

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

Denisson da Silva Santos

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE DE *OUTPUT*.**

Maceió-AL

2014

DENISSON DA SILVA SANTOS

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE DE *OUTPUT*.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Gabriel Augusto Miranda Setti.

Maceió-AL

2014

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário Responsável: Maria Helena Mendes Lessa

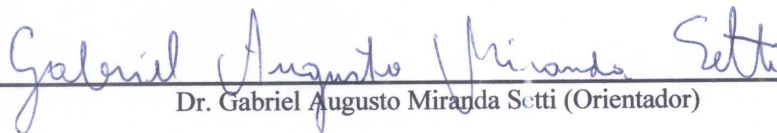
- S237i Santos, Denisson da Silva.
Improbidade administrativa no Brasil: uma análise de *output* /
Denisson da Silva Santos – Macció, 2014.
106 f. : il.
- Orientador: Gabriel Augusto Miranda Setti.
Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de
Alagoas. Instituto de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em
Sociologia. Macció, 2014.
- Bibliografia: f. 83-87.
Anexos: f. 88-106
1. Improbidade administrativa - Brasil. 2. Conselho Nacional de Justiça.
3. Celeridade. 4. Severidade. I. Título.

CDU: 316:343.35(81)

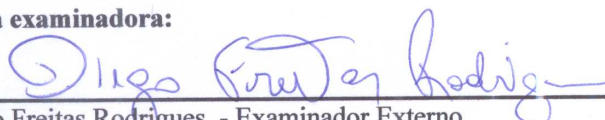
DENISSON DA SILVA SANTOS

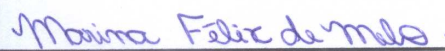
Improbidade Administrativa no Brasil: Uma análise de *output*. / dissertação de mestrado em Sociologia, da Universidade Federal de Alagoas.

Dissertação submetida ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Alagoas e aprovada em 15 de 12 de 2014.


Dr. Gabriel Augusto Miranda Setti (Orientador)

Banca examinadora:


Diego Freitas Rodrigues - Examinador Externo


Marina Felix de Melo - Examinador Interno

Dedico a minha companheira de todos momentos,
felizes e tristes, Suzana Alves.
E ao grande amigo Jackson Monteiro,
(In memorian)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que contribuíram na minha caminhada para construção deste trabalho. Em especial ao meu Orientador Gabriel Setti por me aguentar nesses últimos anos, e aos professores Ranulfo Paranhos e José Alexandre ambos do instituto de Ciência Sociais da Universidade Federal de Alagoas, ao professores Enivaldo Rocha e Dalson Figueiredo ambos da Universidade Federal de Pernambuco, ao professor Manoel Leonardo da Universidade Federal de Minas Gerais, e ao professor Diego Freitas Rodrigues do Instituto de Tecnologia e Pesquisa - Sergipe. Não menos importante todos os colegas dos grupos de pesquisa: (1) Cidadania e Políticas Pública da Universidade Federal de Alagoas e (2) Métodos de Pesquisa em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. Por fim, este trabalho só foi possível ser realizado por causa do financiamento ofertado pela Fundação de Amparo a Pesquisa Alagoas (FAPEAL), na modalidade bolsa de estudo.

“Todo o homem que tem em mãos o poder é sempre levado ao abuso dele, e assim irá seguindo até que encontre algum limite”.

(MOUNTESQUIEU, 1748)

RESUMO

O Conselho Nacional de Justiça influencia o julgamento dos processos de improbidade administrativa no Brasil? O objetivo dessa dissertação é responder essa questão de que pesquisa. Para isso testamos a hipótese de que depois da criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), os processos de improbidade foram julgados com mais celeridade e severidade. Metodologicamente, para cumprir com o objetivo, fizemos o uso de estatística descritiva para demonstrar características dos casos de improbidade administrativa, entre elas: a média geral do tempo de tramitação dos processos é de 6 anos; Alagoas é o estado mais lento com uma média de 10 anos, no lado oposto está Roraima com uma média de 4 anos. Para severidade judicial construímos um indicador bidimensional, sendo: (1) dimensão de exclusão máquina pública e (2) dimensão pecuniária. Na primeira dimensão, Alagoas é o mais severo e Minas Gerais o menos severo; na segunda dimensão, Roraima é o mais severo, seguido de Minas Gerais, e Alagoas é o menos severo. Para testar a hipótese fizemos o uso de estatística multivariada (teste t para amostras independentes) cujo resultado é: antes da criação do CNJ a média para tramitação de um processo de improbidade administrativa no Brasil era de 7,23 anos, após a criação do CNJ a média passou a ser 3,70 anos. Quanto a severidade, dimensão exclusão da máquina pública passou de 0,053 antes do CNJ para -0,140 depois do CNJ; na dimensão pecuniária saiu de 0,022 antes do CNJ para -0,042 depois do CNJ. Os resultados nas duas dimensões foram significativos estatisticamente. Assim, podemos afirmar que a hipótese inicial foi confirmada para o indicador de celeridade e rejeitada no indicador de severidade.

Palavras Chave: Improbidade Administrativa. Conselho Nacional de Justiça. Celeridade. Severidade.

ABSTRACT

The National Council of Justice influence the judgment of the improper conduct of proceedings in Brazil? The objective of this dissertation is to answer this question that research. For this test the hypothesis that after the creation of the National Council of Justice (CNJ), the misconduct cases were judged more quickly and severely. Methodologically, to meet the goal, we use descriptive statistics to demonstrate features of cases of improper conduct, including: the overall average time of processing of cases is 6 years; Alagoas is the slowest state with an average of 10 years, on the opposite side is Roraima with an average of 4 years. Judicial severity build a two-dimensional display, as follows: (1) size exclusion public administration and (2) financial dimension. In the first dimension, Alagoas is the most severe and Minas Gerais the less severe; in the second dimension, Roraima is the most severe, followed by Minas Gerais, Alagoas and is the least severe. To test the hypothesis we made use of multivariate statistics (t test for independent samples) whose result is: before the creation of CNJ average for handling a case of improper conduct in Brazil was 7.23 years after the creation of the CNJ the average became 3.70 years. As the severity, size exclusion of public administration increased from 0.053 before the CNJ to -0.140 after the CNJ; the financial dimension left before the CNJ 0.022 to -0.042 after the CNJ. The results in both dimensions were statistically significant. So we can say that the initial hypothesis was confirmed for display of speed and rejected the severity indicator.

Keywords: Administrative Misconduct. National Council of Justice. Celerity. Severity.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1: Conjunto Improbidade Administrativa	26
Figura 2: Divisão dos poderes com respectivos tipos de reformas e objetivos centrais	30
Figura 3: Comunalidades para construção do Indicador de Severidade (todas variáveis)	47
Figura 4: Comunalidades para construção do Indicador de Severidade (sem uma variável) .	48
Figura 5: Tempo de tramitação dos processo de improbidade administrativa no Brasil	61
Figura 6: Severidade aplicada nos processo de improbidade administrativa no Brasil em duas dimensões	63
Figura 7: Tempo de tramitação dos processo de improbidade administrativa no Brasil	64

GRÁFICOS

Gráfico 1: Personalidade jurídica dos envolvidos nos casos de Improbidade Administrativa	54
Gráfico 2: Sexo dos envolvidos nos casos de Improbidade Administrativa, pessoa física	55
Gráfico 3: Processos de Improbidade Administrativa pelo ano de Entrada	56
Gráfico 4: Processos de Improbidade Administrativa pelo ano de julgado	57
Gráfico 5: Processos de Improbidade Administrativa pelo tipo do ato (assunto 1)	58
Gráfico 6: Processos de Improbidade Administrativa pelo tipo do ato (assunto 2)	59
Gráfico 7: Tempo médio de tramitação dos processo de improbidade administrativa, por UF .	63

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Variáveis do banco de dados dos processos transitados e julgados de improbidade administrativa	45
Tabela 2: Total variância explicada pelos componentes extraídos pela Análise Fatorial	49
Tabela 3: Matrix de componentes Rotacionados	49
Tabela 4: Distribuição de Processos de Improbidade Administrativa Transitado e Julgado, por UF, entre 1992 e 2012	53
Tabela 5: Assuntos relacionados complete	59
Tabela 6: Penas imputadas aos réus de processo de improbidade administrativa, em %	59
Tabela 7: Estatística descritiva do valor da multa e do ressarcimento	60
Tabela 8: Estatística descritiva do tempo de tramitação do processo de improbidade em anos, em dois grupos (com pontos influentes)	65
Tabela 9: Teste para Amostra Independente Tempo de Tramitação do Processo em Anos (com pontos influentes)	66
Tabela 10: Estatística descritiva do tempo de tramitação do processo de improbidade em anos, em dois grupos (sem pontos influentes)	66
Tabela 11: Teste para Amostra Independente Tempo de Tramitação do Processo em Anos (sem pontos influentes)	67
Tabela 12: Estatística descritiva Severidade da pena na dimensão exclusão da máquina e pecuniária	67
Tabela 13: Teste para Amostra Independente Severidade da pena na dimensão exclusão da máquina pública e pecuniária	68
Tabela 14: Estatística descritiva do tempo de tramitação em Anos, dois grupos por UF	69
Tabela 15: Teste para Amostra Independente Tempo de Tramitação do Processo em Anos, por UF	71

Tabela 16: Estatística descritiva Severidade da pena na dimensão exclusão da máquina pública em dois grupos, por UF	72
Tabela 17: Teste para Amostras Independentes Severidade da pena na dimensão exclusão da máquina pública, por UF	74
Tabela 18: Estatística descritiva Severidade da pena na dimensão pecuniária, por UF	75
Tabela 19: Teste para Amostra Independente Severidade da pena na dimensão pecuniária, por UF	76

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

COSB – Comissão de Simplificação da Burocracia

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

EC – Emenda Constitucional

FHC – Fernando Henrique Cardoso

LIA – Lei de Improbidade Administrativa

Mare – Ministério da Administração e Reforma de Estado

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

UFAL – Universidade Federal de Alagoas

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	SOBRE O OBJETO.....	15
2.1	Revisão conceitual.....	16
2.1.1	Burocracia.....	16
2.1.2	<i>Accountability</i>	22
2.1.3	Improbidade.....	26
2.2	Reforma de Estado	29
2.2.1	Reforma administrativa	31
2.2.2	Reforma do Judiciário.....	36
3	METODOLOGIA	43
3.1	A coleta de dados: entre a percepção e a observação	43
3.3	Desenho de pesquisa	45
4	A INFLUÊNCIA DO CNJ NO JULGAMENTO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	52
4.1	Descrevendo o fenômeno	52
4.2	Testando hipótese.....	66
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
	REFERÊNCIAS.....	84
	ANEXOS.....	84
	Emenda nº 45	89
	Algoritmo de coleta de dados no site do CNJ.....	104

1 INTRODUÇÃO

O Conselho Nacional de Justiça influencia no julgamento de improbidade administrativa? Com o objetivo de responder a essa pergunta partimos da hipótese de que depois da criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) os processos de improbidade administrativa foram julgados de forma mais célere e com maior severidade. Ou seja, buscamos compreender se as variáveis celeridade (velocidade de tramite do processo) e severidade (intensidade da pena imputada ao réu) sofreram alteração com a criação de uma agência de controle interno e externo do Judiciário (uma agência de *accountability*), sendo dessa forma um estudo sobre o efeito da criação de uma agência de *accountability*.

Para tornar este estudo realizável, partimos do pressuposto “neo-institucionalista” de que as instituições importam, pois influenciam normas, crenças e ações, ou seja, moldam resultados. Decidimos estudar o Judiciário, por ele ser a instituição dos três poderes que é a guardião do império da Lei, sendo com o foco nos casos de improbidade administrativa, pois compreendemos que esse fenômeno interfere diretamente na eficiência das instituições, assim como na responsividade delas dentro de um sistema democrático.

Esse sistema no caso brasileiro se baseia em um sistema de *check and balance*, que é um sistema de freios e contrapesos, o Judiciário é o responsável por aplicar as leis e punir aqueles que as ferem. Então espera-se que, em um modelo abstrato onde “A” causa ineficiência, e se “B” coibir essa ineficiência, espera-se que “B”, quando agir, exerça uma força, diminuindo “A”; ou, em uma situação ótima, “A” seja abolido.

Esse trabalho está dividido em três seções: Na seção 1, faremos uma discussão sobre o objeto de forma mais genérica e mais específica, pois será feita nessa primeira parte a exposição dos conceitos fundamentais para construção do desenho de pesquisa: (a) Burocracia, (b) *accountability*, (c) improbidade administrativa; e na segunda parte dessa seção vamos fazer uma discussão sobre Reforma do Estado onde trataremos de forma mais abrangente e focando nas reformas institucionais: (a) da administrativa e (b) do judiciário. Sendo esta última a que vamos dar um foco especial, pois, é através dela que foi criado o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2004, com início de funcionamento em 2005.

Na seção 2 vamos apresentar o nosso desenho de pesquisa, que vai se basear em casos reais para aferir sobre a influência do CNJ nos julgamentos dos processos de improbidade administrativa, mais precisamente 4.605 casos transitados e julgados, espalhados por todas as unidades federativas. Na seção 3 vamos apresentar a análise de dados, ou seja, mostrar os resultados da pesquisa.

Nesta dissertação trabalhamos como plano de fundo com o conceito de burocracia na sua formatação weberiana, se distanciando de críticos que colocam o conceito nessa formação como um fim em si mesmo, ou seja, críticos da burocracia como Bresser-Pereira (1998), que coloca este conceito como fim em si mesmo, mas nem de longe o conceito proposto por Weber tem essa característica. Pois, Weber trabalha com o conceito de tipo ideal, e o próprio conceito de burocracia tem seus tipos ideais. Burocracia racional é um deles.

Neste sentido, é certo que atos de improbidade administrativa são atos burocráticos é certo, mas, não de uma burocracia racional. No entanto, uma burocracia racional deve criar mecanismos para inibir a ação dos indivíduos que queiram fazer mau uso dos bens públicos, mas não só inibir, é necessário mecanismos de vigilância e punição, que chamaremos de *accountability*.

Mecanismos de *accountability* podem ser horizontais ou verticais. Considerando a lógica do “Principal-Agente”, o que nos interessa é a dimensão horizontal, quando o agente presta contas a outro agente, podendo ser punido pelo outro. Nesse sentido, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) foi criado para ser um agente de controle do Judiciário.

Testamos no trabalho a hipótese de que a criação do CNJ alterou a dinâmica do comportamento do Judiciário brasileiro. Para tanto, utilizamos o julgamento dos processos de improbidade administrativa, entendendo que, com esses processos podemos verificar o duplo papel do CNJ: o de agência de controle do Judiciário e de vigilante dos princípios da administração pública. A hipótese foi confirmada na variável tempo de tramitação dos processos, mas não foi confirmada a variável severidade da pena.

2 SOBRE O OBJETO

“Se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governo. Se os homens fossem governados por anjos, dispensar-se-iam os controles internos e externo.”

(Hamilton, Madson e Jay; Fereralistas N° 51)

O nosso objeto de estudo foi a criação de uma agência de *accountability* – o Conselho Nacional de Justiça – no âmbito do judiciário brasileiro com a reforma neste Poder, aprovada em 2004, e para compreender esse fenômeno vamos fazer nesse capítulo a elucidação dos principais conceitos que perpassam esse objeto. são eles: burocracia, *accountability*, improbidade administrativa e corrupção. Após abordar esse quatros conceitos vamos adentrar na discussão sobre Reforma de Estado, pois, criar um mecanismo para fiscalizar e controlar agentes do Estado é um processo de reforma, um processo de alteração da estrutura do Estado.

Para dar conta dessa discussão começaremos pelo tema mais amplo que é a Reforma de Estado. Depois vamos afunilar para Reforma Administrativa, Política e do Judiciário, sendo esta última é que vamos dar mais foco, pois, foi através desta reforma que emenda constitucional número 45 institucionalizou na nossa estrutura de Estado, o Conselho Nacional de Justiça, e lhe deu atribuição de agente de controle interno e externo do judiciário.

Mas, por que lançar luz sobre as instituições de Estado e em especial a uma agência de controle? Porque partimos do pressuposto “neo-institucionalista” de que as instituições importam, e esse pressuposto nos é útil porque ao considerar que as instituições tem alguma importância no mundo social, estaremos considerando que instituições alteram resultados, influenciam normas. Desse modo, entendemos que ao criar uma nova instituição, as regras do jogo são alteradas, e assim reafirmamos o que as instituições importam como ressalta Adam Przeworski:

The Theory of ‘New Institutionalism’ consist of two propositions: 1) ‘Institutions matter’: they influence norms, beliefs, and action; therefore they shape outcomes; 2) ‘Institutions are endogenous: their form and their functioning dependo on the conditions under which they emerge and endure. (PRZEWORKSKI, 2004, p.527)

Colocado em evidência o pressuposto que orienta esse trabalho, na próxima seção vamos fazer uma revisão conceitual, que trataremos dos seguintes conceitos: (1) burocracia

por entender que os atos improbidade administrativa só ocorrem no âmbito do Estado; (2) *accountability* que é o conceito que perpassa por toda discussão de reforma das instituições, que tentam inibir os atos de improbidade ocorridos dentro da burocracia estatal; e (3) improbidade/corrupção, para que seja possível distinguir com clareza esses eventos que ocorrem dentro do aparelho de Estado.

2.1 Revisão conceitual

Antes de entrar no evento da reforma administrativa e do Judiciário vamos abordar de forma separada três conceitos: burocracia, *accountability*, e improbidade administrativa. Essa abordagem separada é importante no sentido de deixar claro como entendemos esses termos, pois, eles implicam diretamente na lógica do nosso desenho de pesquisa.

2.1.1 Burocracia

Para compreender o que Weber (2009) chama de burocracia e como ela pode funcionar é importante trazer para esse trabalho conceitos como ação social, poder, legitimidade, dominação, tipo ideal, patrimonialismo. De acordo com o Weber (2009), o primeiro para Weber é toda ação humana dotada de sentido incluindo omissões e tolerâncias, que, ainda conforme o autor, “orienta-se pelo comportamento de outros, seja este passado, presente, ou esperado como futuro (vinganças por ataques anteriores, defesa contra ataques presentes ou medidas de defesas para enfrentar ataques futuro).” (WEBER, 2009, p.13).

Antes de tratar dos tipos puros de ação social se faz necessário abordar o conceito de “tipo ideal”, constituindo-se como elemento importante para compreensão adequada da obra de Weber e consequentemente compreender o conceito de burocracia. Pois, o “tipo ideal” é um modelo simplificado do real (BARBOSA & QUITANERO, 2003), sendo desta forma, uma estratégia metodológica para diferenciar o procedimento científico nas Ciências Sociais do procedimento filosófico. Em outros termos, “queremos sublinhar desde logo a necessidade de que os quadros de pensamento que aqui abordamos, ‘ideais’ em sentido puramente lógico,

sejam rigorosamente separados da noção do dever ser, do ‘exemplar’.” (WEBER, 2001, p. 138).

Desta forma, podemos compreender o “tipo ideal” como meio e não como um fim último, ou um fim em si mesmo, ou seja, “a construção de tipos ideais abstratos não interessa como fim, mas única e exclusivamente como meio de conhecimento.” (WEBER, 2001, p. 139). Este autor também ressalta que o “tipo ideal” não é uma simples hipótese, mas que é importante para formular hipóteses. E frisa:

“Devemos repetir que, no sentido que lhe atribuímos, um “tipo ideal” é algo completamente diferente da avaliação apreciadora, pois nada tem em comum com qualquer perfeição, salvo com a de caráter puramente lógico. Existem tantos tipos ideais de bordéis como de religiões.” (WEBER, 2001, p. 144).

Explicitado o conceito de tipo ideal, é possível agora entrar nos tipos puros de ação social, que é importante para entender a burocracia, porque cada tipo puro pode ser relacionado a níveis de burocratização das instituições. Pois, para Weber:

A ação social, como toda ação, pode ser determinada: (1) de modo racional referente a fins” por expectativas quanto ao comportamento de objeto do mundo exterior e de outras pessoas, utilizando essas expectativas como “condições ou “meios” para alcançar fins próprios, ponderados e perseguidos racionalmente, como sucesso; (2) de modo racional referente a valores: pela crença consciente no valor – ético, estético, religioso ou qualquer que seja sua interpretação – absoluto e inerente a determinado comportamento como tal, independente do resultado; (3) de modo afetivo especialmente emocional: por afetos ou estados emocionais atuais; (4) de modo tradicional: por costumes arraigado. (WEBER, 2009, p.15)

Como sumarizado na citação acima, são quatro tipos puros de ação social, ou seja, são quatro maneiras (tipos) dos indivíduos dar sentido e/ou dotar de sentido sua ação, e só quando a ação tem sentido é que pode ser considerada ação social, por assim dizer, ser um objeto de estudo sociológico. O Estado, por exemplo, faz uso da coerção física para atingir seus fins, ou seja, “[...] o Estado consiste em uma relação de dominação do homem pelo homem, com base no instrumento da violência legítima – ou seja, da violência considerada como legítima.” (WEBER, 2008, p.61).

Compreendo que cada tipo ação social está ligada à maneira de como a relação de dominação se estabelece e a legítima. Sendo a dominação para Weber “a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis.” (WEBER, 2009, p.33). Porém, Weber faz uma ressalva quanto a relação entre

ação social e dominação, pois, “a dominação, como conceito mais geral e sem referência a algum conteúdo concreto, é um dos elementos mais importantes da ação social. Sem dúvida, nem toda ação social apresenta uma estrutura que implica dominação.” (WEBER, 1999, p.187). Essa dominação, assim como, a ação social, também é classificada em tipos puros, a saber:

1. de caráter *racional*: baseada na crença na legitimidade das ordens estabelecidas e no direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal), ou
2. de caráter *tradicional*: baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade (dominação tradicional), ou, por fim,
3. de caráter *carismático*: baseada na veneração extraordinária da santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas (dominação carismática). (WEBER, 2009, p. 141).

Ao falar em estrutura de dominação pressupõe falar também em poder que para Weber também é uma probabilidade, nas palavras do autor: “Poder significa toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade.” (WEBER, 2009, p.33). Vale ressaltar que, “O conceito de “poder” é sociologicamente amorfo. Todas as qualidades imagináveis de uma pessoa e todas as espécies de constelações possíveis podem pôr alguém em condições de impor sua vontade, numa situação dada” (idem.).

Levando em consideração os elementos da teoria de Weber delineados até aqui, cabe ressaltar que quando admitimos que existe uma estrutura de dominação em que tem uma probabilidade de impor a vontade do indivíduo e/ou indivíduos dominantes, adotamos o pressuposto de que essa dominação requer normalmente um quadro administrativo (WEBER, 2009), ou seja, todo poder busca cultivar a fé na própria legitimidade, desta forma, se manifestando e funcionando como administração (BOBBIO, 2007).

Essa administração, a administração pública, quando baseada em critérios racionais e legais podemos chamar de burocracia. Weber (2009), considera este tipo de dominação (racional-legal) como o modelo de administração do Estado Moderno. São princípios básicos de uma administração pública burocrática, critérios de racionalidade, legalidade, normas, formalidade e outras maneiras objetivas de garantir a forma de poder dos Estados. Nesses termos burocracia é para Weber o tipo mais puro de exercício de uma autoridade legal. No entanto, não se pode deixar de explicitar que a burocracia é um tipo ideal de administração

pública, que é o resultado da concepção de autoridade legal (dominação legal) (OLIVEIRA, 1970).

Para compreender melhor a autoridade legal é importante descrever as cinco ideias, os oito princípios e os dez critérios weberianos que a fundamentam. E que conseqüentemente nos auxilia na compreensão do tipo ideal de burocracia. As cinco ideias são: (1) toda norma legal dada pode ser estabelecida em um sistema normas abstratas; (2) o processo administrativo é a busca racional dos interesses dentro dos limites preceitos legais; (3) a pessoa que representa a autoridade ocupa um cargo, que no seus *status* inclui um atividade de mando que está subordinado a uma ordem impessoal; (4) a pessoa que obedece na qualidade de membro, obedece a lei; (5) os membros de associação enquanto obedientes aquele representa a autoridade, não deve obediência ao individuo, e sim a uma ordem impessoal (WEBER, 2009).

Ou seja, as ideias norteadoras nos diz que qualquer norma pode ser compilada dentro do sistema abstrato tais como legislação geral e específica, sendo que os processos são buscas racionais por um fim e nesse processo existe uma hierarquia, ou melhor, uma relação de poder, onde o que manda e o que é mandado devem obedecer uma ordem impessoal dentro da abstração legal.

A partir daqui podemos avançar para os princípios que orientam o tipo ideal weberiano de burocracia, que são: (1) uma organização contínua de cargos, no limite da norma; (2) área específica de competência, ou seja, (a) esferas de obrigações das competências, (b) atribuição ao responsável da autoridade que lhe cabe e (c) definição de instrumento de coerção para quando necessário; (3) hierarquia sob controle e supervisão vertical de cima para baixo; (4) aplicação racional das normas que regulam os cargos; (5) remuneração do funcionário em dinheiro, separando a propriedade do funcionário da propriedade pública; (6) há uma não existência de direito ao cargo a propósito de apropriação; (7) Atos administrativos, decisões, normas, são formulados e registrados em documentos; e (8) A autoridade legal pode ser exercida dentro de uma ampla variedade de forma (WEBER, 2009).

Ao olhar para ideias que orientam a construção do tipo ideal de burocracia e ao olhar para os princípios é possível ver com mais nitidez como alguns elementos, entre eles, a divisão do trabalho. Como mostram os princípios dois e três os indivíduos devem estar

alocados em áreas específicas de competência com suas atribuições e um responsável pela autoridade que deve ser vertical, ou melhor, autoridade deve ser aplicada de cima para baixo respeitando os limites da lei da legalidade.

Um outro ponto a chamar atenção entre os princípios é o sétimo, que fala sobre a necessidade do registros dos atos administrativos, pois, tanto a história da instituição quanto o próprio funcionário se beneficiam. Porque quando alguém quiser saber como agir sobre uma determinada situação pode olhar para existência ou não de precedência. Para muita gente quando se fala em documentar vem logo a cabeça uma pilha de papel e carimbos, mas, cabe lembrar que já inventamos o computador e tecnologias de assinaturas digitais.

O princípio nove fala em diversidade de aplicação da autoridade legal, no entanto, Weber (2009), dá destaque ao exercício da autoridade legal que emprega um quadro administrativo. Para tratar desse exercício Weber (2009) diz que no tipo mais puro, os subordinados a tal autoridade tem que ser contratados (nomeados respeitando) os dez critérios abaixo:

1. são pessoalmente livres; obedecem somente às obrigações objetivas de seu cargo;
2. são nomeados (e não eleitos) numa hierarquia rigorosa dos cargos;
3. têm competências funcionais fixas;
4. em virtude de um contrato, portanto, (em princípio) sobre a base de livre seleção segundo
5. a qualificação profissional – no caso mais racional: qualificação verificada mediante prova e certificada por diploma;
6. são remunerados com salários fixos em dinheiro, na maioria com direito a aposentadoria;
7. exercem seu cargo como profissão única ou principal;
8. tem a perspectiva de carreira: “progressão” por tempo de serviço ou eficiência, ou ambas as coisas, dependendo do critério dos superiores;
9. trabalham em “separação absoluta dos meios administrativos” e sem apropriação do cargo;
10. Estão submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina e controle do serviço. (WEBER, p.144, 2009)

Como mostrado dentro do modelo weberiano, ou melhor, dentro da construção do tipo ideal weberiano, na forma mais pura como ele chama, não é possível constituir uma burocracia racional sem funcionário livre, ou seja, livre dos seus senhores, pois, a coisa pública não pertence a qualquer entidade privada. E isso só é possível dentro desse modelo com a contratação de funcionário por meio de um seleção onde os pleiteantes participam por livre vontade e o (s) selecionado (s) são por qualificação técnica (profissional) comprovada. Outro elemento que fortalece a liberdade do servidor publico é a sua remuneração em

dinheiro, pois, dessa forma, ele pode gastar o quanto e onde quiser, e ainda poupar se quiser, ou seja, nesse modelo não cabe espaço para “favores” entre superiores e subordinados.

Hall (1966) afirma que muitos estudos – até aquele momento – tem alegado que as instituições são burocráticas, mas ele chama atenção para a necessidade de falar em grau de burocracia, pois, ele tem a clareza que tipo ideal weberiano é um tipo puro como próprio Weber chamou atenção para isso. Então Hall (1966) propõe que estudo sobre a burocracia seja em escala, ou melhor, partir de um tipo ideal, e verificar o quanto as instituições se aproximam ou se distanciam, e assim, sendo possível mensurar em graus o quanto que cada instituição é burocratizada.

Tendo em vista o modelo em escala proposto por Hall seria cabível perguntar o que influenciaria para que o tipo burocrático quando aplicado não o fosse um, mas sim vários dentro de uma reta. A resposta de Gouldner (1966) se concentra em dois aspectos: (1) culturais do local onde foi implantada e (2) modo como as normas foram introduzidas. Pois, para ele não há cultura neutra e desse jeito não é possível que uma instituição seja criada e estabelecida de tal forma. E quanto a forma como as normas são introduzidas, se referem ao processo, ou seja, se foi democrático ou autoritário, para Gouldner (1966) há uma grande probabilidade que normas introduzidas de forma democrática sejam mais eficientes e durem de forma prolongada.

