

RECEBIDO EM: 09/03/2018

APROVADO EM: 08/05/2018

A (IN)EXISTÊNCIA DE ACCOUNTABILITY EM RELAÇÃO AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

***THE (IN) EXISTENCE OF ACCOUNTABILITY IN RELATION
TO THE SUPREME FEDERAL COURT***

Francisco Geraldo Matos Santos

*Doutorando em Direitos Humanos (PPGD/UFPA). Mestre em Ciência Política pela
Universidade Federal do Pará (PPGCP/UFPA). Especialista em Direito Processual
Penal pela Faculdade Damásio (SP), e em Direito Público pela mesma instituição.
Professor do Curso de Direito da Escola Superior Madre Celeste*

Renato Ribeiro Martins Cal

*Mestre em Ciência Política junto à Universidade Federal do Pará. Especialista em
Direito Processual pela Universidade da Amazônia- UNAMA. Auditor de Controle
Externo - TCE/PA*

Luana Broni de Araújo

*Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará. Graduada em
Filosofia pela Universidade do Estado do Pará.*

SUMÁRIO: Introdução; 1 A *Accountability* E O Surgimento Do CNJ; 2 O Supremo Tribunal Federal Como Superpoder; 3 Considerações Finais; Referências.

RESUMO: O presente artigo trata da (in)existência de elementos de *accountability* em relação ao Supremo Tribunal Federal- STF, discorrendo, em primeiro momento, do conceito de *accountability* e suas diversas espécies, tratando na sequência da importância do Conselho Nacional de Justiça- CNJ, quando da reforma do Poder Judiciário, como elemento importante para o avanço da transparência em relação ao narrado Poder. Contudo, à guisa conclusiva, entende-se que o surgimento do CNJ acabou por ressaltar a posição de “superpoder” do STF, tratando por último da decisão que concedeu aos membros de diversas carreiras, inclusive magistratura, o direito a receber auxílio-moradia.

PALAVRAS-CHAVE: *Accountability*. Supremo Tribunal Federal. Conselho Nacional de Justiça. Super-Poder.

ABSTRACT: This article deals with the (in) existence of elements of accountability in relation to the Federal Supreme Court (STF), discussing, in the first moment, the concept of accountability and its diverse species, dealing with the importance of the CNJ, when reforming the Judiciary, as an important element for the advancement of transparency in relation to the narrated Power. However, by way of conclusion, the CNJ's emergence has come to emphasize the STF's “superpower” position. Lastly, it deals with the decision granting members of several careers, including the judiciary, the right to receive housing assistance.

KEYWORDS: Accountability. Federal Court of Justice. National Council of Justice. Super Power.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho procura num primeiro momento discutir o conceito de *accountability* e suas diversas espécies, de modo a conceder uma visão geral deste instituto e sua significância para, em momento posterior, tratá-la na perspectiva do Poder Judiciário.

Posteriormente será analisada a criação do Conselho Nacional de Justiça- CNJ, como um importante passo para o aprimoramento da *accountability* no âmbito judiciário, que até então possui poucos mecanismos que tratassem da transparência de seus negócios internos das mais diversas espécies, contando, apenas, com Corregedorias diretamente ligadas aos tribunais fiscalizados e que, não por acaso, pouco resultado traziam, no sentido de tornar aquele Poder *accountable*.

Em seguida se discute até que ponto a implementação do CNJ representou, efetivamente, a criação de um instrumento de *accountability* em relação ao próprio Supremo Tribunal Federal, órgão de cúpula do Poder Judiciário.

Toda a discussão no intuito de responder ao seguinte problema de pesquisa: O Supremo Tribunal Federal está sujeito a algum mecanismo de *accountability* idôneo?

