

ACCOUNTABILITY E PODER JUDICIÁRIO: DAS RAZÕES DE EXISTIR DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

ACCOUNTABILITY AND JUDICIARY: REASONS FOR THE EXISTENCE OF THE NATIONAL JUDICIAL COUNCIL

Mônica Teresa Costa Sousa¹

Doutora em Direito (UFSC)

RESUMO: Entre os desafios do Poder Judiciário, a prestação jurisdicional eficiente é dos mais importantes. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é responsável, entre outras funções, pela implementação de práticas que tornem a atividade jurisdicional satisfatória. Cabem também ao CNJ ações voltadas à responsabilização dos magistrados quando atuarem fora dos ditames da lei e da ética. Contudo, permanece alguma resistência não apenas junto ao Judiciário, mas à Administração Pública como um todo em relação à *accountability*. O objetivo deste texto é esclarecer questões relacionadas à *accountability* e identificar o CNJ como fundamental para a contínua progressão do Judiciário e, para tanto, buscou-se na literatura especializada e junto ao CNJ elementos que fundamentem essas questões.

PALAVRAS-CHAVE: Conselho Nacional de Justiça; *accountability*; Poder Judiciário; Administração Pública.

ABSTRACT: *Among the challenges of the Judiciary, efficient judicial running is one of the most important. The Conselho Nacional de Justiça (CNJ) is responsible, besides other functions, for the implementation of practices that make satisfactory jurisdictional activity to society. Also CNJ is accountable for actions focused on accountability of judges when acting out of law and ethics. However, remains some resistance not only from the Judiciary itself, but the Public Administration as a whole in relation to accountability. The aim of this paper is to identify issues related to accountability and recognize the CNJ as central to the continued progression of the Judiciary.*

KEYWORDS: *Conselho Nacional de Justiça; accountability; Judicial System; Public Administration.*

¹ Professora da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Curso de Graduação e Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça (PPGDIR) e Cultura e Sociedade (PGCult) – São Luís/MA. E-mail: mtcostasousa@uol.com.br.

SUMÁRIO: Introdução; 1 *Accountability* como uma questão essencial; 2 O novo cenário institucional: a reforma do estado no Brasil e os reflexos junto ao Poder Judiciário; 3 O Conselho Nacional de Justiça como mecanismo de *accountability* horizontal; Considerações finais; Referências.

SUMMARY: *Introduction; 1 Accountability as an essential matter; 2 New institutional models: state's changing in Brazil and its reflections on judiciary; 3 National Judicial Council as horizontal accountability; Conclusions; References.*

INTRODUÇÃO

Principalmente a partir da promulgação Emenda Constitucional nº 45/2002 aos dias atuais, muito se discute acerca da atuação do Poder Judiciário. Desde a pressão política e popular para que se tornasse mais transparente e eficaz em mecanismos de responsabilização às questões jurisdicionais propriamente ditas, nunca um dos Poderes da República passou por tantos desafios como o Judiciário.

Em primeiro lugar, porque de tempos para cá os julgamentos e as sessões da mais alta Corte Jurisdicional se viram como atração midiática, o que parece ter sido responsável pela “popularização” de questões antes restritas às sessões de Tribunais e gabinetes; em seguida, pelo processo aberto e cada vez mais debatido de indicação de Ministros para o Supremo Tribunal Federal – discute-se em redes sociais a possível indicação de candidato “A” ou “B”; tem-se, ainda, o acompanhamento quase imediato do andamento processual, graças à inovação tecnológica, o que expõe a atividade do Judiciário a um público ilimitado; novas regras de procedimentos; modernas técnicas de administração para Fóruns, Comarcas e Secretarias, consequências quase naturais do complexo modelo de reforma estatal que atingiu toda a Administração Pública brasileira, na qual o Judiciário está inserido. Tudo isso praticamente obrigou o Poder Judiciário a se modernizar, a repensar a atividade jurisdicional.

Ainda que tenham sido importantes, nenhuma dessas mudanças é tão significativa e impactante quanto a criação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ. De há muito se discutia a necessidade imperiosa de agilizar e dar mais transparência às ações relacionadas às falhas institucionais e pessoais que fizeram do Judiciário, por muito tempo, uma das instituições mais desacreditadas da República.

Era preciso agir não apenas na esteira da reforma do Estado nos anos 1990, mas principalmente fazer com que a Magistratura encarasse com seriedade os

desafios que lhe eram apresentados pós Constituição de 1988, considerando principalmente a expansão das liberdades individuais e sociais.

O CNJ é responsável imediato por uma nova forma de avaliar o serviço público prestado pelo Estado juiz, bem como por capitanear as ações de *accountability* relacionadas ao Poder Judiciário. Termo ainda impreciso, mas que pode se aproximar da ideia de responsabilização, *accountability* não é a única função do CNJ, mas é uma das mais importantes. O Conselho não serve apenas para estabelecer metas e punições, mas, sobretudo, para valorizar uma atividade fundamental junto à sustentação da democracia e das instituições: a aplicação da justiça.

Considerando a necessidade da prestação jurisdicional a partir da moralidade, eficiência e, principalmente, em benefício da sociedade, as ações de *accountability* do CNJ acabaram por se transformar em seu próprio sustentáculo de legitimidade. Fundamentado nos princípios da transparência, publicidade e eficiência, a ação do CNJ por sobre a atividade jurisdicional está longe de ser inquisitorial ou meramente punitiva; mais se aproxima da ideia de afirmação da democracia, considerando a *accountability* como fundamental a esta premissa.

Sendo assim, a proposta deste texto é apresentar, em um primeiro momento, esclarecimentos acerca da ideia de *accountability*. Longe de ser mera inovação linguística, a *accountability* é fundamental ao fortalecimento da democracia e das instituições republicanas, a fim de se afastar definitivamente da Administração Pública brasileira a ideia de favorecimentos, clientelismos e leniência.

