

# A APLICAÇÃO DA *ACCOUNTABILITY* NOS ATOS E ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

## IMPLEMENTATION OF *ACCOUNTABILITY* IN ACTS AND POWERS OF THE NATIONAL COUNCIL OF JUSTICE

Odisséia Aparecida Paludo Fontana<sup>1</sup>  
Orides Mezzaroba<sup>2</sup>

### RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar quais modalidades da *accountability* são aplicadas nos atos e atribuições do Conselho Nacional de Justiça. A partir da conceituação e do estudo das modalidades da *accountability* existentes em uma sociedade democrática como o Brasil, aborda-se a Reforma do Poder Judiciário, uma reivindicação da sociedade em razão de atos contrários à democracia. Através desta reforma criou-se o Conselho Nacional de Justiça, que tem a missão de contribuir para que a prestação jurisdicional seja realizada com moralidade, eficiência e efetividade em benefício da sociedade, devendo ser um instrumento efetivo do Poder Judiciário. Por conta desta missão este órgão pratica atos e atribuições. Na prática destes atos e atribuições, algumas modalidades de *accountability* são aplicadas, especialmente a *accountability* horizontal nos atos e a *accountability* horizontal e societal nas atribuições do Conselho Nacional de Justiça.

**Palavras-Chave:** *Accountability*; Reforma do Poder Judiciário; Conselho Nacional de Justiça.

### ABSTRACT

This article aims to examine which forms of accountability are applied in the acts and duties of the National Council of Justice. From the conceptualization and study of the existing arrangements in a democratic society like Brazil accountability, addresses the Reform of the Judiciary, a claim the company by reason of acts contrary to democracy. Through this reform created the National Council of Justice, which has the mission of contributing to the adjudication is done with morality, efficiency and effectiveness for the benefit of society and

---

<sup>1</sup> Professora Mestre na Universidade Comunitária Regional de Chapecó – UNOCHAPECÓ e Advogada.

<sup>2</sup> Professor Pós Doutor na Universidade Federal de Santa Catarina.

should be an effective instrument of the Judiciary. On account of this mission this body acts and practice assignments. In practice these acts and duties, some types of accountability are applied, especially in acts horizontal accountability and horizontal accountability and societal responsibilities of the National Council of Justice.

**Keywords:** *Accountability*; Reform of the Judiciary; National Council of Justice.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho faz uma análise sobre a *accountability* e quais modalidades de *accountability* são aplicadas nos atos e atribuições do Conselho Nacional de Justiça.

Tal realidade também pode ser verificada junto aos mecanismos de democracia brasileira. A partir do momento em que a sociedade brasileira passa a clamar por informações e explicações, apresentando denúncias e exigindo sanções aos que não estão cumprindo com o que se comprometeram, começa a existir a *accountability*, dentre as suas mais diferentes modalidades.

O termo *accountability* é utilizado como forma de controle dos atos dos governantes e como uma forma de responsabilizar alguém pelos seus atos perante outros, sendo imposta sanção, ou ainda, como forma de obter respostas por aquilo que se questiona. Tanto uma forma como outra podem ser aplicadas na esfera pública e na privada.

A responsabilidade que é cobrada faz com que a *accountability* seja classificada em diversas modalidades: inicia-se com a *accountability* vertical que se refere às atividades de fiscalização dos cidadãos e da sociedade civil quando procuram estabelecer formas de controle ascendentes sobre governantes e burocratas; a *accountability* horizontal ocorre através de mecanismos institucionalizados de controle e fiscalização mútua entre os poderes; a *accountability* societal é a ampliação do conceito da *accountability* vertical, sendo caracterizada como forma de atuação da sociedade no controle das autoridades políticas, com ações de associações de cidadãos, movimentos sociais, com o objetivo de expor eventuais problemas das instituições públicas.

Apresenta-se, ainda, como modalidades da *accountability*, a *accountability* legal, na qual se deve observar as leis e o Direito, sob a aplicação de sanções e a *accountability* judicial, que está ligada à independência do poder judiciário, analisando as decisões e o comportamento dos magistrados e dos funcionários do poder judiciário.

O presente artigo tem por objetivo verificar quais modalidades de *accountability* são aplicadas nos atos e atribuições do Conselho Nacional de Justiça. Para atingir este objetivo, o método empregado será o dedutivo, desenvolvido essencialmente pela pesquisa bibliográfica. Dessa forma, o trabalho é dividido em três partes: a primeira trata da *Accountability* e seus aspectos conceituais, e o texto faz uma construção dos aspectos conceituais, das modalidades e fragilidades da *accountability*. A segunda parte faz uma abordagem da Reforma do Poder Judiciário, enfatizando a Emenda Constitucional nº 45 de 2004, a criação do Conselho Nacional de Justiça e com especial destaque aos atos e atribuições deste órgão. E, a última parte apresenta as modalidades de *accountability* que são aplicadas nos atos e atribuições do Conselho Nacional de Justiça.

## **1 ACCOUNTABILITY E SEUS ASPECTOS CONCEITUAIS**

O termo *accountability* tem sido utilizado nas áreas das ciências políticas, no Direito, na economia, na administração pública, mas se tornou conhecido, em 1794 pelos ingleses, como uma nova forma de gerenciar as empresas capitalistas, rompendo com os métodos tradicionais, já que nesta época o capitalismo do século XVIII estava emergente. (PINHO; SACRAMENTO, 2000). “É importante destacar que o termo *accountability* já há muito tempo era usado na questão da reflexão social sobre o Estado de Direito, especialmente pelos ingleses” (ROBL FILHO, 2012, p.20).

