



# RESENHA DA OBRA CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E ACCOUNTABILITY DE ILTON NORBERTO ROBL FILHO<sup>1</sup>

REVIEW OF THE BOOK CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: ESTADO DEMOCRÁTICO DE  
DIREITO E ACCOUNTABILITY BY ILTON NORBERTO ROBL FILHO

*Marco Aurélio Souza Mendes<sup>2</sup>*

*Fabiana Angélica Pinheiro Câmara<sup>3</sup>*

*Alexandre Walmott Borges<sup>4</sup>*

## Resumo

O texto é resenha descritiva da obra Conselho Nacional de Justiça, de autoria de Ilton Norberto Robl Filho. O livro resenhado apresenta a conceituação, aplicação e função de *accountability* na análise do Conselho Nacional de Justiça - CNJ. A resenha segue o plano geral da obra para a apresentação descritiva, dividida em três capítulos que apresentam aspectos históricos de *accountability*, nas estruturas do Estado Democrático de Direito e na Constituição brasileira, e no Conselho Nacional de Justiça.

**Palavras-chave:** Estado Democrático de Direito. Constituição. Conselho Nacional de Justiça. *Accountability*.

## Abstract

The text is a descriptive review of the book The National Council of Justice, written by Norberto Ilton Robl F°. This book review shows the concepts, means of implementation and accountability function in the analysis of the National Council of Justice – CNJ. Furthermore, it follows the same general pattern for the descriptive presentation displayed on the book: it is divided into three chapters that present historical aspects of accountability, in the structure of the rule of law and in the Brazilian Constitution as well as in the National Council of Justice.

**Keywords:** Rule of law. Constitution. National Council of Justice. *Accountability*.

**Sumário:** 1. Introdução. 2. O desenvolvimento da obra. 3. Considerações finais. 4. Referências.

<sup>1</sup> Artigo recebido em: 20/03/2015. Pareceres emitidos em 22/05/2015 e 24/05/2015. Aprovação comunicada em 24/07/2015.

<sup>2</sup> Pesquisador PIBIC-FAPEMIG. Universidade Federal de Uberlândia/UFU. E-mail: <marcoaurelio.souzamendes@gmail.com>.

<sup>3</sup> Doutoranda em História - UFU, Mestre em Gestão Internacional e Desenvolvimento Econômico - University of Reading. E-mail: <camara.fabiana@gmail.com>.

<sup>4</sup> Professor da UFU - Universidade Federal de Uberlândia, Professor Visitante da UNESP - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita F°, Doutor em Direito - UFSC, Doutorando em História - UFU. E-mail: <alexandrew@fadir.ufu.br>. Pesquisador contou com recursos da CAPES e FAPEMIG.



## 1 INTRODUÇÃO

A resenha apresentada explora o texto publicado pela Editora Saraiva, na forma de livro, e que constitui a condensação e aperfeiçoamento da tese doutoral do autor defendida perante banca do programa de Direito da UFPR. O caráter novidadeiro da abordagem consiste na incorporação ao repertório da teoria constitucional da expressão *accountability*, com seus contornos e conteúdos sob a tutela do Estado Democrático de Direito. Em 3 capítulos o autor discorre a estrutura de *accountability*, as relações com a Constituição nacional brasileiro e, no fim, a relações com o órgão criado pela EC 45, de 2004, que é o Conselho Nacional de Justiça - CNJ. A proposta da obra *Conselho Nacional de Justiça: Estado Democrático de Direito e Accountability*, de Ilton Norberto Robl Filho, compete na análise descritiva dos mecanismos de controle embasados pela doutrina nacional e internacional e prospectiva no sentido de compatibilizá-los com a Constituição brasileira de 1988. A resenha se propõe a apresentar o panorama geral da obra, sob a forma de resumo dos principais pontos orientadores do texto do autor.

