XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

EDITH MARIA BARBOSA RAMOS

GIOVANNI BONATO

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

P769

Política judiciária, gestão e administração da justiça [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edith Maria Barbosa Ramos, Giovanni Bonato – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN:978-85-5505-547-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1.Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Sociedade. 3. Gestão. 4. Administração. XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (27. : 2017 : Maranhão, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

Universidade Federal do Maranhão - UFMA
São Luís – Maranhão - Brasil
www.portais.ufma.br/PortalUfma/index.jsf

XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

Apresentação

O Grupo de Trabalho (GT) Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça I evidenciou mais uma vez a importância que essa ampla temática tem merecido nos fóruns de pesquisa e pós-graduação em Direito, assim como no CONPEDI, caracterizada pela presença de onze autores dos treze artigos aprovados para o mesmo.

A expressividade dessa participação e o nível elevado das pesquisas que tais comunicações revelaram, caracteriza o papel exercido pelo CONPEDI na disseminação e valorização da pesquisa jurídica no Brasil.

No caso da Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça I, essas investigações expressam as transformações e interações ocorridas nas últimas décadas, fruto da globalização e do intenso avanço da tecnologia e do Processo eletrônico no âmbito da administração do sistema judiciário. Para visualização dos trabalhos apresentados passa-se a um breve resumo dos substratos que demarcaram o frutífero debate.

O artigo do Ramonilson Alves Gomes, intitulado “A gesto da Instituição Judiciária como meio à eficiência processual: análise da gestão de pessoas no PJSE e no PJPB” analisou o funcionamento do sistema Instituição Judiciária é marca fundamental do Estado de Direito e que o problema da morosidade processual é fato comprovado. Em seu texto objetivou, ainda, refletir sobre a eficiência da gestão de pessoas no sistema judicial. Procurou, por fim, entender as razões de o Tribunal de Justiça de Sergipe apresentar média de sentença/juiz/ano, em 2013, de 1922; enquanto o da Paraíba, também em 2013, ter média de 784. Por sua vez, o texto de Adriana Almeida Lima e Denison Melo de Aguiar, intitulado “A importância da individualização da execução no processo coletivo e individual” desenvolveu um estudo descritivo sobre a importância da individualização da execução no processo coletivo individual, na sua elaboração utilizou método de pesquisa bibliográfico, em especial, doutrinária, legislativa e jurisprudencial.

O artigo “Cartório criminal e morosidade” de autoria de Joselia Da Silveira Nogueira analisou o funcionamento de um cartório criminal da Comarca de Araranguá, Santa Catarina. Destacando a falta de atenção que é dada para os procedimentos judiciais que ocorrem atrás do balcão de atendimento e que tornam o Judiciário ineficaz e ineficiente. Foram abordados os pontos que comprometem o tempo de tramitação de um processo, para, a seguir identificar

mudanças aplicadas com base no planejamento estratégico, capazes de garantir aos cidadãos um melhor acesso ao Judiciário. A observação participativa foi a metodologia utilizada, aliada ao método indutivo de abordagem. De outra banda, o artigo "Contribuições da visão sistêmica de Maturana e Varela para o e-judiciário" de Patricia Eliane da Rosa Sardeto analisou o sistema judicial sob a perspectiva sistêmica de Maturana e Varela. Para tanto, retratou as necessidades do Judiciário contemporâneo diante da sociedade mundial e apresentou a teoria da biologia da cognição e seus conceitos operacionais centrais. Em seguida, identificou no Judiciário a presença destes conceitos operacionais, a fim de demonstrar ser possível um olhar inovador para tratar das mudanças no sistema judicial. Buscou, ainda, olhar o Judiciário a partir de um novo referencial e compreendê-lo como estruturalmente determinado, de forma a possibilitar ações desencadeadoras de mudanças estruturais.

No texto "Cotas para negros nos concursos públicos do Poder Judiciário de Santa Catarina: subsídios para implementação e compatibilidade com o recrutamento de pessoas por competências" de Guilherme Peres Fiuza Lima, pudemos observar que o autor realizou um estudo com o escopo de apresentar subsídios para implementação de cotas para negros nos concursos públicos do judiciário de Santa Catarina e verificar a compatibilidade das cotas com a gestão de pessoas por competências. A metodologia utilizada, pelo autor, adotou abordagem qualitativa-quantitativa. Os resultados tentaram demonstrar que cotas para negros nos concursos públicos são compatíveis e complementares ao recrutamento por competências. Concluiu que há desproporção de negros no Tribunal de Justiça, ressaltando a necessidade de esclarecimento quanto a autodeclaração como meio adequado para aferir a cor do candidato, e que é necessária previsão legal e regulamentar para se instituir comissão de verificação sobre a cor autodeclarada. Numa outra perspectiva, o artigo "Da litigância no Brasil – o estado da arte da (in) justiça" de Sergio Pereira Braga e Leandro André Francisco Lima trouxe uma discussão sobre os pressupostos subjacentes à denominada crise do Poder Judiciário no Brasil reavaliando a temática da litigância e tendo em vista, especialmente, dois fatores: a instituição do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) há mais de dez anos e a entrada em vigor do Novo Código de Processo Civil (NCPC).

Na continuidade das temáticas sobre a política judiciária, gestão e administração da Justiça o artigo "Judicialização da saúde e Conselho Nacional de Justiça: uma análise da política pública para o aprimoramento da prestação jurisdicional nas demandas em saúde" de Isadora Moraes Diniz desenvolveu uma análise sobre a atuação do Conselho Nacional de Justiça diante da complexa problemática da judicialização da saúde. O trabalho foi desenvolvido a partir da sistematização da política pública judiciária para melhoria da prestação jurisdicional em saúde. A autora utilizou o método descritivo exploratório com revisão bibliográfica e

documental, realçando a apropriação de conceitos, como: judicialização da saúde, política pública judiciária e direito à saúde. Buscou, ainda, analisar a constituição da função política e instrumental do CNJ com a criação e instituição de órgão locais de condução de normativas e ações concretas na seara da judicialização da política. Por sua vez, o artigo "Morosidade como fator de corrupção" de Natalya Nascimento Marques analisou a estrutura organizacional do Estado brasileiro, com intuito de entender o sistema judiciário nos dias atuais. O foco foi a morosidade na tramitação dos processos, observando como tal situação reflete na sociedade, bem como se correlaciona a demora à corrupção de modo geral. De outra parte o artigo "Necessidade de uma política pública efetiva e contínua jurisdicional para combater o demandismo judicial" de Fernanda Claudia Araujo Da Silva abordou o Judiciário como gestor no desempenho da função jurisdicional estando obrigado a estabelecer políticas de gerenciamento à efetividade e celeridade processuais. Destacou que o Poder Judiciário passa a exercer atividade executiva típica e identifica falhas de gestão como incompetências, resistência à tecnologia, resistência ao planejamento, à propositura de metas a serem alcançadas dentro do Judiciário. Dificuldades enfrentadas e direcionamentos de políticas para sanar dificuldades na jurisdição, preparando-o para uma melhor atuação jurisdicional numa perspectiva gerencial. Ressaltou que essa gestão modifica o Judiciário através de políticas públicas efetivas e de gestão à eficiência e que necessitam ser contínuas através do crescimento estrutural de construção e reformas.