Mas, apesar de todos os problemas e dificuldades para entender o termo *accountability*, isto foi sendo superado lentamente nas décadas de 80 e 90, quando ocorreram vários debates nos países de língua inglesa sobre o termo *accountability*. “*Accountability* pressupõe a apreensão da categoria principal (mandante) e agent (agente ou mandatário), assim se dá a estrutura analítica da *accountability*: *answerability* (necessidade de dar respostas) e *enforcement* (coação)” (ROBL FILHO, 2012, p.83).

Dessa forma, em Estados Democráticos como o Brasil, ocorrem várias relações por meio de agente e mandatário, em que povo é o principal agente. Um exemplo dessas relações é o caso das eleições, espaço quando o povo exerce sua soberania, escolhendo um agente que será seu mandatário e deve atender as aspirações do povo, ou ainda, os funcionários e magistrados que integram o Poder Judiciário e não são eleitos, mas devem agir em conformidade com a lei sob a supervisão da sociedade.

Por esta razão, é muito usado *accountability* como uma forma de controle dos atos dos governantes ou outros órgãos, e também como uma maneira de responsabilizar as pessoas pelos seus atos perante outras pessoas e à sociedade, sendo imposta uma sanção, ou ainda, é uma forma de obter respostas por aquilo que se questiona. Tanto uma forma como outra podem ser aplicadas na esfera pública ou privada.

A utilização de *accountability* como sinônimo de responsabilidade é citada por Campos (1990) que, ao voltar dos Estados Unidos na década de 1990, encontrou um Brasil mais democrático, sob a égide de uma Constituição Cidadã, com promessas de uma administração pública mais eficiente e controlável. Dessa forma, o termo *accountability* passou a ser usado como responsabilização.

Até porque, o Brasil estava sob um regime democrático, e um dos objetivos dos estados democráticos é aumentar a responsabilização dos governantes. Além disso, o Caderno Mare nº 01 deixava claro que quanto maior fosse a “responsabilidade do político perante os cidadãos, e a cobrança destes em relação ao governante, mais democrático será o regime.” (PALUDO, 2012, p. 143).

Dentro desta responsabilização, apresenta-se a responsabilidade objetiva, ou obrigação de responder por algo, e a responsabilidade subjetiva que é interna da própria pessoa. Na responsabilidade objetiva a *accountability* importa a responsabilização de uma pessoa perante a outra, ou seja, um sujeito pratica um ato e é responsável por este ato perante outra pessoa ou sociedade. A responsabilidade subjetiva vem de dentro da pessoa. A pessoa que cometeu algo equivocado deve sentir esta responsabilidade, ou melhor, se ela é um agente público e cometeu um erro que deve se punir, se compelir por este erro, mas na verdade isto não ocorre. Então, cabe a *accountability* exigir esta responsabilização, que é de fora (sociedade) para dentro (agente público), por exemplo.

Diante destas responsabilidades são desenvolvidos tipos ou modalidades de *accountability*, para melhor entender e aplicar a responsabilidade. Dessa forma, tem-se um desdobramento em *accountability* vertical, horizontal, societal, legal, judicial, democrática, entre outras.

A *accountability* vertical acontece entre o povo e o Estado e se refere às atividades de fiscalização dos cidadãos e da sociedade civil que procuram estabelecer formas de controle ascendentes sobre governantes e burocratas. Tais atividades seriam como os plebiscitos e consultas públicas, ações da mídia ou a sociedade civil que busca expor delitos praticados por pessoas exercentes de cargos na gestão pública. (O'DONNELL, 2001). Melhor explicando, na

*accountability* vertical a sociedade exerce o poder de controlar, responsabilizar e punir os governantes pelos seus atos como, por exemplo, não elegendo-os.

Já a *accountability* horizontal ocorre através de mecanismos institucionalizados de controle e fiscalização mútua, entre os poderes (*checks and balances*, medida como ficaram conhecidas tais mecanismos na tradição anglo-saxônica). Este tipo de *accountability* ocorre dentro da mesma esfera, onde há a existência de agências estatais com poder, vontade e capacitação para supervisionar. (O'DONNEL, 2001). Este tipo de *accountability* é dentro das mesmas esferas de poder, por exemplo, dentro da própria administração pública há pessoas com a função de controlar os atos dos demais e responsabilizá-las pelas suas atitudes equivocadas.

A *accountability societal* é a ampliação do conceito da *accountability* vertical, sendo caracterizada como forma de atuação da sociedade no controle das autoridades políticas, com ações de associações de cidadãos, movimentos sociais, com o objetivo de expor os erros das instituições públicas. A sanção não acontece de forma direta, como na *accountability* vertical em que o povo aplica diretamente a sanção não elegendo o agente.

A *accountability* legal é a busca da responsabilização do agente através das leis, quer observando-a nas ações, ou utilizando-se delas para impor sanções. (ROBL FILHO, 2012). Pode-se citar como exemplo da *accountability* legal: um agente comete um crime e ele vai ser responsabilizado por este crime, respondendo um processo judicial, e, conseqüentemente, será condenado através de uma sentença judicial embasada na legislação.

A *accountability* judicial está ligada à independência do poder judiciário. A *accountability* judicial pode ser decisional ou comportamental. (TOMIO; ROBL FILHO, 2013). A primeira tem a ver com as decisões dos magistrados, que estão amparadas na independência do magistrado em interpretar os fatos. No entanto, as decisões sempre devem estar fundamentadas, justificando o caso através de lei e da Constituição. Se uma das partes não se conformar com a decisão, este tipo de *accountability* permite os recursos para rever tal decisão.

A segunda, a *accountability* comportamental, que se refere à responsabilidade dos juízes ante as suas condutas para com os advogados, partes, servidores e até mesmo a população. Neste tipo de *accountability* observa-se a imparcialidade, a integridade, urbanidade e eficiência na prestação judicial. (BRODY, 2008). “A *accountability* democrática é aquela entendida como a responsabilização contínua dos governantes por seus atos e

omissões perante os governados, objetivando tornar os governos não só mais eficientes, mas também mais responsáveis com os seus eleitores” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004, p.80).

