional para a sua formulação, implementação e avaliação dos resultados (HOWLETT et al., 2013). Logo, tem-se que o seu controle, via de regra, limita-se ao interno, ou seja, apenas por aqueles que ocupam um cargo em

determinado governo. Entretanto, não se ignora que outros agentes da sociedade civil influenciam na formação da agenda, mesmo que não exerçam atividades no que toca ao controle.

Nessa perspectiva, embora o Poder Judiciário não seja criador ou executor de políticas públicas referentes ao enfrentamento do fenômeno da corrupção, exerce o controle de legalidade e/ou constitucionalidade de tais políticas quando do julgamento dos processos judiciais referentes ao tema. Tendo em conta essa dimensão, pode-se dizer que a questão acerca do combate à corrupção pelo Poder Judiciário pauta-se pela concretização do princípio constitucional da eficiência que, no contexto desta pesquisa, deve ser encarado sob duas perspectivas: i) a ação do Judiciário enquanto instituição a fim de impedir o cometimento de atos corruptos por seus membros e servidores (controle interno); e ii) a sua atuação referente à execução do serviço público “prestação jurisdicional” ao exercer o controle de legalidade /constitucionalidade das políticas públicas de enfrentamento à corrupção, criadas pelos outros Poderes (controle externo).

Esclareça-se, por oportuno, que o foco deste trabalho consiste na análise da atuação do Poder Judiciário – especificamente do STJ – no desempenho do controle externo das políticas públicas de combate à corrupção. De qualquer forma, mister serem tecidos breves apontamentos em relação à atuação interna para impedir que atos corruptos sejam praticados em seu funcionamento institucional, porquanto capazes de colocar em xeque o exercício do controle externo.

Conforme apontado no tópico 1.2, quando se fala em corrupção sistêmica, refere-se a como essa prática está enraizada no sistema político-administrativo de um país: de tal forma ao ponto de fazer parte de todo o seu funcionamento estatal, não ficando de fora o funcionamento e administração das instituições que compõem o Poder Judiciário. Neste caso, estamos diante da “corrupção judicial” (SIMON, 2019), vista por alguns como o aspecto mais grave desse fenômeno, uma vez que:

É importante notar que a corrupção judicial é mais uma forma distinta de corrupção do que meramente um modo ordinário de corrupção. Ela pode muito bem ser a causa da corrupção como um todo na medida que suporta, cobre e produz corrupção em outros setores. Quando o sistema judicial não é responsivo, carece de independência, ou é corrupto, ele não pode desempenhar fielmente o papel de cão de guarda contra interesses específicos. O risco de ser punido pelo engajamento em atividades corruptas ou fraudulentas se torna baixo. Um judiciário venal, portanto, conduz à impunidade para todo tipo de atividade corrupta. (VIEIRA *apud* GONG, 2019, pp. 40-41).

Em vista disso, a implementação de um sistema judicial democrático (DA ROS e TAYLOR, 2017) se torna imprescindível para que o Judiciário, enquanto Poder da República, exerça de forma efetiva o controle de combate à corrupção. E, não por acaso, a CF/1988 buscou garantir a esse Poder ampla independência, além de autonomia financeira e administrativa; tudo a fim de evitar a interferência de outros Poderes e/ou setores da sociedade sobre ele.

Apesar disso, não se desconsidera que o seu fortalecimento institucional teve como consequência indesejável o surgimento de um excessivo corporativismo, resistente a mudanças, fechado a críticas externas e a cobranças sobre sua atuação morosa no tocante à entrega da prestação jurisdicional de forma célere e efetiva, situação essa que ensejou a chamada “crise do judiciário” (SADEK, 2010).

Assim, a fim de tentar resolver tal crise, houve, em 2004, a promulgação da Emenda Constitucional n. 45 – conhecida como “Reforma do Judiciário” – , por meio da qual ficou estabelecido como um dos marcos do “novo” Judiciário brasileiro a busca pela celeridade e eficiência do serviço público prestado, bem como pela transparência dos serviços referentes ao sistema de justiça e das instituições que o compõem.

Para tanto, houve a criação, no ano seguinte, do CNJ, instituição pertencente ao Poder Judiciário de natureza administrativa, cuja missão é a de efetuar o desenvolvimento do Poder Judiciário em prol da sociedade, via políticas judiciárias e exercício do controle da atuação administrativa e financeira das suas instituições. Tem-se, assim, nas chamadas políticas judiciárias uma forma de auditar o Judiciário no que ele faz, tendo em vista que as suas instituições e as atividades por elas desempenhadas configuram um serviço público de extrema relevância social, basilar para o fortalecimento de um regime democrático.

Considerando essa dimensão, ao mesmo tempo em que o CNJ é o competente para promover o controle interno e o fortalecimento das instituições pertencentes ao Poder Judiciário, é também o responsável por traçar as diretrizes a serem observadas pelas instituições jurídicas a fim de que seja entregue à sociedade uma prestação célere e efetiva da política pública referente ao serviço público justiça, o que é de vital importância para a contribuição desse Poder no exercício do controle externo das políticas públicas de enfrentamento ao fenômeno da corrupção.

Especificamente em relação ao controle externo de políticas públicas de combate à corrupção pelo Poder Judiciário, o CNJ construiu a política judiciária

denominada “meta 4 do CNJ”. Através dela, são estabelecidos parâmetros de produtividade a serem observados para o processamento e julgamento dos processos judiciais referentes a cometimento de atos ímprobos e crimes contra a Administração Pública.

Tendo isso em consideração, há de se apontar a importância que as cortes jurídicas de superposição têm para um desempenho efetivo da tarefa de promover o controle externo de políticas públicas de combate à corrupção, a exemplo do STJ. Corte de superposição, possui como uma de suas principais funções a de promover a uniformização da aplicação e da interpretação da lei federal em todo o território nacional. Para tanto, também se pauta nas metas estipuladas pelo CNJ para a configuração de seu arranjo e atuação institucional.

De qualquer forma, importante o alerta no sentido de que a formulação e implementação de políticas públicas [e judiciárias] mais eficazes para atender aos anseios contemporâneos de democracia e paz social da sociedade brasileira passa, obrigatoriamente, pela necessidade de serem empreendidos esforços para desvendar como se dá a construção das verdades judiciárias no país (KANT DE LIMA, 2011). O que, no contexto desta pesquisa, significa dizer que a mera execução de políticas públicas e judiciárias, desprovidas de critérios de avaliação pautados em parâmetros qualitativos a fim de mensurar a sua efetividade, não basta para o alcance dos objetivos por elas traçados e, conseqüentemente, a concretização do princípio constitucional da eficiência para além da celeridade processual; há a necessidade de que seja feita uma reflexão sobre como os discursos, os arranjos institucionais e as práticas perpetradas por tais instituições ganham sentido e dão conta da questão.

E assim o sendo, para que se possa aferir em que medida a concretização do princípio constitucional da eficiência no que toca à execução da meta 4 do CNJ ocorre, é recomendável a adoção de parâmetros de análise de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, porquanto uma abordagem conjunta entre direito e políticas públicas é capaz de contribuir para a melhoria dos arranjos e capacidades institucionais, bem como indicar metodologias inovadoras a fim de cooperar com uma leitura menos formal da aplicação do direito (FARRANHA, 2002).

## 1.5 – Considerações finais do capítulo

Em se tratando do fenômeno da corrupção, o panorama histórico-político da questão aponta que o discurso de necessidade de combatê-lo vige no país, ao menos, desde meados do Século XX. Ainda, indica que tal narrativa é utilizada tanto como mote de campanha para a implementação de regimes de governo autoritários quanto para angariar votos em se tratando de regimes democráticos.

Já a abordagem com foco nas políticas públicas demonstra como a narrativa de enfrentamento às práticas corruptas é capaz de mover os atores a fim de que sejam angariados os recursos – políticos, humanos e econômicos – necessários para a abertura da janela de oportunidades e formulação de políticas públicas. Também, como os arranjos institucionais são elaborados para a sua execução.

O prisma do direito – de tradição civilista – , por sua vez, tem como objeto a análise da questão sob a perspectiva legalista. Isso quer dizer que busca avaliar quais são os comandos vigentes no ordenamento jurídico do país, e como tais comandos devem ser interpretados, a fim de que sejam punidos os que cometerem atos dessa natureza.

De qualquer forma, a perspectiva de análise de um fenômeno social complexo pautada num único enfoque não dá conta de desvelar a multiplicidade de fatores nele envolvida. Além do que, não é capaz de contribuir para uma discussão significativa a fim de serem buscadas soluções efetivas.

Nessa linha, a análise pautada num enfoque meramente jurídico não é o que basta, sendo relevante compreender como tais demandas desembocam no Poder Judiciário, como são por ele tratadas e como são estruturados os arranjos das instituições que o compõem para essa tarefa. Isso se mostra relevante tendo em vista ser o Judiciário um dos atores responsáveis pelo controle externo das políticas públicas de enfrentamento às práticas de corrupção, controle esse que, no caso específico, tem como foco dar concretude ao princípio constitucional da eficiência em relação à prestação jurisdicional quando do julgamento dos processos referentes a atos de improbidade administrativa e de crimes contra a Administração Pública e, conseqüentemente, contribuir de forma efetiva para o combate à prática de tais atos no país.

## **CAPÍTULO 2 – OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO CNJ E DO STJ E O CONTROLE EXTERNO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO: A meta 4 do CNJ**

Quando o olhar do jurista se desloca do fenômeno do direito posto, em que foi enclausurado pelo positivismo, em seu esforço de desprender aquilo que considerava o aspecto intrinsecamente jurídico do direito – as normas – das questões políticas, sociais, além da moral e da própria justiça, e pretende ocupar-se do processo de criação e formação do direito, percebe que são pobres as categorias próprias tanto para a análise como para a construção das normas e arranjos institucionais.

Maria Paula Dallari Bucci

O exame da efetividade de uma política pública (e judiciária) perpassa pelo estudo do arranjo e conseqüente modelo de gestão adotados por determinada instituição. Assim o é pelo motivo de cada modelo de gestão se pautar em premissas próprias, com critérios e objetivos específicos no tocante ao funcionamento organizacional. À vista disso, a compreensão acerca da contribuição da política judiciária estabelecida via meta 4 do CNJ para auxiliar na efetividade das políticas públicas de combate à corrupção impõe, necessariamente, uma análise sobre os arranjos institucionais e funções desempenhadas pelo CNJ e, tendo em vista o recorte desta pesquisa, pelo STJ.

Assim, os objetivos almejados por este capítulo referem-se a: i) traçar apontamentos acerca do entrelaçamento existente entre modelos de gestão, arranjos institucionais e implementação de políticas públicas (e judiciárias); ii) analisar o arranjo e função institucional do CNJ; iii) apontar o contexto em que se deu a elaboração da meta 4 do CNJ, as etapas para a sua formulação e os critérios de avaliação levados em consideração; iv) averiguar o arranjo e função institucional do STJ; e v) elucidar o gerenciamento interno deste tribunal para a execução da meta 4 do CNJ e divulgação dos resultados.

Para tal fim, a estratégia metodológica empregada consiste na revisão da literatura sobre modelos de gestão e arranjos institucionais, especificamente produzidas nas áreas de ciência política e políticas públicas, análise de documentos referentes ao CNJ, ao STJ, ao sistema nacional de metas do Poder Judiciário e a

diretrizes construídas pelo STJ para a extração de dados e envio das informações ao CNJ. Também, observação participante a partir de uma posição institucional nativa – servidora do STJ – e coleta de informações prestadas por servidores do STJ e ex-diretora executiva do Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ.

## **2.1 – Breves considerações sobre modelos de gestão, arranjos institucionais e implementação de políticas públicas (e judiciárias)**

Desvendar o arranjo institucional implementado por determinada instituição contribui para que seja desvelado o modelo de gestão por ela adotado. Por conseguinte, auxilia na compreensão da efetividade de suas ações que, em se tratando de instituições públicas, dizem respeito a políticas públicas, ou, no contexto desta pesquisa, a políticas judiciárias, mais especificamente a meta 4 do CNJ.

Elaborado e utilizado originalmente na dinâmica das relações econômicas a fim de assimilar o conjunto das regras definidoras dos parâmetros de organização e funcionamento do sistema econômico (DAVIS e NORTH, 1971), o termo “arranjos institucionais” ganhou simpatia de outros segmentos preocupados com o estudo das instituições, dentre os quais o das políticas públicas. Nessa perspectiva, o conceito em questão diz respeito ao conjunto das regras estabelecidas para a atuação das instituições públicas, estabelecendo de que forma se dará a coordenação das ações em determinado campo, a delimitação do objeto, dos objetivos e dos habilitados a participarem das ações e de que maneira irão interagir entre si. Em outras palavras, pode-se dizer que os arranjos institucionais definem as capacidades institucionais necessárias à implementação de uma política pública (GOMIDE e PIRES, 2014), além de indicarem o modelo de gestão organizacional em voga.

No que toca aos modelos de gestão institucionais vigentes no Brasil ao longo do tempo, tem-se claramente a identificação de três: o modelo de gestão patrimonialista, o modelo de gestão burocrático e o modelo de gestão gerencial.

Linhas gerais, o modelo de gestão patrimonialista tem como principal aspecto a interrelação entre as esferas pública e as privadas dos governantes. Nessa perspectiva, os arranjos institucionais pautam-se na busca por privilégios dos que detêm o poder (FAORO, 2012; HOLANDA, 1994).

O modelo de gestão burocrático, por sua vez, elaborado com o propósito de pôr fim ao modelo anterior, possui como principais características a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo (SECCHI, 2009). Tendo isso em vista, os arranjos institucionais são elaborados de forma a distribuir as tarefas de forma hierárquica, organizada e centralizada. Ou seja, as regras e regulações são elaboradas pela alta administração e guiam as decisões e as ações a serem tomadas pelos níveis administrativos hierarquicamente inferiores, que deverão comunicar as instâncias superiores acerca das atividades realizadas. Ainda, há um forte predomínio da impessoalidade entre as relações dos agentes envolvidos no desempenho das tarefas (CHILCOTE, 1998). Por fim, no que toca à possibilidade de participação popular e na transparência das atividades desempenhadas, essas são nulas.

Contudo, diante das críticas no tocante à morosidade, rigidez, fragmentariedade na execução das atividades e ineficiência advindas do modelo burocrático, o modelo de gestão gerencial passou a ser adotado. Elaborado a partir da importação de princípios da iniciativa privada, tem como foco a redução de custos e o aumento da eficiência na prestação dos serviços públicos à população; é dizer: os cidadãos são encarados como “clientes” pelas instituições públicas, e as relações são permeadas por contratos de gestão. Assim, os arranjos institucionais pautam-se na descentralização das atividades desempenhadas e na busca por resultados. Para isso, são formulados objetivos e metas a serem alcançados e elaborados indicadores de desempenho – pautados em critérios quantitativos adotados no setor privado – para a avaliação dos resultados alcançados. Também, pretende-se que ocorra uma gestão participativa, oportunizando, assim, à sociedade civil uma atuação nos processos de elaboração e avaliação dos resultados (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Mais recentemente, tendo em vista as críticas desenvolvidas em relação a esse modelo, principalmente no que toca à real eficiência dos resultados alcançados e participação popular, começam a surgir movimentos para a adoção de um modelo de gestão societal. Apesar de seus primórdios remontarem à década de 1960, tal vertente ainda se encontra em processo de consolidação na sociedade brasileira, tendo como principais características a busca por uma participação social efetiva, com foco nas iniciativas locais de organização e gestão pública, além de enfatizar a construção de demandas a partir das reivindicações sociais (DE PAULA, 2005). A par dessa nova perspectiva, vislumbra-se a formação de arranjos institucionais complexos, cujas

características principais remetem à transversalidade, intersetorialidade e participação dos diversos atores com foco na efetividade das políticas públicas (e judiciárias) implementadas; tudo com base numa visão sistêmica das ações adotadas (LOTTA e VAZ, 2014).

A par de tais considerações – e tendo em vista o já abordado anteriormente no que toca à crise e reforma do Poder Judiciário brasileiro ocorridas a partir da década de 1990 –, não seria um despropósito analisar o CNJ e o STJ a partir de tais perspectivas, a fim de identificar os arranjos institucionais e modelos de gestão por eles adotados. Posteriormente, avaliar a sua contribuição no tocante à existência de critérios que mensurem a efetividade do controle externo de políticas públicas de enfrentamento à corrupção via implementação da meta 4 do CNJ.

## **2.2 – O Conselho Nacional de Justiça**

### **2.2.1 – Arranjo e função institucional**

A Constituição Federal de 1988, marco jurídico-político da Nova República brasileira, e com o objetivo de evitar que ocorressem novamente restrições e violações a direitos como o que sucedera no período da ditadura militar, estabeleceu uma série de direitos fundamentais em prol de todos. Para tanto, era necessário criar condições para o fortalecimento do Poder Judiciário, independente em relação a pressões externas e comprometido com a entrega efetiva da política pública por ele prestada: a de julgar.

Porém, o mero advento da nova carta política do país não foi capaz de promover mudanças institucionais a ensejar a concretização desse serviço público. Logo, insatisfações e críticas quanto à sua atuação, dentre as quais a morosidade na entrega da prestação jurisdicional, começaram a surgir a partir dos anos 1990 (SADEK, 1996; 2004).

Assim, após 13 anos de tramitação no Congresso Nacional, houve a promulgação da Emenda Constitucional n. 45, em 30 de dezembro de 2004, cujas alterações por ela promovidas ficaram conhecidas como “reforma do Judiciário”.

Dentre as mudanças, houve a previsão constitucional, na qualidade de direito fundamental, da razoável duração do processo e o emprego dos meios necessários

para a garantia da celeridade em sua tramitação (art. 5º, LXXVIII, CF/1988). Ainda, a criação de uma instituição interna ao Poder Judiciário com funções correccionais e de gestão administrativa e financeira: o CNJ.

Efetivamente instalado em 2005, sua composição é formada por representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Advocacia e de Cidadãos, com exercício de mandato por 2 anos e possibilidade de uma única recondução, assim distribuída: i) um ministro do STF; ii) um ministro do STJ; iii) um ministro do TST; iv) um desembargador de tribunal de justiça; v) um juiz estadual lotado na primeira instância; vi) um desembargador de tribunal regional federal; vii) um juiz federal lotado na primeira instância; ix) um juiz do trabalho lotado na primeira instância; x) um membro do ministério público da União; xi) um membro do ministério público estadual; xii) dois advogados; e xiii) dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada. A nomeação dos membros se dá pelo presidente da República após a aprovação dos nomes pelo Senado Federal, e a presidência do conselho é exercida pelo representante do STF, que costuma ser o mesmo que esteja presidindo o tribunal.

No que toca à função institucional, o CNJ entende que sua missão é a de proporcionar o aprimoramento das instituições que compõem o Poder Judiciário em benefício da sociedade brasileira via políticas judiciárias e o controle da sua atuação administrativa e financeira. Para tanto, adota como visão de futuro ser um órgão de excelência em gestão e governança, a fim de garantir a eficiência, a transparência e a responsabilidade da justiça brasileira.

Nessa linha, inclusive, quando do primeiro encontro nacional do Poder Judiciário, os presidentes de todos os tribunais à época firmaram um compromisso junto a toda a sociedade brasileira de adotar ações a fim de “(...) desenvolver mecanismos eficazes para o aprimoramento dos serviços judiciários, para a realização efetiva dos direitos individuais e sociais, de forma a impulsionar a realização do Estado de Direito” (PODER JUDICIÁRIO – CARTA DO JUDICIÁRIO, 2008).

E a fim de promover a efetivação de tais ações, o CNJ, em relação às atividades desempenhadas, divide-as em 5 frentes de atuação, cada qual assim descrita, de acordo com as informações do quadro 2:

Quadro 2 – Campos de atuação do CNJ e respectivas atividades desempenhadas

<b>CAMPO DE ATUAÇÃO</b>	<b>ATIVIDADE</b>
Na Política Judiciária	Zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, expedindo atos normativos e recomendações.
Na Gestão	Definir o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário.
Na Prestação de Serviços ao Cidadão	Receber reclamações, petições eletrônicas e representações contra membros ou órgãos do Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializado.
Na Moralidade	Julgar processos disciplinares, assegurada ampla defesa, podendo determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de

	serviço e aplicar outras sanções administrativas.
Na Eficiência dos Serviços Judiciais	Realizar, fomentar e disseminar melhores práticas que visem à modernização e à celeridade dos serviços dos órgãos do Judiciário. Com base no relatório estatístico sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional em todo o País, formular e executar políticas judiciárias, programas e projetos que visam à eficiência da justiça brasileira.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de CNJ, 2021.

Especificamente acerca da atuação ligada à gestão, o CNJ institui planos de estratégias nacionais de atuação do Poder Judiciário, com duração de 6 anos cada um deles. O atual, estabelecido pela Resolução CNJ n. 325/2020, deve vigor entre os anos de 2021 e 2026. Estabelece como missão do Judiciário a promoção da justiça. Como visão de futuro, a concretização da efetividade e da agilidade na garantia dos direitos a fim de contribuir para a pacificação social e desenvolvimento do país. Como atributos de valor, determina que as condutas sejam pautadas na acessibilidade, agilidade, credibilidade, eficiência, ética, imparcialidade, inovação, integridade, segurança jurídica, sustentabilidade, transparência e responsabilização. Em relação aos macrodesafios instituídos para o atual sexênio e respectivos indicadores de desempenho, por sua vez, estão assim determinados, conforme apontado do quadro 3:

Quadro 3 – Estratégia nacional de atuação do Poder Judiciário para os anos de 2021 a 2026: macrodesafios e indicadores de desempenho

MACRODESAFIOS	INDICADORES DE DESEMPENHO
Garantia dos direitos fundamentais	Índice de acesso à justiça
Fortalecimento da relação institucional do Judiciário com a sociedade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pesquisa de avaliação do Poder Judiciário;</li> <li>- Índice de transparência.</li> </ul>
Agilidade e produtividade na prestação jurisdicional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Taxa de congestionamento das execuções fiscais;</li> <li>- Taxa de congestionamento líquida, exceto execuções fiscais;</li> <li>- Índice de atendimento à demanda;</li> <li>- Tempo de tramitação dos processos pendentes, considerando as fases dentro do Judiciário.</li> </ul>
Enfrentamento à corrupção, à improbidade administrativa e aos ilícitos eleitorais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Índice de prescrição;</li> <li>- Tempo médio dos processos pendentes de improbidade, corrupção e crimes eleitorais;</li> <li>- Tempo médio de tramitação dos processos administrativos disciplinares.</li> </ul>
Prevenção de litígios e adoção de soluções consensuais para os conflitos	- Índice de realização de audiências e efetivação de conciliação.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de CNJ, 2021.