Em um segundo momento, apresentam-se as consequências do processo de reforma do Estado brasileiro junto ao Poder Judiciário, objeto mais específico de análise. As ações resultantes deste processo não surtiram efeitos apenas junto ao Poder Executivo. Desde a inserção do princípio da eficiência como fundamental à República, passando pela profunda reforma institucional e legislativa sofrida pelo Judiciário, as alterações decorrentes deste processo de reforma afetam em muito a qualidade da prestação jurisdicional e a possibilidade de avaliação na prestação deste serviço, vez que as garantias de liberdade de expressão, bem como a expansão dos direitos sociais indicam o Judiciário como importante, senão principal agente de garantia destas mudanças.

Por fim, apresentam-se as “razões de existir” do CNJ, levando-se em consideração as disposições de seu Regimento Interno, a sua composição e a escala de atribuições.

1 ACCOUNTABILITY COMO UMA QUESTÃO ESSENCIAL

Nenhum projeto de renovação institucional será exitoso se não agregar como valor essencial o combate à corrupção e punição de condutas que resultem em ganhos individuais por meio de atividades ilegais. De acordo com Amartya Sen, a corrupção considerada como desvio de conduta é uma grave barreira ao progresso institucional, vez que elevados níveis de corrupção podem tornar ineficazes quaisquer tentativas de modernização e renovação das atividades do Estado².

É preciso que sejam analisados os custos da corrupção, da ausência de ética e do comportamento não transparente em termos de eficiência na prestação jurisdicional, vez que a partir da corrupção há uma distorção dos incentivos em relação aos investimentos desejáveis e vinculados ao projeto de renovação e eficiência institucionais.

Ainda que o desenho institucional seja fundante para a precisão das ações de *accountability*, os valores pessoais não podem ser ignorados. Estes não apenas se refletem nas garantias de transparência como são mesmo os seus determinantes. Os agentes públicos envolvidos com as instituições de justiça – os magistrados, em análise mais precisa – tendem a agir de acordo com os princípios pessoais e sociais; mas as suas ações também podem ser condicionadas por regras, incentivos e comportamentos anteriores que determinam certos resultados.

Se a ética, a confiança e o cumprimento de obrigações são valores em si disseminados no tecido social, fatalmente o magistrado guiará o seu comportamento por esses valores. Mas se a noção de favorecimento pessoal, a má utilização dos recursos públicos ou a utilização dos mesmos em benefício próprio são as regras e não há punição às condutas estranhas à legalidade, ou seja, confirma-se a ausência das garantias de transparência, dificilmente se tem um projeto viável de eficiente prestação jurisdicional.

O mais grave é observar que de tempos em tempos, e principalmente ante a ausência de eficientes mecanismos de *accountability*, há pouca preocupação em relação às consequências das ações desviadas que inviabilizam a eficiente prestação jurisdicional, se estas não são diretamente percebidas, ou seja, se os seus efeitos não são sentidos de maneira efetiva pela coletividade. Neste sentido,

² SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. p. 311-312.

vale ressaltar o entendimento de Adam Smith, considerando a conveniência das próprias ações³:

Podemos nos preocupar pouco com a conveniência de nossas ações se somos indiferentes aos eventos que delas possam resultar. O homem que sente plenamente a aflição da calamidade que o assolou, que sente toda a baixeza da injustiça que lhe infligiram, mas que sente de maneira ainda mais intensa o que a dignidade de seu próprio caráter exige; que não se deixa guiar por paixões indisciplinadas, as quais sua situação poderia naturalmente inspirar, pois governa todo o seu comportamento e conduta de acordo com as emoções contidas e retificadas que o grande habitante, o grande semideus dentro do seu peito prescreve e aprova; tal homem é o único de virtude real, único objeto real e apropriado de amor, respeito e admiração.

Não se quer dizer que o magistrado não é suscetível ao erro ou que é um indivíduo marcado apenas por virtudes. Longe disso. O que relatava Smith em seu tempo e que permanece atual é a necessidade de se perceberem as consequências de eventuais desvios comportamentais ou funcionais. Ao não levar em consideração o que pode resultar de ato condenável, como, por exemplo, o favorecimento injustificado de uma das partes, o magistrado perde a oportunidade de refletir sobre as consequências daquela decisão, que prejudica não somente a outra parte, mas o Judiciário como um todo, que se vê vítima de comportamentos individualizados, a ponto de comprometer a credulidade em toda a instituição.

Daí a necessidade de regras claras que determinem o comportamento do agente público juiz e meios de fiscalização não coercitivos de sua atividade, mesmo que o comportamento esperado entre os membros do Poder Judiciário evidentemente não seja o desleal ou ilegal. São associadas às democracias instituições de controle e gerenciamento das atividades típicas de Estado, essenciais para a determinação de políticas que atendam às suas verdadeiras necessidades; apenas a partir do reconhecimento da legitimidade destas ações de controle administrativo e transparência que se pode exigir também eficiência institucional.

³ SMITH, Adam. *A teoria dos sentimentos morais*. Trad. Lya Luft. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 306.

As ações de *accountability* surgem nesta esteira, ou seja, ante a necessidade de se estabelecer padrões mínimos de expectativas em relação ao funcionamento da justiça, bem como de responsabilização direta e indireta por falhas de seus agentes.

De maneira geral e sem que se busque uma tradução literal para o termo, *accountability* pode ser compreendida como a possibilidade de uma instituição ou um agente público exigir informações e justificativas em decorrência de atos, omissões e resultados de outro agente, reconhecendo-se, ainda, a probabilidade de imposição de sanções.

Em clássico artigo publicado em 1990 e até hoje referência quando se trata da conceituação de *accountability*, Anna Maria Campos aproxima-se de uma definição objetiva e perspicaz: a autora entende que *accountability* é sinônimo de responsabilidade objetiva, ensejando a responsabilidade de uma pessoa ou instituição ante outro agente, mas fora dos primeiros. Essa responsabilidade, que é também poder/dever, gera consequências: prêmios e reconhecimento em caso de cumprimento e punições quando da negligência.

Não se pode esquecer, no entanto, que a viabilidade de práticas eficientes de *accountability* é influenciada diretamente por um conjunto de fatores essenciais, elencados por Anna Maria Campos, tais sejam a organização da sociedade civil para o exercício de controle político sobre as ações do governo, a transparência e descentralização da máquina estatal e a substituição de valores sociais tradicionais por valores emergentes⁴.