Levando em consideração não apenas a *accountability* horizontal e vertical, mas também a *societal*, a legal, a judicial e a democrática, podem ou devem exercer a função de controle e fiscalização do Poder Público, também a sociedade civil, mesmo que esta não esteja munida de instrumentos punitivos legalmente, mas ela pode acionar o Ministério Público e ou o Judiciário.

No entanto, para que se possa aplicar a *accountability*, é necessário a participação dos atores. Mas quem são esses atores? Atores são os agentes que vão exercer a *accountability*. Podem ser sujeitos apenas atores institucionais como agentes de responsabilização, ou um maior número de atores e organizações institucionais.

O’Donnel (2001) também considera o judiciário como um agente, mas da *accountability* horizontal, desde que e somente se estiver incumbido na função de fiscalizar e punir violações legais.

Através da participação ativa dos atores, a *accountability* pode ter uma eficácia plena, mas devem ser identificadas como necessárias, de acordo com Pinho e Sacramento (2000), a informação, a justificação e a punição. A informação e a justificação é a obrigação que os gestores têm de informar, explicar e responder pelas suas ações. A punição é a capacidade que as agências têm de impor sanções, penas a aqueles que infringem os seus deveres.

O’Donnel (1998) afirma que os instrumentos da *accountability* horizontal ou vertical são frágeis. Na *accountability* vertical, onde a mídia ou organizações civis são atores, pode-se correr o risco de que estas sofram algum tipo de influência e, ao denunciar algum delito, podem nomear pessoas responsáveis sem na verdade serem as verdadeiras responsáveis, punindo inocentes e deixando impune os responsáveis efetivos. Aponta, ainda, o respectivo autor, como fragilidade da *accountability* horizontal “a possibilidade de violação através da usurpação ilegal da autoridade de uma agência estatal por outra e da corrupção, que consiste na obtenção de vantagens ilícitas por uma autoridade pública para si ou para aqueles de alguma maneira ligados a ela”.

A *accountability* legal possui como fragilidade a inobservância por parte dos mandatários da lei, bem como a demora na responsabilização dos que infringiram a lei.

No que se refere às fragilidades, a *accountability* judicial decisional tem a possibilidade de afrontar a independência judicial decisional pelo julgamento não estar de acordo com interesses ou perspectivas de parte da população, tornando-se perigosa, pois pode

essa violação ser utilizada por grupos sociais, econômicos e políticos fortes para retirar direitos constitucionais e legais de grupos fracos ou minorias (BRODY, 2008).

Já a *accountability* judicial comportamental apresenta como fragilidade a dificuldade de obtenção de informações e dados para mensurar o cumprimento pelos agentes dos deveres e dos resultados esperados. (TOMIO; ROBL FILHO, 2013)

Neste aspecto pode-se dizer que a *accountability* societal tem exercido um papel fundamental através das organizações da sociedade civil na ampliação e fortalecimento da democracia. No entanto, ainda é frágil porque não tem a sustentação necessária por parte do estado, encontra muita resistência, justamente pelo fato de às vezes, denunciar os que possuem o poder, os que estão governando. Isto é uma característica dos países em desenvolvimento como o Brasil.

Contudo, a *accountability* democrática é fragilizada por características históricas, e os avanços políticos vividos no país, nos últimos 25 anos (PINHO, 2009). Por outro lado, os anseios sociais atuais se refletem em regras e formas de controle diversas e que contribuem para que a noção de responsabilização permanente esteja mais presente no cotidiano de governantes e cidadãos (SCHOMMER; MORAES, 2010).

É importante destacar que a *accountability* é possível de ser exercida somente em Estados Democráticos de Direito, e quanto mais avançado for o processo democrático, mais interesse em abordar-se a *accountability*.

De acordo com o entendimento de Abrucio e Loureiro (2004), a democracia pode ser entendida com base em três ideais: um governo que emane da vontade popular; que os governantes prestem contas ao povo, responsabilizando-se perante ele, pelos atos ou omissões cometidos no exercício do poder, e que o Estado deve ser regido por regras que delimitem seu campo de atuação em prol da defesa de direitos básicos dos cidadãos, tanto individuais quanto coletivos.

A partir da metade do século XX, e efetivamente no século XXI, estes ideais visaram a garantir a *accountability* na sociedade contemporânea. No primeiro ideal acima exposto, podemos citar como exemplo o processo eleitoral que garante a soberania popular. No segundo ideal é a questão do controle institucional, em que os cidadãos podem cobrar dos governantes e de quem exerce funções burocráticas a prestação de contas dos seus atos. Cita-se como exemplo do terceiro ideal as regras estatais intertemporais que, de certa forma, limitam a atuação dos governantes e que estes não podem a qualquer momento efetuarem alterações que venham a lesar os direitos dos indivíduos.

Estes três ideais democráticos proporcionam a *accountability* contemporânea, que podem ser abordados da seguinte forma: o processo eleitoral como uma forma de *accountability* vertical é o ponto principal e inicial de um governo democrático. Para um governo democrático ser eficaz, não basta um sufrágio eleitoral (eleições), ele deve garantir, além de outros direitos, o da liberdade de expressão, de opinião, de reunião e de informação. Nas eleições podem ser construídas regras que propiciem uma relação de fidelidade entre representantes e representados e neste aspecto entra a *accountability* vertical, horizontal e societal, que pode estabelecer instrumentos e regras para viabilizar esta relação. A *accountability* pode criar mecanismos de fiscalização e participação dos cidadãos, no controle, por exemplo, das promessas eleitorais.

Outra questão importante é o controle institucional durante o mandato, que vai além das eleições, sendo condicionado pela transparência e visibilidade dos atos públicos. Esta transparência e visibilidade é de suma importância para que os atores políticos e sociais possam ativar os mecanismos de responsabilização.