## 2 O DESENVOLVIMENTO DA OBRA

A perspectiva do Direito no campo político mostra-se cada vez mais intrínseca com os debates institucionais e as limitações mútuas entre os poderes com seus respectivos titulares. A proposta da obra *Conselho Nacional de Justiça: Estado Democrático de Direito e Accountability*, de Ilton Norberto Robl Filho, compete na análise descritiva dos mecanismos de controle embasados pela doutrina nacional e internacional e prospectiva no sentido de compatibilizá-los com a nossa Constituição de 1988.

Logo na introdução já se pode deparar com a metodologia empregada no livro. Ilton escolhe direcionar o início de sua obra para uma análise da construção política da sociedade através dos contratualistas e dos Federalistas, mesclando posteriormente um diapasão sobre os pilares do Estado Democrático de Direito e suas relações com o *Rule of Law*, para posteriormente introduzir os conceitos gerais da temática do *accountability*. Sendo um tema amplamente rico em discussões, escolhe



o autor como objeto mais acirrado de delimitação propedêutica a análise em específica da *accountability* no Poder Judiciário, ênfase esta nos Conselhos de Justiça, por logo, em nosso Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Pautar-se-á a presente resenha, para melhor compreensão dos pontos centrais defendidos pelo autor, dividi-la na mesma metodologia proposta pelas discussões da obra. Explica-se: a) Em primeiro momento, uma breve análise através dos conhecimentos da Ciência Política na construção do contrato social, partindo de Hobbes, Locke, Montesquieu, Rosseau e os Federalistas e da construção do Estado de Direito ao Estado Constitucional e suas relações no Brasil; b) O segundo momento compreende a análise do termo *accountability* e pontuando suas relações no Brasil nas modalidades vertical eleitoral e horizontal; c) A terceira e última parte versará acerca da específica relação entre *accountability* e Poder Judiciário, bem como o caso brasileiro de sua evolução histórica até o CNJ.

Mas antes, é preciso identificarmos genericamente o que seria o termo *accountability*, pouco estudado e com dificuldades enormes em definir um vocábulo luso como sinônimo. Define o autor sendo a “necessidade de uma pessoa física ou jurídica que recebeu uma atribuição ou delegação de poder prestar informações e justificações”, cabendo inúmeros meios políticos, jurídicos e sociais para sancionarem essa atuação (ROBL FILHO, 2013, p. 30). Importa dizer sobre as referentes modalidades. O *accountability* vertical eleitoral é a avaliação do povo através do voto de seus representantes; já a modalidade vertical social é a sanção que a imprensa e os órgãos da sociedade civil através da exposição pública dos atos corrobora aos agentes estatais eleitos ou não. O *accountability* horizontal é aquele entre os poderes, em que os agentes devem prestar informações e justificações para outros agentes estatais de seus atos e decisões. Quanto ao *accountability* judicial, divide-se em três subtipos: a decisional se refere às informações e justificações dos magistrados para compor suas decisões judiciais, a comportamental é acerca do comportamento pelo zelo da instituição que o magistrado deve ter e a institucional é com relação às ações institucionais que não são propriamente judiciais, mas compõe parte necessária na formação do órgão, como administração, orçamento e relações com os outros poderes.

Para conceituar *accountability* o Autor se vale da incursão pelos clássicos como Rousseau, Montesquieu, Locke. A importância dessa análise fundamental da



Ciência Política é colocada por Ilton em saber que “o argumento da independência do poder não pode ser utilizado para gerar um poder sem limites (*unnaccountable*), devendo os outros dois poderes por meio de mecanismos institucionais exercerem esse controle (*accountability*)” (ROBL FILHO, 2013, p. 43). Após conceituar a origem do fundamento de *accountability* da relação entre os poderes, deve-se construir sua relação com a própria fundamentação do *Rechtsstaat*. A expressão nasce na Alemanha, século XIX, com a chamada “Escola do Estado de Direito”. Kant, um pilar para toda a compreensão do direito moderno, identifica pela sua filosofia empirista que a igualdade e liberdade eram ditames racionais, independentes da propositura pelo Estado. Dever do Estado era apenas estabelecer leis para que esses valores fossem definidos na sociedade. Partindo do conceito colocado inicialmente pelo autor de *accountability* como limitação, o Estado de Direito tinha como pressuposto a *accountability* legal. Esse modelo kantiano, apesar de se identificar como base para a construção do Estado, foi conceitualmente moldado através dos estudiosos críticos desse pensamento.

