



## VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política

Eixo Temático: Instituciones políticas y conflicto interinstitucional

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

**Denisson Silva - UFMG**

**Ranulfo Paranhos – UFAL**

**Gabriel Augusto – UFAL**

**Suzana Alves - UFAL**

**José Alexandre da Silva Jr. – UFAL**

**Anderson Henrique - UFPE**

#### **Resumo**

O Conselho Nacional de Justiça exerce influência sobre o julgamento dos processos de improbidade administrativa no Brasil? Para responder essa questão testamos a hipótese de que depois da criação do CNJ, os processos de improbidade foram julgados com mais celeridade e maior severidade. Metodologicamente utilizamos estatística descritiva e *teste t* para amostras independentes para testar a hipótese da influência do CNJ na celeridade e severidade do julgamento. Os resultados indicam que: (1) 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, (2) dimensão *exclusão da máquina pública* passou de 0,053 antes do CNJ para -0,140 depois do CNJ, (3) enquanto a dimensão *pecuniária* passou de 0,022 antes para -0,042 depois da criação do CNJ. Assim, afirmamos 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 judicial; Severidade judicial; Metodologia quantitativa.

## 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 no Brasil 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*.

Esse trabalho está dividido em quatro 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 sobre *accountability*,; e na (2) seção vamos fazer uma discussão sobre Reforma do Judiciário, pois, foi através dela que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) foi criado em 2004, com início de funcionamento em 2005.

Na seção (3) apresentaremos 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 unidades federativas. Na seção (4) vamos apresentar a análise de dados, ou seja, mostrar os resultados da pesquisa.

É certo que atos de improbidade administrativa são atos burocráticos<sup>1</sup>, 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 criar mecanismos de vigilância e punição, que chamaremos de *accountability*.

Os mecanismos de *accountability* podem ser horizontais ou verticais. Considerando a lógica do “Principal-Agente”, a 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. Nos próximos tópicos adentraremos mais profundamente, tanto na definição de *accountability* quanto na criação do CNJ.

---

<sup>1</sup>Trabalhamos aqui 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 (2009, 2001, 1999) trabalha com o conceito de tipo ideal, e o próprio conceito de burocracia tem seus tipos ideais. Burocracia racional é um deles.

## 1. *Accountability*

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

De modo mais amplo, 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 lógica 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 entre 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 os 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 parte da assimetria informacional. Esse controle, os autores chamam de *accountability social*, que se dá basicamente pelos movimentos da sociedade civil organizada bem como pelos meios midiáticos. Na definição de Perruzzotti & Smulovitz, assim, a *accountability social* é “*un mecanimos de control vertical, de las autoridades políticas basado en la acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimiento ciudadanos, asi como también en acciones mediáticas.*” (2002, 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, sendo esta 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 incluído 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 destacar, 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?

Vejamos um exemplo, nos Estados Unidos da América (EUA) a resposta para essa pergunta é relativamente fácil, pois, os juizes 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, justificação e inclusive aplicar sanções ao Judiciário, como ocorre nos EUA. 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 decisoriais 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 inexistem *accountability* legal.” (p.125).

## **2. Reforma do Judiciário e criação CNJ**

Nesta sessão vamos delinear o debate em torno da prestação de serviços jurisdicionais estatais e, conseqüentemente, abordar sobre a reforma do Judiciário brasileiro. O debate acerca 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 restabelecimento 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 a 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 para o fato 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 a 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 afirmam 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 do serviços jurisdicionais (RIBEIRO, 2008; SADEK, 2004a; TEIXEIRA, 2002; DINIZ, 1998).

Em 1992, o Deputado Federal Hélio Bicudo propôs uma proposta de emenda constitucional (PEC) nº96, que veio a 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 começa a vigorar 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 se espelhando nos 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 razoável da 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 forem 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 dos processos; (9) o artigo 103A, estabeleceu a possibilidade do Supremo Tribunal Federal (STF) editar a súmula vinculante; (10) o 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 última 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 de 80% pelos magistrados consultados sobre um órgão de controle externo. Esses resultados apresentam uma redução na rejeição do órgão de controle, embora tal redução pode ser fruto



do modelo amostral adotado pelos pesquisadores. Mas em 2003 46,3% dos Juizes 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 ambigüidade 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 os 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 quais serão 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 entre o antes e o depois do mecanismo de *accountability*.