O controle judicial também é uma maneira de fiscalizar o poder público. Se o poder público não agir de acordo com as determinações legais, os governantes podem ser punidos.

Outro aspecto que merece destaque é o controle social, que em linhas gerais é o que garante a qualidade da democracia representativa: informação e debate entre a população, instituições que garantam a fiscalização, regras que incentivem o pluralismo e coíbam o privilégio de alguns grupos diante da maioria desorganizada e, principalmente, a garantia do direito aos cidadãos.

É a partir deste ponto que se pode falar em *accountability* mais democrática. Seu exercício depende da criação de regras intertemporais que protejam os direitos básicos dos indivíduos e da coletividade. Essas normas poderão assegurar a limitação do poder dos governantes que foram escolhidos pela maioria da população, a qual não pode impor a mudança de todas as regras da sociedade, independentemente da vontade dos demais.

Tendo em vista a apresentação dos conceitos e formas de *accountability* até o momento, percebe-se que a *accountability* é um instrumento de exercício da democracia e que através de muitas discussões e reivindicações, a sociedade conseguiu a Reforma do Poder Judiciário e a criação do Conselho Nacional de Justiça. Este órgão utiliza a *accountability* tanto nos seus atos administrativos como nas suas atribuições.



## **2 REFORMA DO JUDICIÁRIO E A CRIAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**

No Brasil, desde 1808, com a chegada da Família Real, várias reformas ocorreram no Estado. O Estado brasileiro iniciou a gestão pública com características oriundas da colonização portuguesa. Esse foi considerado um marco para a construção do Estado nacional (PALUDO, 2012).

Em seguida, várias reformas foram acontecendo devido às mudanças culturais, administrativas, sociais e jurídicas, e, ao longo da história, demonstrando a importância do Estado repensar o seu papel.

Inicialmente era um Estado com traço patrimonialista e autoritário. Após, houve um período com traços mais voltados para o clientelismo. A fase gerencialista ou nova administração pública (PAULA, 2005) surge mais tarde, à medida que tal modelo buscou responder com maior agilidade e eficiência os anseios da sociedade, insatisfeita com os serviços recebidos do setor público (ABRUCIO, 1998).

No ano de 1977, a Emenda Constitucional nº 07 introduziu no Brasil na Constituição vigente àquela época, o Conselho Nacional da Magistratura, com jurisdição em todo território nacional e era composto por sete ministros do Supremo Tribunal Federal, inclusive sendo escolhidos por estes.

Tinham como atribuição averiguar as reclamações contra os membros dos Tribunais, podendo, inclusive, propor processo disciplinar contra juízes de primeira instância, determinar a disponibilidade e aposentadoria de juízes.

No entanto, esta proposta foi superada e nos anos 80 os tribunais invocavam que os próprios tribunais deveriam ter a responsabilidade de averiguar e decidir sobre eventuais condutas inadequadas de seus magistrados. Os Tribunais defendiam uma independência do Judiciário, já que esta Emenda nº 07 trazia certa ameaça a esta independência.

Ante esta reivindicação, o constituinte de 1987/1988 não mais introduziu este conselho na Constituição de 1988, e o artigo 96 da atual Carta Magna garante a total independência do Judiciário.

Neste ínterim a Carta Magna de 1988 propiciou total autonomia ao Judiciário, inclusive as competências deste órgão foi muito além do que previa a Constituição anterior, sendo enfatizada a atividade de correição.

Com a crescente onda de improbidades administrativas, corrupções e nepotismos, na década de 90, veio a necessidade de se cobrar responsabilidade administrativa e financeira deste órgão, inclusive introduzindo-se mecanismos de controle das atividades do Judiciário. Esta discussão, passou a ser tema de simpósios, encontros e seminários.

Estas discussões levantaram a importância dos administradores dos Tribunais de Justiça prestarem contas, bem como a necessidade de criação de um órgão com tais atribuições.

Então, a partir de 1992, tornou-se mais enfática a discussão de uma reforma no judiciário brasileiro e a criação de um órgão de controle externo do judiciário. Apontava-se como motivos para esta reforma: que o Judiciário brasileiro é formado por vários tribunais federais, estaduais e especializados, cada um com autonomia administrativa e financeira, mas com falta de padronização nacional no seu funcionamento. O outro motivo é a crítica ao corporativismo que os magistrados exercem, tendo em vista ser o único poder que não se submete à sufrágio.

Também no ano de 1995, foi criado o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), responsável pelo desenvolvimento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que tinha como proposta a criação de organizações sociais, entidades privadas com autonomia e flexibilidade de gestão e descentralização da prestação de serviços públicos. A partir desse ponto abriu-se espaço para a privatização de órgãos públicos e para a introdução de mudanças no modelo de administração pública (SAUERBRONN; LODI, 2012).

Dessa forma, iniciou-se um processo de reformas administrativas e judiciais no Estado brasileiro, focado na eficiência, qualidade de atendimento e serviços ao cidadão, e também enfatizando a transparência dos atos da gestão pública.

Sob este aspecto, no ano de 2003, o Ministério da Justiça criou então a Secretaria de Reforma do Judiciário e depois de uma década de discussão, no ano de 2004, a Emenda Constitucional nº 45, a Emenda da Reforma do Judiciário é aprovada, e com ela a criação do Conselho Nacional de Justiça.

A Emenda objetivou aumentar a capilaridade do sistema judicial brasileiro, tornando-o mais acessível e ágil e viabilizando a solução institucional de conflitos que, devido ao tempo excessivo e à distância da justiça, terminavam por serem resolvidos na arena privada (RIBEIRO, 2008).

Inicialmente, a razão maior para a criação desse Conselho residia na sua habilidade em racionalizar a administração da justiça e fixar a independência do Judiciário no Brasil, além do que um dos primeiros objetivos seria então aumentar a transparência e fortalecer a *accountability* no seu funcionamento interno (SANTISO, 2003).