Outro ponto de atuação em relação à gestão pelo qual o CNJ é bastante conhecido diz com o sistema de metas nacionais às quais as instituições jurídicas devem observância para o gerenciamento e julgamento dos processos judiciais que estejam sob sua competência. Instituídas pela primeira vez no ano de 2009 (Resolução CNJ n. 70/2009), referidas metas buscam estimular e avaliar a produtividade dos magistrados e tribunais, à exceção dos ministros do STF, em relação ao número de casos por eles julgados com base nos indicadores de desempenho estabelecidos, que não são meras recomendações, mas sim de observância obrigatória.

Significa isso dizer que o magistrado que produzir muito aquém dos valores estipulados está sujeito a ter contra si aberto um processo administrativo disciplinar, com possibilidade de aplicação da pena de aposentadoria compulsória (Resolução CNJ n. 135/2010). Também, a sua produtividade é avaliada para fins de ascensão na carreira (Resolução CNJ n. 106/2010); quanto maior a produtividade, mais chances tem para conseguir remoção, tornar-se juiz titular de determinada vara ou ser indicado para ocupar um cargo de desembargador perante um tribunal.

Em relação ao teor das metas, as vigentes para o ano de 2021 relacionadas à atividade jurisdicional, por exemplo, foram assim estabelecidas:

- **Meta 1:** Julgar mais processos que os distribuídos;
- **Meta 2:** Julgar processos mais antigos;
- **Meta 3:** Estimular a conciliação;
- **Meta 4:** Priorizar o julgamento dos processos relativos aos crimes contra a Administração Pública, à improbidade administrativa e aos ilícitos eleitorais;
- **Meta 5:** Reduzir a taxa de congestionamento;
- **Meta 6:** Priorizar o julgamento das ações coletivas;
- **Meta 7:** Priorizar o julgamento dos processos dos maiores litigantes e dos recursos repetitivos;
- **Meta 8:** Priorizar o julgamento dos processos referentes ao feminicídio e à violência doméstica e familiar contra a mulher; e
- **Meta 12:** Impulsionar os processos de ações ambientais

Acerca dos critérios de mensuração, a seu turno, segundo informações prestadas por ex-diretora executiva do Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ, os pautados na produtividade foram os adotados em virtude da necessidade de construção de uma nova cultura de responsividade no Judiciário, sendo que as metas compunham uma política mais ampla de governança e planejamento estratégico. Ademais, tais critérios adotados tiveram forte influência do paradigma pautado no modelo gerencial prevalecente à época.

No tocante aos efeitos dos critérios adotados, por sua vez, esclareceu que as metas tiveram um papel importante de ruptura nas práticas judiciais e administrativas dos tribunais. Porém, a ausência de especificidade, o excesso de generalização e a própria premiação de resultados pode ter tido um efeito colateral indesejado, ponto esse que, a seu ver, merece estudos mais aprofundados.

### **2.2.1.2 – A agenda 2030 da ONU no Poder Judiciário**

Ainda em relação à atuação institucional envolvendo as metas do Judiciário, o CNJ vem promovendo uma série de ações a fim de promover a sua integração às metas e indicadores referentes ao plano de ação estipulado pela Organização das Nações Unidas (ONU) para a implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) até o ano de 2030; trata-se da “Agenda 2030”.

Após o “Rio + 20”, evento promovido pela ONU que teve como objetivo avaliar as conquistas advindas do evento “Rio 92” e traçar metas para o desenvolvimento sustentável, compiladas no documento “O Futuro que Queremos”, iniciou-se uma série de estudos e discussões, realizados entre líderes mundiais, representantes da sociedade civil e comunidade científica. Disso, surgiu a elaboração da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, cujos objetivos e metas traçados foram reunidos no documento “Transformando o Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”.

A agenda é composta por dezessete ODS a serem implementados até o ano de 2030, que vão desde a erradicação da pobreza, perpassam por ações contra mudança do clima e finalizam com indústria e inovação. Dentre eles, interessa ao presente trabalho o Objetivo 16, denominado “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”, cujo objetivo geral é promover ações com o fim de que sejam construídas sociedades

pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. Para isso, foram traçados doze objetivos específicos atrelados ao objetivo geral, dentre os quais: i) promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos (16.3); ii) reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas (16.5); e iii) desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis (16.3).

À vista de tais objetivos, nota-se a preocupação dos 193 países signatários com a coletividade, bem como com a criação de ferramentas aptas a acolher todos os indivíduos de forma imparcial. Logo, não basta o simples acesso facilitado à justiça, é necessário que a prestação jurisdicional chegue a todos de forma eficaz.

Dessa forma, sem perder de vista o alcance e a complexidade da temática, o presente tópico limita-se a apontar a política judiciária elaborada pelo CNJ a fim de promover a implementação da Agenda 2030 no Poder Judiciário brasileiro: a meta 9 do CNJ.

Por meio das Portarias n. 133/2018 e 148/2018, foi criado o Comitê Interinstitucional, destinado a realizar estudos e apresentar propostas de integração das metas do Judiciário com os objetivos elencados na Agenda 2030. Os trabalhos de referido Comitê continuam em andamento, tendo sido, até o momento, elaborada a meta 9 do CNJ, cujo propósito é institucionalizar os ODS da Agenda 2030 no Poder Judiciário, com objetivo de aperfeiçoar a sua comunicação com os usuários do sistema, intensificar o intercâmbio nacional e internacional com a rede de inovação no setor público e tornar os indicadores da prestação jurisdicional transparentes, eficientes e responsivos à sociedade.

Assim, para fins de cumprimento da meta 9 do CNJ, o tribunal necessita realizar ações de prevenção ou desjudicialização de conflitos relacionados à Agenda 2030. Para tanto, deve escolher um dos 17 ODS, selecionar um assunto relacionado ao ODS escolhido de grande repercussão no seu acervo e elaborar um plano de ação, contendo as seguintes informações: i) nome da ação; ii) objetivos; iii) unidade/departamento que executará a ação; iv) cronograma; v) responsável; vi) metodologia; e vii) recursos financeiros necessários.

Dito isso, interessante apontar que, para o que interessa a esta pesquisa, o levantamento das informações contidas nos sítios eletrônicos dos tribunais regionais federais, tribunais de justiça e tribunais superiores indica que nenhum deles selecionou o objetivo 16.5 – reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas – para fins de cumprimento da meta 9 do CNJ.

### **2.2.2 – A montagem da agenda e a elaboração da meta 4 do CNJ**

Ante a necessidade de serem traçados critérios para o estudo das políticas judiciárias, tem-se que, tal qual as políticas públicas são compostas por fases que vão desde a montagem da agenda à avaliação dos resultados alcançados com sua execução, as judiciárias guardam sincronicidade com essa abordagem. Nessa perspectiva, inclusive, pode-se dizer que a montagem da agenda de uma política judiciária também é precedida pela abertura da janela de oportunidades.

Sob esse prisma, é possível afirmar que a abertura da janela de oportunidades para a montagem da agenda, no caso, diz com a ação penal n. 470 pelo STF, referente ao escândalo do “mensalão”, cujo julgamento se estendeu por 7 anos (2007 a 2014). Com a transmissão ao vivo das sessões do plenário da corte pela “TV Justiça,” e, conseqüentemente, ampla midiatização, ocorreu um intenso debate na sociedade brasileira acerca das práticas de corrupção no Brasil. Dessas discussões, não ficaram de fora as críticas à morosidade judicial em relação ao julgamento dos processos sobre o tema e à impunidade de seus agentes.

Diante de tais acontecimentos, para a montagem da agenda, o CNJ realizou uma série de pesquisas junto aos tribunais em relação aos processos judiciais sobre esse tema. Do levantamento feito, constatou-se que, no ano de 2010, mais de 16 mil ações envolvendo a questão da corrupção tramitavam na justiça federal e nos tribunais superiores, além de outras milhares nos tribunais estaduais. Ainda, apontou que, no ano de 2012, foram realizados 606 julgamentos desses processos pela justiça federal, com a condenação de 25 réus, e outras 1.031 decisões proferidas pela justiça estadual, com a condenação de 180 pessoas (CNJ, 2011; 2013a). A par de tais dados, deu-se início a estudos e possíveis ações para o enfrentamento do problema.

Como consequência, as reuniões que antecederam o VI encontro nacional do Poder Judiciário concentraram suas atividades na elaboração de propostas de metas

a serem observadas para o julgamento de processos desse jaez, e, quando da realização do referido encontro, ocorrida em novembro de 2012, foi aprovada, pela primeira vez, uma meta específica para as ações relacionadas a atos corrupção: a meta n. 18/2012 do CNJ. Referida meta estabeleceu o dever de os tribunais identificarem e julgarem, até 31 de dezembro de 2013, as ações de improbidade administrativa e as penais referentes a crimes contra a Administração Pública distribuídas até 31 de dezembro de 2011 (CNJ, 2012).

No encontro do ano seguinte, a meta 18/2012 do CNJ foi permanentemente inserida no sistema de metas nacionais do Poder Judiciário, tendo sido transformada na meta 4 do CNJ. Sua redação original estabelecia que deveriam ser priorizados a identificação e o julgamento das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública (CNJ, 2013b); apenas no ano de 2019, quando da realização do XII encontro nacional, houve a inclusão dos processos referentes aos ilícitos eleitorais (CNJ, 2019). Nesse momento, pode-se dizer que houve a elaboração da política judiciária, sendo a etapa seguinte do ciclo a construção de critérios a possibilitar a avaliação de sua posterior implementação.

### **2.2.3 – As etapas para a elaboração das metas do CNJ e os critérios de avaliação quanto à execução**

A fim de compreender mais acerca das políticas judiciárias no tocante à elaboração e execução das metas nacionais – em especial a meta 4 do CNJ– este tópico busca analisar quais as etapas adotadas pelo CNJ até a sua formulação e os parâmetros considerados para aferir seu cumprimento. Por oportuno, importante o esclarecimento no sentido de que os critérios de formulação e execução são os mesmos para todas elas, a diferença se dá apenas em relação ao assunto abordado por cada uma.

Anualmente, o Departamento de Gestão Estratégica do CNJ apresenta o processo de elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário, cujas etapas que o compõem são constituídas conforme indicação do quadro 4:

Quadro 4 – Etapas para o processo de elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário

ETAPA	OBJETIVO
Primeira reunião preparatória para o Encontro Nacional do Poder Judiciário	Promover o início do diálogo entre as diversas instituições que compõem o Poder Judiciário acerca da elaboração da proposta inicial das metas que vigorarão no ano seguinte à sua formulação.
Proposta inicial das metas	Elaborar o documento para o processo participativo dos magistrados e servidores no âmbito de cada tribunal.
Processos participativos para manifestação de magistrados e servidores	Possibilitar que os responsáveis pela execução das metas se manifestem, a fim de que haja um maior comprometimento e aumento da efetividade dos serviços prestados pelo Poder Judiciário.
Consolidação das propostas pelos coordenadores dos Comitês Gestores do Segmento de Justiça	Receber as sugestões de cada tribunal para posterior análise no tocante à viabilidade e relevância para cada segmento de Justiça.

<p>Segunda reunião preparatória para o Encontro Nacional do Poder Judiciário</p>	<p>Discutir e consolidar as propostas de metas que serão apresentadas ao CNJ para posterior análise.</p>
<p>Análise das propostas pelo CNJ</p>	<p>Analisar as propostas encaminhadas, tendo como base os desafios, resultados estatísticos e diagnósticos do Poder Judiciário para possíveis ajustes e sugestões de novas metas.</p>
<p>Consulta pública por meio do sítio eletrônico do CNJ</p>	<p>Submeter as propostas à Consulta Pública a fim de que a sociedade civil tenha a oportunidade de formular sugestões acerca das metas. Tais sugestões serão compiladas e analisadas pelo CNJ de acordo com critérios técnicos, considerando a sua pertinência e viabilidade. Em seguida, será elaborada a proposta final a ser apresentada no Encontro Nacional do Poder Judiciário.</p>
<p>Definição das metas no Encontro Nacional do Poder Judiciário</p>	<p>Votar e aprovar as metas e diretrizes estratégicas pelos presidentes dos tribunais.</p>

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de CNJ, 2021.

Após a aprovação das metas pelos presidentes dos tribunais no encontro anual do Poder Judiciário, são definidos os critérios a serem observados para a sua execução. Tais dados, formulados segundo indicadores estatísticos pautados na produtividade dos magistrados, ficam compilados num glossário elaborado de forma específica para cada segmento do Poder Judiciário pelo Departamento de Gestão Estratégica do CNJ (Resolução CNJ n. 76/2009 e Anexos).

Referido glossário tem por finalidade auxiliar no acompanhamento, monitoramento e execução das metas, bem como na coleta de dados e lançamento dos resultados em plataforma, disponibilizada no sítio eletrônico do CNJ, denominada “Sistema de Metas Nacionais”. Busca, também, subsidiar referida instituição no acompanhamento, na verificação do percentual de cumprimento e consequente elaboração dos relatórios estatísticos.

Dentre as diretrizes traçadas por esse documento, encontra-se um questionário a ser respondido pelos tribunais no tocante aos processos judiciais a eles distribuídos e por eles julgados. A título de exemplo, especificamente em relação à meta 4 do CNJ a ser cumprida pelo STJ no ano de 2021, o questionário tem a seguinte formulação, de acordo com as informações dispostas no quadro 5:

Quadro 5 – Questionário para lançamento dos números no Sistema de Metas Nacionais

Id.	Pergunta	Periodicidade da Resposta
P4.1	Número total de casos de conhecimento em ações de improbidade administrativa distribuídos na instância no PERÍODO DE REFERÊNCIA* e não julgados até 31/12/2020, excluídos os que se encontravam suspensos, sobrestados ou em arquivamento provisório em 31/12/2020.	Única

P4.2	<p>Número total de casos de conhecimento em ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública distribuídos na instância no PERÍODO DE REFERÊNCIA* e não julgados até 31/12/2020, excluídos que se encontravam suspensos, sobrestados ou em arquivamento provisório em 31/12/2020.</p>	Única
P4.3	<p>Número total de casos de conhecimento em ações de improbidade administrativa distribuídos na instância no PERÍODO DE REFERÊNCIA* e não julgados até 31/12/2020 que entraram na meta por saírem de situação de suspensão, sobrestamento, arquivamento provisório ou por passarem a se enquadrar nos critérios da meta, no mês de referência.</p>	Mensal
P4.4	<p>Número total de casos de conhecimento em ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública distribuídos na instância no PERÍODO DE REFERÊNCIA* e não julgados até 31/12/2020 que entraram na meta por saírem de situação de suspensão, sobrestamento, arquivamento provisório ou por passarem a se enquadrar nos critérios da meta, no mês de referência.</p>	Mensal

P4.5	<p>Número total de casos de conhecimento em ações de improbidade administrativa distribuídos na instância no PERÍODO DE REFERÊNCIA* e não julgados até 31/12/2020 que saíram da meta por suspensão, sobrestamento, arquivamento provisório ou não enquadramento nos critérios da meta, que não por julgamento, no mês de referência.</p>	Mensal
P4.6	<p>Número total de casos de conhecimento em ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública distribuídos na instância no PERÍODO DE REFERÊNCIA* e não julgados até 31/12/2020 que saíram da meta por suspensão, sobrestamento, arquivamento provisório ou não enquadramento nos critérios da meta, que não por julgamento, no mês de referência.</p>	Mensal
P4.7	<p>Número total de casos de conhecimento em ações de improbidade administrativa distribuídos na instância no PERÍODO DE REFERÊNCIA* e não julgados até 31/12/2020 que, no mês de referência, foram nela julgados pela primeira ou única vez.</p>	Mensal

P4.8	Número total de casos de conhecimento em ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública distribuídos na instância no PERÍODO DE REFERÊNCIA* e não julgados até 31/12/2020 que, no mês de referência, foram nela julgados pela primeira ou única vez.	Mensal
P4.9	Número total de casos de conhecimento em ações de improbidade administrativa distribuídos na instância no PERÍODO DE REFERÊNCIA* e não julgados no PERÍODO DE REFERÊNCIA* que foram julgados pela primeira ou única vez até 31/12/2020.	Única
P4.10	Número total de casos de conhecimento em ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública distribuídos na instância no PERÍODO DE REFERÊNCIA* e não julgados no PERÍODO DE REFERÊNCIA* que foram julgados pela primeira ou única vez até 31/12/2020.	Única
P4.11	Número total de casos informados em P4.9 COM resolução de mérito.	Única

P4.12	Número total de casos informados em P4.11 em que houve condenações.	Única
P4.13	Número total de casos informados em P4.9 SEM resolução de mérito.	Única
P4.14	Número total de casos informados em P4.10 COM resolução de mérito	Única
P4.15	Número total de casos informados em P4.14 em que houve condenações.	Única
P4.16	Número total de casos informados em P4.10 SEM resolução de mérito.	Única
P4.17	Número total de casos informados em P4.7 COM resolução de mérito.	Mensal
P4.18	Número total de casos informados em P4.17 em que houve condenações.	Mensal
P4.19	Número total de casos informados em P4.7 SEM resolução de mérito.	Mensal

P4.20	Número total de casos informados em P4.8 COM resolução de mérito.	Mensal
P4.21	Número total de casos informados em P4.20 em que houve condenações.	Mensal
P4.22	Número total de casos informados em P4.8 SEM resolução de mérito.	Mensal

Fonte: CNJ, 2021.

Por fim, importante esclarecer que, apesar de solicitadas informações em relação aos julgamentos proferidos, ou não, com a resolução do mérito, bem como se houve condenação, tais dados não são levados em consideração para fins de cumprimento da meta. O que conta é haver a classificação do documento como sendo uma decisão terminativa, independentemente de seu teor.

## **2.3 – O Superior Tribunal de Justiça**

### **2.3.1 – Arranjo e função institucional**

Criado por meio da CF/1988, o STJ, apelidado de “corte cidadã” devido ao fato de suas decisões afetarem de maneira direta a vida de milhares de pessoas, é classificado como uma das cortes de superposição do Poder Judiciário brasileiro. Possui dentre suas funções constitucionalmente estabelecidas a de promover a uniformização da interpretação e da aplicação da lei federal em todo o território nacional, desde que tais leis não digam respeito à competência de atuação de outros tribunais de superposição, a exemplo das leis trabalhistas (competência do Tribunal

Superior do Trabalho), leis eleitorais (competência do Tribunal Superior Eleitoral) e leis referentes a crimes militares (competência do Superior Tribunal Militar).

Compõe-se de 33 ministros, todos escolhidos e nomeados pelo presidente da República após passarem por sabatina do Senado Federal. Dentre os possíveis nomes a serem selecionados, o presidente deve obediência à lista tríplice formada pelos ministros do STJ, lista essa formada a partir de votação secreta dos que se candidataram a preencher a vaga disponibilizada. Para poder se candidatar, o pretendente deve ser brasileiro, ter mais de 35 e menos de 65 anos de idade e possuir notável saber jurídico e reputação ilibada. Ainda, as vagas devem ser compostas por um terço dentre desembargadores dos tribunais regionais federais, um terço dentre desembargadores dos tribunais de justiça e um terço, dividido de forma igualitária, dentre advogados e membros do Ministério Público.

Em relação à função institucional, esse tribunal adota como missão ser capaz de uniformizar a interpretação da legislação federal e oferecer justiça ágil e cidadã. A sua visão de futuro é a de se consolidar como corte de precedentes que ofereça justiça ágil, moderna, preventiva e cidadã. Para tanto, adota como valores institucionais a aprendizagem contínua, o comprometimento com suas atividades, a ética, a sustentabilidade e a transparência.

Ainda, seguindo a diretriz do CNJ no que toca à necessidade de elaboração de um plano estratégico de gestão, o STJ desenvolveu um plano para viger entre os anos de 2021 e 2026. Como justificativa, aponta:

O Superior Tribunal de Justiça – STJ, ao se deparar com a crescente complexidade da vida moderna e das controvérsias judiciais, enfrenta a cada dia novos e maiores desafios na interpretação da norma infraconstitucional. Para dar vazão ao volume de demandas, com a qualidade e a efetividade que o cidadão exige, faz-se imperioso o estudo e a definição de estratégias que expressem com clareza e precisão o modo de agir e os resultados que se deseja alcançar. Nesse viés, o plano estratégico do STJ é o instrumento que tem norteado as ações institucionais do Tribunal desde 2004, quando se adotou o Balanced Scorecard - BSC como metodologia de gestão, tendo sido à época referência para outros tribunais. Desde então, o STJ vem evoluindo na sua forma de atuação e tem alcançado resultados cada vez mais expressivos, sempre com o foco voltado para o atendimento das expectativas do cidadão por segurança jurídica. A gestão estratégica do STJ está em total alinhamento com as diretrizes do Conselho Nacional de Justiça - CNJ para o Poder Judiciário Nacional, o que permite a este Tribunal atuar de forma participativa e atuante, tanto no contexto da justiça nacional quanto internamente, buscando melhoria de seu desempenho e de sua produtividade a cada ciclo estratégico. E, considerando o novo ciclo proposto pelo CNJ para os próximos seis anos, por meio da Resolução CNJ n. 325, de 29 de junho de 2020, o STJ revisou toda a sua estratégia e construiu o Plano Estratégico STJ 2021-2026 (STJ, 2021, p.7).

A seu turno, dentre os objetivos estratégicos ligados à função jurisdicional e indicadores de desempenho, a previsão contida no plano estratégico assim estabelece, conforme indica o quadro 6:

Quadro 6 - Plano Estratégico STJ 2021 – 2026: Objetivos estratégicos e indicadores de desempenho

Objetivo Estratégico	Indicador de Desempenho
<p>Buscar agilidade e produtividade na prestação jurisdicional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agilidade na primeira decisão;</li> <li>- Agilidade no julgamento;</li> <li>- Atendimento à demanda;</li> <li>- Índice de congestionamento processual;</li> <li>- Julgamento de ações ambientais;</li> <li>- Julgamento de ações coletivas;</li> <li>- Processos antigos com primeira decisão;</li> <li>- Recorribilidade interna das decisões proferidas;</li> <li>- Reforma interna das decisões proferidas;</li> <li>- Redução de acervo.</li> </ul>
<p>Prevenir litígios</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cumprimento do plano de ações de “desjudicialização”;</li> <li>- Controvérsias criadas.</li> </ul>
<p>Consolidar o sistema de precedentes qualificados</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tempo médio da afetação do tema à publicação do acórdão;</li> </ul>

	- Publicação de acórdãos no prazo.
Priorizar o julgamento de processos de corrupção e de improbidade administrativa	Percentual de processos julgados referentes a ações de improbidade administrativa e a ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública, conforme meta nacional do Poder Judiciário: meta 4 do CNJ.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de STJ, 2021.

