



A ACCOUNTABILITY SOCIAL NO JUDICIÁRIO BRASILEIRO¹

Lucas Gabriel Troyan Rodrigues²

Claudia Maria Barbosa³

Resumo: O déficit democrático do Poder Judiciário brasileiro pode e deve ser suplantado com o incremento da sua *accountability* social. A *accountability* social é espécie de *accountability* que se efetiva por meio de mecanismos de participação e controle sociais. No estudo bibliográfico e analítico conceitua-se *accountability* social e analisa-se o potencial do Conselho Nacional de Justiça, das audiências públicas e do impeachment para efetiva-la. Os três são classificados e enquadrados no desenho da Escada de Participação Cidadã de Arnstein. Nos três casos prepondera uma cidadania responsiva, com espaço restrito para o exercício da cidadania ativa, esvaziando a *accountability* social.

Palavras-chave: *Accountability* Social; Judiciário; Cidadania; Escada de Participação; Brasil.

THE SOCIAL ACCOUNTABILITY ON THE BRAZILIAN JUDICIARY

Abstract: The democratic deficit of the Brazilian Judiciary should be overcome with an increase in social accountability. Social accountability is a kind of accountability that is activated through mechanisms of social participation and control. In this bibliographic and analytical study, we conceptualize social accountability and analyze how the National Council of Justice, public hearings and the impeachment can effectively the social accountability over the judiciary. They are classified and framed in the design of the Arnstein's Ladder of Citizen Participation. We conclude that they favor a responsive citizenship and leave a restricted space for the active citizenship, emptying social accountability.

Keywords: Social accountability; Judiciary; Citizenship; Ladder of Participation; Brazil.

¹ Pesquisa financiada com recursos do Edital do Projeto Universal do CNPq.

² Mestrando em Direito na PUCPR e bacharelando em Direito na referida instituição, por meio do Dual Degree (Pibic Master). E-mail: lucas.troyan@hotmail.com. Endereço postal: Rua Prof. Rodolfo Belz, 529, sobrado 06. Santa Cândida. CEP 82640-570 - Curitiba/PR

³ Pós-Doutorado no Centro de Estudos Social da Universidade de Coimbra, Portugal e na York University, Toronto, Canadá. Professora titular e docente do Programa de Pós-Graduação em Direito na Pontifícia Universidade Católica do Paraná. E-mail: claudia.mr.barbosa@gmail.com. Endereço postal: Rua Ângelo Zeni, 589, casa 01 – Bom Retiro. CEP 80520-14- - Curitiba/PR



1. INTRODUÇÃO

Em meio à crise de representatividade política na sociedade brasileira tem-se verificado a constante ascensão do Poder Judiciário, o qual tornou-se protagonista não somente na decisão de controvérsias jurídicas, mas também em questões que usualmente deveriam ser tratadas e resolvidas na esfera política, após informação e debate público. Transpassando os tradicionais limites da clássica separação de poderes típica do constitucionalismo liberal.

A ausência de legitimidade eleitoral do Judiciário, atrelada à sua cada vez mais presente atuação política, resulta na fragilização de sua credibilidade perante a sociedade, além de contribuir para demolição dos alicerces democráticos, haja vista que suprime os debates sociais e parlamentares inerentes à democracia. O dissenso, condição para a sociedade democrática, acaba por ficar escondido sob o manto de uma decisão aparentemente técnica que, por vezes, pode ser inclusive contrária ao texto constitucional, na medida em que suprime ou restringe garantias e liberdades individuais ou coletivas.

Este cenário torna-se ainda mais temeroso quando os mecanismos institucionais de responsabilização e controle sobre o Judiciário são frágeis ou inexistentes, dificultando a recíproca harmonia entre a independência, essencial ao exercício da jurisdição, e a responsabilidade, indispensável dentre os poderes da república, dando ensejo a uma atividade eventualmente irresponsável, ou seja, não passível de forma de controle ou possibilidade de responsabilização eficazes.

O amplo poder exercido pelo Judiciário atualmente justifica e exige mecanismos de controle, disciplina e responsabilidade, de maneira que se harmonize a independência com responsabilidade, dando ensejo à *accountability*, que está pautada na necessidade do agente ou órgão estatal prestar informações justificadas a outrem e estar sujeito à sanção, no caso de ações realizadas em desacordo com a lei.

Para além da *accountability*, o Estado Democrático de Direito e os princípios que pautam o exercício da Administração Pública no país, tornam indispensável o incremento da participação e controle externo ao Poder Judiciário, sendo desejável a participação da sociedade na administração da justiça e em processos deliberativos de tomada de decisão, tanto para definir a política judiciária, quanto para assegurar a participação da sociedade em debates que





envolvem deliberação sobre questões que tipicamente deveriam ser resolvidas por meio debate público.

O controle e participação sociais encontram guarida na ideia de *accountability social*, que se realiza por meio de mecanismos capazes de suprir a escassez de legitimação democrática do Judiciário, e fomentar o diálogo entre a sociedade e instituições do sistema de justiça.

A implementação de tais mecanismos ecoa perfeitamente no Objetivo 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes, da Agenda 2030 definida pela ONU, pois enquadra-se como um meio essencial para se alcançar instituições responsáveis, participativas e inclusivas, especialmente nos órgãos que compõem o sistema de justiça brasileiro.

Deste modo, o presente artigo científico apresenta como objetivo principal a identificação de alguns dos mecanismos existentes de *accountability social* no Brasil, que permitem a participação e controle do cidadão em face do Judiciário. Após identificados, proceder-se-á à análise desses mecanismos em relação ao tipo de participação social que o mesmo viabiliza, a fim de superar o déficit típico deste Poder, incrementando assim sua legitimação social.

Inicialmente, discorrer-se-á sobre as principais características do termo *accountability*, bem como sua conceituação e ramificações, com foco especial na modalidade *social*, a qual está atrelada a participação ativa do cidadão nas políticas públicas e espaços decisórios.

