

ARTIGOS

Uma análise do nível de eficiência em ações extrajudiciais dos Ministérios Públicos Estaduais do Brasil: o Ministério Público é resolutivo?

Por Diego de Faveri

Leonel Gois Lima Oliveira

Resumo: Para evitar a via judicial e tornar mais célere e efetivo, o Ministério Público pode utilizar de meios extrajudiciais. A hipótese que se pretende testar é: quanto menos eficiente for o Judiciário no respectivo Estado do Brasil maior a eficiência na resolução de casos extrajudicialmente por parte do Ministério Público. Utilizou-se um modelo de regressão beta para testar o impacto da eficiência do Judiciário na eficiência do Ministério Público. Os resultados confirmaram esta hipótese, em Estados que contam com Tribunais de Justiça mais ineficientes, os Ministérios Públicos tendem a ser mais eficientes em ações extrajudiciais. Portanto, verifica-se um comportamento mais resolutivo do Ministério Público em ambientes cujo Judiciário é mais ineficiente.

PALAVRAS-CHAVE: Eficiência; Ministério Público; Tribunal de Justiça; Análise Envolvória de Dados.

Abstract: In order to avoid the judicial process and make it faster and more effective, the Public Prosecutor's Office may use extrajudicial means. The hypothesis that is intended to be tested is: the less efficient the Judiciary in the respective State of Brazil the greater the efficiency in the resolution of cases extrajudicially by the Public Prosecution Service. A beta regression model was used to test the impact of the efficiency of the Judiciary on the efficiency of the Public Prosecution Service. The results confirmed this hypothesis, in states that have more inefficient Courts of Justice, the Public Prosecutors tend to be more efficient in extrajudicial actions. Therefore, there is a more resolving behavior of the Public Ministry in environments where the judiciary is more inefficient.

KEYWORDS: Efficiency; Public Prosecutor; Court of justice; Data Envelopment Analysis.

1 INTRODUÇÃO

Frequentemente somos expostos a notícias que relatam o mau uso de recursos públicos, políticos envolvidos em casos de desvio de recursos para custear campanhas, pagamento de propina a servidores públicos etc. O enfrentamento destes tópicos passa pelo fortalecimento das instituições de *checks & balance*, como ocorreu no Brasil pós Constituição de 1988 (MELO; PEREIRA, 2013). Neste contexto, conferiu-se ao Ministério Público (MP) autonomia financeira e autonomia dos três poderes do Estado, que permitiu à instituição desempenhar um papel ativo na resolução de tais problemas.

A atuação do MP é realizada dentro do Sistema de Justiça, onde se encontram diversos atores envolvidos direta ou indiretamente com o Poder Judiciário. Portanto, é fundamental compreender o papel destes atores num ambiente de Governança Judicial e os seus respectivos interesses de maximização de desempenho (TAYLOR, 2008). Estes diferentes agentes podem ser analisados a partir de um modelo teórico-metodológico da Governança Judicial baseado em pressupostos da Teoria da Agência e da Teoria de Custos de Transação (AKUTSU; GUIMARÃES, 2012; 2015). Tais Teorias permitem compreender que os motivos pelos quais, apesar da autonomia e do poder do MP para atuar neste ambiente, os promotores esbarram na lentidão e ineficiência do Judiciário para conseguir a punição dos culpados em ações judiciais penais e civis. As dificuldades encontradas neste cenário fazem com que o MP se utilize de mecanismos que evitem a via judicial para

resolver questões de maneira mais célere e menos custosa. É recorrente a utilização de mecanismos extrajudiciais como, por exemplo, os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), que têm por objetivo fixar prazos para adequação e estipular indenizações ou compensações a quem teve os direitos violados. Portanto, o MP apresenta características para ser entendido como um dos múltiplos principais (à luz da Teoria da Agência) que tem por objetivo a busca por resultados eficientes na prestação dos serviços (à luz da Teoria dos Custos de Transação) (DIXIT, 2002; AKUTSU; GUIMARÃES, 2012; 2015).

A crescente utilização de mecanismos extrajudiciais por parte do Ministério Público (CNMP, 2008; 2013) nos leva a seguinte pergunta: os MPES ao se depararem com a ineficiência dos Tribunais de Justiça Estaduais se tornam mais eficientes na proposição de ações extrajudiciais? Defende-se aqui que o uso de ferramentas extrajudiciais para a resolução de conflitos que envolvem crimes contra o patrimônio público e improbidade administrativa se deve a percepção dos procuradores quanto à ineficiência do Poder Judiciário em condenar indivíduos que praticam tais atos.

Com o objetivo de responder tal pergunta, a seção seguinte deste artigo apresenta os instrumentos disponíveis aos promotores para a sua atuação no Sistema de Justiça. Em seguida, discute argumento que justifica a utilização da via extrajudicial por parte dos promotores na resolução de casos envolvendo improbidade administrativa. Na quarta seção foram estimados, por meio da técnica de Análise Envolvória de Dados (DEA), os indicadores de eficiência

relativa dos MPEs para propor ações extrajudiciais, assim como a eficiência relativa dos Tribunais de Justiça. A DEA analisa a combinação ótima de insumos (ex.: número de procuradores e promotores, número de servidores técnicos, infraestrutura, etc.) que gera o máximo de produto (ex.: ações judiciais e extrajudiciais) (PEÑA, 2008). Este máximo de produto (*output*) é o que se considera eficiência. Na quinta seção, o indicador de eficiência dos MPEs foi utilizado como variável dependente do modelo de regressão beta cuja principal variável independente foi o indicador de eficiência dos Tribunais de Justiça em proferir sentenças. Finalmente, são apresentadas as considerações finais.

2 INSTRUMENTOS PARA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O MP atua nas áreas civil e penal. Em cada área de atuação os procuradores e promotores têm instrumentos que são utilizados levando em consideração seu poder discricionário (KERCHE, 2007).