E porque escolhemos 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. 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 o 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 site<sup>2</sup> do CNJ, sendo considerados aqui todos os processos disponíveis até 16 de dezembro de 2013, estes são processos findos, ou seja, esta pesquisa focaliza os processos que foram propostos e chegaram ao estado de transitado e julgado. Coletamos os processos transitados e julgados na esfera estadual.

Essa exploração dos dados se deu em duas etapas: (1) descrever sobre o número de processos, sobre a severidade e a celeridade; (2) testar as hipóteses principais desse trabalho. Nesse sentido 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.

Para realizar a primeira etapa fizemos dois procedimentos distintos para cada indicador, para construir o indicador de celeridade usamos amplitude do tempo gasto desde a

---

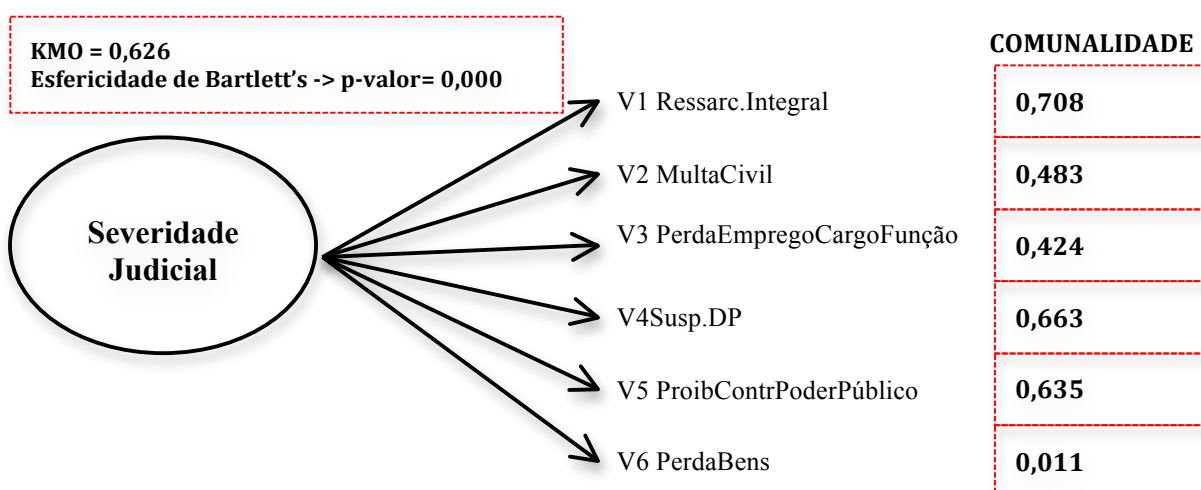
<sup>2</sup> [http://www.cnj.jus.br/improbidade\\_adm/consultar\\_requerido.php](http://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php)

propositura do processo até o estado de transitado e julgado ( $t_2-t_1$ ). Enquanto o indicador de severidade construímos com a técnica de Análise Fatorial, que é muito útil para mensurar fenômenos que não podem ser mensurados diretamente (FIGUEIREDO FILHO & SILVA JUNIOR, 2010). Usamos essa técnica por que os dados disponibilizados não nos dão informações detalhadas do ato 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 esse indicador de severidade 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 foi 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 1 sumariza os resultados com as seis variáveis (HAIR & et. al., 2006).