Um ponto a ser destacado é o caráter racional do modelo (tipo ideal) burocrático, ou seja, as normas abstratas que conduzem o processo de racionalização são dentro do modelo um elemento fundamental para ordenação das hierarquias, papéis e funções do indivíduos dentro da estrutura, o que inibe situações de muitos chefes e pouco subordinado – “muito cacique para pouco índio”.

Outro caráter importante para destacar é a documentação do procedimento, ou melhor, descrever os atos administrativos de forma escrita, documentar. Isso não significa “um monte de papel para ser assinado e lavrado por diversos setores”, o que pode torná-lo o processo irracional, é importante lembrar que aqui se trata de um modelo racional de gestão, então, desde as normas a documentação do atos administrativos devem ser executados como um meio e não como um fim.

Como estamos tratando de um tipo ideal, cabe destacar, que este é apenas uma ferramenta de análise, um parâmetro de avaliação dos tipos empíricos, que pode ser disposto em uma escala, do menos burocrático ao mais burocrático. Como Weber (2009) fala existe tanto tipos ideais de bordéis como de igreja, ou seja, para cada esfera da vida existe um tipo ideal (tipos puros) para representar de forma lógica e ordenar os fenômenos sociais. Dessa forma, não podemos confundir o tipo ideal com a diversidade de tipos empíricos existentes no mundo. Dito de outra forma, devemos ter a clareza que o tipo ideal é uma ferramenta métrica, assim como uma régua, pois, nem todos os objetos tem a exatidão da régua e nem todo tipo empírico é igual ao tipo ideal, como destaca Weber (2009), ao apontar que dificilmente se encontram tipos puros na realidade empírica.

Nesta seção foi abordado o conceito de burocracia a partir da tipologia weberiana, e nessa concepção o tipo ideal de burocracia agrega não só procedimento administrativo, mas também a noção de que os agentes públicos eleitos ou não detém uma legitimidade do uso do poder. No entanto, este poder não é totalmente discricionário, ele está submetido ao controle. Na próxima seção será tratado justamente sobre controle do agentes públicos eleitos ou não a luz do conceito de *accountability*.

2.1.2 *Accountability*

Neste tópico iremos jogar a luz sobre o conceito de *Accountability* porque é um tema sempre ligado ao conceito de corrupção que será delineado na próxima seção, e também é associado a contextos de reforma de Estado – alterações na estrutura da burocracia, conceito elucidado na seção anterior – quando se quer tratar de transparência, responsabilização e melhorar a eficiência das ações dos governantes (MEDEIROS, CRANTSCHANINOV & SILVA, 2013; RODRIGUES, 2012; SOARES & RENNÓ, 2006; MIGUEL, 2005; ABRUCIO & LOUREIRO, 2004; PERUZZOTTI & SMULOVITZ, 2001).

De modo mais geral, podemos entender a *accountability* como a capacidade de atribuir sanções aos governantes, seja para premiá-los ou puni-los (ROBL FILHO, 2013; HERNÁNDEZ Y ARCINIEGAS, 2011; MIGUEL, 2005; O'DONNELL, 1998). Para além

desse conceito mais geral vamos jogar luz sobre as principais derivações (aplicações) do conceito de *accountability*: vertical eleitoral, vertical não eleitoral, horizontal, legal.

Antes de adentrar nas derivações supracitadas, é necessário abordar sobre a noção da lógica “Principal-Agente”, pois, é a partir desta noção que podemos identificar se uma relação de *accountability* é vertical ou horizontal, ou melhor, podemos identificar a direção que se dá a *accountability*. A lógica de principal-agente é utilizada para analisar as interações de quem delega a ação com quem vai executar a ação. Um agente é contratado por seu principal para realizar ou tomar alguma decisão que afete o ganhos recebidos pelo principal (SAMPAIO, 2007; ARROW, 1985).

Dentro do Estado democrático de direito o principal é sempre o povo, e o agente é o Estado (Burocracia, Legislativo e Judiciário), ou seja, as relações de *accountability* que se dão entre o povo e o Estado são sempre verticais, onde o povo é o mandatário e o Estado, através de seus agentes eleitos ou não, é o contratado para executar a tomada de decisões (ROBL FILHO, 2013).

A literatura aponta para três possibilidades de o povo exercer a *accountability* vertical: (1) Eleitoral; (2) Social e (3) Judicial (Decisional e Comportamental), esta última vamos abordar mais adiante quando trataremos de *accountability* judicial. A primeira O’Donnell define como: “*elecciones libres y limpias, en las que os ciudadanos, pueden castigar o premiar a los gobernantes votando a favor o en contra de ellos en las próximas elecciones.*” (1998, p.162). No Brasil, esse tipo de *accountability* eleitoral pode ser exercida para todos os cargos executivo e legislativo da nossa estrutura do Estado (prefeitos, governadores, presidente, vereadores, deputados estaduais, federais e distritais), ou seja, podemos punir ou premiar os nossos representantes via processo eleitoral.

Considerando que a *accountability* eleitoral pode apresentar falhas devido a assimetria de informação, que é sempre menor por parte do principal, e maior por parte do agente (MIGUEL, 2005; ABRUCIO & LOUREIRO, 2004; PERUZZOTTI & SMULOVITZ, 2001). Os autores Perruzzotti & Smulovitz (2001) se dedicaram conceituar outro tipo de controle dos governantes por parte do povo, que pode reforçar o controle eleitoral, pois pode minimizar parta da assimetria informacional. Esse controle, os autores chamam de *accountability social*, que se dá basicamente pelos movimentos da sociedade civil organizada como também pelos meios midiáticos. Na definição de Perruzzotti & Smulovitz, assim, a *accountability social* é

“*un mecanismo de control vertical, de las autoridades políticas basado en la acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimiento ciudadanos, así como también en acciones mediáticas.*” (2006, p.32).

Para além dos controles que o povo (cidadãos, sociedade civil organizada e mídia) pode exercer sobre os governantes, solicitando justificação dos atos públicos, punindo e/ou premiando. Os controles podem ser feitos por outros agentes, que é a lógica básica do sistema de *check and balance*. Esse controle mútuo entre agentes (partes do Estado) chamamos de *accountability* horizontal, que é definida por O’Donnell como:

“*agencias estatales que tiene autoridad legal y están táctamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente ser calificadas como ilícitas.*” (O’Donnell, 2001, p.1, apud Hernández y Arciniegas, 2011, pp.21-22)

Nesse ponto é incluída no conceito de *accountability* a dimensão da legalidade, ou seja, enquanto a *accountability* vertical *a priori* depende da percepção e da ação do povo em relação aos seus desejos e anseios sobre os governantes. Na *accountability* horizontal é incluída a legalidade do ato, ou melhor, um agente tem que prestar contas a outro(s) dentro de parâmetros legais. Um exemplo, é a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), que pode ser instaurada no âmbito do Legislativo para solicitar justificação dos atos públicos da administração pública direta, indireta e de autarquias.

Quando esta *accountability* horizontal se dá por meio do Judiciário denominamos de *accountability* legal, ou melhor, quando a fiscalização da administração pública é feita pelo Judiciário por parâmetro legal, estabelecendo assim o Judiciário como o garantidor da legalidade, ou seja, os agentes públicos eleitos ou não, tem suas condutas restringidas pelo império da lei (ROBL FILHO, 2013).

É importante destaca, inclusive, que o Judiciário deve estar exposto a algum mecanismo de controle, pois, nenhum um agente público tem tanta discricionariedade dos seus atos, que o coloque acima do império da lei, ou seja, todos agentes públicos sem exceção devem prestar contas dos seus atos. Neste ponto surge uma pergunta: é possível controlar o controlador? Ou seja, é possível controlar o Judiciário, quando ele é o garantidor do império da lei?

Por exemplo, nos Estados Unidos da América (EUA) a resposta para essa pergunta é relativamente fácil, pois, os juízes de primeiro grau são submetidos a eleições diretas e periódicas, ou seja, o povo escolhe o seu juiz. Assim, o juiz de primeiro grau deve prestar contas das suas decisões e comportamento perante o povo, além de prestar contas ao conselho de magistratura. O que significa que o Judiciário nos EUA está submetido à *accountability* vertical e horizontal (ROBL FILHO, 2013).

Enquanto no Brasil não existe eleições diretas para magistrado, o que dá maior independência ao Judiciário e o deixa menos *accountable* do ponto de vista vertical, e inexistiam mecanismos de controle horizontal até 2004 quando entra em funcionamento o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que foi implantado pela emenda constitucional nº45, que trataremos mais detalhadamente no tópico sobre reforma do judiciário.

Quando tratarmos de mecanismo de controle do Judiciário, chamaremos de *accountability* judicial, que pode ser: decisional, comportamental e institucional. Robl Filho (2013) define *accountability* decisional como: “o poder que o povo e os agentes estatais eleitos ou não, possuem para requerer informações e justificações sobre decisões judiciais, podem aplicar sanções políticas e jurídicas sobre o membro do Judiciário que prolatou a decisão.” (p.132).

Assim podemos entender que a *accountability* judicial decisional se dá sob a decisão do juiz, ou seja, a capacidade que o povo (cidadãos, sociedade civil organizada) e outros agentes estatais têm de pedir informação e justificação, inclusive aplicar sanções ao Judiciário. Nessa definição podemos perceber que ela contempla a dimensão vertical e horizontal. Assim, dependendo de como for constituída a *accountability* judicial decisional esta pode ter uma das duas dimensões, pois, quando o povo exercer a *accountability* judicial decisional ela é vertical, e quando são outros agentes estatais, ela é horizontal.

Robl Filho (2013), ressalta que não é só a decisão do juiz que está passível de controle, o comportamento também pode ser alvo de ferramentas de *accountability*. Neste caso se trata de *accountability* judicial comportamental, que pode ser entendida como capacidade que o povo e agentes estatais têm de pedir informações e justificações sobre o comportamento de magistrados, tais como: honestidade, integridade, produtividade, e também com a possibilidade de aplicação de sanção. Assim como, a *accountability* judicial decisional, ela pode ser vertical e horizontal.

Para além das ações jurisdicionais, o Judiciário pode também prestar contas sobre administração dos órgãos de justiça, do orçamento e da relação com os outros poderes instituídos, e também sendo passível de sanções; quando os processos institucionais forem considerados inadequados, esse tipo *accountability* é chamada de judicial institucional, que é estritamente horizontal, diferente as outras duas supracitadas. Ou seja, só agente estatais tem a capacidade de exercer a *accountability* judicial institucional (ROBL FILHO, 2013).

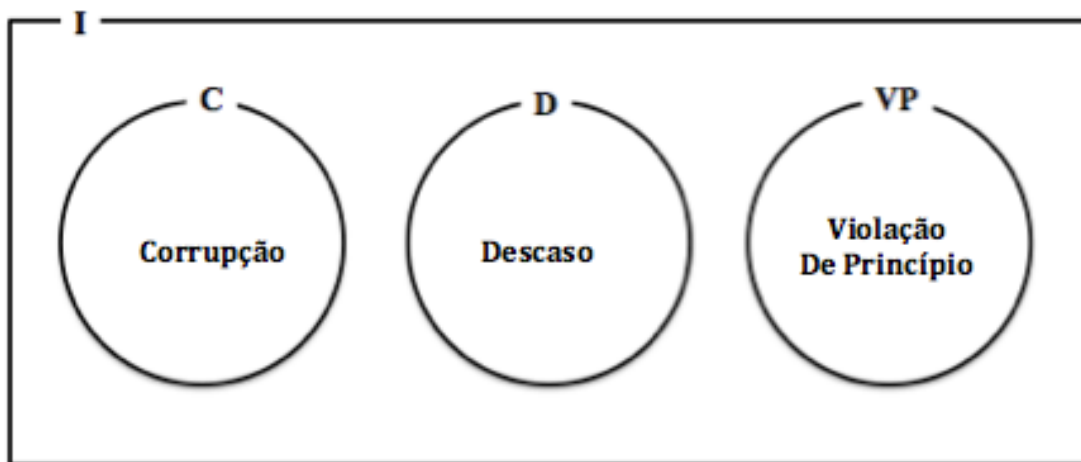
As *accountabilities* judiciais decisórias e comportamentais podem se configurar como *enforcement*, ou seja, como mecanismo de aplicação da lei, fazendo com que o Judiciário seja uma ferramenta mais ativa de *accountability* legal, demarcando o seu papel de garantidor da lei, ou melhor, que o império da lei aconteça e iniba da administração pública os malfazejos políticos. Como afirma Robl Filho (2013) “sem agentes para impor os sistemas legal e constitucional inexistente *accountability* legal.” (p.125).

No próximo tópico iremos tratar do conceito de improbidade e corrupção, que nos será útil para podermos classificar a ação de agentes públicos que cometeram alguma infração dentro da administração pública, e, conseqüentemente, foram flagrados pela sociedade e/ou pelo órgãos de justiça. Assim, instaurando no Judiciário um processo, que é um mecanismo de efetivação da *accountability* legal, ou seja, solicitação de prestação de contas de agentes estatais envolvidos e atribuição de penalidade quando necessário.

2.1.3 Improbidade

Para evitar dubiedade e para fugir da inevitabilidade do julgamento de qual tipo de comportamento é mais ou menos apropriado, anunciada por Granovetter (2006) quanto ao termo corrupção, compreendemos que este é expresso de diversas maneiras e sentidos pelas diversas áreas do conhecimento – inclusive, pelas Ciências Sociais (Sociologia, Ciência Política, Antropologia) e pelas Ciências Sociais Aplicadas (Direito, Administração, Economia). Utilizaremos nessa dissertação a Improbidade como conjunto universo e como subconjunto: corrupção (C), descaso (D) e violação de princípio (VP) como é ilustrado no diagrama de Euler-Venn para apresentação gráfica de conjuntos abaixo e conceituado logo adiante.

Figura – 1: Conjunto Improbidade Administrativa



Fonte: Elaboração do autor.

O modelo logo acima é baseado na Lei nº 8.429 de junho de 1992 conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Os sub conjuntos C,D,VP referem-se respectivamente aos artigos 9º (Dos atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito), 10º (Dos atos de improbidade administrativa que causam dano ao erário), e 11º (Dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração).

Assim, improbidade administrativa é uma concepção mais ampla do que corrupção, ou seja, entende-se como o “ato que indica falta de honradez e de retidão de conduta no modo de proceder perante a administração pública direta, indireta ou fundacional, nas três esferas políticas.” (HARADA, 2007, p.1). De forma objetiva chamaremos corrupção as ações do agente que for enquadrada no artigo 9 da LIA, pois são essas que estão diretamente relacionadas a captura de bens públicos para fins privados e/ou uso de bens públicos para enriquecimento ilícito.

Por que os agentes enquadrados nos sub conjunto D e VP, não serão chamados de corruptos, mas somente ímprobos? Porque não necessariamente o indivíduo causou prejuízo ao erário em decorrência de captura de bens públicos, este pode apenas ter tido descaso com administração pública como chamamos esse subconjunto. Ou ele pode apenas ter violado algum princípio da administração pública sem necessariamente ter enriquecido de forma

ilícita ou causado prejuízo a administração pública. Assim, podemos compreender que $\{(\forall C \in I) \wedge (\exists I \notin C)\}$ toda corrupção é improbidade administrativa, mas, nem toda improbidade se configura como corrupção.

Cabe ressaltar que o conceito de corrupção não é oriundo do direito como descreve Barboza (2008). Embora o modelo proposto utilize a lei de improbidade administrativa como uma lente para olhar os casos e distingui-los entre corrupção, descaso e violação de princípios da administração pública, e conseqüentemente, operacionalizar o desenho de pesquisa.

A ideia comum de corrupção corresponde é um conceito não-jurídico, ou seja, que não deriva de normas jurídicas nem se refere a uma figura jurídica. No sistema jurídico brasileiro, existem apenas as figuras jurídicas da corrupção passiva e da corrupção ativa (artigos 317 e 333 do Código Penal) e, ainda, a da corrupção de menores (artigo 218 do Código Penal). Contudo, a ideia comum de corrupção, utilizada pelas pessoas em geral e pelos meios de comunicação, é mais ampla, advém de um conceito construído a partir de diversas disciplinas, como a Ciência Política, a Sociologia e etc. (BARBOZA, 2008, p.16)

É importante destacar que há diversas formulações do conceito de corrupção e se fosse nosso objetivo refazer os sentidos tomados ao longo da história, teríamos que voltar pelo menos à Roma Antiga (NUNES, 2012), mas para fins práticos usamos um conceito mais amplos que chamamos de improbidade (HARADA, 2007) e conceito mais restrito que chamamos de corrupção, ou seja, um conceito mínimo, que “definimos como o uso do poder de um cargo público, à margem da lei, para obtenção de ganhos privados.” (SANCHEZ & ARAUJO, 2005, p. 140). Praça (2011) ratifica dizendo: “um ato corrupto implica o abuso de poder político para fins privados.” (p.139), e ainda segundo ele essa “é a definição adotada por organizações como o Banco Mundial e a Transparência Internacional.” (idem.)

Como é possível observar na nossa construção, a improbidade/corrupção só é possível dentro do Estado, ou seja, em relações em que o Estado esteja na interação através dos seus agentes. Sendo assim, estamos falando do fenômeno da improbidade/corrupção dentro da burocracia estatal (aparelho de Estado), por isso, que adotamos o conceito mínimo de corrupção que está dentro do conjunto da improbidade administrativa e esta, por sua vez, já foi regulamentada no Brasil em 1992. Tendo em vista essas considerações na próxima seção vamos tratar das Reformas de Estado, pois, no nosso entendimento as reformas sempre buscam melhorar algum elemento no funcionamento da máquina pública, e por conseqüência reduzir eventos de improbidade/corrupção.

2.2 Reforma de Estado

As reformas de Estado não são novidades em nenhuma nação e muito menos um evento raro. Ao contrário, essa temática é recorrente para os Estados nacionais, e no caso do Brasil isso não é diferente, pois as tentativas de reforma foram propostas em todos os regimes e em quase todos governos (LIMA JR, 1998).

Embora se trate da reforma de Estado de forma genérica como a construção/modelagem de instituições para dar novos papéis ou exclusão de instituições para tirar do Estado alguns papéis, as reformas se dão por setores como: política, judiciário, administração pública, tributação, grau de intervenção na economia. Ou seja, não existe um pacote para mudar todos prismas do Estado de uma só vez, mesmo, algumas propostas sendo concomitantes.

Setti (2014; 2011) destaca que as reformas de Estado estão relacionadas com as transformações sociais, ou melhor, estão intrinsecamente ligadas às mudanças na relação Estado-sociedade. Ainda segundo o autor as grandes reformas Estado (reformas liberalizantes) se consolidaram nos anos 90. Ou seja, um evento temporalmente novo, que no Brasil adquiriu centralidade no debate dos anos 80, especialmente à maneira de como enfrentar a crise econômica brasileira (DINIZ, 1998).

Essas reformas segundo Adam Przeworki (1996) tem como objetivo “construir instituições que deem poder ao aparelho de Estado para fazer o que deve fazer e o impeçam de fazer o que não dever fazer” (p. 115). Dito de outra forma, de um lado, as reformas de Estado tem como objetivo primário construir mecanismo (instituições) para poder promover políticas públicas, do outro lado, criar instituições para inibir o Estado em atuar onde ele não deve, que para os defensores das reformas liberalizantes o principal espaço de não intervenção do Estado é a economia. Nesse sentido, o Estado passa a ter um papel de coordenador das políticas públicas, mas, sem ser o provedor direto de serviços (BRESSER-PEREIRA, 1998).

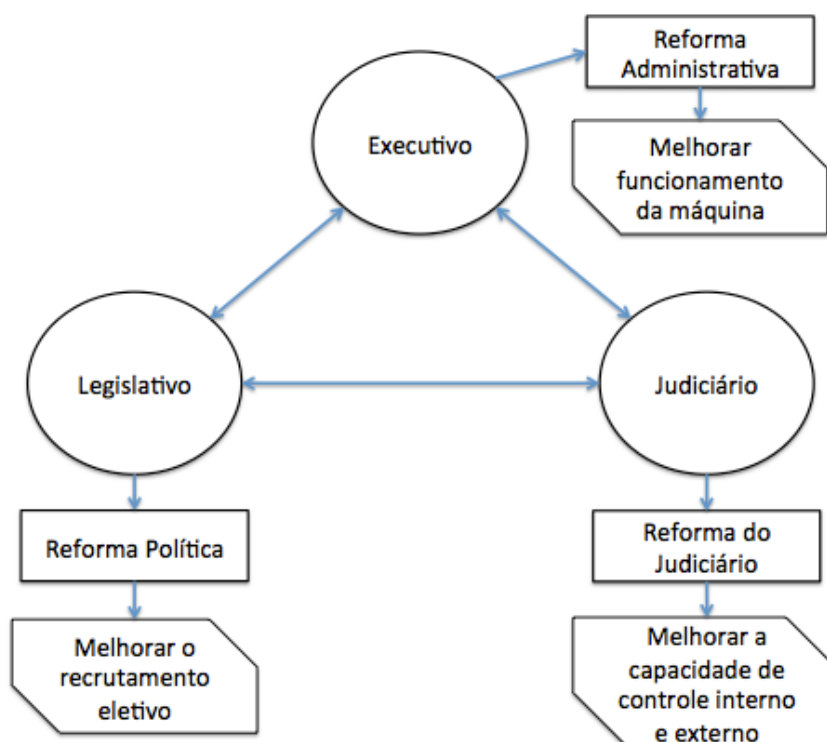
Do ponto de vista do Ministro da reforma de Estado Bresser-Pereira (1998), a reforma deve atacar duas dimensões do Estado, a governança e a governabilidade. A de governança é passível de alteração a partir da reforma Administrativa para tentar melhorar o funcionamento da máquina pública e lhe dá eficiência, enquanto, a dinâmica de governabilidade pode ser alterada através da reforma política para buscar melhorar a forma de recrutamento dos agentes

de Estado que são eleitos, em especial, os que ocupam cargos no Congresso, senadores e deputados federais.

A reforma de Estado do ponto de vista supracitado dá conta de duas dimensões de um Estado democrático de direito com seus pilares forjados na divisão dos poderes em três partes, Executivo, Legislativo e Judiciário. Mas é necessário reformar o judiciário? Partindo da pressuposto de Abrúcio (2005) de que o reforço na *accountability* é uma peça essencial à reforma do Estado, e que sem agentes para impor o sistema legal, inexistente *accountability* legal (ROBL FILHO, 2013), então, a resposta é positiva, ou seja, sim é necessário reformar o judiciário.

A figura 2 logo seguir ilustra o modelo de *check and balance*, ou seja, de controle mútuo entre os poderes (agentes estatais), elenca também que tipo de reforma é possível e qual o seu principal objetivo. Juntas, essas reformas compõem o que podemos chamar de reforma do Estado, pois, contempla o núcleo do Estado democrático de direito, de modo que qualquer tentativa de mudar a natureza, ou melhor, os objetivos do Estado passa pelas três esferas.

figura 2: Divisão dos poderes com respectivos tipos de reformas e objetivos centrais



Fonte: Elaboração do autor.

Nas próximas seções deste capítulo abordaremos de forma mais detalhada duas reformas que compõem a reforma de Estado: (1) Reforma Administrativa e (2) Reforma do Judiciário. No entanto, daremos foco maior na reforma do Judiciário, por entendermos que todos os mecanismos de *accountability* criados para controlar o exercício dos agentes públicos eleitos ou não, dependem em certa medida da capacidade que o Judiciário tem de ser o agente garantidor do império da lei através da efetividade da *accountability* legal.

Não vamos abordar a reforma política, pois, o objetivo deste trabalho é tratar sobre os controles horizontais, ou melhor, sobre a criação de mecanismo de *accountability* horizontal e o seu efeito. As dezenas de propostas de reforma política que estão sendo discutidas no Congresso são, em sua maioria, de mudança das regras eleitorais, ou seja, para mudar a dinâmica da *accountability* vertical eleitoral, que é exercida pelo cidadão como descrito no tópico sobre *accountability*.

2.2.1 Reforma administrativa

Nesse tópico vamos abordar sobre a reforma administrativa no Brasil. Como dito anteriormente as tentativas de reformas não são novidades por aqui, entre as diversas tentativas temos dois grandes momentos na história do Brasil: um no governo de Getúlio Vargas (1930-1945) e o outro no Governo Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-2002), ou seja, as duas reformas administrativas de relevo (SILVA,1999).

Com a chegada de Vargas ao poder houve a implantação do estado de direito (com burocracia racional) como uma solução para o fim do coronelismo, que pode ser entendido como a forma abrazeirada do fenômeno chamado por Weber (2009) de patrimonialismo, pois, a legitimação do coronelismo também se fundamentava na tradição e na submissão dos funcionários ao coronel, que usa a máquina pública para fins particulares, inclusive para recrutar seus parentes para o aparato administrativo do governo.

Para implantar uma burocracia racional que fosse capaz de fazer o Brasil se desenvolver economicamente, Vargas cria o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) em 1937. Pois, para modernizar o país Vargas não podia ficar na mão dos coronéis dos agentes públicos recrutados por estes que são em sua maioria fracamente profissionalizados e pouco comprometidos com um projeto desenvolvimentista.

O DASP tinha três objetivos para fundar uma burocracia próxima do modelo weberiano: (1) construir uma máquina administrativa padronizada; (2) adotar práticas de recursos humanos baseadas principalmente na meritocracia; e (3) eliminar o nepotismo e a corrupção então existentes na administração pública. Como é possível observar a solução de Vargas para dar fim ao patrimonialismo, assim como, todas as mazelas do pacote, era construir o estado de direito com recrutamento baseado na impessoalidade e na capacidade técnica, pois, acreditava que com essa reforma administrativa colocaríamos o Brasil no rumo do Desenvolvimento e minaria o poder dos coronéis (LIMA JR, 1998; NOHARA, 2012).

No entanto, a solução criou novos problemas e aprofundou outros antigos. Entre os problemas que foram aprofundados está a concentração de poder nas elites locais (os antigos coronéis), reforçando o modelo anterior, o patrimonialismo. Faoro (1998) vai chamar essa nova formatação da administração pública onde soma patrimonialismo mais burocracia de estamento burocrático.

Ou seja, nessa reforma, Vargas, ao buscar acabar com a figura do coronel “do interior”, fortaleceu a família desse que já estava dentro do aparato e que por sua vez impede a incorporação de outros grupos a burocracia estatal, gerando fenômeno que Faoro (1998) nomeia de insulamento burocrático, que é o isolamento da burocracia por grupos que vão fazer uso dela para se perpetuar no poder, fazendo com que o a burocracia vire um fim em si mesmo.

A burocracia implementada ficou conhecida pejorativamente como “burrocracia” por ter processos longos e altamente custosos tanto para quem faz política pública (*policy maker*) quanto para o cidadão que necessita de tais políticas. Pois, os problemas de fluxo processuais se espalharam por todos os níveis da vida pública brasileira, ou seja, se enraizou na estrutura administrativa brasileira uma gama de procedimentos e valores que emperram o funcionamento da máquina gerando ineficiência da administração pública. Com isso, surgiram em vários momentos da história burocrática planos e projetos de desburocratização.

Em meio a este cenário Juscelino Kubitschek (JK) para conseguir realizar sua meta 50 anos 5 teve que criar o que foi chamado de governo paralelo, que foi um mecanismo criado com vários especialistas para burlar o caminho enfadonho da burocracia, e para evitar as barreiras do estamento burocrático. Como passo mais incisivo JK criou a Comissão de Simplificação da Burocracia (COSB) em 1956 por meio do decreto de lei 39.605, vinculada

ao DASP (LAFER, 2002), que tinha como meta (1) simplificar as rotinas, (2) fixação de responsabilidade, (3) reagrupamento de funções, (3) delegação de competência, e (4) supressão de organismos inoperantes ou desnecessários.

Apesar da criação do COSB, a burocracia brasileira continuou lenta e inoperante em vários setores, ou seja, a medida de JK foi pouco eficaz. Então em 1967 os militares voltam ao debate da desburocratização e lançam o decreto de lei 200, apesar de parecer um contra senso, o governo militar nesse decreto de lei estava propondo a descentralização executória da Administração Pública, o contra-senso está em que o comando manteve por nomeação de cadeias inteiras de gestores que fossem alinhados ao regime (NOHARA, 2012).

Apresentado de forma rápida um pouco da história da constituição da administração pública brasileira, vamos adentrar na reforma administrativa materializada nos anos 90. Para esta reforma, o governo FHC criou um órgão para encabeçar não só o debate como também as ações práticas, que foi o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare) com o objetivo de preparar o país para enfrentar a crise econômica, colocando o Brasil na rota da competitividade (SETTI, 2014; NOHARA, 2012; DINIZ, 1998, PRZEWOSKI, 1996).

Luiz Carlos Bresser-Pereira, o então Ministro do Mare propôs que fosse adotado no Brasil um modelo administrativo baseado na lógica da administração privada ligada a uma corrente chamada *New public Management*, que o ministro chamará de Administração Gerencial (gerencialismo). Esta administração gerencial é, no entender de Bresser-Pereira a substituição do modelo burocrático por um modelo mais moderno e baseado na eficiência (SETTI, 2014; NOHARA, 2012).