Muito embora tais práticas sociais e administrativas se reflitam majoritariamente nos Poderes Executivo e Legislativo, o Judiciário não poderia ficar imune a essas inovações, mesmo que não haja, de fato, um controle político sobre as suas ações. Mas os demais fatores listados (transparência/descentralização/substituição de valores) são perfeitamente ajustáveis a um modelo de *accountability* no Poder Judiciário.

É interessante perceber também que a necessidade por *accountability* se torna mais significativa a partir da expansão das liberdades e garantias sociais e individuais, principalmente após a Constituição de 1988. De Sergio Buarque de Holanda a Roberto DaMatta, muitos sociólogos trabalham com a significação do

⁴ CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

“homem cordial” e da passividade do brasileiro, e não sem farto material que comprove as suas teorias.

Quanto à *accountability*, essa passividade/cordialidade que se transforma em uma ausência de responsabilização se verifica, no entender de Anna Maria Campos, da seguinte forma⁵:

As primeiras observações diziam respeito ao próprio relacionamento entre a administração pública e seu público, à própria noção de *público*. Pelo lado dos funcionários, um desrespeito pela clientela (exceto os clientes conhecidos ou recomendados) e uma completa falta de zelo pelos dinheiros públicos (supostamente pertencentes a um dono tão rico quanto incapaz de cobrar). Pelo lado do público, uma atitude de aceitação passiva quanto ao favoritismo, ao nepotismo e todo tipo de privilégios; tolerância e passividade ante a corrupção, a dupla tributação (o imposto mais a propina) e o desperdício de recursos.

Estas observações podem ser associadas a uma convivência secular com o Poder Judiciário no Brasil, marcado pelo formalismo e pela tradição, pelo tratamento diferenciado muitas vezes dispensado às partes e, principalmente, pelo conformismo em relação a uma situação que “sempre foi assim”.

Não fossem tais fatos verdadeiros em relação ao Judiciário em um passado não tão distante, anterior à criação do CNJ, não se teria, por exemplo, a manifestação do Ministro Gilmar Mendes quando da apreciação da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.638, proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) justamente para questionar a legitimidade correcional do CNJ. Ao comentar a atuação das Corregedorias dos Tribunais em relação às ações dos magistrados, o Ministro afirmou que “até as pedras sabem que elas [as Corregedorias] não funcionam”.

No mesmo trilhar tem-se os dados levantados pelo pesquisador Abhner Youssif Mota Arabi em levantamento realizado junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), o maior do País. De acordo com o autor, no período de uma década para trás até a criação do CNJ, apenas um magistrado foi apenado de maneira máxima em instância administrativa competente (aposentadoria

⁵ Idem, p. 2.

compulsória) e em relação às reclamações contra juízes apresentadas à Corregedoria do TJSP, 96% foram arquivadas sem que houvesse sequer abertura de Processo Administrativo Disciplinar (PAD)⁶.

A passividade da sociedade civil brasileira em relação ao Judiciário estava de fato associada à cultura da não cobrança pela responsabilização, mas este cenário se modifica a partir do alargamento das possibilidades de acesso à justiça, como o aumento no número de *class actions* mencionadas por Mauro Cappelletti e Bryant Garth ou de determinações legais específicas do arcabouço jurídico brasileiro, como a criação dos Juizados de Pequenas Causas e a instituição do Código de Defesa do Consumidor⁷.

Além destes fatores, o entendimento de Ana Carolina Yoshida Hirando Andrade Mota apresenta a CF/1988 como fundamental para a efetivação de ações de controle de atos dos agentes públicos, vez que alguns dispositivos determinam a publicidade (art. 37) e a conseqüente transparência dos atos públicos, do que decorre o questionamento de tais atos e a possibilidade de sanções⁸. Das inovações específicas em relação ao Judiciário, tem-se o art. 93, IX, que determina que todos os julgamentos dos órgãos do Judiciário serão públicos, e serão ainda fundamentadas todas as decisões, ressaltando-se as exceções previstas no mesmo dispositivo.

Estas e outras possibilidades fizeram com que os indivíduos buscassem de maneira contínua o Judiciário como *locus* de efetivação de seus direitos, e, desta forma, passassem a ser mais criteriosos quando da atuação dos sistemas de justiça, suas características, suas falhas e seus acertos.

Mesmo que tenha havido um singelo despertar da sociedade civil brasileira para as questões acerca da *accountability*, muito ainda se deve pesquisar e compreender as diversas formas e possibilidades de responsabilização por falhas institucionais e pessoais de agentes públicos. Desta forma, a fim de melhor

⁶ ARABI, Abhner Youssif Mota. A atuação do CNJ como mecanismo legitimador do Poder Judiciário. *Caderno Virtual do Instituto Brasileiro de Direito Público*, v. 1, 2012. Disponível em: <<http://www.portaldeperiodicosidp.edu.br>>. Acesso em: jun. 2014.

⁷ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

⁸ MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirando Andrade. *Accountability no Brasil: os cidadãos e os seus meios institucionais de controle dos representantes*. Tese de Doutorado pela USP. São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br>>. Acesso em: jun. 2014.

perceber as propostas de *accountability* representadas pelo CNJ, se faz necessária uma explanação das suas diversas maneiras de apresentação.

Não há que se confundir, primeiramente, *accountability* com ameaça. Sylvie Trosa indica a necessidade da modernização da busca por responsabilidade, não podendo se ter como base a ameaça e a sanção, mas sim disseminando a ideia de que a atuação de acordo com as expectativas éticas e institucionais é de todos⁹. É justamente nesta perspectiva que se enquadra a citação de Adam Smith anteriormente transcrita.

A *accountability* está relacionada, acima de tudo, à cobrança que determinada pessoa exerce sobre si quando sabe da necessidade de prestar contas a outrem. No caso do Poder Judiciário, este outrem não é apenas o CNJ, mas a sociedade como um todo, destinatário imediato da eficiente prestação jurisdicional.