Outrossim, especificamente no tocante à atuação jurisdicional para a uniformização da aplicação e interpretação das leis federais, o mecanismo processual utilizado é o recurso especial (REsp) (linhas gerais, o recurso interposto de decisão proferida por tribunal de justiça ou por tribunal regional federal e admitido por esses tribunais quando do exame de admissibilidade) ou o agravo em recurso especial (AREsp) (recurso interposto da decisão de inadmissibilidade do REsp, proferida por tribunal de justiça ou tribunal regional federal). Neste último caso, uma primeira análise quanto à admissibilidade é realizada pela presidência da corte, que pode: i) jogar no sentido de que a decisão proferida pelo tribunal de origem está correta e manter a inadmissibilidade do REsp; ii) entender que a decisão está equivocada, determinar a conversão do AREsp em REsp e sua distribuição a um dos ministros; ou iii) interposto recurso de agravo interno no caso de mantida a decisão do tribunal de origem pela presidência do STJ, determinar a distribuição para julgamento por um dos ministros.

A distribuição dos recursos fica condicionada à matéria da ação. Processos cuja discussão envolva questões que sejam classificadas como de direito público – direito administrativo, direito tributário e direito previdenciário – são de competência da primeira seção e suas respectivas turmas. Os referentes a direito privado – direito civil, direito empresarial e direito do consumidor – cabem à segunda seção e suas respectivas turmas. Já os relacionados a direito penal, à terceira seção e suas respectivas turmas.

Dessa maneira, os processos ligados à meta 4 do CNJ, por exemplo, ficam a cargo dos ministros que compõem a primeira e a terceira seção. Àqueles são distribuídas as ações referentes a práticas de atos de improbidade administrativa, porquanto relacionadas ao ramo do direito administrativo; a estes, os referentes a crimes contra a Administração Pública, pois abrangidos na categoria de direito penal.

### **2.3.2 – Gerenciamento interno para a execução da meta 4 do CNJ e a divulgação dos resultados alcançados**

Uma vez consolidadas as metas pelo CNJ, ocorre o envio de um glossário para cada segmento do Poder Judiciário a fim de auxiliar no acompanhamento, monitoramento e execução. Por oportuno, esclareça-se que, concluídas tais etapas, os tribunais limitam-se à observância dos parâmetros estipulados; a possibilidade de rediscussão de qualquer critério de formulação e/ou execução só é possível para as metas a serem estipuladas em relação a períodos vindouros – quando aberta a fase para a manifestação de magistrados e servidores do Poder Judiciário – , jamais a períodos pretéritos ou os vigentes no momento.

Especialmente em relação ao STJ, após o recebimento do glossário, o setor interno do tribunal – Coordenadoria de Governança de Dados e Informações Estatísticas – compila e adapta as informações para a extração de dados e geração das planilhas necessárias para a elaboração das respostas ao questionário formulado pelo CNJ quanto à produtividade do tribunal, conforme apontando no quadro 5. Internamente, esse documento é conhecido como “Projeto Metas CNJ”, cujos passos estão demonstrados no quadro 7:

Quadro 7 - Etapas para a extração de dados e geração das planilhas necessárias para a elaboração das respostas ao questionário do quadro 5

ETAPA	ATIVIDADE
<p>Informações referentes às datas dos andamentos processuais e assunto da ação</p>	<p>Identificar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- primeira distribuição do processo no STJ (data em que a ação chega no tribunal);</li> <li>- deslocamento externo (data da última saída do processo do tribunal);</li> <li>- primeira decisão terminativa proferida no âmbito do STJ (aqui, o termo “terminativa” está associado à decisão tendente a pôr fim ao processo. Para tanto, leva-se em consideração o código ao qual foi vinculado o documento, não a análise do seu teor);</li> <li>- data da baixa do processo (nesta fase, não significa, necessariamente, que houve o trânsito em julgado da decisão, mas sim que, por algum motivo – dentre os quais a necessidade de retorno dos autos à origem para a continuidade da ação – , o processo não está no tribunal);</li> <li>- data da suspensão do processo (o que pode significar que o processo está sobrestado, com o tema afetado para julgamento via recurso repetitivo ou que foi reconhecida a repercussão geral da questão pelo STF. Em todas essas</li> </ul>

	<p>hipóteses, não há condições para o julgamento imediato da ação);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- data de arquivamento (neste caso, a decisão proferida pelo STJ foi a última no processo e ensejou o trânsito em julgado, ou seja, findou-se a ação); e</li> <li>- assunto envolvendo o processo.</li> </ul>
<p>Classe processual das ações a serem levadas em consideração para a meta 4 do CNJ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- recurso especial (recurso destinado ao STJ após julgamento da questão – principal ou incidental – pelo tribunal local);</li> <li>- conflito de competência (quando o STJ tem que decidir qual o juiz competente para julgar a causa);</li> <li>- conflito de atribuição (quando o STJ tem que decidir qual o membro do Ministério Público competente para atuar na causa);</li> <li>- habeas corpus (quando a discussão envolve o direito de locomoção do réu da ação);</li> <li>- mandado de segurança (no caso de haver discussão sobre o desrespeito a “direito líquido e certo” não relacionado ao direito de locomoção);</li> <li>- reclamação (quando há insurgência acerca de firme orientação do STJ sobre determinado assunto);</li> <li>- ação rescisória (quando se pretende desconstituir decisão transitada em julgado);</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- recurso ordinário (no caso de tribunal local denegar o pedido formulado via habeas corpus ou mandado de segurança); e</li> <li>- revisão criminal.</li> </ul>
<p>Período a ser levado em consideração para a execução da meta 4 do CNJ em determinado ano</p>	<p>Costumam ser estipulados dois parâmetros, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- o julgamento de 99% dos distribuídos até 3 anos antes do ano a ser levado em consideração para o cumprimento da meta; e</li> <li>- o julgamento de 90% das ações distribuídas 2 anos anteriormente ao seu cumprimento.</li> </ul> <p>A título de exemplo, no tocante ao ano de 2021, a meta 4 do CNJ para o STJ estabelece que devem ser julgadas, até 31/12/2021, 99% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública distribuídas até 31/12/2018 e 90% das ações distribuídas em 2019.</p>

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponibilizados pelo STJ, 2021.

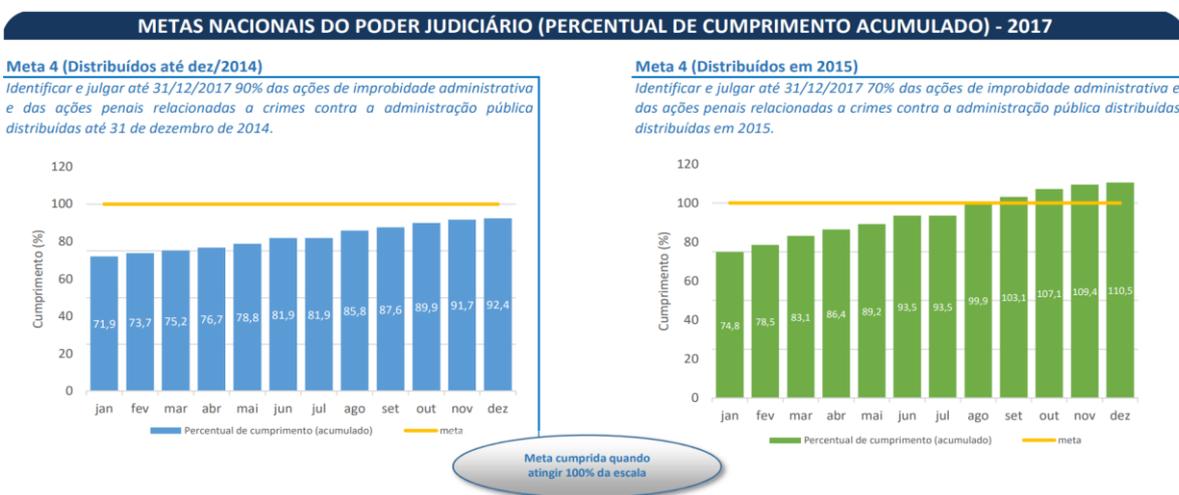
À vista de tais informações, é realizado o levantamento dos processos pendentes no tribunal para o cumprimento da meta referente ao ano vigente pela já mencionada coordenadoria interna. Em seguida, é enviado um relatório constando a classe processual e número do processo para cada um dos gabinetes dos ministros que detêm a sua relatoria, a fim de que sejam tomadas as providências necessárias. Ou seja, para que seja proferida decisão de teor terminativo, que pode ser de forma

monocrática (quando o ministro atua de forma unipessoal no processo, sem prévia submissão aos demais ministros) ou colegiada (no caso de a decisão ser dada de forma coletiva pelos ministros nas sessões de julgamento).

Feitos esses esclarecimentos no tocante às observações adotadas pelo STJ para a identificação, julgamento e envio das informações ao CNJ acerca dos processos relacionados à meta 4 do CNJ, o passo seguinte é o de apontar os dados estatísticos disponibilizados no sítio eletrônico desse tribunal em relação ao percentual de desempenho alcançado. Para tanto, serão apresentados os gráficos elaborados a partir de 2017, ano em que passou a ser especificada a execução dessa meta nos documentos.

No ano de 2017, o STJ atingiu 92,4% da meta em relação aos processos distribuídos até dezembro de 2014 e 110,5% dos distribuídos em 2015, conforme demonstra a imagem 1:

Imagem 1 - Relatório de cumprimento da meta 4 do CNJ em relação ao ano de 2017



Fonte: STJ, 2021.

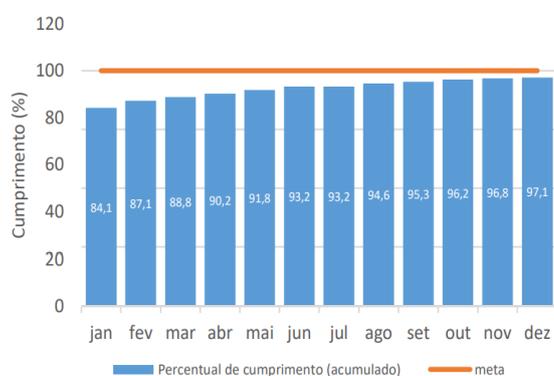
Em 2018, o tribunal alcançou 97,1% da meta em relação aos processos distribuídos até dezembro de 2015 e 107,7% dos distribuídos em 2016, de acordo com o que indica a imagem 2:

Imagem 2 - Relatório de cumprimento da meta 4 do CNJ em relação ao ano de 2018

**METAS NACIONAIS DO PODER JUDICIÁRIO (PERCENTUAL DE CUMPRIMENTO ACUMULADO) - 2018**

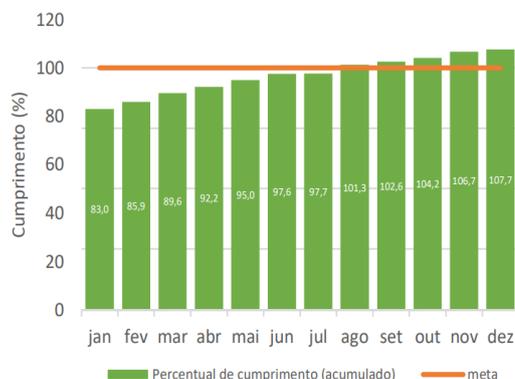
**Meta 4 (Distribuídos até dez/2015)**

*Identificar e julgar até 31/12/2018 90% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública distribuídas até 31 de dezembro de 2015.*



**Meta 4 (Distribuídos em 2016)**

*Identificar e julgar até 31/12/2018 80% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública distribuídas em 2016.*



Fonte: STJ, 2021.

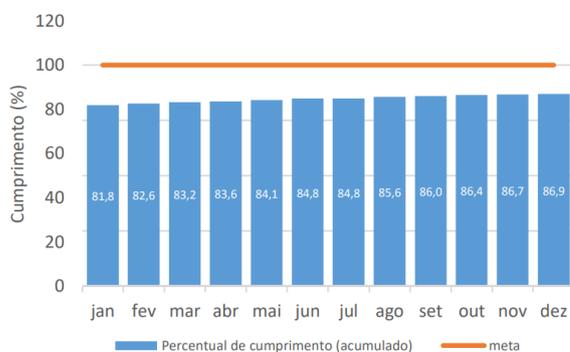
Já no ano de 2019, o STJ atingiu 86,9% da meta em relação aos processos distribuídos até dezembro de 2016 e 99% dos distribuídos em 2017, conforme demonstra a imagem 3:

Imagem 3 - Relatório de cumprimento da meta 4 do CNJ em relação ao ano de 2019

**METAS NACIONAIS DO PODER JUDICIÁRIO (PERCENTUAL DE CUMPRIMENTO ACUMULADO) - 2019**

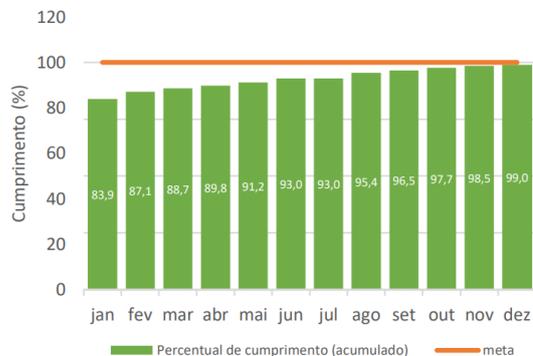
**Meta 4 (Distribuídos até dez/2016)**

*Identificar e julgar até 31/12/2019 90% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública distribuídas até 31 de dezembro de 2016.*



**Meta 4 (Distribuídos em 2017)**

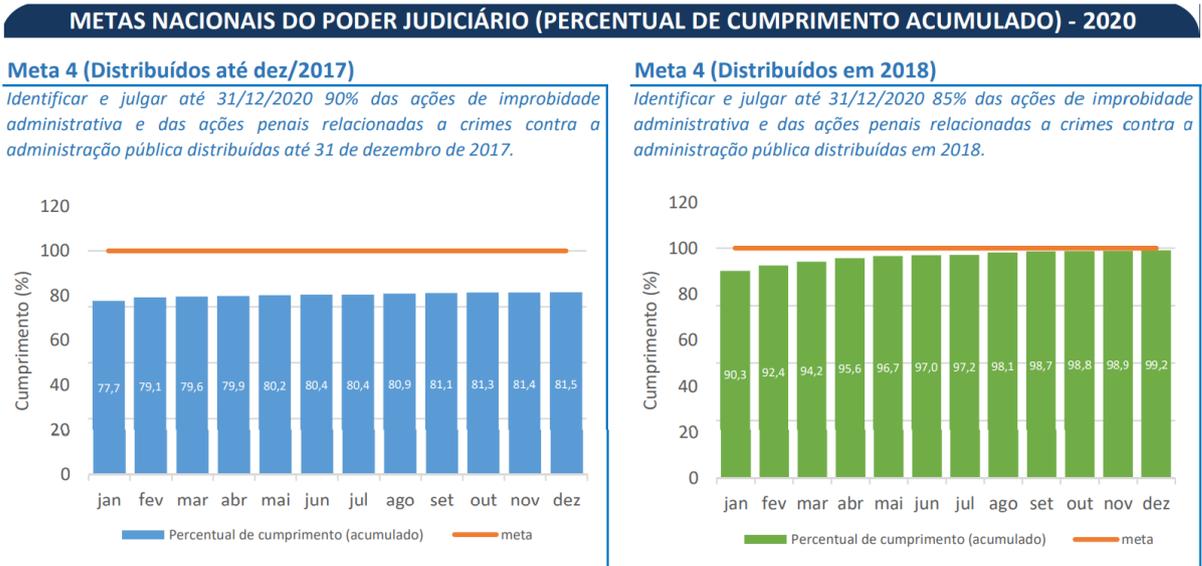
*Identificar e julgar até 31/12/2019 85% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública distribuídas em 2017.*



Fonte: STJ, 2021.

Em 2020, por sua vez, a corte cumpriu 81,5% da meta em relação aos processos distribuídos até dezembro de 2017 e 99,2% dos distribuídos em 2018, conforme demonstra a imagem 4:

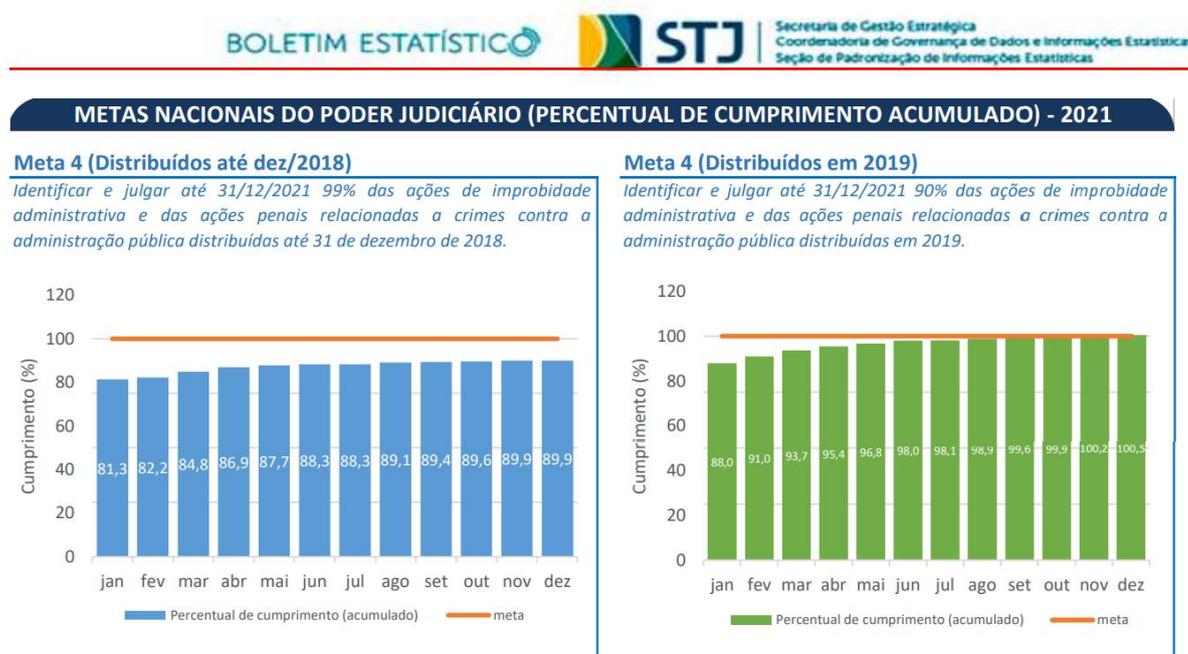
Imagem 4 - Relatório de cumprimento da meta 4 do CNJ em relação ao ano de 2020



Fonte: STJ, 2021.

Por fim, em relação ao ano de 2021, o STJ alcançou 89,9% da meta em relação aos processos distribuídos até dezembro de 2018 e 100,5% dos distribuídos em 2019, conforme demonstra a imagem 5:

Imagem 5 - Relatório de cumprimento da meta 4 do CNJ em relação ao ano de 2021



Fonte: STJ, 2022.

Assim, da análise dos gráficos estatísticos apresentados, vê-se que o STJ atingiu – em alguns momentos até superou – , ou esteve muito próximo disso, os níveis de produtividade de julgamento das ações relacionadas à prática de atos de corrupção.

Dessa maneira, tendo em vista os resultados alcançados segundo os indicadores de produtividade estabelecidos, e como forma de autenticar os trabalhos realizados pelo STJ no tocante ao cumprimento das metas estipuladas (não só em relação à meta 4), o CNJ conferiu-lhe, no ano de 2021, o “Selo Diamante”, honraria máxima do prêmio CNJ de qualidade, cujos critérios de avaliação, segundo esta instituição, foram estabelecidos de acordo com o objetivo 16 da Agenda 2030.

Nessa mesma linha, inclusive, os ministros do STJ que cumprem as metas nacionais do Judiciário costumam receber da presidência do tribunal uma homenagem em forma de troféu. Tal peça comemorativa é formada por uma pequena caixa de

acrílico transparente em que há espaço para que sejam inseridos pequenos cubos, cada um simbolizando cada uma das metas estabelecidas pelo CNJ; quanto maior o número de metas atingidas, maior será o número de cubos recebidos.

## **2.4 – Considerações finais do capítulo**

A adoção de determinado modelo de gestão e respectivos arranjos não se limita às instituições referentes ao Poder Executivo; é capaz de influenciar, também, a forma de organização de instituições ligadas aos outros Poderes da República, a exemplo das vinculadas ao Poder Judiciário.

Tido como moroso, ineficiente, corporativista e pouco transparente, o Judiciário brasileiro passou por uma série de alterações após o advento da Emenda Constitucional n. 45/2004. Dentre as mudanças perpetradas, a criação do CNJ é, certamente, a principal delas.

A partir de sua criação, um modelo de gestão de cunho gerencial passou a ser perseguido para a configuração, implementação e avaliação das atividades jurídicas desempenhadas. Com foco no resultado, e calcado na busca pela celeridade processual, o CNJ se vale do sistema de metas nacionais para estabelecer os objetivos a serem alcançados e os critérios de avaliação a serem levados em consideração que, no caso, dizem com os indicadores de desempenho pautados na produtividade.

Por outro lado, a descrição do arranjo institucional do CNJ demonstra haver um modelo híbrido, com características do burocrático e do gerencial, no que diz respeito à organização das instituições jurídicas para o desempenho de suas atividades. Burocrático tendo em vista a estrutura hierárquica existente, ou seja, enquanto compete ao CNJ coordenar e regular as políticas judiciárias referentes ao sistema de metas, às instituições jurídicas cabem a sua execução. Gerencial considerando-se o controle na busca pelos resultados, pois, acaso não cumpridas as metas, os magistrados ficam sujeitos a sofrer sanções e, se cumpridas, recebem prêmios comemorativos pelo feito.

Além do mais, também é possível constatar a prevalência de um modelo de gestão burocrático quanto à execução das metas nacionais com foco na estrutura organizacional, pois esta ocorre de forma fragmentada em relação a cada instituição

e esfera de atuação do Poder Judiciário. Não há uma diretriz no sentido de que seja estabelecida uma ação coordenada das instituições jurídicas a fim de que o processo judicial seja visto de forma sistêmica; uma vez proferida decisão classificada como terminativa, tem-se que a meta foi cumprida, independentemente da real situação em que se encontra o processo judicial.