Por sua vez, o artigo "O exercício da função instrumental pelo Poder Judiciário nos estados liberal e social: breves anotações" de autoria de Wermeson Pinheiro Barbosa e Edith Maria Barbosa Ramos objetivou reconstruir, a partir do Estado Moderno, o processo difuso de atribuição de funções ao Poder Judiciário, a fim de demonstrar que o referido Poder, ao longo dos anos, sofreu uma reconfiguração no conjunto de suas funções institucionais cujo resultado culminou no fortalecimento de sua função política, representada pelo controle de constitucionalidade e pelo autogoverno, assim como demarcou a crise de sua função instrumental. E, por fim, o artigo intitulado "Sistema de precedentes judiciais na ordem jurídica brasileira: análise do instituto como mecanismo de gestão e administração da justiça e das reformas empreendidas à sua introdução" de Giovanni Bonato e Aileen Raphysa Sauaia Falcão se propôs analisar o sistema de precedentes judiciais no Direito Brasileiro, centrando-se na relevância da vinculação das decisões dos tribunais e da jurisprudência, notadamente para a gestão e administração da justiça, haja vista a democratização da justiça auferida com o instituto, bem como a proeminência da legitimidade e transparência do Poder Judiciário. Para tanto, tornou-se imprescindível, para os autores, traçar um panorama geral sobre os sistemas jurídicos do commom law e civil law, verificando, principalmente, a proeminência das decisões vinculantes e, adentrando no cenário brasileiro para constatar as manifestações dos precedentes no ordenamento jurídico, inclusive com o novel Código de Processo Civil.

Diante das temáticas dos artigos apresentados, consideramos oportuno afirmar que a variada e rica gama de textos neste Grupo de Trabalho sintetiza, com a devida profundidade, a essência dos debates acontecidos neste XXVI Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em São Luís do Maranhão.

Prof. Dr. Giovanni Bonato - UFMA

Profa. Dra. Edith Maria Barbosa Ramos - UFMA

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

MOROSIDADE COMO FATOR DE CORRUPÇÃO

SLOWNESS AS A FACTOR OF CORRUPTION

Natalya Nascimento Marques

Resumo

O trabalho trata de uma breve análise sobre a estrutura organizacional do Estado brasileiro, com intuito de entender o sistema judiciário nos dias atuais. O foco é a morosidade na tramitação dos processos, observando como tal situação reflete na sociedade, bem como se correlaciona a demora à corrupção de modo geral.

Palavras-chave: Administração, Judiciário, Morosidade, Corrupção, Processo, Sociedade

Abstract/Resumen/Résumé

The article addresses a brief analysis of the organizational structure of the Brazilian State, in order to understand the judicial system in the current days. The focus is on delays in case processing, noting how this situation is reflected in society, in addition to correlating backwardness with corruption in general.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Management, Judiciary, Slowness, Corruption, Process, Society

1. INTRODUÇÃO

A corrupção vem sendo combatida em todo o mundo, tendo em vista que é uma conduta inerente ao ser humano. Um dos fatores que vem sendo estudado e debatido nos últimos anos é a morosidade dos processos e a sua tramitação, notando-se que tal fator cria um estado impune, proliferando uma aceitação da conduta corruptiva. A partir do momento em que se torna aceitável, torna-se um padrão social, ou socialmente tolerado.

Entretanto, é necessário analisar o ambiente em que ocorre os atos e as condutas de corrupção. Desse modo, ao analisar brevemente a formação da Administração Pública, observa-se que durante muito tempo a máquina pública era meramente burocrática e havia um movimento de reforma nesse sentido, visando a eficiência e qualidade dos serviços. Este movimento de reforma tem seu marco na ditadura militar com o Decreto n.200/1967 que introduziu o assunto na legislação brasileira, o qual foi consolidado com a Constituição de 1988.

Olhar para estrutura administrativa, em especial para o Poder Judiciário, ajuda a compreender de forma interna esse fenômeno de deteriorização da sociedade, tendo em vista que este recebe as mudanças da referida sociedade, e o ao detectar os problemas que ajudam a proliferação dessa situação, pode-se buscar soluções.

Vez que a corrupção é fenômeno construído por vários fatores, levando em consideração seu caráter mulltifacetado e obscuro, buscou-se aqui compreender uma questão marcante do Judiciário brasileiro, a demora e como e de que maneira ela fomenta a conduta corruptiva.

Além do mais, tentou-se compreender o que seria uma razoável duração do processo, de que forma se pode chegar a um ideal ou tentativa máxima de implementação dessa garantia. Vale lembrar que existem duas partes a serem observadas, do poder público e da sociedade, compreendendo, de acordo com dados, como os resultados do Judiciário brasileiro afetam a sociedade.

A questão do andamento processual, bem como o cumprimento das decisões geram vários tipos de sentimentos, dentre os mais comuns, o sentimento de justo ou contrário. Pode-se afirmar que a injustiça multiplicada conduz a um estado de impunidade e sob esse estado, a corrupção passa a ser comum e tolerada, a sociedade absorve a corrupção ao seu cotidiano.

Assim, nesse desiderato, por meio do método dedutivo, será abordado um relato da estrutura administrativa do Estado, através de pesquisa doutrinária, bem como o que se pretende constatar por meio de decisões dos tribunais e pesquisas divulgadas.

Consequentemente, focar-se-á no judiciário, bem como na questão de tempo processual, desenvolvendo o entendimento como a demora da prestação jurisdicional se relaciona com a corrupção.

2. BREVE RELATO SOBRE ADMINISTRAÇÃO: BUROCRÁTICA E GERENCIAL

A forma de atuação da administração pública tem sofrido alterações a cada mudança de necessidade social, bem como a forma de interação dos agentes envolvidos. A formação de um Estado nacional e burocrático surgiu na Europa, em contraponto ao feudalismo e poderes regionais, tendo a burocracia moderna surgido no século XIX. (BRESSER, 2005, p. 29).

A ordem atual é superar o paradigma da gestão burocrática por uma administração gerencial, em que se busca a eficiência, relacionada à aplicação do Direito. A ideia de corrupção tem sido relacionada à uma gestão burocrática e sincrética e a superação desse modelo é almejado como solução, com consequente eficiência, eficácia e efetividade da Administração Pública.

A Administração Pública pode ser definida, dentre outros, sob dois enfoques, o formal e o material. No sentido formal, esta é um conjunto de órgãos que almejam alcançar os fins do Governo; no sentido material, trata das funções, voltada para a operacionalidade, desempenho técnico, legal, perene e sistemático. De modo geral, a Administração Pública é todo o aparelhamento do Estado, que tem como objetivo alcançar a satisfação das necessidades coletivas. (MEIRELLES, 2011, p. 65).

Anteriormente, a atividade estatal era ligada a grupos tradicionais com caráter patrimonialista e, consequentemente, não havia distinção entre coisa pública e privada. Tal caráter é consequência do país recém independente, com marcas profundas de colônia. Bem definido por Raymondo Faoro:

> As duas realidades, absolutismo e funcionalismo, estão em germe no Estado patrimonial de estamento, sem com elas se identificar. Reduzido o estamento a uma comunidade de dependentes do tesouro da Coroa, haverá a sua degradação à burocracia – embora uma burocracia de caráter aristocrático, com uma ética e um estilo de vida particularizados, impregnado do espírito pré-capitalista. (FAORO, 2009, p. 62).

Leciona Luiz Carlos Bresser que uma das características que descendem dessa realidade é o método nepotista de preenchimento de cargos e as formas de clientelismo de trabalho. O Estado burocrático foi criado para diminuir as arbitrariedades decorrentes da discricionariedade absoluta, visando combater a corrupção e o nepotismo. A imposição de

uma hierarquia traria maior segurança jurídica devido aos processos e procedimentos serem formais, marca da administração burocrática. (BRESSER, 1996, p. 8-9).

Além disso, duas instituições surgiram na tentativa de abstrair a homogeneidade das esferas públicas e privadas: a democracia e a Administração burocrática. Vale ressaltar a análise de Max Weber sobre essa burocratização, sendo definida como um modo de dominação racional-legal. Afirma o autor que os grupos que se organizam de forma lógica e racional, utilizando-se da organização burocrática, sendo esta sistemática, dominam a sociedade ou o grupo em que está inserido:

> Toda a história do desenvolvimento do Estado moderno, particularmente identificando-se com a da moderna burocracia e da empresa burocrática, da mesma forma que toda a evolução do grande capitalismo moderno se identifica com a burocratização crescente das empresas econômicas. As formas de dominação burocrática estão em ascensão em todas as partes. (WEBER, 2009, p. 130).