Ressalta-se, também, que a Reforma do Poder Judiciário foi no sentido de tornar a justiça mais célere e efetiva, por isto a criação do Conselho Nacional de Justiça.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é “uma instituição pública que visa aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual.”<sup>3</sup>

De acordo com o disposto na página eletrônica do Conselho Nacional de Justiça, sua missão é contribuir para que a prestação jurisdicional seja realizada com moralidade, eficiência e efetividade em benefício da Sociedade, devendo ser um instrumento efetivo do Poder Judiciário.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 através do artigo 103-B, que foi introduzido no corpo constitucional pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004, determina como o Conselho Nacional de Justiça é composto: por quinze membros, entre eles oriundos do Poder Judiciário, Ministério Público e Advogados, todos com mais de trinta cinco anos e menos de sessenta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

O Conselho Nacional de Justiça também tem a função de expedir atos administrativos que compreendem os atos da Presidência, da Corregedoria, da Secretaria Geral e da Diretoria Geral. Os atos administrativos do Conselho Nacional de Justiça tem por objetivo ampliar ações e operacionalizar propostas que se mostrem integradoras e fortalecedoras da Justiça (CNJ, 2013), utilizando-se da *accountability* na sua aplicabilidade, assim como as atribuições específicas previstas no artigo 103-B, § 4º, e incisos da Constituição Federal.

### **3 A APLICABILIDADE DA ACCOUNTABILITY NOS ATOS E ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**

A *accountability*, como já demonstrado no decorrer do presente artigo, é um instrumento de controle e responsabilização dos atos dos governantes e demais agentes, quer do Executivo, Legislativo, Judiciário e até mesmo pode ser utilizada nas esferas privadas.

---

<sup>3</sup> <http://www.cnj.jus.br>

No entanto, o objeto deste trabalho é verificar a aplicabilidade da *accountability* nos atos e atribuições do Conselho Nacional de Justiça, demonstrando quais das modalidades de *accountability* realmente são aplicadas.

Primeiramente, se faz necessário listar quais são os Atos Administrativos da Presidência do Conselho Nacional de Justiça: Atas, Enunciados Administrativos, Instruções Normativas, Moções do Conselho, Notas Técnicas, Portarias, Portarias Conjuntas, Recomendações, Resoluções, Termos de Cooperação Técnica, Resoluções Conjuntas e Comunicados.

A Corregedoria também edita atos administrativos: Instruções Normativas, Ofício-Circular, Orientações, Portarias, Projeto de lei, Provimentos, Recomendações, Relatórios Anuais, Relatórios de Inspeção, Boletim de Serviços.

Os Atos administrativos da Secretaria Geral e da Diretoria Geral são as Portarias e Instruções Normativas.

As Atas da Presidência do Conselho Nacional de Justiça destinam-se a relatar o que aconteceu nas sessões de julgamento do Conselho Nacional de Justiça. Os Enunciados Administrativos destinam-se ao controle administrativo do Conselho Nacional de Justiça, como alguns requisitos que devem ser observados no momento da distribuição de ações, ou ainda em relação à realização de concurso público, quando há vacância de vagas, entre outros, estando presente aqui a *accountability* horizontal.

As Instruções Normativas regulamentam questões procedimentais referentes ao andamento do trabalho dentro do Conselho Nacional de Justiça, como a utilização de recursos de informática, designação de juízes cooperadores, entre outros. Também utilizando-se da *accountability* horizontal.

A moção pública é utilizada em casos de relevância estratégica, de grande valor para o Conselho Nacional de Justiça, como foi a única moção que o Conselho fez até então, no ano de 2006, pela modernização do Sistema Judiciário brasileiro, através do processo virtual, visando a melhor qualidade, celeridade, eficiência e transparência no acesso à Justiça, aparecendo aqui a *accountability* societal, em que envolveu toda sociedade em prol desta moção.

As Notas Técnicas são emitidas quando o Conselho Nacional de Justiça entender que um projeto de lei tem relevância para o poder judiciário, e este pode se manifestar em relação ao referido projeto de lei, também estando presente a *accountability* horizontal.

As Portarias são editadas pelo Presidente do Conselho Nacional de Justiça para designar servidores e juízes para compor grupos de trabalho e ou representar o Conselho Nacional de Justiça em determinadas circunstâncias, exercendo, assim, atos de *accountability* horizontal.

As Portarias conjuntas são editadas pelo Conselho Nacional de Justiça e outros órgãos, como TST, STJ e outros, com o fim de determinar a análise de determinadas matérias pelos vários órgãos, ou nomear juízes para determinadas circunstâncias, etc., utilizando-se da *accountability* horizontal.

As Recomendações destinam-se aos tribunais federais e ou estaduais a fazer determinados encaminhamentos ou procedimentos, como cursos de aperfeiçoamento de gestão, de implantação de varas especializadas em determinadas matérias, entre outros, também há a presença da *accountability* horizontal.

As Resoluções têm por objetivo aprimorar o andamento de processos e ou procedimentos administrativos, como por exemplo: a Resolução nº 175 de maio de 2013, quando foi reconhecido o casamento por pessoas do mesmo sexo, e o Presidente do Conselho Nacional de Justiça editou uma resolução (Resol. nº 175) em que os cartórios deveriam seguir para proceder a união destas pessoas. Neste tipo de ato aparecem dois tipos de *accountability* a horizontal e a societal.

Os Termos de Cooperação são destinados a nomear equipes de cooperação para instalação ou desenvolvimento de algum procedimento no Conselho Nacional de Justiça, ou em outro órgão, havendo assim a *accountability* horizontal.