Ademais, no que se refere à transparência das atividades e divulgação dos resultados atingidos, vê-se que ainda persiste um modelo de gestão burocrático e pouco transparente. Isso porque tais dados estatísticos apenas indicam que os indicadores métricos de produtividade foram atingidos; não são capazes de apontar, sequer, se houve uma prestação jurisdicional célere.

Por oportuno, há de se esclarecer que tais ponderações se mostram relevantes em virtude de a utilização de instrumentos processuais focados excessivamente na redução de acervo e na aceleração do curso dos autos pode conflitar com a obrigação da tutela jurisdicional de dar proteção condizente com preceitos normativos previstos no direito material (MORAES, 2015). Dessa forma, a consolidação do acesso à justiça não pode se restringir ao direito de propor a ação e vê-la processada de forma célere, mas deve corresponder, principalmente, na prestação jurisdicional suficientemente fundamentada. À vista disso, a centralidade nos quantitativos métricos de eficiência não pode superar a relevância das relações de direito substantivo discutidas no processo.

Por conseguinte, mister uma análise mais aprofundada dos dados produzidos pelos tribunais no tocante ao cumprimento das metas – e, no que importa para esta pesquisa, da meta 4 do CNJ –, adotando-se critérios outros que vão além dos indicadores de produtividade de decisões judiciais classificadas como terminativas. E isso se mostra relevante para possibilitar uma reflexão acerca da atuação do Poder Judiciário no sentido de contribuir com a efetividade do controle externo de políticas públicas para o combate à corrupção.

## **CAPÍTULO 3 – PARA ALÉM DOS DADOS DIVULGADOS: A execução da meta 4 do CNJ e sua efetividade para o controle externo de políticas públicas de enfrentamento à corrupção**

Ao nos familiarizarmos com a nova ideia, nossas expectativas são levadas a um maior equilíbrio quanto às suas reais utilizações.

Clifford Geertz

Pela busca de respostas em relação à efetiva contribuição das instituições do Poder Judiciária no combate à corrupção via execução da meta 4 do CNJ, faz-se necessário um estudo dos dados para além dos gráficos estatísticos oficialmente divulgados. Isso porque os critérios referentes aos indicadores de produtividade levados em consideração para aferir o cumprimento dessa meta são desprovidos de qualquer tipo de reflexão acerca de significados que vão além de uma métrica numérica. Além do que, não são capazes de apontar se tais números trazem algum sentido concreto ao princípio constitucional da eficiência, bem como à colaboração para a redução substancial de atos corruptos, tal qual preceitua o ODS 16.5 da Agenda 2030, integrado ao sistema de metas nacionais pelo CNJ.

Posto isso, este capítulo objetiva: i) apresentar de que forma a ciência de dados pode contribuir com a realização de pesquisas empíricas na área do direito, com foco da abordagem nos dados do STJ referentes aos processos relacionados à meta 4 do CNJ; ii) examinar os dados extraídos, tendo como referência o princípio constitucional da eficiência com foco na celeridade processual, a fim de verificar se, de fato, os critérios de avaliação estipulados pela meta 4 do CNJ contribuem com a celeridade no trâmite dos processos; e iii) averiguar os dados tendo como referência o princípio constitucional da eficiência com foco na efetividade, ou seja, na real possibilidade de as decisões judiciais prolatadas contribuir com o combate à corrupção no Brasil.

A fim de realizar essas tarefas, a metodologia utilizada diz com o uso de habilidades relacionadas à extração de dados e modelos de análise utilizadas pela ciência de dados. Especificamente para esta pesquisa, os dados serão analisados com base em modelos quantitativos e qualitativos.

### **3.1 – A ciência de dados enquanto ferramenta para a realização de pesquisas empíricas na área do direito**

Em tempos de inteligência artificial, algoritmos, dados e metadados, não são poucas as discussões acerca de suas possibilidades e contribuições para as diversas dimensões da vida humana, bem como para a academia. Nessa linha, também estão em voga estudos no tocante à sua utilização na área do direito, seja para a elaboração de decisões judiciais, seja para o seu uso enquanto ferramenta de pesquisa empírica.

Definida como um ramo multidisciplinar em que são englobadas técnicas de matemática, computação, inteligência artificial e estatística para a resolução de problemas complexos em que são utilizados significativos conjuntos de dados como núcleo de operação (FGV, 2020), a ciência de dados começa a ser usada para a análise das práticas perpetradas pelas instituições que compõem o Poder Judiciário, com o intuito de desvendar os padrões de comportamento dos atores no tocante às atividades judicantes (COSTA, 2021).

Assim, o primeiro passo para a realização de estudos com a utilização dessas ferramentas refere-se à extração dos dados de um banco de dados. Num contexto de pesquisas sobre decisões judiciais, diz com os dados armazenados nos sistemas de informática referentes às informações processuais e aos bancos de jurisprudência dos tribunais. E, uma vez organizados tais dados, é possível a sua análise com base em critérios quantitativos e qualitativos.

A análise dos dados pautada em critérios quantitativos tem como referência uma abordagem estatística de cunho descritivo, tendo como base medidas estatística simples, como medianas e percentuais (COSTA, 2021). No contexto de estudos relacionados ao direito, essa perspectiva é conhecida como “jurimetria” (YEUNG, 2017).

Uma outra perspectiva de análise refere-se a critérios qualitativos. Embasada em técnicas de estatística amostral (COSTA, 2021), o foco aqui atrela-se ao levantamento de informações que permitam uma abordagem mais profunda do objeto de estudos, a fim de compreender com maior clareza as complexidades nele envolvidas, com suas diversas características e relações (IGREJA, 2017).

Feitos esses brevíssimos apontamentos em relação à ciência de dados, esclareça-se que, para o que interessa a esta pesquisa, as suas ferramentas serão utilizadas a fim de realizar estudo empírico no tocante à atuação judicante do STJ para

a implementação da meta 4 do CNJ, a fim de compreender se tais práticas são capazes de contribuir com a efetividade das políticas públicas referentes à temática.

### **3.2 – Análise dos dados tendo como referência o princípio constitucional da eficiência com foco na celeridade processual**

Com a finalidade de concretizar o princípio constitucional da eficiência e, conseqüentemente, contribuir para o combate aos atos de corrupção no país, é estabelecido que o Poder Judiciário deve priorizar o julgamento dos processos referentes a atos de improbidade administrativa e de crimes contra a Administração Pública. Tal comando pauta-se na necessidade de que ocorra um julgamento ágil a fim de que se possa produzir efeitos para além do processo, ou seja, para que os condenados sejam punidos e/ou impedidos de exercerem atividades a lhes possibilitar praticarem novos atos de corrupção. Dito isso, busca-se, neste momento, averiguar se o cumprimento da meta 4 do CNJ pelo STJ, conforme os indicadores estabelecidos para a sua aferição, estão em consonância com a celeridade insculpida no já mencionado princípio constitucional.

Para o desenvolvimento deste tópico da pesquisa, os dados examinados foram previamente extraídos e disponibilizados pela Coordenadoria de Governança de Dados e Informações Estatísticas do STJ. Esclareça-se, por oportuno, que os mesmos dados aqui utilizados foram os levados em consideração por esse tribunal para fins de aferição do cumprimento da meta 4 do CNJ e elaboração dos relatórios estatísticos.

Tendo em vista a extração prévia dos dados realizada, esses foram compilados e entregues em planilha do programa Excel. Ainda, tais dados referem-se aos recursos julgados, e considerados para o cumprimento da meta 4 do CNJ, durante o período que compreende todo o ano de 2016 e vai até outubro de 2021, correspondendo a um total de 57.875 processos.

Assim, a primeira tarefa realizada foi a de verificar, via o campo “assunto” da planilha, a matéria dos processos levada em consideração para o seu enquadramento à meta 4 do CNJ. Já nessa fase da análise, constatou-se falta de padronização, de critério ou até mesmo de erro para fins de verificar se tais processos realmente condiziam com assuntos afetos à improbidade administrativa ou a crimes contra a Administração Pública.

Quanto à falta de padronização para o preenchimento do campo “assunto”, havia a utilização de diversos termos - alguns deveras genéricos -, a exemplo de “assunto administrativos”, “direito administrativo e outras matérias de direito público” “enriquecimento ilícito”, “ofensa aos princípios”, improbidade administrativa, “direito penal”, “legislação extravagante”, “crimes contra a administração pública”, “peculato” etc. Nesta situação, tendo em vista a quantidade de processos e, conseqüentemente, a impossibilidade de verificar a matéria em cada um deles, os que continham termos genéricos foram excluídos da planilha. Já os que possibilitavam a identificação da matéria, tiveram seus termos padronizados para “improbidade administrativa” e “crimes contra a Administração Pública”.

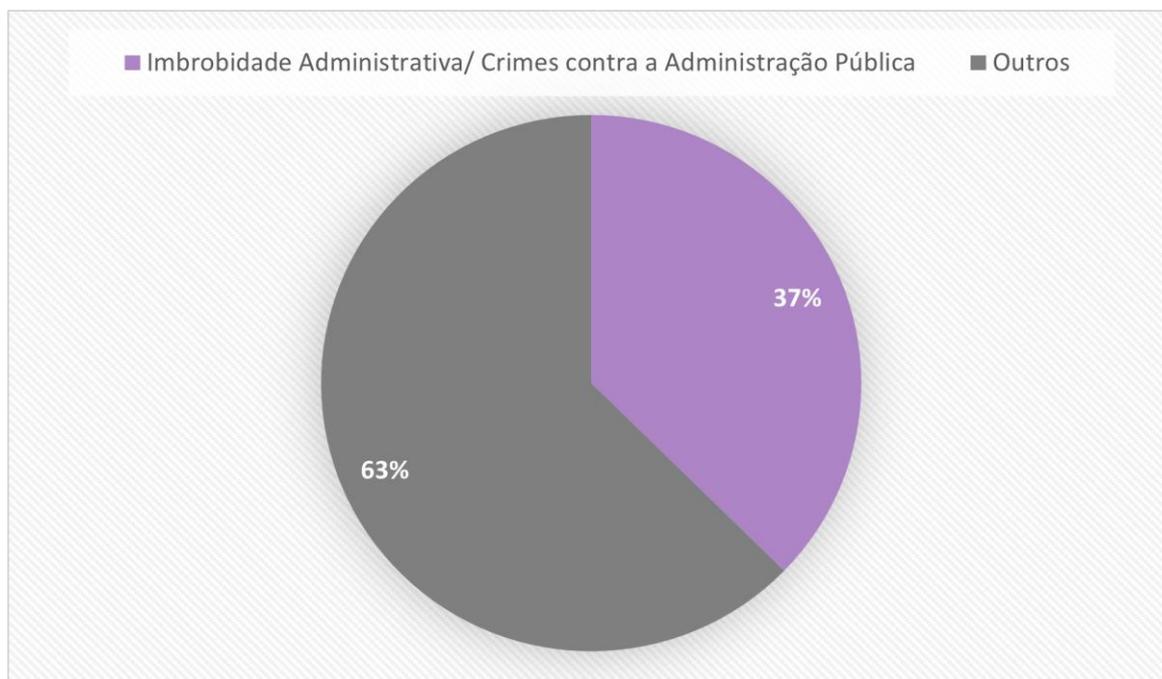
Em seguida, acerca dos casos em que não presente um esclarecimento no tocante aos critérios levados em consideração para inseri-los à meta 4, o CNJ indica que processos relacionados a “dano ao patrimônio” (não inseridos no título do Código Penal que trata dos crimes contra a Administração Pública), “crimes contra a ordem tributária” (previstos em legislação extravagante), “crimes de responsabilidade” (previstos em legislação extravagante), “lavagem de dinheiro” (crime previsto em legislação extravagante) devem compô-la (CNJ, 2021, pp 29-32). Contudo, não elucida o motivo pelo qual tais temas devem ser levados em consideração. Logo, tendo em vista a redação da meta 4 do CNJ, e a preocupação com a adoção de parâmetros objetivos para a análise dos dados, os processos atrelados a atos não previstos na Lei n. 8.429/1992 ou no título do Código Penal que prevê quais são os crimes contra a Administração Pública, também foram excluídos da planilha.

Ainda em relação à análise da classificação das ações judiciais quanto ao assunto, observou-se a existência de processos sem qualquer correlação com a temática. Como exemplo, casos classificados como “homicídio”, “roubo”, “estupro” e “motim de presos” igualmente compunham a planilha. Também nessas hipóteses, houve a sua exclusão para o estudo desenvolvido.

Concluída essa primeira etapa de padronização da classificação e exclusão de temas sem relação direta com a meta 4 do CNJ, segundo a sua redação, restaram 21.618 processos dos 57.875 iniciais. Significa isso dizer que mais de 60% dos processos levados em consideração durante os anos de 2016 a outubro de 2021 para fins de cumprimento da meta 4 do CNJ pelo STJ não têm correlação direta com a temática, porquanto não referentes aos atos de improbidade administrativa e aos

crimes contra a Administração Pública previstos no Código Penal, conforme demonstrado no gráfico 1:

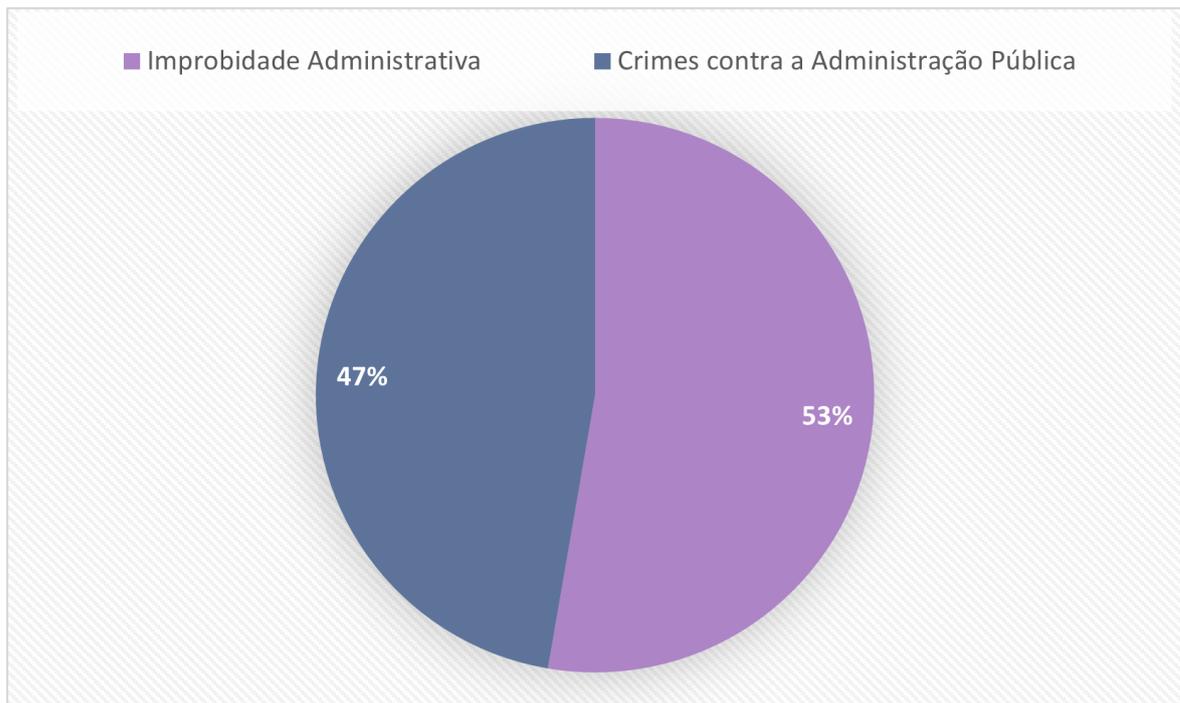
Gráfico 1 - Matéria do processo



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de STJ, 2021.

Ainda com foco na análise dos temas, o passo seguinte foi o de averiguar a porcentagem de processos referentes a atos de improbidade administrativa frente aos de crimes contra a Administração Pública recebidos pelo STJ no período. A motivação dessa indagação partiu da perspectiva de que, sendo esse tribunal a instituição jurídica que concentra, em última instância, a discussão infraconstitucional das ações propostas em todo o país, o cenário nele existente pode indicar quais demandas referentes à corrupção são levadas ao Judiciário. O resultado aponta haver um equilíbrio entre os temas, com uma pequena elevação de casos atrelados a atos de improbidade administrativa frente aos de crimes contra a Administração Pública, consoante apontado no gráfico 2:

Gráfico 2 - Meta 4 do CNJ - Assunto



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de STJ, 2021.

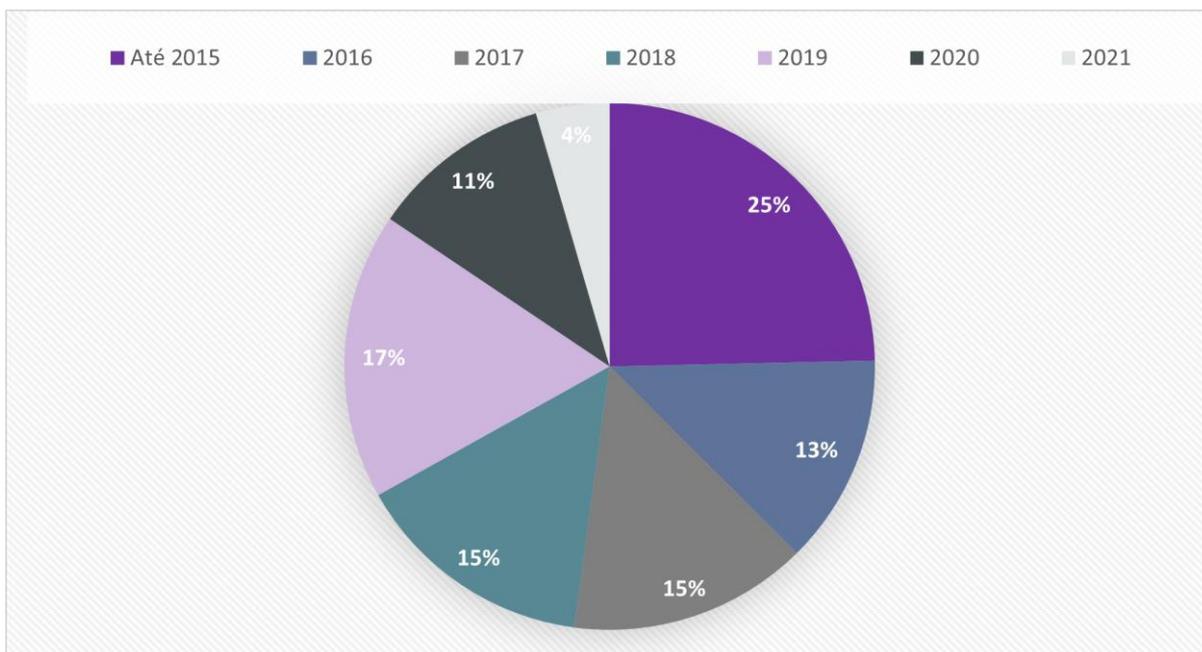
A tarefa seguinte foi a de analisar os dados com base em critérios quantitativos para o estudo das informações almejadas. Todas elas com o propósito de avaliar a concretização do princípio da eficiência com foco na celeridade da prestação jurisdicional.

O primeiro resultado encontrado já desperta indagações, uma vez que cerca de um quarto (o maior número dentre os apontados) das ações julgadas a partir de 2016 foram distribuídas ao STJ antes de 2015, ou seja, o tribunal levou mais de um ano para proferir uma primeira decisão classificada como terminativa, situação essa que já desperta dúvidas em relação à adoção de medidas para garantir a celeridade processual. Algumas ações, inclusive, já se encontravam no tribunal há quase 20 anos, a exemplo do processo registrado sob o n. 200301491158 e ainda em trâmite nessa corte (segundo informações colhidas até setembro de 2021). Entretanto, isso não foi um impedimento para ser contabilizado para fins de cumprimento da meta 4 do CNJ, cujo norte é, justamente, a observância ao princípio constitucional da eficiência com foco na rápida prestação jurisdicional.

Além do mais, acerca dos processos distribuídos nos outros períodos, nota-se que apenas em relação a uma pequena parcela deles houve proferimento de decisão

classificada como terminativa ao longo dos anos objeto de análise desta pesquisa, de acordo com os dados apresentados no gráfico 3. Isso pode indicar que, a despeito dos critérios temporais presentes nos indicadores de desempenho da meta 4 do CNJ, a maioria dos casos leva mais tempo do que o estipulado por ela para apreciação.

Gráfico 3 - Ano de chegada dos processos no STJ

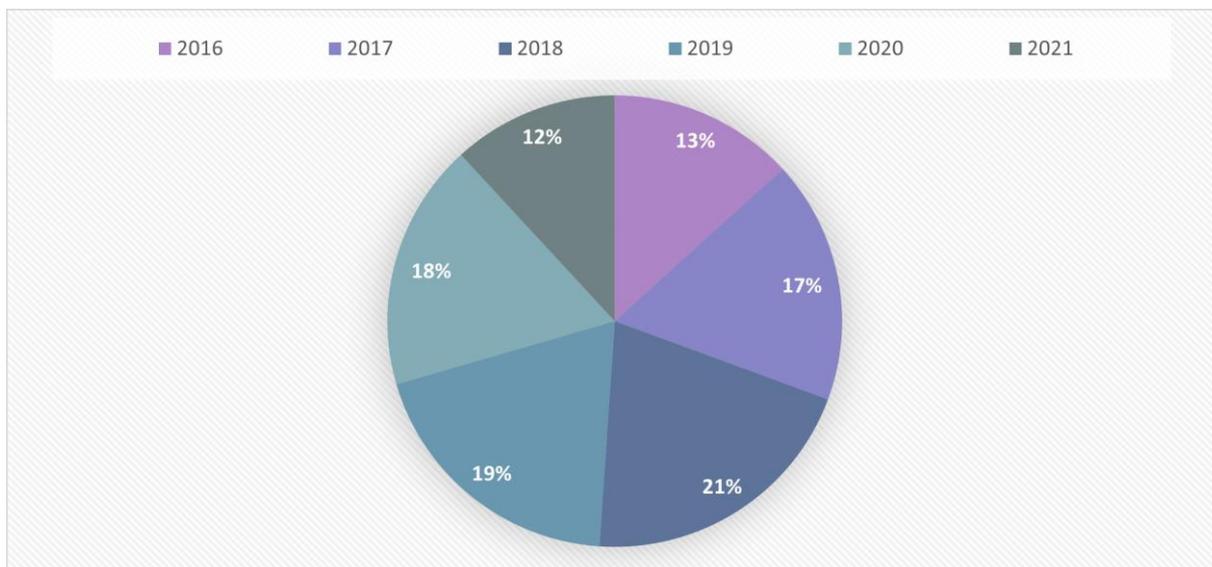


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de STJ, 2021.