Segue-se a apresentação da Escada de Participação Cidadã, criada por Arnstein, com o propósito de mensurar qualitativamente a participação social existente nos mecanismos brasileiros analisados, considerando que esta poderá ocorrer de inúmeras formas e níveis, sendo necessário classifica-la conforme seu potencial efetivo de promover a abertura dialógica do Judiciário para com a sociedade.

Em seguida, analisar-se-á alguns mecanismos que possibilitam a *accountability judicial social* no ordenamento jurídico brasileiro, de forma a enquadrá-los nos degraus da escada de participação de Arnstein.

Após sugerem-se alterações que potencialmente podem aprimorar a participação social nos mecanismos existentes, de modo a fortalecer a legitimidade do Poder Judiciário perante a sociedade, bem como integrar o cidadão na administração da justiça, processos deliberativos e ferramentas de controle.

O trabalho desenvolve-se por meio de pesquisa bibliográfica que privilegia a abordagem analítica qualitativa a partir de processos dedutivos.



2. *ACCOUNTABILITY* E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Com a formal estabilização da democracia no Brasil, o termo *accountability* tem tomado relevância nas abordagens relativas à administração pública e aos órgãos estatais, haja vista que o controle da atividade estatal é um dos sustentáculos do regime democrático. Contudo, ainda encontra obstáculos no que se refere a tradução do termo em razão de sua complexidade e extensão, bem como a implantação de mecanismos eficientes.

Em linhas gerais, o termo consiste na necessidade do agente ou órgão estatal prestarem informações fundamentadas sobre seus atos a outrem, que poderá também ser um agente ou órgão estatal, mas também a própria sociedade, com legitimidade para sancionar ou premiar de forma política, jurídica ou social.

De acordo com Schedler (1999), a *accountability* constitui-se em duas etapas distintas e complementares, sendo a *answerability* que é a obrigação de fornecer informações e justificações pelos atos praticados, e o *enforcement* que é a capacidade punitiva quando houver violação legal. A *accountability*, portanto, funda-se em três elementos imprescindíveis, quais sejam, a informação, justificação e punição. Nesta perspectiva possui um viés de responsabilidade objetiva do agente ou órgão público perante outrem, resultando em consequências gratificantes ou punitivas, e um viés subjetivo, aquela cobrança exercida internamente frente a necessidade de justificação a alguém (PINHO e SACRAMENTO, 2009, p. 1349).

Desta forma a *accountability* sempre contemplará, no mínimo, duas figuras, o mandante, que exercerá o controle, e o agente, que fornecerá informações justificadas. Vale ressaltar que tal controle não poderá engessar as ações do agente, embora estas estejam sempre suscetíveis a sanções, que são importantes para coagir e estimular o comportamento mais benéfico do agente público para sociedade, vendando condutas indevidas (TOMIO e ROBL FILHO, 2013, p. 31).





Na concepção de Bovens, a *accountability* refere-se a mecanismos que possibilitam que as instituições se tornem mais responsivas perante seus públicos, contemplando duas perspectivas diversas: uma ativa, considerada a virtude exigida dos agentes públicos e organizações, que seja capaz de gerar o engajamento das partes interessadas por meio do diálogo e participação social; outra passiva, relativa à obrigações de informação e justificação dos atos praticados ao fórum que será composto pelos agentes ou órgãos controladores na esfera política, legal ou administrativa (COSTA e BARBOSA, 2018, p. 68).

O cientista político Guillermo O'Donnell, por seu turno, contempla uma dupla perspectiva espacial da *accountability*. A *accountability* vertical, que se refere ao controle exercido sob os agentes e órgãos estatais pela sociedade em geral; e a horizontal, também denominada de intra-estatal ou institucional, a qual consiste na fiscalização realizada entre os próprios agentes e órgãos estatais que, nos limites de suas competências, podem requerer justificações sobre os atos executados e aplicar sanções quando necessário.

Na categoria horizontal, se faz indispensável a existência de agências ou órgãos de supervisão voltados a fiscalizar, controlar, retificar ou sancionar as ações ilícitas cometidas por outros agentes estatais, de forma autônoma com autoridade legal e também de fato em relação aos outros poderes e pressões externas (O'DONNELL, 1997, p. 42).

Já a categoria vertical, que tem especial importância neste texto, está diretamente atrelada a participação cidadã em políticas governamentais, no caso, a política judiciária, e espaços decisórios e, desde o ponto de vista de O'Donnell, apresenta-se na modalidade eleitoral e social.

A modalidade eleitoral é aplicável somente aos agentes com mandatos eletivos, possuindo principal foco nas eleições, oportunidade em que a sociedade poderá sancionar os mesmos com base nos atos cometidos na gestão antecedente e qualidades atreladas ao candidato. A social, por outro lado, não se esgota no período eleitoral e pode (deve) ser exercida de maneira ininterrupta, por meio de denúncias e exposição pública dos atos estatais, seja pela imprensa, seja por organizações da sociedade civil. Ela advém diretamente do engajamento cívico, sendo centrada em mecanismos que assegurem à sociedade formas de controle e participação sobre a atuação do poder estatal.

A *accountability* vertical abrange sanções atípicas, ou seja, não se limita às formas legais e institucionalizadas, mas contempla o que Smulovitz e Peruzzoti (2000, p. 147-150), denominam de sanção política, as quais buscam causar danos à reputação e à credibilidade do



agente público, comprometendo sua carreira política. Ela também poderá complementar mecanismos de *accountability* horizontal, pois por meio da exposição pública, é capaz de compelir os agentes incumbidos do exercício da *accountability* horizontal a exercerem suas funções em face de agentes cujas condutas estão sendo questionadas, e aplicar as sanções correspondentes (ROBL FILHO, 2013, p. 126-128).