Essa administração pública gerencial se diferencia da administração burocrática segundo Bresser-Pereira (2005) por que o controle não se dá pelo processo, mas pelo resultado, ou melhor, uma administração eficiente olha para os resultados e o cidadão passa a ser visto como cliente, um comprador de um serviço público, nas palavras do ministro:

Algumas características básicas definem a administração pública gerencial. É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos. (BRESSER-PEREIRA, 2005, p. 28)

Comumente fala-se que as reformas de Estado ocorridas pelo mundo, em especial na América Latina, foram influenciadas pelo Consenso de Washington; assim, podemos perguntar em termos gerais quais foram as orientações do Consenso de Washington e qual o reflexo delas para o plano de reforma de Estado do MARE – para além das condições históricas delineadas até aqui. Segundo Chang (2004), apesar de variar quais seriam as melhores instituições para “boa” governança a depender da recomendação – ou melhor, de quem recomenda: FMI, OMC, BID, Banco Mundial –, há um núcleo de “boas” instituições recomendadas, são elas:

Democracia, uma burocracia e um judiciário limpos e eficientes; a forte proteção a propriedade (privada), inclusive de propriedade intelectual; boas instituições de governança empresarial, sobretudo as exigências de divulgação da Lei de Falência; e instituições financeiras bem desenvolvidas. (CHANG, 2004, p.124)

Partindo dessas recomendações compiladas por Chang (2004) e olhando para os documentos da reforma de estado (BRASIL, 2005) podemos observar que as dimensões do conselho dos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento que teve mais força no Brasil foi o ajuste fiscal e desenvolvimento das instituições financeiras (AZEVEDO, 2011). Podemos observar com facilidade a quantidade de empresas públicas que foram privatizadas como as leis para fortalecimento das instituições financeiras e o incentivo à cultura empreendedora através do sistema “S”.

O modelo gerencial, tentou aplicar uma conduta no serviço público de se produzir mais com menos, ou seja, os servidores públicos teriam que trabalhar mais e melhor sem necessariamente ganhar melhor. E além disso, deveria simplificar a burocracia, ou melhor, flexibilizar a burocracia, pois o controle não seria baseado no processo, e sim no resultado.

Ou seja, deixaríamos de olhar como a política pública foi implementada, para olhar, para o resultado, uma espécie de não importa o método o que importa é o fim; ou, como diria Maquiavel “os fins, justificam os meios”, deixando parecer que vale tudo para obter bons resultados. O que gera um contra-senso jurídico, pois, ao mesmo tempo que se quer controle de qualidade também se quer controle dos gastos (NOHARA, 2012).

As diversas alterações na estrutura administrativa do Estado (no aparelho de Estado) foram alimentadas por um valor-princípio, a eficiência; é uma das principais medidas para alterar a dinâmica da administração pública. Com o objetivo de superar o modelo burocrático

instituído, foi criado o projeto de emenda constitucional (PEC) 173/1995 que se consolidou na emenda constitucional (EC) 19/1998 (NOHARA, 2012; JUNQUEIRA, 2011).

Essa emenda constitucional além de alterar os vários dispositivos do artigo 37 que é referente à administração pública direta e indireta de qualquer um dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluiu também no seu *caput* o princípio da eficiência; assim, os princípios da administração pública brasileira passam de quatro para cinco, sendo eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ou seja, a eficiência passa ser o quinto vetor de atuação Poder Público em todas as esferas (SETTI, 2014; NOHARA, 2012).

Apesar dessa reforma administrativa buscar superar os modelos ineficientes de gestão da coisa pública é importante ressaltar que o modelo patrimonialista não foi superado pelo o modelo burocrático nem muito menos pelo gerencial. É necessário destacar que o modelo gerencial também não superou o modelo burocrático, pois, para que fosse possível tal feita seria necessário primeiro existir um Estado de Direito que a burocracia brasileira não conseguiu criar na sua plenitude (REIS, 2014; MATIAS-PERREIRA, 2008) .

Como afirmam Matias-Pereira (2008) e Setti (2014; 2011) nesse contexto histórico o que acabou se criando foi um modelo híbrido de administração pública que conta com os três modelos, que ora é mais personalista no recrutamento de assessorias e cargos de mando, ora é mais racional na seleção (via concurso) de servidores de diversos níveis da administração e ora é mais gerencial tentando minimizar o tamanho do Estado a setores estratégicos e interferir menos na economia. Mas como destaca Lima Jr (1998) no Brasil ainda não logrou êxito em implantar um burocracia perto do tipo ideal weberiano.

A reforma administrativa buscou dar mais eficiência à máquina pública, tendo em vista que, por exemplo, legalidade já fazia parte da Carta Magna de 1988, enquanto as propostas de reforma do Judiciário – como veremos no próximo tópico – buscam fortalecer os mecanismos de controle horizontal interno e externo, ou seja, busca dar aos brasileiros mecanismo de controle dos serviços jurisdicionais.

2.2.2 Reforma do Judiciário

Nesta etapa do trabalho vamos delinear os principais debates em torno da prestação de serviços jurisdicionais estatais e, conseqüentemente, abordar sobre a reforma do Judiciário brasileiro. O debate sobre reforma do Judiciário no Brasil é tão antigo quanto o debate da reforma administrativa, a exemplo, da criação da Justiça Eleitoral no governo Vargas (NICOLAU, 2004).

Um ponto importante a ser destacado é que para além de ser um poder de Estado, o Judiciário é um prestador de serviços à sociedade, pois, se de um lado é um dos três poderes responsáveis pela sustentação do Estado de Direito, e em especial do Estado Democrático de Direito, em uma dinâmica de *check and balance*, do outro, é o responsável por resolução de conflitos e na garantia de direitos (SADEK, 2004b).

No Brasil não é raro encontrar quem questione a qualidade e a eficiência da prestação de serviços legais jurídicos. Estes questionamentos (críticas) estão espalhados na sociedade por crônicas, romances, textos acadêmicos, entre os cidadãos, e inclusive dentro do Judiciário. Com o advento do reestabelecimento da democracia personificada na Constituição de 1988 o debate volta para o centro das discussões na sociedade brasileira.

Nos primeiros anos da nova República as instituições que são responsáveis por assegurar a ordem legal, são tidas como incapazes de assegurar a efetividade de tal ordem (DINIZ, 1998). Essa incapacidade gera um prevalência da ausência de direitos, ou melhor, é causa do não acesso aos serviços de legais. Santos (1992) chama esse evento de insuficiência da cobertura legal e jurídica proporcionada pelo Estado, que reduz e até mesmo inviabiliza o exercício da cidadania (DINIZ, 1998).

Boaventura de Souza Santos (2008) chama atenção de que os tribunais no Estado moderno são ambíguos, pois, ao mesmo tempo que são responsáveis pela garantia dos direitos, do controle da legalidade e da luta contra a corrupção, são muitas vezes parte do problema, e não solução dele. Esse tipo de problema no seio do Judiciário não é exclusividade do Brasil, porém, instituições com baixo grau de institucionalização são propícias a uma presença estatal débil e até mesmo inexistente, características do Estado Latino-americano (O'DONNELL, 1998).

A incapacidade do Judiciário prestar serviços jurisdicionais, ou melhor, as críticas ao desempenho das instituições brasileiras responsáveis por distribuir justiça remonta as primeiras Cortes do período colonial. Algumas análises mais impressionistas falam que o Judiciário ficou perdido no século XVIII enquanto as demais instituições do país já teriam adentrado no século XXI (SADEK, 2004a).

O anacronismo das instituições judiciais também é alvo de críticas de membros do próprio Judiciário. Por exemplo, o Ministro do Superior Tribunal de Justiça Sálvio de Figueiredo Teixeira (2002) coloca que em uma sociedade complexa com alta competitividade e altamente veloz, o aparelho estatal que existe já não satisfaz. Em especial o Judiciário, pois é desprovido de modernidade, sem planejamento eficaz e sem transparência. Teixeira (2002) destaca ainda que as críticas à morosidade do Judiciário e a impunidade penal, são justas.

Diante do cenário de baixa institucionalidade e credibilidade do Judiciário podemos colocar como três problemas centrais dos discursos de reforma: a complexidade dos procedimentos judiciais, a excessiva duração dos processos e a falta de transparência da prestação dos serviços jurisdicionais (RIBEIRO, 2008; SADEK, 2004a; TEIXEIRA, 2002; DINIZ, 1998; SARMENTO, 1998).

Em 1992, o Deputado Federal Hélio Bicudo propõe uma proposta de emenda constitucional (PEC) nº 96, que veio receber o nome de reforma do Judiciário, pois, tinha como objetivo alterar a dinâmica de funcionamento do Poder Judiciário, para tentar dar maior velocidade aos processos, diminuir a complexidade dos procedimentos e aumentar a transparência do Judiciário, além de criar um órgão de controle. Essa proposta se arrastou no Congresso até 2004 quando foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) nº 45 e vigorando a partir de 2005.

O princípio que balizou a proposta de reforma do Judiciário foi a eficiência, assim como, a reforma administrativa, afinal o clima nos anos 90 era de busca por instituições mais eficazes. E de alguma forma seguindo os conselhos dos países desenvolvidos, ou melhor, a proposta de reforma do Judiciário também estava afinada com as discussões em torno do Consenso de Washington, onde indicava entre as boas instituições a ser adotadas, um Judiciário limpo e eficiente (CHANG, 2004).

Entre as mudanças aprovadas estão: (1) o estabelecimento da razoável duração dos processos e meios que garantam a celeridade destes, como direitos fundamentais inclusos no artigo 5º da Constituição Federal (CF); (2) ainda no mesmo artigo foi incluída a prescrição que os tratados e convenções sobre direitos humanos tem status constitucional se foram aprovados com quórum de EC; (3) no artigo 5º também foi incluído o reconhecimento à competências do Tribunal Internacional Penal; (4) no novo texto, o artigo 93 passou a exigir que o candidato à magistratura tenha pelo menos 3 anos de atividade jurídica para ocupar o cargo; (5) deste artigo também ficou firmado que para fins de promoção o merecimento deve ser mensurado por critério objetivo de produtividade e celeridade da jurisprudência; (6) ficando vedada, no artigo 93, a promoção de juiz que reter em seu gabinete processo injustificadamente; (7) o elemento da publicidade foi incluso na CF, determinando que sessões administrativas dos tribunais serão públicas; (8) ficou consolidada no novo texto constitucional a obrigatoriedade de distribuição imediata do processos; (9) o artigo 103A, estabeleceu a possibilidade do Supremo Tribunal Federal (STF) editar a súmula vinculante; (10) no artigo 103B, deixou prevista a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como um órgão da administração judiciária e de controle interno/externo do Judiciário.

Ao tratar de reforma do Judiciário é consenso que a ultima alteração supracitada foi a mais importante e também que foi fruto dos debates mais fervorosos, pois, um lado, via a então proposta como uma afronta à independência do Judiciário, o outro, via como a oportunidade de tornar o Judiciário mais responsivo e transparente.

Uma série de pesquisas *survey* foram feitas com magistrados para aferir a opinião deles sobre a criação de um órgão de controle do Judiciário. Segundo Sadek (1995) 86,5% dos magistrados se mostram contrários à criação de um órgão de controle externo do Judiciário. Logo no ano seguinte Vianna *et al* (1996) também apontaram uma rejeição 80% pelos dos magistrados consultados sobre um órgão de controle externo. Esses resultados apresentam um redução na rejeição do órgão de controle, embora tal redução pode ser efeito do modelo amostral adotado pelos pesquisadores. Mas em 2003 46,3% dos Juízes entrevistados consideravam irrelevante ou nada positivo a criação do CNJ para fazer controle administrativo do Judiciário (PINHEIRO, 2003), ou seja, da primeira pesquisa apresentada em 1995 até 2003 a redução da resistência dos magistrados caiu em quase 50%.

A Associação de Magistrados do Brasil propôs uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI), pois, no entender desses magistrados, criar um órgão de controle

do Judiciário, e em especial externo, viola os princípios da separação dos poderes, e é uma ofensa ao pacto federativo. Esta ação de inconstitucionalidade foi julgada improcedente pelo entendimento de que o Judiciário é uno, indivisível e nacional, assim, o relator manifesta a unidade de um poder soberano (BRASIL, 2005)

Ribeiro (2008) destaca a criação do CNJ como uma grande “inovação“, pois, segundo a autora os setores dominantes do Judiciário não queriam este órgão não só pelo estabelecimento de metas a serem cumpridas, mas pelo poder de punir aqueles que não cumpram tais metas.

No texto final do artigo 103B da CF ficou estabelecido que o CNJ é composto por 15 membros com idade mínima de 35 anos e máxima de 66 anos, com mandato de 2 anos e direito à recondução, sendo: um Ministro do Supremo Tribunal Federal, indicado pelo respectivo tribunal; um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, indicado pelo respectivo tribunal; um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, indicado pelo respectivo tribunal; um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo Supremo Tribunal Federal; um juiz estadual, indicado pelo Supremo Tribunal Federal; um juiz de Tribunal Regional Federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; um juiz federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; um juiz de Tribunal Regional do Trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho; um juiz do trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho; um membro do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador-Geral da República; um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo Procurador-Geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual; dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; e dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

Robl Filho (2013) argumenta que a composição acima ajudou a diminuir a resistência do magistrado, pois, o Conselho ficou com 60% de magistrados e 40% de não magistrados. E quando olhamos essa composição levando em conta três categorias, o resultado é o seguinte: 60% magistrados, 27% advogados e membros do Ministério público, e 13% cidadãos externos às funções da jurisdição. Assim, podemos entender que na prática não foi criado um mecanismo externo real, já que 87% dos membros pertencem ao corpo de serviços judiciais estatais.

Como podemos perceber o CNJ não tem uma composição que possa ser considerada uma afronta à independência do Judiciário. Robl Filho (2013) ressalta que em termos de independência o Judiciário brasileiro é um dos mais independentes do mundo, mesmo, depois da criação do CNJ. Por exemplo, no Brasil é diferente dos Estados Unidos da América onde os magistrados de 1º grau tem que disputar eleições, ou seja, tem seus atos postos à prova dos eleitores, que exercem a *accountability* judicial comportamental e decisional através do voto direto, punindo ou premiando os magistrados.

A relação sociedade/magistrados – com exceção da suprema Corte – nos Estados Unidos se dá de forma direta por meio do instituto do voto popular. Por um lado, esse tipo de relação aumenta o controle dos cidadãos sobre o comportamento e tomada de decisão do juiz; por outro lado, esse tipo de controle diminuiu a independência do Judiciário, uma vez que os magistrados ficam expostos a todo tipo de estratégia eleitoral como: financiamento de campanha, redes *lobby*, manobras de marketing (ROBL FILHO, 2013).

A criação do CNJ não diminuiu drasticamente a independência do Judiciário como os críticos esperavam, pois, não tem competência de *accountability* judicial decisional, uma vez que não pode interferir nas decisões dos juízes e também por não ter poderes judiciais originário ou recursal (ROBL FILHO, 2013).

Então, qual é o papel do CNJ como ferramenta de *accountability*? O CNJ dentro da estrutura do Judiciário é uma ferramenta de *accountability* judicial comportamental, como delineado no tópico referente ao conceito de *accountability*, ou seja, o CNJ exerce o controle sob o comportamento de outros agentes estatais como tribunais, magistrados e os demais prestadores de serviços jurisdicionais.

Assim, o principal papel do CNJ é mecanismo de *accountability* horizontal, embora, em algum momento possa ser considerado como ferramenta de controle vertical não eleitoral. Esse momento ocorre quando cidadãos (principal) solicitam ao CNJ (agente) que tome providências sobre determinada pauta. A ambiguidade do papel desse órgão surge aí, pois, logo que a solicitação do principal já está no agente (CNJ) o controle que será exercido será contra outro agente, então nessa etapa o controle passa a ser horizontal.

Para além do controle, o CNJ é um órgão de administração do Judiciário, ou seja, é responsável por estabelecer metas, criar mecanismos de avaliação do Judiciário para mensurar

a eficiência, criar mecanismo de transparência do Judiciário. Com tais responsabilidades o CNJ passa ser o principal mecanismo para ampliar o acesso aos serviços jurídicos ofertados pelo Estado, uma vez, que é o responsável para dar maior transparência na prestação jurisdicional, assim como, ficar atento à excessiva duração dos processos.

Em consequência dessas atribuições o CNJ é um órgão destinado a avaliar o trabalhos das Cortes estaduais de justiça, pois, como mecanismo de *accountability* horizontal busca aumentar a efetividade da prestação de contas dos tribunais estaduais, através de atividades de acompanhamento (RIBEIRO, 2008). Essa justiça estadual era vista dentro do próprio Judiciário como o ramo de pior desempenho (PINHEIRO, 2003).

Feitas essas considerações é importante reafirmar que o poder Judiciário além de ser um prestador de serviços à sociedade, é um poder do Estado, e esse poder é o responsável pela manutenção do império da lei. Assim sendo, o CNJ é o órgão de controle deste poder, a sua missão em ser garantidor do Estado democrático de direito, é dobrada, uma vez que tem que vigiar o vigia.

Na próxima seção vamos abordar os nossos caminhos metodológicos para resolver o nosso problema de pesquisa: O Conselho Nacional de Justiça influencia no julgamento de improbidade administrativa? Quanto ao termo influência desse problema, não é no sentido de influenciar a decisão, uma vez que como visto o CNJ não tem poder recursal ou parecido, mas influenciar o comportamento do Judiciário como aumentar ou não celeridade do processos.

Escolhemos improbidade administrativa porque são processos que são contra agentes estatais ou privados contratados que cometeram algum ato em desfavor ao patrimônio público, ou seja, contra o Estado democrático de direito. Além do mais, a Lei de Improbidade Administrativa foi criada em 1992 favorecendo assim a comparação do antes e o depois do mecanismo de *accountability*.

E porque os processos no âmbito do Tribunais Estaduais de Justiça? Porque é nesse âmbito onde se concentra a maior parte dos processos uma vez que eles são resolvidos em primeiro grau, e também é parte do Judiciário que era tida antes da EC nº45 como a de maior ineficiência.

Assim, poderemos identificar se a criação de uma ferramenta de *accountability* do Judiciário gerou um *enforcement* para efetividade da lei de improbidade administrativa, ou

seja, criar uma agência de *accountability* horizontal – judicial comportamental, potencializou o exercício da *accountability* legal que é um dos papéis fundamentais do Judiciário.

Para cumprir com seu papel de agência de *accountability* o CNJ editou a resolução 44/2007 que tem como objeto criar um mecanismo de disponibilização dos dados dos processos de improbidade administrativa, Essa medida é muito importante para o bom exercício da *accountability*, uma vez que é ineficiente quando há uma baixa transparência das ações dos agentes, então toda iniciativa de transparências dos dados públicos fortalece a probabilidade de ocorrer de fato a *accountability*.

Essa mesma resolução dispõe também sobre metas, e uma das metas, é a meta 18, que têm como objetivo julgar todos os processos de crimes contra a administração pública distribuído até 2011. No mesmo documento ainda propôs a meta 19 que trata da realização de parceria entre os órgãos de justiça e de contas para o aperfeiçoamento e alimentação do referido banco de dados. Essas medidas destacadas mostram que a agência de controle criada com perfil vigilante dos princípios da administração pública tem agido para tal.

3 METODOLOGIA

“[...] a sociologia é como toda ciência, levada a utilizar um linguagem cujo vocabulário de base é constituído por variáveis e cuja sintaxe consiste em definir relações entre essas variáveis.” (BOUDON, 1991)

Neste capítulo, iremos apresentar a metodologia usada no nosso desenho de pesquisa desde a coleta ao tratamento dos dados. Mas antes de adentrar no nosso modelo, vamos apresentar dois tipos de dados e suas respectivas formas de coleta, são eles: dados de percepção e dados observacionais. Vamos adentrar nessa discussão metodológica para tentarmos aumentar o grau de replicabilidade deste trabalho, pois, para Paranhos (2013a) o desenho de pesquisa replicável tem três vantagens:

- (1) substantiva, na medida em que contribui para o aprimoramento e acúmulo do conhecimento científico;
- (2) pedagógica, já que facilita a compreensão de noções básicas de análise de dado;
- (3) transparência, na medida em que protege a comunidade acadêmica não só contra erros honestos, como também de fraudes intencionais (pp. 265-266).

Assim, podemos compreender que o desenho de pesquisa com replicabilidade, ou seja, com transparência desde a fonte de dados até o tratamento pode maximizar uma característica fundamental para ciência empírica que é a falseabilidade. Desta forma, uma pesquisa científica empírica deve ser possível de prová-la falsa, pois, aquilo que não pode ser contestado/refutado, não pode ser científico (POPPER, 1972). É partindo desses pressupostos que nas próximas seções desse capítulo abordaremos a natureza da coleta de dados e a nossa proposta para enfrentamento do problema de pesquisa.

3.1 A coleta de dados: entre a percepção e a observação

Como coletar dados para uma investigação científica? A resposta a essa indagação é fundamental em qualquer incursão metodológica para definição de um desenho de pesquisa. Para trilhar uma resposta a essa pergunta começamos afirmando que não há uma solução unívoca, pois, dependerá muito do tipo de problema de pesquisa, ou seja, do que se quer saber. Um Físico pesquisando sobre dilatação dos metais não precisará aplicar um *survey*, do mesmo modo que um Sociólogo não precisará de um microscópio para pesquisar sobre interações sociais.

Deixando a caricatura de lado, vamos focar aqui em dois tipos de dados: os observacionais e os de percepção. Os dados de percepção podem capturar informações como a compreensão que os indivíduos tem sobre a realidade a partir dos conhecimentos adquiridos pelos sentidos (visão, audição, tato, paladar) no cotidiano, ou seja, a percepção é uma construção relacional que pode ser através de um relação *face-to-face* ou de uma relação secundária. Assim, podemos entender como dados de percepção a opinião, as crenças e informações gerais sobre a experiência dos indivíduos (HAIR JR. & Et. al., 2005; SPECK, 2000).

A percepção dos indivíduos sobre algo ou alguma coisa não pode ser observada diretamente, ou seja, dados de percepção não podem ser coletados via procedimento de observação direta. Assim, necessita de um arcabouço metodológico específico, a exemplo do *survey*, este método tem sido largamente utilizado para identificar a percepção dos indivíduos sobre corrupção tanto em estudos de escala mundial ou escala regionais e locais, entre essas pesquisas estão da Transparência Internacional¹, do Latino-Barômetro², *World Values Survey* (WVS)³.

A principal vantagem do *survey* é ir onde a observação não consegue, ou seja, coleta características referentes ao que as concepções políticas, religiosas, como também percepções da realidade se um dado local é mais ou menos democrático, mais ou menos liberal, mais ou menos burocratizados, mais ou menos corrupto. Sua principal desvantagem é que a percepção está sujeita ao tipo de treinamento que o pesquisador teve, como também a mídia, inclusive como o individuo entrevistado acordou (BABBIE, 2005; HAIR JR. & Et. al., 2005; SPECK; 2000).

Enquanto que através de observações sistemáticas (de pessoas, de eventos ou fenômenos) e muitas das vezes exaustivas, podendo ser coletados de forma humana, mecânica ou eletrônica, ou seja, os dados de observação podem ser coletados por pessoas em observação atenta ao que outras pessoas e/ou grupos sociais fazem (no caso das ciências humanas), podem também ser coletado de fontes secundárias como a busca por processos de improbidade administrativa na internet – feita por pessoas, ou esses processos de improbidade podem ser coletados de forma automatizada através de algoritmos, e nas três perspectivas não deixaram de ser dados observacionais (HAIR JR. & Et. al., 2005).

¹ <http://www.transparency.org/>

² <http://www.latinobarometro.org/>

³ <http://www.worldvaluessurvey.org/>

Esta observação pode fornecer tanto dados narrativos quanto numéricos. No primeiro tipo podem ser vídeos, fotografias, áudios, registros escritos; no segundo, serão registros de eventos realizados por observadores atentos ou por ferramenta de precisão que colete ações específicas com algoritmo para coletar dados eleitorais e de perfil dos candidatos de uma dada eleição, ou padrão de consumo em supermercado (físico ou virtual).

As principais vantagens desses modo de coleta são: (1) uma abordagem não-invasiva, (2) os indivíduos observados não são influenciados por atividades relacionadas a coleta de dados e (3) Evita a tendenciosidade dos dados coletados, ou seja, reunindo esses três elementos evitamos o viés da pesquisa tanto do pesquisador influenciar nas respostas e/ou comportamento dos indivíduos como o pesquisador ser contaminado por tipos extremos narrados e/ou apresentados pelo observado (HAIR JR. & Et. al., 2005).

3.3 Desenho de pesquisa

O primeiro ponto a ser destacado é que esse trabalho tem uma natureza exploratória, e está orientado pelo seguinte problema de pesquisa: O CNJ influencia no julgamento de improbidade administrativa? Tendo em vista que CNJ é uma ferramenta de controle interno/externo do Judiciário, partimos da hipótese de que, depois de 2005, quando o Conselho Nacional de Justiça começa a funcionar, os processos sobre improbidade são julgados de forma mais rápida e mais severa.

Para cumprir com objetivo de procurar resposta para o problema e testar a hipótese já delineada vamos trabalhar com dados observacionais sobre a ocorrência de improbidade administrativa. Os dados foram coletados do site⁴ do CNJ, sendo considerados aqui todos os processos disponíveis até 16 de dezembro de 2013, Estes são processos findos, ou seja, esta pesquisa focaliza nos processos que foram propostos e chegaram ao estado de transitado e julgado. Coletamos os processos transitados e julgados na esfera estadual.

A coleta de dados se deu de forma manual, ou seja, sem o uso de algoritmo para automatizar a coleta. Para executarmos a coleta contamos com seis bolsistas do projeto DATA-CORRUPÇÃO orientados pelo professor Ranulfo Paranhos. Esse projeto foi contemplado pelo Programa de Ações Interdisciplinares (PAINTER) das Pró-Reitorias Estudantis de Graduação, de Extensão, de Pesquisa e Pós-Graduação e de Gestão Institucional da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Contamos também com a colaboração de

⁴ http://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php

alunos orientandos do professor Dalson Figueiredo Filho da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Devido às constantes mudanças no repositório de crimes de improbidade administrativa mantido pelo CNJ, tivemos que coletar mais duas variáveis referentes aos tipos de assuntos que os crimes estão relacionados, que são referentes aos artigos 9, 10 e 11 da LIA, por que foram retirados do site quais artigos e incisos o réu foi enquadrado (forma que começamos a coletar).

Então a saída mais rápida e eficiente foi criar um autômato para fazer a busca no repositório. Para tanto, usamos o software livre R, que é uma plataforma de desenvolvimento e análises estatísticas, na sua versão 3.1.2, para fazer a coleta realizada em 8 de novembro de 2014 usamos os pacotes “XML” e “RCurl”, o algoritmo consta em anexo.

Após apresentar com foi feita a coleta dos dados, cabe agora mostrar quais são essas variáveis coletadas. Na tabela 1 podemos visualizar as variáveis que podem ser observadas diretamente no objeto em análise. Essa exploração dos dados se dará em duas etapas: (1) descrever sobre o número de processos, sobre a personalidade jurídica, sobre os atos, sobre as penas e tempo de tramitação; (2) serão testadas as hipóteses principais desse trabalho.

Tabela-1: Variáveis do banco de dados dos processos transitados e julgados de improbidade administrativa

Variável	Rótulo	Valores	Tipo
Réu	Nome do Réu		Discreta
NúmeroProcesso	Número do Processo		Discreta
DataProposituraAção	Data da Propositura do Processo		Discreta
DataTrânsitoJulgado	Data de Transitado e Julgado		Discreta
ano_propositura	Ano de Propositura do Processo		Discreta
dico_propositura	Dicotômica da Propositura do Processo (Antes e Depois do CNJ)	1= Antes do CNJ 2= Depois do CNJ	Catagórica
ano_transito	Ano de Transitado e Julgado do Processo		Discreta
dico_transito	Dicotômica de Transitado e Julgado do Processo (Antes e Depois do CNJ)	1= Antes do CNJ 2= Depois do CNJ	Catagórica
TempoAnoGeradoAutom	Tempo de Tramitação do Processo em Ano		Discreta
Esfera1Est.2Fed	Esfera em que foi julgado o processo	1=Estadual 2=Federal	Catagórica
uf	UF		Catagórica
Tribunal	Tribunal		Discreta
JurisdiçãoGrau1ºou2º	Jurisdição (Grau 1º ou 2º)	1= 1º Grau 2= 2º Grau	Catagórica
Comarca	Comarca		Discreta
Orgão	Órgão		Discreta
PersonalideJuridica	Personalidade Jurídica	1=Física 2=Jurídica	Catagórica
NomeCompleto	Nome Completo do Réu		Discreta

Variável	Rótulo	Valores	Tipo
Cargo_pessoa_fisica	Cargo que o réu quando pessoa física		Discreta
Instituicao	Instituição de Trabalho Réu quando pessoa física		Discreta
Sexo	Sexo do Réu	1=Masculino 2=Feminino	Catégorica
Ressarc.Integral	Ressarcimento Integral	0=não 1=sim	Binária
ValorRessarc	Valor Ressarcimento		Discreta
MultaCivil	Multa Civil	0=não 1=sim	Binária
ValordaMulta	Valor da Multa		Discreta
PerdaEmpregoCargoFunção	Perda do Emprego, Cargo ou Função Pública	0=não 1=sim	Binária
Susp.DP	Suspensão dos Direitos Políticos	0=não 1=sim	Binária
ProibContrPoderPúblico	Proibição de Contratar com o Poder Público	0=não 1=sim	Binária
PerdaBens	Perda dos Bens	0=não 1=sim	Binária
assunt_relacio1	Assunto Relacionado 1 (Refere-se ao artigo em que o réu foi enquadrado)		Catégorica
assunt_realcio2	Assunto Relacionado 2 (Refere-se ao artigo em que o réu foi enquadrado)		
Assunto_relacionado2	Assunto Relacionado 2 (Refere-se ao artigo em que o réu foi enquadrado)		Catégorica
assunto_relacionado	Assunto Relacionado (Refere-se ao artigo em que o réu foi enquadrado)		Catégorica
Quant_assunto	Quantidade de Artigos em o Réu Foi Enquadrado		Discreta
Link	Link do Processo na Site do CNJ		Discreta
FAC1_1	Severidade da pena na dimensão exclusão da máquina pública		Discreta
FAC2_1	Severidade da pena na dimensão pecuniária		Discreta

Fonte: Elaboração do autor.