Uma outra perspectiva de abordagem refere-se à porcentagem de decisões proferidas por ano, cuja motivação a essa análise, a seu turno, está relacionada a examinar se anos eleitorais influenciam na apreciação dos casos, tendo em vista que uma possível condenação pode impedir a candidatura eleitoral. Os dados demonstram que anos eleitorais não contribuem, de forma significativa, para um aumento dos julgamentos, de acordo com as informações compiladas no gráfico 4. Por oportuno, esclareça-se que o percentual referente ao ano de 2021 é consideravelmente menor

em relação aos anteriores possivelmente devido ao fato de que os dados extraídos se referirem a até o final de setembro desse ano.

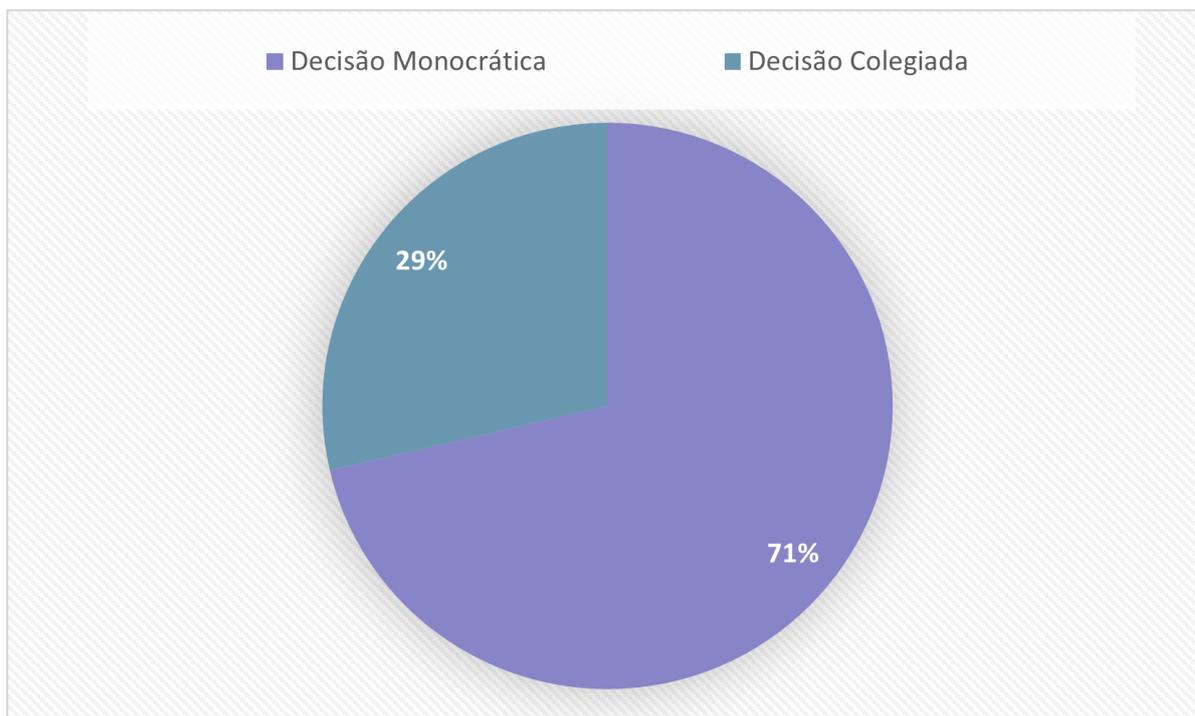
Gráfico 4 - Ano de julgamento dos processos pelo STJ



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de STJ, 2021.

Uma outra perspectiva de análise pautou-se na elucidação acerca de que modo as decisões terminativas são proferidas, se monocrática ou colegiadamente. Embora não haja uma relação direta com os indicadores de desempenho estabelecidos para fins de cumprimento da meta 4 do CNJ – já que o que importa é a data da primeira decisão classificada como terminativa –, a perspectiva aqui foi a de compreender de que forma os ministros costumam atuar quando diante de processos com essa temática. Os resultados apontam que mais de 70% dos casos são decididos de forma unipessoal, consoante aponta o gráfico 5:

Gráfico 5 - Tipo de decisão



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de STJ, 2021.

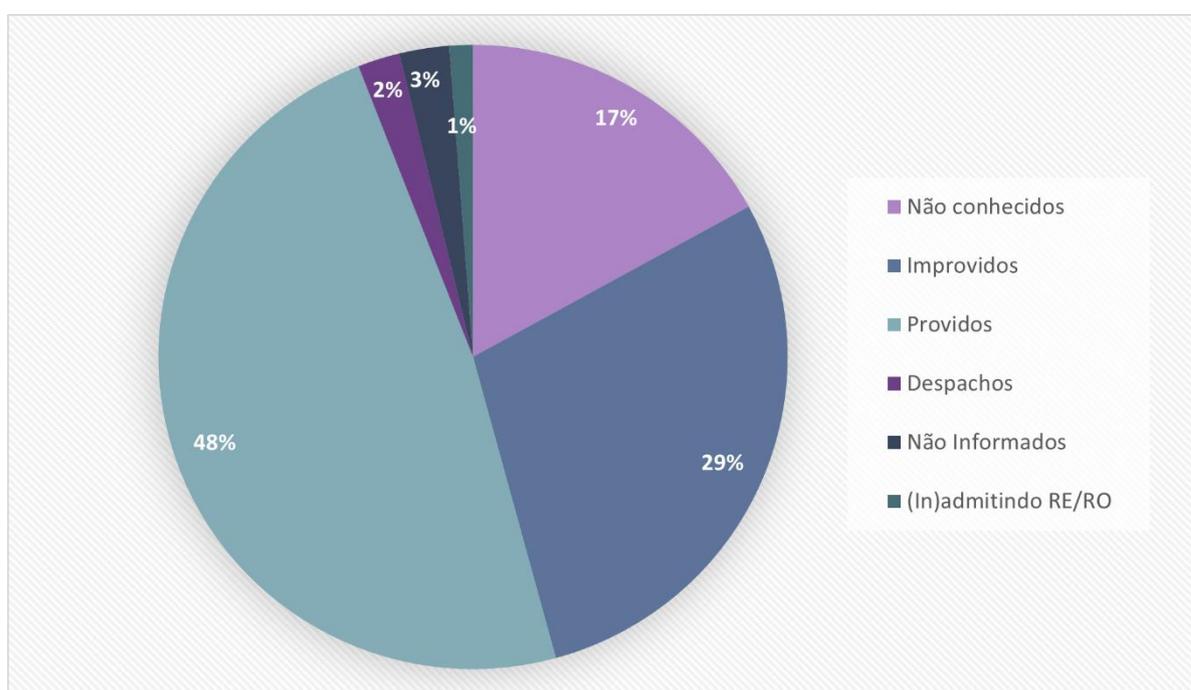
Dessa maneira, essa atuação significativa de forma unipessoal nos processos relacionados a atos de corrupção pode ensejar questionamentos – e consequente necessidade de estudos mais aprofundados – de duas ordens, a saber: i) será que o instrumento do livre convencimento motivado (TEIXEIRA MENDES, 2012), da maneira como aplicado pelos ministros, dá ensejo ao proferimento de decisões não equânimes e arbitrárias (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1989; 1996)?; e ii) qual o grau de relevância que o STJ dá às ações com essa temática (tendo em vista que não existem mecanismos processuais com vistas a estimular o seu julgamento de forma colegiada a ensejar, em tese, uma maior discussão e análise dos casos)?

Em seguida, ainda pautada em critérios de análise quantitativos, e diante do fato de a imensa maioria das decisões serem proferidas monocraticamente, a análise teve como foco o teor delas, se para não conhecer do recurso (situações em que o recurso foi protocolado fora do prazo, por exemplo. Ou, ainda, a controvérsia, da maneira como levada ao STJ, não permite a sua apreciação), negar-lhes provimento (a matéria foi apreciada, mas entendeu-se que a parte recorrente não tinha razão) ou dar-lhes provimento (a matéria foi apreciada e a pretensão da parte recorrente

acolhida). Também aqui, os dados chamam a atenção: em quase metade dos julgados, os recursos foram providos, conforme ilustra o gráfico 6.

Por oportuno, esclareça-se que, diante do número expressivo encontrado no tocante aos recursos providos de forma monocrática, este ponto passou por uma abordagem mais aprofundada, pautada em critérios qualitativos, que será apresentada no próximo tópico, porquanto podem indicar informações importantes referentes à concretização do princípio da eficiência com base na efetividade.

Gráfico 6 - Teor da decisão monocrática

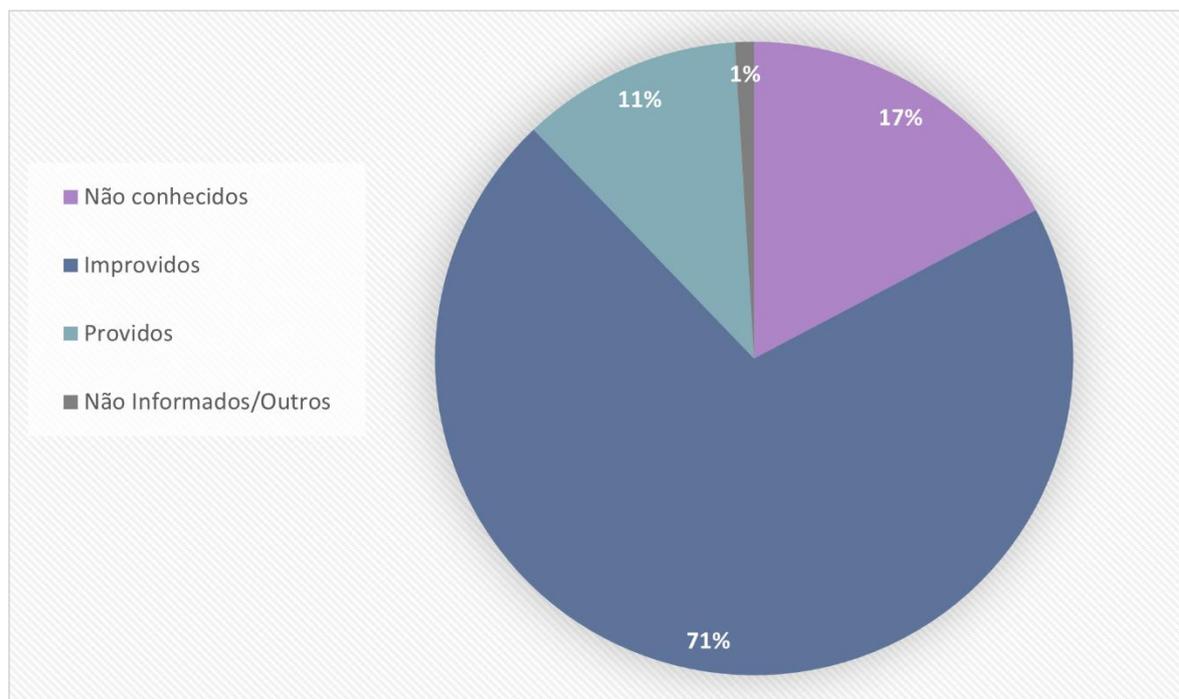


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de STJ, 2021.

A seu turno, os dados referentes ao teor das decisões colegiadas apontam que a esmagadora maioria, 88%, têm o recurso não conhecido ou improvido, de acordo com as informações compiladas no gráfico 7. É dizer: embora se trate de corte de superposição imbuída do dever de uniformizar a aplicação e interpretação da lei federal, a atuação isolada de seus membros tem mais relevância que a colegiada, o que, para fins de cumprimento da meta 4 do CNJ, de acordo com os indicadores de desempenho adotados, é bastante positivo. Porém, ensejam questionamentos acerca da capacidade de tais julgados contribuir de forma efetiva com o combate à corrupção, bem como se essa atuação oferece aos desembargadores e juízes condições para que as ações judiciais, quando similares, sejam julgadas de forma

equânime, com vistas a não tratar de forma diferenciada os que respondem judicialmente por atos de corrupção.

Gráfico 7 – Teor da decisão colegiada

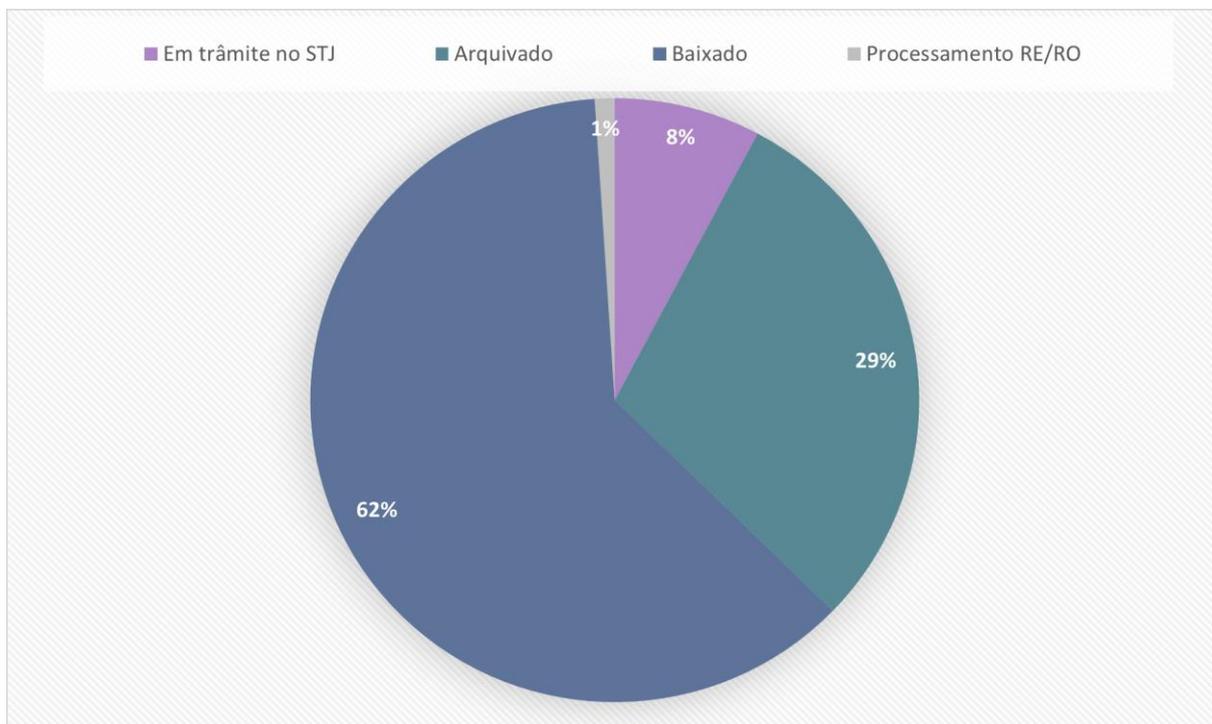


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de STJ, 2021.

Por fim, a última análise pautada em critérios quantitativos buscou identificar qual o status dos processos julgados no período. 62% deles encontram-se baixados, todavia, isso não significa, necessariamente, que as ações findaram, apenas apontam que, após seu trâmite no STJ, foram remetidas a outra instituição jurídica para dar continuidade aos andamentos processuais. Além do mais, em 8% das situações os processos ainda estão no STJ. Ainda, em apenas 29% dos casos é possível afirmar que a atuação do STJ ensejou o arquivamento do processo, ou seja, findou-se a

prestação jurisdicional com o trânsito em julgado, de acordo com o que indica o gráfico 8:

Gráfico 8 – Status do processo no STJ em outubro de 2021



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de STJ, 2021.

Também em relação a estes dados, tem-se que os parâmetros estabelecidos para o cumprimento da meta 4 do CNJ foram atingidos. Contudo, mais uma vez, restam dúvidas no tocante à atuação com vistas a contribuir com o enfrentamento da corrupção, porquanto a maioria das ações continua tramitando e, em tese, não possui condições jurídicas para produzir efeitos, já que, via de regra, há necessidade de se aguardar o seu trânsito em julgado para poder executá-la.

Por todo o exposto, e apesar de haver proferimento de decisão classificada como terminativa em todos os casos que serviram de objeto dos estudos aqui realizados, não se tem informações concretas no sentido de o princípio constitucional da eficiência, focado na celeridade processual, ter sido observado. Primeiro em virtude de não haver um grau de objetividade necessária quanto aos critérios levados em consideração para que os processos sejam classificados como referentes à meta 4 do CNJ. Segundo, em razão de não haver qualquer apontamento em relação a um número significativo de casos ter sido distribuído ao STJ vários anos antes da data do

proferimento de decisão classificada como terminativa, ou seja, sem a indicação precisa do tempo que o processo ficou “parado” no tribunal antes de ser apreciado. Por último, devido ao fato de que, em 70% dos casos, as ações ou foram remetidas a outros órgãos do Poder Judiciário ou ainda se encontram no STJ, não obstante, repita-se, existirem julgados classificados como tendentes a pôr fim ao processo em todos eles e considerados para o cumprimento da meta.

Logo, mesmo para fins de celeridade processual, um exame mais aprofundado dos dados indica que os indicadores adotados para se apurar o cumprimento da meta 4 do CNJ são muito superficiais. À vista disso, critérios outros mais pujantes deveriam ser levados em consideração e adicionados aos procedimentos de sua verificação.

### **3.3 – Análise dos dados tendo como referência o princípio constitucional da eficiência com foco na efetividade**

Por efetivo entende-se o ato capaz de gerar um efeito real, verdadeiro e concreto (FERREIRA, 2014). No contexto desta pesquisa, significa dizer que a atuação do Poder Judiciário, para ser considerada efetiva, deve ser capaz de gerar resultados para além das “quatro bordas” das ações judiciais, ou seja, deve contribuir para o controle externo das políticas públicas de enfrentamento à corrupção, auxiliando-as na sua efetividade.

Nessa linha, inclusive, as ponderações de Maria Paula Dallari Bucci são pertinentes ao afirmar:

A política pública [e judiciária] devidamente recortada em relação ao entorno institucional e social, como tipo ideal, deve ser considerada o arranjo institucional hábil a produzir um encadeamento de ações, organizado em função de um regime de efeitos. Em outras palavras, ações que produzem diretamente efeitos sobre outras relações jurídicas ou que geram os pressupostos para a produção dessas novas relações, conexas com as primeiras de modo que a direção estratégica possa desenrolar-se ao longo de uma cadeia jurídica extensa, que crie uma teia de vinculações ordenadas entre diversos atores sociais, ao longo de um período de tempo abrangente o suficiente para a percepção social (mais do que jurídica) de seus efeitos (BUCCI, 2021, p. 279).

À vista disso, os estudos desenvolvidos neste tópico têm o propósito de compreender em que medida as decisões judiciais julgadas sob o “manto” da meta 4 do CNJ são capazes de gerar efeitos concretos no tocante à matéria principal dos processos: práticas de atos corruptos. Também, apreciar a relevância das condutas

discutidas nas demandas que chegam ao STJ para a temática, no sentido de avaliar que tipo de práticas tidas como corruptas ensejam a propositura de ações judiciais.

Para isso, os dados extraídos tiveram como enfoque uma avaliação qualitativa, mais especificamente baseada em critérios estatísticos amostrais (COSTA e AMORIM, 2020). Ademais, a ferramenta utilizada para se calcular a amostra necessária para cada evento apreciado, com o estabelecimento dos percentuais de nível de confiança e de erro amostral, e tendo como base o valor total da população (no caso, o valor total de processos referentes a cada evento) foi a disponibilizada no sítio eletrônico <[Calculo Amostral \(praticaclinica.com.br\)](http://praticaclinica.com.br)>. Ainda, importante salientar que os valores estipulados para o nível de confiança foi de 95% e erro amostral de 5%, valores esses superiores aos sugeridos pela própria calculadora para pesquisas na área de ciências sociais. Por fim, uma vez calculada a amostra necessária para o exame dos processos, esclareça-se que esse se deu com base no seu número de registro, sem indicação do estado de origem e do nome das partes, e isso a fim de impedir que ocorresse uma análise tendenciosa.

Feitos esses breves esclarecimentos quanto à metodologia utilizada, a primeira análise teve como objetivo avaliar o conteúdo das decisões monocráticas providas, tendo em vista o expressivo número de processos que foram reformados pelos ministros do STJ de forma unipessoal, conforme apontado no gráfico 6. Para tanto, partindo-se do valor encontrado àquele momento – 48%, o que representa em números absolutos 10.510 ações – , os dados foram inseridos na referida calculadora da seguinte maneira: i) erro amostral de 5%; ii) nível de confiança de 95%; e iii) população: 10.510. Como resultado, a amostra calculada foi de 371.

Adiante, e tendo em vista o percentual de processos julgados em cada ano, conforme dados do gráfico 4, foi realizado um cálculo a fim de distribuir a análise dos casos de forma proporcional pelo ano de julgamento das ações, também com vistas a uma abordagem mais isenta e equânime possível.

Em seguida, e neste momento, com base nos valores apontados no gráfico 2 – no sentido de haver um equilíbrio no número de casos referentes a atos de improbidade administrativa e de crimes contra a Administração Pública – , para cada ano de julgamento, foram analisados metade dos processos referentes a ações de improbidade administrativa e a outra metade a crimes contra a Administração Pública.