**Figura 1:** Comunalidades para construção do Indicador de Severidade (com todas variáveis)

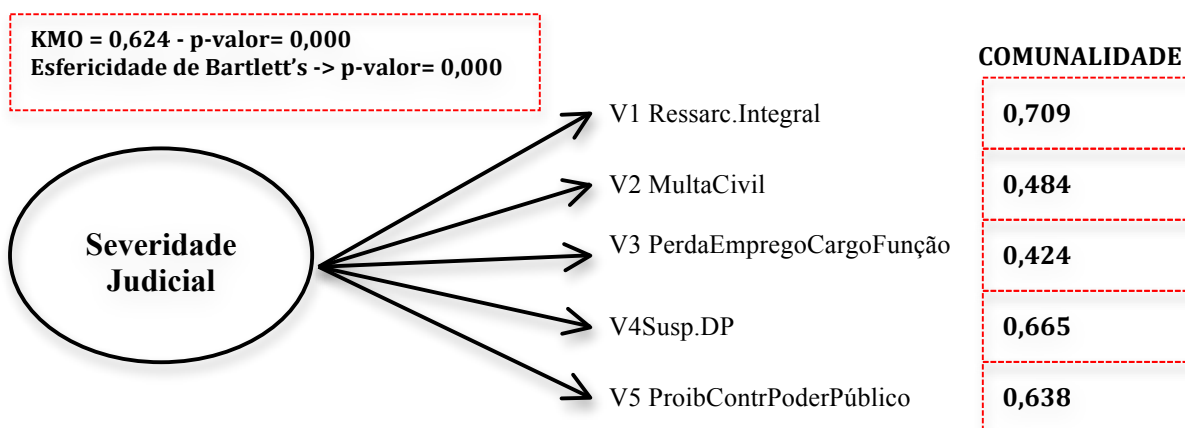


O teste de KMO mostrado na figura 1 nos informa que podemos usar o nosso conjunto de dados para aplicar a técnica de Análise Fatorial, pois está acima do limite de 0,50. O teste de esfericidade também nos autoriza o uso da técnica, o p-valor foi de 0,000. Passado por esses dois testes, vamos para etapa 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 2 são sumarizados os resultados do teste sem a variável retirada.

**Figura 2:** Comunalidades para construção do Indicador de Severidade (com todas variáveis)



Como mostra a figura 2, 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 1: 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 2.

**Tabela 1:** 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 dos autores.

\* extração pelo método de Análise de Componentes Principais.

Na tabela 2 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 2:** Matriz de componentes Rotacionados

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

Fonte: Elaboração dos autores.

Método de extração Análise de Componentes Principais

Método de Rotação: Varimax com Normalização Kaiser

A Rotação convergiu em 3 iterações.

Colocamos em negrito cada componente em que 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 ímprobo 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 recodificada a partir da variável “data de propositura do processo,” a nova variável tem 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 independentes, 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).

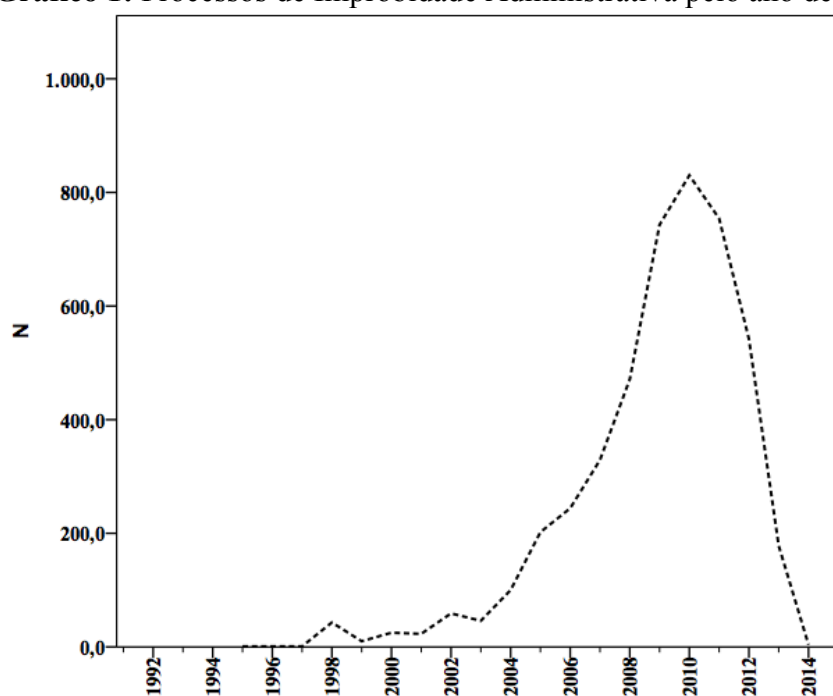
O mesmo é esperado quando a variável dependente é severidade da pena. Isso significa dizer que se houver diferenças nas médias quando comparado o indicador de celeridade o CNJ exerceu alguma influência sobre os julgamento de improbidade administrativa. No ultimo tópico que será exposto a seguir iremos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

#### **4. A INFLUÊNCIA DO CNJ NO JULGAMENTO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.**

Nesse tópico final, será apresentada a análise de dados sobre a condenação de improbidade administrativa no Brasil. Anteriormente mostramos quando e como CNJ foi criado, e a sua principal função, a de agência de *accountability* horizontal. Antes de continuar é importante deixar claro que influência aqui não se tratar de o CNJ interferir na decisão tomada pelos magistrados. Mas sim, no comportamento, como tratado no tópico sobre *accountability*, ou seja, se o CNJ funcionou como ferramenta de *accountability* judicial comportamental.