A primeira etapa que será a descrição é importante para termos um conhecimento mais geral sobre os eventos em análise. Assim, apresentaremos estatística descritiva sobre as variáveis referentes à personalidade jurídica dos réus, a classificação dos atos de improbidade administrativa, o tempo de tramitação desses processos e as penas imputadas. Em termos de pena desenvolvemos um indicador de severidade bidimensional, que será mostrado mais adiante. Todos os resultados desta etapa e da seguinte foram obtidos usando o Software Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) na versão 21/TRIAL.

A segunda etapa que será testar a hipótese sugerida ao problema de pesquisa e também será dividida em duas etapas: (1) construir os indicadores de celeridade e severidade, por celeridade entendemos a velocidade em que o processo foi tramitado e julgado, e por severidade entendemos como a rigorosidade da pena, ou seja, relação entre improbidade

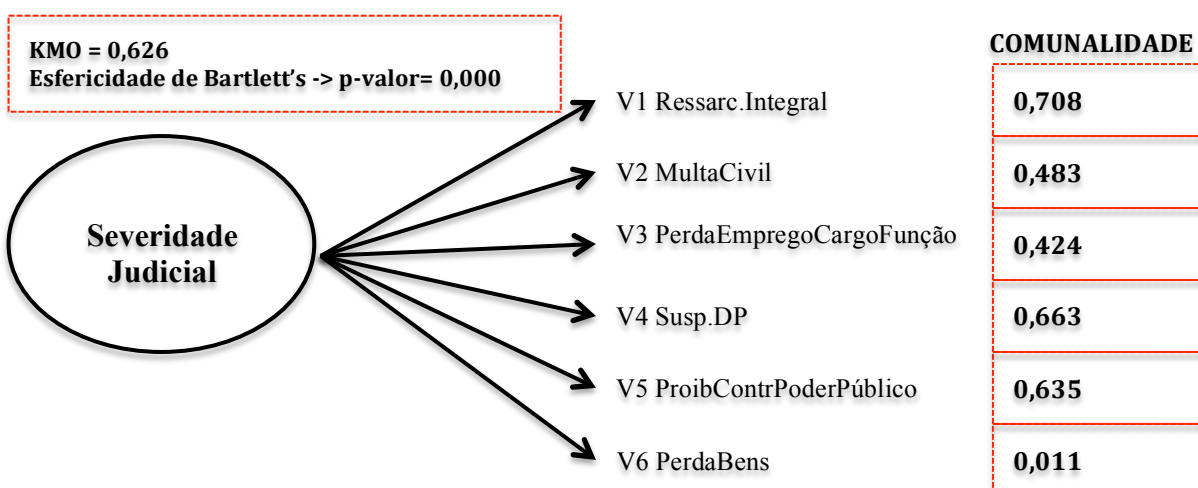
cometida e pena imputada, (2) testar a hipótese, ou seja, averiguar se associação entre celeridade e severidade com a criação do CNJ.

Para realizar a primeira etapa vamos fazer dois procedimentos distintos para cada indicador, para construir o indicador de celeridade que será feito pela amplitude do tempo gasto desde a propositura do processo até o estado de transitado e julgado (t_2-t_1). O indicador de severidade foi construído com a técnica de Análise Fatorial, que é muito útil para mensurar fenômenos que não podem ser mensurados diretamente (FIGUEIREDO FILHO & SILVA JUNIOR, 2010). Vamos usar essa técnica por que os dados disponibilizados não nos dão informações detalhadas do crime cometido, o que seria ideal para criar um modelo que contemplasse a relação entre a punição prevista e pena aplicada para cada inciso dos três artigos (9, 10, 11) da Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

Para criar o indicador usamos seis variáveis *dummy* referentes às punições possíveis: (1) Ressarcimento Integral; (2) Multa Civil; (3) Perda do Emprego, Cargo ou Função Pública; (4) Suspensão dos Direitos Políticos; (5) Proibição de Contratar com o Poder Público; e (6) Perdas dos Bens.

Após selecionar as variáveis, o primeiro passo para construir o indicador de severidade é analisar o teste de KMO e de Esfericidade de Bartlett's. Esse teste nos informa a adequabilidade dos dados para o uso da Análise Fatorial, para o KMO são aceitáveis valores iguais ou maiores que 0,50, mas quanto mais próximo 1 melhor. Para o teste de esfericidade de Bartlett's o p-valor deve ser menor que 0,05. A Figura 3 sumariza os resultados com as seis variáveis (HAIR & et. al., 2006).

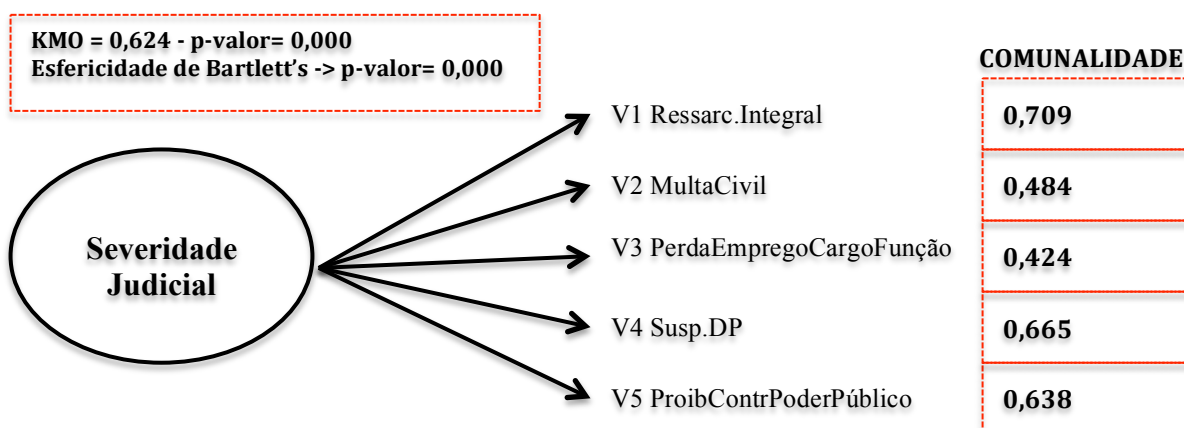
Figura 3: Comunalidades para construção do Indicador de Severidade (com todas variáveis)



O teste de KMO mostrado na figura 3 nos informa que podemos usar o nosso conjunto de dados para aplicar a técnica de Análise Fatorial, pois está acima do limite de 0,50. O teste de esfericidade também nos autoriza o uso da técnica, o p-valor foi de 0,000. Passado por esses dois testes, vamos para etapa das comunalidades. Como comunalidade entende-se a proporção de variância de cada variável incluída no modelo que é explicada pelos componentes extraídos, ou melhor, é a proporção de variância comum presente em uma variável (FIGUEIREDO FILHO & SILVA JUNIOR, 2010).

Aceitamos aqui como razoável as variáveis cuja comunalidade foi maior que 0,4, as variáveis fora desse padrão foram retiradas e recomeçados os testes, no nosso caso, só excluimos a variável perdas dos bens que teve uma comunalidade ínfima no valor de 0,011. Na figura 4 são sumarizados os resultados do teste sem a variável retirada.

Figura 4: Comunalidades para construção do Indicador de Severidade (com todas variáveis)



Como mostra a figura 4, o novo teste de KMO e de Esfericidade sem a variável perda dos bens, a adequabilidade dos dados se manteve, e em nenhuma variável as comunalidades foram menor que 0,4 o nível mínimo que aceitamos aqui. Então podemos passar para próxima etapa da construção do indicador de severidade que é a observância do *eigenvalue* inicial, e para extração do fator vamos usar o critério de Kaiser que indica que os fatores devem ser extraídos quando *eigenvalue* for igual ou maior a 1.

No nosso caso vamos extrair dois fatores, como apresenta a tabela 2: o primeiro com *eigenvalue* de 1,843 carregando cerca de 36,8% da variância, e o segundo com *eigenvalue* de 1,077 carregando cerca de 21,5% da variância, e juntos explicam 58,3% da variância das variáveis originais. Identificado o número de fatores a serem extraídos vamos agora para matriz de componentes apresentada na tabela 3.

Tabela 2: Total variância explicada pelos componentes extraídos pela Análise Fatorial*

Componentes	Eigenvalues inicial			Soma da Extração dos quadrados das cargas			Soma da Rotação dos quadrados das cargas		
	Total	% de Variância	% Cumulativa	Total	% de Variância	% Cumulativa	Total	% de Variância	% Cumulativa
1	1,843	36,852	36,852	1,843	36,852	36,852	1,815	36,293	36,293
2	1,077	21,540	58,392	1,077	21,540	58,392	1,105	22,098	58,392
3	0,856	17,125	75,517						
4	0,758	15,157	90,673						
5	0,466	9,327	100,000						

Fonte: Elaboração do autor.

* extração pelo método de Análise de Componentes Principais.

Na tabela 3 visualizamos a matriz de componentes rotacionados, o método de rotação foi o Varimax. Método escolhido por “espelhar” os quadrados das cargas de cada fator o máximo possível, assim, é esperado encontrar coeficientes desprezíveis em qualquer componente, evitando assim que os construtos não compartilhem cargas (FIGUEIREDO FILHO & SILVA JUNIOR, 2010).

Tabela 3: Matriz de componentes Rotacionados

	Componentes	
	1	2
Ressarcimento Integral	,156	,827
Multa Civil	,264	-,643
Perda do Emprego, Cargo ou Função Pública	,651	-,029
Suspensão dos Direitos Políticos	,814	-,044
Proibição de Contratar com o Poder Público	,796	-,060

Fonte: Elaboração do autor.

Método de extração Análise de Componentes Principais

Método de Rotação: Varimax com Normalização Kaiser

A Rotação convergiu em 3 iterações.

Colocamos em negrito em cada componente as cargas fatoriais maiores que 0,4, e como podemos observar os dois componentes obedecem às regras matemáticas, ou seja, nenhuma variável contribui para mais de um componente. Além do mais fazem sentido prático, ficando agregada em duas variáveis que são referentes à cobrança financeira através de multa ou ressarcimento, que chamaremos de dimensão pecuniária, o componente 2. No componente 1 ficam agregadas as variáveis que retiram da máquina pública o indivíduo

improbo ou proíbe de celebrar contratos públicos, ou seja, excluem o réu da administração pública, e chamaremos de dimensão de exclusão da máquina pública. Para criar a pontuação de cada caso usamos os escores de regressão. Assim, ficou composto o nosso indicador de severidade, que usamos 6 variáveis originais que foram reduzidas a duas, as quais serão usadas nos testes de hipóteses.

Para fazer o teste da hipótese começaremos criando uma variável (*dico_propositura*) recodificada a partir da variável data de propositura do processo (*Data_propo*), Essa nova variável vai ter duas categorias (Antes do CNJ, Depois do CNJ). O objetivo de criar esta variável é que se possibilite o uso de teste T, esse teste será usado para identificar se há diferença entre dois grupos (DANCEY & REIDY, 2006).

O teste T será usado para grupos interdependentes, pois os grupos são compostos por ímprobos diferentes, ou seja, ímprobos que foram julgados antes da criação do CNJ e ímprobos que foram julgados depois da criação deste Conselho. Nesse estudo espera-se rejeitar a hipótese nula de igualdades das médias entre grupos, ou seja, confirmar a hipótese alternativa de que há diferença entre o tempo de tramitação dos processos que foram julgados sem a condição agência de *accountability* (CNJ) e o tempo de tramitação para os processos julgados com a condição de *accountability* (CNJ).

O mesmo é esperado quando a variável dependente é severidade da pena. Isso significa dizer que se houver diferenças nas médias quando comparado o indicador de celeridade o CNJ exerceu alguma influência sobre os julgamento de improbidade administrativa. No próximo capítulo vamos expor os resultados desse desenho de pesquisa.

4 A INFLUÊNCIA DO CNJ NO JULGAMENTO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

“hacer valer la ley, si es necesario por la fuerza.”
(SCHEDLER)

Nesse capítulo, será apresentada a análise de dados sobre o julgamento de improbidade administrativa no Brasil. Os resultados serão apresentados de forma agregada para o Brasil e desagregada por Estado, para que se possa fazer o exercício comparativo entre as unidades da federação.

A apresentação será feita em dois sub tópicos: a) descrevendo o fenômeno, onde vamos apresentar as principais estatísticas descritivas dos processos de improbidade administrativa disponibilizados do repositório do CNJ; b) testando hipótese, onde será mostrado o teste T utilizado para identificar se há ou não a diferença de média dos anos necessários para transitar e julgar um processo de improbidade antes e depois do CNJ.

4.1 Descrevendo o fenômeno

Descrever os dados se faz necessário para conhecermos como o fenômeno ocorre, suas principais características, ou seja, sua fotografia inicial. Assim, antes de passarmos para a etapa de inferências sobre o objeto, vamos ter uma visão panorâmica dos casos de improbidade administrativa, melhor, dos processos transitados e julgados na esfera estadual.

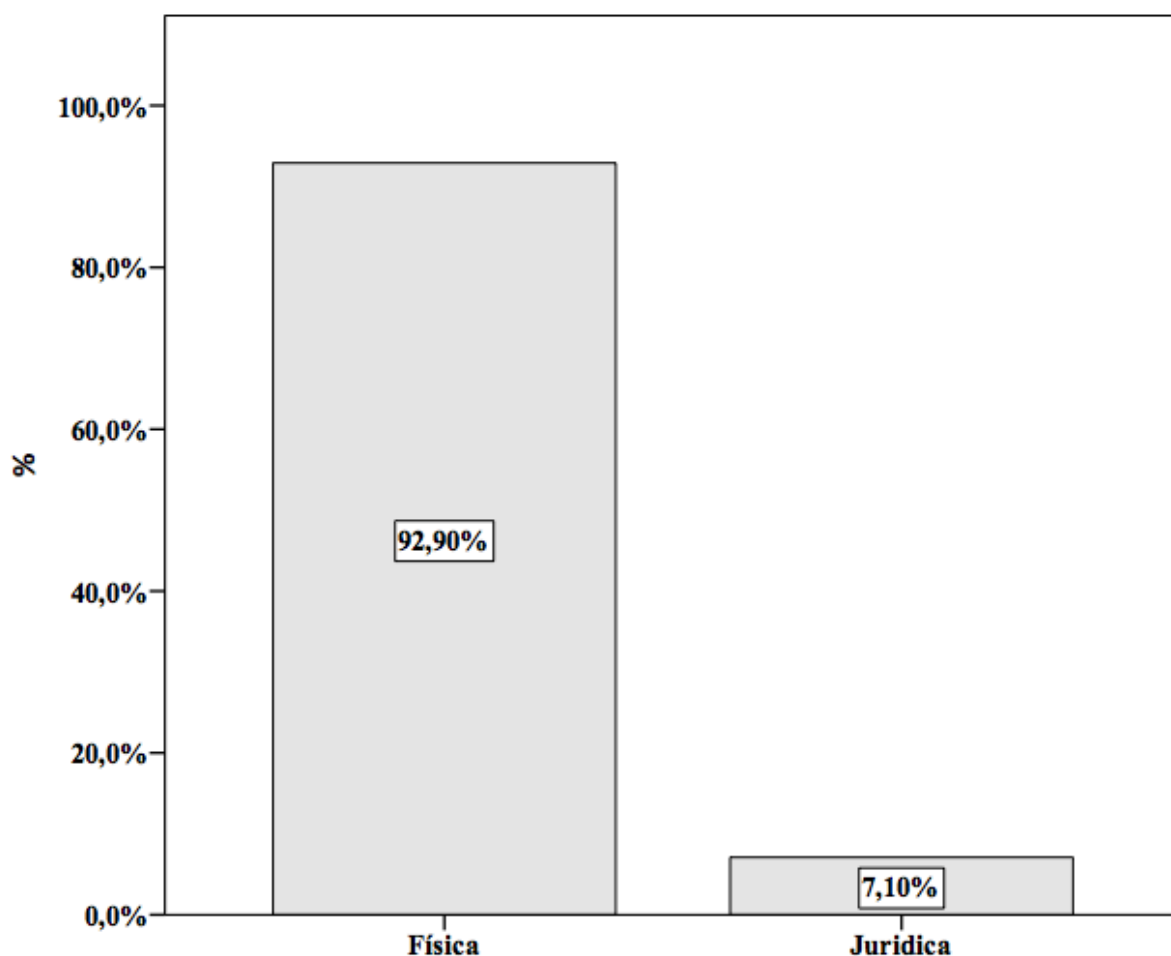
Nessa fotografia que começamos a montar no capítulo anterior, onde mostramos quando e como CNJ foi criado, e a sua principal função, a de agência de *accountability* horizontal. Para completarmos a nossa foto o primeiro passo é identificar onde estão os processos de improbidade administrativa disponibilizados no repositório do Conselho Nacional de Justiça, como veremos essas informações estão sumarizadas na tabela 4.

Tabela 4: Distribuição de Processos de Improbidade Administrativa Transitado e Julgado, por UF, entre 1992 e 2012

UF	Frequência	%	% acumulado
AC	23	0,5	0,5
AL	14	0,3	0,8
AM	10	0,2	1
AP	14	0,3	1,3
BA	14	0,3	1,6
CE	12	0,3	1,9
DF	18	0,4	2,3
ES	45	1	3,3
GO	203	4,4	7,7
MA	136	3	10,6
MG	66	1,4	12,1
MS	40	0,9	12,9
MT	73	1,6	14,5
PA	21	0,5	15
PB	41	0,9	15,9
PE	22	0,5	16,3
PI	12	0,3	16,6
RJ	113	2,5	19
RN	111	2,4	21,5
RR	10	0,2	21,7
RS	632	13,7	35,4
SC	454	9,9	45,3
SE	36	0,8	46
SP	2475	53,7	99,8
TO	10	0,2	100
Total	4605	100	

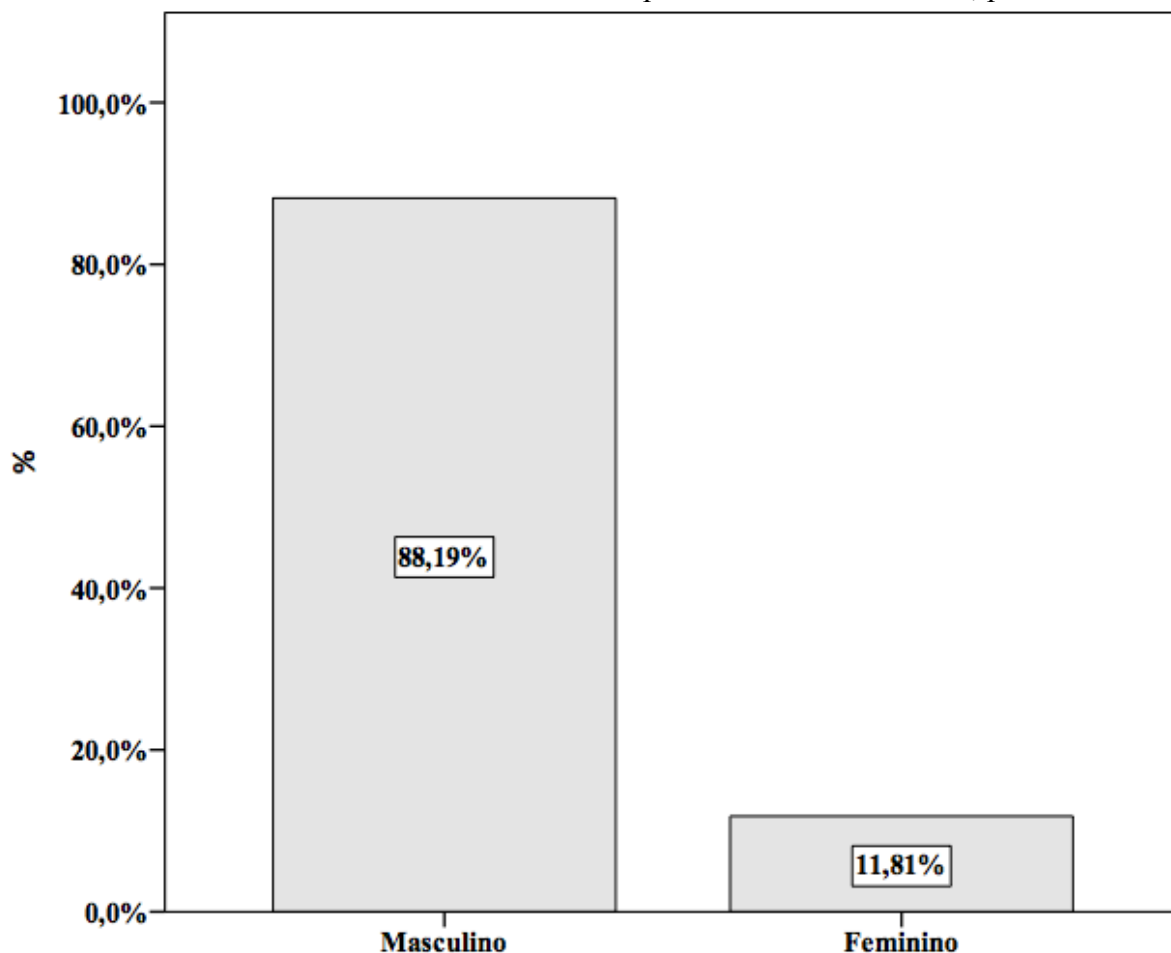
Fonte: Elaboração do autor.

A primeira informação a destacamos aqui é o número total de processos coletados que foi exatamente 4.605 distribuídos nos 26 estados e no Distrito Federal. Os estados com menos processos são Amazonas e Tocantins, com 10 processos cada ou 0,2%, enquanto São Paulo é a unidade federativa com mais casos 2.475 correspondentes a 53,7%, ou seja, em SP foi transitado e julgado mais da metade dos processos de improbidade administrativa disponíveis para consulta no site do CNJ. RS e SC estão em segundo e terceiro lugar, com 632 e 454 casos, respectivamente. No gráfico abaixo, é apresentada a personalidade jurídica dos envolvidos nos casos de improbidade administrativa transitados e julgados no Brasil.

Gráfico 1: Personalidade jurídica dos envolvidos nos casos de Improbidade Administrativa

Fonte: Elaboração do autor.

Como podemos observar, a maioria dos processos são contra pessoas físicas, perfazendo 92,90%. É provável que a quase ausência de processo contra a pessoa jurídica se der pela falta de regulação, ou seja, falta de mecanismos de *accountability* legal para que empresas sejam responsabilizadas pelos seus atos contra a máquina pública. Embora recentemente tenha entrado em vigor a Lei 12.846/2013, Lei anticorrupção, que foi criada para gerar mecanismos de responsabilização de pessoas jurídicas (empresas) nacional ou estrangeira que praticaram atos contra administração pública, e conseqüentemente pode ser que no futuro tenhamos mais empresas responsabilizadas. No entanto, essa hipótese só poderá ser testada no futuro onde possivelmente vamos ter dados sobre os processos transitados e julgados após 2013. O gráfico 2 sumariza os casos por sexo, quando os envolvidos são pessoas físicas, ou seja, indivíduos e não empresas.

Gráfico 2: Sexo dos envolvidos nos casos de Improbidade Administrativa, pessoa física.

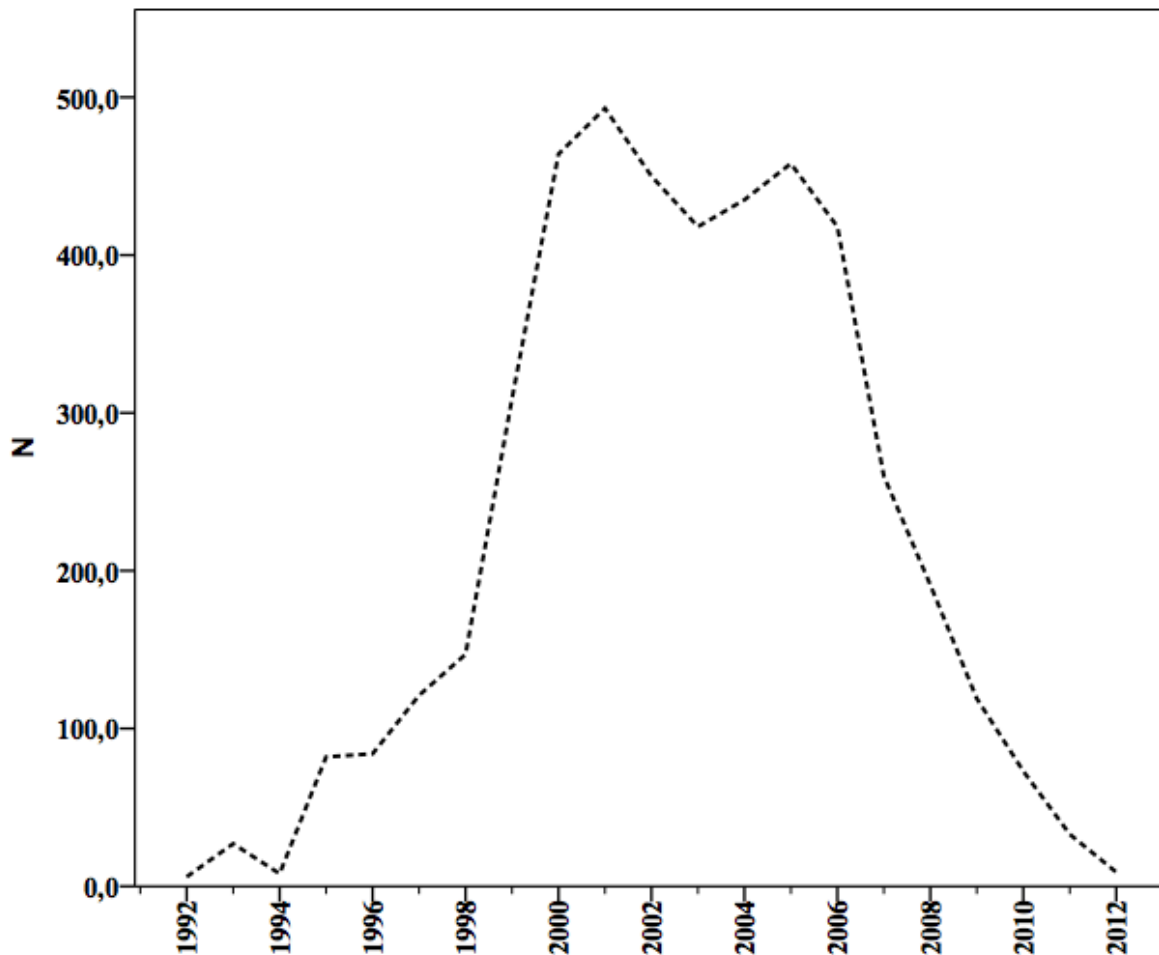
Fonte: Elaboração do autor.

Os atos de improbidade administrativa foram em sua maioria praticados por homens, cerca 88%, enquanto as mulheres são responsáveis por 11,81% dos casos. No entanto, não podemos afirmar que esses números são em decorrência de uma maior aptidão masculina para cometer crimes, pois, como ressalta Power e Gonzáles (2003) – em estudo sobre corrupção em nível mundial – as mulheres são minorias no mundo da política.