Na área penal, área tradicional de atuação do órgão, os procuradores têm a sua disposição o inquérito penal, que tem por objetivo embasar a ação penal pública que porventura seja judicializada¹. Por outro lado, existem as ferramentas correspondentes para sua atuação na área civil, com destaque para o Inquérito Civil Público (ICP) e a Ação Civil Pública (ACP) (BRASIL, 1985). A ACP tem por objetivo promover a defesa dos direitos difusos e coletivos, ou seja, casos que envolvem a defesa de interesses para os quais o processo civil tradicional não estava voltado (Mazzilli, 2005)². É importante salientar, que a ACP corresponde a uma ferramenta do MP para sua atuação na esfera judicial, enquanto o ICP se tornou, atualmente, uma importante ferramenta para sua atuação na esfera extrajudicial (atuar em um caso sem que seja necessário encaminhar o processo ao Poder Judiciário). Pensada inicialmente como uma ferramenta para embasar a ACP, o ICP não se limitou a esta função. Ao utilizar o ICP, o MP pode fazer notificações, pode requerer documentos e perícias para qualquer órgão ou pessoa para formar sua convicção quanto ao ajuizamento da ACP (BRASIL, 1993, Art. 26). Entretanto, com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Código de Defesa do Consumidor (CDC) em 1990, a Lei de Ação Civil Pública completou todo o instrumental de que dispõem o MP para atuar extrajudicialmente, ao incorporar como possibilidade a utilização do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Ao tutelar os direitos metaindividuais, o MP atua como uma instituição que exerce controle. Mas controle não é apenas impor alguma sanção diante de um caso concreto, mas também vigiar, orientar e corrigir. Neste sentido, o controle é tratado como uma etapa anterior à sanção. Caso, na defesa destes interesses, o procurador ou promotor decida utilizar os instrumentos extrajudiciais, mas não consiga resolver o conflito por este meio, leva-se o conflito ao Judiciário impetrando uma ACP. Obviamente, o procurador tem a opção de não utilizar estes instrumentos extrajudiciais e entrar com a ACP junto ao Judiciário.

Mas quais são as ferramentas extrajudiciais a disposição dos membros do MP? Antes da instauração do ICP existe uma etapa denominada "Investigação preliminar ou procedimento de investigação prévia (PIC)". Esta ferramenta, anterior ao ICP, tem por objetivo possibilitar aos procuradores realizarem investigações rápidas (prazo de 90 dias, prorrogáveis por mais 90 dias) que permitam recolher informações necessárias para formar convicção para instaurar uma ICP. Vale ressaltar que este procedimento deve ser informado ao Conselho Superior do Ministério Público (CSMP). Nota-se que esta ação pressupõe que o agente ativo nesta situação é o membro do MP. Porém, a população e outras instituições também podem, por meio de uma representação, acionar o MP.

Tomada à decisão de instaurar um ICP o procurador tem a sua disposição uma "caixa de ferramentas" que pode utilizar quando e da maneira que julgar mais apropriada (poder discricionário). A primeira ferramenta é a *notificação*. O procurador pode notificar as partes envolvidas para que compareçam ao MP para prestar esclarecimentos. Além disso, quando julgar necessário, o procurador pode *requerir* uma perícia contábil, documentos de outros órgãos estatais (TCU, Banco do Brasil, Receita Federal etc.). A *recomendação*³ é outra possibilidade. O MP encaminha o entendimento do caso para o ente público ou privado que infringe algum direito tutelado pela instituição e recomenda correção ou adaptação para que a ação não se torne, por exemplo, improbidade administrativa (MIRANDA, 2013). Esta ferramenta permite um controle sem *enforcement*. Por fim, nos casos em que a *recomendação* é feita, mas não acatada pelo investigado, o procurador pode utilizar o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Esta ferramenta consiste na última possibilidade da parte investigada de ajustar sua conduta sem ser em juízo. Prazos para adequação, compensação e indenizações a quem teve os direitos violados são explicitados no TAC. Caso o TAC não seja cumprido, esta peça é utilizada dentro do processo de instauração da ACP (RODRIGUES, 2013). Segundo Filomeno (1997), por volta de 95% dos casos são resolvidos por meio do TAC, uma vez que os investigados se submetem e cumprem os termos do acordo, evitando, dessa maneira, o ajuizamento do caso.

A atuação extrajudicial, atualmente, está sendo estimulada dentro do MP, uma vez que permite chegar a uma solução mais rápida, quando comparado aos trâmites que dependem do Poder Judiciário, sem desincumbir a instituição de suas funções constitucionais. A ideia é resolver um caso de maneira mais célere e menos danosa possível.

3 O QUE EXPLICA O USO DE FERRAMENTAS EXTRAJUDICIAIS POR PARTE DOS INTEGRANTES DO MINISTÉRIO PÚBLICO?

Castilho e Sadek (1998) aplicaram questionários a 244 integrantes do Ministério Público Federal de um universo de 516, com o objetivo de identificar quais os principais fatores e/ou instituições que geram entraves para o bom funcionamento da justiça no Brasil. Dos 18 itens elencados

1. Uma vez que a atuação na esfera penal foge do escopo deste trabalho não serão feitas considerações adicionais sobre o tema.
2. Segundo a Lei Complementar Nº 75, de 20 de maio de 1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Capítulo II - Dos Instrumentos de Ação. Compete ao MP promover o inquérito civil e a ação civil pública para: a) a proteção dos direitos constitucionais; b) a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; c) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor; d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos.
3. LEI COMPLEMENTAR Nº 75, DE 20 DE MAIO DE 1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Capítulo II - Dos Instrumentos de Ação.

pelos autores, os itens relacionados ao Poder Judiciário se destacam. Para 84% dos procuradores entrevistados, o número insuficiente de juízes é considerado o terceiro fator que mais contribui para o mau funcionamento do sistema de justiça no Brasil, ficando atrás apenas dos indicadores relacionados ao desempenho da Polícia. Além disso, o excesso de formalidade nos procedimentos judiciais (84%) e a falta de recursos materiais no Judiciário (76%) aparecem como importantes entraves à persecução da justiça. Os juízes também concordam com esta visão dos procuradores. Em entrevistas realizadas com 570 juízes, Sadek (2010) encontraram que, além dos fatores elencados acima pelos procuradores, os juízes apontaram o número insuficiente de juízes e varas como obstáculos ao bom funcionamento do Poder Judiciário.

Estes fatores podem refletir na baixa avaliação de desempenho atribuídas a Justiça Federal (1ª instância) e Justiça Comum Estadual. De acordo com os entrevistados o desempenho da Justiça Federal (1ª instância) foi considerado regular para 45% dos procuradores, ruim para 15% ou péssimo para 1%. Já para a Justiça Comum Estadual estes percentuais são de 35%, 16,5% e 12%, respectivamente (CASTILHO; SADEK, 1998).

Adicionalmente, as ações criminais relacionadas a crimes contra a administração pública e improbidade administrativa estão entre aquelas com maior resistência por parte do Judiciário em aceitar a atuação do Ministério Público. Para 20,5% dos procuradores, a resistência do Judiciário a atuação do MP nestas questões é muito forte ou forte (CASTILHO; SADEK, 1998).