O primeiro ponto a apresentarmos aqui é a quantidade de processo por ano que teve a sua sentença condenatória. O gráfico logo abaixo apresenta esse quantitativo dos processos aqui analisados em quando saíram, ou seja, quando foram julgados, e a sentença condenaria propalada.

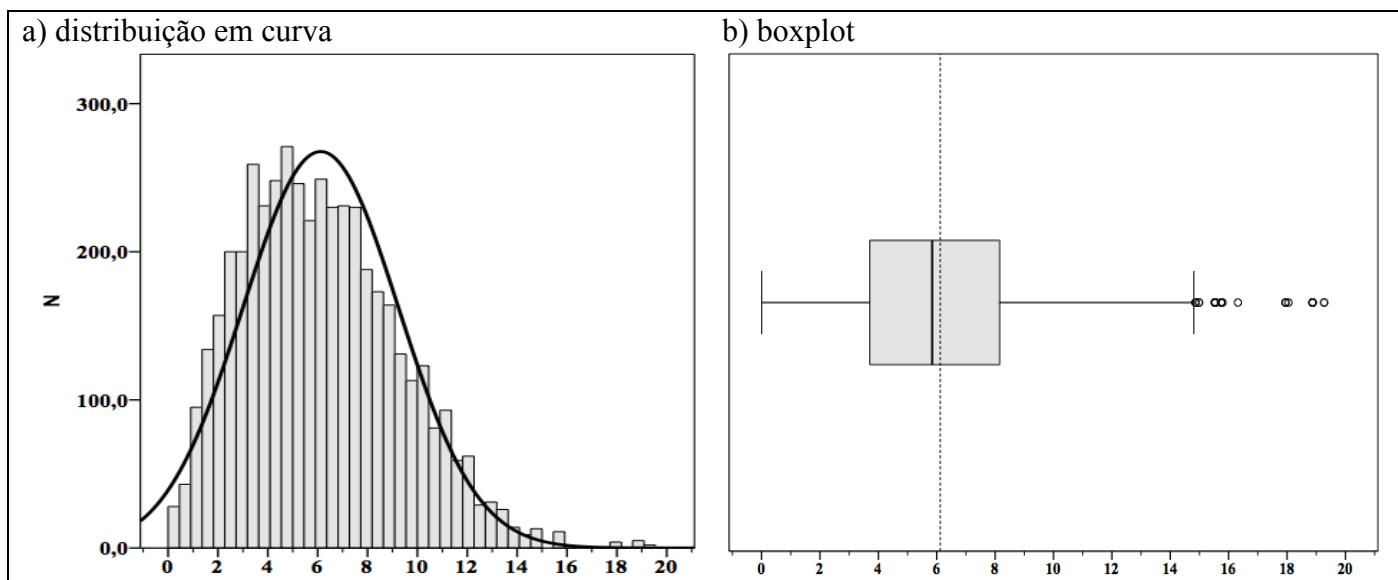


**Gráfico 1:** Processos de Improbidade Administrativa pelo ano de julgado

Fonte: Elaboração dos autores.

O primeiro processo transitado e julgado com condenação 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. A figura 3 logo abaixo sumariza informações relacionadas ao tempo de tramitação desses processos.