Essa informação nos dá dois caminhos para abordar essa baixa quantidade de mulheres envolvidas nos atos de improbidade: (1) menos mulheres na política, menos mulheres envolvidas – a força dos números; (2) a solução menos óbvia apontada pela literatura, segundo Power e Gonzáles (2003), é que tem menos mulheres pelas dificuldades em se estabelecerem no seio da política, então como elas fazem um grande esforço para chegar ao poder, elas fazem um esforço ainda maior para se manter; assim, as mulheres estariam menos propensas ao envolvimento em crimes contra a máquina pública já que isso afetaria diretamente a sua sobrevivência política. Nos dois gráficos que se seguem logo

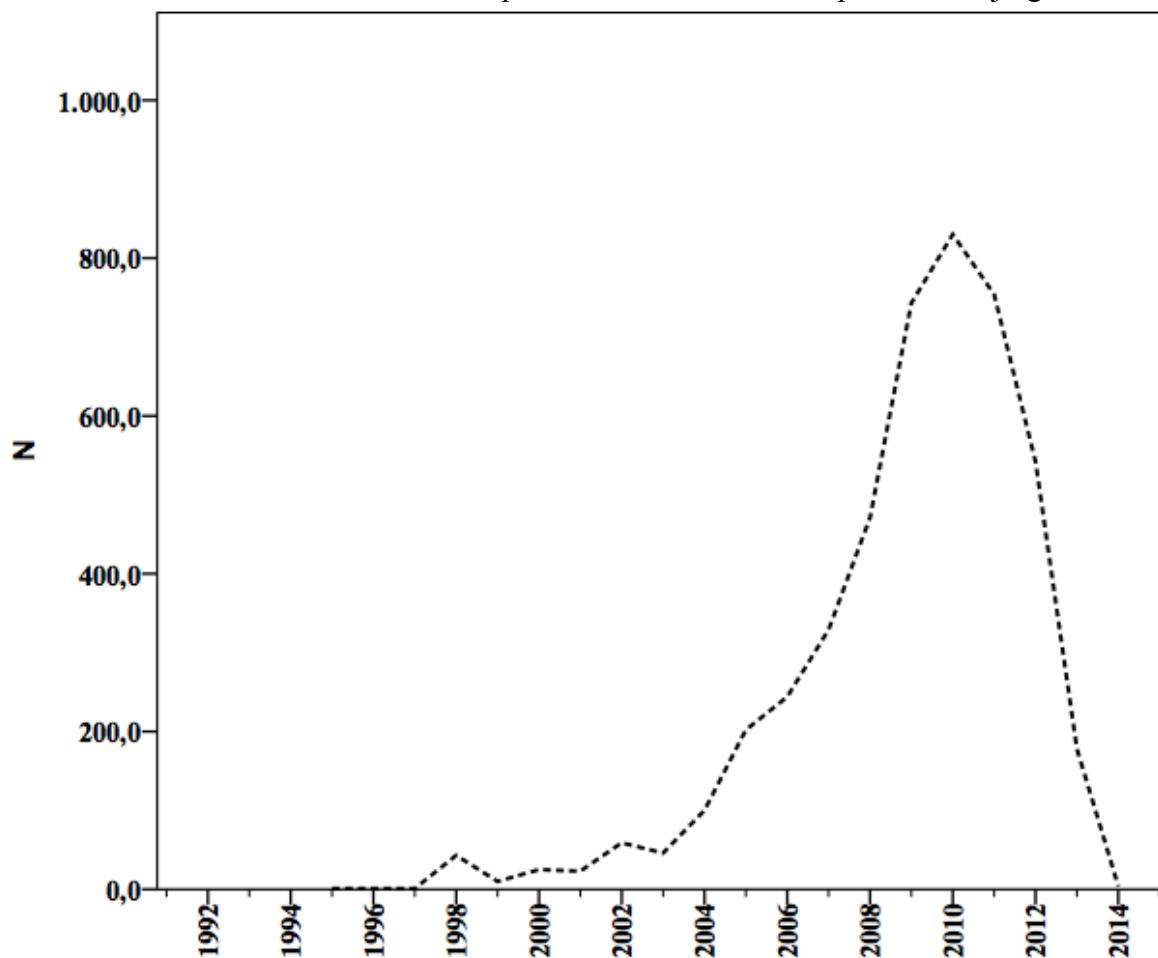
abaixo serão apresentados os quantitativos dos processos aqui analisados em dois momentos quando entraram e quando saíram.

Gráfico 3: Processos de Improbidade Administrativa pelo ano de Entrada



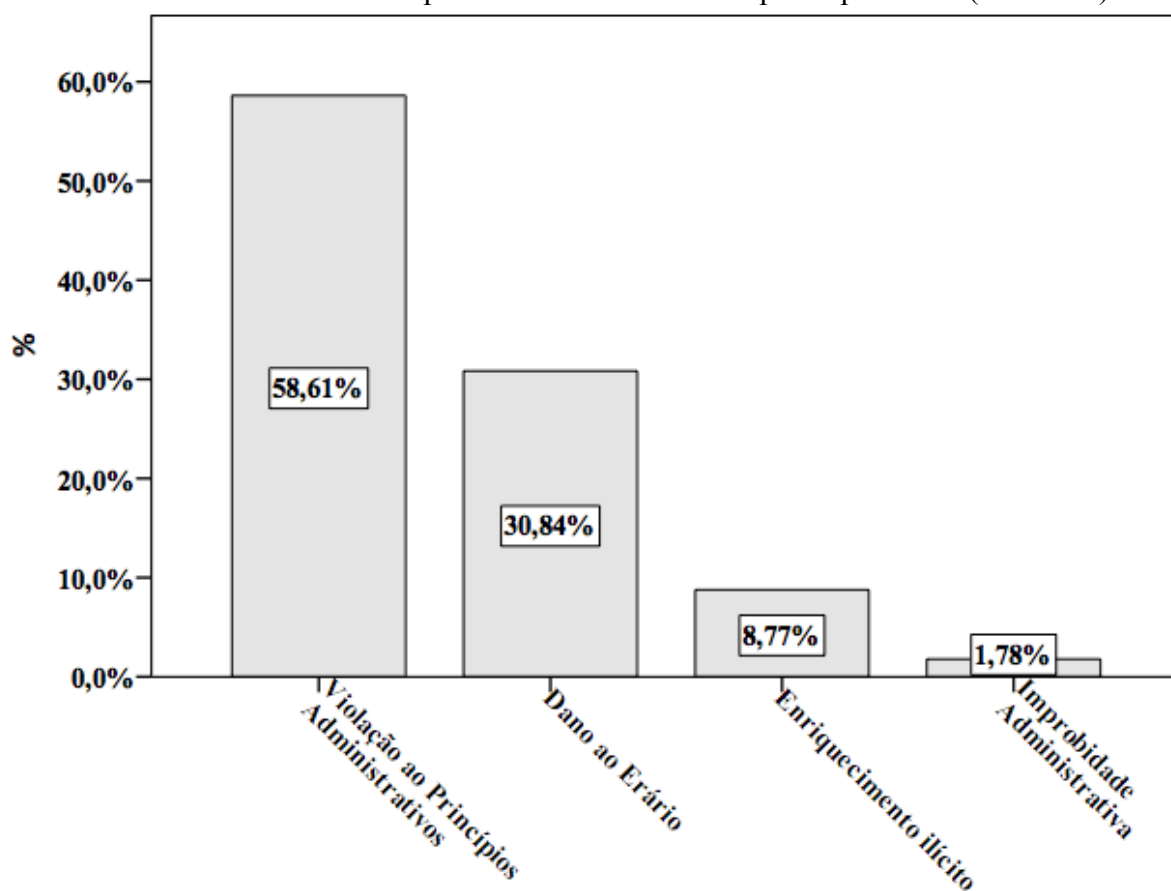
Fonte: Elaboração do autor.

Em 1992, foi quando entrou em vigor a lei de improbidade administrativa (LIA), apenas um processo que entrou nesse ano foi transitado e julgado. O número de processo transitado e julgado em relação ao ano de entrada só começa aumentar de fato de 1997 em diante, com os maiores picos entre 2000 e 2007, ou seja, esse período é o que concentra a entrada dos processos que foram até 2014 julgados, como veremos no gráfico 4 que mostra os processos pelo ano que saíram, ou melhor pelo ano que foram julgados.

Gráfico 4: Processos de Improbidade Administrativa pelo ano de julgado

Fonte: Elaboração do autor.

O primeiro processo transitado e julgado só surge em 1995, embora três anos antes já tivesse processos iniciados. E só em 2004 – ano da aprovação da reforma do Judiciário, com a criação do CNJ – é que o número de processos julgados começa aumentar de fato, como o maior pico em 2011. Ou seja, de 2004 a 2011 foi julgada a maioria dos processos que deram entrada entre 1992 e 2012. Assim, temos nos anos mais recentes um maior *output* de processos contra atos lesivos à administração pública, o que nos faz acreditar que essa saída maior está relacionada ao evento da reforma do Judiciário que criou uma ferramenta de controle desta esfera. Nos gráficos 5 e 6 é sumarizada a porcentagem de processos transitados e julgados pelo o tipo de ato cometido.

Gráfico 5: Processos de Improbidade Administrativa pelo tipo do ato (assunto 1)

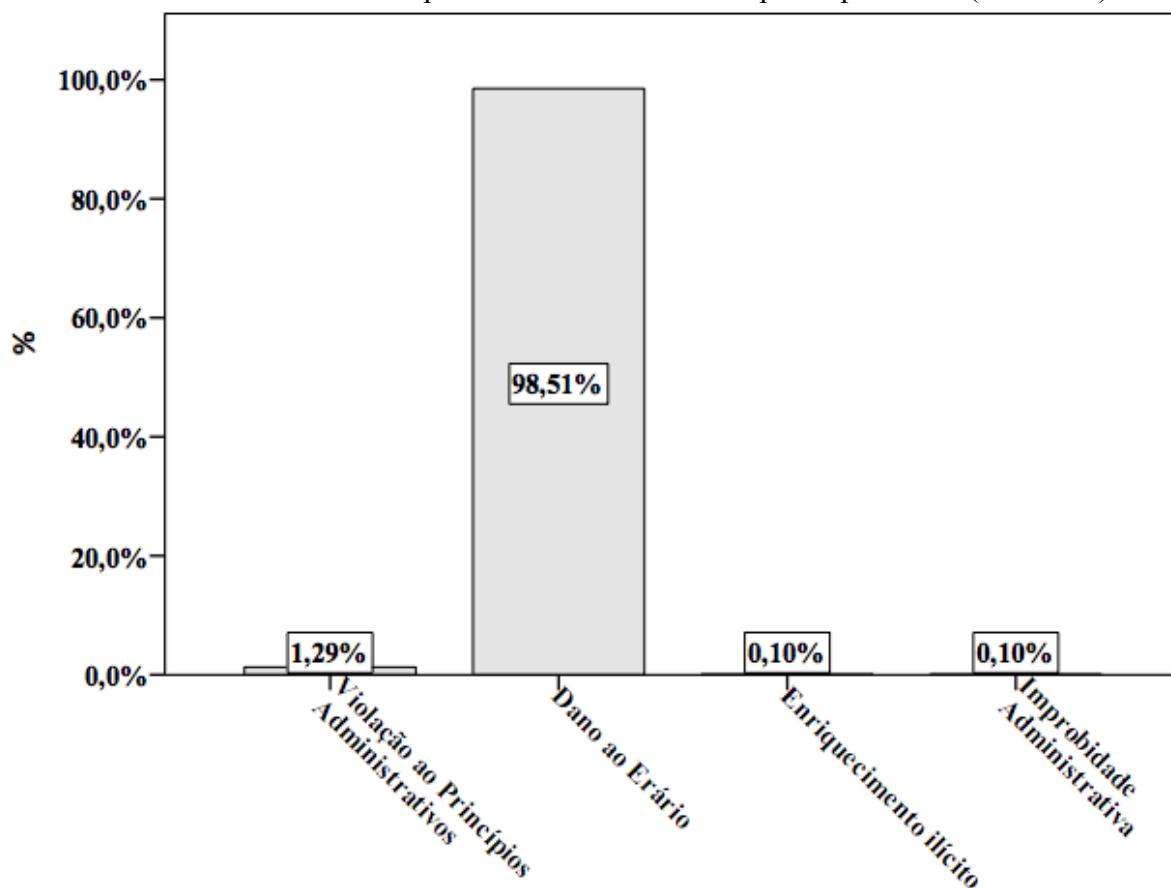
Fonte: Elaboração do autor.

Logo que o CNJ disponibilizou os primeiros processos de improbidade administrativa, disponibilizava o número do artigo em que o réu tinha sido enquadrado, no entanto, ao passar por inúmeras versões, a versão final retirou o número do artigo e incisos, colocando no lugar uma classificação pelo assunto do artigo, que nos impossibilitou de ter uma maior precisão analítica, no sentido de identificar como de fato os réus foram julgados.

Os réus dos processos em análise foram enquadrados em até dois artigos, no gráfico 5 temos o primeiro assunto (artigo) em que o réu foi inserido. Então podemos observar que 58,61% cometeram um ato de violação dos princípios administrativos previsto pelo artigo 11 da LIA (como explicado no capítulo sobre o objeto), 30,84% causaram dano ao erário público, e apenas 8,77% enriqueceram ilícitamente, ou seja, segundo nossa classificação de corrupção apenas estes cometeram um ato corrupto.

Curiosamente 1,78% dos processos foram classificados como de improbidade administrativa, no entanto, isso não significa que esses foram enquadrados nos três artigos (9, 10 e 11) da LIA, é mais provável que tenham sido fruto de imprecisão de quem alimentou a base de dados. No gráfico 6 vamos ver qual o segundo assunto (artigo) em que os réus foram enquadrados, quando enquadrados em um segundo assunto.

Gráfico 6: Processos de Improbidade Administrativa pelo tipo do ato (assunto 2)



Fonte: Elaboração do autor.

Dano ao erário é o segundo assunto em que mais os réus são enquadrados, em 98,51% dos casos que tiveram dois artigos mencionados, ou seja, os réus de processo de improbidade administrativa além de ser enquadrados em um artigo, é também enquadrados no artigo 10 da LIA, enquanto os demais artigos praticamente não são mencionados em segundo lugar. A tabela 5 sumariza o total de vezes em que as classificações foram feitas independente da ordem apresentada acima, ou melhor, a próxima tabela nos mostra por quais artigos foram enquadrados os réus, independente da ordem de apresentação no repositório do CNJ.

Tabela 5: Assuntos relacionados completos

	N	%
Dano ao Erário	2415	43,0%
Enriquecimento ilícito	405	7,2%
Improbidade Administrativa	83	1,5%
Violação ao Princípios Administrativos	2712	48,3%
Total	5615	100,0%

Fonte: Elaboração do autor.

Podemos observar que violação dos princípios administrativos aparece (artigo 11 da LIA) com 48,3% de citações nos processos e em segundo lugar dano ao erário com 43%, justamente os dois artigos que são mais citados, respectivamente como primeiro e segundo assunto. Enriquecimento ilícito é o que menos aparece, 83 vezes, ou melhor, em apenas 1,5% dos casos os réus foram entendidos pelos prestadores de serviços jurisdicionais como indivíduos que enriqueceram ilicitamente, enfim capturam bens públicos para fins particulares.

Devemos destacar que possivelmente há uma subestimação do enriquecimento ilícito, que deve ser fruto da manobra de advogados para tentar uma pena menor para os seus clientes, como também de ações não orientadas para uma administração racional-legal. No entanto, essas hipóteses não serão testadas aqui, pois, não estavam previstas no desenho de pesquisa, e também há uma necessidade de um tipo de desenho de pesquisa que adentre mais nos processos e no funcionamento do judiciário, assim como, nas ações dos operadores do direito. A tabela abaixo nos mostra que penas foram sentenciadas nos processos.

Tabela 6: Penas imputadas aos réus de processos de improbidade administrativa, em %

Penalidade	Não	Sim
Multa Civil	25,0	75,0
Suspensão dos Direitos Políticos	42,0	58,0
Proibição de Contratar com o Poder Público	40,0	60,0
Perda dos Bens	96,0	4,0
Perda do Emprego, Cargo ou Função Pública	78,3	21,7
Ressarcimento Integral	44,2	55,8

Fonte: Elaboração do autor.

Das seis penalidades previstas na LAI o pagamento de multa civil foi atribuído em 75% dos casos. Enquanto perda dos bens e perda do emprego, cargo ou função pública foram atribuídas em menos de 50% dos casos, sendo, 4% e 21,7% respectivamente. Antes de passar

para tabela 7 é importante ressaltar que 25% das multas aplicadas tem valor R\$ 0,00 (zero reais), ou seja, apesar da multa ser atribuída, não foi definido valor, ou realmente o valor foi zero.

Tabela 7: Estatística descritiva do valor da multa e do ressarcimento

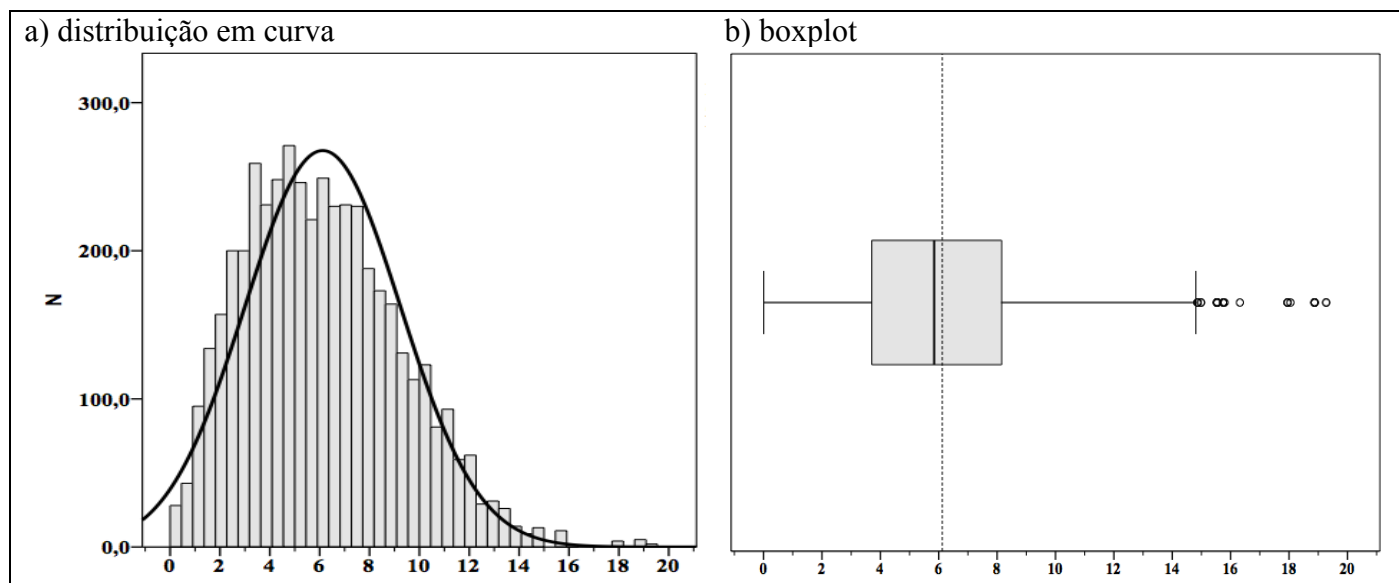
	N	Mínimo	Máximo	Soma	Média	Desvio Padrão
Valor da Multa	3434	0,00	43.708.242,35	274.252.318,49	79.863,81	1.041.251,73
Valor Ressarcimento	2546	0,00	548.379.100,00	1.367.755.841,11	537.217,53	15.394.577,54

Fonte: Elaboração do autor.

O valor médio da multa foi próximo de 79 mil reais, sendo o mínimo R\$ 0,00 e máximo 43 milhões, essa média não é representativa da amostra tendo em vista que o desvio padrão – desvio em torno na média – foi de 1 milhão, muito acima da média. Ou seja, a média não é um bom preditor, e foram arrecadados no total um pouco mais de 274 milhões de reais em multa.

Com os processos de improbidade administrativa foi possível ressarcir aos cofres públicos um bilhão de reais. A média dessa punição aos ímprobos foi de 500 mil reais, assim como, no valor da multa a média não é um preditor já que o desvio padrão é muito acima da média com o valor 15 milhões de reais, e o valor máximo do ressarcimento é quase o dobro do valor máximo da multa civil aplicada.

Após apresentar de forma geral características sobre os processos transitados e julgados, vamos agora entrar nos dois principais indicadores da prestação de serviços jurisdicionais, tempo e a severidade. Ou seja, quanto tempo passa para que um processo possa pra ser julgado e qual a severidade aplicada aos condenados, em outros termos, quanto tempo passar para que *accountability* legal seja efetivada em desfavor daqueles que cometeram algum ato lesivo contra a máquina pública? E, quando exercida a *accountability* qual severidade desses processos? Assim, a partir da figura 5 logo a seguir vamos jogar luz sobre essas questões a nível nacional e em cada unidade da federação.

Figura 5: Tempo de tramitação dos processos de improbidade administrativa no Brasil

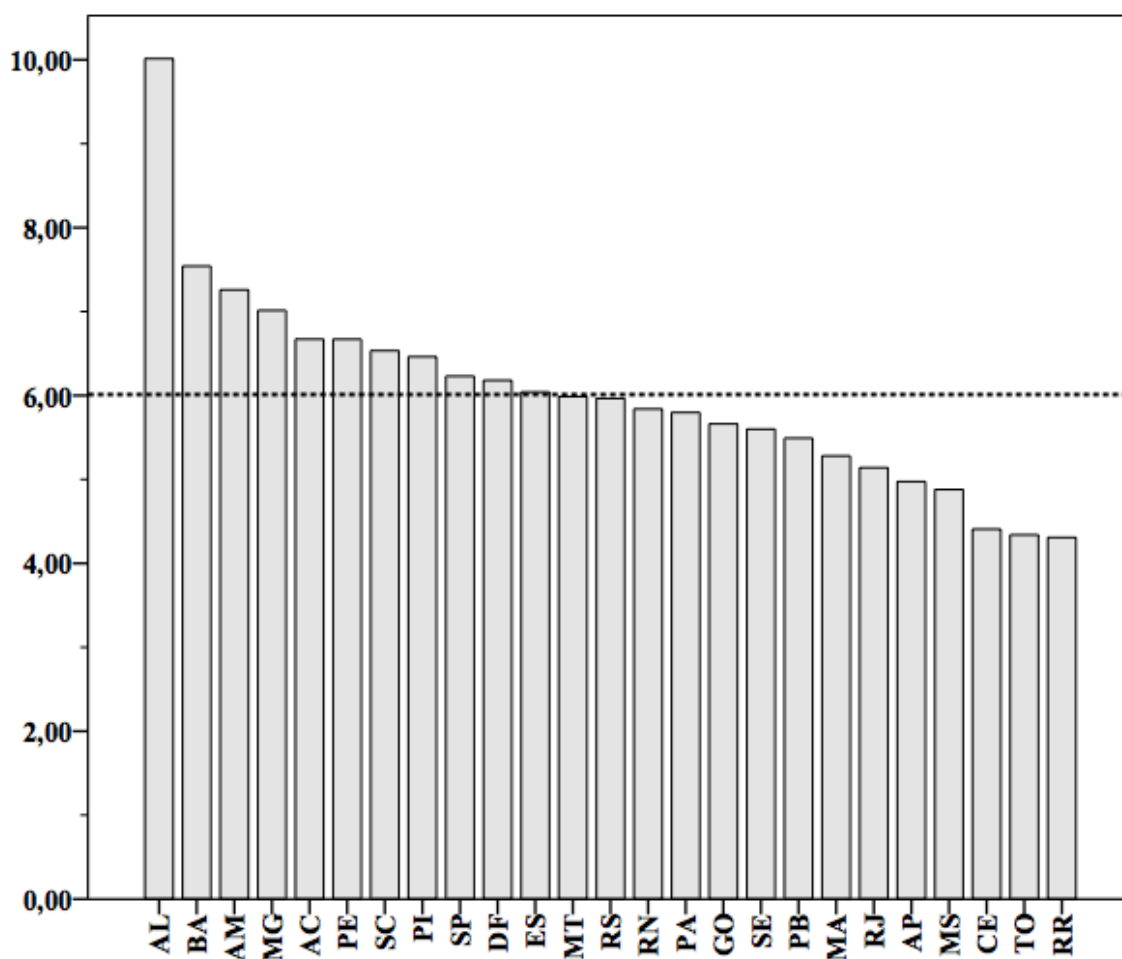
Fonte: Elaboração do autor.

Como podemos observar na distribuição em curva que o tempo dos processos se concentram no intervalo próximo a 1 e 12 anos, com uma calda acentuada à direita que fica visível no boxplot, ou melhor, fica de forma mais clara qual é o intervalo de confiança, a concentração e quais os pontos influentes.

No boxplot da figura 5 fica claro que o intervalo é zero anos (menos de um ano) e 14 anos a duração de um processo, sendo a média em torno de 6 anos, a mediana perto de 6, e pontos influentes são processos que foram julgados acima de 15 anos, justamente a extremidade direita da distribuição em curva. Podemos ainda observar que a concentração de processos está no intervalo de 4 e 8 anos.

Assim podemos compreender que no Brasil o exercício da *accountability* horizontal legal pelo Judiciário demora em média 6 anos, ou seja, o gestor (funcionário) público eleito tem em média, um mandato e meio no poder até que seja julgado o processo e quem sabe punido, mesmo assim punido não significa que haver um severidade forte na aplicação da pena.

No próximo gráfico 7 é apresentado o tempo médio para que um processo seja transitado e julgado por unidade da federação, embora se aceite a argumentação de que o Judiciário é uno e indivisível, é importante compararmos as unidade federativas pois assim podemos ter uma noção de como em cada membro da federação o Judiciário está agindo, ou melhor em que velocidade está sendo um mecanismo de *accountability* legal.

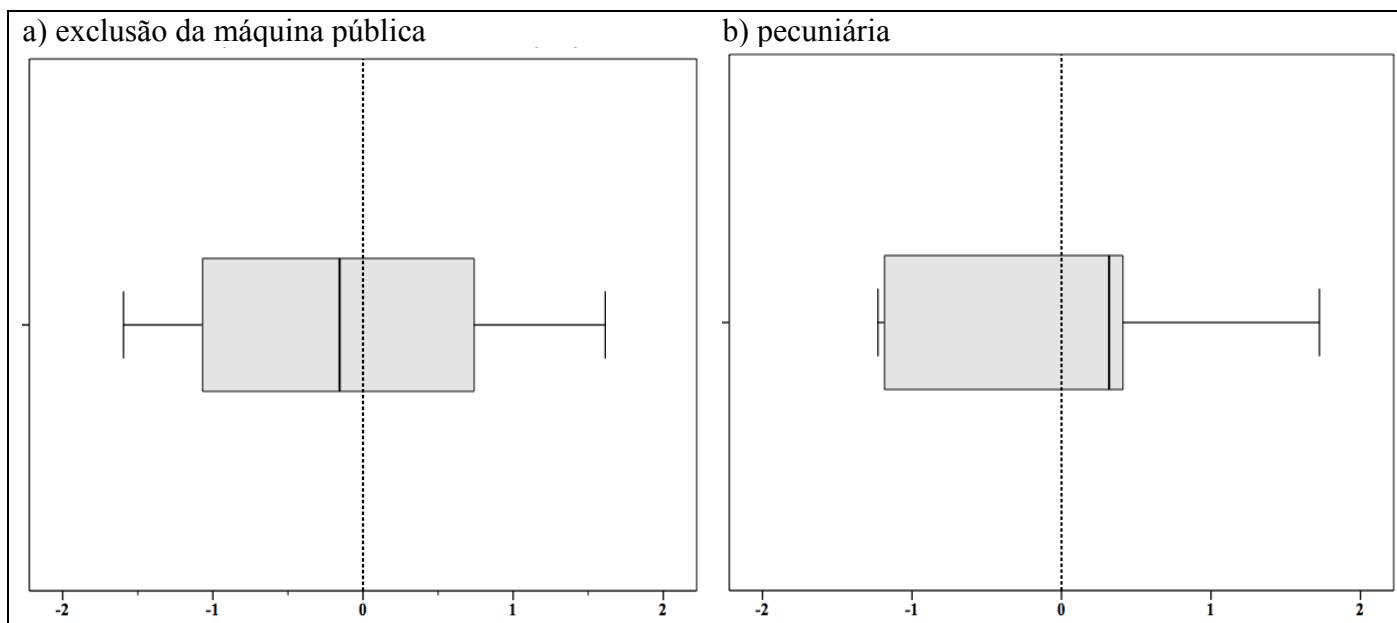
Gráfico 7: Tempo médio de tramitação dos processos de improbidade administrativa, por UF

Fonte: Elaboração do autor.

Das vinte e sete unidades federativas nove estão julgando acima do tempo médio do Brasil que é de 6 anos. Alagoas é o estado mais lento no julgamento de um processo em 10 anos na média, Bahia é o segundo mais lento na tramitação um pouco mais que 7 anos. Espírito Santos, Mato Grosso e Rio Grande do Sul são as unidades da federação onde o julgamentos de improbidade administrativa estão muito próximos da média nacional.

Os estados mais rápidos, ou melhor, com os judiciários mais rápidos são Ceará, Tocantins e Roraima estão conduzindo os processos em torno de 4 anos na média. Apresentado o tempo de tramitação dos processos de improbidade administrativa por estado, agora vamos apresentar a severidade tanto em âmbito nacional quanto subnacional a partir da figura 6 logo abaixo.

Figura 6: Severidade aplicada nos processos de improbidade administrativa no Brasil em duas dimensões

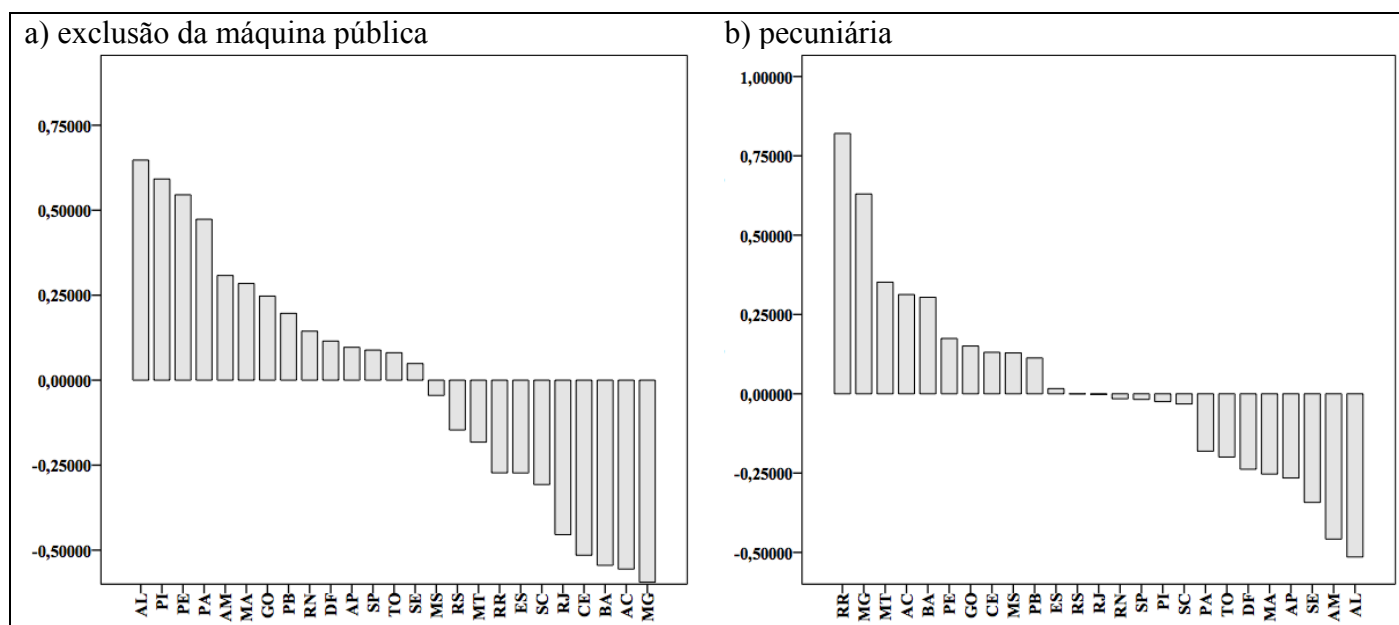


Fonte: Elaboração do autor.