No entanto, poderá apresentar temerários riscos em virtude da facilidade de ocorrer manipulações pela mídia, quando motivada por interesses próprios ou específicos de determinado grupo, persuadindo a opinião pública à insatisfação com o governo ou a condenar determinados agentes, ainda que inocentes, e poupar os desonestos, considerando que o suposto julgamento realizado pela imprensa, em regra, desconsidera princípios básicos do contraditório e da ampla defesa (O'DONNELL, 1997, p. 30).

De ambas as categorias decorre a *accountability judicial* que será exercida em face do Poder Judiciário e seus integrantes, a qual exige demasiada cautela, tendo em vista a necessidade de garantir a independência pessoal dos magistrados e demais agentes do sistema de justiça, sendo portanto imperativo que se restrinja aos parâmetros legais, buscando coibir atuações ilícitas que afetam a credibilidade do referido Poder perante a sociedade, e a própria estabilidade do sistema democrático, para que assim as decisões sejam tomadas de forma responsável.

Se de um lado o controle e participação social sobre o Judiciário é necessário, de maneira a coibir eventuais abusos e maus-usos, de outro o custo de um controle irresponsável é grande porque, ainda que indiretamente, cidadãos podem ser levados a exercer determinada pressão e controle sobre decisões em casos polêmicos que possam causar comoção ou clamor popular, e deliberações relativas à políticas do sistema de justiça, tanto na seara processual quanto administrativa.

O risco já muito presente no uso das mídias tradicionais (TV, rádio, etc.) tem exponencialmente aumentado com o uso das mídias sociais, por exemplo. De fato, a mídia tanto pode incentivar o controle social sobre o Judiciário quanto favorecer a manipulação da opinião pública, de maneira a alcançar ou impedir determinados resultados que atendam aos interesses de instituições do sistema de justiça ou de seus agentes; defender interesses corporativos, muitas vezes em descompasso com o interesse público; ou promover interesses privados como se fossem públicos.





Por outro lado, novos instrumentos tecnológicos de comunicação podem constituir-se em instrumentos poderosos a possibilitar o exercício do controle social, seja pela transparência, seja pela efetiva participação na deliberação.

Decorrente disto, é evidente o risco de que magistrados possam aproximar-se da mídia, buscando justificar suas decisões judiciais além dos autos, para sociedade, como forma de promover seu prestígio público, ignorando a necessária distância que deve manter como julgador imparcial e *contramajoritário*, o que acarretará na restrição de sua liberdade no momento de tomar decisões, haja vista que não estará tão somente submetido as profundas exigências da justiça, mas também as opiniões populares e a potencial repercussão que poderá ocasionar nos meios de comunicação (BELLOSO MARTÍN, 1999, p. 103).

Entretanto, a *accountability judicial social* não visa incumbir o Judiciário de um papel “populista”¹ para suprir sua atual escassez de legitimação democrática, mas torná-lo mais dialógico e promover a participação social equitativa, capaz inclusive de fortalecer por via indireta a função *contramajoritária* do Poder Judiciário, uma vez que estará assegurando aos cidadãos a participação na definição de políticas judiciais e contribuição qualitativa e plural, que contemple diferentes pontos de vista, inclusive de grupos mais vulneráveis, em alguns tipos de deliberação cuja decisão aproxima-se mais de uma opção política do que do que de construções jurídicas.

Em especial ao processo de interpretação do texto constitucional, adverte Häberle (1997, p. 14; 36-37) que o “povo” não consiste somente em um referencial teórico que se manifesta nas eleições, mas é um elemento ativo e pluralista presente neste processo, como forma de maximizar sua legitimidade, sendo direito da cidadania e indispensável ao processo interpretativo, haja vista que quanto mais plural for a sociedade na mesma proporção deverão ser os critérios adotados no referido processo, garantindo a igualdade de participação entre os diversos grupos.

A forma democrática é um pré-requisito indispensável, mas não resulta automaticamente em uma cultura de civilidade e participação ativa do cidadão, a qual deverá ser estimulada por instrumentos de participação popular, gerando capital social no interior da sociedade, o qual consiste em disposições cognitivas e morais dos cidadãos que os leva a confiar

¹ Considerar-se-á *populista* quando as decisões corretas se configurarem diretamente pela opinião da maioria. Neste sentido ver GARGARELLA, 1996, p.85.



em outros cidadãos, resultando na “*arte da associação*” e engajamento nas questões públicas, as quais por meio de uma deliberação democrática poderão definir e redefinir mecanismos, procedimentos ou instituições, com maior êxito que especialistas e doutrinadores de áreas específicas (OFFE, 1999, p. 131; 143-144).

De forma complementar, denota-se a iminente necessidade de fortalecer a cidadania ativa na sociedade brasileira, mediante a transparência e exigências do senso de justiça para que os cidadãos sintam legitimidade da sociedade em que estão inseridos, incentivando-os a cooperarem por ela, a fim de que não se posicionem apenas como portadores de direitos e deveres, mas essencialmente como interventores nos pleitos públicos, criadores de direitos e norteadores na elaboração de novos espaços de participação social (BORJA, 1999, p. 364).

Embora seja compreensível que reformas com o intuito de implementar mecanismos de participação cidadã no Poder Judiciário gerem inúmeras resistências, algumas das atuais sustentadas em argumentos plausíveis, as deficiências do sistema de justiça que decorrem da ausência de *accountability* social têm se agravado, a ponto de fragiliza-lo em diversos aspectos, os quais podem comprometer sua legitimidade.

Seguramente não se encontrará de pronto soluções inequívocas, todavia é imperiosa a adoção de mecanismos que possibilitem e estimulem a participação social, desde a administração da justiça à prestação jurisdicional, que se aperfeiçoem com o próprio engajamento cívico e processos deliberativos efetivamente democráticos, acarretando na constituição de uma cidadania ativa e por consequência densificando a democracia.