O Autor se vale de Mohl e Stahl, para quem não há na história institucional um conjunto de direitos universais e um modelo universal de Estado. O perigo da *accountability* legal é de ser exercida apenas em seu âmbito formal e ser negligenciada no aspecto material. Há a necessidade do Estado intervir para que exista liberdade e igualdade, entendendo o raciocínio trazido pelo autor através dos críticos como o oposto da racionalidade *a priori* de Kant. É assim que Stahl conclui que o Estado de Direito é um Estado que atua por meio da forma jurídica, e sem conteúdos universais definidores. Compreende o autor que “essa leitura do Estado de Direito permite que a comunidade estatal prescreva qualquer fim desde que legitimado pelo direito” (ROBL FILHO, 2013, p. 47). Na sequência, usa Dicey e Constant para corporificar a teoria do Estado de Direito - ou do *rule of law*.

Segundo o Autor, o Brasil passou por períodos históricos diferentes na construção do Estado de Direito, bem como da *accountability* em suas instituições. A República brasileira nasceu com dois pressupostos: de um lado, a grande reverência pela construção da República Federal norte-americana; por outro lado, o medo da insurgência de uma Revolta escrava que tornasse o Brasil um segundo Haiti. Com a Constituição de 1824, politicamente o Brasil ainda conservava sua relação com a Dinastia dos Braganças, porque a ideia de nação brasileira inexistia até o conflito com



o Paraguai, e através da limitação formulada pelo Poder Moderador, vontade popular não era necessariamente sinônima de vontade geral. Esse desenho institucional, como colocou o autor, é inadequado para os ideais do *accountability*, pois centraliza muito poder na mão apenas do Imperador. E conseqüentemente, a partir de uma não limitação, a proteção constitucional de relevantes direitos civis não foram efetivadas no período imperial e a concessão de políticas públicas de educação, trabalho e moradia após o término da escravidão era vista como mera benesse do Estado. Tendo o Brasil se tornado uma República em 15 de Novembro de 1889, vislumbra-se aqueles dois pilares mencionados anteriormente. O federalismo serviu para construir elementos que beneficiassem as elites políticas locais, em especial das grandes províncias (ROBL FILHO, 2013, p. 61).

Para a discussão do Estado Constitucional, os alemães no século XIX concebiam o Poder Judiciário na ideia de limitar a discricionariedade da administração pública, controlando seus atos. Assim, com a obra de Kelsen, há uma transformação do antigo Estado de Direito para o Estado Constitucional, em que o mero controle de legalidade passa a ser tido como o controle de constitucionalidade. Como Kelsen não deseja explicar a origem de seu sistema através da política, afastando o poder constituinte originário como produto de revoluções, confecciona Ilton o motivo da criação da ideia da norma hipotética fundamental. “O Estado é norma jurídica e não um produto da ordem do ser” (ROBL FILHO, 2013, p. 68). A proposta contrária é defendida por Carl Schmitt, que observa a Constituição como decisões políticas fundamentais, tendo o melhor guardião o Poder Executivo e não o Judiciário. Porém, hoje, esses elementos por si mostram-se insuficientes na descrição tanto da estrutura dos Estados Democráticos de Direito quanto na prescrição de seu agir. Por ideia do autor, deve-se reconhecer a necessidade de buscar uma justiça social com a reflexão das novas funções do Poder Judiciário. Se no Estado Democrático de Direito a soberania encontra-se no povo, há uma necessidade de existir legitimidade não apenas no Poder Legislativo, e sim em todos os poderes.