Considerando-se *accountability* como gênero, tem-se a divisão entre *accountability* vertical e horizontal, e tal diferenciação merece ser detalhada para que se enquadre da maneira correta a atuação do CNJ como de *accountability* horizontal¹⁰.

Guillermo O'Donnel é o autor mais referenciado quando se trata de estabelecer a distinção entre *accountability* vertical e horizontal. A primeira tem como exemplo clássico o processo eleitoral, as eleições propriamente ditas. Segundo O'Donnell, *accountability* vertical é exemplificada quando da existência de processo eleitoral livre e transparente, considerando a possibilidade de premiação ou punição de um agente público possuidor de cargo político quando de sua reeleição ou não¹¹.

Tal prêmio ou sanção se estende aos seus aliados ou apoiadores. Para O'Donnel, é ainda exemplo de *accountability* vertical a viabilidade de reivindicações e denúncias de atos de agentes públicos, sempre de cima para baixo, ou seja, considerando-se o povo como titular primeiro do poder soberano.

⁹ TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados*: quando o Estado se compromete. Brasília: ENAP, 2000.

¹⁰ A competência atribuída ao CNJ pelo art. 103-B, § 4º, II, da CF/1988 de zelar pelo cumprimento do art. 37 da CF pode ser enquadrada como *accountability* horizontal, vez que o CNJ fiscaliza a concretização dos princípios da Administração Pública. Mas a própria concretização destes valores, como, por exemplo, a garantia da publicidade, permite a *accountability* vertical não eleitoral, que não será objeto deste estudo.

¹¹ O'DONNEL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, 1998.

Em relação à *accountability* horizontal, conceito que interessa mais de perto a esta pesquisa, tem-se a definição literal de O'Donnel¹²:

Existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

Especialmente em países da América Latina, o autor destaca, no entanto, a precariedade da *accountability* horizontal, porque há fragilidade nos valores liberais e republicanos de muitos Estados. Daí Anna Maria Campos indicar como uma das dificuldades para a construção de uma cultura de *accountability* a superação de valores tradicionais (patrimonialismo, clientelismo e favorecimento) por valores emergentes, como o tecnicismo e a meritocracia¹³.

Ilton Norberto Robl Filho, em obra específica sobre o CNJ e a *accountability*, indica detalhadamente diversidades entre a forma vertical e horizontal de responsabilização e porque se referencia especificamente o Poder Judiciário, vital a transcrição¹⁴:

Estruturalmente, *accountability* significa a necessidade de uma pessoa física ou jurídica que recebeu uma atribuição ou delegação de poderes prestar informações e justificações sobre suas ações e seus resultados, podendo ser sancionada política e/ou juridicamente pelas suas atividades. Na *accountability* vertical, os cidadãos sancionam por meio da eleição os agentes estatais eleitos (*accountability* eleitoral) pela ação e pelos resultados dos representantes e a sociedade civil e a imprensa sancionam (por meio de denúncias e exposição pública) agentes estatais eleitos ou não

¹² Idem, p. 40.

¹³ Sobre estes valores negativos e o Judiciário, tem-se o entendimento de Armando Castelar Pinheiro (2005, p. 246): "Na visão de muitos analistas, o Judiciário brasileiro ter-se-ia amoldado, ou acomodado, a essas raízes históricas; a lentidão e o caráter pesadamente burocrático e formalista de seu funcionamento teriam hoje praticamente a permanência de um traço cultural, com baixa probabilidade de mudança com base somente em fatores endógenos".

¹⁴ ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Conselho Nacional de Justiça: Estado Democrático de Direito e accountability*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 30.

eleitos (uma modalidade de *accountability* vertical não eleitoral ou *accountability* social).

Por sua vez, *accountability* horizontal acontece quando agentes estatais (pessoas físicas ou jurídicas) podem requerer informações ou justificações de outros agentes estatais, além de poder sancioná-los.

Há neste entendimento a delimitação entre as possibilidades de *accountability*, que deixa claro que aquela exercida pelo CNJ não é “de cima para baixo”, como se fosse o CNJ mero sancionador ou controlador das ações do Judiciário, vez que a determinação primeira das agências de *accountability* horizontal é justamente a de “requerer informações” de outros agentes estatais. Além disso, a própria composição do CNJ faz com que o mesmo seja percebido não como um órgão que impõe a submissão e o controle, mas sim como uma agência estatal de monitoramento e aprimoramento.

Tendo em vista a construção de uma cultura de *accountability*, como já dito, os esclarecimentos acerca deste instituto se fizeram necessários para que se passem aos tópicos seguintes, tais sejam a motivação estatal para a concretização de reformas junto à Administração Pública brasileira e a caracterização específica das ações do CNJ como agência de *accountability* horizontal.

2 O NOVO CENÁRIO INSTITUCIONAL: A REFORMA DO ESTADO NO BRASIL E OS REFLEXOS JUNTO AO PODER JUDICIÁRIO

A década de 1980, não por acaso denominada década perdida, marca a grande crise que assolou os Estados da América Latina em seu contexto organizacional e fiscal, crise esta que se deu em razão do próprio modelo de desenvolvimento experimentado pelos países latinos entre as décadas de 1930 e 1970. Luiz Carlos Bresser-Pereira afirma que os fatores que desencadearam a crise se devem principalmente ao modelo nacional-desenvolvimentista marcado por uma forte ingerência do Estado na condução das atividades econômicas¹⁵.

O Brasil não se manteve alheio a esse padrão. Desde a 1ª Guerra Mundial, a ordem econômica nacional estava voltada para um modelo centralizador e intervencionista, notadamente na prestação de serviços públicos, e o Poder Judiciário não estava alheio às práticas excessivamente burocráticas (não no sentido weberiano de burocracia) e personalistas.

¹⁵ BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Um novo Estado para a América Latina. *Novos Estudos*, Rio de Janeiro, Cebrap, n. 50, p. 91, mar. 1998.