As Resoluções conjuntas são emitidas pelo Conselho Nacional de Justiça e outro órgão com a mesma finalidade das resoluções, regulamentando algumas matérias como a interoperabilidade do Poder Judiciário e Ministério Público, o assento de nascimento de indígena nos cartórios de pessoas físicas, entre outros. Também aparecendo a *accountability* horizontal e a societal.

Os comunicados são observações que devem ser tomadas pelos tribunais estaduais e federais como no caso de suspensão dos prazos no período entre natal e ano novo ou em relação à inscrições em cursos oferecidos pelos tribunais ou pelo Conselho Nacional de Justiça, sendo caso de *accountability* horizontal.

As Instruções Normativas são atos administrativos da Corregedoria Geral emitidas pelo Corregedor Nacional de Justiça, que têm a competência para tais atos de acordo com o regulamento do Conselho Nacional de Justiça e se utiliza das instruções para determinar que

os Tribunais efetuem algumas medidas necessárias ao desenvolvimento do trabalho e às informações que o Conselho Nacional de Justiça deve receber, como movimentações financeiras do tribunal, quantidade de armas que estão sob a custódia do Poder Judiciário, entre outros. Também é o caso de *accountability* horizontal.

O Ofício Circular a Corregedoria emite em casos específicos para requerer alguma informação ou fazer comunicação de algum ato que acontecerá no Conselho Nacional de Justiça, ocorrendo a *accountability* horizontal.

As Orientações são destinadas as Corregedorias dos Tribunais de Justiça para orientar de como devem proceder os magistrados, de alguns impedimentos dos magistrados, bem como sobre a normatização e uso de recursos financeiros ou outros pelos tribunais, assim há a utilização da *accountability* horizontal.

As Portarias da Corregedoria são utilizadas para indicar um magistrado a assumir alguma função, determinar correição em determinadas varas, fazer cessar a indicação de alguma função de magistrado que foi indicado pela própria Corregedoria, tendo a presença da *accountability* horizontal.

A Corregedoria também pode encaminhar e ou analisar projetos de lei, utilizando do mecanismo da *accountability* horizontal, mas, na página eletrônica do CNJ, não está disponível nenhum projeto de lei da Corregedoria.

Os Provimentos da Corregedoria tem por base o controle administrativo da atuação do Poder Judiciário, fundamentado na Constituição Federal, artigo 103-B § 4º, já que o Poder Judiciário tem o poder de fiscalizar atividades administrativas como nos cartórios de registros, ou ainda o desenvolvimento de audiências nas Varas, enfatizando a *accountability* horizontal.

As Recomendações da Corregedoria Nacional de Justiça destinam-se a recomendar a forma pelo qual deve se desenvolver o controle de prazos pelo magistrado nas suas respectivas varas, sobre a declaração de bens e renda do magistrado, sobre a colocação de criança em família substituta entre outros. Também atos de *accountability* horizontal.

Os relatórios anuais são emitidos pela Corregedoria, relatando informações sobre o andamento do trabalho, orçamento, gastos relativos ao Poder Judiciário, através da *accountability* horizontal.

Os relatórios de inspeção são feitos por tribunais separadamente, expondo o que foi constatado em cada tribunal, e descreve a questão da gestão do tribunal, de cada gabinete de juiz, quantos processos em andamento, quantos processos julgados, quantos em grau de

recurso, e relata o trabalho das secretarias, bem como os problemas encontrados nos processos, fazendo parte da *accountability* horizontal.

E ainda, a Corregedoria emite os boletins de serviços, destinados a dar ordem para executar determinados serviços no Poder Judiciário, que também faz parte da *accountability* horizontal.

A Secretaria Geral do Conselho Nacional de Justiça tem como atos administrativos as Portarias e as Instruções Normativas. As Portarias são utilizadas para instituir alguma câmara sobre uma temática específica, para criar equipes de trabalho, para desenvolverem alguma ação em determinados tribunais, entre outros. As Instruções Normativas têm o mesmo intuito das demais instruções normativas expedidas pelos outros órgãos do Conselho Nacional de Justiça, ambas, instrumentos da *accountability* horizontal.

A Diretoria Geral também emite Portarias e Instruções Normativas. As Portarias publicam alterações em relação a resoluções, provimentos e manuais do Conselho Nacional de Justiça. Consideram quem são os dependentes dos servidores do Poder Judiciário, divulgam dados informativos sobre os bens que compõem o CNJ, como o número de veículos. As Instruções Normativas regulamentam questões administrativas como o sistema de guarda-chaves do CNJ, a participação dos servidores em sistema de educação, o uso da lapela do CNJ e demais assuntos pertinentes, utilizando-se da *accountability* horizontal.

O eixo diretivo das normas internas e a gestão do Conselho Nacional de Justiça têm como objetivo melhorar o processo de controle administrativo do próprio Conselho Nacional de Justiça e a prestação de serviços à cidadania, como receber reclamações, petições eletrônicas, sempre enfatizando a *accountability* horizontal e societal.

Assim sendo, a Constituição Federal de 1988, no artigo 103-B, §4º e incisos, elenca as atribuições constitucionais do Conselho Nacional de Justiça, onde o inciso I, trata da questão do Conselho Nacional de Justiça zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura. Neste caso ocorre a *accountability* horizontal, onde o Conselho Nacional de Justiça exerce tais funções sobre os magistrados e demais órgãos judiciais. O Conselho Nacional de Justiça está na mesma esfera que todo o Poder Judiciário, apenas exerce este poder.

O inciso II, do parágrafo 4º do artigo 103-B da Constituição, estabelece a competência de fiscalizar a legalidade, moralidade, publicidade e eficiência dos atos administrativos, também exercendo a *accountability* horizontal, pois o Conselho Nacional de Justiça é um órgão estatal que tem a competência para fiscalizar os atos da administração pública.

