

O Conselho Nacional de Justiça brasileiro como agência de accountability horizontal.

Rodrigues Leandro do Nascimento y
Nascimento Paulo César.

Cita:

Rodrigues Leandro do Nascimento y Nascimento Paulo César (2010). *O Conselho Nacional de Justiça brasileiro como agência de accountability horizontal. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/780>

Título de la Ponencia: **O Conselho Nacional de Justiça brasileiro como agência de accountability horizontal**

Autor:

Nombre: **Leandro do Nascimento**

Apellido: **Rodrigues**

leandroгна@gmail.com

Universidade de Brasília - UnB

CoAutor:

Nombre: **Paulo César**

Apellido: **Nascimento**

paulonascimento53@gmail.com

Universidade de Brasília - UnB

Área Temática: **Instituciones y procesos políticos**

Subárea Temática: **Poder judicial**

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

**LEANDRO DO NASCIMENTO RODRIGUES
PAULO CÉSAR NASCIMENTO**

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB

**O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA BRASILEIRO COMO AGÊNCIA DE
ACCOUNTABILITY HORIZONTAL**

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo identificar se o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) pode ser considerado instrumento de accountability horizontal. O resultado da pesquisa denota que o CNJ é agência de accountability horizontal. Três requisitos foram considerados: supervisão, poder de investigação e poder de sanção. Quanto à supervisão o CNJ possui tal componente nos conselhos internos existentes e seus atos normativos. O segundo elemento, poder de investigação, está presente nas ações próprias de investigação do Judiciário. O terceiro elemento, poder de sanção também está presente, de forma direta, impor sanções, ou indireta, pode encaminhar recomendação de aplicabilidade de sanção.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	2
2. JUDICIÁRIO.....	3
3. ACCOUNTABILITY	6
4. ACCOUNTABILITY HORIZONTAL	7
5. O JUDICIÁRIO BRASILEIRO	10
6. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.....	13
7. METODOLOGIA DA PESQUISA.....	15
8. DADOS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, BIÊNIO 2005-2007	16
9. A CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA.....	18
10. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E ACCOUNTABILITY HORIZONTAL	20
10.1 Supervisão.....	21
10.2 Investigação	22
10.3 Poder de Sanção	23
11. CONCLUSÕES	23
12. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	25

1. INTRODUÇÃO

Um dos principais objetos da ciência política é o poder. Mas ao se permitir que alguém ou alguma instituição detenha o poder ou o acesso a ele sob sua custódia, se faz necessário que exista também o controle do mesmo. Conforme é disposto pelos Federalistas N. 51,

se os homens fossem anjos, não haveria necessidade de governo; e se anjos governassem os homens, não haveria necessidade de meio algum externo ou interno para regular a marcha do governo: mas, quando o governo é feito por homens e administrado por homens, o primeiro problema é pôr o governo em estado de poder dirigir o procedimento dos governados e o segundo obrigá-lo a cumprir as suas obrigações. A dependência no povo é, sem dúvida, o primeiro controle do governo; mas a experiência ensinou a humanidade acerca da necessidade de precauções auxiliares (FEDERALISTAS, n 51, 1979, p. 131).

Manter o poder sob controle é uma preocupação constante, bem como evitar abusos por parte dos que o detêm e sujeitar tais indivíduos a procedimentos e regras de conduta. Hoje em dia o termo utilizado na ciência política para designar a fiscalização, o controle dos detentores do poder é *accountability*. Este é um ponto que se tornou importante no debate sobre Democracia na América Latina no período pós transição democrática na década de 1980. Basicamente o debate se atém às formas de sustentação e consolidação da democracia neste período e as formas de se criar mecanismos mais efetivos de *accountability* para a consolidação democrática.

Conforme dispõe Groth (2003, p. 1, tradução nossa)

durante os últimos 20 anos, o estudo da política da América Latina esteve centrada na questão da democracia. Numa fase inicial a atenção esteve focada na dinâmica da transição dos regimes autoritários para a política democrática. Numa fase subsequente, as transições foram presumidas como completas e a preocupação se direcionou para meios e formas de se consolidar os regimes democráticos.

A realidade brasileira não foi diferente, após a transição democrática ocorrida na década de 1980, novos desafios surgiram. O regime democrático brasileiro precisava ser consolidado. À luz desses debates, um tema sempre foi considerado, o Judiciário e sua autonomia, assim como a necessidade de se criar condições para se governar, mas ao mesmo tempo, fiscalizar os que estivessem ocupando cargos públicos.

Os primeiros debates acerca da reforma do Judiciário surgem ainda na década de 1990. Um dos frutos dessa discussão foi a Criação de um Conselho que tivesse como papel fiscalizar o Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Assim, a presente pesquisa tem como finalidade estudar o Conselho Nacional de Justiça no Brasil e sua atuação enquanto uma agência de *Accountability* Horizontal. Criado em 2004 e com vigência a partir de junho de 2005, sua criação teve como objetivo o controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. Dentro deste contexto, em que o Judiciário brasileiro possui um alto grau de independência, sendo inclusive tal independência prevista na Constituição, faz necessário que existam mecanismos de fiscalização e em contrapartida de *accountability*.

A legislação pertinente outorga ao Conselho Nacional de Justiça alguns elementos de *accountability*. Entretanto, é preciso saber se na prática o Conselho Nacional de Justiça atua enquanto uma agência de *accountability* ou se apenas trata-se de um instrumento do judiciário de controle interno.

Assim, iremos analisar a atuação do Conselho Nacional de Justiça no primeiro biênio de sua existência e definir se os elementos básicos para que possa ser considerado uma agência de

accountability horizontal – função de supervisão, poder de investigação e poder de sanção – se aplicam à realidade de sua atuação. A Partir dos estudos de O'Donnell (1998, 1999, 2003) e de Taylor e Buranelli (2007), pretende-se identificar se o CNJ cumpre o papel de instrumento de *accountability* horizontal.

2. JUDICIÁRIO

O poder Judiciário, como órgão de um Estado democrático está estruturado em função da soberania popular e tem objetivo último o respeito integral dos direitos fundamentais da pessoa humana. Vale ressaltar que

diferentemente dos demais poderes públicos, o Judiciário apresenta uma notável particularidade. Embora seja ele, por definição, a principal garantia do respeito integral aos direitos humanos, na generalidade dos países os magistrados, salvo raras exceções, não são escolhidos pelo voto popular (COMPARATO, 2004, p. 151).

O que compatibiliza o Poder Judiciário com a idéia democrática (sob a ótica de Montesquieu) é o prestígio público, fundado no amplo respeito moral, é a legitimidade pela confiança e respeito que os juízes inspiram no povo. Isso é capaz de suprir a ausência do sufrágio eleitoral.

Comparato (2004, p. 151-152) coloca, ao analisar a independência do judiciário, que

o Poder Judiciário em seu conjunto é independente quando não está submetido aos demais poderes do Estado. [...] Ao contrário da forma como é estruturada a administração pública, os magistrados não dão nem recebem ordens, uns dos outros. A Independência funcional da magistratura, assim entendida, é uma garantia institucional do regime democrático.

A Independência do Judiciário é, por conseguinte, um conceito que envolve vínculos, ou a ausência destes, entre o Judiciário e outros componentes do sistema político.

A Independência do Judiciário também pode ser vista como uma característica fundamental da democracia liberal. Para os países que estão em transição do autoritarismo ou outros modelos democráticos menos avançados para a democracia liberal, um dos pontos mais importantes acerca da independência judicial é como manter e resguardar seus requisitos mínimos.

Assim,

se a transformação de regimes autoritários em direção à democracia liberal levanta a questão das condições mínimas de independência do Judiciário necessárias para que um regime seja considerado verdadeiramente liberal, o crescimento do poder judicial em democracias liberais consolidadas e com muito tempo de existência, bem como a designação das principais responsabilidades do Judiciário em democracias liberais emergentes ou novas, levanta uma questão oposta de quão independente um Judiciário forte pode ser independente sem debilitar a democracia. Aqui, o princípio liberal da independência do Judiciário vai de encontro ao princípio democrático de Accountability (RUSSELL, 2001, p. 2, tradução nossa).

Russell (2001) propõe uma teoria geral da independência do Judiciário. O primeiro requisito para tanto é ter clareza analítica e conceitual sobre o fenômeno que está sendo denominado independência do Judiciário. Desta forma, é preciso indagar se a independência do

judiciário refere-se apenas às relações entre instituições judiciais e juízes individuais, ou não se deve ter nenhum tipo de relação com outras instituições, grupos ou indivíduos.

Um segundo requisito é se buscar idéias coerentes do propósito ou base lógica na Independência do Judiciário. Importante frisar que esta não é um fim em si mesma. Independência do Judiciário existe para cumprir um importante papel, contribuir para se alcançar relações estatais mais desejáveis. Outro requisito importante para se alcançar uma teoria geral da Independência do Judiciário é identificar os principais componentes e elementos desta.

A Independência do Judiciário apresenta alguns significados. Tal expressão tem sido usada na literatura da ciência política para se referir a dois conceitos. Um destes é a autonomia dos juízes, tanto coletivamente quanto individualmente em relação a outras instituições e indivíduos. “Usado neste sentido, é um termo relacional que se refere a características cruciais da relação que os membros do Judiciário devem ter um com o outro e que o Judiciário como um todo deveria ter com outras partes do sistema político” (RUSSELL, 2001, p. 6, tradução nossa).

A Independência do Judiciário também é utilizada para se referir ao comportamento judicial considerado indicativo dos juízes usufruírem de um alto grau de autonomia.

Essas duas interpretações da Independência do Judiciário são bem próximas. Uma serve como base para a outra.

Buscamos juízes que usufruam de um alto grau de autonomia para que possamos pensar e agir de forma independente ao invés de ser controlado por outros em seu processo de tomada de decisão. [...] A capacidade de um juiz de ter discernimento e capacidade de julgar próprios, a segunda interpretação, não gera resultados automáticos por usufruir de um alto grau de autonomia, a primeira interpretação (RUSSELL, 2001, p. 6, tradução nossa).

Existem vários pontos críticos na Independência do Judiciário. Talvez o mais relevante para a proposta deste estudo seja o que diz respeito à administração dos tribunais. Esta é claramente uma área em que os princípios de *accountability* democrática e independência do Judiciário devem ser cuidadosamente balanceados.