Para Weber, organizacionalmente falando, a burocracia teria superioridade técnica, e sua melhor aplicabilidade provém dessa estruturação e articulação, podendo ser utilizada para fins autocráticos. Ainda, aponta que o problema central da burocracia é a política. Ressalta-se que a burocratização da administração ocorre paralelamente à democracia, assim, há um nivelamento entre os que são governados e o determinado grupo dominante. (MARTINS FALCÃO apud BRESSER PEREIRA e PRESTES MOTA, 1997, p. 51).

Ao separar a administração da política, tornando-a "insensível", haveria maior controle e proteção, impedindo usurpação e deturpação de valores. Eduardo Bittar aprofunda o ensino de Weber:

> Se há vários tipos de dominação legítima (tradicional, para a qual a obediência decorre da tradição; carismática, para a qual a obediência decorre da virtude ou do dom dos dominantes; e, legal, para a qual a obediência se funda numa ordem normativa e de competências previamente definidas), juntamente com o Estado moderno se afirma a dominação legal-racional como modelo fundante das relações estruturais do corporativismo jurídico-burocrático. (BITTAR, 2009, p. 59).

Pelo contraste entre sociedade e Estado, surge gradativamente a necessidade de integração da política e administração – ignorado por Weber, bem como uma flexibilização, como foco de atender as demandas sociais. Todavia, o problema vai além de estrutura organizacional.

A aplicação do modelo administrativo burocrático de Weber foi combatida, haja vista a insuficiência de atender as necessidades da sociedade, admitindo-se a interpretação distorcida do conceito, como preleciona Humberto Falcão. Há uma leitura equivocada do estilo weberiano – tanto a crítica, como tentativa de aplicação pura, pois a organização burocrática estruturada por ele, independe de fatores externos, em especial a separação da política. Lembrando que os fatores externos não foram solucionados ou contemplados nesta

estrutura, afirma:

> Em resumo, a partir do significado de burocracia em Weber, uma burocracia weberiana teria como atributo principal e necessário o caráter dicotomizante entre política e administração, entre racionalidade instrumental e racionalidade política — independentemente de sua morfologia organizacional. (MARTINS FALCÃO, 1997 p. 52).

Cumpre ressaltar a importância do positivismo como base da burocracia, sendo aquele uma forma de limitar a Administração Pública (BITTAR, 2009, p.59). Tal modo também impôs, por exemplo, a criação de uma classe de servidores públicos estáveis (CHIAVENATO, 2008, p. 106). Entretanto, mesmo havendo um ideal de segurança nas relações, surgia uma administração custosa e pouco eficiente, tendo em vista a crescente intervenção estatal na sociedade. Ou seja, quanto mais crescia o papel do Estado provedor, maior demanda haveria contra o Estado, assim, com esta expansão estatal, especialmente sob a bandeira do Bem-Estar Social, ocorre uma falência da gestão burocrática, pela falta de flexibilidade e, principalmente pela falta de desenvolvimento e endividamento público. (ABRUCIO, 1997, p. 6).

A modernização da administração pública brasileira se deu primeiramente com a tentativa de adequação ao modelo burocrático, no intuito de superar o patrimonialismo vigente. Contudo, decisões políticas contraditórias impossibilitaram uma implementação real. Aduz Humberto Falcão:

> Ora tentou-se consolidar uma burocracia, racionalizando-se funcionalmente a administração, à revelia da Política e à custa da democracia, ora tentou-se descaracterizar o caráter funcional da burocracia pública pretensamente até em nome da democracia; ora obstaculizada, ora estimulada pelos agentes do Estado e da política nacional. (MARTINS FALCÃO, 1997, p. 53).

Na ditadura militar, houve tentativa de inovar a máquina pública, expresso no Decreto nº. 200/1967, que dispõe sobre a reforma administrativa, elegendo os princípios que a norteariam, conforme dispõe o artigo 6º, entre eles, planejamento e descentralização, nos incisos I e III, respectivamente. Ainda não se falava em modelo gerencial, o intuito era dar aplicabilidade à burocracia, tendo em vista a manutenção do regime autoritário, havendo nesse ponto, uma conformidade social.

O movimento político pós ditadura demonstrou a busca por essa gerência estatal. O movimento político democrático corrobora com tal visão, juntamente com a inspiração em diversos países que buscavam solucionar seus problemas estruturais com esse novo modelo administrativo, como Estados Unidos da América e Inglaterra.

Ensina Fernando Luiz Abrucio que a administração pública gerencial emergiu nesses países após governos conservadores, Margareth Thatcher (1979), na Inglaterra, e Ronald

Reagan (1980), nos Estados Unidos. Na Inglaterra, o serviço público foi imediatamente flexibilizado e onde a implantação foi bem-sucedida. Nos dois países, as medidas urgentes eram os cortes de gastos com pessoal e aumentar a eficiência, superando o modelo procedimental – burocrático. (ABRUCIO, 1997, p. 12).

A consolidação de um Estado provedor ocorre na promulgação da Constituição Federal de 1988, em que várias garantias sociais são reconhecidas e fazem parte do programa ideal de país, dentre elas, acesso à justiça. A Administração tem seus princípios delineados no artigo 37 da Carta Magna de 1988 e a mudança de paradigma na forma de administração torna-se expressa nesse artigo, inclusive quando a Emenda Constitucional 19/99 acrescentou o termo eficiência, sendo este o movimento iniciado desde a segunda metade do século passado, vez que a administração necessitava ser gerencial. Isto é, orientando-se pelos resultados, numa tentativa de aproximação entre Estado e cidadão. Afirma Bresser:

> Algumas características básicas definem a administração pública gerencial. É orientada para o cidadão e para obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos. (BRESSER, 1996, p. 28).

Desse modo, a eficiência no Direito Administrativo é ligada à qualidade do serviço, para além dos resultados. Estes, devem ser bons e justos, sendo o novo paradigma administrativo. Dever-se-á respeitar os procedimentos formais, todavia, pretendendo alcançar os resultados expressos na Carta Constitucional de 1988. (OLIVEIRA, 2011, p. 108-9).

Ainda, quanto à eficiência, orienta Di Pietro "em relação ao modo de atuação do agente público" e em relação ao "modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública", ambos contam com o objetivo de alcançar o melhor resultado possível, avaliando custos, tempo, modo e qualidade. (DI PIETRO, 2006. p. 98).

3. JUDICIÁRIO E DURAÇÃO PROCESSUAL

O país desenvolveu-se (ou sobreviveu) sem plano político, administrativo ou jurídico bem delineados, havendo inaplicabilidade da Constituição, sendo a tentativa de implementação do Estado Social de 1988 um fracasso (VELLOSO, 1994, p.88). Tal afirmação se faz pela formação da estrutura política desse período, em que manteve o caráter oligárquico, embora reestruturado, havendo pouco traço de mudança administrativa efetiva.

Após quase 30 anos de Constituição, o movimento mundial por transparência das relações Estado-cidadão (STIGLITZ, 1999, online), além de uma abordagem horizontal de

governança, saindo de uma visão de gerencialismo puro, trouxe uma ideia consolidada de Administração gerencial, focando em atender a demanda dos clientes, nesse caso, os cidadãos. Aduz Abrucio:

> O ponto central do modelo gerencial puro é a busca de eficiência. Para tanto, parte do pressuposto de que é preciso modificar as engrenagens do modelo weberiano. A burocracia tradicional (Whitehall para os ingleses" é definida como uma mera organização com estrutura rígida e centralizada, voltada ao cumprimento dos regulamentos e procedimentos administrativos e em que o desempenho é avaliado apenas com referência à observância das normas legais e éticas. (ABRUCIO, 1997, p. 15).