Levando-se todos esses aspectos em consideração, a amostra para os estudos das decisões monocráticas providas teve como montante o número de 371, sendo:

Ano de 2016 – 48 (24 improbidade e 24 crimes contra a Administração Pública)

Ano de 2017 – 63 (32 improbidade e 31 crimes contra a Administração Pública)

Ano de 2018 – 78 (39 improbidade e 39 crimes contra a Administração Pública)

Ano de 2019 – 70 (35 improbidade e 35 crimes contra a Administração Pública)

Ano de 2020 – 67 (34 improbidade e 33 crimes contra a Administração Pública)

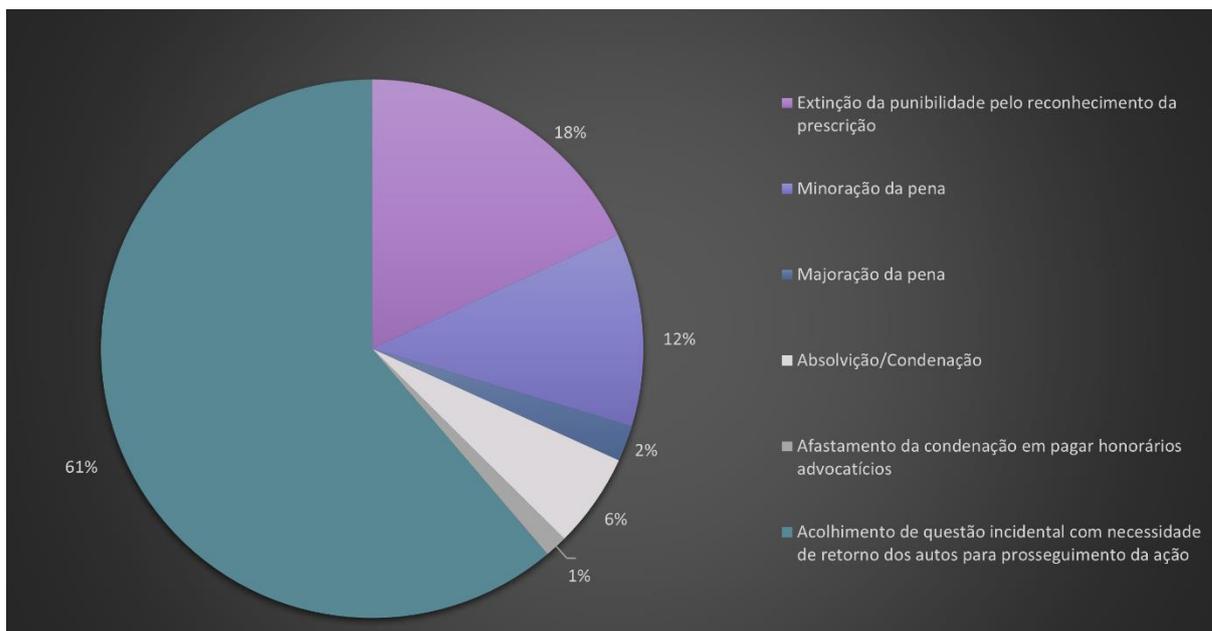
Ano de 2021 – 45 (23 improbidade e 22 crimes contra a Administração Pública)

Os resultados encontrados, dispostos no gráfico 9, apontam que em 61% dos casos, os recursos foram providos para acolherem uma questão incidental à matéria principal da ação, que podem ser desde retorno dos autos ao tribunal de origem para novo julgamento devido à omissão na decisão, decretação de indisponibilidade de bens dos réus para assegurar a possível execução de sentença condenatória ou determinação de recebimento e processamento da ação. Inclusive, interessante pontuar que este número é praticamente o mesmo do apontado no gráfico 8, no sentido de que, em 62% dos casos, os processos têm o status de “baixado” o que, conforme oportunamente pontuado, significa dizer que eles precisaram ser remetidos a outra instituição jurídica para o seu prosseguimento.

Outro dado que chama a atenção diz com a porcentagem encontrada no tocante à declaração de extinção da punibilidade pelo reconhecimento da prescrição. Isso quer dizer que, nas ações penais, a morosidade judicial deu azo à ocorrência da prescrição. Em termos práticos, significa que não pôde ser aplicada ou executada a pena porque o Poder Judiciário não observou os marcos temporais estabelecidos no Código Penal para tramitação e julgamento dos processos.

Finalmente, ainda em relação à análise qualitativa das decisões monocráticas providas, tem-se que em apenas 20% dos casos houve a apreciação da matéria principal, resultando na minoração/majoração da sanção ou absolvição/condenação do réu.

Gráfico 9 – Decisões monocráticas providas



Fonte: Elaboração própria, com base dos dados de STJ, 2021.

Outro questionamento a fim de compreender a concretização do princípio da eficiência com foco na efetividade, referiu-se à análise qualitativa dos processos com referência aos atos discutidos nas demandas que chegaram ao STJ no período objeto desta pesquisa e previstos na Lei n. 8.429/1992. Neste ponto, conforme apontado no gráfico 2, 53% - o que representa em números absolutos 11.389 ações – , referem-se atos de improbidade administrativa.

Assim, os dados foram inseridos na já mencionada calculadora da seguinte maneira: i) erro amostral de 5%; ii) nível de confiança de 95%; e iii) população: 11.389. Como resultado, a amostra calculada foi de 372.

Adiante, e tendo em vista a distribuição dos processos por ano, conforme dados do gráfico 3, foi realizado um cálculo a fim de distribuir a análise dos casos de forma proporcional pelo ano de chegada das ações no tribunal, também com vistas a uma abordagem o mais isenta e equânime possível. Por oportuno, esclareça-se que aqui foi levada em consideração a data de distribuição ao invés da data de julgamento em virtude de identificar se houve alguma alteração significativa no tocante aos atos de improbidade discutidos nos processos ao longo dos anos, sem a preocupação com o seu desfecho.

Assim, levando-se todos esses aspectos em consideração, a avaliação qualitativa das 372 ações ficou assim dividida:

Distribuídas até o ano de 2015 – 90

Distribuídas no ano de 2016 - 50

Distribuídas no ano de 2017 - 52

Distribuídas no ano de 2018 - 52

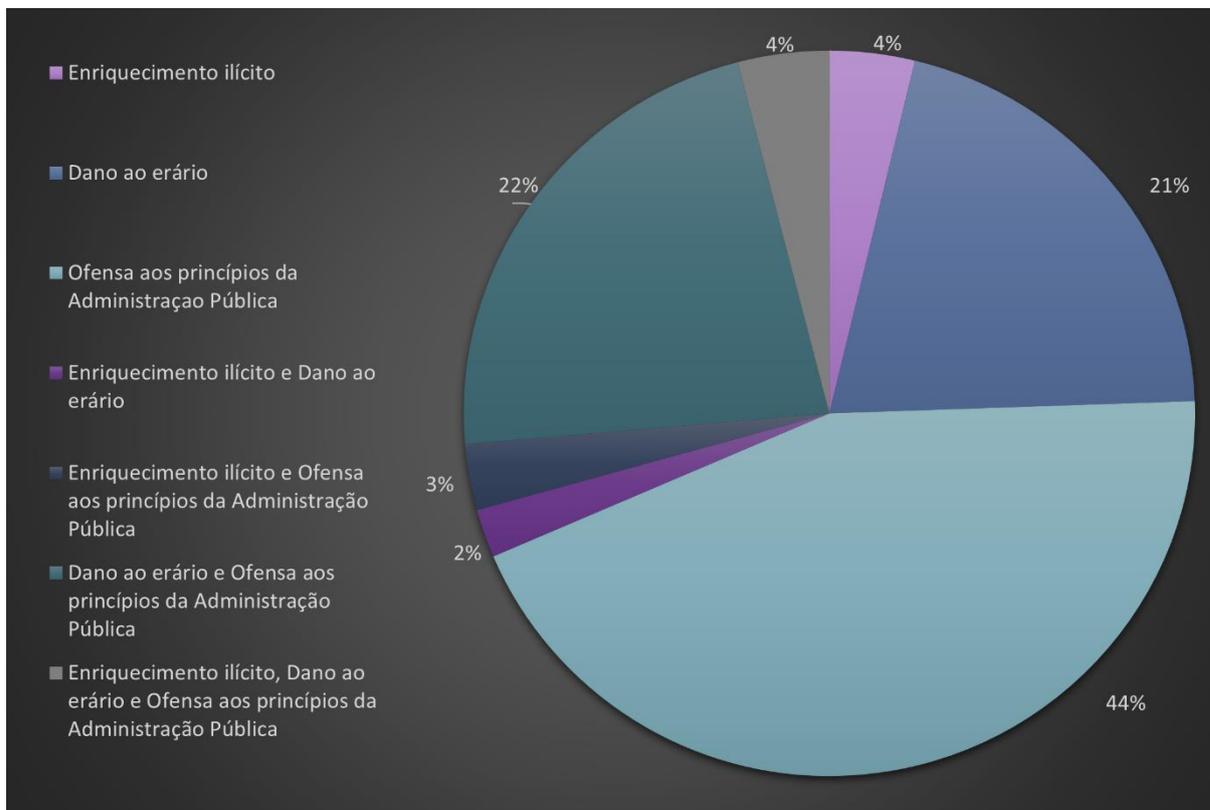
Distribuídas no ano de 2019 - 64

Distribuídas no ano de 2020 – 40

Distribuídas no ano de 2021 - 24

As pesquisas indicam que, em quase 50% dos casos, a discussão envolvendo o cometimento de ato ímprobo está atrelada à ofensa a princípios da Administração Pública, que pode se referir desde a destinação insuficiente de recursos à educação (REsp n.1.861.639/SP), independentemente dos motivos que levaram a isso, a casos de nepotismo (REsp n. 1.105.981/MS) e prática de tortura (REsp n. 1.177.910/SE). Além do mais, nota-se que em apenas 6% das causas está presente de forma conjunta a discussão de atos que ensejaram enriquecimento ilícito e dano ao erário, de acordo com o ilustrado no gráfico 10:

Gráfico 10 – Improbidade Administrativa: Atos discutidos nos processos que foram julgados pelo STJ entre os anos de 2016 e 2021



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de STJ, 2021.

No que toca ao percentual de processos cuja discussão diz respeito a atos de ofensa aos princípios da Administração Pública, esse ponto chama a atenção em virtude de haver recente decisão monocrática proferida por ministro do STF no sentido de que se deve afastar a sanção de suspensão dos direitos políticos no caso de condenações por atos de improbidade administrativa por ofensa a princípios (STF – ADI 6.678/DF, 2021). Ainda nessa linha, importante lembrar que uma das alterações realizadas pela Lei n. 14.230/2021 é justamente a de afastar a possibilidade de aplicação das penas de suspensão de direitos políticos e de perda de cargo ou função pública pelo cometimento de tais atos. Ou seja, independentemente da gravidade do ato classificado como ofensa a princípio da Administração Pública, o agente poderá ter contra si aplicada, apenas, a sanção de multa pecuniária, o que gera dúvidas quanto à sua efetividade para o combate a atos de corrupção.

Já em relação aos casos em que em apenas 6% deles há discussão conjunta de enriquecimento ilícito e de dano ao erário, acaso existente condenação por tribunal de justiça, tribunal regional federal ou STJ pela prática de tais atos de forma isolada,

não será possível declarar a inelegibilidade dos réus a fim de impedir sua participação em pleitos eleitorais. Isso porque o TSE estabelece a necessidade de condenação cumulativa por enriquecimento ilícito e por dano ao erário apta a ensejar o indeferimento do pedido de candidatura (TSE - Recurso Ordinário n. 0603833-13-2018.6.19.0000, 2018).

Por fim, o último ponto de análise qualitativa a fim de verificar a concretização do princípio da eficiência com foco na efetividade da execução da meta 4 do CNJ para contribuir com o enfrentamento à corrupção no país envolve o levantamento dos atos referentes a crimes contra a Administração Pública discutidos nos processos que foram julgados pelo STJ durante os anos de 2016 a 2021.

A metodologia aqui empregada foi a mesma utilizada em relação ao gráfico 10, com a diferença de que o valor referente à população foi de 10.220, tendo como base os valores dispostos no gráfico 2. O resultado alcançado para fins de amostra foi de 371 processos, distribuída a análise da seguinte maneira:

Distribuídos até o ano de 2015 – 90

Distribuídos no ano de 2016 – 50

Distribuídos no ano de 2017 – 52

Distribuídos no ano de 2018 – 52

Distribuídos no ano de 2019 – 64

Distribuídos no ano de 2020 – 40

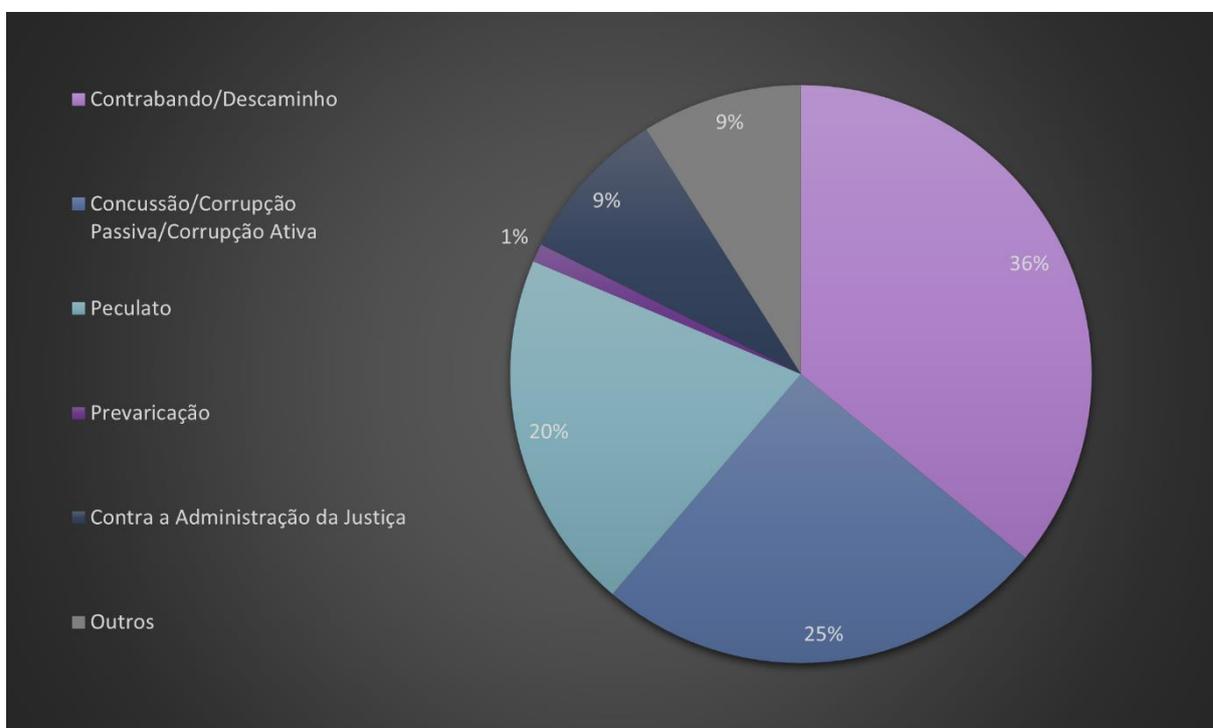
Distribuídos no ano de 2021 – 23

Antes de partir para a divulgação dos resultados encontrados, importante serem feitos alguns esclarecimentos em relação aos crimes contra a Administração Públicas previstos no Código Penal. O título XI é o que trata de crimes dessa natureza, e divide-os em diversos capítulos, cada qual estabelecendo uma série de condutas. Tais capítulos estão assim dispostos: i) Capítulo I – Dos crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral; ii) Capítulo II – Dos crimes praticados por particular contra a administração em geral; iii) Dos crimes contra a administração da justiça; e iv) Dos crimes contra as finanças públicas.

Os dados dispostos no gráfico 11 apontam que em 54% das situações, é possível afirmar que os réus não são agentes públicos no exercício de suas funções;

ao contrário, trata-se de particulares. Isso em razão de os crimes referentes ao número encontrado referir-se a crimes praticados por particulares contra a administração em geral – por exemplo, contrabando e descaminho – , crimes praticados contra a administração da justiça – denúncia caluniosa e falso testemunho, por exemplo – e os crimes reunidos como “outros” – devido ao baixo percentual de cada um isoladamente – dizerem respeito aos crimes de desobediência e sonegação de contribuição previdenciária, por exemplo.

Gráfico 11 – Crimes contra a Administração Pública: Atos discutidos nos processos que foram julgados pelo STJ entre os anos de 2016 e 2021



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de STJ, 2021.

Nessa perspectiva, e tendo em vista o conceito de corrupção adotado por este trabalho – o mau uso do poder confiado para obter benefícios privados – , surgem questionamentos acerca dos motivos pelos quais tais atos são tidos como corruptos para fins da meta 4 do CNJ. E essa dúvida advém justamente do fato de os réus das ações atreladas a esses crimes serem desprovidos de influência derivada de determinada ocupação funcional a permitir se valerem de algum poder a eles confiado para a obtenção de benefícios privados.

Além do mais, mais especificamente em relação aos crimes de contrabando e descaminho, chama deveras atenção o fato de esses serem os de maior percentual, 36%. Isso porque estão atrelados à importação ou exportação de produto proibido – como, por exemplo, cigarros falsificados – e à falta de pagamento de tributos pela entrada ou saída de mercadoria do país. É dizer: as principais condutas encaradas como crimes contra a Administração Pública no tocante à meta 4 do CNJ dizem respeito à arrecadação estatal e à comercialização de produtos proibidos em território nacional.

Considerando toda a dimensão abordada neste tópico, tem-se que a amostra estatística dos dados levados em consideração para o cumprimento da meta 4 do CNJ pelo STJ durante os anos de 2016 a 2021 demonstra que os seus critérios de indicadores de desempenho pautados na produtividade não contribuem com a concretização do princípio constitucional da eficiência com foco na efetividade. Seja em virtude de a grande maioria das decisões prolatadas não analisar a matéria de fundo do processo – mas apenas questões incidentais que obrigam o retorno dos autos à origem para prosseguimento dos feitos –, tampouco os findam a possibilitar a execução dos julgados. Também, devido ao fato de os atos discutidos não ensejarem a aplicação de sanções que vão além de multas pecuniárias ou que impeçam a realização de candidaturas dos possíveis condenados em pleitos eleitorais, bem como a posse nos cargos políticos acaso se elejam. Por último, tendo em vista que, em grande parte dos casos, não se está diante de práticas corruptas, mas sim de condutas praticadas por particulares contra as instituições incumbidas da arrecadação de tributos e as instituições do Poder Judiciário.

### **3.4 – Considerações finais do capítulo**

O uso das ferramentas ofertadas pela ciência de dados permite um estudo dos dados relacionados à atuação jurisdicional para além do que era possível e imaginado até o seu advento. E a análise da questão com foco na execução da meta 4 do CNJ pelo STJ, tendo como instrumentos tais ferramentas, é capaz de contribuir para uma reflexão sobre como os indicadores de desempenho utilizados por referida meta e as práticas perpetradas ganham sentido no que toca à atuação desse Poder quando diante de ações judiciais relacionadas a atos de corrupção. Além do mais, por se tratar

de corte de superposição que concentra os processos de todas as regiões com tal temática na esfera infraconstitucional, uma análise das questões que chegam ao STJ, e da maneira como lá chegam, podem auxiliar a desvelar como as questões são percebidas pelas instituições jurídicas Brasil afora.

Também nessa perspectiva de abordagem, é possível a elaboração de questionamentos no tocante à formulação da meta 4 do CNJ e aos indicadores de desempenho levados em consideração para a aferição dos resultados. Por exemplo: i) o que o CNJ entende como atos de corrupção? Será que o conceito por ele adotado é o mesmo de outras instituições que também têm suas atividades relacionadas ao combate de atos desse jaez?; ii) existe uma parametrização adotada pelos tribunais para incluir os processos como referentes à meta 4 do CNJ?; iii) por que decisões de cunho incidental são atreladas ao cumprimento da meta, mesmo sabendo que não são capazes de pôr fim ao processo?; e iv) por que não são utilizados indicadores de aferição pautados numa perspectiva que englobe uma análise baseada na atuação conjunta das diversas instituições e esferas do Poder Judiciário em relação aos processos?

Infelizmente, os resultados encontrados, na perspectiva em que analisados, apontam não haver mudanças significativas quanto à atuação das instituições do Poder Judiciário estudadas com o advento da meta 4 do CNJ. Ao contrário, ao que parece, o enfoque está no “resultado pelo resultado” – nos moldes adotados por um modelo gerencial – , o que não deixa de ser uma omissão praticada via comissão, ou seja, a questão parece ser encarada mais como um expediente protocolar do que como uma dinâmica mais aprofundada e sistemática do combate à corrupção. Isso porque a própria lógica sistêmica – indicadores de desempenho adotados, resultados dos julgamentos e atos discutidos nos processos – aponta que os casos apreciados pelo Judiciário passam muito ao largo do que se poderia chamar de “casos emblemáticos” de corrupção.

É dizer: a situação continua na mesma conjuntura de anteriormente, quando prevalecia uma estrutura pautada num modelo burocrático no tocante ao desempenho das atividades. Porém, atualmente, está envolta num discurso e em práticas que não são capazes de implantar medidas a fim de trazer efetividade ao princípio constitucional da eficiência e, conseqüentemente, colaborar com o enfrentamento às

práticas de corrupção no Brasil, apesar de que, no senso comum, se ache que haverá justiça conta os corruptos.

## **CAPÍTULO 4 – EM BUSCA DE EFETIVIDADE: As contribuições dos estudos desenvolvidos via interrelação entre direito e políticas públicas para uma análise e reestruturação da meta 4 do CNJ**

A interrelação entre direito e políticas públicas é uma proposta de interdisciplinaridade que busca seguir os rumos de uma nova produção científica no ensino jurídico, que reconhece a complexidade das relações sociais, deixando de lado suas preferências lógico-formais, sem visão crítica da totalidade.

Ana Cláudia Farranha

A meta 4 do CNJ, em que pese se tratar de uma política judiciária, necessita da execução de uma política pública para sua implementação, qual seja, a prestação jurisdicional. Também, interessante pontuar que sua execução (deve) contribui(r) para o implemento de outras políticas públicas, especificamente as atreladas ao combate à corrupção, o que é de fundamental importância para a construção de um Estado com pretensões democráticas, pautado numa atuação que garanta tratamentos equânimes a todos (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2011) e garantidor de acesso aos serviços públicos por todos os seus cidadãos.

Nessa linha, inclusive, pontua Gabriela Lotta:

A construção de um Estado provedor de serviços públicos universais no Brasil requer o crescimento de uma agenda de estudos que seja capaz de observar como as políticas têm sido entregues, a relação das burocracias na sua implementação, como são alteradas e os resultados que efetivamente geram para os cidadãos (LOTTA et al., 2018, pp 800-801).

Dessa maneira, tendo em vista a intersecção presente entre as políticas públicas e as judiciárias – inclusive, conforme demonstrado no capítulo 2 – , pretende-se, neste capítulo: i) apontar os aspectos críticos identificados na estrutura da meta 4 do CNJ; e ii) indicar reflexões no tocante às possíveis perspectivas a serem levadas em consideração para uma possível reestruturação dessa política judiciária, tendo como foco a efetividade.