Juízes e tribunais fornecem um serviço público. Numa democracia, deve existir *accountability* na forma e eficiência como esse serviço é fornecido e como os fundos públicos investidos nele são gastos. Legisladores e membros do executivo, liderados por políticos eleitos, devem assumir alguma responsabilidade pela administração dos tribunais. Inversamente, se tal responsabilidade é levada a um ponto em que autoridades políticas também controlam aspectos vitais da adjudicação, a Independência do Judiciário pode ser duramente enfraquecida (RUSSELL, 2001, p. 19-20, tradução nossa).

A Independência do judiciário é algo fundamental para que os tribunais possam cumprir sua função de controle constitucional, *accountability* legal e administração da justiça. Autonomia dos tribunais e Independência do Judiciário são necessários pra se alcançar a imparcialidade nos julgamentos e para garantir o avanço do Estado de Direito e de *accountability* legal mais efetiva. Autonomia política em relação a outros poderes é essencial, principalmente na questão de *accountability* horizontal.

Entretanto,

da mesma forma que o Judiciário de maneira ideal como fiscal dos outros poderes do Governo, é desejável também que os juízes sejam sujeitados a algum grau de controle político para garantir um nível de *accountability* democrática dentro do Poder Judiciário. Isso é ainda mais importante quando as decisões judiciais têm um impacto político, uma vez que através de suas decisões os juízes também participam do processo de criação das leis e função social de controle do Estado. Desse modo, o objetivo do princípio da separação dos poderes é alcançar um grau ideal, e não máximo, de independência institucional (DOMINGO, 1999, p. 154, tradução nossa).

O Estado de Direito¹ é outro tema central no debate acerca do judiciário. As principais questões relevantes para o Estado de Direito estão na preocupação com os mecanismos de *accountability*, limite efetivo para o Governo e proteção dos direitos. Em termos sociais, o Estado de Direito traz à tona a necessidade de penetração social e fixação dos direitos e obrigações dos cidadãos que saíram de um regime autoritário e agora vivem sob a égide de um regime democrático.

Accountability é um dos aspectos do Estado de Direito em que agentes públicos prestam contas por seus atos dentro de um modelo legal e constitucional pré estabelecido que delimita poderes e limites de agentes estatais e órgãos do Governo. É neste contexto que o papel do judiciário ganha relevância nos empreendimentos contemporâneos para se alcançar legitimidade do regime e formas significativas de práticas democráticas.

O Judiciário é a instituição chave nas incumbências de *accountability* legal e controle constitucional. A questão de *accountability* legal deveria ser dirigida não apenas em termos de quão efetivamente o judiciário cumpre suas funções de manter agentes públicos sob prestação de contas; devemos também direcionar *accountability* interna para os tribunais. Como estes deverão ser monitorados e controlados? (DOMINGO, 1999, p. 151-152, tradução nossa).

A tradição democrática liberal requer o vínculo entre Estado de Direito e política democrática. Para tanto, discutiremos a seguir um pouco mais sobre o Estado de Direito e Independência do Judiciário, bem como o papel do Judiciário na democracia.

O Estado de Direito refere-se

às regras estabelecidas de uma natureza impessoal e geral que ordena a relação entre Estado e sociedade, entre indivíduos na sociedade e no interior do próprio Estado. Claramente, O Estado de Direito é um termo contestado e que desafia uma definição precisa. Para nossos objetivos, Estado de Direito é tomado como o governo pela lei, com a lealdade a uma ordem legal previsível e que funcione. O Estado de Direito fica latente quando o Governo é refreado ou reprimido pela lei, através de limites efetivos da prestação de contas do poder político e agentes públicos, ordenado num formato constitucional (DOMINGO, 1999, p. 152, tradução nossa).

Podemos dizer ainda que o Estado de Direito refere-se aos mecanismos de controle nos quais o Estado e os detentores do poder sofrem limitações e podem ter que prestar contas de acordo com critérios normativos estabelecidos (geralmente corporificado numa Constituição escrita) com o objetivo de consolidar um Governo limitado e responsivo. Existe ainda um outro significado para o Estado de Direito: também se refere a uma proteção significativa a certos direitos.

O judiciário cumpre duas funções em qualquer democracia: uma função política, relacionada ao sistema republicano de freios e contrapesos², e uma função legal, baseada em se aplicar a lei e dissolver conflitos. A efetividade do Estado de Direito baseia-se na existência de um judiciário tratando a lei de forma consistente e imparcial.

Consequentemente, a credibilidade do judiciário e a confiabilidade de suas decisões derivam de sua independência do poder político e particularmente do executivo. Além disso, um judiciário imparcial, atuando como um agente de limitação das autoridades políticas garante a separação e balanço dos poderes. Dessa forma, trata-se de uma instituição central de *accountability* horizontal³, complementando os mecanismos de *accountability* vertical, garantidos por eleições regulares, justas e livres.

Deste modo,

¹ No Original Rule of Law

² Checks and ballances no original

³ A respeito de Accountability Horizontal, será definido e explanado no capítulo seguinte.

o papel dos tribunais é central para a consolidação democrática, uma vez que é o Judiciário que escora o estabelecimento do Estado de Direito e a *accountability* legal para normas constitucionais. O Judiciário que realiza as seguintes funções: resguarda a lei e os princípios constitucionais; provém o espaço para a resolução de disputas entre indivíduos na sociedade e entre indivíduos e a sociedade, e finalmente, é parte do sistema para administrar a justiça penal (DOMINGO, 1999, p. 153, tradução nossa).

A participação do Judiciário na política demonstra-se relevante para a questão de legitimação e consolidação. Sem mecanismos minimamente efetivos do estado de Direito, duas questões importantes do governo constitucional não estarão completas: primeiro, controlar o Estado contra o abuso de poder e submeter o Governo aos controles de transparência, *accountability* e constitucionalidade; e segundo, prover as condições necessárias para a mínima proteção dos direitos através de mecanismos judiciais imparciais, previsíveis e acessíveis.

3. ACCOUNTABILITY

Um dos pontos mais importantes da Ciência Política é o poder. Uma das premissas básicas de um governo é fazer com que este realmente consiga controlar os governados, advindo daí outro passo, que é criar controle sobre o governo. A necessidade de fazer com que o poder estivesse sob controle, evitando abusos, foi a base para o surgimento do termo *accountability*.

A noção política de *accountability* carrega em si duas conotações básicas: dar explicações⁴, que é a obrigação, por parte de eleitos, representantes, membros de alto escalão, dentre outros, a informar e explicar o que eles fazem, e coação legal⁵, a capacidade de agências com poder de *accountability* de impor sanções aos detentores do poder que violarem suas obrigações públicas. A noção de coação legal implica sujeitar o poder a sanções, enquanto que a noção de dar explicações implica que o poder seja exercido de forma transparente e que seus atos sejam justificados.

A noção de dar explicações demonstra que os ocupantes de cargos públicos devem responder por suas ações. Envolve, pois, o direito dos cidadãos e eleitores de receber informações e a obrigação correspondente dos ocupantes de cargos públicos de fornecer explicação que justifique a sua conduta.

Sob a ótica de dar explicações, *accountability* envolve elementos de monitoração. O objetivo maior não é apenas levar ações dos agentes públicos apenas aos olhos da lei, mas também levar ao conhecimento público. Dessa forma, é uma relação constante entre quem está sujeito a ser detentor de usar a *accountability*, assim como àqueles que estão submetidos à mesma.

Mainwaring (2003) considera *accountability* o direito de um ator de demandar respostas (dar explicações) de agentes públicos ou burocracias.

Quanto à noção de coação legal, a *accountability* cabe também o poder de impor sanções por uma eventual má conduta do agente público.

Podemos resumir a idéia de *accountability* a partir do enunciado a seguir: “A deve prestar contas a B quando A é obrigado a informar B a respeito das ações e decisões de A (passadas e futuras), para justificá-las e sofrer a punição devida no caso de má conduta” (SCHEDLER, 1999, p.17, tradução nossa).

Em *accountability* política geralmente a informação, justificação e punição estão presentes. Entretanto, é possível que existam situações em que a idéia de *accountability* não englobe esses três elementos, ou seja, pode estar dissociada de algum de seus elementos nucleares,

⁴ Answerability no original

⁵ Enforcement no original

answerability ou *enforcement*, sem que isso não esteja caracterizada a existência de *accountability*, ou ainda, que surja um subtipo menor de *accountability*.

Outro ponto importante a respeito de *accountability* é responsabilidade. Todo agente sujeito à aplicação de *accountability* deve ter alguma capacidade de tomar decisões sem que estas sejam ordens, ou seja, deve ser detentor de algum tipo de poder, ainda que pequeno. Sem a existência da capacidade de se tomar decisões, perde-se a razão da existência de *accountability*. Sob a ótica da responsabilidade,

enquanto *accountability* é construída na moderna idéia que poder e conhecimento são objetos distintos, a noção de responsabilidade permite que atores dotados de poder mantenham a ilusão que eles sabem o que estão fazendo e com isso descartam questões irritantes que não acrescentam nada a não ser perturbar o solene e respeitável exercício do poder (SCHEDLER, 1999, p.19, tradução nossa).

Quanto à discussão sobre a quem prestar *accountability*, entramos no mérito da divisão entre *accountability* vertical e horizontal. Essa distinção surgiu a partir da idéia piramidal de hierarquias, onde quanto mais alto representa mais poder, e vice versa. Dessa forma, uma relação vertical pressupõe uma relação entre desiguais. Essa desigualdade pode desestabilizar a estrutura da *accountability*. Nas democracias representativas o ponto crucial de *accountability* vertical são as eleições, momento em que os cidadãos avaliam os representantes. Findado esse momento, o eleitor não dispõe de ferramentas para efetivamente realizar a *accountability*. Nas palavras de Guillermo O'Donnell (1999, P. 30, tradução nossa) “eleições, sociais demandas que usualmente podem ser articuladas sem sofrer coerção estatal, e cobertura regular da mídia de pelo menos as mais visíveis dessas demandas e de atos ilegais de autoridades públicas são dimensões do que eu chamo *accountability* vertical”.