O indicador de severidade foi composto através de variáveis *dummy* usando a técnica de análise de dados multivariados, Análise Fatorial, o modelo usado foi explicado no capítulo anterior sobre metodologia, o resultado foi um indicador em duas dimensões (componentes possíveis).

A primeira chamamos de exclusão da máquina pública porque contempla as punições referentes a retirada de agentes que cometeram algum ato de improbidade e foi punido com a sua retirada da administração pública. E a segunda recebeu o nome de pecuniária porque os agentes condenados tiveram que pagar multa ou fazer o ressarcimento em moeda corrente.

Na dimensão exclusão da máquina pública a distribuição é mais homogênea dentro do intervalo de confiança (-1,59 a 1,61) e a mediana está muito próximo da média, enquanto na dimensão pecuniária a distribuição está concentrada mais à esquerda do intervalo de confiança (-1,22 a 1,72) e a mediana está mais afastada da média e também está mais à direita do núcleo de concentração das penalidades na dimensão pecuniária. Na figura 7 é resumida a média de severidade nas duas dimensões e por estado.

Figura 7: Tempo de tramitação dos processos de improbidade administrativa no Brasil

Fonte: Elaboração do autor.

Os escores por estado estão variando entre -0,500 e próximo 0,750 na primeira dimensão, e -0,500 e um pouco mais que 0,750 na segunda, ou seja, nas duas dimensões do indicador de severidade o intervalo entre maior e a menor média é basicamente o mesmo.

Na dimensão exclusão da máquina pública seis estados do Norte/Nordeste aparecem como os mais severos na aplicação desse grupo de penalidade, sendo Alagoas o que aparece com maior severidade aplicada, na posição oposta está Minas Gerais sendo a unidade da federação que menos exclui os agentes públicos condenados por improbidade administrativa.

No entanto, na dimensão pecuniária (multa + ressarcimento) Roraima é o estado onde essa penalidade é mais severa, Minas Gerais, que aparece em último na primeira dimensão agora é segundo, ou seja, é a segunda unidade federativa onde Judiciário aplica multa e ordena o ressarcimento do bem público extraído. Alagoas é o ultimo invertendo a sua posição quando comparado com a primeira dimensão.

Nesta seção apresentamos algumas características dos processos de improbidade administrativa como personalidade jurídica, sexo quando pessoa física, média de tempo de tramitação geral e por estado, o indicador de severidade, da mesma forma. Porém essa apresentação descritiva foi de todos os processos coletados (4.605) sem fazer qualquer distinção se foi antes ou depois da criação do CNJ, e sem fazer qualquer tipo de inferência e consequentemente menção sua validade. A partir da próxima seção vamos mostrar as médias

dos dois indicadores em dois grupos (antes e depois do CNJ) e testar se sua eventual diferença é estatisticamente válida.

4.2 Testando hipótese

A partir daqui vamos dando início ao fim desse trabalho, ou seja, vamos testar a validade da hipótese de que depois da criação do CNJ em 2004 e depois deste começar a funcionar em 2005 como ferramenta de *accountability* horizontal do Judiciário haveria uma mudança no funcionamento do Judiciário, no sentido de deixar os processos de improbidade administrativa mais céleres e mais severos.

Para verificar a hipótese construímos uma variável dicotômica com duas categorias, antes e depois do CNJ, para que seja possível usar o teste T para amostra independente que será usado para identificar se há diferença estatística da média dos dois grupos de tratamento, como descrito no capítulo anterior.

Como foi possível identificar na etapa de descrição na figura 5 em relação ao tempo de tramitação dos processos que há pontos influentes na extremidade da direita, então, vamos realizar o teste T em duas vezes uma com a variável tempo de tramitação mantendo os pontos influentes outra sem os pontos influentes para que seja possível identificar se a influência desses pontos altera significativamente os resultados. Na tabela 8 podemos conhecer quais são as médias para os dois grupos em relação ao tempo de tramitação com os pontos influentes preservados.

Tabela 8: Estatística descritiva do tempo de tramitação do processo de improbidade em anos, em dois grupos (com pontos influentes)

Dicotômica da Propositura do Processo	N	Média	Desvio Padrão	Erro Médio Padrão
Antes do CNJ	3044	7,358	2,949	0,053
Depois do CNJ	1561	3,706	1,715	0,043

Fonte: Elaboração do autor.

A média de tempo dos processos que foram propostos antes do CNJ ficou em 7,35 anos, enquanto a média de anos para transitar e julgar os processos propostos depois do CNJ ficou em 3,70. Ou seja, antes da reforma do Judiciário que criou um conselho para administrar e fazer o papel de controle interno/externo do próprio Judiciário os processos de improbidade passaram quase o dobro de tempo dos processos que começaram depois da criação desse mecanismo de *accountability* judicial comportamental. A próxima tabela sumariza os resultados do teste T.

Tabela 9: Teste para Amostra Independente Tempo de Tramitação do Processo em Anos (com pontos influentes)

Teste de Levene's para igualdade da variâncias			Teste t para igualdade das médias						
Igualdade de variância	F	p-valor	t	df	p-valor (2-caldas)	Dif. Média	Dif. Erro Padrão	Intervalo de Confiança - 95%	
								Inferior	Superior
Assumida	366,651	0,000	45,180	4603,000	0,000	3,653	0,081	3,494	3,811
Não Assumida			53,053	4533,663	0,000	3,653	0,069	3,518	3,788

Fonte: Elaboração do autor.

Com o teste T acima podemos verificar se as médias descritivas acima fazem algum sentido e para podermos afirmar que a nossa argumentação de que ao criar uma agência de *accountability* para órgão ou poder altera a dinâmica de funcionamento deste.

O primeiro passo é olharmos para o teste de Levene's para podermos identificar se as variâncias dos grupos variam junto ou não. Para fazer a identificação olhamos para o p-valor e se o resultado for maior que 0,05 assumimos a igualdade de variância; se menor que 0,05, não assumindo a igualdade de variância dos grupos.

Na tabela 9 logo acima vemos que o p-valor do teste de Levene's é menor que 0,05, então, não assumindo a igualdade de variância. Assim, passamos a ler o teste T na segunda linha da mesma tabela, e para considerar se a diferença das médias é significativa o p-valor deve ser menor que 0,05. Nesse caso temos um p-valor menor que esse teto, passado pelo teste de significância, e olharmos para o intervalo de confiança, como o intervalo não passa por zero podemos afirmar que as médias acima são realmente diferentes. Para confirmar esses resultados vamos para as tabelas 10 e 11 que é a replicação do teste sem os pontos influentes da variável tempo de tramitação.

Tabela 10: Estatística descritiva do tempo de tramitação do processo de improbidade em anos, em dois grupos (sem pontos influentes)

Dicotômica da Propositura do Processo	N	Média	Desvio Padrão	Erro Médio Padrão
Antes do CNJ	2999	7,231	2,772	0,051
Depois do CNJ	1561	3,706	1,715	0,043

Fonte: Elaboração do autor.

Como podemos observar as médias praticamente não se alteraram, o desvio padrão e o erro padrão praticamente não sofreram alteração após excluir os pontos influentes da variável tempo de tramitação. Na tabela seguinte vamos verificar se a significância estatística do teste T se mantém.

Tabela 11: Teste para Amostra Independente Tempo de Tramitação do Processo em Anos (sem pontos influentes)

Teste de Levene's para igualdade da variâncias			Teste t para igualdade das médias						
Igualdade de variância	F	p-valor	t	df	p-valor (2-caldas)	Dif. Média	Dif. Erro Padrão	Intervalo de Confiança - 95%	
								Inferior	Superior
Assumida	349,230	0,000	45,883	4558,000	0,000	3,525	0,077	3,374	3,676
Não Assumida			52,869	4427,316	0,000	3,525	0,067	3,394	3,656

Fonte: Elaboração do autor.

O resultado também se repete para os testes de Levene's, ou seja, não assumimos a igualdade de variância, no teste T o p-valor é abaixo de 0,05 e o intervalo de confiança não passa pelo zero. Assim, compreendemos que a diferença entre as médias de tempo de tramitação dos processos antes e depois do CNJ é estatisticamente válida, ou seja, o indicador de celeridade sofreu uma redução de quase 50% do tempo em que um processo passava para ter o seu fim e eventualmente a punição ao réu.

Isso nos indica que criar um Conselho Nacional de Justiça com a tarefa de administrar os serviços jurisdicionais e agência de controle causou uma redução no tempo de tramitação dos processos, um pauta muito reivindicada por aqueles que precisam fazer uso do serviço público de justiça e estava presente no debate sobre reforma do Judiciário, aliás, esses achados só se referem aos processos de improbidades administrativas. É necessário avançar em estudos nos outros ramos do Direito para podermos saber se de fato o Judiciário melhorou no que tange ao tempo dos processos, ou esta melhora é restrita aos processos de crime contra a máquina pública.

O outro indicador aqui analisado é o de severidade, neste não haverá necessidade de aplicar o teste T duas vezes como foi feito com indicador de celeridade, pois, na etapa descritiva não foi encontrado nenhum ponto influente, ou seja, nenhum ponto fora do intervalo de confiança. A tabela 12 nos traz informações sobre as médias dos grupos para cada dimensão do indicador de severidade.

Tabela 12: Estatística descritiva Severidade da pena na dimensão exclusão da máquina e pecuniária

Dimensão	Dicotômica de propositura do Processo	N	Média	Desvio Padrão	Erro Médio Padrão
exclusão da maquia pública	Antes do CNJ	3044	0,053	1,024	0,019
	Depois do CNJ	1561	-0,104	0,942	0,024
pecuniária	Antes do CNJ	3044	0,022	0,978	0,018
	Depois do CNJ	1561	-0,042	1,041	0,026

Fonte: Elaboração do autor.

Quando olhamos para o indicador de severidade nas duas dimensões os processos que iniciaram depois do CNJ foram menos severos que os processos que iniciaram antes. Assim, a confirmar-se a hipótese inicial de que com a intervenção do CNJ os processos também ficariam mais severos. Na tabela 13 é mostrado o resultado dos testes de significância das diferenças das médias entre os grupos de tratamento.

Tabela 13: Teste para Amostra Independente Severidade da pena na dimensão exclusão da máquina pública e pecuniária

Dimensão	Teste de Levene's para igualdade da variâncias			Teste t para igualdade das médias						
	Igualdade de variância	F	p-valor	t	df	p-valor (2-caldas)	Dif. Média	Dif. Erro Padrão	Intervalo de Confiança - 95%	
									Inferior	Superior
exclusão da máquina pública	Assumida	34,959	0,000	7,079	4603	0,000	0,158	0,031	0,097	0,219
	Não Assumida			7,217	3387,226	0,000	0,158	0,030	0,098	0,217
pecuniária	Assumida	22,434	0,000	2,063	4603	0,039	0,064	0,031	0,003	0,125
	Não Assumida			2,022	2979,593	0,043	0,064	0,032	0,002	0,126

Fonte: Elaboração do autor.

Na dimensão exclusão da máquina pública do indicador de severidade não assumimos a igualdade de variância. Então passamos para segunda linha do teste T, o p-valor é menor que 0,05 e o intervalo de confiança não passa pelo zero. Assim, podemos afirmar que existe uma diferença entre as médias dos grupos estatisticamente significativa.

Na dimensão pecuniária também não assumimos a igualdade de variância, no entanto, o p-valor do teste T foi significativo e muito próximo do limite de 0,05 como o valor 0,043 e o intervalo de confiança também passou no limite de zero com o valor na extremidade inferior de 0,002. Mesmos com um resultado apertado, podemos afirmar que as diferenças da média nessa dimensão tem validade estatística.

Diante do apresentado aqui podemos afirmar que em nível nacional houve uma redução do tempo de tramitação, mas, houve uma redução da severidade penal. Dito de outro modo, os processos de improbidade administrativa ficaram mais rápidos porém menos austeros. Então, a nossa hipótese quanto à celeridade foi confirmada e quanto à severidade foi rejeitada. Mas, para aprofundar um pouco mais na análise vamos verificar se esses resultados se sustentam no nível subnacional.

Tabela 14: Estatística descritiva do tempo de tramitação em Anos, dos dois grupos por UF

UF	Dicotômica da Propositura do Processo	N	Média	Desvio Padrão	Erro Médio Padrão
AC	Antes do CNJ	15	8,667	2,017	0,521
	Depois do CNJ	8	2,927	1,523	0,539
AL	Antes do CNJ	11	10,982	1,992	0,601
	Depois do CNJ	3	6,465	2,030	1,172
AM	Antes do CNJ	7	8,776	1,707	0,645
	Depois do CNJ	3	3,720	2,740	1,582
AP	Antes do CNJ	6	7,327	2,373	0,969
	Depois do CNJ	8	3,210	1,127	0,398
BA	Antes do CNJ	10	9,060	2,125	0,672
	Depois do CNJ	4	3,744	1,598	0,799
CE	Antes do CNJ	5	6,780	0,893	0,399
	Depois do CNJ	7	2,713	1,683	0,636
DF	Antes do CNJ	13	6,512	2,387	0,662
	Depois do CNJ	5	5,317	0,550	0,246
ES	Antes do CNJ	29	7,661	2,287	0,425
	Depois do CNJ	16	3,103	1,056	0,264
GO	Antes do CNJ	157	6,352	3,541	0,283
	Depois do CNJ	45	3,061	1,451	0,216
MA	Antes do CNJ	48	8,128	2,494	0,360
	Depois do CNJ	88	3,726	1,728	0,184
MG	Antes do CNJ	52	7,538	3,167	0,439
	Depois do CNJ	12	3,455	1,507	0,435
MS	Antes do CNJ	16	7,436	3,351	0,838
	Depois do CNJ	24	3,175	1,471	0,300
MT	Antes do CNJ	57	6,760	3,002	0,398
	Depois do CNJ	16	3,234	1,980	0,495
PA	Antes do CNJ	10	7,793	0,908	0,287
	Depois do CNJ	11	3,983	1,900	0,573
PB	Antes do CNJ	29	6,241	2,059	0,382
	Depois do CNJ	12	3,681	1,444	0,417
PE	Antes do CNJ	10	9,753	1,692	0,535
	Depois do CNJ	12	4,101	1,530	0,442
PI	Antes do CNJ	10	7,183	2,871	0,908
	Depois do CNJ	2	2,856	1,191	0,842
RJ	Antes do CNJ	67	5,829	2,180	0,266
	Depois do CNJ	46	4,136	1,615	0,238
RN	Antes do CNJ	72	6,626	2,165	0,255
	Depois do CNJ	39	4,387	1,241	0,199
RR	Antes do CNJ	7	5,071	2,012	0,760
	Depois do CNJ	3	2,526	2,558	1,477
RS	Antes do CNJ	417	6,840	2,851	0,140
	Depois do CNJ	204	3,675	1,714	0,120
SC	Antes do CNJ	271	7,319	2,979	0,181
	Depois do CNJ	165	4,111	1,676	0,130
SE	Antes do CNJ	16	9,109	2,458	0,615
	Depois do CNJ	20	2,791	1,374	0,307
SP	Antes do CNJ	1664	7,393	2,636	0,065
	Depois do CNJ	798	3,660	1,758	0,062
TO*	Antes do CNJ				
	Depois do CNJ	10	4,339	1,082	0,342

Fonte: Elaboração do autor.

* TO é onde não tem processos antes da criação do CNJ

Os estados em negrito da tabela 14 em diante, referem-se às unidades da federação onde o número de processos transitados e julgados foram menor que 30, que é um dos critérios para aplicação do teste T (DANCEY & REIDY, 2006). Então Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Pará, Pernambuco, Piauí, Roraima e Tocantins são estados em que o teste de significância da diferença das médias antes e depois do CNJ não devem ser levados a “ferro e fogo”, ou seja, devemos ter cautela.

Na tabela 14, em todos os estado houve a redução do tempo de tramitação do processo de improbidade administrativa após o CNJ, com exceção do Tocantins que só tem processos iniciados depois do CNJ. Sergipe foi estado onde teve a maior redução do tempo que antes do CNJ era de 9,10 anos para ser transitado e julgado e passa para 2,7 anos, ou seja, uma redução de 6,3 anos.

O Distrito Federal foi a unidade federativa onde o tempo de tramitação teve a menor queda, passou de 6,51 anos para 5,31 anos, uma redução 1,20 anos. Mas é importante ressaltar que o tempo antes do CNJ já estava próximo da média geral que é de 6 anos. Na tabela 15 sumariza os testes de hipótese por unidade da federação.

Nas tabelas 15, 17 e 19 tem marcações em azul na coluna do p-valor do teste Levene's significando que assumimos igualdade de variância dos grupos, ou seja, quando grupo antes do CNJ varia o grupo depois também, assim, quando marcado em azul vamos ler a primeira linha do teste T. No teste T têm casos em que estão marcados em vermelho que a significância estatística das diferenças das médias não podem ser assumidas, ou seja, as diferenças são meramente numéricas.

A tabela 15 nos mostra o teste T para diferença das médias da variável tempo de tramitação por unidade da federação, e apenas Distrito Federal e Roraima não passaram pelo teste T, pois o p-valor é maior que 0,05 e o intervalo de confiança passa pelo zero. Dessa forma, temos que assumir a igualdade das médias já que é estatisticamente insignificante e toda diferença pode ser inclusive o zero contido no intervalo de confiança. Sendo que no primeiro não assumimos a igualdade de variância do teste de Levene's. Ou seja, nessas duas unidades federativas a redução do tempo médio de tramitação de um processo de improbidade administrativa é apenas numérica, não havendo uma diferença real. Da tabela 16 em diante vamos encontrar os resultados para o indicador de severidade nas duas dimensões construídas.

Tabela 15: Teste para Amostra Independente Tempo de Tramitação do Processo em Anos, por UF

UF	Teste de Levene's para igualdade da variância				Teste t para igualdade das médias					
	Igualdade da variância	F	p-valor	t	df	p-valor (2-caldas)	Dif. Média	Dif. Erro Padrão	Intervalo de Confiança - 95%	
									Inferior	Superior
AC	Assumida	1,657	0,212	7,023	21,000	0,000	5,740	0,817	4,040	7,439
	Não Assumida			7,661	18,236	0,000	5,740	0,749	4,167	7,312
AL	Assumida	0,274	0,610	3,470	12,000	0,005	4,517	1,302	1,680	7,354
	Não Assumida			3,430	3,146	0,039	4,517	1,317	0,433	8,600
AM	Assumida	1,512	0,254	3,635	8,000	0,007	5,056	1,391	1,849	8,264
	Não Assumida			2,960	2,696	0,068	5,056	1,708	-0,744	10,857
AP	Assumida	6,083	0,030	4,338	12,000	0,001	4,117	0,949	2,049	6,185
	Não Assumida			3,930	6,697	0,006	4,117	1,048	1,617	6,617
BA	Assumida	0,123	0,732	4,480	12,000	0,001	5,316	1,187	2,731	7,902
	Não Assumida			5,093	7,495	0,001	5,316	1,044	2,881	7,752
CE	Assumida	2,687	0,132	4,889	10,000	0,001	4,068	0,832	2,214	5,921
	Não Assumida			5,415	9,458	0,000	4,068	0,751	2,381	5,754
DF	Assumida	7,162	0,017	1,089	16,000	0,292	1,195	1,097	-1,131	3,521
	Não Assumida			1,692	14,701	0,112	1,195	0,706	-0,313	2,703
ES	Assumida	7,787	0,008	7,512	43,000	0,000	4,557	0,607	3,334	5,781
	Não Assumida			9,113	42,092	0,000	4,557	0,500	3,548	5,567
GO	Assumida	52,159	0,000	6,080	200,000	0,000	3,291	0,541	2,223	4,358
	Não Assumida			9,247	177,024	0,000	3,291	0,356	2,588	3,993
MA	Assumida	2,409	0,123	12,086	134,000	0,000	4,402	0,364	3,682	5,123
	Não Assumida			10,888	72,182	0,000	4,402	0,404	3,596	5,208
MG	Assumida	11,814	0,001	4,334	62,000	0,000	4,083	0,942	2,199	5,966
	Não Assumida			6,604	36,636	0,000	4,083	0,618	2,830	5,336
MS	Assumida	37,474	0,000	5,509	38,000	0,000	4,261	0,773	2,695	5,826
	Não Assumida			4,788	18,900	0,000	4,261	0,890	2,398	6,124
MT	Assumida	4,079	0,047	4,423	71,000	0,000	3,525	0,797	1,936	5,115
	Não Assumida			5,553	36,535	0,000	3,525	0,635	2,238	4,812
PA	Assumida	9,376	0,006	5,763	19,000	0,000	3,810	0,661	2,426	5,194
	Não Assumida			5,947	14,628	0,000	3,810	0,641	2,441	5,178
PB	Assumida	2,434	0,127	3,914	39,000	0,000	2,560	0,654	1,237	3,883
	Não Assumida			4,527	29,188	0,000	2,560	0,566	1,404	3,716
PE	Assumida	0,893	0,356	8,225	20,000	0,000	5,653	0,687	4,219	7,087
	Não Assumida			8,146	18,440	0,000	5,653	0,694	4,198	7,108
PI	Assumida	10,221	0,010	2,032	10,000	0,070	4,327	2,130	-0,418	9,072
	Não Assumida			3,494	4,062	0,024	4,327	1,238	0,909	7,745
RJ	Assumida	1,283	0,260	4,487	111,000	0,000	1,693	0,377	0,945	2,441
	Não Assumida			4,739	110,313	0,000	1,693	0,357	0,985	2,401
RN	Assumida	7,732	0,006	5,945	109,000	0,000	2,240	0,377	1,493	2,986
	Não Assumida			6,926	108,602	0,000	2,240	0,323	1,599	2,881
RR	Assumida	0,480	0,508	1,706	8,000	0,126	2,545	1,492	-0,894	5,985
	Não Assumida			1,532	3,128	0,219	2,545	1,661	-2,622	7,712
RS	Assumida	47,308	0,000	14,609	619,000	0,000	3,164	0,217	2,739	3,589
	Não Assumida			17,185	593,603	0,000	3,164	0,184	2,802	3,526
SC	Assumida	51,984	0,000	12,662	434,000	0,000	3,208	0,253	2,710	3,706
	Não Assumida			14,380	431,619	0,000	3,208	0,223	2,770	3,647
SE	Assumida	1,729	0,197	9,766	34,000	0,000	6,318	0,647	5,003	7,633
	Não Assumida			9,197	22,335	0,000	6,318	0,687	4,895	7,742
SP	Assumida	119,985	0,000	36,318	2460,000	0,000	3,733	0,103	3,531	3,934
	Não Assumida			41,612	2210,760	0,000	3,733	0,090	3,557	3,909

Fonte: Elaboração do autor.

Tabela 16: Estatística descritiva Severidade da pena na dimensão exclusão da máquina pública em dois grupos, por UF

UF	Dicotômica da Propositura do Processo	N	Média	Desvio Padrão	Erro Médio Padrão
AC	Antes do CNJ	15	-0,349	1,003	0,259
	Depois do CNJ	8	-0,944	1,033	0,365
AL	Antes do CNJ	11	0,786	0,812	0,245
	Depois do CNJ	3	0,139	1,021	0,590
AM	Antes do CNJ	7	0,231	0,478	0,181
	Depois do CNJ	3	0,487	0,036	0,021
AP	Antes do CNJ	6	0,494	0,121	0,049
	Depois do CNJ	8	-0,201	0,921	0,326
BA	Antes do CNJ	10	-0,516	0,491	0,155
	Depois do CNJ	4	-0,617	0,153	0,077
CE	Antes do CNJ	5	-0,858	0,901	0,403
	Depois do CNJ	7	-0,270	0,928	0,351
DF	Antes do CNJ	13	0,170	0,389	0,108
	Depois do CNJ	5	-0,029	0,842	0,377
ES	Antes do CNJ	29	-0,299	0,862	0,160
	Depois do CNJ	16	-0,225	0,502	0,125
GO	Antes do CNJ	158	0,345	1,102	0,088
	Depois do CNJ	45	-0,097	0,981	0,146
MA	Antes do CNJ	48	0,335	0,705	0,102
	Depois do CNJ	88	0,257	0,601	0,064
MG	Antes do CNJ	54	-0,605	0,822	0,112
	Depois do CNJ	12	-0,548	1,053	0,304
MS	Antes do CNJ	16	0,047	0,776	0,194
	Depois do CNJ	24	-0,106	0,871	0,178
MT	Antes do CNJ	57	-0,265	0,863	0,114
	Depois do CNJ	16	0,112	0,662	0,165
PA	Antes do CNJ	10	0,348	0,927	0,293
	Depois do CNJ	11	0,587	0,715	0,215
PB	Antes do CNJ	29	0,061	0,745	0,138
	Depois do CNJ	12	0,523	0,338	0,098
PE	Antes do CNJ	10	0,517	0,797	0,252
	Depois do CNJ	12	0,569	0,859	0,248
PI	Antes do CNJ	10	0,652	0,143	0,045
	Depois do CNJ	2	0,292	0,634	0,448
RJ	Antes do CNJ	67	-0,310	0,858	0,105
	Depois do CNJ	46	-0,665	0,825	0,122
RN	Antes do CNJ	72	0,270	0,786	0,093
	Depois do CNJ	39	-0,087	1,065	0,171
RR	Antes do CNJ	7	-0,252	0,997	0,377
	Depois do CNJ	3	-0,321	0,913	0,527
RS	Antes do CNJ	428	-0,138	0,963	0,047
	Depois do CNJ	204	-0,165	0,896	0,063
SC	Antes do CNJ	289	-0,148	0,982	0,058
	Depois do CNJ	165	-0,585	0,759	0,059
SE	Antes do CNJ	16	0,319	0,658	0,165
	Depois do CNJ	20	-0,167	0,734	0,164
SP	Antes do CNJ	1677	0,137	1,067	0,026
	Depois do CNJ	798	-0,013	0,993	0,035
TO*	Antes do CNJ				
	Depois do CNJ	10	0,081	0,705	0,223

Fonte: Elaboração do autor.

* TO é onde não tem processos antes da criação do CNJ

Quanto à severidade na dimensão exclusão da máquina pública aumentou nos seguintes estados: Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Paraíba e Pernambuco. Indo do sentido contrário da média nacional onde a severidade diminuiu após 2005 quando começou a funcionar o Conselho Nacional de Justiça.

Mas como nos mostra a tabela 17, apenas o estado da Paraíba, o aumento após CNJ é estatisticamente significativo. Na direção oposta, ou seja, reduziram a severidade na dimensão da exclusão da máquina pública, apenas os estados do Rio de Janeiro, Santa Catarina, Sergipe e São Paulo tem significância estatística.

Na tabela 18 são sumarizada as médias nos dois grupos de tratamento por unidade federativa na dimensão pecuniária. Nesta dimensão 13 unidades federativas ficaram mais severas depois do CNJ, são elas: AC, AL, AM, AP, BA, DF, MT, PA, PE, PI, RN, RR e RS. Mas dessas só AC, AL, DF e RS. Essa diferença positiva é estatisticamente significativa como disposto na tabela 19. Dos estados onde a média de severidade na dimensão pecuniária foi menor após 2005 só GO, MA, MG e SC tem significância estatística.

Na primeira dimensão da severidade apenas 5 unidades federativas e da segunda dimensão apenas 8 tem seus resultados significativos, ou seja, passaram no teste T de comparação da médias. Assim podemos afirmar que em termos gerais a severidade diminuiu de 2005 em diante, e que em termos subnacionais que em apenas algumas unidades da federação o judiciário ficou mais severo, e mesmo assim não foi nas duas dimensões do indicador de severidade.