No Brasil, o panorama do Estado Democrático de Direito passou por três fases marcantes até a Constituição de 1988 e que o autor reporta em seu livro: República Velha, Estado Novo e o governo da Ditadura Militar. Na República Velha, apesar do federalismo, o poder das oligarquias locais descentralizava o governo no todo e centralizava nas mãos das elites fundiárias mais poderosas a atuação das





instituições de limitação e fiscalização, observando um intenso atraso econômico e corrupção. Com o momento de 1937 a 1945, apesar da figura de Vargas com sua intensa legislação social de concretização e consolidação de direitos, a ausência de eleições e fiscalização significavam que não ocorria *accountability* eleitoral e horizontal. Afirma o autor que não existiu democracia nessa época (ROBL FILHO, p. 83). Apesar de em momento anterior a Constituição de 1934 prever constitucionalmente um rol de direitos sociais progressistas, Vargas estabelece o Estado Novo em 1937 que desconstrói essa figura de tentativa de implantação do Estado Social no Brasil. Antes da Ditadura, o período de 1946 a 1964 constitui em ampliar a democracia com o *accountability* eleitoral na nacionalização partidária e o equilíbrio na separação dos poderes (*accountability* horizontal). O processo do Golpe de Estado de 1964 serviu para impedir as alterações sociais antecedentes e concretizar uma doutrina autoritária no país.

A *accountability* eleitoral discute sobre as relações entre liberdade, poder e controle. As eleições funcionam como o mecanismo vertical e eleitoral para sancionar as ações ou omissões dos agentes. O autor assevera que há uma crítica através do sistema do sufrágio, pautada na ocupação primária de interesses de grupos ou elites locais nos principais cargos das democracias contemporâneas. Outra temática de igual problema é que o voto quase nunca tem por pauta em suas razões uma relação direta com o mandato. Outro importante dado trazido pelo autor é que na análise eleitoral, os cidadãos votam retrospectivamente, ou seja, comparam os resultados obtidos pelos agentes eleitos em governos anteriores. Classifica Ilton o *accountability* vertical eleitoral dessa forma como rudimentar, pois em suas palavras “os governos tomam inúmeras decisões todos o dias que impactam a vida dos cidadãos. Os cidadãos, por sua vez, por um único instrumento julgam todos os atos do governo” (ROBL FILHO, 2013, p. 114). Quanto à questão do financiamento como método desse tipo de controle, o posicionamento sobre o financiamento público adequa-se com a pauta proposta pelo autor, visto que há uma defesa em sua tese de que as doações particulares vinculam os atos do governo e a produção de atos legislativos.

A proposta defendida pelo autor é trazida na citação do colacionado por Arauto, na modalidade de um parlamentarismo unicameral. Quando existe apenas uma câmara e um partido majoritário que indica o gabinete (Executivo), há a possibilidade de adequar a responsabilização para cada um dos agentes. O governo



de coalização, como o nosso presidencialismo, dificulta a identificação dos responsáveis pelas decisões, logo do *accountability* eleitoral.

A ideia de *accountability* horizontal, defende o autor, dota-se da prática de que um governo dividido é necessariamente limitado, pois há a necessidade de uma cooperação entre os poderes, evitando o modelo de um Poder Legislativo superpoderoso. Quanto ao Executivo, para impedir que se torne ilimitado, atrelou-se seus atos ao princípio da legalidade e a atuação direta do Executivo apenas nas matérias de reserva legal pela Constituição. A concepção de um *accountability* horizontal pressupõe que internamente há um agente *accountable* e outro que se faça capaz de exigir as justificações e limitações desse agente *accountable*. Portanto, é uma fiscalização entre os poderes.