Por outro lado, *accountability* horizontal descreve uma relação entre iguais. Na teoria democrática, a divisão de poderes, com executivo, legislativo e judiciário, atuando entre si, na forma de freios e contrapesos, representa sua expressão típica, conforme dispõe Schedler, (1999).

Existe um debate acerca dos agentes de *accountability* horizontal, se esta deve ser somente entre relações de agentes estatais ou se pode estender-se a atores da sociedade civil. Sobre *accountability* horizontal e esse debate discorreremos na próxima seção.

4. ACCOUNTABILITY HORIZONTAL

Guillermo O'Donnell (1999, p. 38, tradução nossa), ao falar sobre *accountability* horizontal, dispõe que:

é a existência de agências estatais que são legalmente habilitadas e com poderes para tal, e realmente propenso e capaz, de tomar ações que vão desde a supervisão rotineira a sanções criminais ou impeachment em relação a ações ou omissões de outros agentes estatais que possam ser qualificados como ilegais.

De acordo com Marc Plattner (1999), numa sociedade as pessoas estão preocupadas primeiramente com seus assuntos pessoais e com a necessidade de evitar que o governo interfira nos seus direitos e liberdades individuais, limitar o alcance do governo torna-se essencial.

Um ponto importante a respeito de *accountability* diz respeito aos limites de atuação dos agentes envolvidos. Para que funcione realmente, é necessário que existam agentes estatais dotados de controle ou de sancionar as ações de outros agentes estatais. Para que tais agentes sejam realmente efetivos, é de grande importância que haja a participação de cortes e tribunais. A produção efetiva de *accountability* horizontal pressupõe que os agentes envolvidos não atuem de

forma isolada. Para que seja realmente efetiva é necessário que se forme uma rede de agências estatais comprometidas com *accountability* horizontal, envolvendo até mesmo cortes e tribunais comprometidos a prestar apoio a este tipo de *accountability*.

Phillippe Schimtter(1999) defende que *accountability* horizontal pode também ser por atores não estatais, como organizações de mídia, secretariados de partidos, câmaras de comércio, associações de negócios, ordem e associação de advogados, movimentos sociais de massa, e mesmo grandes empresas capitalistas. A estes atores não estatais é possível fazer denúncias de infração ou mesmo ou mesmo contribuir para que sanções sejam aplicadas. O'Donnell (1999) enquadra estes atores não estatais como vários agentes sociais e que na realidade exercem *accountability* vertical, conjuntamente com as eleições. Ainda segundo O'Donnell, quando *accountability* horizontal é efetiva, ainda que de forma razoável, os respectivos atores são indivíduos e instituições que ocupam posições no regime e no Estado, e estas posições são legalmente definidas e reguladas. Dessa forma, o ponto de partida para que exista *accountability* horizontal é a presunção de uma ação ilícita por parte de algum agente estatal.

Richard Sklar (1999), por sua vez, entende que a idéia de O'Donnell (1999) pode ser expandida para englobar não só agentes estatais, mas também agentes não estatais como organizações de saúde e universidades.

Existem duas formas pelas quais *accountability* horizontal pode ser violada. Uma delas consiste pela interferência feita por uma agência estatal de forma ilegal ou ilícita na autoridade originária de outra agência estatal. A segunda forma consiste na obtenção de vantagens ilícitas ou ilegais por parte de agentes públicos para si próprios ou para pessoas ou grupos ligados a eles. A importância da transparência na política e nos seus atos assume então um papel de inibidor de ações corruptas.

O'Donnell(1999) entende que a interferência é mais prejudicial que a corrupção para a sobrevivência de uma democracia. Ele argumenta que a interferência gera obstáculos mais fortes que a corrupção para a emergência de agências estatais autônomas que atuem de acordo com suas atribuições dentro de uma democracia. A corrupção, por sua vez, apesar de ser mais comum, é menos ameaçadora para a estrutura democrática, pois pode até deteriorar a estrutura de *accountability*, mas dificilmente irá eliminá-la. A interferência de um agente estatal sobre outro pode simplesmente afetar toda a estrutura de *accountability* existente.

Entretanto, para que exista *accountability* horizontal, é necessário que os agentes fiscalizadores também sejam fiscalizados. Uma possibilidade é através de *accountability* recíproca, em que dois agentes, A e B fiscalizam um ao outro. Uma outra possibilidade é uma *accountability* recursiva, em que a fiscaliza B, que fiscaliza C, que fiscaliza A. é difícil imaginar tal situação na prática, mas para se alcançar um grau elevado de *accountability* é necessário a existência de várias agências estatais ligadas entre si.

O'Donnell (1999) sugere uma série de medidas para aumentar o alcance de *accountability* horizontal. Algumas medidas são de difícil aplicação prática.

1. Dar aos partidos da oposição que alcancem uma representação eleitoral mínima o papel de controlador das agências fiscalizadoras;
2. Agências que realizem trabalhos de cunho preventivo sejam altamente profissionalizados, dotados de recursos que seja suficientes e independentes do executivo;
3. Ter um judiciário altamente profissionalizado, com um bom orçamento e que seja independente tanto do executivo quanto do legislativo;
4. Agências estatais colaborando entre si têm suas inconvenientes, mas a aplicação desses aparatos é preferível a sua não existência;
5. Em sociedades marcadas pela pobreza torna-se extremamente difícil a existência de mecanismos de *accountability*, como garantir aos pobres que pelo menos sejam tratados de forma digna pelos agentes estatais? O'Donnell sugere um estudo específico para o caso;
6. A presença de mídia independente e vários institutos de pesquisa desempenha um papel importante, mas não substitui os agentes estatais;

7. Dentro do cenário da *accountability* horizontal, pouco pode ser feito sem a presença de atores domésticos, como a mídia e várias organizações de *accountability* vertical;

8. Indivíduos, especialmente líderes políticos e líderes de instituições são capazes de fazer diferença. A diferença que um líder é capaz de contribuir muito para a opinião pública.

Cada um dos temas e sugestões de O'Donnell (1998) tem sua importância. Iremos nos ater aqui ao terceiro item por se aproximar mais do escopo do presente estudo.

Para ser um elemento importante para a *accountability* horizontal o judiciário precisa ser altamente autônomo em relação ao executivo e o legislativo, notadamente ao que concerne suas decisões em relação a estes. Esta autonomia, entretanto, pode ser complicada, pois pode facilitar o controle do judiciário por um partido político ou por facções que possam induzir suas decisões, ou pode ainda promover privilégios e definições dúbias a respeito do judiciário e sua missão, sem que nenhum outro poder, agente público ou da sociedade civil possam fiscaliza-lo dentro dos moldes de *accountability* horizontal. Este é o caso brasileiro, onde o judiciário obteve um elevado grau de autonomia em relação ao executivo e ao legislativo. Isto trouxe pouca ou nenhuma melhora visível no desempenho do judiciário brasileiro. Ao invés disso, esse elevado grau de autonomia tem garantido ao judiciário altos salários e vários privilégios, principalmente nos tribunais superiores.

Existem ainda áreas conceituais em que existe debate acerca de *accountability*. Todas estas envolvem as fronteiras do conceito, a amplitude que se deve tomar, conforme coloca Mainwaring, (2003) Apresentaremos a seguir as mais importantes para o escopo deste trabalho.

A primeira questão, e a mais importante, diz respeito à questão: se todas as atividades que envolvem manter a responsividade dos agentes públicos por seus desvios de conduta devem ser incluídos como *accountability*. O'Donnell (2003) e Kenney (2003) colocam que o conceito de *Accountability* é mais restrito, assim como Mainwaring (2003), que considera que o conceito de *Accountability* deva ser mais limitado e é importante especificar quais formas de *answerability* constituem *Accountability*.

Um conceito amplo de *Accountability*, como *answerability* e responsividade, torna difícil entender onde estão as fronteiras e limites de *Accountability*. (...) É difícil impor barreiras ao conceito se cada ação pela qual um ator envolvido requerer ou demandar *answerability* de um agente público seja considerado *Accountability* (MAINWARING, 2003, p. 22, tradução nossa).

Um segundo ponto debatido é a se *accountability* deve ser restringida apenas a casos de transgressão legal pelos agentes estatais. O'Donnell (2003), Kenney (2003) argumentam que tal restrição deve existir em casos de *accountability* horizontal. O'Donnell coloca que *accountability* horizontal lida

exclusivamente com aquelas (interações intraestatais) que são tomadas com o objetivo explícito de prevenir, cancelar, redirecionar e/ou punir ações (ou eventualmente omissões) de outras agências estatais que são consideradas ilegais, seja em casos de intromissão, ou em casos de corrupção (O'DONNELL, 2003, p. 57, tradução nossa).

Por outro lado, sobre o mesmo assunto, Mainwaring (2003, p. 23, tradução nossa) coloca que

em meu ponto de vista, a noção de *accountability*, o que O'Donnell chama horizontal *accountability* e eu denomino *accountability* intraestatal, deve ir além de questões onde a legalidade do comportamento de agentes estatais este em questão. *Answerability* intraestatal e poder de sanção não são percepções limitadas acerca da legalidade de agentes públicos.

Um terceiro aspecto que gera debates sobre *accountability* diz respeito se o poder de sanção é algo que deve ser realizado pela própria agência de *accountability*. Kenney (2003) e Moreno (2003) argumentam que a relação de *accountability* existe somente se o próprio agente de

accountability é capaz de impor sanções ao transgressor. Schedler (1999) e O'Donnell (2003) (este implicitamente), colocam que alguns mecanismos de *accountability* se baseiam especificamente em dar explicações sem necessariamente ter a capacidade de impor sanções. Assim, podemos concluir que *accountability* não pode existir sem poder de sanção. Entretanto, há de se fazer uma distinção entre ser o agente próprio o responsável pelo poder de sanção ou se existe a possibilidade de se encaminhar para o agente público específico para que se haja a sanção (em boa parte dos casos o sistema judiciário).

Um outro ponto importante a ser discutido diz respeito à relação entre *accountability* horizontal e o sistema de pesos e contrapesos. Tais conceitos não devem ser confundidos, pois existem diferenças conceituais entre ambos. Kenney (2003) coloca que nem todos os sistemas de pesos e contrapesos são um subconjunto de *accountability*. Os desacordos políticos em si entre o Legislativo e o Executivo não necessariamente constituem uma relação de *accountability*. Por exemplo, se o Legislativo se recusar a aprovar alguma medida do Executivo não se tratará de uma relação de *accountability*, uma vez que não estão envolvidos os elementos de *answerability* ou poder de sanção.