A implementação de uma administração gerencial pode ser notada com as decisões governamentais, bem como de seus órgãos, na tentativa de melhorar o acesso à Administração, no caso específico do Poder Judiciário, buscando concretizar o acesso à justiça e implementando as garantias constitucionais.

Um dos desafios do acesso à justiça é a questão da duração razoável do processo. A máquina judiciária encontra-se abarrotada e, ante a necessidade de solucionar a questão, sob a movimento gerencial da Administração, criou-se o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), pela Emenda Constitucional 45/2004. Essa Emenda, também alterou o texto constitucional, acrescentando a garantia de celeridade processual, no art. 5º, inciso LXXVIII. O objetivo é reformar o judiciário, visando um planejamento estratégico da justiça brasileira. (CNJ, online).

Todavia, mesmo com esforço do legislador em determinar sua intenção e estabelecer um padrão de conduta, não é suficiente, tendo em vista que já na data de criação do CNJ, inúmeros processos encontravam-se parados, e por óbvio, a cada ano a demanda aumenta com novos acessos.

O problema da massificação da justiça e a insuficiência de proporcionar uma resolução, faz com que o sentimento de impunidade aumente, como nos casos de crimes que são alcançados pela prescrição. Na evolução administrativa relatada, o Judiciário não fez parte da agenda política, havendo uma preocupação governamental de modo desigual, se caso houver comparação com o Executivo e crescimento da burocracia. Nesse sentido, preleciona Santos:

> Converter o judiciário numa parte do aparato burocrático do Estado – um órgão para o poder político controlar – de fato, uma instituição sem poderes para deter a expansão do Estado e seus mecanismos reguladores [...] o confronto com a classe política e com outros órgãos de poder soberano manifestaram-se sobretudo em três campos: no garantismo de direitos, no controle da legalidade e dos abusos do poder e na judicialização da política. (SANTOS, 2008, p. 11).

Em decorrência disso, essa judicialização de direitos induz um número excessivo de processos, pois o Estado não consegue afiançar as garantias previstas constitucionalmente, levando os cidadãos buscarem a justiça, incumbindo a esta, a tarefa de concretizá-las. Vale lembrar que, com a omissão do legislativo, mais uma vez, as demandas desembocam no judiciário. Essa situação produz um confronto político entre os poderes, ocasionando um protagonismo do Judiciário na política pública. Assim, o poder judiciário surge como última alternativa ante o desmantelamento do Estado Social. (SANTOS, 2008, p. 13).

Pode-se dizer que a crescente necessidade de uma resposta social do Judiciário, acarretou uma "crise" no Terceiro Poder. De forma lógica, estabelece que a demora processual é o resultado de diferentes problemas, causados por diversos fatores, necessitando de diferentes respostas para cada um.

Desse modo, não só gerenciamento mudará essa realidade, mas a cultura do local determinará o andamento processual, como valores sociais, econômicos, morais e políticos, de acordo com estudo publicado pelo Departamento de Justiça dos EUA, sobre a demora nas cortes americanas e a influência na reincidência criminal de jovens. (CUSICK et al, 2009, p.16).

Carlos Henrique Haddad, corroborando tais pesquisas, leciona sobre a realidade brasileira, afirmando que a estrutura se encontra defasada pela soma de fatores, sobrecarregando-a, e vai além, denominando como: aumento de demanda, questionável qualidade do ensino jurídico, baixo estímulo ao exercício da cidadania na carreira da magistratura, falta de profissionalização dos administradores de Tribunais, independência judicial avessa ao planejamento e a legislação (HADDAD, 2013, p. 457).

Complementando, David Steelman e Marco Fabri, apontam que os ritmos de processos penais e cíveis são resultados de uma cultura jurídica local, definindo-a como expectativa dos juízes e advogados quanto ao andamento do processo, em que todos se veem como colaboradores para alcançar o fim (HADDAD apud STEELMAN e FABRI, 2013, p. 458). Tal visão não pode ser dissociada de uma boa gestão, reforçando que a morosidade pode ser mitigada quando se busca combatê-la pelo seu fundamento principal, que é a estrutura do sistema.

Como se trata de um problema estrutural, o simples estabelecimento de metas demonstra a insuficiência de um modelo puramente voltado para resultados; salutar a mudança da concepção de um Estado reformista (SANTOS, 2008, p. 29). A superação desse tipo de abordagem, analisando-se de modo alinhado com a complexidade do tema, da educação à administração, poderá resultar em uma justiça equitativa, acessível e efetiva.

Leciona Resta que "a duração média dos procedimentos é insuportável e existem muitas razões endógenas e exógenas que explicam esse modo de ser do processo. Algumas pertencem à organização judiciária, mas também aos singulares comportamentos das castas. " (RESTA, 2014, p. 19).

O CNJ estabeleceu metas com intuito de movimentar os processos e afastar a lentidão. Entretanto, os dados demonstram a limitação dessa estratégia. Indubitável é o avanço com resultados úteis, contudo, falta a solução para o fluxo processual, ou seja, a criação de metas traz melhoras, embora a gestão do fluxo processual[1] exija uma sensibilidade aos diversos fatores que são inalcançáveis pelas metas.

Os dados da Justiça em Números comprovam tais afirmações. Em 2014, apurou-se que os números de processos pendentes passaram de 58,9 milhões, em 2009, para 66,8 milhões, em 2013, um aumento de 4,2 %. Acentua-se que, de acordo com estas estatísticas, a produtividade dos magistrados é relativamente alta (CNJ, online). Alguns autores criticam o referido dado de produtividade, pois cada juiz teria que em média realizar o julgamento de vários processos por dia, o que parece distante da realidade, justificando o contínuo descrédito da população na justiça. (CÂMARA, 2013, p.50).

Alexandre Freitas Câmara estabelece que as metas objetivam somente o desenvolvimento processual, não observando outras garantias. Apontou a necessidade de combate objetivo, como diminuir o que denominou de tempos mortos do processo, por exemplo, a demora para juntada de petição. Mesmo com o processo eletrônico, por exemplo, o sistema utilizado na Justiça estadual do Ceará, ESAJ, com exceção dos juizados, ao peticionar, a distribuição deve ser liberada por uma pessoa "mecanicamente", bem como qualquer juntada, de modo contrário à finalidade eletrônica.

Vale lembrar que não se confunde esse "tempo" com o tempo de desenvolvimento do processo. Neste último caso, a sua redução poderia ocasionar uma diminuição da qualidade da prestação jurisdicional e de decisões injustas, e consequentemente, infringiria as demais garantias processuais. (CÂMARA, 2013, p. 46).

Lembra ainda, que exige uma releitura quanto ao acesso à justiça e à forma de condução do processo, afirmando a necessidade de mudança cultural, conforme outros autores citados, embora sob outra óptica. Afirma-se que o abuso de mecanismos processuais, como os recursos, além da contribuição direta para morosidade, desqualifica o judiciário, utilizado de

[1]Definição: "ao se falar em gerenciamento do fluxo de processos, apenas ocasionalmente referem-se aos valores do devido processo legal, acurácia do processo decisório, propriedade das razões de decidir e qualidade dos julgados. Enfatiza a velocidade, controle e quantidade." Judith Renisk, Managerial judges. Harvard Law Review, n. 96, 1982-83, p. 430.

maneira indevida, como meio para desgastar a parte mais frágil, em particular, no aspecto econômico. (CÂMARA, 2013, p. 53).