Deste modo estar-se-á majorando a legitimidade e credibilidade do Judiciário perante a sociedade, de forma desassociada à atuação particular de seus membros ou decisões exaradas que desagradem as maiorias momentâneas, inclusive promovendo a efetivação e garantia dos direitos humanos, especialmente de minorias em situação de vulnerabilidade, haja vista que todos os direitos devem ser tutelados pelo Judiciário para que não sejam violados, ou ainda, para que sejam efetivados ou expandidos.

Nesta direção, a *accountability* judicial vai ao encontro do Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 definida pela ONU, sobretudo ao Objetivo 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes, que buscam construir instituições eficientes, responsáveis, transparentes e inclusivas. De forma mais específica, reforça as Metas 3 e 6 do referido Objetivo, as quais referem-se à promoção do Estado de Direito e de suas Instituições, e por fim,





a Meta 7, que está estritamente atrelada à *accountability social*, haja vista que busca incluir todos os grupos sociais envolvidos na controvérsia com uma participação igualitária para que a sociedade possa interagir com o Estado no processo de tomada de decisão, a fim de contemplar uma decisão legítima, democrática e com aplicabilidade social.

Tendo em vista que a *accountability social* depende essencialmente do engajamento cívico nas políticas do governo e espaços decisórios, implicando em formas de distribuição de poder, poderá acarretar na redução de privilégios para determinados grupos abastados, os quais poderão arquitetar meios de inibir a participação social, de modo que a participação ocorrerá em diversos níveis e modos, desde uma mera participação de aparência à uma efetiva repartição do poder, sendo indispensável avaliá-las e distingui-las.

Claro está a necessidade de ampliar a participação da sociedade, seja para definir o planejamento estratégico e as prioridades da política judiciária nacional, quanto para munir o Judiciário de razões e argumentos plurais, a serem levados em conta em decisões que impliquem “questões políticas”, especialmente aquelas envolvendo direitos e garantias, individuais e coletivas.

2.1 A Escada da Participação de *Sherry Arnstein*

A participação social pode ocorrer em diferentes níveis e formas, tal como evidenciado por Sherry Arnstein. A autora publicou em 1969 “*A Ladder of Participation*” no *Journal of the American Institute of Planners*. Baseado em sua larga experiência com programas federais de renovação urbana, combate à pobreza e cidades-modelo, entre outras, ela propõe uma tipologia para avaliar a participação cidadã focada na redistribuição do poder, expressa na figura abaixo, reproduzida do texto original.

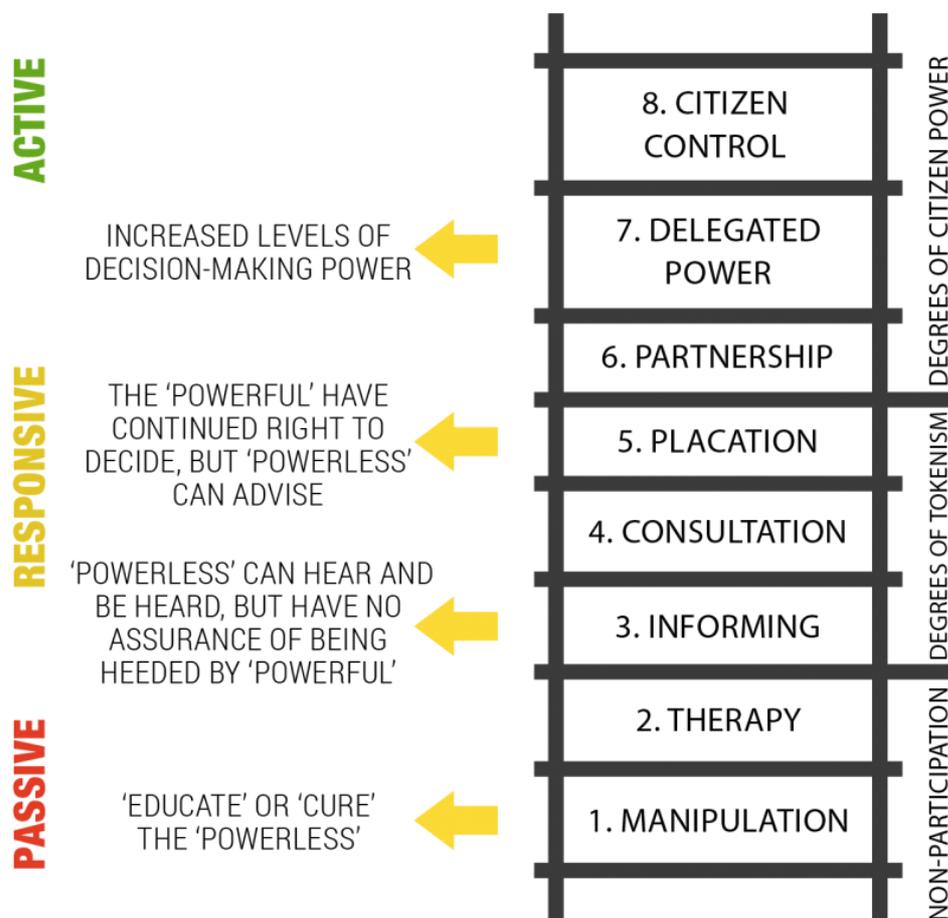


Figura 1: Escada da Participação
Fonte: Arnstein, 1969

A *Escada de Participação Cidadã* elaborada por Sherry Arnstein (1969), evidencia e classifica diferentes níveis de participação cidadã por meio da alegoria de uma escada. Arnstein distingue diferentes mecanismos de participação social associando-os a três formas de participação cidadã: a passiva, a responsava e a ativa.

No primeiro grupo que consagra a cidadania passiva há dois níveis que não contemplam participação cidadã, denominados de “*manipulação*” e “*terapia*”, nos quais os detentores do poder apenas visam apenas persuadir os cidadãos a pensarem de forma semelhante e legitimar as políticas implantadas, valendo-se de especialistas para justifica-las, refratários portanto a quaisquer influências de opiniões e aspirações sociais.