Por outro lado, o sistema de pesos e contrapesos pode constituir uma relação de *accountability*. A questão central é se o ator tem a capacidade legal ou constitucional de requerer a prestação de contas de um agente público ou agência pública e remoção de suas atividades estatais ou mesmo impor sanções àquele agente estatal. Se isso for possível, será uma relação de *accountability*.

Para proceder a estudos de *accountability* Horizontal Taylor e Buranelli (2007) sugerem que o processo de *accountability* deve ser dividido em seus três estágios de composição: supervisão, investigação e poder de sanção, e a partir disso traçar as responsabilidades nucleares de cada estágio que estão ligadas a atores institucionais em questão. Os autores consideram que *accountability* deve ser considerada um processo dinâmico e não um estado estático onde os atores podem passíveis de *accountability* ou não. Por ser um processo, é possível que *accountability* seja dividida em vários estágios. Taylor e Buranelli(2007) apresentam os estágios que melhor se aplicam a *accountability*:

1. Supervisão⁶ dos agentes públicos, com uma ênfase *ex ante*, ou seja, que a supervisão seja constante e ocorra anteriormente ao acontecimento das ações e omissões. Assim, é possível detectar desempenhos ruins e atos ilícitos antes que ocorram.

2. Investigação das alegações de conduta ilegal realizadas pelos agentes públicos, o que constitui numa ação *ex post*, com foco em descobrir a profundidade e extensão das condutas ilegais ocorridas;

3. Poder de sanção.

Cada um desses estágios de *accountability* envolve diferentes dimensões de *accountability*, e como resultado, cada estágio pode levar a diferentes padrões de interação.

5. O JUDICIÁRIO BRASILEIRO

As mudanças econômicas e políticas pelas quais o Brasil passou no processo de transição autoritária para um regime democrático, bem como sua consolidação. Com a transição, o Judiciário brasileiro passou a ter um papel muito mais importante no confronto com os interesses do Executivo. Em várias ocasiões os tribunais brasileiros foram acionados para questionar decisões do Congresso ou do presidente: reforma do Inss foi abandonada, correção monetária questionada, taxas declaradas inconstitucionais, privatizações foram embargadas, e o impeachment de um presidente foi questionado e por fim aprovado.

⁶ No original: Oversight

Por outro lado, o sistema jurídico brasileiro é rotulado disfuncional. Na primeira instância principalmente, que é a instância que a sociedade civil encontra ao buscar o Judiciário é um sistema lento, moroso e muitas vezes pouco efetivo.

Os brasileiros demonstram grande preocupação com a lentidão e elitismo dos tribunais, fatores que reduzem o potencial dos tribunais como o local em que os cidadãos possam influenciar a política. Não é por acidente que o Judiciário brasileiro é descrito como Jurássico, disfuncional e repleto de complicações (TAYLOR, 2005, p. 419, tradução nossa).

Desse paradigma, então, podemos ver que de um lado há um sistema de tribunais fortes, capazes de controlar o Governo, reverter políticas e decisões e garantir que suas decisões sejam acatadas, e sua coexistência com um sistema de tribunais que é praticamente inoperante, proporcionando poucas garantias aos cidadãos comuns de um rápido e eficiente recurso legal perante as políticas públicas do Governo como coloca Taylor (2005).

A singularidade da evolução do Judiciário brasileiro, desde o regime militar, passando pelo esboço e promulgação da Constituição Federal, até os anos 1990, colocou o Judiciário em tensão freqüente com outras instituições da sociedade. O legado da oposição ao regime militar, e conseqüente repressão, pôde ser sentida na estrutura da Constituição de 1988, que garantiu um alto grau de Independência do Judiciário, maior acesso público aos tribunais superiores e novas formas de controlar o poder executivo.

Grupos legais, como a OAB, viram sua oposição ao regime militar e defesa da democracia serem recompensados com novas formas de acesso ao Judiciário. Entretanto, instituições podem modelar não apenas as estratégias dos atores políticos, mas seus próprios objetivos e metas. A posição importante que agentes do judiciário, e o próprio judiciário, exerceram na extensa incorporação de direitos democráticos na Constituição, as preferências destes grupos proclamadas nos anos subseqüentes, a maneira na qual o sistema jurídico é utilizado, posicionam o Judiciário Brasileiro em rota de colisão com o Poder Executivo e seus objetivos reformistas nos últimos quinze anos.

Nas diversas nações do mundo, os tribunais são considerados a instituição menos democrática de todas as instituições democráticas, não possuem representação, apresentam nível de *accountability* médio e são considerados uma das instituições mais elitistas, empregando uma gama de agentes altamente treinados e qualificados.

O Judiciário Brasileiro, entretanto, possui um viés um pouco mais anti-democrático. Durante o regime militar (1964-1985) os governos buscavam mascarar suas ações sob um manto de legalidade, e apesar que a independência do judiciário fora significativamente reduzida pelo Governo militar, os tribunais continuaram a desempenhar suas funções de preservar a variante do Estado de Direito, altamente valorizada pelo Governo militar durante o período autoritário (TAYLOR, 2005, pág. 422-423, tradução nossa).

No período imediatamente após o regime militar, poucas mudanças ocorreram no aparelhamento do Judiciário. Poucas mudanças nos procedimentos e agentes públicos ocorreram, mesmo apesar do fato que o Judiciário, assim como outras instituições democráticas, não tenham sido capazes de preservar os valores democráticos necessários ao conceito de Estado de Direito.

Como resultado, como a Constituição de 1988 manteve intacta boa parte da estrutura formal do sistema legal precedente, alguns datados desde 1891, como o Código Civil então em vigor, a assembléia constituinte incorporou novas garantias democráticas ao Judiciário. Além de uma extensa lista de direitos individuais, isso gerou uma maior Independência do Judiciário, especialmente em relação ao Poder Executivo, e um acesso mais amplo ao judiciário.

A Independência dos juízes também foi garantida com algumas garantias individuais a estes, como o ingresso na magistratura através de concurso público, baseado no mérito, garantia de vitaliciedade, irredutibilidade de vencimentos, inamovibilidade, e garantia de perda do cargo apenas por decisão colegiada de seus pares de instância imediatamente superior. Enquanto isso, os tribunais em si receberam autonomia administrativa e financeira própria.

O acesso ao Judiciário após 1988 foi expandido com o advento dos juizados especiais⁷. A constituição também permitiu que a constitucionalidade de leis promulgadas após 1988 pudessem ser judicialmente questionadas, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN). Tal instrumento já existia durante o período militar, mas foi expandido pela Constituição, permitindo que a constitucionalidade de uma lei fosse diretamente questionada junto ao tribunal brasileiro mais elevado, o Supremo Tribunal Federal (STF)⁸.

Em suma, a nova Constituição ampliou o acesso ao judiciário, especialmente em relação aos tribunais superiores. O efeito concreto destas mudanças do judiciário, entretanto, restringiu ainda mais o acesso aos tribunais superiores a um grupo seleto de atores políticos. Aos cidadãos comuns, usando os tribunais e cortes inferiores, novos mecanismos como a ação civil pública e a ação popular tinham por objetivo oferecer instrumento semelhante à ADIN contra decisões e políticas públicas. Mas a complexidade, custo e duração de tais ações judiciais restringiram seu uso pelo cidadão comum. Desafios e questões iniciados por um cidadão individualmente raramente abrangem questionamentos a políticas públicas, devido a grande lentidão do processo judicial e o relativamente baixo efeito das decisões dos tribunais inferiores.

Podemos ver, assim, que a Constituição trouxe uma série de direitos e considerável independência para os juízes, autonomia administrativa e financeira para o judiciário, além de novas formas de se ter acesso ao judiciário. Por outro lado, não houve qualquer medida para garantir a *accountability* dos tribunais por parte de qualquer agente exterior ao judiciário.

O Judiciário Brasileiro é dotado de um alto grau de independência e com isso tem proporcionado um efetivo controle do executivo, cumprindo suas funções de *Accountability* perante os demais Poderes. Sua trajetória, entretanto,

tem sido largamente negligenciada em análises comparativas na América Latina. Diferentemente do restante do continente, a questão principal no Brasil não é se o Judiciário é suficientemente independente, mas se se tornou excessivamente independente. [...] No Brasil o desafio reside no fortalecimento da *accountability* do judiciário perante a sociedade e a política (SANTISO, 2004, p. 163, tradução nossa).

A Independência do Judiciário no Brasil por diversas vezes foi utilizada de forma contrária aos seus objetivos conceituais. O judiciário lançou mão de tal garantia para proteger seus próprios interesses corporativos.

Alegações de desperdício de dinheiro, nepotismo e corrupção são comuns, refletindo em negligência burocrática com a *accountability* financeira. Em 1994, por exemplo, a Justiça Federal tinha um orçamento de aproximadamente um milhão e meio de dólares, mas gastou 880 milhões acima do orçamento sem qualquer receio de punição. [...] O Abuso institucional da autonomia funcional também ocorre com os abusos individuais feitos por juizes, que abusam de seus privilégios (SANTISO, 2004, p. 172, tradução nossa).

A reforma do judiciário há muito tem sido tema de discussão. Um dos pontos que tem pautado a discussão é a necessidade de se estabelecer alguma espécie de supervisão externa além dos próprios mecanismos internos.

“Propostas para aumentar o controle externo por meios da criação de um Conselho de Justiça remontam aos tempos da Assembléia Constituinte. Em princípio, a razão para se criar um Conselho de Justiça reside em sua habilidade em racionalizar a administração da

⁷ Na prática os juizados especiais entram em funcionamento em 1995, em âmbito estadual, e em 2001, em âmbito federal, apesar de sua previsão constitucional.

⁸ São legítimos para serem titulares da ação direta o Presidente da República, as Mesas do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e das assembleias Legislativas estaduais ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, aos Governos de Estado ou do Distrito Federal, o Procurador Geral da República, ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, aos partidos políticos com representação no Congresso nacional, às confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional.

justiça e fixar a Independência do judiciário no Brasil. Entretanto, o primeiro objetivo é aumentar a transparência e fortalecer a *accountability* no funcionamento interno do judiciário” (SANTISO, 2004, p. 174-175, tradução nossa).