Esse ambiente de engessamento da Administração Pública contribuiu negativamente para o alargamento do Estado e uma inflacionada burocratização, situação que em meados da década de 1990 não mais tinha lugar em um ambiente socialmente volátil, haja vista o processo de expansão das liberdades individuais e sociais, proporcionado pela CF/1988.

No Brasil, a proposta de reformulação do Estado se concretiza a partir da divulgação de um relatório do Banco Mundial intitulado “*The State in a changing world*”, do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e da instituição do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). As iniciativas de reforma do Estado foram primeiramente aplicadas em países desenvolvidos como a Inglaterra, a Austrália e a Nova Zelândia, e o Brasil se destaca por ter sido o primeiro país em desenvolvimento a pôr em prática tal projeto.

A fim de alcançar objetivos de eficiência e boa administração, o Governo Federal, a partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, inicia uma série de reformas com vistas à reorganização e reposicionamento do Estado em todas as esferas. É fato que a Emenda Constitucional nº 45/2002 é posterior ao governo de Fernando Henrique, mas é inconteste que o projeto de reforma do Estado e modernização de práticas administrativas foi mantido pelos governos seguintes (Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff), *vide* a própria criação do CNJ, decorrente direto deste novo modelo de administração.

Sob o ponto de vista jurídico-organizacional, a maior repercussão da reforma do Estado é a Emenda Constitucional nº 19/1998, conhecida por Emenda Constitucional de Reforma da Administração Pública, responsável, por exemplo, por trazer o princípio da eficiência como fundamental à Administração Pública em qualquer dos Poderes da União.

De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Estado, o objetivo da reforma passa pelas seguintes dimensões¹⁶:

[...] a) uma dimensão institucional-legal, voltada à descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado através da criação de novos formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias, e as organizações sociais; b) uma dimensão gestão, definida pela maior autonomia e a

¹⁶ BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do Estado. Brasília: Enap, 2000. p. 44.

introdução de três novas formas de responsabilização dos gestores – a administração por resultados, a competição administrada por excelência, e o controle social – em substituição parcial dos regulamentos rígidos, da supervisão e da auditoria, que caracterizam a administração burocrática; e c) uma dimensão cultural, de mudança de mentalidade, visando passar da desconfiança generalizada que caracteriza a administração burocrática para uma confiança maior, ainda que limitada, própria da administração gerencial.

O maior impacto da reforma do Estado junto ao Poder Judiciário se dá a partir da implementação de práticas relacionadas às três dimensões determinadas pelo MARE, senão vejamos: a) dimensão institucional-legal: criação de novos formatos organizacionais, o que se pode verificar mais tarde, com EC 45/2002, e extinção dos Tribunais de Alçada e a própria criação do CNJ; b) dimensão gestão: introdução de novas formas de responsabilização dos gestores e administração por resultados, podendo-se exemplificar a partir das ações de responsabilização determinadas pelo CNJ, no primeiro caso, e administração por resultados, que se concretiza a partir da determinação de cumprimento das “Metas” do CNJ; e, finalmente, c) dimensão cultural: o que se pode perceber pelo movimento de valorização da magistratura, de iniciativas como as semanas de conciliação e mesmo pela aproximação do magistrado da sociedade.

Ainda na esteira das reformas administrativas determinadas pelo Banco Mundial e encampadas pelo Estado brasileiro, havia um programa especial de assessoramento e reforma do Poder Judiciário, fundamentado a partir do Documento Técnico 319, intitulado “O setor judiciário na América Latina e no Caribe: elementos de reforma”¹⁷. Este documento não foi imediatamente utilizado pelo Governo brasileiro, vez que a reforma do Poder Judiciário de fato acontece a partir dos anos 2000, mas as indicações do relatório foram determinantes para este processo de mudança e permanecem sendo um desafio para o Poder Judiciário, como se tem a seguir.

¹⁷ WORLD BANK. The judicial sector in the Latin America and the Caribbean: elements of reform. Washington, D.C., World Bank, 1997a. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1996/06/01/000009265_3961214163938/Rendered/PDF/multi_page.pdf>. Acesso em: jun. 2014.

Entre as reformas propostas pelo Banco Mundial, destacam-se: a) garantia da independência do Poder Judiciário por meio de provisão orçamentária própria, mecanismos claros de nomeações de juízes e instituição de mecanismos de responsabilização; b) aprimoramento administrativo das Cortes; c) adoção de reformas da legislação processual; d) implantação de mecanismos alternativos de resolução de conflitos; e) ampliação do acesso à justiça; f) incorporação de questões de gênero no processo de reforma; e f) redefinição e/ou expansão do ensino jurídico, programas de estágio para estudantes e treinamento para juízes e advogados¹⁸.

Alguns destes objetivos, pelo menos no Brasil, não dizem respeito diretamente ao Poder Judiciário, como a questão do ensino jurídico, e outros ainda não foram implementados em sua totalidade ou de maneira satisfatória, mas outros, em contrapartida, são facilmente identificados no processo de reforma pelo qual passou o Judiciário, como a instituição de mecanismos de responsabilização, reformas na legislação processual, gestão dos Tribunais e, principalmente, a expansão do acesso à justiça.

Em análise específica sobre o relatório do Banco Mundial, o Juiz Antônio Veloso Peleja Júnior indica as possibilidades que fazem um “Judiciário ideal”, ao se confirmar a existência dos seguintes fatores: “a) previsibilidade nos resultados dos processos; b) acessibilidade às Cortes pela população em geral, independente de nível salarial; c) tempo razoável de julgamento e d) recursos processuais adequados”¹⁹.

Levando-se em consideração tais elementos, verifica-se que o Judiciário brasileiro, embora não seja o “Judiciário ideal”, tem se esforçado no sentido de garantir principalmente a acessibilidade às Cortes, restando os demais elementos como grandes desafios.

Sobre a duração do processo e a questão da previsibilidade das decisões judiciais, o estudo realizado por Armando Castelar Pinheiro indica que a morosidade (que leva a uma duração não razoável do processo) tem duas causas fundamentais. A primeira é o grande número de demandas judicializadas não para se buscar de fato um direito, mas justamente para, explorando a lentidão

¹⁸ O Banco Mundial faz referência expressa em seu relatório às especificidades regionais, a fim de não se estabelecer, neste relatório, um modelo pronto e único de reformas, mas sim um indicativo (World Bank, 1997a, p. 7).