Na atuação responsiva, Arnstein identifica três níveis do que considera *tokenismo*, uma participação simbólica, ou pseudoparticipação, mas que contempla mecanismos primordiais para alcançar a efetiva participação social. Neste grupo identifica-se o nível da “*informação*”, caracterizado pela divulgação dos dados, mas de forma unilateral sem possibilitar que as pessoas gerem influências nas decisões. Em seguida, o grau intitulado “*consulta*”, no qual ocorre uma solicitação prévia de opinião social, entretanto é indispensável que esteja atrelada a outros mecanismos que garantam que tais opiniões sejam consideradas no processo deliberativo, para que não seja apenas um ritual de fachada com intuito de transparecer legitimidade. Por fim, tem-se o nível denominado “*pacificação*” ou “*apaziguamento*”, o qual permite os cidadãos se expressarem nas deliberações, mas ainda sem qualquer força vinculante à decisão, ou seja, não há nenhuma parcela de transferência de poder.

O último grupo contempla a cidadania ativa, no qual se pode verificar um efetivo poder dos cidadãos nas deliberações. Neste grupo estão os níveis de “*parceria*” que permite a negociação entre os grupos sociais e os detentores do poder, compartilhando o planejamento e responsabilidade das decisões; “*delegação de poder*” e “*controle cidadão*”, nos quais os cidadãos assumem o poder em determinadas deliberações ou até mesmo um completo poder gerencial, garantindo atenção aos anseios sociais e possibilitando a emancipação social.

No presente trabalho analisam-se três mecanismos de *accountability* social sobre o Judiciário brasileiro, quais sejam, o Conselho Nacional de Justiça, as audiências públicas e a possibilidade de impeachment de Ministros do Supremo Tribunal Federal, a partir do seu enquadramento nos níveis da escada de participação cidadã proposta por Arnstein.

3. MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY JUDICIAL SOCIAL NO BRASIL

O amplo poder exercido ao Poder Judiciário atualmente justifica e exige eficientes mecanismos de *accountability*, daí que se faz necessário abordar meios de controle, disciplina e responsabilidade dos magistrados de modo eficiente para inibir atuações arbitrárias e contrárias a lei, sem afetar a independência do Judiciário e as garantias dos magistrados.

A *accountability judicial* insere-se em um sistema de freios e contrapesos no qual para todo poder exercido deve haver meios de justificá-lo e controlá-lo. O foco, conforme adverte Bidard, não é julgar o magistrado, mas sim analisar minuciosamente se este decidiu em



conformidade com as leis, se motivou suas decisões, observou as provas constantes nos autos e isentou-se do emprego de alguma fundamentação irregular (BIDART, 1986, p. 12).

3.1 O Conselho Nacional de Justiça

Com a finalidade de assegurar a plena independência judiciária perante os demais poderes estatais e a própria sociedade, diversos países têm adotado a instituição de um órgão exclusivamente voltado à *accountability*. No Brasil quem exerce esse papel, embora (mau) compartilhado com as corregedorias de justiça, é o Conselho Nacional de Justiça.

A Emenda Constitucional n. 45/2004, que criou o CNJ, deu-lhe a forma de um órgão de controle interno do Judiciário, sendo encarregado do controle disciplinar, do planejamento estratégico e da atividade administrativa de modo geral. Sua composição é majoritária, embora não exclusiva, de juristas indicados pelas cortes superiores, mas há a participação assegurada de dois membros representantes da sociedade civil indicados pelas Câmaras Legislativas (Senado e Câmara dos Deputados).

Houve intensa resistência quanto à sua criação por parte dos membros do Poder Judiciário, acarretando a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) 3.367 que buscou a declaração da inconstitucionalidade do Conselho, fundada na separação de poderes, a qual restou-se infrutífera. No entanto, apesar de julgada improcedente, legitimou o CNJ como órgão interno do Judiciário, de natureza administrativa, submetido ao controle do órgão de cúpula do Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal.

Embora seja um progresso, sua forma e composição o fragiliza e contraria importantes lições doutrinárias acerca da legitimidade da justiça e da necessidade de controle sobre o Judiciário. É nesse sentido que Zaragoza adverte para a necessidade de que este órgão seja autônomo e sua composição seja de membros dos três poderes, tendo como finalidade garantir a independência do poder judiciário, limitando a intervenção direta de outros poderes do Estado, bem como a responsabilidade dos magistrados, além de constituir um sistema transparente contendo as atuações jurisdicionais para informar a sociedade (ZARAGOZA, 2004, p. 539).

Dos 15 membros que integram o Conselho Nacional de Justiça e formam o seu principal órgão, o Conselho, 09 são magistrados, 03 são procuradores, 02 são da advocacia, privada ou pública, e apenas 02 são representantes da sociedade, com vagas indicadas pelo





Senado e pela Câmara dos Deputados. Não é exagero, portanto, dizer-se que o CNJ acaba por ser um órgão interno do Judiciário posição explicitada pela arquitetura institucional que lhe desenhou a Constituição em 2004 e que acaba por elidir qualquer resquício de controle externo ao Poder Judiciário, especialmente em relação a participação cidadã na governança da justiça.

Compreende-se a necessidade de conhecimento dos procedimentos e legislações no exercício do mandato, entretanto esta necessidade não pode resultar em um monopólio de juristas que favoreça o corporativismo. Ainda, acarreta uma “dupla” representação, pois dificilmente o cidadão indicado não pertencerá a alguma das profissões jurídicas já representadas nas demais indicações, não promovendo de fato a representação dos anseios sociais.

De mesmo modo, verifica-se que as indicações na maioria das esferas sofreram capturas corporativas, seja pela proximidade e atuação no órgão competente para indicação, ou por integrar movimentos associativos da carreira, refletindo também na representação da sociedade civil. É o caso dos cidadãos indicados pelo Congresso Nacional, os quais tiveram algum vínculo prévio com o Congresso ou têm um histórico de indicações em outros conselhos. A sociedade civil, de modo espantoso, como denuncia Fragale Filho (2013, p. 986-988), está alheia, com participação extremamente limitada.