Em suma, a morosidade é apontada como o grande problema da justiça, devido ao despreparo estrutural do judiciário, não trazendo resolução no tempo hábil frente às mudanças sociais, sendo ineficiente as tentativas de adaptações da estrutura pública. Preconiza Faria (FARIA, 2002, p. 35): "No âmbito do direito positivo, o tempo do processo judicial é o tempo diferido, encarado como sinônimo de segurança e concebido como uma relação de ordem e autoridade".

A definição de razoável duração do processo é um desafio, não havendo meio preciso para medir, pois o referencial de tempo é vinculado ao indivíduo, e este, o determina. Indica Eligio Resta (RESTA, 2008, p. 32) que "as diferenças entre a velocidade da técnica e os 'tempos' da vida individual de uma parte, e da vida dos sistemas funcionais de outra, tornam-se ocasiões de uma intransponível complexidade temporal".

Busca-se interpretar essa razoabilidade de maneira uniforme, em que, a observância do acesso à justiça se concretiza com uma decisão qualitativa adequada e em tempo hábil aceitável (BOLZAN DE MORAES, 2005, p. 16).

Ou seja, mesmo que haja uma decisão de qualidade, com observância de todos os requisitos legais e garantias, caso demore, pode ser que se torne ineficaz, não aplicada ao titular do direito. Assim, perde-se a jurisdição, acarretando descrédito ao Judiciário. Nesse sentido, José Carlos Barbosa Moreira ensina "(...) e, afinal de contas, todo o labor realizado no gabinete, por profundo que seja, pouco valerá se nenhuma repercussão externa vier a ter (...)O processo existe para a sociedade, e não a sociedade para o processo". (MOREIRA, 2002, p. 12).

Fredie Didier adverte que o processo deve durar o tempo necessário e adequado à solução do conflito, e as garantias oriundas do Direito ao devido processo legal impedem um indiscriminado avanço "célere" do processo, sendo que este princípio de celeridade, para o autor, não existe nesse sentido. (DIDIER, 2014, p. 67).

Relembre-se, ainda, que um dos motivos que sobrecarregam o Judiciário é a ineficiência dos outros poderes. A partir do momento em que este é solicitado como corretor da incapacidade dos demais, atuando além dos limites da jurisdição, que em outras palavras significa dizer o direito, cria-se um meio ambíguo e inseguro. Isso acarreta uma disfunção na estrutura da Administração Pública, pois, mesmo em relação os poderes independentes, é salutar o funcionamento de acordo com a sua finalidade para o alcance da ordem pública.

Disfuncionamento acarreta sobrecarga dos poderes, gerando a demora. Sobre isso, adverte José Rogério Cruz e Tucci:

> É necessário, pois, que a morosidade, para ser reputada realmente inaceitável, da inércia, pura e simples, do órgão jurisdicional encarregado de dirigir as diversas etapas do processo. É claro que a pletora de causas, o excesso de trabalho, não pode ser consideração, neste particular, justificativa plausível para a lentidão da tutela jurisdicional. (CRUZ E TUCCI, 2011, p. 426).

Sob esse aspecto de inércia, nota-se que morosidade cede espaço à corrupção e às suas variantes, sendo esta a consequência mais corrosiva para a sociedade.

4. CORRUPÇÃO

A expressão corrupção significa alteração do estado original, sedução e deterioração, por isso pode ser utilizada em diferentes contextos. Claramente, a corrupção faz parte da natureza do homem, retratada nos momentos históricos mais remotos da humanidade[2]. (ROYANO, 2008, online) Esse conceito amplo determina a intenção do legislador, em trazer para a seara jurídica a carga valorativa da palavra. Um Estado corrupto viola o ordenamento jurídico, descumpre seu papel social e democrático, desrespeita a lei e valores constitucionais por um indivíduo. (CAMARGO, 2011, p. 97).

Entretanto, não há somente violação de um valor, mas uma deterioração interna do próprio indivíduo, e, por óbvio, reflete na sociedade. Para Kindhauser, a melhor caracterização da corrupção – e que ajudaria para tipificação-, é considerar o comportamento de uma das partes como parte da negociação.

Um conflito de interesses, como no caso do funcionário público, que tem o dever de atuar perante Administração e sociedade consoante normas previstas, ou seja, um dever pré-determinado e beneficia-se disso. Sob essa perspectiva, há uma melhor compreensão da conduta corrupta. (KINDHAUSER, 2007, p. 13-4).

A corrupção desestrutura a democracia, impede o crescimento do Estado e da sociedade. O deterioramento do Estado Democrático de Direito se dá com o desvirtuamento da relação entre a Administração e os administrados.

Nesse contexto, nota-se que a intenção do corrupto e corruptor é minimizar os custos e aumentar o lucro, bem como as oportunidades (GARCIA, 2013, p. 67), afastando o cidadão da virtude cívica, que é a capacidade de agir em conformidade com o interesse público, posto à prova quando ocorre o conflito do interesse privado.

---

[2] Como exemplo, o Decreto de Horemheb, no Antigo Egito, 1300 a.C, que condenava abuso de poder e suborno de juízes.

No Brasil, há uma construção da identidade corrupta, sendo comum o descumprimento da lei, corroborando que este tipo de caráter também provém de uma construção social, ligado ao padrão ético e moral instalado, praticado e aceito. Contudo, deve ser tratada como uma escolha de quebrar o contrato social, não devendo ser enfrentada como natureza, mas um fato a ser combatido por todos. (MORO, 2016, online).

Para alguns, essa questão cultural tem uma influência moderada. Todavia, diante da riqueza nacional e democracia política, pode ser que esta 'cultura' não seja fator decisivo. (POWER e GONZALEZ, 2003, online). Vale ressaltar, quanto maior a desigualdade social, maiores são seus indicadores de corrupção. A desigualdade de renda provoca a tolerância do comportamento corruptivo, visto como aceitável, comprovando tal afirmação quando tanto abastados como pobres compreendem as posturas corruptas, frise-se, quanto maior a desigualdade social, maiores são os indicadores de corrupção (FERNANDES et al apud YOU e KHAGRAM, 2016, p. 170).

O funcionamento adequado da democracia, gera confiança nas instituições, podendo esta mudar a referida cultura local. Para Huintingueton, a corrupção provém de uma ausência de institucionalização de política eficiente (HUINTINGUETON, 1975, p. 72).

Sob caráter sociológico, a corrupção pode ser vista como meio legítimo para se alcançar sucesso na vida, e encontra meios de se desenvolver por causa da impunidade (MORAES FILHO, 1987, p. 21). Assim, o tema da corrupção administrativa também é, basicamente, uma consequência de mudanças socioeconômicas, novos paradigmas globais (éticos e morais), com consequente modernização cultural.

Dessa forma, indubitavelmente, quando se passa a discutir corrupção no âmbito administrativo, a carga social deve ser analisada como embasamento da conduta do indivíduo. Na seara pública, a corrupção é vista com uma faceta da própria improbidade em si. (GARCIA, 2004, online).

Como ensina Luís de Sousa, o combate a corrupção se faz de modo multifacetado, como ela é. Medidas de várias naturezas, como preventivas e educativas; de escopo holístico; impacto multifacetado – todos os campos culturais; e incentivos e sanções. (SOUSA, 2008, p. 20). Para Flávia Piovesan, o combate tem duas frentes, a prevenção e punição; sendo que a prevenção indica a mudança das estruturas, que criam oportunidades. Desse modo, mais simples mudar nesse ponto, pois é fácil mudar oportunidades, mais do que pessoas. E sob o ponto de vista da repressão, a necessidade de responsabilização nas esferas cabíveis. (PIOVESAN e GONZAGA, 2006, p. 26).

Inclusive, o princípio da eficiência, juntamente com os princípios aplicáveis à Administração, deve ser utilizado como mecanismo de combate à corrupção, tanto administrativa, como aquelas que decorrem da ineficiência desta, bastando a boa aplicação.