Quando se trata de condenar um réu acusado de improbidade administrativa, a resistência encontrada no Poder Judiciário em reconhecer a ilegalidade de algumas condutas, dada a condição social e política do réu, é evidenciada por Machado (2007). Um dos entrevistados pelo autor é enfático em afirmar que *“quando é para condenar o sujeito que praticou um crime de moeda falsa, um furto um roubo, parece que está tão distante da realidade dele (Juiz). Ele é da mesma classe social que eu, ele se coloca no lugar dessa pessoa e age com má vontade com a lei de improbidade”* (procurador da República entrevistado em 09.02.2004 apud MACHADO, 2007, p. 229).

Esta visão dos procuradores quanto à falta de recursos humanos e materiais do Poder Judiciário aliada a resistência por parte desta instituição em condenar réus que cometeram atos de improbidade administrativa, fez com que os promotores, ao longo dos anos, utilizassem estratégias diferenciadas a fim de impor punições por tais atos. A utilização dos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), que permite a resolução dos conflitos na esfera extrajudicial está entre as ferramentas que mais se destacam. Segundo um dos entrevistados por Machado (2007): *“O MP deve ser pró-ativo. Sendo possível, devemos evitar o Judiciário e tentar resolver no próprio MP. Para isso nós temos os termos de ajustamento de conduta e a administração no governo atual tem atendido as nossas recomendações”* (procurador da República entrevistado em 10.02.2004 apud MACHADO, 2007, p. 230).

A conduta do MP demonstra um posicionamento mais proativo e pode ser vista pelo modelo de Governança Judicial como uma desconfiança do principal (MP) perante

o agente (neste caso, o Judiciário) para a resolução eficiente de suas ações judiciais. Neste caso, a relação de Principal-Agente é estabelecida quando o MP se utiliza do Judiciário para a resolução dos conflitos. Ou seja, ao propor uma ação judicial, o MP delega ao Judiciário uma parte da responsabilidade de resolução do caso. O que não ocorre quando se utiliza de mecanismos extrajudiciais, passando a depender apenas de si para a solução. Por outro lado, o MP também é visto como um agente ao ter como principal a sociedade de forma coletiva ou os contribuintes, conforme adotado por Dixit (2002). Portanto, a questão da eficiência do sistema adquire um ponto central neste ambiente. O MP busca caminhos próprios para melhorar o seu desempenho, evitando a dependência de outros agentes considerados pela instituição como ineficientes (AKUTSU; GUIMARÃES, 2012; 2015).

4 MENSURAÇÃO DA EFICIÊNCIA RELATIVA: APLICAÇÃO DO MODELO DE ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS (DATA ENVELOPMENT ANALYSIS - DEA)

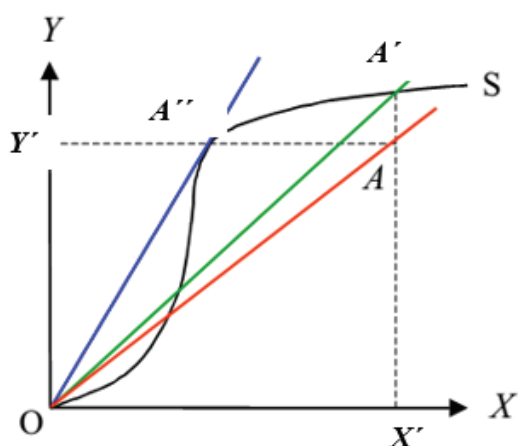
Existem inúmeros estudos que analisam a eficiência do Poder Judiciário por meio da DEA. Em 1982, utilizou-se inicialmente a DEA como técnica para estudos do Judiciário, destacando-se ao permitir a comparação de coeficientes de eficiência relativa entre diferentes unidades. A DEA mostrou-se adequada a estudos que focassem na medição do desempenho do Judiciário (LEWIN; MOREY; COOK, 1982). O pioneirismo deste estudo serviu como referência para a realização de outras pesquisas encontradas na literatura internacional como, por exemplo, os trabalhos de Pedraja-Chaparro e Salinas-Jimenez (1996) no Judiciário espanhol; Sverre e Kittelsen, (1992) na justiça norueguesa; Mitsopoulos e Pelagidis (2007) nas cortes judiciais gregas, Beenstock e Haitovsky (2004) e Gorman e Ruggiero (2009) no Judiciário norte-americano. A Gestão do Poder Judiciário ainda é pouco estudada no contexto brasileiro, embora se tenha percebido alguns avanços recentes, principalmente, pela base de dados dos tribunais brasileiros que foi consolidada e disponibilizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (NOGUEIRA, 2011; OLIVEIRA, 2017; OLIVEIRA, NOGUEIRA, PIMENTEL, 2018). Enquanto isso, houve uma movimentação mais recente de estudos que adotaram a DEA para avaliação da eficiência dos Tribunais de Justiça estaduais (FOCHEZZATO, 2010; YEUNG; AZEVEDO, 2011; NOGUEIRA *et al.*, 2012; OLIVEIRA *et al.*, 2016). Vale ressaltar que a orientação pela eficiência tem sido evidenciada no levantamento de estudos sobre a medição do desempenho organizacional no Judiciário (GOMES; GUIMARÃES, 2013). As análises destes estudos serviram de base para a estimação da eficiência, tanto dos Tribunais de Justiça quanto dos MPes.

O objetivo da DEA é a análise da eficiência de unidades produtivas ou unidades de tomada de decisão (*Decision Making Units - DMU*). É importante definir três conceitos para o pleno entendimento da aplicação da técnica, a saber: eficácia, produtividade e eficiência. Caso uma unidade produtiva estabeleça e cumpra uma meta objetiva de unidades produzidas em um determinado período diz que esta unidade produtiva é eficaz. Entretanto, fica a pergunta: a que custo esta meta foi atingida? Se os recursos consumidos para atingir tal meta forem conhecidos, pode-se obter uma medida de produtividade, ou seja, a razão entre o que foi produzido e o que foi gasto para produzir. Diante deste conceito, uma pergunta adicional pode ser

feita: a produtividade alcançada por determinada DMU é a maior quando comparada a outras DMUs que produzem o mesmo produto? Se a resposta for positiva, a DMU em questão é considerada mais eficiente, uma vez que esta tomou decisões que lhe permitiram utilizar melhor os recursos disponíveis. É nesta perspectiva comparada que a técnica de Análise de Envoltória de dados se pauta.

A Figura 1 mostra a curva de um processo de produção. A curva S corresponde a fronteira eficiente. Nesta figura, pode-se constatar que a DMU A'' é a mais eficiente quando comparada as DMUs A e A', uma vez que tangencia a curva de fronteira eficiente (maior inclinação em relação a origem dos eixos). Este fato implica que a DMU A'' obtém a maior quantidade de produto (Y) com a menor quantidade de recursos (X).