A pesquisa teve o propósito de contribuir para o debate concernente à inexistência de elementos de *accountability* em relação ao STF, que com o desenho institucional inaugurado pela Carta de 1988 passou a ser protagonista na relação entre os Poderes, transbordando a própria seara jurídica e passando a atuar como um verdadeiro agente político com poderes, praticamente, ilimitados, algo que é camuflado, em certa medida, pela regra da separação dos poderes, que prega a existência de uma relação marcada pela harmonia e pela independência (art. 2º, da CF), situação que impede a real percepção dos poderes inerentes à condição de ocupante do ápice do Judiciário, algo que paradoxalmente foi inclusive ressaltado com a reforma do Poder Judiciário e a criação do CNJ.

Os dados apresentados nesta pesquisa foram encontrados de forma secundária, coletados no site do Supremo Tribunal Federal. Foi, também, realizada pesquisa bibliográfica em livros, periódicos especializados, teses, dissertações, artigos científicos e diplomas normativos, com o fito de selecionar o referencial teórico que tem, de algum modo e de forma geral, abordado pesquisas dessa natureza.

1 A ACCOUNTABILITY E O SURGIMENTO DO CNJ

A *accountability* é concebida como elemento essencial para o fortalecimento da democracia e de instituições republicanas, servindo ao rompimento com a ideia de uma Administração Pública clientelista, tendo como um de seus elementos essenciais a concepção de estar sob constante vigilância de alguém. Desta forma as instituições tendem a funcionar melhor (SOUSA, 2014).

Em relação ao conceito de *accountability*, preciosas as palavras de Tomio e Filho (p. 30, 2013):

Em uma definição preliminar, *accountability* significa a necessidade de uma pessoa ou instituição que recebeu uma atribuição ou delegação de poder prestar informações e justificações sobre suas ações e seus resultados, podendo ser sancionada política, pública, institucional e/ou juridicamente por suas atividades.

Por certo, o conceito de *accountability* perpassa pela necessidade de prestar informações, portanto, estando ligado irremediavelmente a ideia de transparência e de que o agente que possui este dever, de prestar informação, não atua em nome próprio, tanto que deve justificar suas ações e omissões, e potencialmente pode sofrer sanções aplicadas por terceiros em decorrência de sua atuação/omissão.

Logo, a percepção de que atribuições de agentes não são exercidas, ou mesmo atribuídas por interesse próprio, e sim sob uma ótica coletiva e que, portanto, não podem ser executadas em um âmbito essencialmente privado, quer dizer, ao arrepio de qualquer espécie de fiscalização, seja por outras instituições componentes do Estado ou qualquer do povo, faz parte do espírito da *accountability*, pois com a vigilância incessante e a possibilidade de sancionar desvios, o titular da atribuição tende a melhor exercer seu desiderato.

Em relação aos modelos de *accountability*, estes são classicamente divididos em duas espécies: vertical e horizontal. O primeiro ocorre em uma lógica de cima para baixo e tem como representante ordinário a aprovação ou desaprovação de um agente por meio da obtenção de votos que concedam o direito à reeleição, ou não. Contudo, esta não é a única forma de controle vertical, que se verifica também por denúncias ou pela exposição pública. O controle horizontal, por sua vez, diz respeito ao realizado dentro do próprio Estado (SOUSA, 2014 e TOMIO; FILHO, 2013).

O Poder Judiciário, via de regra, realiza o controle dos demais Poderes no que tange a aferição do respeito às leis (o termo deve ser entendido de forma ampla: norma-regra e norma-princípio). Contudo, a construção de um Judiciário não eletivo e, em certa medida, indiferente a qualquer espécie de pressão popular faz com que as categorias de *accountability* tradicionais não sirvam bem ao estudo dos mecanismos de controle (JÚNIOR, 2016).

A construção da imagem de um Judiciário forte parece ter surgido, pelo menos em alguma medida, com a Carta de 1988 e pelo descrédito do modelo eletivo que permeia os demais Poderes da República, conduzindo a perspectiva de atividade política como algo naturalmente negativo e incapaz de implementar a série de direitos insculpidos na Carta de 88 (PAULA, 2014).