O controle institucional do CNJ é interno e horizontal, uma vez que a composição e forma do Conselho assegura a accountability interna corporis, exercida majoritariamente pelo próprio Judiciário sobre seus membros. A composição do CNJ, contudo, permitiria considerar uma certa abertura aos membros do poder Legislativo e, por essa via, da sociedade civil, mas essa participação não tem o condão de assegurar o poder deliberativo externo ao Judiciário.

Analisando pela perspectiva dos níveis elaborados por Arnstein, denota-se que a forma de participação cidadã no CNJ encontra-se no nível denominado “*Pacificação*”, vez que possui canais informativos e consultivos aos cidadãos, e a possibilidade de compor o Conselho com representação ínfima, acarretando com que a representação não tenha qualquer caráter vinculativo à tomada de decisões ou distribuição do poder.

A participação cidadã no Conselho Nacional de Justiça, tem potencial para ascender ao nível de “*Parceria*”, entretanto, para isto se faz indispensável que haja maior número de cidadãos na composição do conselho e que os critérios para indicação sejam alterados, a fim de que a participação social na administração da justiça resulte em maior legitimidade do Poder Judiciário perante a sociedade.



3.2 As Audiências Públicas

As audiências públicas tradicionalmente consistiram em um mecanismo atrelado ao Poder Legislativo, favorecendo o diálogo entre o Povo e seus representantes em busca de melhores decisões que atendessem aos anseios sociais. Contudo, em razão da relevância do controle de constitucionalidade, especialmente quando exercido pelo Supremo Tribunal Federal, passou-se a adotar o referido mecanismo na esfera judiciária, com objetivo de promover a participação da sociedade civil no enfrentamento da controvérsia constitucional, tornando a decisão ainda mais legítima.

Deste modo, a primeira audiência pública realizada pelo Supremo Tribunal Federal se deu em 2007, no íterim do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) 3.510 de relatoria do Min. Carlos Ayres Brito, qual questionava a constitucionalidade do art. 5º da Lei de Biossegurança (11.105/2005), em relação à utilização de células-tronco para fins de pesquisa e terapia, desde que cumprindo alguns requisitos descritos na referida lei.

Por tratar-se de procedimento inédito, adotou-se as disposições do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, pois sequer havia regulamentação específica quanto aos procedimentos da audiência, somente a previsão de sua possibilidade nas legislações de ações constitucionais, procedimento este que foi regulamentado pela Emenda Regimental 29/2009 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Além da realização das Audiências Públicas em sede de controle concentrado, tal possibilidade se expandiu para o controle difuso, quando reconhecida a *repercussão geral* da controvérsia na Corte, haja vista que produzirá efeitos *erga omnes*. O primeiro caso foi relativo às cotas de acessos ao nível superior (RE nº597.285),² em seguida os casos de campo eletromagnético de linhas de transmissão de energia (RE nº627.189); queimadas em canaviais (RE nº586.224); regime prisional (RE nº641.320); internação hospitalar com diferença de classe no SUS (RE nº581.488); armazenamento de perfis genéticos de condenados (RE nº973.837); e, direito ao esquecimento (RE nº1.010.606).

² Neste caso atrelado ao julgamento da ADPF nº 186.





Esta integração do Poder Judiciário com a sociedade por meio da abertura dialógica do Supremo em seu processo deliberativo tem sido louvável, produzindo resultados benéficos quando se analisa a referência das participações nos votos dos ministros, considerando a importância da participação social na interpretação do texto constitucional, de forma que maximize a legitimidade da decisão, sobretudo nas controvérsias contemporâneas que ultrapassam os conhecimentos jurídicos, e por vezes, referem-se à questões morais.

No entanto há diversos problemas que precisam ser aprimorados para se construir uma efetiva participação social no processo deliberativo da Corte, a fim de torna-la mais dialógica e participativa.

Inicialmente, destaca-se a discricionariedade do ministro relator quanto a convocação da audiência pública, bem como escolha dos cidadãos e representantes de movimentos sociais para participarem da audiência, por meio de decisão irrecorrível, incumbindo ao relator o poder de possibilitar que diferentes opiniões sejam explanadas, mas também de inviabilizar a participação de determinados grupos ou pessoas, direcionando o debate ou até mesmo esvaziando-o.

Por conseguinte, há necessidade de reformular a metodologia de realização da audiência para que se permita o debate de informações e argumentos entre os participantes, considerando que o próprio objetivo da audiência é promover um debate público robusto, em que os argumentos possam ser debatidos, esmiuçados e superados, já o impedimento ao debate reduz o potencial deliberativo do instrumento (GODOY, 2015, p. 151-152).

De mesmo modo, o modelo decisório da Corte caracterizado por decisões fracionárias e individuais, sem engajamento do colegiado para posteriormente somarem-se os dispositivos, mesmo que baseado em argumentos distintos, permanece inalterado, mesmo com a utilização de audiências públicas. Os Ministros ali agem como indivíduos que precisam ser convencidos, em vez de integrantes empenhados na participação social, resultando em decisões fundadas em argumentos divergentes e isolados, dinâmica oposta do que se deseja para uma corte colegiada (GODOY, 2015, p. 154-155).

Analisando o mecanismo em questão de acordo com os níveis de participação cidadã abordados no trabalho, verifica-se que as audiências públicas detêm potencial para se enquadrar no nível denominado “*Parceria*”, vez que haverá efetivo diálogo entre os representantes estatais e os grupos sociais, construindo uma decisão de forma dialógica e cooperativa. Nesse contexto verificar-se-ia um controle vertical, exercido pelos representantes e organizações da sociedade



civil. Contudo, a forma com que se tem empregado as audiências, evidencia-se que as mesmas tem se reduzido apenas em um espaço informativo para os ministros, ausente de debates ou maiores interações, em que se permite a manifestação dos cidadãos, classificando-se no nível denominado “*Consulta*”, de modo que há uma oitiva prévia dos cidadãos, mas sem qualquer influencia direta na decisão.