Figura 1 - Curva de um processo de produção.



Fonte: Adaptado de Mello, 2005.

É importante salientar que existem duas alternativas para que a DMU A se torne eficiente. A primeira alternativa corresponde a aumentar a quantidade de produto (Y) mantendo os recursos disponíveis constantes (X), o que resultaria no deslocamento vertical da DMU A até atingir a fronteira eficiente em A' (Figura 1). Este movimento é conhecido como Orientação ao Produto. A eficiência relativa nesta situação pode ser mensurada por meio da razão $X'A'/X'A$. Já a segunda alternativa é reduzir a quantidade de recursos disponíveis (X) mantendo o nível de produto (Y) constante, ou seja, deslocar horizontalmente a DMU A para fronteira eficiente (A''). Este movimento é conhecido como Orientação ao Insumo. Neste caso, a eficiência pode ser mensurada pela razão $Y'A''/Y'A$.

Dois modelos são comumente encontrados em trabalhos que utilizam o DEA, o CCR e o BCC. O modelo CCR⁴ caracteriza-se por estimar a eficiência das DMUs, impondo a restrição de retornos constantes de escala, ou seja, uma variação de recursos gera uma variação proporcional de produto. O modelo BCC⁵ relaxa a restrição de retornos constantes de escala e passa a permitir retornos variáveis à escala, ou seja, DMUs com baixos valores de insumos podem ter retornos crescentes de escala e as com altos valores de insumos retornos decrescentes de escala.

Formalmente, o resultado deste modelo é obtido por meio da resolução do seguinte problema de programação linear

(MELLO, 2005):

$$\begin{aligned} & \text{Máx } h_o \\ & \text{Sujeito a} \\ & x_{j0} - \sum_{k=1}^n x_{ik} \lambda_k \geq 0, \forall_i \\ & -h_o y_{j0} + \sum_{k=1}^n y_{jk} \lambda_k \geq 0, \forall_j \\ & \lambda_k \geq 0, \forall_k \end{aligned}$$

Em que $h_o = 1/\text{Eff}_o$, que representa por quanto todos os produtos devem ser multiplicados ao manter os *inputs* constantes para que a DMUo em questão atinja a fronteira eficiente; Eff_o é a eficiência da DMUo; x_{ik} e y_{jk} são os *inputs* i e *outputs* j da DMU k ; λ_k é a contribuição da DMU k na formação do alvo da DMUo.

Três modelos de análise de envoltória de dados foram estimados. Os dois primeiros modelos se referem à análise de eficiência relativa dos MPEs para proporem ações extrajudiciais e ações judiciais. Além disso, um modelo para mensurar a eficiência relativa dos Tribunais de Justiça em proferir sentenças também foi estimado.

Tais modelos foram estimados utilizando o modelo CCR orientado ao *output*, ou seja, maximiza os *outputs* mantendo constante a quantidade de insumos. Esta opção metodológica se deu pelo fato da não existência de razões empíricas nem teóricas que sustentem a premissa de que a utilização de insumos (número de servidores, recursos administrativos etc.) leve a retornos crescentes ou decrescentes de escala.

a. Eficiência dos Ministérios Públicos Estaduais

Os dados utilizados para a estimação da eficiência dos Ministérios Públicos Estaduais foram extraídos do relatório "Ministério Público: Um retrato" (CNMP, 2013), que contém a movimentação das ações civis e penais, assim como o número de integrantes, funcionários e infraestrutura que a instituição possuía no ano de 2012. Os valores totais do orçamento dos MPEs para o ano de 2012 foram obtidos por meio da Lei Orçamentária dos Estados (LOA).

Especificamente, as variáveis selecionadas para a estimação do DEA foram:

Inputs:

- Orçamento total dos Ministérios Públicos Estaduais (R\$);
- Número de membros do MP atuando na 1a. instância;
- Número de membros do MP atuando na 2a. instância;
- Número de servidores de carreira;
- Estrutura física disponível para as atividades do MPE (número de salas cedidas, alugadas e próprias);
- Número de computadores.

Outputs:

- Número de ações extrajudiciais que tramitaram no MPE (instaurados com TAC, sem TAC, petição inicial e

4. Iniciais dos autores que aplicaram a técnica pela primeira vez em Charnes, Cooper e Rhodes (1978).

5. Banker, Charnes & Cooper (1984).

recomendação);

- Número de ações judiciais no MPE (denúncias oferecidas).

Embora o modelo DEA permita a estimação da eficiência de uma DMU considerando múltiplos *outputs*, optou-se aqui por estimar dois modelos, um para cada *output*. Na estimação a eficiência do MPE em ações extrajudiciais foi incluída no modelo como a variável o número de ações judiciais, uma vez que estas ações concorrem pelos recursos disponíveis dentro do MPE. Por fim, o modelo CCR orientado ao *output* foi estimado.

A Tabela 1 apresenta a estatística descritiva das variáveis utilizadas nos modelos DEA para estimar a eficiência dos MPE.

Tabela 1 - Estatística descritiva das variáveis utilizadas na estimação da eficiência dos MPE.

Variáveis	Máximo	Mínimo	Média	Desvio-padrão
<i>Inputs</i>				
Orçamento (mil R\$)	R\$ 1.532.278	R\$ 54.130	R\$ 354.915	R\$ 333.076
Membros na primeira instância	1598	29	356	356
Membros na segunda instância	300	10	57	68
Número de servidores de carreira	3688	99	759	841
Estrutura física	269	9	85	62
Número de computadores	10673	349	2366	2420
<i>Outputs</i>				
Variáveis	Máximo	Mínimo	Média	Desvio-padrão
Total de denúncias oferecidas	111226	896	16628	24970
Total de ações extrajudiciais	29321	385	8852	8709

Fonte: (CNMP, 2013).

A Tabela 2 apresenta os resultados da estimação da eficiência dos Ministérios Públicos Estaduais para o ano de 2012. A variável Eficiência em Ações extrajudiciais será utilizada como variável dependente do modelo de regressão beta discutido na próxima sessão.

Tabela 2 - Eficiência dos Ministérios Públicos Estaduais (2012).