Muito se discutiu acerca da criação deste Conselho de Justiça. Progressivamente, chegou-se a um consenso no que diz respeito ao mandato dos conselheiros e atribuições do Conselho, baseado na eminente necessidade de administração interna dos recursos do Judiciário. Quanto à definição de sua composição, houve uma certa relutância em se aceitar membros externos ao Judiciário, o que foi finalmente aprovado.

6. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

O Conselho Nacional de Justiça foi criado a partir da promulgação da Emenda Constitucional Nº45 de 2004, sendo instalado no dia 14 de junho de 2005, com atuação em todo o território nacional, conforme disposto no art. 1º do Regimento interno do Conselho Nacional de Justiça. O art. 103-B , § 4º da Constituição Federal dispõe sobre as atribuições do Conselho Nacional de Justiça: “compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes...”. O texto constitucional, além disso, reconhece a capacidade de investigação do Conselho perante o judiciário, ao dispor que dentro das atribuições do Conselho Nacional de Justiça pode-se “receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares...”, e ainda “representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade”¹⁰.

Caberá ao CNJ conduzir a política nacional do Judiciário, tocando-lhe o controle da atuação administrativa e financeira do referido poder. (...) Compete ao CNJ, originalmente ou de forma supletiva, o controle disciplinar dos magistrados (art. 103 §4º, incs. III e VI). De todas as atribuições do novo órgão esta, certamente é a mais complexa. O Conselho Nacional de Justiça terá competência para receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra os prestadores de serviços notariais e de registro (art. 103, b, §4º, inc III). (...) Ao CNJ atribui-se a função incomum de rever de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados a menos de um ano (art. 103, b §4º, inc. V). Absolutória ou condenatória a decisão administrativa poderá ser revista. O dispositivo revela desconfiança com o atual sistema de apuração de faltas administrativas pelos tribunais (FREITAS, apud LENZ, 2006, p. 25-26).

É importante, ressaltar, contudo, que o Conselho Nacional de Justiça não toca o exame de decisões jurisdicionais proferidas pelos juízes, não violando a garantia de independência dos magistrados.

Sua composição se dá, também por dispositivo constitucional¹¹, da seguinte maneira: um Ministro do Supremo Tribunal Federal, um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, um desembargador de Tribunal de Justiça, um juiz estadual, um juiz de Tribunal Regional Federal, um juiz federal, um juiz de Tribunal Regional do Trabalho, um juiz do trabalho, um membro do Ministério Público da União, um membro do Ministério Público estadual, dois advogados indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos

⁹ CF. Art.103-B § 4º III

¹⁰ CF. Art.103-B § 4º IV

¹¹ CF. Art.103-B

Advogados do Brasil, dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e o outro pelo Senado Federal, contabilizando 15 membros.

Os principais tipos de decisão que podem ser proferidas pelo Conselho Nacional de Justiça são:

INSPEÇÃO E CORREIÇÃO: A Corregedoria do Conselho poderá realizar inspeções e correições para apuração de fatos relacionados com deficiências graves dos serviços judiciais e auxiliares, das serventias e dos órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público;

SINDICÂNCIA: A sindicância é o procedimento investigativo sumário levado a efeito pela Corregedoria do Conselho, com prazo de conclusão não excedente de trinta dias, destinado a apurar irregularidades nos serviços judiciais e auxiliares, nas serventias e nos órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público;

RECLAMAÇÃO DISCIPLINAR: A reclamação disciplinar poderá ser proposta contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, conforme permissivo do art. 103-B, § 4º, III, da Constituição Federal;

REPRESENTAÇÃO POR EXCESSO PRAZO: Aplicável quando o magistrado não cumpre os prazos processuais estabelecidos em lei;

PROCESSO DISCIPLINAR: O processo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidades de magistrado, servidor do Poder Judiciário, inclusive contra servidores de seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, por infração grave praticada no exercício de suas atribuições;

PEDIDO DE AVOCAÇÃO DE PROCESSO DISCIPLINAR: O Ato de avocação ocorre quando um órgão superior atrai para si a competência para cumprir determinado ato atribuído a outro inferior.

DO PROCESSO DE REVISÃO DISCIPLINAR: Pedido de revisão dos processos disciplinares de juízes e membros de Tribunais julgados há menos de um ano;

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO: O controle dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário será exercido pelo Plenário do Conselho, de ofício ou mediante provocação, sempre que restarem contrariados os princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição, especialmente os de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

ARGUIÇÃO DE SUSPEIÇÃO E IMPEDIMENTO: Pedido em que se alega que o Conselheiro tenha alguma espécie de envolvimento com alguma das partes, processo, etc.;

RECURSO ADMINISTRATIVO: A parte ou o interessado que se considerar prejudicado por decisão do Presidente, do Ministro-Corregedor ou do Relator poderá, no prazo de dez dias, contados da sua intimação, interpor recurso administrativo, a fim de que o Plenário conheça da decisão, confirmando-a ou reformando-a;

RESTAURAÇÃO DE AUTOS: pedido em que os autos originais de processos extraviados ou destruídos, no âmbito do Conselho, serão restaurados;

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS: Todo e qualquer expediente que não tenha classificação específica nem seja acessório ou incidente será incluído na classe de pedido de providências, se contiver requerimento.

Vale ressaltar também o significado e atribuições da corregedoria. Como órgão do Conselho Nacional de Justiça, o papel institucional da Corregedoria é atuar na orientação, coordenação e execução de políticas públicas voltadas à atividade correicional e ao bom desempenho da atividade judiciária dos mais diversos tribunais e juízos do país, em busca da maior efetividade da prestação jurisdicional, dos serviços judiciários auxiliares, bem como dos serviços notariais e do serviço público.

a função de controle parece mais destacada do que a principal missão, geralmente atribuída a órgão do gênero: garantia da independência do Judiciário. Talvez porque o Judiciário brasileiro já fosse bastante e, bem ao contrário, faziam-se necessárias medidas de fiscalização e de contrapartida de *accountability* à prerrogativa autônoma que possuía apenas mecanismos corporativos de responsabilização dos juízes desidiosos, incapazes ou corruptos, acompanhado de uma quase irresponsabilidade disciplinar dos integrantes dos tribunais.

Dado a novidade do Conselho Nacional de Justiça no Brasil, ainda existem poucos estudos a respeito do mesmo, bem como ainda há uma lacuna no que diz respeito às suas implicações democráticas. Apesar de existir alguns elementos de *accountability* em sua estrutura e previsão legal, ainda carece de estudos acerca da sua atuação enquanto controle externo ou interno do judiciário, bem como de sua atuação enquanto uma Agência de *Accountability* Horizontal.

7. METODOLOGIA DA PESQUISA

A presente pesquisa assume caráter descritivo e preponderantemente empírico, uma vez que, conforme dispõe Demo (1995) os tipos puros de pesquisa não existem. A pesquisa empírica tem como características a produção ou análise de dados referentes a um fenômeno natural ou social Demo (1995).

No presente caso, nossa pretensão é fazer a análise de um fenômeno social concreto – o Conselho Nacional de Justiça – a partir do levantamento de dados e confrontando-os com o conceito de *accountability* horizontal.

Por outro lado, o projeto assume caráter descritivo devido ao fato de existir o exame e interpretação de dados coletados com o intuito de avaliar relações entre as variáveis à medida que elas se manifestam em fatos e nas condições que já existem para descrevê-los (Koche, 1997). Além disso, uma pesquisa descritiva “delineia o que é – descrição, registro, análise e interpretação de fenômenos atuais, objetivando o seu funcionamento no presente” (BEST apud MARCONI E LAKATOS, 2002, p. 20).

O desenvolvimento da pesquisa se deu a partir de duas etapas sequenciais e correlacionadas. A primeira etapa foi a coleta de dados, primários e secundários. A fonte principal foram os dados sistemáticos e estatísticos apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça, dados sistematizados.

O período da pesquisa selecionado se deu pela necessidade de restringir a análise apenas ao primeiro biênio de existência do CNJ, uma vez que durante as análises dos dados o segundo biênio ainda estava em curso. Os dados analisados foram as estatísticas fornecidas pelo CNJ, bem como as informações públicas disponíveis sobre os processos. Foram usados para análise as Reclamações Disciplinares, Representação por Excesso de Prazo, Sindicâncias, Processos Administrativos Disciplinares e Revisões Disciplinares. Com tais dados em mãos, pudemos confrontar com os dados apresentados nos Relatórios Anuais do CNJ e complementar as informações existentes. Vale ressaltar que existem dados e decisões que não puderam ser analisadas por serem sigilosas, correrem em segredo de justiça.

A segunda etapa de análise foi a análise de informações e aplicação da teoria sobre *accountability* horizontal na mesma.

Os dados coletados foram armazenados em ferramenta eletrônica (Microsoft Excel e Microsoft Access).

A fonte principal de pesquisa foi o endereço eletrônico do Conselho Nacional de Justiça. Os dados processuais pesquisados foram obtidos no sistema de consulta a processos, sendo obtidos manualmente e individualmente.

Os relatórios Anuais do CNJ também foram objeto de análise, pela compilação de dados e estatísticas presentes. Foram utilizados ainda alguns dados estatísticos apresentados na Justiça em Números — Indicadores Estatísticos do Poder Judiciário, 2006.

Por fim, foi necessária pesquisa no arcabouço normativo referente à implantação e regulamentação do CNJ. Os atos normativos analisados foram:

- Constituição da República Federativa do Brasil;
- Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça;
- Regulamento Geral da Corregedoria Nacional de Justiça;
- Regulamento Geral da Secretaria do Conselho Nacional de Justiça.

8. DADOS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, BIÊNIO 2005-2007

A pesquisa documental permitiu o levantamento de dados do Conselho Nacional de Justiça no seu primeiro biênio de existência, entre 15 de junho de 2005 a 14 de junho de 2007. Os dados coletados referem-se às decisões proferidas pelo CNJ, bem como aos processos e pedidos recebidos. É importante frisar que não é parte do escopo deste estudo fazer uma análise do mérito das decisões, e sim quantificar e analisar as diversas decisões proferidas pelo CNJ.