Para tanto, a metodologia utilizada para esta abordagem baseia-se nas produções acadêmicas desenvolvidas nas áreas de direito e políticas públicas, mais precisamente na literatura que trata da interrelação entre essas duas áreas, na

construção de métodos de análise de políticas públicas e nos arranjos institucionais para além dos relacionados aos modelos burocrático e gerencial.

#### **4.1 – Aspectos críticos identificados na estrutura da meta 4 do CNJ**

A interrelação entre direito e políticas públicas favorece no estabelecimento de critérios para a identificação dos pontos problemáticos e, na medida do possível, para a formulação de ajustes com vistas ao aperfeiçoamento de determinada política pública. Tudo isso com o intuito de diminuir suas disfunções e aumentar sua efetividade (COUTINHO, 2013).

Nessa perspectiva, tem-se que o quadro de referência de uma política pública – desenvolvido a partir da correlação entre direito e políticas públicas – contribui para a identificação dos limites de determinada política pública, indicando os elementos principais que auxiliam na compreensão de sua organização interna a partir das normas jurídicas que a estruturam. Também, empenha-se em detectar as correlações existentes com os aspectos políticos, econômicos e de gestão (BUCCI, 2016).

Considerando essa dimensão, e conforme já pontuado no tópico 2.2.2 desta pesquisa, é possível traçar um paralelo entre políticas públicas e judiciárias para fins de construção de métodos de estudo destas. Assim, mostra-se apropriada a utilização das pesquisas desenvolvidas no tocante ao direito e às políticas públicas também para o estudo e aperfeiçoamento das políticas judiciárias.

À vista de tais ponderações, e considerando as fases dos ciclos que compõem as políticas públicas, a adoção do quadro de referência de uma política pública, realizadas as devidas adaptações, é capaz de viabilizar a análise de políticas judiciárias. Consequentemente, auxilia na identificação dos aspectos críticos presentes em sua estrutura.

Considerando essa dimensão, a adoção dos parâmetros de análise do quadro de referência de uma política pública para o estudo da meta 4 do CNJ, contribui para a sua sistematização, auxiliando na sua análise e apontamento dos seus aspectos críticos, conforme exposto no quadro 8:

Quadro 8 - Quadro de referência para a análise da meta 4 do CNJ

Nome Oficial	Meta 4 do CNJ
Gestão em que se deu a criação do programa	Composição do CNJ de 2013, cujo presidente à época era o ministro do STF Joaquim Barbosa. Foi membro do Ministério Público Federal até 2003, ano em que tomou posse como ministro do STF após indicação e nomeação do ex-presidente Lula.
Base Normativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quanto à instituição: Arts. 5, LXXVIII, e 37 da CF/1988; Resolução CNJ n. 70/2009; Resolução n. 76/2009.</li> <li>- Quanto ao apoio para funcionamento: Resolução CNJ n. 106/2010; Resolução CNJ n. 135/2010.</li> </ul>
Desenho Jurídico - Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CNJ: Formular e avaliar os resultados alcançados;</li> <li>- Magistrados e tribunais (e, especificamente tendo em vista o recorte deste trabalho, STJ): Executar e informar ao CNJ o percentual de produtividade obtido.</li> </ul>

<p>Atores Institucionais</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quanto à fase de formulação: CNJ, magistrados e servidores do Poder Judiciário;</li> <li>- Quanto à fase de execução: magistrados e tribunais;</li> <li>- Quanto à fase de avaliação: CNJ.</li> </ul>
<p>Atores Não-Institucionais</p>	<p>Sociedade civil, apenas em relação à fase de formulação, via consulta pública disponibilizada no sítio eletrônico do CNJ.</p>
<p>Mecanismos de Articulação</p>	<p>Após a aprovação da meta, envio de documento contendo um glossário e esclarecimentos pelo CNJ aos tribunais. Estes, por sua vez, devem preencher um questionário disponibilizado no sítio eletrônico daquele para informar os números de produtividade atingidos.</p>
<p>Abrangência Territorial e Público-Alvo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abrangência: nacional, pois se refere aos processos judiciais referentes a atos de corrupção em tramitação nas instituições jurídicas de todo o país, em todos os graus e esferas de atuação;</li> <li>- Público-Alvo: Tendo em vista que as ações judiciais referentes a atos de improbidade administrativa e crimes contra a Administração Pública</li> </ul>

	<p>costumam ser ajuizadas pelo Ministério Público, tem-se que esse é o público-alvo direto. Contudo, levando-se em consideração que o que se busca via essas ações é a tutela da probidade e dos recursos públicos, pode-se dizer que o público-alvo indireto é o Estado e toda a sociedade.</p>
Dimensão Econômico-Financeira	<p>Ausentes informações a possibilitar a mensuração.</p>
Estratégia de Implementação	<p>O estabelecimento de critérios anuais para o julgamento dos processos relacionados a atos de corrupção, com vistas à redução do acervo em todo o país. Para tanto, o CNJ se vale de indicadores de desempenho pautados na produtividade dos juízes e tribunais a fim de avaliar a quantidade de decisões judiciais classificadas como terminativas foram proferidas.</p>
Funcionamento Efetivo do Programa	<p>Conforme a análise de dados realizada no capítulo 3 deste trabalho, os critérios adotados pela meta 4 do CNJ não contribuem com a celeridade processual, tampouco auxiliam na efetividade do combate à corrupção no Brasil.</p>

<p>Aspectos Críticos do Desenho Jurídico-Institucional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quanto à formulação da meta: Ausência de objetividade em relação aos atos entendidos pelo CNJ como sendo atos de corrupção;</li> <li>- Quanto à execução da meta: Falta de parâmetro e de fiscalização no que toca à classificação das decisões. Também, a inexistência de indicação em relação às ações em que houve o reconhecimento da prescrição;</li> <li>- Quanto à avaliação de cumprimento da meta: inexistência de critérios que busquem aferir o processo judicial na sua totalidade, bem como a atuação das instituições do Poder Judiciário de forma sistêmica.</li> </ul>
--	---

Fonte: Elaboração própria, tendo como base o Quadro de Referências de uma Política Pública (BUCCI, 2016).

Especificamente no que concerne aos aspectos críticos do desenho jurídico-institucional, é adequado afirmar que a política judiciária em questão apresenta, em alguma medida, elementos delicados a impedir a sua efetividade com vistas a contribuir com o enfrentamento às práticas de corrupção no Brasil. Nesse sentido, com base nos achados encontrados ao longo dos capítulos 2 e 3, tem-se que as fases referentes à formulação, execução e avaliação são as que merecem uma melhor abordagem, na seguinte medida:

- i) Fase da formulação: A ausência de esclarecimentos e/ou divulgação sobre os critérios e conceitos levados em consideração pelo CNJ para estabelecer quais atos previstos na legislação nacional devem ser encarados como corruptos para fins de serem abarcados pela meta 4 do

CNJ. Sem dados precisos e transparentes, não é possível uma formulação de políticas públicas (e judiciárias) para abordar a questão;

- ii) Fase da execução: Uma falta de critérios precisos para associar determinada decisão judicial à meta 4 do CNJ. Embora haja a orientação no sentido de que apenas as decisões terminativas (aquelas que têm capacidade de pôr fim ao processo) devem ser levadas em consideração, não há uma análise ou fiscalização para averiguar o seu teor; basta que estejam classificadas como terminativas. Dessa maneira, casos em que se estão, apenas, sendo analisadas questões incidentais – e que não dão ensejo ao término do processo –, ou havendo o reconhecimento da prescrição pelo decurso do prazo estabelecido para o seu trâmite, são encarados para fins de cumprimento da meta. Porém, nesses dois exemplos mencionados, não tem o menor cabimento falar em celeridade na prestação jurisdicional, muito menos em efetividade a ensejar resultados para além do processo. Na primeira situação, porque a ação ainda continua em trâmite, logo, é incapaz de produzir efeitos no tocante à questão principal nela discutida. Na segunda situação, em decorrência de que, na realidade, decisões desse teor simbolizam exatamente o que se busca evitar: a morosidade judicial. Além do mais, tem-se que a sua execução se dá de forma fragmentada, pois não há uma atuação conjunta de todas as instâncias e esferas do Poder Judiciário, cada qual se limita a julgar o processo de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo CNJ;
  
- iii) Fase da avaliação: O aspecto crítico aqui identificado refere-se à ausência de utilização de indicadores pautados numa perspectiva sistêmica, a fim de que haja uma análise que tenha como base a atuação das diversas instituições e esferas do Poder Judiciário em relação aos processos. Também, a uma falta de transparência e de acesso aos dados levados em consideração para aferir o seu cumprimento. Isso em virtude de os documentos oficialmente disponibilizados referirem-se, tão

somente, a relatórios estatísticos elaborados a partir dos indicadores de produtividade alcançados pelos tribunais.

A par de tais elementos, é possível o apontamento de algumas perspectivas a serem levadas em consideração a fim de contribuir com uma possível reestruturação da meta 4 do CNJ com vistas a lhe conferir efetividade.

#### **4.2 – Perspectivas a serem levadas em consideração para uma possível reestruturação da meta 4 do CNJ**

Os aspectos críticos existentes na estrutura de uma política pública (e judiciária) são capazes de indicar as fissuras presentes nos arranjos institucionais adotados. O que, num panorama mais amplo, referem-se a um modelo de gestão desprovido da capacidade de produzir um encadeamento de atos a gerar um regime de efeitos.

Nessa perspectiva, os achados apresentados ao longo do capítulo 2 apontam um modelo de gestão híbrido adotado pelo CNJ. Esse modelo, em que presentes características de uma gestão burocrática e gerencial, não vem mostrando capacidade para promover a celeridade processual, conforme apontado ao longo do capítulo 3. É dizer: as práticas perpetradas não ensejam a produção de um regime de efeitos a contribuir com o combate à corrupção.

Não bastasse isso, tem-se que nesse modelo de gestão híbrido não há a divulgação suficiente dos dados a possibilitar o exercício da fiscalização e do controle social sobre os atos exercidos no tocante à meta 4 do CNJ. Isso porque os únicos apontamentos revelados pelos canais oficiais de comunicação referem-se a relatórios estatísticos acerca dos indicadores de produtividade atingidos, mas desprovidos de qualquer explicação ou de indicação dos documentos e informações levados em consideração para tanto.

Considerando esses aspectos, nota-se a complexidade envolvendo uma possível reestruturação da meta 4 do CNJ. Dessa maneira, os parâmetros presentes no quadro de análise de política pública (RUIZ e BUCCI, 2019) podem colaborar na construção de uma metodologia para a avaliação da situação e auxiliar na tomada de decisões. Isso porque referido quadro busca sistematizar as diversas variáveis

atreladas a uma situação-problema envolvendo determinada política pública que esteja, ou não, em vias de estruturação.

Assim, utilizando os parâmetros sugeridos para a identificação das circunstâncias capazes de inviabilizar a reestruturação da meta 4 do CNJ com o objetivo de lhe conferir efetividade, tem-se os seguintes apontamentos, conforme indicado no quadro 9:

Quadro 9 - Quadro de problemas para a reestruturação da meta 4 do CNJ

<p>Situação-Problema</p>	<p>Efetividade da atuação do Poder Judiciário no tocante ao julgamento de processos referentes a cometimento de práticas corruptas.</p>
<p>Diagnóstico Situacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Em relação ao contexto político: Atitudes perpetradas por agentes do Poder Executivo que vêm enfraquecendo as instituições imbuídas de executar as políticas públicas de combate à corrupção. Também, atuação de agentes do Poder Legislativo que está “esvaziando” os comandos normativos ligados à temática, a exemplo da Lei n. 14.230/2021;</li> <li>- Em relação ao contexto jurídico: Proferimento de decisão judicial pelo STF que afasta a aplicação da sanção de suspensão dos direitos políticos em determinadas situações (ADI n. 6.678/DF). Além do mais, entendimento do TSE no sentido de que há necessidade de condenação conjunta</li> </ul>

	<p>por enriquecimento ilícito e dano ao erário a ensejar a declaração de inelegibilidade de candidato a concorrer em pleito eleitoral;</p> <p>- Em relação ao contexto institucional: a percepção pelos atores ligados ao Poder Judiciário de que as medidas, da maneira como executadas, estão sendo eficazes. Como exemplo disso, pode-se citar o prêmio “selo diamante de qualidade” que o STJ recebeu do CNJ. Na mesma linha, a homenagem que os ministros do STJ recebem da presidência do tribunal pelos números alcançados em relação às metas do CNJ.</p>
Solução Hipotética	Reestruturação da meta 4 do CNJ.
Contexto Normativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arts. 5, LXXVIII, e 37 da CF/1988;</li> <li>- Resolução CNJ n. 70/2009;</li> <li>- Resolução CNJ n. 76/2009;</li> <li>- Resolução CNJ n. 106/2010;</li> <li>- Resolução CNJ n. 135/2010.</li> </ul>
Processo Decisório	Processo administrativo com vistas a reestruturar os critérios levados em consideração para a formulação, execução e avaliação da meta 4 do CNJ.

<p>Etapa atual do Processo Decisório</p>	<p>Sem qualquer etapa em andamento. Necessidade de abertura da janela de oportunidades para propiciar a formação da agenda e consequente elaboração da política judiciária com vistas a reestruturar a meta 4 do CNJ.</p>
<p>Arena Institucional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quanto ao espaço para discussão: Atualmente, as reuniões prévias para os encontros nacionais do Poder Judiciário, as consultas públicas disponibilizadas pelo CNJ e esse próprio conselho;</li> <li>- Quanto à tomada da decisão: O CNJ e o encontro nacional do Poder Judiciário.</li> </ul>
<p>Protagonistas</p>	<p>Os interessados na reestruturação da meta 4 do CNJ, que pode ir desde representantes da sociedade civil, parcela do Poder Judiciário e de outras instituições a conselheiros do CNJ. Contudo, diante do recorte deste trabalho, não há elementos para indicá-los com precisão.</p>
<p>Antagonistas</p>	<p>Os que têm interesse em evitar a reestruturação da meta 4 do CNJ. Também neste ponto, tendo em vista o recorte desta pesquisa, não é possível indicá-los.</p>

Decisores	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quanto às fases de formulação e avaliação: atualmente, o CNJ;</li> <li>- Quanto à fase de execução: magistrados das diversas instâncias e esferas do Poder Judiciário, quando do julgamento de processos referentes a atos de corrupção.</li> </ul>
Recursos de Barganha	Em relação a este ponto, dado o recorte da pesquisa, não há elementos suficientes para apontar os recursos de barganha que possam vir a ser utilizados pelos protagonistas e antagonistas.

Fonte: Elaboração própria, tendo como base o Quadro de Problemas de Políticas Públicas (RUIZ e BUCCI, 2019)

As informações sistematizadas no quadro de problemas da meta 4 do CNJ indicam como forte característica uma pouquíssima abertura para que outras instituições governamentais e a sociedade civil participem dos ciclos de formação e avaliação dessa política judiciária. Ao contrário, nota-se haver uma forte concentração de tais atividades por parte das instituições do Poder Judiciário, sobretudo do CNJ.

Dessa maneira, tendo em vista que uma política pública (e judiciária) com pretensões democráticas necessita ter como uma de suas características principais a abertura de espaço a possibilitar a “deliberação cidadã sobre hipóteses contextuais, resultados empíricos e significados sociais das conclusões” (FISHER, 2016, p. 117), algumas perspectivas presentes no modelo de gestão societal e, conseqüentemente, nos arranjos institucionais complexos, podem contribuir para uma reflexão no tocante às possíveis práticas a serem adotadas para a formulação, a execução e a avaliação da meta 4 do CNJ.

O modelo societal tem como uma de suas características mais fortes a abertura das instituições para uma ampla participação da sociedade civil com vistas a um maior

controle social sobre as ações estatais e o processo decisório para a formulação e execução de políticas públicas (DE PAULA, 2005). Com isso, as medidas são adotadas a partir das demandas levadas pelos cidadãos, aspecto esse que contribui com a efetividade das políticas públicas implementadas (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Para tanto, têm sido desenvolvidos arranjos institucionais que assegurem a atuação coordenada de diversos agentes nas diversas fases de uma política pública; trata-se dos arranjos institucionais complexos (LOTTA e VAZ, 2015). Ainda, em relação aos arranjos institucionais adotados por outros modelos de gestão, três características de diferenciação marcam este arranjo: i) uma melhor coordenação entre os entes federativos envolvidos com a política pública; ii) a busca pela intersectorialidade, a fim de que as políticas públicas integrem diferentes setores; e iii) a inclusão de novos atores a fim de participarem nas diversas fases do ciclo da política pública, sobretudo na formulação e na avaliação, com o intuito de lhe garantir efetividade.

À vista dessas três características diferenciadoras dos arranjos institucionais complexos, bem como dos aspectos críticos identificados na estrutura da meta 4 do CNJ – o que inviabilizam a produção de um regime de efeitos afetos ao tema – , além do já mencionado em diversas passagens acerca da possibilidade de se traçar um paralelo entre as políticas públicas e as judiciárias, tem-se aqui uma perspectiva de abordagem para ser utilizada para uma reflexão sobre a questão, nos seguintes termos:

- i) No que toca à fase da formulação da meta 4 do CNJ: inclusão efetiva de novos atores, propiciando-lhes uma atuação para além de manifestações em consultas públicas disponibilizadas em endereços de sítios eletrônicos. Ao contrário, oportunizar e estimular que exponham suas visões, que apresentem suas demandas e que proponham possíveis soluções;
- ii) No que toca à fase da execução da meta 4 do CNJ: atuação coordenada das diversas instâncias e esferas do Poder Judiciário a fim de que os atos processuais praticados sejam abordados de maneira sistêmica. Isso com vistas a desconsiderar que o proferimento de uma decisão

classificada como terminativa, independentemente de seu teor e da sua real possibilidade de pôr fim ao processo, é o que basta para uma atuação efetiva de suas instituições; e

- iii) No que toca à fase da avaliação da meta 4 do CNJ: adoção de indicadores que sejam capazes de avaliar a potencialidade de as decisões judiciais proferidas encadearem um regime de efeitos a contribuir com o enfrentamento às práticas corruptas no Brasil.

Feitos esses breves apontamentos com base em algumas características presentes em arranjos institucionais complexos, pertinente esclarecer que o enfoque aqui tratado não tem como objetivo propor um novo modelo de gestão a ser adotado pelo CNJ – até porque o recorte desta pesquisa não enseja uma abordagem com tamanha amplitude – , tampouco determinar que outros critérios para a formulação, execução e avaliação da meta 4 do CNJ devem, obrigatoriamente, ser adotados.

Ao contrário, pretendeu-se, tão somente, propiciar uma reflexão com base em algumas perspectivas que podem contribuir com o aprimoramento dessa política judiciária. E, conseqüentemente, promover a concretização do princípio constitucional da eficiência para além de uma busca pela celeridade processual enquanto um fim em si mesma, mas sim com vistas a uma atuação que contribua com a promoção de um regime de efeitos relacionados ao fenômeno da corrupção.

### **4.3 – Considerações finais do capítulo**

Se, há alguns anos, a demanda no tocante ao Judiciário dizia respeito à morosidade processual, ao que parece, o desafio agora está em conciliar a busca desenfreada pela celeridade com a efetividade das decisões proferidas. Nessa medida, a indicação dos aspectos críticos presentes na meta 4 do CNJ enseja uma reflexão no tocante à contribuição deste Poder para o enfrentamento da corrupção, que, devido ao recorte desta pesquisa, limita-se ao CNJ e ao STJ.

Ainda nessa linha, e tendo em vista que as práticas processuais, de certa forma, oferecem-nos um laboratório único onde é possível desvelar a cultura política de um povo (GARAPON & PAPAPOULOS, 2008), o estudo referente à atuação das

instituições do Poder Judiciário para o cumprimento da meta 4 do CNJ aponta como são estruturados seus arranjos institucionais e, conseqüentemente, as premissas subjacentes que as organizam (FISHER, 2016). Ou seja, o modelo de gestão que as orientam, cada qual pautado em premissas sócio-políticas próprias.

Por outro lado, o conhecimento sobre os pontos críticos presentes numa determinada política judiciária – no caso, a meta 4 do CNJ – pode dar início à abertura da janela de oportunidades para a formação da agenda a ensejar sua (re)formulação. (Re)formulação essa que, também, se pautará em perspectivas adotadas por algum modelo de gestão entendido como o apropriado para o momento.

De qualquer forma, o relevante é jamais perder de vista o que se pretende com determinada política judiciária. Para tanto, faz-se necessária uma contínua reflexão em relação às suas contribuições para a geração de um regime de efeitos, o que, no caso específico, diz com o enfrentamento às práticas de corrupção e, conseqüentemente, com o fortalecimento de um regime democrático pautado na uniformidade de tratamento dada aos seus cidadãos.

## CONCLUSÃO

A identificação de como as instituições do Poder Judiciário – sobretudo o CNJ e o STJ – se organizam e atuam em relação aos processos judiciais em que abordado o cometimento de práticas de corrupção, e o quanto essa atuação é capaz de colaborar para a diminuição de tal fenômeno, foi o principal guia desta pesquisa. Tendo isso em vista, buscou-se refletir acerca dos critérios adotados para a formulação, execução e avaliação da política judiciária insculpida na meta 4 do CNJ.

Uma vez que a categoria da corrupção se refere a um fenômeno social complexo, de difícil compreensão e enfrentamento, o primeiro capítulo cuidou de identificar como as narrativas acerca do tema foram ganhando sentido ao longo do tempo, em que culminaram e qual a sua interrelação com o Poder Judiciário. A par disso, identificou-se que uma abordagem pautada em perspectiva eminentemente jurídica não daria conta de elucidar a multiplicidade dos fatores que o permeiam, tampouco contribuiria para um estudo e reflexão significativos no tocante às atividades desempenhadas pelas instituições judiciárias sobre a questão.

Considerando essa dimensão, o segundo capítulo pautou-se em avaliar quais os arranjos institucionais e modelos de gestão atualmente adotados pelo CNJ e pelo STJ, e de que modo influenciam nas atividades referentes ao julgamento das ações judiciais atreladas à meta 4 do CNJ. Nesse ponto, constatou-se a haver a existência de um modelo híbrido, com características do burocrático – criticado pela morosidade, ineficiência e falta de transparência – e do gerencial – reprovado, sobretudo, pela busca desenfreada por resultados, desprovidos esses de qualquer análise no tocante à efetividade.