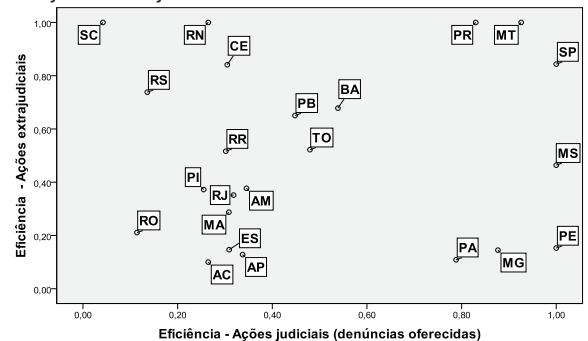
MPE	Ranking	Ações extrajudiciais	Ranking	Ações judiciais (denúncias oferecidas)
MT	1	1,000	2	0,926
PR	1	1,000	4	0,830
RN	1	1,000	16	0,265
SC	1	1,000	21	0,042
SP	2	0,843	1	1,000

CE	3	0,841	14	0,305
RS	4	0,738	19	0,136
BA	5	0,678	6	0,539
PB	6	0,650	8	0,448
TO	7	0,522	7	0,480
RR	8	0,516	15	0,302
MS	9	0,464	1	1,000
AM	10	0,377	9	0,345
PI	11	0,372	18	0,255
RJ	12	0,352	11	0,318
MA	13	0,287	13	0,308
RO	14	0,211	20	0,114
PE	15	0,153	1	1,000
ES	16	0,147	12	0,309
MG	17	0,145	3	0,877
AP	18	0,128	10	0,337
PA	19	0,109	5	0,788
AC	20	0,100	17	0,265

Fonte: Elaborada pelos autores.

Adicionalmente, foi estimada a eficiência dos Ministérios Públicos em ações judiciais, mais especificamente em denúncias oferecidas. Para os propósitos do trabalho, vale destacar na relação entre a eficiência em ações judiciais e extrajudiciais, que os MP dos estados de SC, RS, RN e CE apresentaram valores elevados de eficiência em ações extrajudiciais e baixa eficiência em ações judiciais. Com base na análise dos dados, esta relação indica que tais Ministérios Públicos têm priorizado ações extrajudiciais para resolução dos casos concretos. Por outro lado, os MP dos estados do PA, PE e MG priorizam ações judiciais. Estes dados levantam a pergunta que este artigo pretende responder: existe relação entre este comportamento e o nível de eficiência dos tribunais de justiça? Para responder tal pergunta faz-se necessário estimar a eficiência dos tribunais de justiça, questão que será tratada na próxima seção.

Figura 2 Relação entre eficiência dos MPE em ações extrajudiciais e judiciais



Fonte: Elaborada pelos autores.

b. Estimação da eficiência dos Tribunais de Justiça

A variável eficiência dos Tribunais de Justiça, que consiste na principal variável explicativa da eficiência dos Ministérios Públicos em ações extrajudiciais, foi estimada por meio do DEA. Os dados disponíveis no relatório Justiça em Números do ano-base 2012 (CNJ, 2013). As variáveis selecionadas

para a estimação da eficiência dos Tribunais de Justiça foram as seguintes:

Inputs:

- Despesa total da Justiça Estadual (R\$);
- Total de Pessoal Auxiliar;
- Gastos com Informática (R\$);
- Casos Novos;
- Total de Magistrados.

Output:

- Número de sentenças.

As variáveis selecionadas neste modelo foram utilizadas no trabalho de NOGUEIRA *et al.* (2012), que estimaram a eficiência destes mesmos tribunais para os anos de 2007 e 2008. Finalmente, um modelo CCR orientado ao *output* foi estimado.

Tabela 3 - Eficiência dos Tribunais de Justiça (2012)

MPE	Eficiência TJ	MPE	Eficiência TJ
RJ	1,000	MG	0,799
PB	1,000	RO	0,798
RS	1,000	RN	0,757
MA	0,910	PR	0,756
MS	0,901	PE	0,706
PA	0,843	ES	0,699
SP	0,836	MT	0,679
AP	0,833	BA	0,673
SC	0,831	TO	0,641
AM	0,827	PI	0,620
AC	0,808	RR	0,368
CE	0,804	Média (DP)	0,78 (0,14)

Fonte: Elaborada pelos autores.

5 TESTANDO O IMPACTO DO PODER JUDICIÁRIO NA EFICIÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NAS AÇÕES EXTRAJUDICIAIS: APLICAÇÃO DO MODELO DE REGRESSÃO BETA

O modelo de regressão beta foi estimado para testar o impacto da eficiência do Poder Judiciário (Tribunais de Justiça) na eficiência dos Ministérios Públicos Estaduais em ações extrajudiciais. Segundo Ferrari e Cribari-Neto (2004), o modelo de regressão beta é adequado quando a variável dependente é contínua e restrita a um intervalo (0 e 1). Este é o caso da variável dependente eficiência que foi obtida por meio do DEA.

O principal pressuposto deste modelo é que a variável resposta tem uma distribuição beta. Variáveis como Índice de Gini e IDH têm esta característica. Entretanto, em muitas situações tais variáveis apresentam distribuições assimétricas, problema que pode ser resolvido pela distribuição beta, que é muito flexível para modelar variáveis com estas características. A função densidade de probabilidade da distribuição beta depende dos parâmetros p e q , conforme equação abaixo:

$$f(y; p, q) = \frac{\Gamma(p+q)}{\Gamma(p)\Gamma(q)} y^{p-1}(1-y)^{q-1}, 0 < y < 1, p > 0, q > 0$$

Em que y é a variável resposta que varia entre 0 e 1, p e q são parâmetros da função densidade e $\Gamma(p)$ é uma função gama avaliada no ponto p .