Todavia, mesmo o Poder Judiciário com todas as suas peculiaridades, não pode ficar à margem da necessidade de controle e transparência que permeia a visão mais moderna de Administração Pública.

Por isso, foram desenvolvidas outras formas de *accountability* que se adequam melhor a lógica Judiciária e suas peculiaridades, são elas: *accountability* judicial decisional, *accountability* judicial comportamental e *accountability* judicial institucional (SOUSA, 2014).

A *accountability* judicial decisional trata da decisão das questões judiciais propriamente ditas, quer dizer, de dizer o direito ao caso concreto e perpassa pela necessidade de publicidade dada aos julgamentos realizados por aquele Poder, como se percebe pelo art. 93, IX, da CF. Este tipo de *accountability* ocorre dentro do próprio Poder Judiciário pelo manejo das diversas espécies recursais (SOUSA, 2014).

A *accountability* judicial comportamental versa do recebimento de informações a respeito do comportamento exigido pelos magistrados, seja de suas condutas ou de sua produtividade, inclusive, com a possibilidade de aplicação de sanções. (SOUSA, 2014).

A *accountability* judicial institucional trata das atividades institucionais não ligadas à atividade judicante propriamente dita (SOUSA, 2014).

Nesta lógica de aprimoramento da *accountability* no Poder Judiciário, foi a criado o Conselho Nacional de Justiça-CNJ, que surge da necessidade de implementar práticas de transparência da atividade judicial.

Por certo não se deve desperceber que a criação do Conselho Nacional de Justiça- CNJ, representou, em certa medida, um avanço na perspectiva de implementar mecanismos de *accountability* horizontal no âmbito do Poder Judiciário.

Diz-se de certo modo porque o espectro de alcance do próprio CNJ não atinge questões de fundo jurisdicional, quer dizer, é um órgão interno do Poder Judiciário, mas que não pode rever decisões judiciais, atuando, apenas, em órbita administrativa e financeira, o excluindo, por óbvio, da *accountability* judicial decisional.

Uma das razões que teria levado à criação do CNJ teria sido a necessidade de combater comportamento corporativista no âmbito judicial (SOUSA, 2014).

Contudo, quando se analisa a composição do Conselho, é possível perceber que é formado, em sua maioria, por integrantes do próprio Poder Judiciário, inclusive, possuindo como presidente o presidente do Supremo Tribunal Federal-STF ou, em suas ausências, o vice-presidente da Corte Maior¹.

1 Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo: I - o Presidente do Supremo Tribunal Federal; II - um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, indicado pelo respectivo tribunal; III - um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, indicado pelo respectivo tribunal; IV - um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo Supremo Tribunal Federal; V - um juiz estadual, indicado pelo Supremo Tribunal Federal; VI - um juiz de Tribunal Regional Federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; VII - um juiz federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; VIII - um juiz de Tribunal Regional do Trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho; IX - um juiz do trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho; X - um membro do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador-Geral da República; XI - um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo Procurador-Geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual; XII - dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; XIII - dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal; § 1º O Conselho será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal e, nas suas ausências e impedimentos, pelo Vice-Presidente do Supremo Tribunal Federal. § 2º Os demais membros do Conselho serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal. § 3º Não efetuadas, no prazo legal, as indicações previstas neste artigo, caberá a escolha ao Supremo Tribunal Federal. § 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juizes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União; III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções

Portanto, a composição do Conselho é algo que nitidamente enfraquece a relação de *accountability*, pois quando juízes, compreendendo-se esta expressão de forma ampla (englobando desembargadores e ministros), tem a função de fiscalizar seus pares, é possível imaginar, pelo menos em questões de interesse da categoria, que as medidas de fiscalização tendam a ser efêmeras, caso contrário se aceitaria como normal que fiscais punissem a si mesmos.