Todavia, mesmo distante de um ideal de atuação, o judiciário tem o condão de preservar a moralidade, cidadania e respeito às leis, sendo o principal instrumento de controle da corrupção, tendo a coerção o elemento fundamental. (STRECK, 2002, p. 153).

5. CREDIBILIDADE

O elo entre a corrupção e a morosidade é a impunidade. Cada omissão dos Tribunais quanto à corrupção, produz na sociedade um descrédito. Analistas perceberam que quando prevalece em determinado país a violação de regras, a honestidade é diretamente afetada. (HENRIQUE el al apud GACHTER e SCHULZ, 2016, p. 171).

Logo, o judiciário que não efetiva a prestação jurisdicional adequada no tempo certo, além de não punir a contento os atos de corrupção, colabora com a proliferação da conduta corrupta na sociedade, e refletindo no crescimento de corrupção no local.

A falta de credibilidade na lei e sua aplicação pode ser medida, de acordo com o índice de percepção desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas, que engloba a instrumentalidade, moralidade, controle social e legitimidade. Nessa pesquisa, 80% dos entrevistados acreditam ser fácil desobedecer às leis no Brasil (gráfico 9 do estudo), e somente 31% confiam no Poder Judiciário, ficando em oitava posição, atrás das Forças Armadas, Igreja, grandes empresas, imprensa, entre outros (gráfico 19 do estudo)[3].

Cumpre lembrar que há o Índice de Corrupção dos Estados, desenvolvido por Boll, demonstrando que a morosidade não conduz à corrupção, mas dá uma contribuição negativa. Ou seja, a morosidade está relacionada com uma menor transparência dos tribunais, esta última que aumenta o índice de corrupção estadual e municipal. (NASCIMENTO et al, 2016, p. 179).

Desse modo, por mais que, por este citado índice a morosidade não conduza diretamente à corrupção, somada aos demais dados, resta patente que ela coopera para o desvio de conduta pelo sentimento de impunidade.

6. IMPUNIDADE: PRESCRIÇÃO A FAVOR DA CORRUPÇÃO E HC 126299/SP

[3]O Índice de Percepção do Cumprimento da Lei (IPCLBrasil) foi construído a partir do estudo realizado por Tom Tyler (1990) nos Estados Unidos, intitulado 'Why people obey the law?' (New Haven, CT: Yale University Press,1990). Disponível em: FGV, http://direitosp.fgv.br/publicacoes/ipcl-brasil. Acesso em: 25/06/2017.

Conforme exposto, a sensação de impunidade- bem como a falta de credibilidade das instituições- mudam a sociedade, refletindo na conduta do ser humano. Por óbvio, isso influencia a sociedade que vivemos. Inclusive, os dados lançados anualmente pelo CNJ, dando os indicadores, reafirmam o sentimento popular, como dezenas de milhares de causas alcançadas pela prescrição.

A questão da prescrição causa polêmica, por ser uma das garantias que reforçam a impunidade. Se não vai punir, não há sentido em se gastar com processo, havendo crítica do custo do judiciário comparada com o retorno social e do quanto tira dela (ZEIDAN, 2016, p. 53), reforçando a ideia de descrédito social.

As pesquisas, entre elas, os relatórios do CNJ, demonstram que muitos processos criminais não alcançam seu fim por causa da prescrição, o que denota que o processo ultrapassou o tempo devido. A prescrição limita o poder-dever do Estado de punir.

Esta é definida por Cezar Roberto Bittencourt como "a perda do direito de punir do Estado, pelo decurso do tempo, em razão do seu não exercício, dentro do prazo previamente fixado. " (2012, p. 867). No que tange aos processos de corrupção, a prescrição tem sido a grande fomentadora da depreciação do Poder Judiciário, sob percepção social, tendo em vista a dificuldade de aplicação da lei.

Como exemplo, entre 2010 e 2011, a justiça deixou prescrever 2918 ações envolvendo corrupção. Nesse período, até o fim do ano de 2011, tramitavam 25.799 processos de corrupção, lavagem de dinheiro ou atos de improbidade em todo o Poder Judiciário. Ou seja, significa que os processos prescritos nesse período, dizem respeito a mais de 10% de todas as ações em tramitação até 2013, tais dados publicados em jornal são oriundos do relatório do CNJ de 2012. (GAZETA DO POVO, 2013, online).

Outro exemplo, levantamento feito no ano de 2015, constatou que 290 inquéritos e ações penais foram arquivados pelo Supremo Tribunal Federal contra 167 parlamentares. Desse número, 63 processos foram arquivados em decorrência da prescrição, ou seja, um total de 22%. Enfatiza-se que tais inquéritos e ações são recentes, os dados são somente entre os anos de 2013 a 2015, oriundos de pesquisa feita pela Revista Congresso em Foco. (El País, 2015, online).

Alguns casos emblemáticos podem ser citados para reforçar a questão: o julgamento do ex-Presidente Collor, Ação Penal n.465, e o Mensalão, Ação Penal n.470. O caso Collor, crimes de peculato, corrupção passiva e falsidade ideológica, demorou 22 anos para o julgamento. Embora tenha sido absolvido por ausência de provas, tal não exclui o fato de que os crimes de corrupção, em especial envolvendo políticos, demoram, o que causa o impacto na sociedade de impunidade, conformidade e morosidade.

No caso, cinco ministros absolveram Collor de todos os crimes, três anuíram com absolvição só para peculato, e sobre os outros dois crimes defenderam que não adiantaria julgar, por causa da prescrição (STF, 2014, online). Vale lembrar que, nos casos de corrupção, os tribunais demoram mais para julgar essas ações do que as demais. (NASCIMENTO et al, 2016, p. 173).

No Mensalão, houve alguns condenados que não puderam ser punidos na forma da lei, em decorrência da prescrição, bem como das manobras utilizadas para protelar, como o uso de embargos. Ocorreu neste caso – um caso clássico de impunidade, de morosidade e de corrupção, que na hipótese, tratava-se de compra de votos de parlamentares.

Na Ação 470, foram 40 denunciados e no final, 25 foram condenados. Embora não se negue a existência das condenações, entretanto, é preciso apontar que, em um julgado emblemático como do mensalão, os crimes serem alcançados pela prescrição, demonstra ineficiência da justiça. Um dos exemplos, é o caso de Simone Vasconcelos, que era diretora financeira de Marcos Valério, condenada por formação de quadrilha e pena de um ano e oito meses, e foi beneficiada pela prescrição. Frisa-se que outros oito foram absolvidos do crime de formação de quadrilha.

O grande obstáculo é a aplicação da lei, caindo o Brasil no Ranking da Transparência Internacional, que mede a percepção de corrupção, estando atualmente em 79º lugar. Nos últimos cinco anos, o Brasil foi o país que mais sofreu quedas, reforçando o que a pesquisa citada pela FGV demonstrou no Índice de Percepção do Cumprimento da Lei.

Uma mudança de paradigma ocorreu no julgamento do HC 126.292/SP pelo Supremo Tribunal Federal, que alterou recentemente a jurisprudência dessa Corte. Tal decisão emblemática, poderá ter o impacto social de moralização necessária para os tempos em que se vive, diante de tantos escândalos de corrupção.

A decisão consiste em permitir a execução provisória de sentença. No caso, duas pessoas foram condenadas por roubo qualificado no Estado de São Paulo e, apelaram da decisão, com recurso exclusivo da defesa. O TJ/SP confirmou a condenação e ordenou expedição do mandado de prisão do que se encontrava em liberdade provisória, tendo em vista que um já estava preso preventivamente. Esta decisão foi criticada, uma que havia possibilidade de interpor os recursos especial e extraordinário. Assim afirmou o relator, Teori Zavascki:

> Nessas circunstâncias, tendo havido, em segundo grau, um juízo de incriminação do acusado, fundado em fatos e provas insuscetíveis de reexame pela instância extraordinária, parece inteiramente justificável a relativização e até mesmo a própria inversão, para o caso concreto, do princípio da presunção de inocência até então observado. (STF, 2016, online).