No entanto, quanto à publicidade dos atos pode ocorrer a *accountability* societal, devido à exposição pública dos atos administrativos em que pode ser fiscalizada por toda a sociedade, como na publicidade de gastos. Já os magistrados e demais servidores também podem sofrer este tipo de *accountability* societal, pois se um processo está há muito tempo sem movimentação por parte do cartório ou do Juiz, qualquer cidadão pode, através das ouvidorias, fazer a denúncia. Além do que os magistrados devem informar o número de processos sentenciados, com audiência designada, com homologação de acordos, a quantidade de processos que entraram em determinado mês na Vara da Família, por exemplo, entre outros.

Ainda quanto à publicidade, essas informações são obtidas pelo poder de *accountability* horizontal, que permite ao Conselho Nacional de Justiça exigir a apresentação desses dados. Por outro lado, a publicação dessas informações permite ao povo, mandante dos agentes estatais eleitos ou não eleitos, e a grupos da sociedade civil exercerem a *accountability* societal sobre o poder Judiciário. (TOMIO; ROBL FILHO, 2013).

Na atual conjuntura do Conselho Nacional de Justiça, há a possibilidade de ocorrer a *accountability* comportamental judicial, pois o inciso III, do parágrafo IV do art. 103-B da Constituição Federal, estabelece a competência do Conselho Nacional de Justiça para receber reclamações referentes aos magistrados e demais servidores, inclusive instalar processos administrativos, remoções, entre outros.

Assim, os cidadãos detêm a faculdade de denunciar os ilícitos praticados por magistrados e serviços judiciais auxiliares, um mecanismo de *accountability* vertical não eleitoral (societal), que permite a aplicação de sanção por órgão de *accountability* horizontal (CNJ) sobre agentes estatais não eleitos (magistrados, servidores auxiliares e pessoas que agem por delegação). (TOMIO; ROBL FILHO, 2013).

Ressalta-se que a fiscalização dos magistrados e demais servidores pode ocorrer no Conselho Nacional de Justiça e nos próprios tribunais através das correições, possibilitando a presença da *accountability* judicial comportamental, tanto por um órgão como pelo outro.

O Conselho Nacional de Justiça pode representar o Ministério Público, nos casos de ocorrência de crimes (art. 103-B, § 4º, IV CF/88). Quando tiver uma representação deste nível, há a *accountability* horizontal externa e não interna, pois o Ministério Público, embora também um agente estatal, não está dentro do Poder Judiciário, e sim uma instituição necessária ao exercício da Justiça (art. 127 da CF/88).



De acordo com o artigo 103-B, parágrafo IV, incisos VI e VII, o Conselho Nacional de Justiça deve elaborar relatórios semestrais sobre as estatísticas de processos sentenciados, que deram entrada, entre outros, bem como elaborar relatórios anuais sobre providências que entenderem necessárias ao desenvolvimento das atividades do Poder Judiciário. Esses relatórios devem ser encaminhados para o Presidente do Supremo Tribunal Superior e ao Congresso Nacional.

A apresentação destas informações à sociedade é muito importante, pois permite a *accountability* horizontal do Poder Judiciário pelos outros poderes e a *accountability* societal pela sociedade.

O artigo 103-B, § 7º da Constituição Federal determinou a criação de ouvidorias de justiça nos estados para o recebimento de denúncias contra magistrados e servidores auxiliares. A Resolução n. 103 de 2010 regulamenta esse dispositivo constitucional, disciplinando a ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça e a criação de ouvidorias nos tribunais. A ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça constitui-se em canal direto entre o cidadão e o CNJ, buscando que as informações trazidas pelos cidadãos orientem e aprimorem a atuação do conselho, de acordo com o art. 2º da Resolução, nº 103. Há nesse dispositivo a construção de um desenho institucional que permite aos jurisdicionados apresentarem informações e pleitos que melhoram a atuação do Conselho Nacional de Justiça. (TOMIO; ROBL FILHO, 2013).

Dessa forma, a sociedade pode acompanhar, fiscalizar e denunciar os atos dos magistrados e demais servidores, através da *accountability* societal. Essas informações significam que a sociedade utiliza-se da apresentação de demandas às ouvidorias (*accountability* vertical não eleitoral) para reivindicar um elemento da *accountability* judicial comportamental (eficiência). (TOMIO; ROBL FILHO, 2013).

Cita-se como exemplo destes atos da sociedade acompanhar e fiscalizar atos dos magistrados e demais servidores, uma pesquisa realizada em 2011 (FREIRE; BERNARDES; ROVER, 2011) em que a metade das reclamações feitas às ouvidorias é em relação aos magistrados e servidores, sendo que 50% referem-se à morosidade nos processos.

No aspecto Moralidade, tem a função de julgar processos disciplinares, assegurada ampla defesa, podendo determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, utilizando-se da *accountability* horizontal e da *accountability* judicial comportamental.

Ainda, o Conselho Nacional de Justiça está envolvido em vários programas e projetos em nível nacional, inclusive ligado ao Direito Ambiental, Direitos Humanos e também preocupado com a questão da gestão institucional, motivo pelo qual a presente pesquisa introduz a *accountability*, e verificou quais os tipos de *accountability* são mais aplicados nos atos e atribuições do Conselho Nacional de Justiça.

Nos atos administrativos, a *accountability* mais utilizada é a horizontal, pois esta desempenha a função dos agentes do mesmo órgão ou de outro órgão poder acompanhar e fiscalizar as determinações que são expedidas através dos atos administrativos, havendo alguns casos em que a *accountability* societal também é exercida, como no caso de algumas resoluções do Presidente do Conselho Nacional de Justiça que por força da influência da sociedade acaba determinando a forma de como deve ocorrer tais atos.

Quanto às atribuições do Conselho Nacional de Justiça, todos os tipos de *accountability* são exercidas, mas se destacam a horizontal e a societal, pelo fato de que na primeira há o controle e fiscalização pelo próprio Conselho Nacional de Justiça em relação aos seus funcionários e magistrados, e na segunda a sociedade consegue exercer o papel de denunciar, pedir esclarecimentos e acompanhar o trabalho dos tribunais.