É importante ressaltar que parte dos demais membros que compõem o CNJ atua em relações jurídicas processuais, quer dizer compartilham do mesmo ambiente profissional, sendo oriundos do Ministério Público ou da Ordem dos Advogados do Brasil- OAB, algo que, também, pode corroborar para uma relação de *accountability* fraca.

Desta forma, quase a integralidade dos Conselheiros tem origem em carreiras que se não são diretamente ligadas à atividade judicante (das diversas justiças) com ela se relacionam intimamente, algo que não deixa de servir como um indício de que o corporativismo judicial não seria totalmente aniquilado com a criação deste desenho institucional, pois os integrantes compartilham elementos comuns que potencialmente poderiam levar a tomada de decisões não com base no melhor funcionamento institucional (objetivo da *accountability*), mas em uma lógica de benefício próprio (aqui não se deve entender “próprio” como do indivíduo em si, mas de seu grupo).

De modo a melhor demonstrar, segue tabela que traz a carreira de origem dos integrantes do CNJ, o número de membros de cada uma e o percentual correspondente em cada situação.

administrativas, assegurada ampla defesa; IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade; V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano; VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário; VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa. § 5º O Ministro do Superior Tribunal de Justiça exercerá a função de Ministro-Corregedor e ficará excluído da distribuição de processos no Tribunal, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, as seguintes: I receber as reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos magistrados e aos serviços judiciários; II exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e de correição geral; III requisitar e designar magistrados, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de juízos ou tribunais, inclusive nos Estados, Distrito Federal e Territórios. § 6º Junto ao Conselho oficializar o Procurador-Geral da República e o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. § 7º A União, inclusive no Distrito Federal e nos Territórios, criará ouvidorias de justiça, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Justiça.

Tabela 1 – Composição do CNJ por carreira

CARREIRAS DE ORIGEM	NÚMERO DE MEMBROS	COMPOSIÇÃO(%)
MAGISTRADOS	9	60%
MINISTÉRIO PÚBLICO	2	13,33%
ADVOGADOS	2	13,33%
CIDADÃOS	2	13,33%
TOTAL	15	100%

FONTE: Elaboração própria, com base na Constituição Federal de 1988.

Apesar da criação do Conselho ter decorrido de processo de Emenda Constitucional e, portanto, não depender formalmente da participação do STF (tanto em sua iniciativa, como se percebe pela leitura do art. 60, da CF² quanto na discussão do projeto de Emenda), não deve ficar despercebido que o amplo espectro de poderes normativos atribuídos as suas decisões, associado à inafastabilidade de jurisdição e a alta fragmentação partidária no espaço legislativo, são fatores que corroboram para que o STF seja uma arena extremamente relevante para decidir definitivamente questões substanciais, inclusive, no que tange a criação de um órgão de fiscalização do próprio Judiciário, daí possíveis fatores explicativos para a criação de um CNJ repletos de membros do Poder Judiciário ou de atores ligados à atividade judicial (CARVALHO; LEITÃO, 2013).

Desta forma, diante de sua composição, não se pode afirmar contundentemente que o advento do CNJ tenha resultado na inexistência do corporativismo judicial, porém o surgimento daquele representou considerável avanço em relação ao cenário anterior, em que a única forma de controle no Poder Judiciário era a existência de corregedorias disfuncionais e que pouco, ou quase nada, eram capazes de fazer, principalmente, em relação à apuração de infrações cometidas por magistrados.

Neste caminho Abhner Youssif Mota Arabi relatou a realidade da Corregedoria do Tribunal de Justiça de São Paulo- TJSP na década anterior à criação do CNJ, em que, apenas, um magistrado, em todo o período, recebeu a penalização máxima administrativa, além do que 96%

² Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

das reclamações contra juízes foram arquivadas sem a devida apuração via processo administrativo disciplinar (SOUSA, 2014).