¹⁹ PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso. *Conselho Nacional de Justiça e a magistratura brasileira*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2011. p. 100.

do Judiciário, adiar o cumprimento de uma obrigação. A outra causa inclui questões específicas do funcionamento do Judiciário, como a carência de recursos humanos, a legislação inflacionada e a forma de atuação dos juízes e demais operadores do Direito, apegados excessivamente ao formalismo²⁰.

Quanto aos recursos processuais adequados, esta característica acaba por se relacionar à morosidade e necessidade de duração razoável do processo e diz respeito à importância em se ter uma instância revisora, ainda que os recursos sejam condicionados à demonstração de um erro ou uma divergência em relação a precedentes estabelecidos anteriormente. Mas tal característica não pode dar margem a uma excessiva e injustificada demora na prestação jurisdicional.

Quanto à previsibilidade das decisões, Armando Castelar Pinheiro aponta como grande problema a judicialização de conflitos políticos e a politização do Judiciário, nos seguintes termos²¹:

Entende-se o primeiro como a tendência dos poderes políticos transferirem para o Judiciário disputas de caráter eminentemente político, que não são resolvidos nas esferas apropriadas. Um caso particular, mas muito importante desse fenômeno diz respeito ao processo legislativo, no qual, na incapacidade de produzir maiorias que permitam aprovar leis definidas, aprovam-se textos gerais e, por vezes, ambíguos, que é o máximo factível em uma arena política muito fragmentada. Transfere-se o ônus de clarificar e resolver essas coisas ao Judiciário, que fica responsável por arbitrar conflitos políticos, em vez de simplesmente “aplicar a lei”. Enquanto a judicialização da política, em particular a transferência para o Judiciário da responsabilidade por tornar a legislação mais precisa e consistente, é uma fonte de imprevisibilidade imposta de fora para dentro, o seu fenômeno dual, a politização das decisões judiciais, resulta de um posicionamento próprio dos juízes. Esse posicionamento pode traduzir uma

²⁰ PINHEIRO, Armando Castelar. Magistrados, Judiciário e economia no Brasil. In: ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel (Org.). *Direito e economia: análise econômica do Direito e das organizações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 244-284.

²¹ Idem, p. 262-263.

tentativa de favorecer grupos sociais mais fracos, como trabalhadores e pequenos devedores, ou simplesmente a visão política do juiz sobre a questão em disputa.

Ao se verificar a atuação política do juiz, percebe-se que a previsibilidade das decisões resta comprometida não porque se trazem valores pessoais para a decisão, como é sabido e previsível (juízes conservadores tendem a decidir de maneira conservadora), mas esta previsibilidade comprometida diz respeito à atuação do juiz não como mediador de um conflito, mas como agente inclinado a se posicionar de forma política muito mais que de forma jurídica.

É na busca por este “Judiciário ideal” que se fundamenta também a criação do Conselho Nacional de Justiça, vez que aliado ao papel de agente de *accountability* horizontal está o de zelar e contribuir para que a prestação jurisdicional seja garantida, efetivada e realizada dentro de padrões e princípios da melhor Administração Pública, tais sejam os da moralidade, eficiência e efetividade, sempre em benefício da sociedade. Não por acaso é esta a missão do órgão, que se detalha a seguir.

3 O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA COMO MECANISMO DE ACCOUNTABILITY HORIZONTAL

Criado pela Emenda Constitucional nº 45/2002 e inserido na Constituição Federal como órgão do Poder Judiciário no art. 92, I-A, o CNJ atua em várias frentes, todas diretamente ligadas à prestação jurisdicional em benefício da sociedade. São atribuições do CNJ, definidas pelo próprio órgão: a) zelar pela autonomia e independência do Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura; b) em relação à gestão do Poder Judiciário, é o responsável pelo planejamento estratégico, plano de metas e programa de avaliação institucional; c) prestar serviços à sociedade civil, recebendo reclamações, petições eletrônicas e representações contra membros e órgãos do Poder Judiciário, incluindo serviços auxiliares; c) é responsável pelos julgamentos de processos disciplinares, tendo poder de aplicar sanções; d) buscando a eficiência da prestação de serviços judiciais, elabora e publica semestralmente relatório estatístico sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional em todo o País²².

²² CNJ. Conselho Nacional de justiça. Sobre o CNJ. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: jun. 2014.

A intenção de reformar o Poder Judiciário é muito anterior à criação do CNJ propriamente dita, eis que em 1992 foi apresentada a primeira proposta de reforma junto ao Congresso Nacional. Dois fatores justificavam sobremaneira a necessidade de se revisar a composição e o funcionamento do Judiciário.

O primeiro, a composição extremamente heterogênea do Poder Judiciário no Brasil, sem que haja padrões comuns de funcionamento e organização. São Tribunais estaduais, federais, especializados, gerais... cada um funcionando com regras próprias, ainda que todos estejam a serviço da Justiça. A partir da direção administrativa de um único órgão, procurou se estabelecer diretrizes e padrões de funcionamento que tivessem como resultado a padronização quanto à administração de recursos financeiros, procedimentos de informatização e gestão de informações²³.

Outro motivo para a criação do CNJ era justamente a desconfiança e o corporativismo da magistratura²⁴. Era necessário se restabelecer a credulidade do Judiciário e para isso nada melhor do que findar práticas de favorecimento entre os pares, principalmente porque não há possibilidade de *accountability* vertical eleitoral e popular junto ao Judiciário, vez que não há processo eleitoral para a escolha de seus componentes.