No período de dois anos coberto pela pesquisa, o CNJ recebeu 4064 processos, sendo que destes, 3384 foram solucionados, 2905 foram baixados, 555 estão aguardando Baixa ou Recurso, 37 estão Em Pauta, 475 estão em Fase de Instrução e 55 estão Aguardando Exame. Conforme podemos ver na tabela 1, 83% dos processos recebidos no primeiro biênio foram solucionados. Da mesma forma, apenas 55 processos ainda Aguardam Exame Inicial, o que representa apenas 1% do total de processos recebidos pelo CNJ no período.

Tabela 1 – Análise dos processos recebidos, baixados, solucionados, pendentes, exame inicial e fase de instrução por classe processual

Total Geral																				
Análise dos Processos Recebidos, Baixados, Solucionados, Pendentes, Exame Inicial e Fase de Instrução por Classe Processual																				
	Recebidos		Solucionados		% Total	Baixados		% Total	Aguardando Baixa ou Recurso		% Total	Em Pauta		% Total	Fase de Instrução		% Total	Aguardando Exame Inicial		% Total
	Qt	%	Qt	%		Qt	%		Qt	%		Qt	%		Qt	%		Qt	%	
SIND	9	0%																		
REVDIS	47	1%	13	42%	0%	16	432%	0%	3	10%	0%	0	0%	0%	1	100%	0%	18	58%	0%
REP	919	23%	846	170%	21%	758	205%	19%	89	65%	2%	0	0%	0%	69	8%	2%	3	22%	0%
RD	947	23%	686	219%	17%	504	258%	12%	184	111%	5%	0	0%	0%	241	127%	6%	13	51%	0%
RA	2	0%										0	0%	0%	1	100%	0%	0	0%	0%
PROP	3	0%				1	100%	0%				0	0%	0%	1	100%	0%	0	0%	0%
PP	1485	37%	1383	1287%	34%	1248	1253%	31%	136	133%	3%	18	23%	0%	67	83%	2%	16	7%	0%
PCA	613	15%	451	963%	11%	352	872%	9%	140	311%	3%	18	42%	0%	82	187%	2%	4	8%	0%
PAD	8	0%										1	100%	0%	6	600%	0%	0	0%	0%
PA	12	0%				12	100%	0%				0	0%	0%						
ER	1	0%				1	100%	0%				0	0%	0%	0	0%	0%			
ASI	9	0%	5	83%	0%	5	133%	0%	3	50%	0%	0	0%	0%	0	0%	0%	1	17%	0%
APD	9	0%				8	700%	0%				0	0%	0%	1	100%	0%	0	0%	0%
Total	4064	100%	3384	2764%	83%	2905	4154%	71%	555	680%	14%	37	166%	1%	475	1490%	12%	55	164%	1%

Fonte: Dados coletados da base do SICNJ - 11/06/2007 - 12:13:33

Podemos ver assim que menos de um quinto dos processos recebidos ainda não foram solucionados, enquanto que a quantidade de processos aguardando análise inicial é muito pequena perante a quantidade de processos recebidos. Aparentemente, tais números parecem ser bastante razoáveis, no que diz respeito à celeridade processual. No CNJ podemos ver a quantidade de

processos por conselheiro: A média no primeiro biênio foi de 272 processos para cada um dos 15 conselheiros.

Antes de passarmos para uma análise específica dos dados primeiro é necessário apresentar o significado de cada sigla referente aos processos do CNJ, conforme disposto abaixo na tabela 2.

Tabela 2 – Descrição das siglas referentes aos processos no CNJ

SIND	Sindicância
REVDIS	Revisão Disciplinar
REP	Representação por Excesso de Prazo
RD	Reclamação Disciplinar
RA	Restauração de Autos
PROP	Proposta de Resolução/ Recomendação/ Ato Normativo
PP	Pedido de Providências
PCA	Procedimento de Controle Administrativo
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PA	Petição Avulsa
ER	Emendas Regimentais
ASI	Arguição de Suspeição e Impedimento
APD	Avocação de Processo Disciplinar

Elaboração do autor

Outro ponto que merece ser considerado antes de se fazer uma análise mais detalhada dos processos do CNJ é traçar o perfil dos conselheiros do primeiro biênio.

Tabela 3 – Composição do CNJ durante o primeiro biênio

Ellen Gracie	Ministra do Supremo Tribunal Federal
Antônio de Pádua Ribeiro	Ministro do Superior Tribunal de Justiça
Vantuil Abdala	Presidente do Tribunal Superior do Trabalho
Marcus Faver	Ex-Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro
Jirair Meguerian	Desembargador do Tribunal Regional Federal
Douglas Rodrigues	Presidente da 3ª Turma do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região
Cláudio Godoy	Juiz de Direito da 5ª Vara Cível do Foro Regional XI - Pinheiros
Germana Moraes	Juíza Federal da 3ª Vara da Seção Judiciária do Estado do Ceará
Paulo Schmidt	Juiz do Trabalho Titular da Vara do Trabalho de São Gabriel
Eduardo Lorenzoni	Procurador Regional da República da 4ª Região
Ruth Carvalho	Procuradora de Justiça
Oscar Argollo	Advogado – Membro da OAB
Paulo Lôbo	Advogado – Membro da OAB
Alexandre de Moraes	Professor Doutor e Livre docente da USP e Mackenzie. Indicado pela Câmara dos Deputados
Joaquim Falcão	Diretor da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas. Indicado pelo Senado Federal

Elaboração do autor

Vemos assim que apesar do CNJ ter, em teoria, composição mista, na prática podemos perceber que todos os Conselheiros estão vinculados ao Judiciário. Os dos membros externos, indicados pelo Senado Federal e Câmara dos Deputados, são também operadores do Direito.

Quanto à distribuição processual, não há qualquer diferença entre os membros do judiciário e os conselheiros indicados por Poder externo ao Judiciário. Entretanto, tais dados não

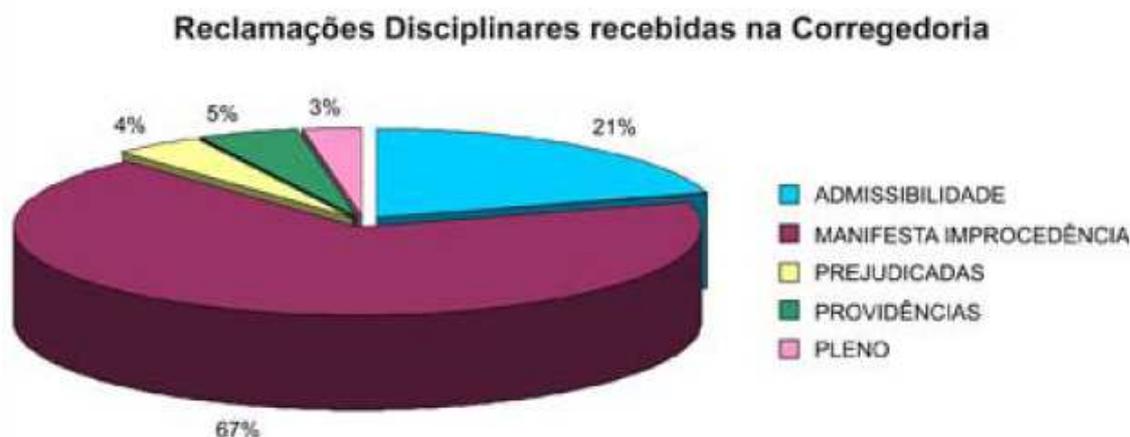
nos permitem analisar se existiu alguma discrepância em relação ao conteúdo de seus votos nas reuniões e decisões do CNJ. Tampouco tal questão é tema do presente estudo. Um trabalho específico de análise dos votos e conteúdos e cada conselheiro poderá responder tais questões. O fato de ambos os indicados pelo Congresso Nacional, com as informações disponíveis, não permitem afirmar que o fato de serem juristas interferiu em suas decisões.

9. A CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA

Conforme já foi disposto anteriormente, entre as competências fixadas para a Corregedoria Nacional de Justiça está a de receber denúncias, reclamações e representações relativas aos magistrados e aos serviços judiciais e extrajudiciais.

De acordo com dados da Corregedoria, 59% das ações contra magistrados foram sumariamente arquivadas, por conterem características recursais, solicitando revisão do mérito da questão. É importante frisar que a Corregedoria Nacional de Justiça, bem como o próprio CNJ não são órgãos jurisdicionais, mas sim administrativos. Assim, não lhes cabe rever ou modificar decisão judicial, mas zelar pelo funcionamento da máquina judiciária e garantir a lisura dos procedimentos dos magistrados e servidores.

Gráfico 1 – Reclamações Disciplinares recebidas na Corregedoria

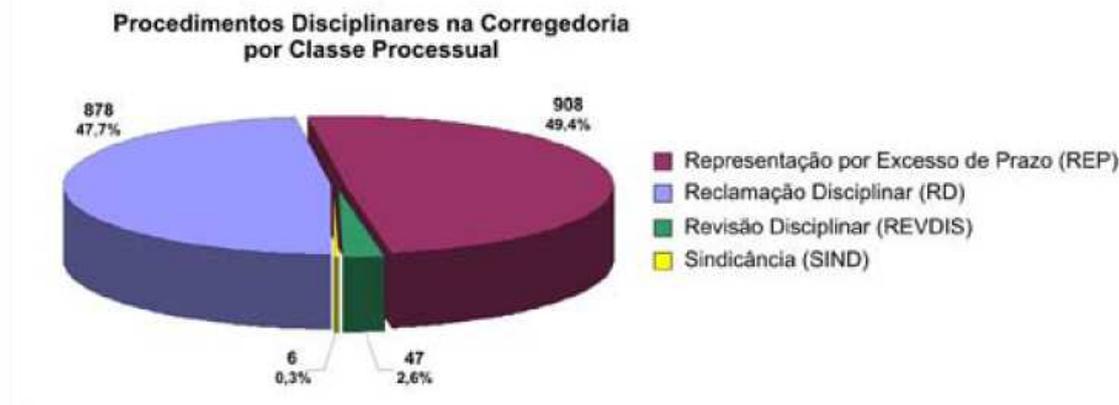


Fonte: relatório final de atividades - biênio 2005/2007

O papel do órgão correicional não é a punição, mas a apuração. Diz a Constituição no Art. 103-B, §4º, Inciso. III, que compete ao Conselho, e não à Corregedoria, determinar a remoção a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas. Além disso, “podem os órgão correicionais apenas investigar e apurar as faltas disciplinares. Mas as punições são de exclusiva competência do plenário do Conselho Nacional de Justiça ou do Plenário ou Órgão Especial dos Tribunais” (CNJ, 2007, p. 25)

O Campo de atuação da Corregedoria é definido pela Constituição e pelo Regimento Interno do CNJ, colocando sob sua incumbência o recebimento e processamento das Reclamações Disciplinares e das Representações por Excesso de Prazo, abertura de Sindicâncias, assim como o exame da admissibilidade dos pedidos de Revisão Disciplinar de processos contra juízes e membros de Tribunais julgados a menos de um ano.