O relato é esperado, na medida em que as corregedorias são compostas por membros do próprio tribunal, sendo muito próximas daqueles que devem se sujeitar ao crivo das investigações. O CNJ, apesar de ser componente do Poder Judiciário (controle interno) e formado, em sua maioria, por magistrados, inaugurou uma forma de apuração em que realiza o controle estando distanciado do âmbito específico do tribunal fiscalizado, fazendo com que a possibilidade de influência em sua atuação seja sensivelmente reduzida (o que não significa que a composição é ideal, por certo não é).

Não que as Corregedorias dos diversos órgãos jurisdicionais tenham sido extintas com o advento do CNJ, mas que aquelas devem prestar contas a respeito do arquivamento e das decisões referentes a processos administrativos disciplinares que apuram a conduta de magistrados à Corregedoria Nacional (órgão componente do CNJ).

Em relação a necessidade de “prestação de contas” (elemento essencial da *accountability*), o CNJ expediu a Resolução nº 135/2011. Segue tabela com a fundamentação legal e as respectivas atribuições que evidenciam o dever de prestar informação pelas Corregedorias locais à Corregedoria Nacional:

Tabela 2 – Principais atribuições do CNJ, presentes na Resolução nº 135/2011.

ATRIBUIÇÃO	PRAZO	DISPOSITIVO
Dever de comunicar à Corregedoria Nacional os procedimentos prévios arquivados.	15	Art. 8, §3º
A competência do tribunal de abrir Pad ou de aplicar penalidade não exclui a atuação do CNJ.	-	Art. 12
Abertura de Pad por determinação do CNJ.	-	Art. 13
Acolhida a proposta de abertura de Pad, deverá ser informado o CNJ.	15	Art. 14, § 6º
Dever de comunicar o resultado do Pad ao CNJ.	15	Art. 20, §4º

FONTE: Elaboração própria, com base na Resolução nº 135/2011.

É interessante obter um panorama geral a respeito das atribuições administrativas do CNJ, presentes no art. 103-B, da CF, de forma a melhor compreender a formação de uma *accountability*, ainda que fraca:

Tabela 3 – *Principais atribuições do CNJ, presentes na Constituição Federal de 1988.*

ATRIBUIÇÃO	DISPOSITIVO DE BASE
Controle da atuação administrativa e financeira e do cumprimento dos deveres funcionais pelos juízes.	Art. 103-B, §4º
Apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário.	Art. 103-B, §4º, II
Receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgão do Poder Judiciário.	Art. 103-B, §4º, III
Avocar processos disciplinares em curso e determinar a aplicação de sanções administrativas.	Art. 103-B, §4º, III
Representar ao Ministério Público nos casos de crime contra a Administração Pública ou abuso de autoridade.	Art. 103-B, §4º, IV
Rever processos disciplinares de juízes.	Art. 103-B, §4º, V
Elaborar relatórios relacionados a atividade judicial.	Art. 103-B, §4º, VI e VII

FONTE: Elaboração própria, com base na Constituição Federal de 1988.

Logo o cenário inaugurado pela instituição do CNJ, mesmo com todas as reservas apresentadas, é melhor do que o anterior, em que sequer existia a figura do Conselho, que acaba tendo importante atuação, pelo menos, no que tange à *accountability* judicial comportamental, tendo em vista a possibilidade de aplicação de penalidades administrativas e de que suas decisões possuem natureza vinculante em relação aos órgãos do Judiciário, com exceção do STF, como, inclusive, tratado nos autos da Adin nº 3.367, de relatoria do então Ministro César Peluso.

2 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO SUPERPODER

É difícil imaginar a criação de um desenho que possa de uma única vez equilibrar a necessidade de autonomia necessária para o bom exercício da função judicante (e aí é importante ressaltar as garantias funcionais e institucionais) e a imprescindível fiscalização (*accountability*), tendo em vista que nenhum Poder estatal tem utilidade por si mesmo, só existindo por uma necessidade social.³

3 Matriz da expressão check and balances.

A própria construção de um sistema em que os juízes passam por um processo de seleção próprio (concurso de provas e títulos), estando alheios aos mecanismos de controle eletivos a que estão sujeitos os membros dos demais Poderes, faz com que a ideia de *accountability* vertical reste, praticamente, inexistente na órbita judicial.