**Figura 3:** Tempo de tramitação dos processos de improbidade administrativa no Brasil



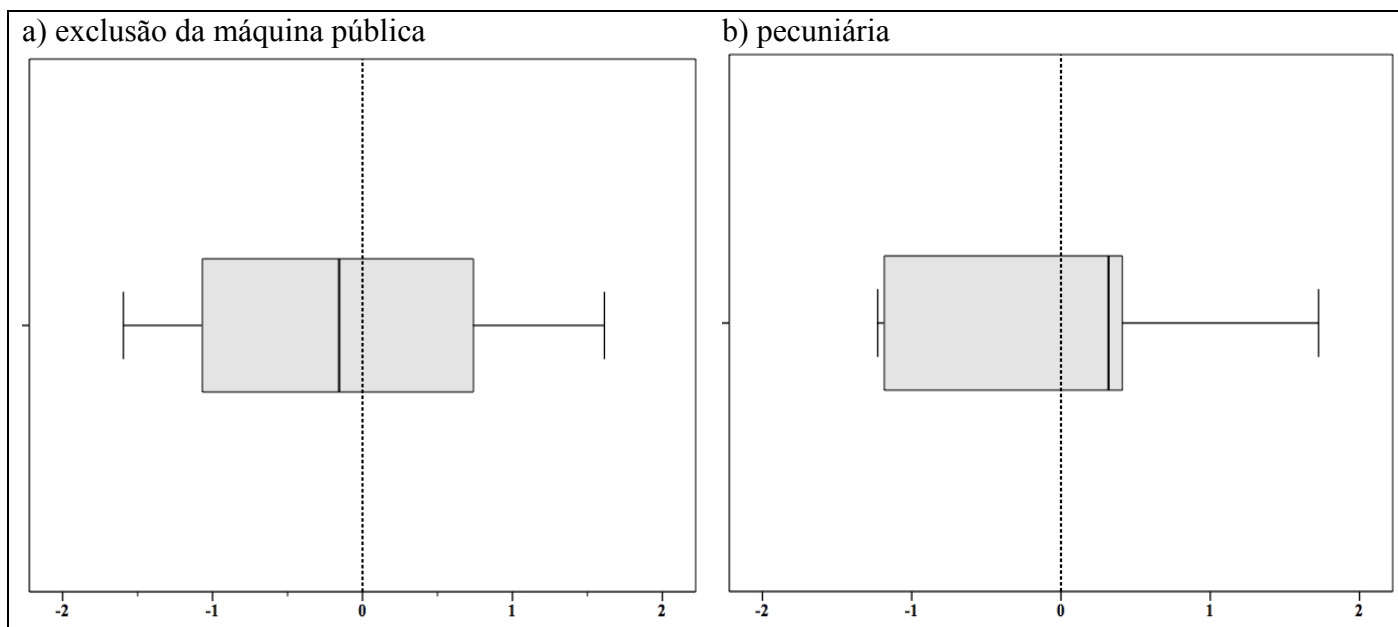
Fonte: Elaboração dos autores.

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 3 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. Na figura 4 é apresentada informações sobre a severidade aplicada aos réus.

**Figura 4:** Severidade aplicada nos processos de improbidade administrativa no Brasil em duas dimensões



Fonte: Elaboração dos autores.

O indicador de severidade foi composto através de variáveis *dummy* usando a técnica de análise de dados multivariados, Análise Fatorial, o modelo usado foi descrito no tópico referente ao desenho de pesquisa, 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.

A partir deste ponto vamos dando inicio ao fim desde 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 anteriormente.

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 3 podemos conhecer quais são as médias para os dois grupos em relação ao tempo de tramitação com os pontos influentes preservados.

**Tabela 3:** 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 dos autores.

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 4:** 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 dos autores.

O primeiro passo, é olharmos para o teste de Levene's para que posamos 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 se 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 5:** 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 dos autores.

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 6:** 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 dos autores.

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 com o papel de 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 também 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 7 nos traz informações sobre as médias dos grupos para cada dimensão do indicador de severidade.

**Tabela 7:** 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 dos autores.

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, confirmar-se a hipótese inicial de que com a intervenção do CNJ os processos também ficariam mais severos. Na tabela 8 podemos ver o resultado dos testes de significância das diferenças das médias entre os grupos de tratamento.

**Tabela 8:** 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	Intervalor 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 dos autores.

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. Mesmo 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.

Neste tópico, 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 (SETTI, 2014; RIBEIRO, 2008; SADEK, 2004a; TEIXEIRA, 2002; DINIZ, 1998)

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objeto central deste trabalho foi analisar o impacto da criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que ocorreu através da reforma do Judiciário que teve início 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 Judiciário, 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 nos dá suporte na compreensão do significado da criação desse conselho começamos o trabalho apresentando o conceito de *Accountability*, 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.

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.

Nesse sentido partimos da hipótese sugerida pela literatura de que ao criar uma ferramenta de *accountability* os agentes são forçados a serem mais *accountable*/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 comparar 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 na 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.