Caso este mecanismo seja utilizado somente como uma formalidade para legitimar a decisão, esvazia-se o sentido da abertura dialógica do Judiciário para com a sociedade, além de que será considerado um mero ritual de fachada para atribuir uma aparência de legitimidade democrática e participação cidadã ao procedimento caso não contemple outros aparatos que garantam a consideração dos anseios sociais na tomada de decisão. (ARNSTEIN, 1969, p. 219)

3.3 O *impeachment* de Ministros do Supremo Tribunal Federal

O instrumento de *Impeachment* consiste na impugnação do mandato do agente público com o propósito de destituí-lo do cargo em razão do cometimento de crime de responsabilidade, sendo este o instrumento mais gravoso, advindo de um controle externo, que poderá ser manejado em face dos Ministros que compõem o Supremo Tribunal Federal brasileiro, não havendo ainda precedentes de sua utilização.

O referido instrumento está regulamentado pela Lei nº 1.079/1950, que elenca as condutas que serão consideradas crimes de responsabilidade por parte dos Ministros no art. 39 da referida Lei, dando ensejo a denúncia de *Impeachment*, que será analisada, processada e julgada pelo Senado Federal em um procedimento complexo contemplando diversas fases deliberativas com oportunidade ao contraditório.

Qualquer cidadão brasileiro tem legitimidade para denunciar ministros do Supremo Tribunal Federal pela prática de crimes de responsabilidade perante o Senado Federal, conforme dispõem o art. 41 da legislação supramencionada, e o art. 52, II da Constituição Federal.

Com o protagonismo exercido pela Corte na resolução de conflitos de essência moral, política ou econômica, bem como a atuação particular de alguns de seus membros, ocasionaram sua exposição excessiva na mídia e outros meios de comunicação, por vezes com informações distorcidas e direcionadas a denegrir a imagem da Suprema Corte sem a devida compreensão





jurídica da decisão, o que resultou em diversas denúncias de *impeachment* por cidadãos e parlamentares em desfavor de alguns ministros que compõem a Corte.

Deste modo, denota-se que o instrumento em questão poderá ser classificado como um mecanismo de *accountability social judicial*, tendo em conta que terá iniciativa direta do cidadão e a denúncia será destinada a outro Poder da República, caracterizando uma forma de controle externo sobre a atuação do referido ministro. Desde o ponto de vista deliberativo, verifica-se um controle horizontal, exercido pelo Legislativo sobre o Judiciário, mas considerando-se a possibilidade de a denúncia partir da sociedade poderia indicar certa abertura ao controle vertical, na tipologia de O'Donnell.

Na tipologia da escada de participação de Arnstein, o *impeachment* pode ser considerado um mecanismo capaz de aplacar (apaziguar) a sociedade, no sentido de que ela se sente partícipe do processo. O fato de a denúncia poder partir de qualquer cidadão corrobora essa hipótese. Contudo, o fato de que a recepção da denúncia, o processamento e julgamento dependem do Senado Federal restringe a ideia de participação direta, refutando qualquer atuação ativa do cidadão ou da sociedade. Um inédito “controle cidadão”, o nível mais alto da escada de Arnstein, poderia ser vislumbrado se houvesse no Senado Federal mecanismos capazes de aferir e assegurar que a vontade popular seja assegurada. A eventual existência de uma vontade popular, assim como a forma com que a mesma teria sido forjada e sua aferição, contudo, envolvem outras variáveis que extrapolam os limites deste trabalho.

Este instrumento contempla um processo árduo e cauteloso que deverá ser manejado somente em casos excepcionais, haja vista a magnitude de seu impacto na credibilidade e independência do Poder Judiciário e do próprio regime democrático. A possibilidade de que seja empregado por majorias momentâneas para fragilizar a atuação *contramajoritária* da Corte indispensável para salvaguardar direitos e garantias individuais e coletivas constitucionalmente asseguradas coloca em risco o Estado democrático de Direito.³

Em uma ilustração constante na obra de Cappelletti (1989, p. 42), compreende-se a magnitude do *impeachment* direcionado à magistrados, sendo este “como o canhão de cem

³ Neste sentido, tem-se como exemplo o recente julgamento da A.D.O 26 e M.I 4.733, os quais se referem à criminalização da homofobia, em que ministros da Corte são alvos de pedidos de *impeachment* indevidos, em virtude de suas decisões primarem pela efetivação de direitos e proteção à determinado grupo vulnerável.



toneladas, que necessita de complexo mecanismo para ser colocado em posição, de enorme carga de pólvora, de disparo para fazer fogo e de alvo gigantesco para acertar”.

Adaptando-o para esfera jurídica contemporânea, pode-se dizer que é necessário que o delito cometido pelo ministro seja incontestavelmente cristalino e de profunda gravidade para que se empregue em desfavor do agente este instrumento com potencial extremamente danoso ao Estado Democrático de Direito, quando utilizado de forma equivocada, sendo incabível para punir transgressões de menor revelo.

Em vista disso, percebe-se que é um importante mecanismo de controle externo ao órgão de cúpula do Poder Judiciário, proveniente da iniciativa direta do cidadão, por seus representantes, que poderá ser utilizado em situações excepcionais, como um remédio amargo necessário que também possui seus riscos e efeitos colaterais. Todavia, a problemática consiste em estar no *impeachment* o único meio de responsabilização dos Ministros que integram a Corte, não havendo outros mecanismos institucionais que viabilizem a *accountability* horizontal ou social de forma menos custosa a independência judicial e a estabilidade democrática.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo geral constata-se a abertura à participação do cidadão sobre o Judiciário por meio de alguns mecanismos constantes do ordenamento jurídico brasileiro, mas eles restringem-se aos níveis mais baixos de participação (manipulação ou informação, por exemplo), cabendo especialmente ao Conselho Nacional de Justiça a produção e divulgação das informações sobre o Judiciário.