Algumas das principais premissas para formação do entendimento do ministro, foi a utilização de recursos para protelação por parte dos réus, e o equilíbrio entre a presunção de inocência com a efetividade da função jurisdicional do Estado.

Um dos suportes para a impunidade no Brasil era proveniente do alargamento indiscriminado do princípio do duplo grau de jurisdição, com vistas de preservar a todo custo o princípio da presunção de inocência.

O duplo grau de jurisdição é previsto na Convenção Americana de Direitos Humanos, no art. 8, 2, “h”, que determina que toda pessoa tem direito de recorrer a um juiz ou a um tribunal. A Constituição brasileira não trata do princípio ao duplo grau de maneira explícita. Entretanto, tanto a Convenção como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos são normas válidas no Brasil, reconhecida tal garantia pelo STF, por meio do RHC 79.785-RJ, no Informativo n. 187.

Cumpre ressaltar o ensino de Ada Pellegrini Grinover (GRINOVER, 2009, p. 71), para quem "todas as garantias processuais penais da Convenção Americana integram, hoje, o sistema constitucional brasileiro, tendo o mesmo nível hierárquico das normas inscritas na Lei Maior". Ressalta a autora que deve sempre prevalecer a lei mais benéfica.

Ocorre que os recursos especiais e extraordinários não possuem efeito suspensivo. Dessa forma, logicamente, sendo contemplado o duplo grau de jurisdição, que é ter direito a uma dupla revisão, tais recursos não impediriam a execução da sentença condenatória. Bem pontua Renato Brasileiro Lima:

> Em virtude de os recursos extraordinário e especial não serem dotados de efeito suspensivo, prevaleceu ao longo dos anos o entendimento jurisprudencial segundo o qual era cabível a execução provisória de sentença penal condenatória recorrível, independentemente da demonstração de qualquer hipótese que autorizasse a prisão preventiva doacusado à luz do art. 312 do CPP. O fundamento legal para esseentendimento era o disposto no art. 637 do CP. (LIMA, 2016, p. 5).

Entretanto, mesmo não havendo efeito suspensivo, o processado e condenado, duas vezes, não poderia ser preso, valendo-se de todos os recursos disponíveis para protelar o cumprimento da sentença, invariavelmente, “ganhando tempo”. Assim, caso dispusesse de recursos para retardar a punição, assim o faria.

Como bem afirma Luiz Flávio Gomes, lentidão e falta de certeza de castigo são marcas registradas do subdesenvolvimento (GOMES, 2015, online). Antes de mais nada, cumpre entender os sistemas sobre a presunção de inocência. Afirma o autor, que há três sistemas que podem marcar o limite da presunção de inocência. São eles:

A confissão, por óbvio, derruba a garantia. Também pode ser desfeita com condenação em dois graus de jurisdição, em que os fatos, as provas e os direitos devem ser analisados nesses dois graus, esgotando a atuação da defesa; e, por último, somente após

esgotar todos os recursos prescritos no ordenamento jurídico, e assim, dar eficácia plena ao que prevê a Constituição Federal, no art. 5, inciso LVII, determinando que ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória.

O Supremo Tribunal Federal seguia o entendimento constitucional de maneira literal, mudando sua jurisprudência após o julgamento do habeas corpus já mencionado. Desse modo, a decisão teve aplicação imediata, em sede de repercussão geral e, o artigo 283 do Código de Processo Penal, que trata das prisões cautelares e temporárias, não impede o entendimento da execução imediata da pena após dois graus de jurisdição. (ADC 43 e 44).

Ressalte-se a fundamentação do ministro Luís Roberto Barroso:

> A Constituição Federal abriga valores contrapostos, e entram em tensão, como direito à liberdade e a pretensão punitiva do estado. (…) A presunção da inocência é ponderada e ponderável em outros valores, como a efetividade do sistema penal, instrumento que protege a vida das pessoas para que não sejam mortas, a integridade das pessoas para que não sejam agredidas, seu patrimônio para que não sejam roubadas. (STF, 2016, online).

Para Luiz Flávio Gomes, a finalidade da Suprema Corte nesta decisão não tem escopo meramente processual, mas no império da lei, visando efetivar a justiça. Contudo, tal posicionamento ocasionou um debate em todo o país, havendo já tramitação de duas Ações Declaratórias de Constitucionalidade.

Com base em todo o exposto no trabalho, tendo em vista a demora na tramitação dos processos, a garantia de presunção de inocência nos moldes constitucionais- tornou-se uma garantia de impunidade. Inclusive, pode ser notado que os processos que envolvem os casos de corrupção, ou até mesmo aqueles que envolvem condutas lesivas à sociedade no mesmo nível, são crimes que em regra, envolvem muito dinheiro e as consequências desembocam na sociedade, como nos casos da Operação Lava Jato.

Destarte, o posicionamento do STF, embora queira trazer resposta rápida ao problema da impunidade no Brasil, deixa claro a questão institucional atual, bem como a falta de representatividade no Congresso brasileiro, como afirma o cientista político José Álvaro Moisés, indicando que o brasileiro apoia o regime democrático, embora desconfie das instituições democráticas. (MOISÉS, 2015, p.269).

Considerando que a CF foi reescrita diante de tal decisão, de acordo com entendimento de Lenio Streck (STRECK, 2016, online), será necessária uma Emenda Constitucional para explicitar o conceito de trânsito em julgado, segundo Luiz Flávio Gomes (GOMES, 2016, online).

Mais uma vez, resta patente, que a organização do Estado Brasileiro, e a relação entre seus Poderes deve ser redefinida, cada qual funcionando de acordo com seus atributos, pois, embora o objetivo seja bom para alguns, poderia também ser caso de flagrante violação

da ordem democrática de Direito, como já aconteceu em outros momentos da História, justificando todo tipo de regime de exceção.

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, compreende-se a fala de Paulo Freire sobre a educação, em que mencionava em suas palestras que mudar era difícil, porém, possível. Indubitavelmente a máquina pública brasileira não suporta o tamanho do Estado, bem como as estruturas estão debilitadas, de acordo com os dados apontados.

Invariavelmente toda mudança de estrutura, começa pela sua base, não sendo diferente nesse caso. Uma população consciente e instruída, consequentemente, é mais desenvolvida e, naturalmente, pode ser mais exposta à democracia, participando e contribuindo para o crescimento do país. Além do mais, essa exposição reflete diretamente nas condutas, trazendo uma melhora na questão da corrupção.

Não quer dizer que as pessoas mais pobres sejam corrompidas, pelo contrário, os maiores índices de corrupção estão entre os mais abastados que tendem a achar que não serão punidos, e que, literalmente, o crime compensa.

Entretanto, a questão social e econômica influencia no que tange à corrupção, pois cria-se uma situação de vantagem em todo tempo. Uma sociedade não desenvolvida, ou subdesenvolvida, é uma sociedade vulnerável a vários tipos de colonização, inclusive a corrupção.

Dessa forma, é preciso repensar sobre os procedimentos, processos, organização administrativa e política. Muitas vezes, o cidadão quando busca entender ou até mesmo necessita da tutela jurisdicional, depara-se com uma realidade no estilo de Kafka, sem informação, burocrática e emperrada.

Com isso, além de um Estado caro, se tem um Estado lento, havendo inúmeras ações que são alcançadas pela prescrição, perdendo a oportunidade de transformar o Brasil em um país mais justo, e, além disso, corrompe os valores morais da sociedade.

Nota-se que algumas pequenas modificações na legislação e no entendimento dos tribunais, poderão ser de grande valia no combate à corrupção, entre eles a execução provisória da pena, que acabará afetando aos crimes praticados pelas classes sociais mais altas, bem como a suspensão do prazo prescricional após o julgamento do recurso em segunda instância.