A média e a variância de y são, respectivamente,

$$E(y) = \frac{p}{p+q}$$

e

$$Var(y) = \frac{pq}{(p+q)^2(p+q+1)}$$

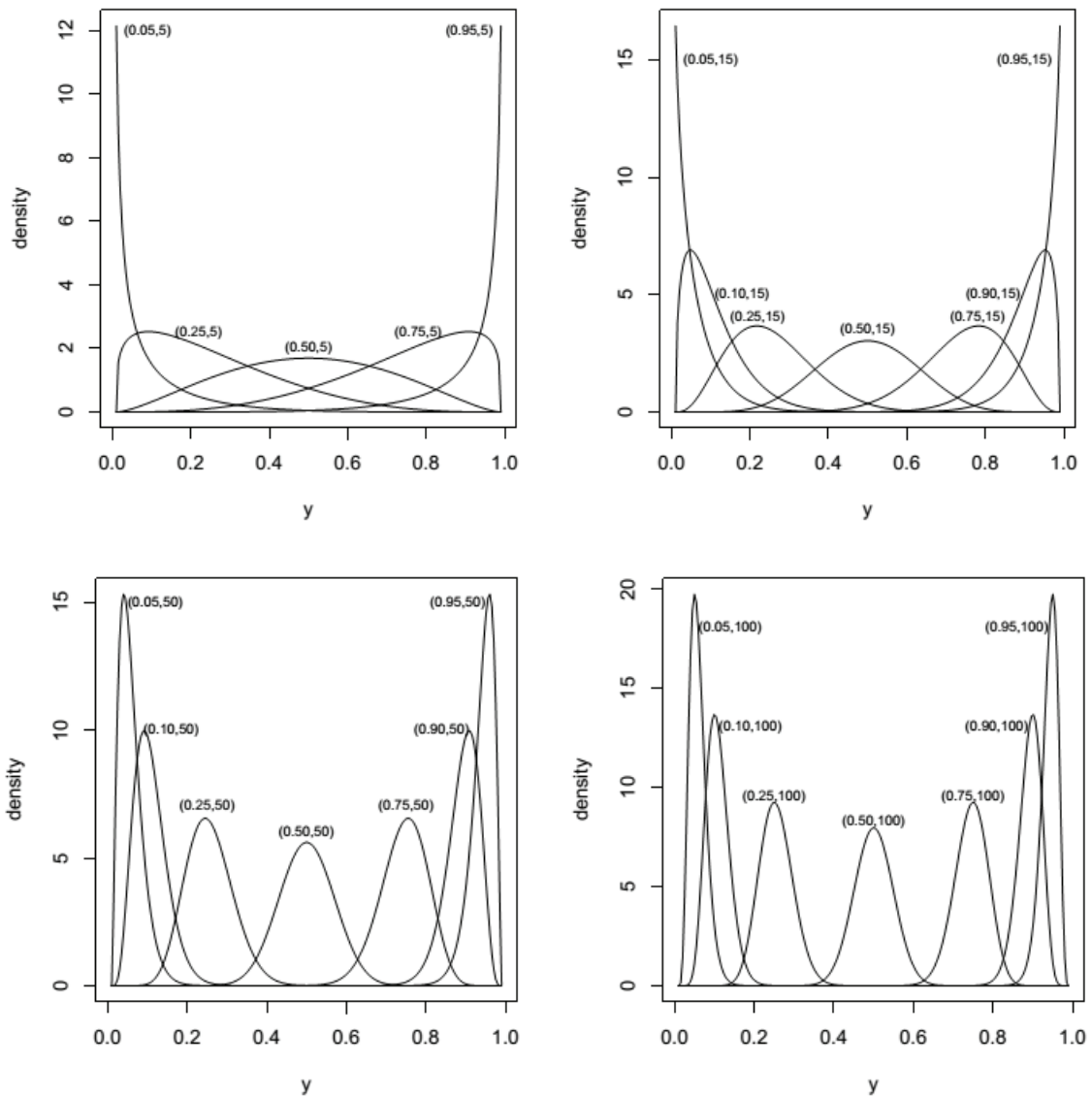
Ferrari e Cribari-Neto (2004), trabalham com uma parametrização a fim de estimar um modelo de regressão que tem por objetivo modelar os valores médios e o parâmetro de precisão da variável resposta y . Conforme abaixo:

$$f(y; p, q) = \frac{\Gamma(\phi)}{\Gamma(\mu\phi)\Gamma[(1-\mu)\phi]} y^{\mu\phi-1}(1-y)^{(1-\mu)\phi-1}, 0 < y < 1$$

Em que: $E(y)=\mu; Var(y)=V(\mu)/(1+\phi)$

Com a tal parametrização, a função densidade da distribuição beta está em função da esperança matemática da variável resposta y e de um parâmetro de precisão (quanto maior este parâmetro, menor a variância de y). As distribuições de densidade apresentadas na Figura 2, obtidas por meio de diferentes combinações de μ e ϕ , mostram a flexibilidade desta distribuição em modelar a média da variável resposta quando há assimetria nas distribuições observadas de y .

Figura 4 - Densidade da distribuição beta para diferentes e



Fonte: Ferrari e Cribari-Neto (2004, p. 802)

Uma vez definidas as características da variável dependente do modelo de regressão beta, o estimador de máxima verossimilhança é utilizado para estimar os coeficientes da seguinte equação de regressão:

$$g(\mu_t) = \sum_{i=1}^k x_{ti}\beta_i = \eta_t$$

Em que $\beta=(\beta_1, \dots, \beta_k)^T$ é um vetor de parâmetros desconhecidos a serem estimados e η_t são as observações correspondentes a k covariáveis. $g(\cdot)$ é uma função ligação estritamente monotônica e duplamente diferenciável no intervalo (0,1).

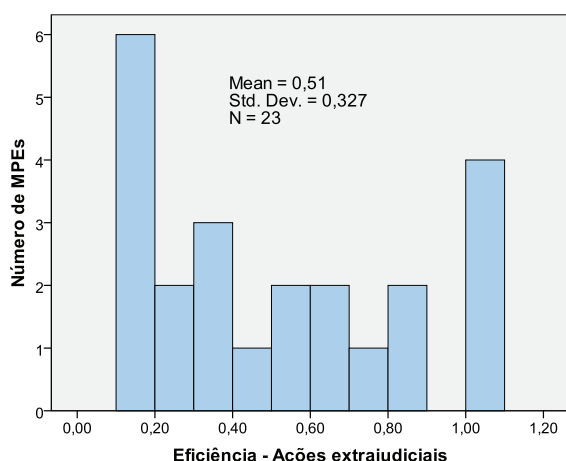
A função de ligação que será utilizada neste trabalho será a logit:

$$\mu_t = \frac{e^{x_t^T \beta}}{1 + e^{x_t^T \beta}}$$

Diante desta opção, a interpretação dos coeficientes pode ser feita em termos de razão de chance, ao proceder ao seguinte cálculo $\exp(\beta)$.

Por fim, a Figura 3 apresenta a distribuição da variável dependente eficiência em ações extrajudiciais. A inspeção da distribuição permite validar a escolha deste modelo, uma vez que a distribuição está limitada ao intervalo (0,1) e apresenta uma distribuição assimétrica.

Figura 4 - Distribuição da eficiência dos MPE em ações extrajudiciais



Fonte: Elaborada pelos autores.

a. Análise dos resultados do modelo de regressão beta

A visão dos procuradores quanto à falta de recursos humanos e materiais e a lentidão do Poder Judiciário em proferir sentenças transitadas em julgado, levou a um movimento de membros dentro do MP que defendem um MP mais resolutivo. Isto é, o MP deve utilizar todas as ferramentas disponíveis com o intuito de resolver o maior número possível de casos dentro dos limites da instituição. Diante disso, o propósito da estimação do modelo apresentado na Tabela 4 é analisar como a eficiência do judiciário influencia os MPEs a se tornarem mais eficientes em ações extrajudiciais.