Os resultados obtidos com os testes estatísticos usados no decorrer deste trabalho nos indicam que nossa hipótese inicial foi confirmada para o indicador de celeridade e rejeitada no indicador de severidade no que diz respeito ao impacto da criação do Conselho Nacional de Justiça no julgamento dos processos de improbidade administrativa no Brasil. É evidente que este trabalho não dar conta da totalidade do fenômeno, nem era o objetivo. Ou seja, para melhor compreender o objeto estudado, faz-se necessário que outras pesquisas que detalhem o processo, com a inclusão de outra variáveis, inclusive variáveis contextuais.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (2004) 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.
- ARROW, K. J. (1985) **Principals and agents: The structure of business**. Harvard Business Press.
- BRASIL. (2005) Supremo Tribunal Federal. Ação **Direta de Inconstitucionalidade n. 3367/DF**. Brasília, DF.
- 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. (2004) **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: UNESP.
- DANCEY, C. P. & REIDY, J. (2006) **Estatística sem matemática para psicologia**. Porto Alegre: Artmed.
- DINIZ, E. (1998) Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. *Lua Nova*, nº 45. ISSN 0102-6445.
- FIGUEIREDO FILHO, D. B., & SILVA JÚNIOR, J. A. D. (2010) Visão além do alcance: uma introdução à análise fatorial. *Opinião Pública*, 16(1), 160-185. ISSN 0104-6276.
- HAIR, Jr; BLACK, W. C; BABIN, B. J; ANDERSON, R. E e TATHAM, R. L.(2006)**Multivariate Data Analysis**. 6ª edição. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall.
- HERNÁNDEZ, A., & ARCINIEGAS, E. (2011) 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.
- MEDEIROS, A. K.; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F.C.(2013) 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. ISSN 0034-7612.
- MIGUEL, L. F. (2005) Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política. *Revista de Sociologia e Política*, n. 25, p. 25-38. ISSN 1678-9873
- NICOLAU, J. M. (2004)**História do Voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

- O'DONNELL, G.(1998) Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54.ISSN 0102-6445.
- PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C.(2001) 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.
- PINHEIRO, A. C. (2003)**Judiciário, reforma e economia: a visão dos magistrados**. Texto para discussão nº 966, IPEA – Rio de Janeiro.
- RIBEIRO, L. (2008) A emenda constitucional 45 e a questão do acesso à justiça. *Revista Direito GV*, V.4, n.2. ISSN 1808-2432.
- ROBL FILHO, I. N. (2013)**Conselho Nacional de Justiça: Estado democrático de direito e accountability**. São Paulo: Saraiva.
- RODRIGUES, D. F. (2012) Instituição e *accountability* na teoria democrática contemporânea: considerações sobre qualidade e eficácia democrática. *Paraná Eleitoral*, V.1, n.2. ISSN 1414-7866.
- SADEK, M. T. (2004a)Poder Judiciário: perspectiva de reformas. *Opinião Pública*, V.10, n.1. ISSN 0104-6276.
- SADEK, M. T.(2004b) Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados*, V. 18, nº51. ISSN 1806-9592.
- SADEK, M. T. (Org). (1995)**Uma introdução ao estudo da justiça**.Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.
- SAMPAIO, L. M. B.(2007) 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. ISSN 0103-2003.
- SANTOS, B. S. (2008)**Para uma revolução democrática da justiça**. Cortez.
- SANTOS, W. G.(1992) 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.
- SETTI, G. A. M.(2014) Reforma **Administrativa no Brasil e na Argentina na década de 90**. Curitiba, PR: CRV.
- SOARES, G. A. D. & RENNÓ L. R. (2006)**Reforma política: lições da história recente**. FGV Editora.
- TEIXEIRA, S. F. (2002) A reforma do judiciário: reflexões e prioridades. *IJB MOS*, V.14, nº1.

VIANNA, L. W. et alii. **O perfil do magistrado brasileiro**. Projeto Diagnostico da Justiça, AMB/Iuperj, 1996.

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

\_\_\_\_\_. (2001) **Metodologia das Ciências Sociais**. São Paulo: Editora Cortez.

\_\_\_\_\_. (1999) **Economia e Sociedade**. V.2, Brasília: Editora UNB: Imprensa Oficial do Estado e São Paulo.