Sobre isso, interessante pontuar que pesquisas de opinião da população brasileira em relação ao Poder Judiciário apontam que, em 1996, 70% não confiavam nas suas instituições. Entre os empresários, 89% as consideravam ruins ou péssimas em termos de agilidade (SADEK, 1996). Contudo, apesar da reforma do judiciário advinda com Emenda Constitucional n. 45/2004 e das diversas alterações promovidas em relação às suas práticas, justamente com vistas a trazer celeridade à prestação jurisdicional, pesquisa de opinião realizada em 2021 indica que: i) 83% entendem que o Judiciário atua de forma lenta ou muito lenta; ii) 70% consideram-no nada ou pouco honesto; e iii) 61% acreditam que seu desempenho é nada ou pouco efetivo (FGV, 2021).

À vista da falta de transparência em relação aos documentos levados em consideração para a mensuração do cumprimento da meta 4 do CNJ, e diante da necessidade de se realizar uma reflexão no tocante aos indicadores de desempenho adotados e resultados alcançados, o terceiro capítulo buscou analisar em que medida as práticas perpetradas dão conta de apontar o grau de efetividade envolvendo a questão. Nessa perspectiva, e em consonância à percepção da população brasileira sobre o Poder Judiciário apontada na pesquisa de opinião realizada no ano de 2021, os dados referentes aos julgamentos de processos judiciais pelo STJ durante os anos de 2016 a 2021, atrelados a essa meta, dão conta de indicar que os critérios estabelecidos por essa política judiciária não ensejam uma prestação jurisdicional de forma célere, tampouco que seu desempenho contribui para o enfrentamento às práticas de corrupção.

Ademais, importante pontuar a perplexidade advinda do exame dos resultados referentes aos atos discutidos nas ações penais levadas em consideração. Em sua maioria, as condutas que ensejaram a sua propositura dizem com os crimes de contrabando, descaminho e contra a administração da justiça. Ou seja, nesses casos, os réus não ocupam uma posição a lhes permitir o mau uso do poder a eles confiado a fim de obterem benefícios privados. Nessa ótica, apesar de essas condutas estarem englobadas no título do código penal que trata dos crimes contra a Administração Pública, fica o questionamento – neste momento, sem respostas – em relação ao motivo pelo qual tais atos estão englobados na categoria de corrupção, e qual a possível simbologia disso no tocante à estrutura do sistema de justiça brasileiro.

Por fim, considerando os resultados encontrados ao longo da pesquisa, o quarto capítulo teve como foco indicar os aspectos críticos identificados na estrutura da meta 4 do CNJ, além de apontar possíveis perspectivas a serem levadas em consideração para uma eventual reformulação. De qualquer forma, mostra-se de vital importância a adoção de indicadores capazes de promover uma avaliação com foco em critérios qualitativos em relação à execução dessa política judiciária, com vistas a identificar o quanto as práticas perpetradas colaboram com a geração de um regime de efeitos em relação ao combate à corrupção.

Além do mais, essa perspectiva de abordagem se mostra importante não só porque auxilia no diagnóstico de atuação do Poder Judiciário, mas também em virtude de contribuir para que outros atores, formuladores de políticas públicas referentes ao

tema, tenham a seu dispor mecanismos para avaliar o seu grau de efetividade e, acaso negativos os resultados, tenham condições de realizar os ajustes que se fizerem necessários.

Para encerrar, há de se pontuar que, longe de oferecer respostas acerca da complexidade envolvendo as políticas públicas – bem como as judiciárias – para o enfrentamento às práticas de corrupção no Brasil, este trabalho buscou trazer dados empíricos no tocante à atuação das instituições que compõem o Poder Judiciário, notadamente o CNJ e o STJ, a fim de oportunizar o início de uma reflexão acerca das práticas por elas perpetradas, e como tais condutas ganham sentido em relação à efetividade de suas atividades para além dos indicadores de desempenho pautados na produtividade. Também, teve como mote cooperar com futuras pesquisas acadêmicas – nas suas diversas perspectivas de abordagem – que tenham como objeto de estudo o Poder Judiciário brasileiro.

## REFERÊNCIAS

BANCO MUNCIAL. **Ética e corrupção no serviço público federal: a perspectiva dos servidores.** Disponível em: <<https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/129401636585714972/Ética-e-corrupção-no-servicio-público-federal-a-perspectiva-dos-servidores>>. Acesso em: 15 nov 2021.

BATAGLIA, Murilo Borsio. **Políticas públicas de enfrentamento à corrupção: a formação de agenda.** Revista de Direito Setorial e Regulatório, Brasília, v. 3, n. 2, outubro de 2017, p. 21-46.

BENJAMIN, Herman. **Entrevista concedida ao jornal “Folha de São Paulo”.** 29 de outubro de 2021. Disponível em: <[Nova lei de improbidade cria 'bônus-corrupção' e pode gerar caos na Justiça, diz ministro do STJ - 29/10/2021 - Poder - Folha \(uol.com.br\)](http://www.uol.com.br)>. Acesso em 02 nov 2021.

BOLSONARO, Jair. **Proposta de Plano de Governo.** Brasília, 2018. Disponível em: <[Projeto Fênix \(tse.jus.br\)](http://www.tse.jus.br)>. Acesso em: 01 ago 2021.

\_\_\_\_\_. **Discurso de posse presidencial.** Brasília, 01 de janeiro de 2019. Disponível em: <[Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Cerimônia de Posse no Congresso Nacional — Português \(Brasil\) \(www.gov.br\)](http://www.gov.br)>. Acesso em: 01 ago 2021.

BRASIL. **Código Penal Brasileiro.** Disponível em: <[DEL2848compilado \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 10 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Ato Institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965.** Disponível em: <[AIT-02-65 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 27 jul 2021.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em: <[Constituição \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 27 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.429/1992, de 02 de junho de 1992, com a redação dada pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021.** Disponível em:<[L8429 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil.** São Paulo, Editora 34, 1996, p. 269-294.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 21-38.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional**. Disponível em: <[Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional \(direitodoestado.com.br\)](http://direitodoestado.com.br)>. Acesso em: 05 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública**. 2004. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais-PPGCSO da Universidade Federal de São Carlos– UFSCar. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/1393/TeseACNC.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 26 nov. 2021.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Discurso de posse presidencial**. Brasília, 01 de janeiro de 1995. Disponível em: < [01-01-1995 - Discurso de posse no Congresso Nacional — Biblioteca \(presidencia.gov.br\)](http://biblioteca.presidencia.gov.br)> Acesso em: 31 jul. 2021.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. “**Fairness and Communication in Small Claims Courts**”. Ph.D dissertation, Harvard University. Ann Arbor: University Microfilms International (order #8923299), 1989.

\_\_\_\_\_. **Da Moralidade à Eticidade Via Questões de Legitimidade e Equidade**, in R. Cardoso de Oliveira & L.R. Cardoso de Oliveira *Ensaio Antropológico Sobre Moral e Ética*. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1996, p. 105-142.

\_\_\_\_\_. **Concepções de igualdade e cidadania**. Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar. São Carlos, Departamento e Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 2011, n. 1, p. 35-48.

\_\_\_\_\_. **Desvendando evidências simbólicas: compreensão e conteúdo emancipatório da antropologia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2018.

CARVAJAL MARTÍNEZ, J. E., HERNÁNDEZ DÍAZ, & RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, E. “**La corrupción y la corrupción judicial: aportes para el debate**”. *Prolegómenos*, 22(44), 2020, p. 67-82. Disponível em: <<https://doi.org/10.18359/prole.3667>>. Acesso em: 05 set. 2021.

CARVALHO, Cláudia Paiva. **PRESIDENCIALISMO E DEMOCRACIA NO BRASIL (1946-1956): sistema de governo, legalidade e crise política**. 2019, 251 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito. Brasília, 2019.

CHILCOTE, Ronald H. **Teorias de política comparativa - a busca de um paradigma reconsiderado**. Petrópolis-RJ: Vozes, 1998.

COLLOR, Fernando. **Discurso de posse presidencial**. Brasília, 15 de março de 1990. Disponível em: < [posse-collor.pdf \(presidencia.gov.br\)](#) >. Acesso em 31 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Processos de combate à corrupção movimentam o Judiciário**. 2011. Disponível em: < [Processos de combate à corrupção movimentam o Judiciário - Portal CNJ](#)>. Acesso em: 14 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **VI Encontro Nacional do Poder Judiciário**. Aracaju, 2012. Disponível em: < [563bbed4517d78ad3be4fc9a8e9d2858.pdf \(cnj.jus.br\)](#)>. Acesso em: 14 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Justiça condena 205 por corrupção, lavagem e improbidade em 2012**. 2013a. Disponível em: <[Justiça condena 205 por corrupção, lavagem e improbidade em 2012 - Portal CNJ](#)>. Acesso em: 14 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **VII Encontro Nacional do Poder Judiciário**. Belém, 2013b. Disponível em: < [Relatorio-encontronacionalJud.indd \(cnj.jus.br\)](#)>. Acesso em: 14 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **XII Encontro Nacional do Poder Judiciário**. Foz do Iguaçu, 2019. Disponível em: <[ce9ca9d30ba4805357d4793416ea5ee8.pdf \(cnj.jus.br\)](#)>. Acesso em: 14 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Glossário e Esclarecimentos – Superior Tribunal de Justiça**. 2021. Disponível em: <[Microsoft Word - Glossário Metas Nacionais do Poder Judiciário - 2021 STJ - Versão 4 \(cnj.jus.br\)](#)>. Acesso em 17 set. 2021.

COSTA, Alexandre; AMORIM, Leonardo. **Estatística descritiva: principais conceitos**. Dsd. Arcos, 2020. Disponível em: <[Estatística descritiva: principais conceitos \(arcos.org.br\)](#)>. Acesso em: 15 dez. 2021.

COSTA, Alexandre. **Coleta de dados judiciais**. Arcos, 2021. Disponível em: <[Coleta de dados judiciais \(arcos.org.br\)](#)>. Acesso em 15 dez. 2021.

COUTINHO, Diogo. **O direito nas políticas públicas**. In: Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria (orgs.) *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. São Paulo: Editora UNESP/Editora Fiocruz, 2013.

DA ROS, Luciano e TAYLOR, Matthew M. “**Opening the black box: Three decades of reforms to Brazil’s judicial system**”. Washington, DC: School of International Service American University 2017-3, August, 29, 2017.

DAVIS, Lance E.; NORTH, Douglas C. “**Institutional change and american economic growth**”. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

DE PAULA, Ana Paula Paes. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

DIAMOND, Jared. **Colapso**. 14ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2020.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro**. 5ª edição. São Paulo: Globo, 2012.

FARRANHA, Ana Cláudia. **Política e Direito: irmãos siameses vivendo separados?** In: Depoimentos. Revista do Curso de Direito das Faculdades de Vitória – FDV, vol. 3, nº 5, jul./dez., 2002, p 55-66.

\_\_\_\_\_. **DIREITO E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O que há de novidade? Uma experiência de ensino e uma metodologia para pesquisa**. v. 5 n. 2 (2018): Revista de Estudos Empíricos em Direito, 2018. Disponível em: <[Direito e análise de políticas públicas: o que há de novidade? Uma experiência de ensino e uma metodologia para pesquisa. | Revista de Estudos Empíricos em Direito \(reedrevista.org\)](http://reedrevista.org)>. Acesso em 05 jan. 2022.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 5ª edição. Curitiba: Editora Positivo, 2014.

FIANI, Ronaldo. **Arranjos institucionais e desenvolvimento: O papel da coordenação em estruturas híbridas**. In: GOMIDE, Alexandre Ávila; PIRES, Roberto Coelho Rocha. (Orgs.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de política pública*. Brasília: Ipea, 2014. c. 3, p. 57-81.

FILGUEIRAS, Fernando e AVRITZER, Leonardo. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. In: CARDOSO JR., José Celso e BERCOVICI, Gilberto (orgs). República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013, p. 209-240.

FISCHER, Frank. **Para além do empirismo: policy inquiry na perspectiva póspositivista**. Revista Nau Social. Vol. 7, No 12 (2016). Disponível em: <<http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/viewArticle/554>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

FRANÇA. **Lei n. 2019-222, de 23 de março de 2019**. Disponível em: <[LOI n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice \(1\) - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](http://www.legifrance.gouv.fr)>. Acesso em: 23 jan. 2022.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. **Introdução à ciência de dados**. Disponível em: <[FGV lança curso online gratuito de 'Introdução à Ciência de Dados' | Portal FGV](http://www.fgv.br)> Acesso em: 20 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. **Relatório Índice de confiança na justiça no Brasil 2021**. Disponível em: <[Layout 1 \(fgv.br\)](http://www.fgv.br)>. Acesso em: 05 jan. 2022.

GARAPON, Antoine & Ioannis PAPAPOULOS. **Julgar nos Estados Unidos e na França**. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2008.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. 1ª edição - 13ª reimpressão. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

GOMIDE, Alexandre de Avila. e PIRES, Roberto. **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: < [Biblioteca Digital do BNDES: Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas](http://www.bndes.gov.br)>. Acesso em: 03 nov. 2021.

GONG, Ting. **“Dependent Judiciary and Unaccountable Judges: Judicial Corruption in Contemporary China”**. Hong Kong: The China Review, vol. 4, no. 2, p. 33-54, 2004.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26ª edição. Rio de Janeiro: José Olympio Ed, 1994.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas—uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IGREJA, Rebecca Lemos. **O direito como objeto de estudo empírico**. In: Machado, Maíra R. Pesquisar empiricamente o Direito. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 11-38. Disponível em: <[MACHADO-Maíra-org.-Pesquisar-empiricamente-o-direito.pdf \(reedpesquisa.org\)](http://MACHADO-Maíra-org.-Pesquisar-empiricamente-o-direito.pdf (reedpesquisa.org))>. Acesso em: 15 dez. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA - IBOPE. **Corrupção é principal tema para 62% dos brasileiros**. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2017/12/31/corruptao-e-principal-tema-para-62-dos-brasileiros-traz-pesquisa.ghtml>>. Acesso em: 10 jul 2021.

KANT DE LIMA, Roberto. **Prevenção e Responsabilidade ou Punição e Culpa? Uma discussão sobre Alguns Reflexos da Ambiguidade de nossos Modelos de Controle Social e Produção da Verdade na Burocracia Oficial Brasileira**, in: KANT DE LIMA, Roberto. e MISSE, Michel (coord.). Ensaio de Antropologia e de Direito: Acesso à Justiça e Processos Institucionais de Administração de Conflitos e Produção da Verdade Jurídica em uma Perspectiva Comparada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 261- 289.

KINGDON, John W.; THURBER, James A. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown, 1984.

LOPES DE OLIVEIRA, José. **Entrevista concedida ao jornal “O Estado de São Paulo”**. Belém, 24 de abril de 1979. Disponível em: <[O Estado de S. Paulo - Acervo Estadão \(estadao.com.br\)](http://O Estado de S. Paulo - Acervo Estadão (estadao.com.br))>. Acesso em: 27 jul 2021.

LOTTA, Gabriela Spanghero., e VAZ, José Carlos. **Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil**. Revista do Serviço Público, 66 (2), 2015, p. 171-194. Disponível em: <[Vista do Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil \(enap.gov.br\)](http://Vista do Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil (enap.gov.br))> Acesso em: 22 dez. 2021.

\_\_\_\_\_ e FAVARETO, Arilson. **Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil**. Revista de Sociologia e Política, v, 24, n. 57, mar. 2016, p. 49-65. Disponível em: <[04.vp \(scielo.br\)](http://04.vp (scielo.br))>. Acesso em: 22 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. NUNES, Ana Carolina., CAVALCANTI, Sérgio, FERREIRA, Daniela Damiatri e BONAT, Juliana. **Por uma agenda brasileira de estudos sobre**

**implementação de políticas públicas.** Revista Do Serviço Público, 69(4), 2018, p. 779 - 810. Disponível em: <<https://doi.org/10.21874/rsp.v69i4.2917>>. Acesso em: 22 dez 2021.

LULA, Luiz Inácio. **Discurso de posse presidencial.** Brasília, 01 de janeiro de 2003. Disponível em: <[MODELO PARA TRANSCRIÇÕES DO PRESIDENTE \(presidencia.gov.br\)](http://MODELO_PARA_TRANSCRIÇÕES_DO_PRESIDENTE(presidencia.gov.br))>. Acesso em: 01 ago 2021.

\_\_\_\_\_. **Carta ao Povo Brasileiro. 02, de junho de 2018.** Disponível em: <[Há 16 anos, Lula lançava a “Carta ao Povo Brasileiro” | Partido dos Trabalhadores \(pt.org.br\)](http://Há_16_anos_Lula_lançava_a_“Carta_ao_Povo_Brasileiro”_|_Partido_dos_Trabalhadores(pt.org.br))>. Acesso em 01 ago 2021.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público.** São Paulo: Atlas, 2010.

\_\_\_\_\_. **Manual de gestão pública contemporânea.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MORAES, Daniela Marques de. **A importância do olhar do outro para a democratização do acesso à justiça.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **“Building Public Integrity as Governance Norm”.** In: Seminário Internacional de Enfrentamento à Corrupção, 2021. Disponível em: <[Corruption and democracy \(enfrentamento.com.br\)](http://Corruption_and_democracy(enfrentamento.com.br))> Acesso em: 27 abr. 2021.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.** 5ª edição. Rio de Janeiro: Garamond, 2017.

PEREIRA, José Matias. **Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil.** Caderno de Pesquisas em Administração, São Paulo, v. 12, n. 2, abril/junho 2005, p. 1-17.

PILA, Raul. **Declaração concedida ao jornal “O Estado de São Paulo”.** Brasília, 18 de agosto de 1965. Disponível em: <[O Estado de S. Paulo - Acervo Estadão \(estadao.com.br\)](http://O_Estado_de_S._Paulo_-_Acervo_Estadão(estadao.com.br))>. Acesso em: 27 jul 2021.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. **O Círculo Vicioso da Corrupção no Brasil: Limites Estruturais e Perspectivas de Rompimento.** Revista do Serviço Público, v. 69, n. Espec., 2018, p. 181-209.

PINTO, Célia Regina Jardim. **A TRAJETÓRIA DISCURSIVA DAS MANIFESTAÇÕES DE RUA NO BRASIL (2013-2015)**. São Paulo: Lua Nova, 2017, p. 119-153. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/yy7GFGFWK8tkCfLHM8TrFNM/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 30 jan 2022.

PODER JUDICIÁRIO. **Carta do Judiciário**. Brasília, 2008. Disponível em: <[CARTA DO JUDICIÁRIO versão final \(cnj.jus.br\)](#)>. Acesso em: 25 ago. 2021.

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. **QUADRO DE PROBLEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA FERRAMENTA PARA ANÁLISE JURÍDICO-INSTITUCIONAL**. Disponível em: <[QUADRO DE PROBLEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA FERRAMENTA PARA ANÁLISE JURÍDICO-INSTITUCIONAL | Ruiz | REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS](#)>. Acesso em: 15 dez. 2021.

SADEK, Maria Tereza. **O Judiciário em questão**. SÃO PAULO EM PERSPECTIVA, 10(4) 1996, p. 53-59. Disponível em: <[Sem título-5 \(seade.gov.br\)](#)>. Acesso em: 05 de jan. 2022.

\_\_\_\_\_. **Poder Judiciário: perspectivas de reforma**. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, Vol. X, nº 1, Maio, 2004, p. 01-62. Disponível em: <[Microsoft Word - v10n1a01.doc \(scielo.br\)](#)>. Acesso em: 05 de jan. 2022.

\_\_\_\_\_. **Combate à corrupção: novos tempos**. Revista da CGU, Brasília, vol II, 2019, p. 1.276-1.283.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Rio de Janeiro 43(2):347-69, MAR./ABR. 2009, p. 347-369. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/ptr6WM63xtBVpfvK9SxJ4DM/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em: 22 dez. 2021.

SENADO FEDERAL. **Relatório Final da CPI da Pandemia**. Brasília, 26 de outubro de 2021. Disponível em: <[Relatório da CPI da Pandemia - Atividade Legislativa - Senado Federal](#)>. Acesso em: 30 out 2021.

SIMON, Jan-Michael. **O enfrentamento da corrupção judicial na América Latina: uma agenda abrangente e de longo prazo**. Disponível em: <[content \(mpg.de\)](#)> Acesso em: 15 ago. 2021.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <[a03n16.pdf \(scielo.br\)?](#)> Acesso em: 25 jul. 2021.

SOUZA, F. J. B., MIDLEJ E SILVA, S. de A., e GOMES, A. de O. **Corrupção no Setor Público: Agenda de Pesquisa e Principais Debates a Partir da Literatura Internacional**. *Administração Pública E Gestão Social*, 11(3), 2019, p. 1-18. Disponível em: <<https://doi.org/10.21118/apgs.v11i3.5640>> Acesso em: 25 jul. 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – STJ. **Plano Estratégico 2021-2026**. Brasília, 2021. Disponível em: <[planoEstrategico\\_2021\\_2026.pdf \(stj.jus.br\)](#)>. Acesso em: 25 set. 2021.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **“What is corruption?”**. Disponível em: <[What is corruption? - Transparency.org](#)>. Acesso em: 19 jul 2021.

\_\_\_\_\_. **Barômetro global da corrupção**. Disponível em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/54:bcg---barometro-global-da-corrupcao-2019?stream=1>>. Acesso em: 19 jul 2021.

\_\_\_\_\_. **Índice de percepção da corrupção 2020**. Disponível em: <[Retrospectiva Brasil 2020 | Transparência Internacional - Brasil \(transparenciainternacional.org.br\)](#)>. Acesso em: 19 jul 2021.

TEIXEIRA MENDES, Regina Lúcia. **Do Princípio do Livre Convencimento Motivado: Legislação doutrina e interpretação de juízes brasileiros**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2012.

VIEIRA, Moisés Lazzaretti. **A corrupção no judiciário e o caso dos magistrados aposentados pelo Conselho Nacional de Justiça (2008-2017)**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRS. Porto Alegre, 2019.

WEBER, Rosa. **Decisão monocrática proferida na ADPF n. 854/DF**. Brasília, 05 de novembro de 2021. Disponível em: <[ADPF854Liminar.pdf \(stf.jus.br\)](#)>. Acesso em: 07 nov 2021.

WHEELAN, Charles. **Estatística: O que é, para que serve, como funciona**. São Paulo: Zahar, 2017.

YEUNG, Luciana. **Jurimetria ou Análise Quantitativa de Decisões Judiciais**. In: Machado, Máira R. [Pesquisar empiricamente o Direito](#). São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. P. 249-275. Disponível em: <[MACHADO-Máira-org.-Pesquisar-empiricamente-o-direito.pdf \(reedpesquisa.org\)](#)>. Acesso em: 15 dez. 2021.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo. Tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 7ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.