Houve e ainda há certa resistência ao trabalho desempenhado pelo CNJ e em muito isso se deve à atribuição equivocada do Conselho como um órgão exclusivamente de controle externo. Mas a própria composição e atuação dos membros do Conselho não reflete esse equívoco. O CNJ é composto por 15 conselheiros, todos avindos das instituições do sistema de justiça, a saber: nove magistrados, dois membros do Ministério Público, dois advogados e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada. O mandato destes conselheiros é de dois anos, e as suas atribuições estão determinadas no Regimento do Conselho²⁵. Mais da metade dos membros é de juízes, e o presidente do STF acumula também a função de presidente do CNJ. Vê-se, pois, que não se trata

²³ DEOCLECIANO, Pedro Rafael Malveira. O Conselho Nacional de Justiça e o controle democrático do Poder Judiciário: uma realidade possível? Dissertação de Mestrado em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Disponível em: <<http://uol11.unifor.br/oul/conteudosite/F1066346356/Dissertacao.pdf>>. Acesso em: jun. 2014.

²⁴ Idem.

²⁵ CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Regimento Interno. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/regimento>>. Acesso em: jun. 2014.

em absoluto de controle externo do Judiciário, vez que os Conselheiros, em sua maioria, são membros do mesmo Poder²⁶.

Considerado um órgão concebido a partir de um novo modelo de administrar a coisa pública e, conseqüentemente, a justiça, o CNJ permite que qualquer cidadão provoque a sua atuação. Para tanto, basta que a representação esteja relacionada à competência institucional do Conselho, bem como que atenda às determinações e aos requisitos do art. 42 do Regimento Interno do CNJ (RICNJ). Essa adequação ao novo desenho da Administração Pública brasileira também se reflete nas disposições do art. 4º, II, do RICNJ, pois é compromisso deste Conselho zelar pela “observância do art. 37 da CF/1988 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário”.

A partir deste dispositivo se iniciam as análises acerca da atribuição de *accountability* ao CNJ, determinando-se também a variação qualitativa deste modelo de responsabilização, o que se faz lembrando que a *accountability* pode ser vertical e horizontal e que se pretende explicitar aqui se reflete no último modelo.

Reconhecendo-se que a modalidade de *accountability* atribuída ao CNJ é majoritariamente horizontal, a partir de um colegiado formado em sua maioria por seus pares, tem-se a definição deste modelo de responsabilização, especificamente junto ao Poder Judiciário, como *accountability* judicial, que, por sua vez, pode ser detalhada em decisional, comportamental e institucional.

Na diferenciação de cada uma dessas possibilidades de responsabilização, utilizar-se-á a lição de Ilton Norberto Robl Filho a partir de obra específica sobre o assunto²⁷. A *accountability* judicial propriamente dita é aquela a qual se submete especificamente o Poder Judiciário. A judicial decisional se configura na possibilidade de requerer informações e justificativas a partir das decisões judiciais²⁸; por judicial comportamental tem-se a ideia de recebimento de informações e justificativas sobre o comportamento dos magistrados, levando

²⁶ Ainda que o art. 4º do Regimento do CNJ trate de “controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário”, o termo se volta mais às questões de administração e gestão que propriamente de domínio.

²⁷ ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Conselho Nacional de Justiça: Estado Democrático de Direito e accountability*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 30-31.

²⁸ A modalidade *accountability* judicial decisional não se aplica ao CNJ, vez que este não exerce poder jurisdicional originário ou recursal.

em consideração questões como honestidade, integridade e produtividade. Por fim, a *accountability* judicial institucional tem por objetivo buscar informações e justificativas sobre as questões não jurisdicionais, tais como administração, orçamento e relação do Judiciário com outros poderes.

Tratando-se da possibilidade de *accountability* comportamental, vê-se que não é apenas o CNJ que regulamenta e disciplina a matéria. A própria Lei Orgânica da Magistratura (LOMAN), anterior ao CNJ, determina no art. 35 deveres aos magistrados. Deveres estes que estão diretamente relacionados com os princípios da boa Administração Pública e que podem fazer com que se chegue ao “Judiciário ideal” no modelo indicado pelo Banco Mundial. São deveres do magistrado, por exemplo, não exceder injustificadamente os prazos para sentenciar ou despachar; tratar com urbanidade as partes, os membros do Ministério Público, os advogados, as testemunhas, os funcionários e auxiliares da Justiça; atender aos que o procurarem; residir na sede da Comarca; manter conduta irrepreensível na vida pública e particular.

O que se depreende a partir da leitura da LOMAN é que os deveres do magistrado são fundamentais para a *accountability* judicial comportamental, porque são, na verdade, um rol de comandos. Além do mais, as determinações da LOMAN também podem ser vistas como decorrentes dos princípios que norteiam toda a Administração Pública, e daí se configurar a atuação do CNJ nos termos do art. 4º, II, do RICNJ, vez que dizem respeito às questões como imparcialidade, razoabilidade e eficiência.

A *accountability* horizontal institucional está vinculada à administração da Justiça e tem como principal alicerce o princípio da publicidade. O art. 4º do RICNJ determina, entre as competências do Plenário, algumas que dizem respeito à atribuição gerencial e administrativa do Conselho, como se vê a seguir.

É da competência do CNJ elaborar relatórios estatísticos sobre processos e outros indicadores relacionados à atividade jurisdicional (art. 4º, IX); cabe ainda ao CNJ (art. 4º, XII) a elaboração de relatório anual que verse sobre a avaliação de desempenho de Juízos e Tribunais, com publicação de dados estatísticos sobre cada um dos ramos do sistema de justiça em todas as regiões e em todos os graus de jurisdição, discriminando dados quantitativos sobre execução orçamentária, movimentação e classificação processual, recursos humanos e tecnológicos.

Ainda em relação à atividade gerencial, tem o CNJ a obrigação de definir e fixar, em sessão plenária de planejamento especialmente convocada para este fim, o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de

avaliação institucional do Poder Judiciário, visando ao aumento da eficiência, da racionalização e da produtividade do sistema, bem como ao maior acesso à Justiça (art. 4º, XIII).