Tanto o Conselho Nacional de Justiça, quanto as audiências públicas e o *impeachment* podem ser enquadrados em formas de *accountability* social, porque abrem algum espaço ao cidadão ou à sociedade. Contudo, a eventual abertura é insuficiente e, mais do que isso, ‘é avessa à efetiva participação e controle cidadão, constituindo-se em *pseudo* formas de participação, incapazes de ampliar a legitimidade do Judiciário.

O Conselho Nacional de Justiça tem logrado êxito em diversos âmbitos, especialmente na consolidação de dados e na informação e transparência que os mesmos possibilitam, mas também no controle disciplinar dos magistrados. Todavia, há um longo caminho a ser





percorrido para propiciar aos cidadãos a efetiva participação, a começar pelo aumento da representação social na composição do órgão e alteração das formas e critérios de indicação.

No que concerne às audiências públicas, apesar de seu enorme potencial, tem se reduzido na mera exposição de diferentes opiniões, sem debates entre os participantes e pouca interação com os ministros, resultando apenas em um espaço informativo para os ministros sem o caráter dialógico e participativo na deliberação para construir a melhor decisão com a participação social.

Deste modo, para aprimorar o mecanismo deve-se desconcentrar a escolha dos atores externos convidados a participar, hoje a cargo apenas do relator; sugere-se ainda ampliar, e justificar a escolha de um ou outro participantes para qualificar os argumentos na tomada de decisão; e por fim é necessário que os argumentos colacionados recebidos e refutados constem do relatório dos Ministros, para fins de averiguação e melhoria da qualidade dos argumentos que embasam o julgamento.

Em relação às formas de responsabilização posterior dos ministros que compõem o Supremo Tribunal Federal, denota-se uma vacância exorbitante, considerando que não há mecanismos institucionais que possibilitem sanções para violações de menor potencial e que inibam a prática de atos que possam denigrir a legitimidade da Corte perante a sociedade, acarretando em denúncias de *impeachment* desproporcionais e, em decorrência, na ausência de qualquer forma de controle sobre a atuação dos ministros. O fato de a denúncia poder partir do cidadão permite que se identifique um nível de pacificação ou apaziguamento. Contudo, como o recebimento, o processamento e o julgamento estão sob responsabilidade do Senado Federal, inexistente uma participação direta e efetiva próprios da cidadania ativa. O mecanismo poderia indicar um raro último nível de participação, o “controle cidadão”, típico da cidadania ativa, se houvesse mecanismos no Legislativo capazes de assegurar que a vontade popular possa ser aferida e assegurada naquela Casa, um estudo que extrapola os limites deste trabalho.

O Poder Judiciário brasileiro tem adotado importantes transformações voltadas à aproximação da sociedade, representando um grande avanço nos últimos anos, mas ainda é necessário que os mecanismos de participação social resultem na efetiva distribuição do poder e promovam a construção do engajamento social nas questões públicas.

5. REFERÊNCIAS



ARNSTEIN, Sheery. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of Planners**, v. 35, N. 4, p. 216-224, jul. 1969.

BARBOSA, Claudia Maria. A Legitimidade do Exercício da Jurisdição Constitucional no Contexto da Judicialização da Política. In: BARBOSA, Claudia Maria (org.); PAMPLONA, Danielle Anne (org.). **Limites e possibilidades da legitimidade e eficácia da prestação jurisdicional no Brasil**. Curitiba: Letra da Lei, 2018.

BELLOSO MARTÍN, Nuria. **El Control Democrático Del Poder Judicial En España**. Curitiba: Moinho do Verbo, 1999.

BORJA, Jordi. O papel do cidadão na reforma do Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge. SOLA, Lourdes (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999, p.361-373.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Irresponsáveis?**. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1989.

COSTA, Andréa Abrahão; BARBOSA, Claudia Maria. **Governança judicial e mediação institucionalizada de conflitos nos fóruns descentralizados de Curitiba: uma abordagem sobre a possibilidade de democratização do Poder Judiciário**. 301 p. Tese (Doutorado) – Pontificia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2018. Disponível em: <<http://www.biblioteca.pucpr.br/pergamum/biblioteca/img.php?arquivo=/00006c/00006c82.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2018.

FRAGALE FILHO, Roberto. Conselho Nacional de Justiça: Desenho Institucional, Construção de Agenda e Processo Decisório. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol.56, nº4, 2013, p.975-1007.

GARGARELLA, Roberto. **La justicia frente al gobierno**. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial. Barcelona: Ariel, 1996.

GODOY, Miguel Gualano. As Audiências Públicas e os amici curiae influenciam as decisões dos ministros do Supremo Tribunal Federal? E por que isso deve(ria) importar? **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**. Curitiba, vol.60, n.3, set./dez., p.137-159, 2015.

GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos interinstitucionais**. 266 f. Tese (doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2015. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1884/39908>>. Acesso em: 9 set. 2018.





HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e 'procedimental' da constituição. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1997.

LEAL, Fernando; HERDY, Rachel; MASSADAS, Júlia. Uma década de audiências públicas no Supremo Tribunal Federal (2007-2017). **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 331-372, jan./abr. 2018.

OFFE, Claus. A Atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge. SOLA, Lourdes (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999, p.119-145.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p.27-54, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000200003&script=sci_abstra ct&lng=pt>. Acesso em: 15 ago. 2018.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, vol. 43, n. 6, p.1343-1368, nov./dez., 2009.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça**: estado democrático de direito e accountability. São Paulo: Saraiva, 2013.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Henrique. Societal Accountability in Latin America. **Journal of Democracy**. P.147-158, 2000. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/236706264_Social_Accountability_in_Latin_America>. Acesso em: 22 ago. 2018.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Accountability e Independência Judiciais: Uma análise da Competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Revista de Sociologia e Política**, vol. 21, n. 45, p.29-46, mar. 2013.