Gráfico 2 – Procedimentos Disciplinares na Corregedoria por classe processual



Fonte: relatório final de atividades - biênio 2005/2007

Podemos ver no Gráfico 2 os procedimentos disciplinares recebidos pela Corregedoria no biênio 2005-2007.

A reclamação disciplinar tem por intuito veicular denúncia de desvio de conduta ou de prática administrativa atribuída a agentes do Poder Judiciário. Se houver fundamentação plausível, o Corregedor Nacional tem a faculdade de propor, desde logo, ao Plenário do Conselho a instauração do processo administrativo disciplinar. Se porventura as alegações, diante das provas trazidas ao processo, necessitem de uma melhor apuração, poderá ser instaurada uma sindicância.

A Representação por Excesso de Prazo, por seu turno, tem por objetivo apurar denúncias acerca da lentidão e morosidade processual sem uma justificativa razoável, que possam configurar falta disciplinar por parte do magistrado envolvido. Para que sejam instauradas é preciso que seja demonstrado que haja excesso injustificado de prazo. Da mesma forma, as representações por processos já extintos também são arquivadas pela perda do objeto.

Gráfico 3 – Representações por Excesso de Prazo



Fonte: relatório final de atividades - biênio 2005/2007

Se o caso da Representação por excesso de prazo for grave, a corregedoria poderá determinar a abertura de Reclamação Disciplinar para apuração do desvio de conduta, falta funcional ou infração disciplinar, depois de solucionada a questão relacionada à razão pela qual a Representação foi instaurada. Existe ainda a possibilidade de se instaurar diretamente um Processo Administrativo Disciplinar, caso em que será levado ao Plenário do CNJ.

A partir da iniciativa da Corregedoria Nacional, “muitos processos administrativos contra juízes tiveram andamento com a imposição de punições constitucionais e legais. É o que se deu em relação a magistrados envolvidos com as denominadas “máfia dos combustíveis” e “máfia dos títulos podres”. Vários magistrados foram aposentados compulsoriamente ou colocados em disponibilidade com vencimentos proporcionais, tudo sem prejuízo do processo criminal” (CNJ, 2007, pág. 36).

Gráfico 4 – Sanções Disciplinares aplicadas a Magistrados pelos Tribunais



Fonte: relatório final de atividades - biênio 2005/2007

A partir do Gráfico 5 podemos ver que no biênio 2005-2007 houve um aumento de aproximadamente 70% em relação ao biênio anterior. Tal aumento se justifica pela instalação do Conselho Nacional de Justiça.

Atualmente existem diversos processos disciplinares em curso no CNJ. Existem processos administrativos disciplinares, bem como sindicâncias instauradas e reclamações disciplinares em instrução.

Vale ainda mencionar outro importante campo de atuação da Corregedoria Nacional de Justiça, a admissão das Revisões Disciplinares formuladas contra decisões proferidas pelos Tribunais de Origem em procedimentos disciplinares contra juízes membros destes tribunais.

Tais revisões são inicialmente distribuídas à Corregedoria Nacional de Justiça, que deverá examinar apenas a admissibilidade do pedido, verificando, na hipótese, se a decisão foi proferida há menos de um ano e se o pedido não se mostra manifestamente infundado ou improcedente. Admitida a revisão, o feito é distribuído a outro conselheiro, a quem caberá seu processamento.

10. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E ACCOUNTABILITY HORIZONTAL

Para a análise do Conselho Nacional de Justiça como um mecanismo de *accountability* horizontal é necessário que se verifique o conceito e seus elementos estruturantes.

No presente estudo, adotamos o conceito de *accountability* horizontal de Guillermo O'Donnell, (1998, 1999, 2003), que o define como atividade de controle exercida por agências estatais, que têm a autoridade legal e estão interessadas e capacitadas a supervisionar e têm ainda prerrogativas de impor sanções legais em relação às ações e omissões, que sejam consideradas ilícitas, de outros agentes ou agências estatais.

Além disso, adotamos também a interpretação analítica feita por Taylor e Buranelli (2007), que propõem uma análise por etapas ao invés de analisar *accountability* como um todo. Assim, os autores propõem que o processo seja dividido em seus estágios componentes. Esses estágios são:

11. Supervisão¹² dos agentes públicos, com uma ênfase *ex ante*, ou seja, que a supervisão seja constante e ocorra anteriormente ao acontecimento das ações e omissões. Assim, é possível detectar desempenhos ruins e atos ilícitos antes que ocorram.

12. Investigação das alegações de conduta ilegal realizadas pelos agentes públicos, o que constitui numa ação *ex post*, com foco em descobrir a profundidade e extensão das condutas ilegais ocorridas;

13. Poder de sanção.

O ponto em questão aqui é analisar a interação das instituições de *accountability* visando formar o que Mainwaring (2003, p. 30) denomina “uma teia de mecanismos de *accountability*”.

Assim, para que o Conselho Nacional de Justiça possa ser considerado como uma agência de *accountability* horizontal é preciso que ele tenha as três características mencionadas: i) capacidade de supervisão *ex ante*; ii) capacidade de investigação; iii) poder de sanção.

10.1 Supervisão

Taylor e Buranelli (2007), ao analisar o poder de supervisão no Tribunal de Contas de União (TCU), colocam que se trata do agente responsável pela supervisão de todos os gastos públicos federais. Está internamente dividido em secretarias, cada uma responsável pela análise de desempenho de um dado setor do Governo. De uma forma geral, é responsável pelo monitoramento periódico e contínuo dos gastos e gerenciamento.

No que tange a supervisão do Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça apresenta uma estrutura próxima a este modelo existente no TCU. Conforme é disposto no Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça (RICNJ),

Art. 19. Ao Plenário do Conselho compete o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, o seguinte:

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências.(RICNJ, 2005).

Podemos perceber que existe a previsão legal para o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário. Vejamos como isso é desenvolvido na prática do CNJ.

A missão de efetuar o planejamento estratégico levou a instituição a se organizar em Comissões Permanentes ou Temporárias para a feitura de estudos técnicos. Desde sua instalação, as Comissões e os Grupos Especiais de Trabalho têm funcionado formalmente.

As Comissões da Tabela 31 foram instituídas desde a reunião de instalação do Conselho Nacional de Justiça em 14 de junho de 2005. As Comissões da Tabela 32 foram instituídas no decorrer do ano de 2006. Conforme o Regimento Interno, em seu art. 33, § 1º, “As comissões instituídas de forma temporária serão desconstituídas tão logo atinjam o fim a que se destinavam”. Esse é o caso, por exemplo, das Comissões descritas na Tabela 32.

No âmbito administrativo e gerencial, as recomendações do CNJ representam diretrizes pelas quais os diversos ramos do Poder Judiciário devem pautar seu planejamento estratégico:

¹² No original: Oversight

- prioridade à modernização das primeiras instâncias por meio de planejamento orçamentário e administrativo;
- planejamento da gestão de patrimônio, gestão tecnológica, gestão de pessoas e gestão de processos;
- expansão da justiça de conciliação, com o objetivo de promover uma cultura de pacificação social;
- adoção de “padrões de interoperabilidade” para integração dos sistemas de informação;
- implementação do processo virtual em todos os órgãos do Poder Judiciário, buscando sua padronização;
- soluções criativas contra a ineficiência administrativa e o anacronismo organizacional;
- diálogo público e transparente com os governos e corporações privadas, grandes usuários do Judiciário, visando a mudanças de condutas e procedimentos que desonerem a máquina judicial da excessiva demanda sobre sua estrutura. Conforme coloca o Relatório anual do CNJ.

Com essa atuação, formando comissões especiais para análise de temas específicos do Judiciário, fica um pouco mais clara a atuação do mesmo administrativamente. Além disso, o CNJ detém o poder de expedir atos normativos e recomendar providências com a finalidade de zelar pela observância do artigo 37 da Constituição Federal. Dentre os atos normativos possíveis, o CNJ pode expedir os seguintes atos: Resoluções, Recomendações, Enunciados Administrativos e Emendas Regimentais.

Com essas informações podemos ver que existe a atuação ex ante do CNJ, notadamente visando Garantir o disposto no Art. 37 da Constituição Federal, bem como regulamentar administrativamente o Judiciário. Entretanto, apesar de tal atuação constituir uma forma de supervisão, esta ainda é fraca mesmo no cenário administrativo. Ainda falta um acompanhamento financeiro dos gastos e usos dos recursos públicos destinados ao CNJ. Por fim, não há qualquer espécie de supervisão no que diz respeito ao mérito das decisões dos juízes e membros do Judiciário, uma vez que esta não é uma atribuição do CNJ.

10.2 Investigação

Uma das principais atribuições do CNJ é exatamente a investigação. O Art. 1º do Regulamento Geral da Corregedoria Nacional de Justiça, órgão pertencente ao CNJ, dispõe que:

“À Corregedoria Nacional de Justiça, órgão do Conselho Nacional da justiça, compete receber e processar reclamações e denúncias de qualquer interessado, relativas aos magistrados e aos serviços judiciários auxiliares, serventias, órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, e exercer funções executivas do Conselho, de inspeções e de correções” (CNJ, 2006)

Todos os processos recebidos pela Corregedoria Nacional têm função de investigação. Reclamações Disciplinares, Representação por Excesso de Prazo, Sindicâncias, Processos Administrativos Disciplinares e Revisões Disciplinares, conforme já visto, possuem como atribuição a investigação e possível sanção futura.