Tabela 17: Teste para Amostras Independentes Severidade da pena na dimensão exclusão da máquina pública, por UF

		Teste de Levene's para igualdade da variância				Teste t para igualdade das médias				
UF	Igualdade da variância	F	p-valor	t	df	p-valor (2 - Caldas)	Dif. Média	Dif. Erro Padrão	Intervalo de Confiança - 95%	
									Inferior	Superior
AC	Assumida	1,931	0,179	1,342	21,000	0,194	0,595	0,444	-0,327	1,518
	Não Assumida			1,329	14,032	0,205	0,595	0,448	-0,365	1,556
AL	Assumida	0,253	0,624	1,169	12,000	0,265	0,648	0,554	-0,559	1,854
	Não Assumida			1,014	2,732	0,392	0,648	0,638	-1,501	2,797
AM	Assumida	7,110	0,029	-0,894	8,000	0,397	-0,256	0,286	-0,916	0,404
	Não Assumida			-1,406	6,160	0,208	-0,256	0,182	-0,698	0,187
AP	Assumida	42,368	0,000	1,821	12,000	0,094	0,696	0,382	-0,137	1,528
	Não Assumida			2,113	7,318	0,071	0,696	0,329	-0,076	1,467
BA	Assumida	1,667	0,221	0,399	12,000	0,697	0,102	0,255	-0,455	0,658
	Não Assumida			0,589	11,815	0,567	0,102	0,173	-0,276	0,480
CE	Assumida	0,748	0,407	-1,096	10,000	0,299	-0,589	0,537	-1,785	0,608
	Não Assumida			-1,102	8,941	0,299	-0,589	0,534	-1,798	0,621
DF	Assumida	3,697	0,073	0,705	16,000	0,491	0,200	0,284	-0,401	0,801
	Não Assumida			0,510	4,673	0,633	0,200	0,392	-0,829	1,228
ES	Assumida	10,507	0,002	-0,313	43,000	0,756	-0,074	0,235	-0,548	0,401
	Não Assumida			-0,362	42,812	0,719	-0,074	0,203	-0,484	0,336
GO	Assumida	1,843	0,176	2,434	201,000	0,016	0,443	0,182	0,084	0,802
	Não Assumida			2,597	78,481	0,011	0,443	0,171	0,103	0,782
MA	Assumida	0,955	0,330	0,680	134,000	0,498	0,078	0,115	-0,149	0,305
	Não Assumida			0,649	84,560	0,518	0,078	0,120	-0,161	0,317
MG	Assumida	2,389	0,127	-0,205	64,000	0,839	-0,057	0,276	-0,609	0,496
	Não Assumida			-0,175	14,126	0,864	-0,057	0,324	-0,751	0,638
MS	Assumida	0,782	0,382	0,569	38,000	0,572	0,153	0,269	-0,392	0,699
	Não Assumida			0,583	34,757	0,564	0,153	0,263	-0,381	0,688
MT	Assumida	7,409	0,008	-1,615	71,000	0,111	-0,377	0,233	-0,842	0,088
	Não Assumida			-1,873	30,839	0,071	-0,377	0,201	-0,787	0,034
PA	Assumida	0,217	0,646	-0,667	19,000	0,513	-0,240	0,359	-0,991	0,512
	Não Assumida			-0,659	16,913	0,519	-0,240	0,364	-1,007	0,528
PB	Assumida	8,296	0,006	-2,050	39,000	0,047	-0,462	0,225	-0,918	-0,006
	Não Assumida			-2,728	38,525	0,010	-0,462	0,169	-0,804	-0,119
PE	Assumida	0,134	0,718	-0,147	20,000	0,884	-0,052	0,356	-0,795	0,690
	Não Assumida			-0,148	19,728	0,884	-0,052	0,353	-0,790	0,686
PI	Assumida	59,783	0,000	1,920	10,000	0,084	0,359	0,187	-0,058	0,777
	Não Assumida			0,798	1,020	0,569	0,359	0,450	-5,099	5,818
RJ	Assumida	0,463	0,498	2,193	111,000	0,030	0,355	0,162	0,034	0,675
	Não Assumida			2,209	99,275	0,029	0,355	0,161	0,036	0,673
RN	Assumida	16,348	0,000	2,010	109,000	0,047	0,357	0,178	0,005	0,709
	Não Assumida			1,840	60,895	0,071	0,357	0,194	-0,031	0,745
RR	Assumida	1,444	0,264	0,103	8,000	0,920	0,070	0,674	-1,485	1,624
	Não Assumida			0,107	4,200	0,919	0,070	0,648	-1,697	1,836
RS	Assumida	0,533	0,466	0,338	630,000	0,736	0,027	0,080	-0,130	0,184
	Não Assumida			0,346	426,450	0,729	0,027	0,078	-0,127	0,181
SC	Assumida	30,304	0,000	4,928	452,000	0,000	0,437	0,089	0,262	0,611
	Não Assumida			5,280	412,564	0,000	0,437	0,083	0,274	0,599
SE	Assumida	2,599	0,116	2,067	34,000	0,046	0,486	0,235	0,008	0,965
	Não Assumida			2,093	33,506	0,044	0,486	0,232	0,014	0,959
SP	Assumida	15,136	0,000	3,353	2473,000	0,001	0,151	0,045	0,062	0,239
	Não Assumida			3,441	1673,803	0,001	0,151	0,044	0,065	0,236

Fonte: Elaboração do autor.

Tabela 18: Estatística descritiva Severidade da pena na dimensão pecuniária, por UF

UF	Dicotômica da Propositura do Processo	N	Média	Desvio Padrão	Erro Médio Padrão
AC	Antes do CNJ	15	-0,119	1,038	0,268
	Depois do CNJ	8	1,123	1,041	0,368
AL	Antes do CNJ	11	-0,335	0,805	0,243
	Depois do CNJ	3	-1,171	0,031	0,018
AM	Antes do CNJ	7	-0,964	0,585	0,221
	Depois do CNJ	3	0,723	1,652	0,954
AP	Antes do CNJ	6	-0,926	0,631	0,258
	Depois do CNJ	8	0,230	1,305	0,462
BA	Antes do CNJ	10	0,227	1,366	0,432
	Depois do CNJ	4	0,495	0,784	0,392
CE	Antes do CNJ	5	0,544	1,183	0,529
	Depois do CNJ	7	-0,164	1,083	0,409
DF	Antes do CNJ	13	-0,563	0,708	0,197
	Depois do CNJ	5	0,608	0,573	0,256
ES	Antes do CNJ	29	0,170	1,151	0,214
	Depois do CNJ	16	-0,261	0,916	0,229
GO	Antes do CNJ	158	0,285	0,848	0,067
	Depois do CNJ	45	-0,321	1,086	0,162
MA	Antes do CNJ	48	0,033	1,122	0,162
	Depois do CNJ	88	-0,409	0,953	0,102
MG	Antes do CNJ	54	0,822	1,045	0,142
	Depois do CNJ	12	-0,236	1,140	0,329
MS	Antes do CNJ	16	0,470	1,025	0,256
	Depois do CNJ	24	-0,098	1,062	0,217
MT	Antes do CNJ	57	0,299	1,080	0,143
	Depois do CNJ	16	0,538	0,771	0,193
PA	Antes do CNJ	10	-0,260	0,804	0,254
	Depois do CNJ	11	-0,109	1,279	0,386
PB	Antes do CNJ	29	0,231	1,082	0,201
	Depois do CNJ	12	-0,173	0,966	0,279
PE	Antes do CNJ	10	-0,011	0,919	0,291
	Depois do CNJ	12	0,329	0,086	0,025
PI	Antes do CNJ	10	-0,101	0,747	0,236
	Depois do CNJ	2	0,360	0,004	0,003
RJ	Antes do CNJ	67	0,037	0,992	0,121
	Depois do CNJ	46	-0,058	1,226	0,181
RN	Antes do CNJ	72	-0,253	0,848	0,100
	Depois do CNJ	39	0,422	1,015	0,162
RR	Antes do CNJ	7	0,653	1,056	0,399
	Depois do CNJ	3	1,211	0,769	0,444
RS	Antes do CNJ	428	-0,083	0,863	0,042
	Depois do CNJ	204	0,172	1,012	0,071
SC	Antes do CNJ	289	0,090	1,005	0,059
	Depois do CNJ	165	-0,246	0,950	0,074
SE	Antes do CNJ	16	-0,348	1,062	0,265
	Depois do CNJ	20	-0,338	0,983	0,220
SP	Antes do CNJ	1677	-0,007	0,981	0,024
	Depois do CNJ	798	-0,041	1,042	0,037
TO*	Antes do CNJ				
	Depois do CNJ	10	-0,200	1,173	0,371

Fonte: Elaboração do autor.

* TO é onde não tem processos antes da criação do CNJ

Tabela 19: Teste para Amostra Independente Severidade da pena na dimensão pecuniária, por UF

		Teste de Levene's para igualdade da variância				Teste t para igualdade das médias				
UF	Igualdade da variância	F	p-valor	t	df	p-valor (2 - Caldas)	Dif. Media	Dif. Erro. Padrão	Intervalo de Confiança - 95%	
									Inferior	Superior
AC	Assumida	0,229	0,637	-2,730	21,000	0,013	-1,242	0,455	-2,188	-0,296
	Não Assumida			-2,727	14,366	0,016	-1,242	0,455	-2,216	-0,268
AL	Assumida	121,898	0,000	1,745	12,000	0,107	0,836	0,479	-0,208	1,879
	Não Assumida			3,432	10,110	0,006	0,836	0,244	0,294	1,377
AM	Assumida	8,088	0,022	-2,525	8,000	0,036	-1,688	0,669	-3,229	-0,146
	Não Assumida			-1,724	2,219	0,214	-1,688	0,979	-5,526	2,150
AP	Assumida	5,215	0,041	-1,988	12,000	0,070	-1,156	0,582	-2,424	0,111
	Não Assumida			-2,187	10,602	0,052	-1,156	0,529	-2,325	0,013
BA	Assumida	3,639	0,081	-0,363	12,000	0,723	-0,268	0,738	-1,875	1,339
	Não Assumida			-0,459	9,863	0,656	-0,268	0,583	-1,571	1,034
CE	Assumida	0,002	0,966	1,076	10,000	0,307	0,708	0,658	-0,758	2,174
	Não Assumida			1,059	8,253	0,320	0,708	0,669	-0,826	2,242
DF	Assumida	7,360	0,015	-3,285	16,000	0,005	-1,171	0,356	-1,926	-0,415
	Não Assumida			-3,623	9,038	0,006	-1,171	0,323	-1,901	-0,440
ES	Assumida	0,614	0,438	1,287	43,000	0,205	0,431	0,335	-0,244	1,106
	Não Assumida			1,376	37,342	0,177	0,431	0,313	-0,204	1,066
GO	Assumida	16,184	0,000	3,960	201,000	0,000	0,606	0,153	0,304	0,908
	Não Assumida			3,454	60,097	0,001	0,606	0,175	0,255	0,957
MA	Assumida	1,533	0,218	2,428	134,000	0,017	0,442	0,182	0,082	0,803
	Não Assumida			2,314	84,233	0,023	0,442	0,191	0,062	0,822
MG	Assumida	0,184	0,669	3,121	64,000	0,003	1,058	0,339	0,381	1,734
	Não Assumida			2,951	15,380	0,010	1,058	0,358	0,295	1,820
MS	Assumida	0,808	0,374	1,680	38,000	0,101	0,568	0,338	-0,117	1,252
	Não Assumida			1,692	33,092	0,100	0,568	0,336	-0,115	1,251
MT	Assumida	2,354	0,129	-0,825	71,000	0,412	-0,239	0,289	-0,816	0,338
	Não Assumida			-0,994	33,383	0,327	-0,239	0,240	-0,727	0,249
PA	Assumida	6,350	0,021	-0,320	19,000	0,753	-0,151	0,472	-1,139	0,837
	Não Assumida			-0,327	17,010	0,748	-0,151	0,462	-1,125	0,824
PB	Assumida	0,000	0,988	1,120	39,000	0,270	0,404	0,361	-0,326	1,133
	Não Assumida			1,175	22,961	0,252	0,404	0,344	-0,307	1,115
PE	Assumida	16,605	0,001	-1,279	20,000	0,215	-0,340	0,265	-0,893	0,214
	Não Assumida			-1,164	9,132	0,274	-0,340	0,292	-0,998	0,319
PI	Assumida	8,677	0,015	-0,840	10,000	0,420	-0,461	0,549	-1,684	0,762
	Não Assumida			-1,952	9,002	0,083	-0,461	0,236	-0,995	0,073
RJ	Assumida	7,490	0,007	0,453	111,000	0,652	0,095	0,209	-0,320	0,509
	Não Assumida			0,435	83,097	0,665	0,095	0,218	-0,338	0,528
RN	Assumida	0,010	0,919	-3,736	109,000	0,000	-0,675	0,181	-1,034	-0,317
	Não Assumida			-3,541	67,031	0,001	-0,675	0,191	-1,056	-0,295
RR	Assumida	0,549	0,480	-0,815	8,000	0,439	-0,558	0,685	-2,137	1,021
	Não Assumida			-0,935	5,373	0,390	-0,558	0,597	-2,062	0,945
RS	Assumida	0,873	0,351	-3,273	630,000	0,001	-0,254	0,078	-0,407	-0,102
	Não Assumida			-3,095	348,419	0,002	-0,254	0,082	-0,416	-0,093
SC	Assumida	0,918	0,338	3,495	452,000	0,001	0,336	0,096	0,147	0,525
	Não Assumida			3,550	357,585	0,000	0,336	0,095	0,150	0,522
SE	Assumida	0,324	0,573	-0,032	34,000	0,975	-0,011	0,342	-0,705	0,683
	Não Assumida			-0,032	31,082	0,975	-0,011	0,345	-0,714	0,692
SP	Assumida	6,951	0,008	0,806	2473,000	0,420	0,035	0,043	-0,050	0,119
	Não Assumida			0,789	1486,469	0,430	0,035	0,044	-0,052	0,121

Fonte: Elaboração do autor.

Neste capítulo, buscamos como objetivo identificar a influência do CNJ no julgamento de improbidade administrativa através de duas *proxies*: (1) tempo de tramitação e (2) severidade da pena. Cabe ressaltar que influência aqui não se trata do CNJ interferir na decisão do juiz atribuir culpa ao réu e conseqüentemente a pena a ser cumprida, mas sim no sentido de comportamental, ou seja, o juiz “A” engavetou um processo, então tem que justificar tal ação, pois o juiz tem que também manter sua reputação ilibada, prezar pela honestidade, integridade dos seus atos, e claro como um prestador de serviço ser produtivo.

Escolhemos essas duas variáveis porque elas são um atalho para o conceito de eficiência que foi empregado na administração pública através da reforma administrativa dos anos 90 e reafirmado na reforma do Judiciário aprovada em 2004 que criou o Conselho Nacional de Justiça como órgão de administração da prestação jurisdicional e de controle do Judiciário.

Para cumprir com objetivo desta parte da dissertação apresentamos uma descrição das variáveis tempo de tramitação e severidade, posteriormente fizemos o teste de hipótese com teste T para amostra independente, como os grupos de controle foram antes e depois do CNJ. Partimos da hipótese de que existia uma diferença nas médias desses dois grupos, no sentido da redução do tempo de tramitação e no aumento da severidade.

Nas etapas de descrição dos dados conseguimos identificar que o Judiciário através dos processos de improbidade administrativa arrecadou cerca 279 milhões de reais em multas e conseguiu o ressarcimento de cerca de 1,3 bilhão de reais, juntos formando um total próximo de 1,6 bilhão de moeda corrente. Entretanto, 25% dos processos que tiveram multa como penalidade o valor cobrado foi de R\$ 0,00, assim, como consta no repositório do CNJ.

Foi possível identificar que o tempo médio para um processo ser transitado e julgado e atribuir a pena ao condenado foi de 6 anos. Nesse cenário Alagoas foi o mais lento com uma média de 10 anos, e o mais rápido foi Roraima com a média de 4 anos, enquanto Espírito Santos, Mato Grosso e Rio Grande do Sul ficaram perto da média de 6 anos.

A severidade foi apresentada através da técnica de análise fatorial que nos forneceu dois componentes, que chamamos de dimensão de exclusão da máquina pública e dimensão pecuniária. Na primeira dimensão Alagoas foi o estado mais severo e Minas Gerais o mais severo, na segunda dimensão Alagoas é o menos severo e Roraima o mais severo

acompanhado de Minas Gerais que mudou totalmente de posição de uma dimensão para outra.

Quando passamos para etapa de teste de hipótese podemos identificar que na variável tempo de tramitação a média menor após o CNJ, e essa diferença foi confirmada pelo teste T, assim podemos afirmar que nossa hipótese original quanto essa variável foi confirmada. Então resolvemos ver se as hipóteses se confirmavam também em cada unidade da federação, e de fato se confirmou, exceto em duas unidades, onde o teste T apresentou insignificância das diferenças das médias antes e depois do CNJ, foram Distrito Federal e Roraima.

Quanto à severidade não foi confirmada a hipótese de um aumento de severidade no processo de improbidade administrativa após a criação do CNJ, pois, as médias são menores depois do CNJ nas duas dimensões e o teste T confirmou a significância dessa diferença no sentido redução da penalidade em ambas dimensões. Ao descer para o nível subnacional identificamos que em 8 unidades a severidade na dimensão exclusão da máquina pública aumentou, porém, só no estado da Paraíba esse aumento foi significativo no teste T. Na dimensão pecuniária 13 unidades ficaram mais severas após CNJ, no entanto, só Acre, Alagoas, Distrito Federal e Rio Grande do Sul tiveram significância estatística nesse aumento de severidade. Feito esse resumo do capítulo passaremos agora para considerações finais do trabalho.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É chegada a hora de entramos na guisa conclusiva e nesta etapa do trabalho vamos sumarizar a discussão feita aqui em torno dos resultados apresentados. Vamos também destacar os limites até então encontrados e as potencialidades, para que essa investida científica possa dar mais frutos em nossos trabalhos futuros ou de outros pesquisadores que se interessem pelo objeto.

O objeto central desde trabalho é a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), através da reforma do Judiciário que começou em 1992 mas só foi concluída em 2004 com Emenda Constitucional nº 45, como podemos perceber foi um longo trajeto até que uma reforma fosse feita no Judiciário.

Mas porque a criação do CNJ é o epicentro? Por que ele foi criado para ser um órgão de administração do Judiciária, mas não só isso, foi criado também para ser uma agência de controle externo e interno do Judiciário. Esse mecanismo criado com reforma do Judiciário é fruto das discussões sobre qualidade e eficiência do Estado que foi muito forte nos anos 90.

Para compreendermos melhor o que significa a criação de conselho começamos o trabalho apresentando três conceitos fundamentais para o desenho de pesquisa: (1) Burocracia; (2) *Accountability* e (3) Improbidade. Explanam os esses conceitos a fim de evitar dubiedade e uso carregado de pré-noções, pois, reformas institucionais é o que está por trás da criação do CNJ, essas reformas tentam mudar o aparelho do Estado em algum aspecto, é comum que o aspecto seja eficiência da prestação de serviços públicos.

Nesse sentido, a burocracia é um modelo gestão de prestação serviços públicos, ou seja, as reformas mudam elementos da burocracia. Mas se alguém fala: “Mas há muitas críticas ao modelo burocrático!”. De fato!, mas partimos aqui da concepção weberiana de burocracia, pois, é um tipo ideal, do ponto de vista instrumental, ou seja, ela serve como um instrumento para avaliação de tipos empíricos.

No modelo burocrático aqui abordado é uma condição necessária para o bom funcionamento existirem mecanismos de controle, que chamamos de *accountability*. Existem várias formas de *accountability*, mas todas partem da lógica Principal-Agente, onde o principal é sempre o cidadão no Estado democrático de direito e o agente é toda estrutura burocrática eleita ou não.

Aqui operamos com o conceito de *accountability* horizontal, mais especificamente, com *accountability* judicial comportamental, esse tipo é referente à fiscalização de controle do Judiciário, e conseqüentemente da prestação de contas desses agentes do Estado, pois, o Judiciário, além de ser um poder constitucional é um prestador de serviços.

A criação do CNJ como mecanismo de *accountability* judicial comportamental se deu com a justificativa de que era necessário criar mecanismos de controle do Judiciário brasileiro, pois, este depois da carta de 1988 ficou com tanta independência que inexistiam mecanismos para controlá-lo. Assim, o objetivo desse trabalho é identificar se a criação de uma agência de controle surtiu algum efeito, para isso, usamos os processos de improbidade administrativa transitado e julgados.

Escolhemos os processos de improbidade administrativa porque uma das funções do CNJ é zelar pela efetividade dos princípios das administração pública, e como existe uma lei de 1992 que positiva os crimes contra administração pública é possível verificar o efeito da criação do CNJ no mundo empírico.

Então partimos da hipótese sugerida pela literatura de que ao criar um ferramenta de *accountability* força os agentes a serem mais responsáveis com os bens públicos e conseqüentemente mais eficientes. Ou seja, partimos da hipóteses de que após o CNJ a prestação de serviços jurisdicionais ficou mais eficiente. Para testar essa hipótese usamos como *proxies* o tempo para transitar o processo de improbidade administrativa em primeiro grau e a severidade da pena aplicada aos réus condenados.

Os dados coletados contemplam processos iniciados desde 1992 até 2012, o que nos possibilitou usar a técnica de teste T para amostra independente, ou seja, possibilitou usar um teste estatístico para compara se há diferença significativa para as variáveis *proxies* da eficiência do judiciário.

A média geral para variável tempo de tramitação foi de 6 anos, quando separamos por antes e depois do CNJ os valores médios são respectivamente 7,35 e 3,70 anos para ser julgados os processos de improbidade administrativa. A hipótese foi confirmada nessa variável, e o teste T confirmou, revelando que há significância estatística da diferença dessas médias.

A *proxy* severidade foi construída por Análise Fatorial e chegamos a dois componentes, chamamos de: (1) dimensão exclusão da máquina pública; (2) dimensão pecuniária. Na primeira dimensão o resultados com a condição antes e depois, foi de 0,053 pontos antes e -0,104 depois do CNJ, ou seja, houve uma redução da severidade nessa dimensão. Na dimensão pecuniária o resultado foi 0,022 e -0,042, antes e depois do CNJ, respectivamente, havendo também uma redução na severidade. Para as duas dimensões o teste T apresentou que as diferenças são significativas. Então, podemos afirma que a hipótese não foi confirma nessa variável.

No entanto, como estamos em um país que adotou o modelo federativo é de se esperar que esses efeitos não ocorram de forma igual em cada unidade da federação. Na variável tempo de tramitação em todas unidades da federação apresentou uma redução no tempo para tramitar e julgar os processos de improbidade, porém, no Distrito Federal e em Roraima as diferenças de média não se apresentam significativas no teste T. Em termos de severidade 8 unidades federativas ficam mais severas na dimensão exclusão da máquina pública, mas só na Paraíba o teste T apresentou significância estatística. Na dimensão pecuniária 13 unidades ficaram mais severas após CNJ, mas só no Acre, Alagoas, Distrito Federal e Rio Grande do Sul o teste T foi significativo para diferença das médias.

A transparência é muito importante para o amadurecimento da administração pública, e sem sombra de duvida para o desenvolvimento da ciência. Então, cabe destacar aqui os limites já encontrados nesta dissertação: (1) só trabalhamos com processos transitados e julgados com sentença condenatória (como expressa o próprio titulo do trabalho), o que impossibilita ter uma visão mais ampla do fenômeno, do ponto de vista que podemos comparar o real *input* com *output*; (2) O modelo adotado para construir o indicador de severidade é robusto, mas precisa ser incrementada nele a proporcionalidade da pena, para isso é necessário ter detalhes do crime cometido e dos artigos em que foi enquadrado o réu, mas essa informação não está disponível na base de dados do CNJ, então é necessário procurar novas fontes; (3) o trabalho precisa de outras variáveis para podermos dimensionar melhor a influência e a importância do CNJ na estrutura jurídica brasileira, tais como o índice de eficiência do Judiciário (que tem algumas tentativas descontinuadas), informações sobre o perfil dos juizes para que possamos identificar o tipo de pena pelo perfil do juiz, assim possibilitando criação de modelos preditivos.

Mas o trabalho não é só de limites, há também potencialidades como: (1) contribuir para com a agenda de pesquisa sobre mecanismo de controle, em especial no Brasil, reforma do Judiciário e seus impactos; (2) contribuir socialmente com a criação de programas de fortalecimento da administração pública, assim como, do Judiciário; (3) esse trabalho tem um potencial preditivo, o que nos possibilitaria avançar mais no conhecimento das nossas instituições e conseqüentemente o aumento do nível de controle horizontal, e sem sombra de dúvida do controle vertical.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no Federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *Revista de Administração Pública*, v. 39, nº2, 2005. ISSN 0034-7612.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e *accountability*: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004.
- ARROW, K. J. **Principals and agents: The structure of business**. Harvard Business Press, 1985.
- AZEVEDO, B. M. M. Instituições e desenvolvimento: o modelo de gestão das organizações sociais. *Sociedad Hoy*, V. 21, nº2, 2011. ISSN 0717-3512.
- BABOSA, Maria L. Oliveira & QUITANEIRO, Tania. *Max Weber*. IN: BARBOSA, Maria L. Oliveira; QUITANEIRO, Tania; OLIVEIRA, Márcia G. Monteiro. **Um toque de clássicos: Marx, Durkheim e, Weber**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- BARBOZA, M. N. Definição de improbidade administrativa. IN: BARBOZA, M. N. (coord.). **Cem perguntas e repostas sobre improbidade administrativa: incidência e aplicação da Lei n.8.429/1992**. Brasília-DF, ESMPU, 2008.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. v.1, Brasília: UNB, 2007.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação **Direta de Inconstitucionalidade n. 3367/DF**. Brasília, DF, 2005.
- BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, 1995.
- BRASIL. Lei n. 8.429 de junho, 1992.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 4. ed. Rio de Janeiro : FGV, 2005.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. B. (1998). Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*, 1, 21-38.
- CHANG, H-J. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: UNESP, 2004.

DANCEY, C. P. & REIDY, J. **Estatística sem matemática para psicologia**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DINIZ, E. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. *Lua Nova*, nº 45, 1998. ISSN 0102-6445.

FAORO, R. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro** (13ª ed.). São Paulo, Globo, 1998.

FIGUEIREDO FILHO, D. B., & SILVA JÚNIOR, J. A. D. Visão além do alcance: uma introdução à análise fatorial. *Opinião Pública*, 16(1), 160-185, 2010. ISSN 0104-6276.

GRANOVETTER, M. A construção social da corrupção. *Política & Sociedade*, v. 5, n. 9, 2006. ISSN 1677-4140.

HAIR, Jr; BLACK, W. C; BABIN, B. J; ANDERSON, R. E e TATHAM, R. L. **Multivariate Data Analysis**. 6ª edição. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall, 2006.

HAIR JR., J. F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; & SAMOUEL, P. **Fundamentos de método de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HALL, R. H. O conceito de burocracia: uma contribuição empírica. In: CAMPOS, E. **Sociologia da Burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

HARADA, K. *Ato de improbidade administrativa*. *Mundo Jurídico*. 2007. Disponível em: <<http://mundojuridico.adv.br/cgi-bin/upload/texto014.doc>> Acesso em: 05 de dezembro 2012.

HERNÁNDEZ, A., & ARCINIEGAS, E. Aproximación conceptual, el accountability desde una perspectiva comparada en América Latina: Estudios de caso. *Experiencias de Accountability horizontal y social en América Latina*, 21-48. 2011.

JUNQUEIRA, M. O. O nó tributário: porque não se aprova uma reforma tributária no Brasil. *Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos – IPEA*, Brasília – DF, 2011.

KING, G. "Replication, Replication." *PS: Political Science and Politics* 28 (1995): 443-499. Disponível: <<http://gking.harvard.edu/gking/files/replication.pdf>> acesso em: 20 nov. 2014.

LAFER, C. **JK e o Programa de Metas (1956-61): processo de planejamento político no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

LIMA Jr., O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do serviço público*, Ano 49, n. 2, pp. 05-32, 1998. ISSN 0034-9240.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração Pública Comparada: Uma Avaliação das Reformas Administrativas do Brasil, EUA e União Européia. *RAP. Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 42, p. 61-82, 2008. ISSN 1516-7429.

MEDEIROS, A. K.; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F.C. Estudo sobre *accountability* no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciências política e ciências sociais. *Revista de Administração Pública*, V. 47, n.3, 2013. ISSN 0034-7612.

MELO, C. Elementos Constitutivos da Corrupção. *Ariús*, Campina Grande, Vol. 17, n.1, 2011. ISSN 0103-9253.

MIGUEL, L. F. Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política. *Revista de Sociologia e Política*, n. 25, p. 25-38, 2005. ISSN 1678-9873

NOHARA, P. I. **Reforma de Administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012.

NUNES, I. I. L. **O Novo Regime Punitivo da Corrupção**. Dissertação de Mestrado Forense. Universidade Católica Portuguesa, 2012.

NICOLAU, J. M. **História do Voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. ISSN 0102-6445.

OLIVEIRA, G. A. A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira. *Revista de Administração pública*. v.4, 47-74, 1970. ISSN 0034-7612

PARANHOS, R.; FIGUEIREDO FILHO; D. B.; & ROCHA, E. C. Causalidade e mecanismos em Ciência Política. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, 4(1-2), 2013a. ISSN 2236-451X.

PARANHOS, R.; FIGUEIREDO FILHO, D. B.; ROCHA, E. C.; & SILVA JÚNIOR, J. A. Corra que o survey vem aí: Noções básicas para cientistas sociais. *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*, 3(6), 07-24, 2013b. ISSN 1853-6190.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. Accountability social: la otra cara del control. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Org.). **Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas**. Buenos Aires: Temas, 2001.

PRZEWORSKI, A. Nota sobre o Estado e o mercado. *Revista de Economia Política*, Vol. 16, nº3, 1996. ISSN 1807-2674.

PINHEIRO, A. C. **Judiciário, reforma e economia: a visão dos magistrados**. Texto para discussão nº 966, IPEA – Rio de Janeiro, 2003.

POPPER, K. R. **A lógica da pesquisa científica**. São Paulo: Ed. Cultrix, 1972.