A variável dependente dos três modelos estimados é a eficiência dos Ministérios Públicos Estaduais em ações extrajudiciais (Figura 4).

Três variáveis independentes foram incluídas nos modelos com variáveis de controle. As variáveis "Turnover 2002-2010" e "Competição política Dep. Estadual" mensuram o nível de competição política do Estado. Turnover corresponde a alternância dos partidos políticos que Governam o Estado, considerando o resultado das eleições de 2002, 2006 e 2010. Considerando esta variável, o estado de São Paulo apresenta o menor nível de competição política, uma vez que o PSDB venceu as três eleições consideradas para o cálculo desta variável. Enquanto a outra variável consiste no número efetivo de partidos no Estado participantes nas eleições para governador. Esta medida foi desenvolvida por Golosov (2010).

Teoricamente, a competição política afeta o nível de atividade das instituições de controle. Melo e Pereira (2013) argumentam que quanto mais competitivo e institucionalizado é um ambiente político os governos serão mais responsabilizados por seus atos. Os autores entendem competição política como alternância das elites políticas no poder, ou seja, em localidades em que há maior alternância existe maior competição política. Neste sentido, em ambientes competitivos, os políticos consideram no cálculo intertemporal os custos de se tornarem oposição, o que tornaria vantajoso dar mais autonomia as instituições de controle, impedindo, dessa maneira, que os adversários

políticos as controlem quando de posse do seu mandato. Além disso, a definição do orçamento dos MPE depende da interação da instituição com o Poder Legislativo e do Governador. Estas questões justificam a inclusão destas variáveis de controle.

Por fim, o PIB per capita foi incluído na regressão para controlar as características socioeconômicas dos Estados.

Tabela 4 - Regressão beta para explicar a eficiência dos Ministérios Públicos Estaduais em ações extrajudiciais

Variáveis	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Intercepto	2,309	3,162	-9,228
Eficiência Tribunais de Justiça	-1,763	-5,352***	-3,468*
Turnover 2002-2010			0,675**
Competição política Dep. Estadual		-0,414***	
ln PIB per capita		0,668	1,220*
Phi	0,520	1,137***	0,699***
Pseudo R2	0,01	0,290	0,162
Significância: *** valor-p<0,01; ** valor-p<0,05; * valor-p<0,1			
Modelo estimado por meio do Software R. Pacote betareg (Cribari-Neto; Zeileis, 2010).			

Fonte: Elaborada pelos autores.

Os resultados indicam que, ceteris paribus, existe uma relação inversa entre eficiência dos tribunais de justiça e eficiência dos MPE em ações extrajudiciais ($b = -5,352$, $p < 0,01$ e $b = -3,468$, $p < 0,1$). Este resultado confirma o argumento central deste trabalho, ou seja, em estados que contam com Tribunais de Justiça mais ineficientes, os MPEs tendem a ser mais eficientes em ações extrajudiciais. Portanto, pode-se concluir que os MPs apresentam um comportamento resolutivo, em ambientes cujo Poder Judiciário demonstra maior ineficiência.

Considerações Finais

O estudo procurou ressaltar o fortalecimento do MP como uma instituição de *checks and balances* e de sua participação dentro do sistema de Governança Judicial, baseado na Teoria da Agência e da Teoria dos Custos de Transação. Destacou-se o papel de principal do MP frente ao Poder Judiciário como seu agente, enfocando a eficiência da resolução de suas ações judiciais.

A hipótese central do estudo foi: quanto menos eficiente for o Judiciário na respectiva Unidade da Federação (UF) maior será a eficiência na resolução de casos extrajudicialmente por parte de procuradores e promotores. Os resultados confirmaram esta hipótese, pois em estados que contam com Tribunais de Justiça ineficientes, os MPEs tendem a ser mais eficientes em ações extrajudiciais. Portanto, pode-se concluir que empiricamente existe um comportamento favorável a um MP resolutivo, em contextos cujo Poder Judiciário é visto como ineficiente.

No campo metodológico, é importante ressaltar que a análise e indicações decorrentes desta metodologia estão

condicionadas às unidades e variáveis incluídas neste estudo. Qualquer unidade e/ou variável acrescentada ou excluída na análise modificarão os resultados. No aspecto teórico, ressalta-se que as instituições aqui estudadas fazem parte de um sistema de Governança Judicial. Este estudo procurou testar empiricamente a influência da eficiência na relação entre o MP e o Poder Judiciário em nível estadual. Demonstrou que as instituições podem procurar adotar um papel mais resolutivo quando se evidencia uma morosidade dentro da estrutura de governança.

Considera-se como relevante a replicação deste estudo em outras esferas de atuação tanto do MP como dos Tribunais (Justiça Federal, Justiça do Trabalho etc.). Desta forma, recomenda-se que outros estudos possam utilizar outros modelos da DEA sempre orientados para *outputs*. Isto permitiria um melhor conhecimento do nível de eficiência de outros tribunais e do MP para melhoria da eficiência dentro do sistema de Governança Judicial.