A questão brasileira e argentina é de uma discussão sobre a efetividade dessa modalidade, em que o autor traz para dentro de sua obra as incursões sobre democracia delegativa de O'Donnell. Para esse autor, as constantes crises econômicas e sociais são utilizadas como pretexto para práticas de democracia delegativa, centrada num Executivo *unchecked* e um Legislativo e Judiciário funcionando ineficientemente como centros de *accountability* horizontal. Ilton resume a deficiência da efetivação dessa modalidade no Brasil e Argentina através da ausência ou insuficiente “controle das ações delituosas ou não dos diversos agentes estatais por meio da análise das informações e justificações e da aplicação de sanções legais ou políticas” (ROBL FILHO, 2013, p. 124).

O principal tipo de agente da *accountability* horizontal independente é o Judiciário, tema que focaremos para finalizar essa segunda parte da resenha para iniciarmos a terceira e última. Esse é o tema da *accountability* judicial. Propõe o autor a questão de como criar instituições de *accountability* sendo elas mesmas *accountable*. Três respostas são fornecidas: a) O mecanismo eleitoral para esses agentes; b) Desenhar relações institucionais entre os agentes estatais; c) Desenvolvimento da relações internas de *accountability* dentro de uma agência ou poder.

Delicada é a temática da eleição, visto não ser a melhor modalidade. O autor apresenta diversos exemplos na obra utilizando-se do Judiciário norte-americano (ROBL FILHO, 2013, p. 137-144), em que há uma eleição de retenção para a



magistratura. Esse perigo reside de forma que a eleição afronta diretamente a independência judicial nas decisões, visto que uma pessoa ou entidade dotada de influência é uma ameaça quando pauta-se por afronte a decisão pessoal e não pelo zelo no bom comportamento jurídico-institucional. Define o autor o trinômio de interesse, poder e vontade como o afastamento da função neutra desse método de *accountability* judicial. A independência judicial é condição necessária, porém não única, para que os magistrados possam realizar uma livre e justa interpretação da Constituição.

Quanto à terceira proposta, inclui-se aqui a criação dos Conselhos de Justiça. No Brasil, a EC nº 45/2004 da Reforma do Judiciário introduz a discussão sobre o Conselho Nacional de Justiça. O CNJ foi previsto no art. 103-B da Constituição Federal de 1988, e compõe-se por quinze membros com mandato de dois anos e possibilidade de recondução. Discutiu-se a casualidade de talvez um Conselho Nacional não afrontar o federalismo e as justiças estaduais. A tese do Poder Judiciário nacional e uno não é argumentativamente válida. O que existe é uma uniformização das interpretações da lei, dando então acervo positivo para a existência de um Conselho Nacional. O papel do CNJ no Brasil é o da *accountability* horizontal. Entretanto, afirma o autor que algumas vezes, excepcionalmente, desempenha funções de *accountability* vertical não eleitoral. A atuação do CNJ é basicamente no redesenho das relações do Poder Judiciário com o poder administrativo, disciplinar, orçamentário e financeiro. Isso retirou poder das direções dos tribunais, mas garante uma maior uniformização de determinados procedimentos e instituições para o Poder Judiciário como um todo.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A obra do Prof. Ilton aventura-se em analisar os problemas das relações de *accountability* no país, e para isso utilizando-se de argumentos sólidos da doutrina constitucional e política, e de referências estatísticas e comparativas com outras democracias. Dentro de tantas modalidades, escolheu o autor dizer sobre o Poder Judiciário e a necessidade de cada vez mais se repensar quem e como se fará a prestação de contas de um poder dotado de *accountability*, e que ao mesmo tempo





deve ser *accountable*. Afastando-se dos juízos de valor sem bases acadêmicas, Ilton analisa cada problemática com a perspicácia de analista político-constitucional, abraçando os argumentos construídos no passado e presente, analisando a história institucional e concluindo no melhor redesenho para a democracia.

#### 4 REFERÊNCIAS

ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça. Estado Democrático de Direito e *accountability***. São Paulo: Saraiva, 2013. 278 p.