O que se percebe é que muitas das atividades relacionadas à justiça, sua prestação e administração, bem como à atuação dos magistrados, cabem ao CNJ, mas este não é competente para rever e modificar decisões judiciais, o que faria com que a sua natureza fosse desvirtuada, deixando de ser agência administrativa de controle gerencial e comportamental, e passando a ser instância revisional de correção. Em nenhum momento se atribuiu ao CNJ esta função, até mesmo porque isso poderia comprometer a atuação naquilo para o qual ele foi especificamente projetado e concretizado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muito se espera do Poder Judiciário, e não é por acaso. A este é atribuída talvez a mais nobre das funções dos Poderes da República, tal seja a concretização da justiça. Desde a instalação das primeiras Cortes no Brasil, se tem a ideia de um sistema excessivamente formal, tradicional, distante dos anseios sociais e isento de qualquer responsabilidade.

Porém, este quadro não se perpetua, principalmente com o advento da Constituição Federal de 1988, que determina não apenas um novo modelo político, mas posteriormente uma completa modificação no cenário institucional administrativo brasileiro, onde se encontra também o Poder Judiciário.

Aliadas às reformas da Administração Pública, surgem algum tempo depois as reformas do Poder Judiciário, e entre elas a maior, sem sombra de dúvidas, é a criação do Conselho Nacional de Justiça, a partir da Emenda Constitucional nº 45/2002.

Na esteira deste novo modelo de Administração Pública, em que se prioriza a publicidade e transparência dos atos públicos, bem como a responsabilização dos mesmos, nada mais óbvio que se esperar do Judiciário uma ação neste sentido, vez que os seus membros mais importantes, os magistrados, não poderiam permanecer presos a valores sociais ultrapassados. Diz-se óbvio porque em sendo o Judiciário responsável pela administração da justiça, outras não poderiam ser as ações senão aquelas que promovessem a modernização, eficiência e garantia da boa prestação jurisdicional.

Por muito tempo o Judiciário enfrentou uma “crise de credulidade” junto à sociedade brasileira. Muitos cidadãos percebiam a justiça como custosa, distante

e ineficaz, e essa situação efetivamente precisava ser alterada. Além do mais, não havia suficiente transparência e publicidade junto a alguns atos relacionados à administração da justiça, como a questão dos gastos do Poder Judiciário.

Assim, o fortalecimento da *accountability* junto ao Poder Judiciário fez-se mais que necessário, não para retirar ou mesmo diminuir as garantias próprias da Magistratura, o que seria inclusive um retrocesso se considerarmos a independência funcional como fundamental à imparcialidade das decisões. A necessidade de responsabilização se dava mais no sentido de viabilizar uma eficiente e transparente administração da justiça e de todos os serviços que lhes são correlatos.

A atribuição de *accountability* horizontal por meio do CNJ não apenas legitima publicamente o trabalho realizado pelo Poder Judiciário, como pode trazer de volta a crença em um sistema judicial eficaz, imparcial e comprometido com a garantia da melhor justiça possível.

Deve se ressaltar, ainda, que sobre o magistrado pesa não apenas a responsabilização institucional, mas principalmente a repercussão de seus atos, pois a sociedade, destinatária imediata dos serviços da justiça, pode agora acompanhar mais de perto a administração da mesma e de seus componentes. Vale ainda ressaltar que as possibilidades de responsabilização a partir do CNJ não são as únicas que alcançam o magistrado. Além das determinações e vedações da Lei Orgânica da Magistratura, sobre ele existem ainda as vedações constitucionais, ou seja, não se pode mais dizer que a Magistratura não tem e não reconhece limites. Estes existem e estão perfeitamente positivados e esclarecidos, seja do ponto de vista institucional, a partir da atuação do CNJ, seja do ponto de vista social, a partir da exposição diária a que está submetido o magistrado, simplesmente por ser agente de transformação e aplicação da justiça.

REFERÊNCIAS

ARABI, Abhner Youssif Mota. A atuação do CNJ como mecanismo legitimador do Poder Judiciário. *Caderno Virtual do Instituto Brasiliense de Direito Público*, v. 1, 2012. Disponível em: <<http://www.portaldeperiodicosidp.edu.br>>. Acesso em: jun. 2014.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do Estado. Brasília: Enap, 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Um novo Estado para a América Latina. *Novos Estudos*, Rio de Janeiro, Cebrap, n. 50, mar. 1998.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, p. 1-23, fev./abr. 1990.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Como peticionar ao CNJ. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/como-peticionar-ao-cnj>>. Acesso em: jun. 2014.

_____. Regimento Interno. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/regimento>>. Acesso em: jun. 2014.

_____. Sobre o CNJ. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/como-peticionar-ao-cnj>>. Acesso em: jun. 2014.

_____. Transparência e controle. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/transparencia>>. Acesso em: jun. 2014.

DEOCLECIANO, Pedro Rafael Malveira. O Conselho Nacional de Justiça e o controle democrático do Poder Judiciário: uma realidade possível? Dissertação de Mestrado em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Disponível em: <<http://uol11.unifor.br/oul/conteudosite/F1066346356/Dissertacao.pdf>>. Acesso em: jun. 2014.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano Andrade. *Accountability* no Brasil: os cidadãos e os seus meios institucionais de controle dos representantes. Tese de Doutorado pela USP. São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br>>. Acesso em: jun. 2014.

O'DONNEL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-52, 1998.

PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso. *Conselho Nacional de Justiça e a magistratura brasileira*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

PINHEIRO, Armando Castelar. Magistrados, Judiciário e economia no Brasil. In: ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel (Org.). *Direito e economia*: análise econômica do Direito e das organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Conselho Nacional de Justiça: Estado Democrático de Direito e accountability*. São Paulo: Saraiva, 2013.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

SMITH, Adam. *A teoria dos sentimentos morais*. Trad. Lya Luft. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados*: quando o Estado se compromete. Brasília: ENAP, 2000.

WORLD BANK. World Development Report, 1997. The State in a changing world. Washington, D.C., World Bank, 1997. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5980>>. Acesso em: jun. 2014.

_____. The judicial sector in the Latin America and the Caribbean: elements of reform. Washington, D.C., World Bank, 1997a. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1996/06/01/000009265_3961214163938/Rendered/PDF/multi_page.pdf>. Acesso em: jun. 2014.