Referências

- AKUTSU, L.; GUIMARÃES, T. A. Dimensões da governança judicial e sua aplicação ao Sistema Judicial brasileiro. *Revista Direito GV*, vol. 8, n. 1, p. 183-202, 2012.
- AKUTSU, L.; GUIMARÃES, T. Governança Judicial: proposta de modelo teórico- metodológico. *Revista de Administração Pública*, vol. 49, n. 4, p. 937-958, jul./ago. 2015.
- BEENSTOCK, M., & HAITOVSKY, Y. Does the appointment of judges increase the *output* of the judiciary? *International Review of Law and Economics*, n. 24, p. 351-369, 2004.
- BRASIL. Lei 7.347, de 24 de julho de 1985. Lei da Ação Civil Pública. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 25 jul. 1985. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 10 mai. 2019.
- BRASIL. Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Lei Orgânica do Ministério Público. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 15 fev. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm>. Acesso em: 10 mai. 2019.
- CASTILHO, E. W. V; SADEK, M. T. A. O Ministério Público Federal e a administração da justiça no Brasil. IDESP, Editora Sumaré, 1998.
- CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números 2013: ano-base 2012*. Brasília, CNJ, 2013.
- CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Análise dos Dados Funcionais enviados pelas unidades do Ministério Público em 2008*. Brasília: CNMP, 2008.
- CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Ministério Público: Um retrato*. Brasília: CNMP, 2013.
- CRIBARI-NETO, F.; ZEILEIS, A. Beta regression in R. *Journal of Statistic Software*, vol. 34, n. 2, p. 1-24, 2010.
- DIXIT, A. Incentives and organizations in the Public Sector: an interpretative review. *The Journal of Human Resources*, vol. 37, p. 4, p. 696-727, 2002.
- FERRARI, S.; CRIBARI-NETO, F. Beta regression for modelling rates and proportions. *Journal of Applied Statistics*, vol. 31, n. 7, p. 799–815, 2004.
- FILOMENO, J. G. B. Ministério Público como Guardião da Cidadania. In: FERRAZ, A. A. M. C. (Ed.), *Ministério Público: Instituição e Processo*. São Paulo: Atlas, 1997.
- FOCHEZATTO, A. Análise da eficiência relativa dos tribunais de justiça estadual brasileira utilizando o método DEA. *Anais... In: Reunión de Estudos Regionales - AECR*. 36. Badajoz, Espanha, 2010.
- GOLOSOV, G, V. The effective number of parties: a new approach. *Party Politics*, vol. 16, n. 2, p. 171-192, 2010.
- GOMES, A. O.; GUIMARÃES, T. A. Desempenho no judiciário. Conceituação, estado da arte e agenda de pesquisa. *Revista de Administração Pública*, vol. 47, n. 2, p. 379-401, 2013.
- GORMAN, M.; RUGGIERO, J. Evaluating U. S. judicial district prosecutor performance using DEA: are disadvantaged counties more inefficient? *European Journal of Law and Economics*, vol. 27, n. 3, p. 275-283, 2009.
- KERCHE, F. Autonomia e discricionarietà do Ministério Público no Brasil. *Dados*, 50, p. 259–279, 2007.
- LEWIN, A. Y.; MOREY, R. C.; COOK, T. J. Evaluating the administrative efficiency of courts. *Omega - International Journal of Management Science*, vol. 10, p. 401-411, 1982.
- MACHADO, B. A. Ministério Público: organização, representações e trajetórias Curitiba: Editora Juruá, 2007.
- MAZZILLI, H. N. Aspectos polêmicos da Ação civil pública. *Revista Jurídica*, n. 337, p. 9–20, 2005.
- MELLO, J. C. C. B. S. Curso de Análise de Envoltória de Dados. In: *Simpósio Brasileiro de Pesquisa Operacional*, 38. 2005. Disponível em: <http://link.springer.com/content/pdf/10.1007/0-387-25895-7_6.pdf>. Acesso em 06 de maio de 2019.
- MELO, M. A.; PEREIRA, C. *Making Brazil Work: Checking the President in a Multiparty System*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.
- MIRANDA, M. P. S. A Recomendação Ministerial como Instrumento Extrajudicial de Solução de Conflitos Ambientais. In: FARIAS, C. C.; ALVES, L. B. M.; ROSENVALD, N. (Eds.), *Temas Atuais do Ministério Público*. 4 ed. Salvador: Editora JusPODIVM, 2013.
- MITSOPOULOS, M.; PELAGIDIS, T. Does staffing affect the time to dispose cases in Greek courts? *International Review of Law and Economics*, 27, p. 219-244, 2007
- NOGUEIRA, J. M. M. A ausência do Poder Judiciário enquanto objeto de estudo da Administração Pública brasileira. *Revista Eletrônica Dike*, vol. 1, n. 1, p. 1-17, 2011.
- NOGUEIRA, J. M. M.; OLIVEIRA, K. M. M.; VASCONCELOS, A. P.; OLIVEIRA, L. G. DE. Estudo exploratório da eficiência dos Tribunais de Justiça estaduais brasileiros usando a Análise Envoltória de Dados. *Revista de Administração Pública*, vol.

46, n. 5, p.1317–1340, 2012.

OLIVEIRA, L. G. L. Dez anos de CNJ: reflexões do envolvimento com a melhoria da eficiência do Judiciário brasileiro. *Revista do Serviço Público*, vol. 68, n. 3, p. 631-656, 2017.

OLIVEIRA, L. G. L.; NOGUEIRA, J. M. M.; OLIVEIRA, K. M. M.; OLIVEIRA FILHO, S. M. Medição de eficiência de magistrados e de unidades judiciais no Ceará, Brasil: o sistema Eficiência. *Jus. Cadernos EBAPE.BR*, vol. 14, n. 3, p. 836-857, jul./set., 2016.

OLIVEIRA, L. G. L.; NOGUEIRA, J. M. M.; PIMENTEL, T. A. B. A continuidade da ausência do Poder Judiciário como objeto de estudos na administração pública brasileira: um levantamento de 2009 a 2017. *Revista Controle: Doutrinas e Artigos*, vol. 16, n. 2, p. 75-100, 2018.

PEDRAJA-CHAPARRO, F.; SALINAS-JIMENEZ, J. An assessment of the efficiency of Spanish Courts using DEA. *Applied Economics*, vol. 28, n. 11, p. 1391–1403, 1996.

PEÑA, C. Um Modelo de Avaliação da Eficiência da Administração Pública através do Método Análise Envoltória de Dados (DEA). *Revista de Administração Contemporânea*, vol.12, n. 1, p. 83–106, 2008.

RODRIGUES, G. A. Reflexões sobre a Atuação Extrajudicial do Ministério Público: Inquérito Civil Público, Compromisso de Ajustamento de Conduta e Recomendação Legal. In: FARIAS, C. C.; ALVES, L. B. M.; ROSENVALD, N. (Eds.), *Temas Atuais do Ministério Público*. 4 ed. Salvador: Editora JusPODIVM, 2013.

SADEK, M. T. (org.). *Uma introdução ao estudo da justiça*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

SADEK, M. T. Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados*, vol. 18, n. 51, p. 19-101, 2004.

SVERRE, F. R. F.; KITTELSEN, A. C. Efficiency analysis of Norwegian District Courts. *Journal of Productivity Analysis*, vol. 3, n. 3, p. 277–306, 1992.

TAYLOR, M. M. *Judging policy: courts and policy reform in democratic Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2008.

Diego de Faveri

Doutorado em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Professor Adjunto da EBAPE/FGV.

Leonel Gois Lima Oliveira

Doutorado em Administração pela EBAPE/FGV. Professor da Escola Superior de Magistratura do Estado do Ceará (ESMEC) e do Centro Universitário Christus (Unichristus). É Técnico Judiciário e exerce o cargo de Auditor Chefe do TJCE.