Por conseguinte, podemos perceber que o CNJ preenche o requisito da investigação em sua plenitude.

10.3 Poder de Sanção

Conforme exposto no capítulo 3, existe um debate entre os estudiosos de *accountability* horizontal acerca da imposição de sanções pela agência de *accountability*. Entre os autores adotados como marcos teóricos do assunto, parece ser consenso a necessidade que haja poder de sanção pela agência de *accountability*. Entretanto, nenhum dos autores – O’Donnell, (1999, 2003) e Taylor e Buranelli (2007) discorrem a respeito da necessidade de ser o próprio agente de *accountability* o responsável para aplicar a sanção.

Recorremos então ao que Mainwaring (2003) coloca sobre o assunto. Ele faz uma distinção entre o poder de sanção legal, ou seja, o agente de *accountability* que o possuir poderá impor a sanção específica; e a possibilidade de se encaminhar o pedido de sanção para outro agente estatal, o poder de sanção indireto. Mainwaring coloca ainda que a existência do poder de sanção indireto é suficiente para caracterizar a relação de *Accountability*.

O CNJ possui os dois tipos de poder de sanção. É direto e legal ao impor sanções administrativas, como as apresentadas no Gráfico 5. Mesmo que tenham cunho apenas administrativo, não tendo sanção penal, as decisões do CNJ que impõem pena existem, incluindo-se aí uma das maiores penas administrativas, a demissão.

Além da capacidade de impor sanções administrativas, se durante o processo investigatório ficar evidente qualquer ilícito penal não prescrito é atribuição do CNJ remeter o processo em questão para a instância penal respectiva para que esta tome as medidas legais cabíveis.

Vemos, assim, que o CNJ possui também a capacidade de impor sanções.

11. CONCLUSÕES

A partir da pesquisa realizada, conclui-se que o Conselho Nacional de Justiça pode ser considerado como uma agência de *accountability* horizontal. Ainda que a relação seja mais fraca em alguns aspectos, é possível se chegar a essa afirmação.

O judiciário brasileiro após a Constituição de 1988 passou a ser muito autônomo. Em comparação com os demais países da América Latina, é considerado o mais autônomo de todos. Algo precisava ser feito para se buscar mecanismos de *accountability* sem que houvesse perda da sua independência.

A solução encontrada foi a criação de um conselho misto que assumisse algumas funções de *accountability* horizontal sem que com isso a independência do judiciário fosse abalada. Na prática notamos que o CNJ não é um conselho de composição mista, mas interna ao judiciário, pois os membros externos, indicados pelo Congresso Nacional também são operadores do Direito.

De fato o CNJ é uma agência de *accountability* horizontal. Entretanto, sob alguns aspectos ainda é fraco. Ao se levar em conta a supervisão, vemos que ainda há muito a ser feito. A supervisão ainda é relativa, pois ainda não existe fiscalização das contas do Judiciário, dentre outras lacunas.

A investigação talvez seja o elemento mais forte do CNJ enquanto instrumento de *Accountability* Horizontal. Mas algo há de ser comentado: os dados existentes não são suficientes para se afirmar que o CNJ não é uma instituição corporativista. A quantidade de processos sumariamente arquivados é alta, e talvez a impossibilidade de se analisar o mérito das questões pode prolongar o espaço temporal para que possamos ter uma resposta para tal questão.

Quanto ao poder de sanção, realmente existe, ainda que diretamente sejam apenas aplicadas sanções administrativas. A pena máxima cabível aos magistrados brasileiros, conforme disposição da lei da magistratura brasileira, é a pena ao juiz de aposentadoria compulsória, sem perda de vencimentos. Após o término da análise dos dados, o CNJ aplicou pela primeira vez essa pena máxima aos magistrados, em 2009. Isso corrobora a sua capacidade prática de aplicar sanções a membros do judiciário.

Uma reflexão profunda e abrangente precisa ser feita acerca desta questão. Uma questão foi respondida com essa pesquisa, mas outras surgem. Novos estudos precisam ser feitos, principalmente a partir do momento que a quantidade de dados for maior, o que possibilitará o uso de ferramentas estatísticas e de análise que por ora ainda não podem ser aplicados. Algo fica claro: para que o CNJ possa ser considerado uma agência de *accountability* horizontal forte muito ainda precisa ser feito.

12. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luis Roberto. Constitucionalidade e Legitimidade da Criação do Conselho Nacional de Justiça. *Interesse Público*. Ano VI. N. 30, 2005.

BECKER, David. Latin América: Beyond “Democratic Consolidation” *Journal of Democracy*. Washington, DC, v. 10, n. 2, Abril 1999.

BRASIL. *Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça*. Brasília, 2005a.

BRASIL. *Regulamento Geral da Corregedoria Nacional de Justiça*. Brasília, 2005b.

BRASIL. *Relatório anual do CNJ 2006*. Disponível em <http://www.cnj.gov.br/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=95&Itemid=251>. Acesso em 01 mar. 2008.

BRASIL. *Relatório anual do CNJ 2007*. Disponível em <http://www.cnj.gov.br/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=95&Itemid=251>. Acesso em 01 mar. 2008

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Editora do Senado Federal. Brasília, 2006.

CARVALHO NETO. Ernani Rodrigues de. *Revisão Abstrata e a Judicialização da Política no Brasil*. São Paulo, SP: 2005. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo.

COMPARATO. Fábio Konder. O Poder Judiciário no Regime Democrático. *Estudos Avançados*. São Paulo. V. 18 n. 51, Maio/Agosto 2004.

DEMO, Pedro. *Metodologia Científica em Ciências Sociais*. Ed. Atlas. São Paulo: 1995.

DOMINGO, Pilar. Judicial Independence and Judicial Reform in Latin America. *In The Self Restraining State: power and Accountability in new democracies*. Lynne Rienner Publishers. Boulder: 1999.

GEYH, Charles Gardner. *When Courts & Congress Collide: The Struggle for Control of America’s Judicial System*. The University of Michigan Press. Ann Arbor: 2006.

GLOPPEN, Siri, GARGARELLA, Roberto, SKAAR, Elin. Introduction: The Accountability Function of the Courts in New Democracies. *In Democratization and the Judiciary*. The Accountability Function of Courts in New Democracies. Frank Class Publishers. London: 2004.

GROTH, Terrie R. Democratic Transition and Consolidation as Hegemonic Crises. *In. Annual Meeting of the American Political Science Association*. 100, 2004. Painel 11-9 (Comparative Politics).

HAMILTON, MADISON, JAY. *O Federalista*. Coleção os Pensadores. Abril Cultural. São Paulo: 1979.

JOHNSON, Janet Buttolph. REYNOLDS. H.T. *Political Science Research Methods*. CQ Press. Washington D.C.: 2005.

KENNEY. Charles D. Horizontal Accountability: Concepts and Conflits. *In. Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press. Oxford:2003.

KOCHE, J. *Fundamentos de Metodologia Científica*. Vozes. Petrópolis: 1997.

LENZ. Carlos Eduardo Thompson Flores. O Conselho Nacional de Justiça e a Administração do Poder Judiciário. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte. Ano 6, n. 23, Janeiro/Março 2006.

LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo*. Coleção os Pensadores. Abril Cultural. São Paulo: 1978.

MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. *In. Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press. Oxford:2003.

MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria. *Técnicas de Pesquisa*. Ed. Atlas. São Paulo: 2002.

MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*. Coleção os Pensadores. Abril Cultural. São Paulo: 1979.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*. Lua Nova, No 44 1998.

_____. Democracia Delegativa. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo. N. 31 Outubro 1991.

_____. Horizontal Accountability in New Democracies. *In The Self Restraining State: power and Accountability in new democracies*. Lynne Rienner Publishers. Boulder: 1999.

_____. *Reflections on Contemporary South American Democracies*. Journal of Latin American Studies, Vol 33:2001.

_____. Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. *In. Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press. Oxford:2003.

PERSSON. Torsten. ROLAND. Gérard. TABELLINI. Guido. Separation of Powers and Political Accountability. *The Quarterly Journal of Economics*. Cambridge. V. CXXII, November 1997.

PLATTNER, Marc F. Traditions of Accountability. *In The Self Restraining State: power and Accountability in new democracies*. Lynne Rienner Publishers. Boulder: 1999.

RUSSELL, Peter H. Toward a General Theory of Judicial Independence. *In Judicial Independence in the Age of Democracy. Critical Perspectives from Around the World*. University Press of Virginia. Charlottesville: 2001.

SADEK, Maria Tereza Aina. *Judiciário: Mudanças nem Sempre à Vista*. Cadernos Adenauer, VII, Nº 3: 2006.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário*. Ed. Del Rey. Belo Horizonte: 2007.

SANTISO, Carlos. Economic reform and Judicial Governance in Brazil: Balancing Independence with Accountability. *In Democratization and the Judiciary. The Accountability Function of Courts in New Democracies*. Frank Class Publishers. London:2004.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. *In The Self Restraining State: power and Accountability in new democracies*. Lynne Rienner Publishers. Boulder: 1999a.

_____. Restraining the State: Conflicts and Agents of Accountability. *In The Self Restraining State: power and Accountability in new democracies*. Lynne Rienner Publishers. Boulder: 1999b

_____. What is Democratic Consolidation. *Journal of Democracy*. Washington, DC, v. 9, n. 2, Abril 1998.

SCHMITTER, Philippe. KARL, Terry. What Democracy is ... and is Not. *Journal of Democracy*. Washington, DC, v. 2, n. 3, verão 1991.

SOUZA, Alexandre Barreto de. *Comissões Parlamentares de Inquérito como instrumento de Accountability Horizontal: Análise do Período 1989-2005*. Dissertação de Mestrado, UnB, 2006.

TAYLOR, Matthew M. Citizens against the State: The Riddle of High Impact, Low Functionality Courts in Brazil. *Revista de Economia Política*. V. 25 n.4, outubro – dezembro 2005.

TAYLOR, Matthew M. BURANELLI, Vinícius C. *Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil*. Latin American Politics and Society, Vol 49 No 1 Spring 2007.

ZAVERUCHA, Jorge. *FHC, Forças Armadas e Política*. Entre o autoritarismo e a democracia 1999 > 2002. Ed. Record. Rio de Janeiro: 2005.