Assim, a *accountability* é um instrumento de exercício da democracia para acompanhar atos dos governantes, bem como do Poder Judiciário. O Conselho Nacional de Justiça pode utilizar-se das várias formas de *accountability* para desenvolver um trabalho com efetividade, celeridade e transparência para com a sociedade.

#### **4 CONCLUSÃO**

A *accountability* é um termo de difícil conceituação, mas que ainda na época da construção do Estado de Direito já era utilizado pelos ingleses como uma forma de controlar os atos.

O desenvolvimento da *accountability* se deu de forma efetiva a partir das décadas de 80 e 90, sendo fruto da democracia contemporânea, já que só é possível exercer a *accountability* nas sociedades democráticas.

A aplicabilidade da *accountability* é uma maneira de exercer a democracia, bem como, é uma forma da sociedade civil controlar, monitorar as ações dos governantes e também as ações do Poder Judiciário, como visto neste trabalho. Os cidadãos passam a ter uma participação política ampliada, desempenhando um papel fundamental através de

reivindicações, no processo da tomada de decisões, acompanhamento e execução destas e exigindo responsabilização pela não realização das demandas, ou por atos praticados de forma equivocada.

Pode-se afirmar que o povo agindo de forma consciente, exigindo transparência e explicação nos atos públicos, fez com que acontecesse a Reforma do Poder Judiciário e também uma reforma administrativa no governo. Em razão desta Reforma foi criado o Conselho Nacional de Justiça, que deve zelar pelo controle, transparência e celeridade dos atos do Poder Judiciário, agindo com eficiência, efetividade e moralidade em benefício da sociedade. Para cumprir este papel, o Conselho Nacional de Justiça tem a competência para expedir atos e também possui atribuições de acordo com o artigo 103-B da Constituição Federal de 1988.

Através dos seus atos administrativos e de suas atribuições devidamente listadas na Constituição Federal, o Conselho Nacional de Justiça, é um órgão que consegue aplicar vários tipos de *accountability*, especificamente a *accountability* horizontal nos atos administrativos e a *accountability* horizontal e societal nas atribuições previstas na Constituição, fazendo com que se torne um órgão efetivo na prestação jurisdicional para a sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Luiz Fernando; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Org.). **Economia no setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p.75-102.

\_\_\_\_\_.; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. (Série Pesquisas n. 12).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_13.07.2010/CON1988.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/CON1988.pdf)>. Acesso em: 13 dez. 2013.

BRODY, David C. The Use of Judicial Performance Evaluation to Enhance Judicial Accountability, Judicial Independence and Public Trust. **Denver University Law Review**, v. 86, n. 1, p. 1-42, 2008.

BRUM, Argemiro Jacob. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 23.ed. Ijuí-RS: UNIJUÍ, 2003.

CAMPOS, Ana Maria. Accountability - Quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, fev/abr, p. 30-50, 1990.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda; BERNARDES, Marciele Berger; ROVER, Aires José. Políticas públicas responsivas do Conselho Nacional de Justiça: análise da ouvidoria. **Revista democracia digital e governo eletrônico**, n. 5, p. 84-99, 2011.

KOERNER, Andrei. **Judiciário e cidadania na constituição da república brasileira (1841-1920)**. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2010.

MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. **Democratic accountability in Latin America**. New York: Oxford University Press, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, Lua Nova, n. 44, p.27-54, 1998.

\_\_\_\_\_. Accountability Horizontal: La Institucionalización legal de La desconfianza política. **Revista de Reflexión Y Análisis políticos**, Buenos Aires, n. 7, p.11-34, 2001.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração pública: teoria e questões**. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração Pública Brasileira: entre o gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas-Debate**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar., 2005.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-68, nov./dez. 2009.

RIBEIRO, Ludmila. A emenda constitucional 45 e a questão do acesso à justiça. **Revista Direito Getúlio Vargas**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 465-92, 2008.

ROBL, Ilton Norberto Filho. **Accountability e independência judiciais: O Desenho Institucional do Judiciário e do Conselho Nacional de Justiça no Estado Democrático de Direito Brasileiro**. Curitiba, 2012. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/27043/Ilton%20-%20Tese.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 11 jan. 2014.

SANTISO, Carlos. **Economic reform and judicial governance in Brazil: balancing independence with accountability**. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047908.pdf>>. Acesso em: 6 fev. 2014.

SANTOS, Paloma Maria; BERGER, Marciele, MEZZARROBA, Orides. E-democracia: possibilidades e a experiência frente aos novos sistemas. In: MEZZARROBA, Orides; GALINDO, Fernando (Org.). **Democracia eletrônica**. Saragoza: Prensas Universitárias de Saragoza, 2010.

SAUERBRONN, João Felipe Rammelt; LODI, Marluce Dantas de Freitas. Construção da imagem institucional do Poder Judiciário – uma análise baseada nas campanhas publicitárias do Conselho Nacional de Justiça. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, artigo 9, dez. p. 925-945, 2012.

SCHOMMER, Paula Chies; MORAES, Rubens Lima. Observatórios sociais como promotores de controle social e *accountability*: reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí. **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, Recife, v. 8, n. 3, p. 298-326, set./dez. 2010.

SOCIALIRIS. Fórum Nacional de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 2012. Disponível em: <[www.socialiris.org/fncasp/digital/index.php?option=com\\_kunena&func=view&catid=23&id=26&Itemid=146](http://www.socialiris.org/fncasp/digital/index.php?option=com_kunena&func=view&catid=23&id=26&Itemid=146)>. Acesso em: 10 abr. 2013.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL, Ilton Norberto Filho. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 45, p. 13-27, Curitiba, março, 2013.