Por fim, temos que a morosidade é um meio a ser sanado por uma reestruturação do Estado, até porque ela é fruto de uma má formação, pois, ao diminuí-la, valorizam-se as leis, o Direito e os Tribunais.

8. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública – Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos Enap**. 10/7, 1997.

BITTAR, Eduardo C. B. **O direito na pós-modernidade (e reflexões frankfurtianas)**. São Paulo: Forense Universitária, 2009.

BOLZAN DE MORAIS, José Luis. As crises do Judiciário e o acesso à justiça. In: AGRA, Walber de Moura. **Comentários à reforma do poder judiciário.** Rio de Janeiro: Forense, 2005.

BUTTS, Jeffrey A.; CUSICK, Gretchen R.; ADAMS, Benjamin. **Delays in youth justice.** National Institute of Justice, Office of Justice Programs U.S. Departament of Justice, 2009, 2005-IJ-CX-0041. Disponível em: http://www.ncjj.org/pdf/Butts_Delays.pdf. Acesso em: 24 de junho e 2017.

CÂMARA, Alexandre Freitas. O Direito à duração razoável do processo: entre eficiência e garantias.**Revista de Processo**. SÃO PAULO: REVISTA DOS TRIBUNAIS, 09/2013. p. 39 a 53. PORTUGUÊS. v.38 n.223.

CAMARGO, Beatriz Corrêa. Sobre o domínio do fato no contexto da criminalidade empresarial.**Revista Brasileira de Ciências Criminais**. SÃO PAULO: REVISTA DOS TRIBUNAIS, 05/2013 a 06/2013. p. 365 a 393. PORTUGUÊS. v.21 n.102.

CNJ, Disponível em: http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/79579-justica-em-numeros-permite-gestao-estrategica-da-justica-ha-10-anos. Acesso em 30 de junho de 2017.

_____. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/79627-em-10-anos-cnj-consolida-sua-atuacao-como-orgao-de-controle-do-judiciario). Acesso em 30 de junho de 2017.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. São Paulo:Elsevier, 2008.

DIDIER, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. Volume 1. 16ª Edição. Salvador: Editora Jus Podivm, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 19. ed. São Paulo: Atlas. 2006.

EL PAÍS. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/08/22/politica/1440198867_786163.html. Acesso em 1 de julho de 2017.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patrono político brasileiro.** São Paulo: Globo, 2009.

FARIA, José Eduardo e KUNTZ, Rolf. **Estado, sociedade e direito. Qual o futuro dos direitos? Estado, mercado e justiça na reestruturação capitalista**. São Paulo: Max Limonada, 2002.

FGV. Disponível em: http://direitosp.fgv.br/publicacoes/ipcl-brasil. Acesso em 28 de junho de 2017.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa.** 40 reimpressão. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

GARCIA, Emerson. **A corrupção. Uma visão jurídico-sociológica.** Disponível em: http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista26/revista26_203.pdf. Acesso em: 25 de junho de 2017.

_____; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa.** 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GOMES, Luiz Flavio. Disponível em: http://luizflaviogomes.com/stf-admite-execucao-provisoria-da-pena-apos-dois-graus-de-jurisdicao-questoes-controvertidas-afeta-lava-jato/. Acesso em 26 de junho de 2017.

GRINOVER, A. P.; GOMES FILHO, A. M.; FERNANDES, A. S. **As Nulidades no Processo Penal.** 11. ed. São Paulo: RT, 2009.

HADDAD, Carlos Henrique Borlido. As Causas da morosidade processual. **Revista de Processo**. SÃO PAULO: REVISTA DOS TRIBUNAIS, 03/2014. p. 455 a 469. PORTUGUÊS. v.39 n.229.

HENRIQUE, Anderson; FERNANDES, Antônio Alves Tôrres; NASCIMENTO, Willber. Desigualdade, desenvolvimento humano e corrupção nos estados brasileiros. **Em Tese**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 167-188, dez. 2016. ISSN 1806-5023. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/1806-5023.2016v13n2p167>. Acesso em: 24 jun. 2017. doi:http://dx.doi.org/10.5007/43960.

HUNTINGTON, Samuel P. **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança**. São Paulo: EDUSP, Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975.

KINDHAUSER, Urs. Pressupuestos de la corrupción punible en el Estado, la economia y la sociedad. Los delitos de corrupción en el Código penal alemán. **Polít. Crim.,** n. 3, A1, 2007.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Direito Processual Penal**. 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016.

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

MARTINS, HUMBERTO FALCÃO. Burocracia e a revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, ano 48, número 1, Jan – Abr, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MOISÉS, José Álvaro. Os significados da democracia segundo os brasileiros. **Opinião Pública**, Campinas, SP, v. 16, n. 2, p. 269-309, out. 2015. ISSN 1807-0191. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8641353>. Acesso em: 17 jul. 2017.

MORAES FILHO, Antônio Evaristo de. O círculo vicioso da corrupção. *In*: LEITE, Celso Barroso (Org.). **Sociologia da corrupção.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. O juiz e a cultura da transgressão. **Revista Jurídica**, v. 267, jan/2000.

MORO, Sergio Fernando. **Caminhos para reduzir a corrupção**. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/artigo-caminhos-para-reduzir-corrupcao-por-sergio-moro-17684788. Acesso em 27 de junho de 2017.

OLIVEIRA. Rafael Carvalho Rezende. **Princípios do Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Administração Pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado.** Brasília: Enap, 1996.

_____; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** São Paulo: FGV, 2005.

POWER, Timothy J.; GONZÁLEZ, Júlio. Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. Tradução de Marília Gomide Mochel. **Revista de Sociologia e Política.** Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n21/a05n21.pdf. Acesso em: 24 de junho de 2017.

RESTA, Eligio**. Tempo e Processo.** Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2014.

ROYANO, Félix Alonso. **Conceptos de Justicia, Ley y Derecho en el antiguo Egipto**. Disponível em: http://www.egiptologia.com/sociedad-tecnica-y-cultura/2561-conceptos-de-justicialey-y-derecho-en-el-antiguo-egipto.html. Acesso em 28/06/2017

SANTOS, Boaventura de Souza**. Para uma revolução democrática da justiça.** Cortez, 2008.

SOUSA, Luís de. As agências anticorrupção como peças centrais de um sistema de integridade. In*:* **Revista da Controladoria Geral da União.** Ano III, n. 4, Jun./2008. Brasília: CGU, 2008.

STIGLITZ, Joseph. On Liberty, The Right to Know, and Public Discourse: The Role Of Transparency in Public Life. Trad. Mariana Pimentel Fischer Pacheco, 1999.

STF. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=265412. Acesso em 17 de julho de 2017.

STRECK, Lênio Luiz**. Jurisdição Constitucional.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

_____. Disponível em: http://www.conjur.com.br/2016-fev-19/streck-teori-contraria-teori-prender-transito-julgado. Acesso em 26 de junho de 2016.

TUCCI, Jorge Rogério Cruz e. Garantias Constitucionais da Duração Razoável e da Economia Processual no Projeto do Código de Processo Civil. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. **Doutrinas Essenciais Processo Civil**. Volume 1. São Paulo: RT, 2011.

VELLOSO, J. P. R. e Albuquerque, R. C. (orgs.). Modernidade e pobreza**.** São Paulo: Nobel, 1994.

ZEIDAN, Rodrigo. Corrupção, desenvolvimento institucional e crescimento de longo prazo. **Revista dos Tribunais**. SÃO PAULO: REVISTA DOS TRIBUNAIS, 05/2016. p. 51 a 56. PORTUGUÊS. v.105 n.967.

WEBER, MAX. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva/ Max Weber. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4.ed. Brasília: Ed. UnB, 2009.