PRAÇA, S. Corrupção e reforma institucional, 1988-2008. *Opinião Pública*, Campinas, Vol. 17, nº1, 2011. ISSN 0104-6276.

POWER, T. J. & GONZALEZ, J. Cultura Política, Capital Social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. *Revista Sociologia Política*, n.21, 2003.

REIS, M. L. Reforma do Estado: da administração burocrática à administração pública gerencial: o caso brasileiro. *Foco*, V.7, nº1, 2014. ISSN 1981-223X.

RIBEIRO, L. A emenda constitucional 45 e a questão do acesso à justiça. *Revista Direito GV*, V.4, n.2, 2008. ISSN 1808-2432.

ROBL FILHO, I. N. **Conselho Nacional de Justiça: Estado democrático de direito e accountability**. São Paulo: Saraiva. 2013.

RODRIGUES, D. F. Instituição e *accountability* na teoria democrática contemporânea: considerações sobre qualidade e eficácia democrática. *Paraná Eleitoral*, V.1, n.2, 2012. ISSN 1414-7866.

SADEK, M. T. Poder Judiciário: perspectiva de reformas. *Opinião Pública*, V.10, n.1, 2004a. ISSN 0104-6276.

SADEK, M. T. Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados*, V. 18, nº51, 2004b. ISSN 1806-9592.

SANCHEZ, O. A.; ARAUJO, M. "A corrupção e os controles internos do estado". *Lua Nova*. V. , Nº 65, 2005. ISSN 0102-6445.

SAMPAIO, L. M. B. Modelo Principal-Agente para contratos entre pequenos produtores e empresa exportadora de manga no Rio Grande do Norte. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 45(4), 879-898, 2007. ISSN 0103-2003.

SANTOS, B. S. **Para uma revolução democrática da justiça**. Cortez, 2008.

SANTOS, W. G. Fronteiras do Estado mínimo: indicações sobre o híbrido institucional brasileiro. IN: VELLOSO, J. P. R. (coord.). **O Brasil e as reformas políticas**, Rio de Janeiro, José Olympio, 1992.

SETTI, G. A. M. **Reforma Administrativa no Brasil e na Argentina na década de 90**. Curitiba, PR: CRV, 2014.

SETTI, G. A. M. **Alcances e limites da reforma de Estado e da reforma administrativa no Brasil e na Argentina: um estudo comparativo das experiências de Carlos Menem e Fernando Henrique Cardoso na década de 1990**. 337 f. Dissertação (Doutorado em Ciências Sociais)-Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SILVA, C. O. P. . A reforma administrativa e a emenda nº19/98: uma análise panorâmica. *Revista Jurídica Virtual*, V.1, nº1, 1999.

SOARES, G. A. D. & RENNÓ L. R. **Reforma política: lições da história recente**. FGV Editora, 2006.

SPECK, B. Mensurando a Corrupção: uma revisão de dados proveniente de pesquisas empíricas. *Cadernos Adenauer*, 2000. ISSN 1519-0951.

TEIXEIRA, S. F. A reforma do judiciário: reflexões e prioridades. *IJB MOS*, V.14, nº1, 2002.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. V.1, Brasília: Editora UNB, 2009.

_____. **Ciência e Política: Duas Vocações**. São Paulo: Martin Claret, 2008.

_____. **Metodologia das Ciências Sociais**. São Paulo: Editora Cortez, 2001.

_____. **Economia e Sociedade**. V.2, Brasília: Editora UNB: Imprensa Oficial do Estado e São Paulo, 1999.

ANEXOS

Emenda nº 45



**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004

Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências.

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 5º.....
.....

LXXVIII a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

.....

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

§ 4º O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão." (NR)

"Art. 36.

.....
III de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 34, VII, e no caso de recusa à execução de lei federal.

IV (Revogado).

....." (NR)
 "Art. 52.....

II processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade;

....." (NR)
 "Art. 92.....

I-A o Conselho Nacional de Justiça;

.....
 § 1º O Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça e os Tribunais Superiores têm sede na Capital Federal.

§ 2º O Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores têm jurisdição em todo o território nacional." (NR)

"Art. 93.

I ingresso na carreira, cujo cargo inicial será o de juiz substituto, mediante concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e obedecendo-se, nas nomeações, à ordem de classificação;

II -.....

c) aferição do merecimento conforme o desempenho e pelos critérios objetivos de produtividade e presteza no exercício da jurisdição e pela frequência e aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos de aperfeiçoamento;

d) na apuração de antigüidade, o tribunal somente poderá recusar o juiz mais antigo pelo voto fundamentado de dois terços de seus membros, conforme procedimento próprio, e assegurada ampla defesa, repetindo-se a votação até fixar-se a indicação;

e) não será promovido o juiz que, injustificadamente, retiver autos em seu poder além do prazo legal, não podendo devolvê-los ao cartório sem o devido despacho ou decisão;

III o acesso aos tribunais de segundo grau far-se-á por antigüidade e merecimento, alternadamente, apurados na última ou única entrância;

IV previsão de cursos oficiais de preparação, aperfeiçoamento e promoção de magistrados, constituindo etapa obrigatória do processo de vitaliciamento a participação em curso oficial ou reconhecido por escola nacional de formação e aperfeiçoamento de magistrados;

.....

VII o juiz titular residirá na respectiva comarca, salvo autorização do tribunal;

VIII o ato de remoção, disponibilidade e aposentadoria do magistrado, por interesse público, fundar-se-á em decisão por voto da maioria absoluta do respectivo tribunal ou do Conselho Nacional de Justiça, assegurada ampla defesa;

VIIIA a remoção a pedido ou a permuta de magistrados de comarca de igual entrância atenderá, no que couber, ao disposto nas alíneas a , b , c e e do inciso II;

IX todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação;

X as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros;

XI nos tribunais com número superior a vinte e cinco julgadores, poderá ser constituído órgão especial, com o mínimo de onze e o máximo de vinte e cinco membros, para o exercício das atribuições administrativas e jurisdicionais delegadas da competência do tribunal pleno, provendo-se metade das vagas por antigüidade e a outra metade por eleição pelo tribunal pleno;

XII a atividade jurisdicional será ininterrupta, sendo vedado férias coletivas nos juízos e tribunais de segundo grau, funcionando, nos dias em que não houver expediente forense normal, juízes em plantão permanente;

XIII o número de juízes na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população;

XIV os servidores receberão delegação para a prática de atos de administração e atos de mero expediente sem caráter decisório;

XV a distribuição de processos será imediata, em todos os graus de jurisdição."(NR)

"Art. 95.

.....

Parágrafo único. Aos juízes é vedado:

.....
IV receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei;

V exercer a advocacia no juízo ou tribunal do qual se afastou, antes de decorridos três anos do afastamento do cargo por aposentadoria ou exoneração." (NR)

"Art. 98.

§ 1º (antigo parágrafo único)

§ 2º As custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça." (NR)

"Art. 99.

§ 3º Se os órgãos referidos no § 2º não encaminharem as respectivas propostas orçamentárias dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do § 1º deste artigo.

§ 4º Se as propostas orçamentárias de que trata este artigo forem encaminhadas em desacordo com os limites estipulados na forma do § 1º, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual.

§ 5º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais." (NR)

"Art. 102.

I -.....

h) (Revogada)

.....

r) as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público;

.....
 III -.....

d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal.

.....

§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

§ 3º No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros." (NR)

"Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

.....

IV a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

V o Governador de Estado ou do Distrito Federal;

.....

§ 4º (Revogado)." (NR)

"Art. 104.

Parágrafo único. Os Ministros do Superior Tribunal de Justiça serão nomeados pelo Presidente da República, dentre brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, sendo:

....." (NR)

"Art. 105.

I -

i) a homologação de sentenças estrangeiras e a concessão de exequatur às cartas rogatórias;

.....

III -

b) julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal;

.....

Parágrafo único. Funcionário junto ao Superior Tribunal de Justiça:

I a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, cabendo-lhe, dentre outras funções, regulamentar os cursos oficiais para o ingresso e promoção na carreira;

II o Conselho da Justiça Federal, cabendo-lhe exercer, na forma da lei, a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, como órgão central do sistema e com poderes correicionais, cujas decisões terão caráter vinculante." (NR)

"Art. 107.
.....

§ 1º (antigo parágrafo único)

§ 2º Os Tribunais Regionais Federais instalarão a justiça itinerante, com a realização de audiências e demais funções da atividade jurisdicional, nos limites territoriais da respectiva jurisdição, servindo-se de equipamentos públicos e comunitários.

§ 3º Os Tribunais Regionais Federais poderão funcionar descentralizadamente, constituindo Câmaras regionais, a fim de assegurar o pleno acesso do jurisdicionado à justiça em todas as fases do processo." (NR)

"Art. 109.
.....

V-A as causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º deste artigo;

.....

§ 5º Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal." (NR)

"Art. 111.
.....

§ 1º (Revogado).

§ 2º (Revogado).

§ 3º (Revogado)." (NR)

"Art. 112. A lei criará varas da Justiça do Trabalho, podendo, nas comarcas não abrangidas por sua jurisdição, atribuí-la aos juizes de direito, com recurso para o respectivo Tribunal Regional do Trabalho." (NR)

"Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:

I as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II as ações que envolvam exercício do direito de greve;

III as ações sobre representação sindical, entre sindicatos, entre sindicatos e trabalhadores, e entre sindicatos e empregadores;

IV os mandados de segurança, habeas corpus e habeas data , quando o ato questionado envolver matéria sujeita à sua jurisdição;

V os conflitos de competência entre órgãos com jurisdição trabalhista, ressalvado o disposto no art. 102, I, o ;

VI as ações de indenização por dano moral ou patrimonial, decorrentes da relação de trabalho;

VII as ações relativas às penalidades administrativas impostas aos empregadores pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho;

VIII a execução, de ofício, das contribuições sociais previstas no art. 195, I, a , e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir;

IX outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, na forma da lei.

§ 1º

§ 2º Recusando-se qualquer das partes à negociação coletiva ou à arbitragem, é facultado às mesmas, de comum acordo, ajuizar dissídio coletivo de natureza econômica, podendo a Justiça do Trabalho decidir o conflito, respeitadas as disposições mínimas legais de proteção ao trabalho, bem como as convencionadas anteriormente.

§ 3º Em caso de greve em atividade essencial, com possibilidade de lesão do interesse público, o Ministério Público do Trabalho poderá ajuizar dissídio coletivo, competindo à Justiça do Trabalho decidir o conflito." (NR)

"Art. 115. Os Tribunais Regionais do Trabalho compõem-se de, no mínimo, sete juízes, recrutados, quando possível, na respectiva região, e nomeados pelo Presidente da República dentre brasileiros com mais de trinta e menos de sessenta e cinco anos, sendo:

I um quinto dentre advogados com mais de dez anos de efetiva atividade profissional e membros do Ministério Público do Trabalho com mais de dez anos de efetivo exercício, observado o disposto no art. 94;

II os demais, mediante promoção de juízes do trabalho por antigüidade e merecimento, alternadamente.

§ 1º Os Tribunais Regionais do Trabalho instalarão a justiça itinerante, com a realização de audiências e demais funções de atividade jurisdicional, nos limites territoriais da respectiva jurisdição, servindo-se de equipamentos públicos e comunitários.

§ 2º Os Tribunais Regionais do Trabalho poderão funcionar descentralizadamente, constituindo Câmaras regionais, a fim de assegurar o pleno acesso do jurisdicionado à justiça em todas as fases do processo." (NR)

"Art. 125.
.....

§ 3º A lei estadual poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça, a Justiça Militar estadual, constituída, em primeiro grau, pelos juizes de direito e pelos Conselhos de Justiça e, em segundo grau, pelo próprio Tribunal de Justiça, ou por Tribunal de Justiça Militar nos Estados em que o efetivo militar seja superior a vinte mil integrantes.

§ 4º Compete à Justiça Militar estadual processar e julgar os militares dos Estados, nos crimes militares definidos em lei e as ações judiciais contra atos disciplinares militares, ressalvada a competência do júri quando a vítima for civil, cabendo ao tribunal competente decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças.

§ 5º Compete aos juizes de direito do juízo militar processar e julgar, singularmente, os crimes militares cometidos contra civis e as ações judiciais contra atos disciplinares militares, cabendo ao Conselho de Justiça, sob a presidência de juiz de direito, processar e julgar os demais crimes militares.

§ 6º O Tribunal de Justiça poderá funcionar descentralizadamente, constituindo Câmaras regionais, a fim de assegurar o pleno acesso do jurisdicionado à justiça em todas as fases do processo.

§ 7º O Tribunal de Justiça instalará a justiça itinerante, com a realização de audiências e demais funções da atividade jurisdicional, nos limites territoriais da respectiva jurisdição, servindo-se de equipamentos públicos e comunitários." (NR)

"Art. 126. Para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça proporá a criação de varas especializadas, com competência exclusiva para questões agrárias.

....." (NR)

"Art. 127.
.....

§ 4º Se o Ministério Público não encaminhar a respectiva proposta orçamentária dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do § 3º.

§ 5º Se a proposta orçamentária de que trata este artigo for encaminhada em desacordo com os limites estipulados na forma do § 3º, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual.

§ 6º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais." (NR)

"Art. 128.

§ 5º

I -

b) inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa;

II -

e) exercer atividade político-partidária;

f) receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei.

§ 6º Aplica-se aos membros do Ministério Público o disposto no art. 95, parágrafo único, V." (NR)

"Art. 129.

§ 2º As funções do Ministério Público só podem ser exercidas por integrantes da carreira, que deverão residir na comarca da respectiva lotação, salvo autorização do chefe da instituição.

§ 3º O ingresso na carreira do Ministério Público far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e observando-se, nas nomeações, a ordem de classificação.

§ 4º Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93.

§ 5º A distribuição de processos no Ministério Público será imediata." (NR)

"Art. 134.

§ 1º (antigo parágrafo único)

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º." (NR)

"Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º." (NR)

Art. 2º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 103-A, 103-B, 111-A e 130-A:

"Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

§ 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

§ 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso."

"Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de quinze membros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e seis anos de idade, com mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

I um Ministro do Supremo Tribunal Federal, indicado pelo respectivo tribunal;

II um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, indicado pelo respectivo tribunal;

III um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, indicado pelo respectivo tribunal;

IV um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo Supremo Tribunal Federal;

V um juiz estadual, indicado pelo Supremo Tribunal Federal;

VI um juiz de Tribunal Regional Federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;

VII um juiz federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;

VIII um juiz de Tribunal Regional do Trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho;

IX um juiz do trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho;

X um membro do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador-Geral da República;

XI um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo Procurador-Geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual;

XII dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

XIII dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

§ 1º O Conselho será presidido pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, que votará em caso de empate, ficando excluído da distribuição de processos naquele tribunal.

§ 2º Os membros do Conselho serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.

§ 3º Não efetuadas, no prazo legal, as indicações previstas neste artigo, caberá a escolha ao Supremo Tribunal Federal.

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

III receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;

V rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;

VI elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;

VII elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.

§ 5º O Ministro do Superior Tribunal de Justiça exercerá a função de Ministro-Corregedor e ficará excluído da distribuição de processos no Tribunal, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, as seguintes:

I receber as reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos magistrados e aos serviços judiciários;

II exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e de correição geral;

III requisitar e designar magistrados, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de juízos ou tribunais, inclusive nos Estados, Distrito Federal e Territórios.

§ 6º Junto ao Conselho officiarão o Procurador-Geral da República e o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 7º A União, inclusive no Distrito Federal e nos Territórios, criará ouvidorias de justiça, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Justiça."

"Art. 111-A. O Tribunal Superior do Trabalho compor-se-á de vinte e sete Ministros, escolhidos dentre brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos, nomeados pelo Presidente da República após aprovação pela maioria absoluta do Senado Federal, sendo:

I um quinto dentre advogados com mais de dez anos de efetiva atividade profissional e membros do Ministério Público do Trabalho com mais de dez anos de efetivo exercício, observado o disposto no art. 94;

II os demais dentre juízes dos Tribunais Regionais do Trabalho, oriundos da magistratura da carreira, indicados pelo próprio Tribunal Superior.

§ 1º A lei disporá sobre a competência do Tribunal Superior do Trabalho.

§ 2º Funcionará junto ao Tribunal Superior do Trabalho:

I a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho, cabendo-lhe, dentre outras funções, regulamentar os cursos oficiais para o ingresso e promoção na carreira;

II o Conselho Superior da Justiça do Trabalho, cabendo-lhe exercer, na forma da lei, a supervisão administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus, como órgão central do sistema, cujas decisões terão efeito vinculante."

"Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

I o Procurador-Geral da República, que o preside;

II quatro membros do Ministério Público da União, assegurada a representação de cada uma de suas carreiras;

III três membros do Ministério Público dos Estados;

IV dois juízes, indicados um pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça;

V dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VI dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

§ 1º Os membros do Conselho oriundos do Ministério Público serão indicados pelos respectivos Ministérios Públicos, na forma da lei.

§ 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendolhe:

I zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas;

III receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano;

V elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar a mensagem prevista no art. 84, XI.

§ 3º O Conselho escolherá, em votação secreta, um Corregedor nacional, dentre os membros do Ministério Público que o integram, vedada a recondução, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pela lei, as seguintes:

I receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos membros do Ministério Público e dos seus serviços auxiliares;

II exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e correição geral;

III requisitar e designar membros do Ministério Público, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de órgãos do Ministério Público.

§ 4º O Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil oficiará junto ao Conselho.

§ 5º Leis da União e dos Estados criarão ouvidorias do Ministério Público, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público."

Art. 3º A lei criará o Fundo de Garantia das Execuções Trabalhistas, integrado pelas multas decorrentes de condenações trabalhistas e administrativas oriundas da fiscalização do trabalho, além de outras receitas.

Art. 4º Ficam extintos os tribunais de Alçada, onde houver, passando os seus membros a integrar os Tribunais de Justiça dos respectivos Estados, respeitadas a antigüidade e classe de origem.

Parágrafo único. No prazo de cento e oitenta dias, contado da promulgação desta Emenda, os Tribunais de Justiça, por ato administrativo, promoverão a integração dos membros dos tribunais extintos em seus quadros, fixando-lhes a competência e remetendo, em igual prazo, ao Poder Legislativo, proposta de alteração da organização e da divisão judiciária correspondentes, assegurados os direitos dos inativos e pensionistas e o aproveitamento dos servidores no Poder Judiciário estadual.

Art. 5º O Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público serão instalados no prazo de cento e oitenta dias a contar da promulgação desta Emenda, devendo a indicação ou escolha de seus membros ser efetuada até trinta dias antes do termo final.

§ 1º Não efetuadas as indicações e escolha dos nomes para os Conselhos Nacional de Justiça e do Ministério Público dentro do prazo fixado no caput deste artigo, caberá, respectivamente, ao Supremo Tribunal Federal e ao Ministério Público da União realizá-las.

§ 2º Até que entre em vigor o Estatuto da Magistratura, o Conselho Nacional de Justiça, mediante resolução, disciplinará seu funcionamento e definirá as atribuições do Ministro-Corregedor.

Art. 6º O Conselho Superior da Justiça do Trabalho será instalado no prazo de cento e oitenta dias, cabendo ao Tribunal Superior do Trabalho regulamentar seu funcionamento por resolução, enquanto não promulgada a lei a que se refere o art. 111-A, § 2º, II.

Art. 7º O Congresso Nacional instalará, imediatamente após a promulgação desta Emenda Constitucional, comissão especial mista, destinada a elaborar, em cento e oitenta dias, os projetos de lei necessários à regulamentação da matéria nela tratada, bem como promover alterações na legislação federal objetivando tornar mais amplo o acesso à Justiça e mais célere a prestação jurisdicional.

Art. 8º As atuais súmulas do Supremo Tribunal Federal somente produzirão efeito vinculante após sua confirmação por dois terços de seus integrantes e publicação na imprensa oficial.

Art. 9º São revogados o inciso IV do art. 36; a alínea h do inciso I do art. 102; o § 4º do art. 103; e os §§ 1º a 3º do art. 111.

Art. 10. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em 30 de dezembro de 2004

Mesa da Câmara dos Deputados	Mesa do Senado Federal
Deputado João Paulo Cunha Presidente	Senador José Sarney Presidente
Deputado Inocêncio de Oliveira 1º Vice-Presidente	Senador Paulo Paim 1º Vice-Presidente
Deputado Luiz Piauhyllino 2º Vice-Presidente	Senador Eduardo Siqueira Campos 2º Vice-Presidente
Deputado Geddel Vieira Lima 1º Secretário	Senador Romeu Tuma 1º Secretário
Deputado Severino Cavalcanti 2º Secretário	Senador Alberto Silva 2º Secretário
Deputado Nilton Capixaba 3º Secretário	Senador Heráclito Fortes 3º Secretário
Deputado Ciro Nogueira 4º Secretário	Senador Sérgio Zambiasi 4º Secretário

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. 31.12.2004

Algoritmo de coleta de dados no site do CNJ

```

require(XML)
require(RCurl)
baseurl="http://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/visualizar_condenacao.php?seq_condenacao=XX"

data=NULL

conj=c(1:30000)

for(i in conj){
url=gsub("XX",i,baseurl)
  if(url.exists(url)){

    conj=getURL(url)
    conj=htmlParse(conj)
    conj=xmlRoot(conj)

infor=getNodeSet(conj,'//tr/td')

    numero_processo=lapply(infor,xmlValue)
    numero_processo=unlist(numero_processo)
    numero_processo=numero_processo[31]
    numero_processo=gsub("\n","",numero_processo)
    numero_processo=gsub("\t","",numero_processo)
    if(length(numero_processo)==0L){numero_processo=""}

data_cad_pro=lapply(infor,xmlValue)
data_cad_pro=unlist(data_cad_pro)
data_cad_pro=data_cad_pro[26]
data_cad_pro=gsub("\n","",data_cad_pro)
data_cad_pro=gsub("\t","",data_cad_pro)
data_cad_pro=substr(data_cad_pro,7,17)
if(length(data_cad_pro)==0L){data_cad_pro=""}

    nome_reu=lapply(infor,xmlValue)
    nome_reu=unlist(nome_reu)
    nome_reu=nome_reu[37]
    nome_reu=gsub("\n","",nome_reu)
    nome_reu=gsub("\t","",nome_reu)
    if(length(nome_reu)==0L){nome_reu=""}

    data_tran=lapply(infor,xmlValue)
    data_tran=unlist(data_tran)
    data_tran=data_tran[47]
    data_tran=gsub("\n","",data_tran)
    data_tran=gsub("\t","",data_tran)
    data_tran=substr(data_tran,23,32)
    if(length(data_tran)==0L){data_tran=""}

```

```

        esfera=lapply(infor,xmlValue)
        esfera=unlist(esfera)
esfera=esfera[32]
        esfera=gsub("\n'", "", esfera)
esfera=gsub("\t'", "", esfera)
esfera=substr(esfera,33,40)
if(length(esfera)==0L){esfera=""}

tribunal=lapply(infor,xmlValue)
tribunal=unlist(tribunal)
tribunal=tribunal[32]
tribunal=gsub("\n'", "", tribunal)
tribunal=gsub("\t'", "", tribunal)
tribunal=substr(tribunal,280,350)
if(length(tribunal)==0L){tribunal=""}

grau_juridicao=lapply(infor,xmlValue)
grau_juridicao=unlist(grau_juridicao)
grau_juridicao=grau_juridicao[32]
grau_juridicao=gsub("\t'", "", grau_juridicao)
grau_juridicao=gsub("\n'", "", grau_juridicao)
grau_juridicao=substr(grau_juridicao,572,604)
if(length(grau_juridicao)==0L){grau_juridicao=""}

        comarca=lapply(infor,xmlValue)
        comarca=unlist(comarca)
        comarca=comarca[32]
        comarca=gsub("\t'", "", comarca)
comarca=gsub("\n'", "", comarca)
comarca=substr(comarca,825,876)
if(length(comarca)==0L){comarca=""}

orgao_judi=lapply(infor,xmlValue)
orgao_judi=unlist(orgao_judi)
orgao_judi=orgao_judi[32]
orgao_judi=gsub("\t'", "", orgao_judi)
orgao_judi=gsub("\n'", "", orgao_judi)
orgao_judi=substr(orgao_judi,1082,1200)
if(length(orgao_judi)==0L){orgao_judi=""}

        assunto_relacionado=getNodeSet(cnj,"//script")
        assunto_relacionado=lapply(assunto_relacionado,xmlValue)
        assunto_relacionado=unlist(assunto_relacionado)
        assunto_relacionado=assunto_relacionado[10]
        assunto_relacionado_ini=unlist(gregexpr("addAssunto",assunto_relacionado))

        assunto_relacionado=substr(assunto_relacionado,assunto_relacionado_ini+10,nchar(a
ssunto_relacionado))
        assunto_relacionado=strsplit(assunto_relacionado,";")

```

```

assunto_relacionado=unlist(assunto_relacionado)

assunto_relacionado1=assunto_relacionado[1]
assunto_relacionado1=gsub('true','',assunto_relacionado1)
assunto_relacionado1=gsub("[',J);}]",'',assunto_relacionado1)
assunto_relacionado1=gsub("[0-9]",'',assunto_relacionado1)
if(length(assunto_relacionado1)==0L){assunto_relacionado1=""}
```

```

assunto_relacionado2=assunto_relacionado[2]
assunto_relacionado2=gsub('true','',assunto_relacionado2)
assunto_relacionado2=gsub("[',J);}]",'',assunto_relacionado2)
assunto_relacionado2=gsub("[0-9]",'',assunto_relacionado2)
assunto_relacionado2=gsub("addAssunto","",assunto_relacionado2)
assunto_relacionado2=gsub("mostrarTrTipoPena","",assunto_relacionado2)
if(length(assunto_relacionado2)==0L){assunto_relacionado2=""}
```

```

assunto_relacionado3=assunto_relacionado[3]
assunto_relacionado3=gsub('true','',assunto_relacionado3)
assunto_relacionado3=gsub("[',J);}]",'',assunto_relacionado3)
assunto_relacionado3=gsub("[1:10,4,2]",'',assunto_relacionado3)
assunto_relacionado3=gsub("addAssunto","",assunto_relacionado3)
assunto_relacionado3=gsub("mostrarTrTipoPena","",assunto_relacionado3)
if(length(assunto_relacionado3)==0L){assunto_relacionado3=""}
```

```

    valor_multa=lapply(infor,xmlValue)
    valor_multa=unlist(valor_multa)
    valor_multa=valor_multa[55]
    valor_multa=gsub('\t','',valor_multa)
    valor_multa=gsub('\n','',valor_multa)
    valor_multa=substr(valor_multa,38,100)
    if(length(valor_multa)==0L){valor_multa=""}
```

```

valor_ressarcimento=lapply(infor,xmlValue)
valor_ressarcimento=unlist(valor_ressarcimento)
valor_ressarcimento=valor_ressarcimento[51]
valor_ressarcimento=gsub('\t','',valor_ressarcimento)
valor_ressarcimento=gsub('\n','',valor_ressarcimento)
valor_ressarcimento=substr(valor_ressarcimento,39,100)
if(length(valor_ressarcimento)==0L){valor_ressarcimento=""}
```

```

perda_bens_acrescido=lapply(infor,xmlValue)
perda_bens_acrescido=unlist(perda_bens_acrescido)
perda_bens_acrescido=perda_bens_acrescido[53]
perda_bens_acrescido=gsub('\t','',perda_bens_acrescido)
perda_bens_acrescido=gsub('\n','',perda_bens_acrescido)
perda_bens_acrescido=substr(perda_bens_acrescido,39,100)
if(length(perda_bens_acrescido)==0L){perda_bens_acrescido=""}
```

```

data_ini_pro_cont=lapply(infor,xmlValue)
```

```

data_ini_pro_cont=unlist(data_ini_pro_cont)
data_ini_pro_cont=data_ini_pro_cont[63]
data_ini_pro_cont=gsub('\t','',data_ini_pro_cont)
data_ini_pro_cont=gsub('\n','',data_ini_pro_cont)
data_ini_pro_cont=gsub('AtÃ©:','',data_ini_pro_cont)
data_ini_pro_cont=substr(data_ini_pro_cont,32,41)
if(length(data_ini_pro_cont)==0L){data_ini_pro_cont=""}

data_fin_cont=lapply(infor,xmlValue)
data_fin_cont=unlist(data_fin_cont)
data_fin_cont=data_fin_cont[63]
data_fin_cont=gsub('\t','',data_fin_cont)
data_fin_cont=gsub('\n','',data_fin_cont)
data_fin_cont=substr(data_fin_cont,52,61)
if(length(data_fin_cont)==0L){data_fin_cont=""}

tabela=data.frame(
  Numero_Processo=numero_processo,
  Data_cadastramento_processo=data_cad_pro,
  Nome=nome_reu,
  data_tran=data_tran,
  Esfera=esfera,
  Tribunal=tribunal,
  Grau_juridicao=grau_juridicao,
  Comarca=comarca,
  Orgao_judiciario=orgao_judi,
  relacionado1=assunto_relacionado1,
  relacionado2=assunto_relacionado2,
  relacionado3=assunto_relacionado3,
  Valor_multa=valor_multa,
  Valor_ressarcimento=valor_ressarcimento,
  Perda_bens_acrescido=perda_bens_acrescido,
  Data_ini_proibicao_contratar=data_ini_pro_cont,
  Data_fin_proibicao_contratar=data_fin_cont,
  url=url
)

data=rbind(data,tabela)

print(i)
}
}

write.csv2(data,"base_cnj_8_novembro_14.csv")

```