A Constituição de 1988 elaborou uma complexa ordem de controle (externo e interno) que permeia todos os Poderes e se relaciona complexamente, além da própria tripartição de Poderes, lastreada na perspectiva de manutenção de independência e harmonia (sistema de freios e contrapesos).

Na verdade, analisando o texto constitucional de uma forma sistemática, há uma crescente atribuição de poderes direcionados ao próprio Judiciário. Nessa linha de argumentação, Engelmann (2016) aduz que o protagonismo judicial tem sido objeto de estudo da ciência política desde a segunda metade da década de noventa.

Ocorre havendo um emaranhado complexo de mecanismos de controle e alguns elementos de *accountability* horizontal (como a necessidade de aprovação do Senado Federal para nomeação de membros de Tribunais Superiores), verifica-se que não são suficientes para permitir a criação de *accountability* nem do tipo vertical nem do horizontal em relação ao próprio STF.

Quando se analisa a hierarquia do Judiciário pós-reforma deste Poder, é perceptível que o surgimento do CNJ não teve o efeito de subjugar-lo de qualquer forma, mas, a contrário senso, acentuou sua condição como topo da pirâmide, cabendo sempre a tomada da última decisão (OLIVEIRA, 2013).

Desta forma, deve-se reparar que as decisões do CNJ não vinculam o próprio STF, e que o princípio da inafastabilidade de jurisdição faz com que as questões judiciais tenham a potencialidade de chegar à Corte Maior no uso de sua competência originária ou por meio do exaustivo sistema recursal.

Logo, em última medida, o próprio STF tem a aptidão para decidir causas das mais diversas questões, inclusive, de interesse dos próprios membros (Ministros do STF) e da carreira da magistratura em geral.

Além desta aptidão potencial para resolver uma grande gama de questões, o Supremo pode, por meio de vários instrumentos, decidir

questões judiciais de repercussão nos demais poderes de forma que tais decisões tenham efeito vinculante, como: a edição de súmulas vinculantes, decisões tomadas em sede de controle concentrado de constitucionalidade ou decisões tomadas em sede de recursos extraordinários repetitivos.

Em relação ao controle concentrado de constitucionalidade, deve-se ressaltar que o rol de legitimados para ingressar diretamente no STF questionando a constitucionalidade de diversas espécies de atos normativos é considerável, além do que, apenas, alguns sofrem algum tipo de restrição quando do questionamento dos atos normativos (Governador e a mesa da Assembleia Legislativa devem demonstrar a pertinência temática).

O interessante, de acordo com o rol dos legitimados, é perceber que mesmo um partido com apenas um representante no Congresso Nacional, o mesmo é legitimado capaz de provocar o controle abstrato de constitucionalidade, situação que em um cenário legislativo extremamente fragmentado como o brasileiro tende a acentuar ainda mais a atuação da Suprema Corte por esta via, não havendo motivo de aglutinar apoio político para o manejo da ação constitucional.

Além do considerável número de legitimados, ainda existem diversas espécies de ação de controle concentrado de constitucionalidade, quais sejam: Ação Direta de Inconstitucionalidade por Ação -ADI, Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão- ADO, Ação Declaratória de Constitucionalidade- ADC e a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental- ADPF.

Logo, associando-se o largo número de legitimados e as diversas ações de controle, gera-se o cenário ideal para que diversas questões cheguem diretamente a Corte Maior e sejam decididas com efeito *erga omnes* e força vinculante em relação a toda a Administração Pública, excluindo-se desta lógica, apenas, o próprio STF, evitando-se assim a impossibilidade de revisão de seus próprios julgados, e o Congresso quando do exercício de sua atividade legislativa típica.

Neste sentido as palavras de Tomio, Filho e Kanayama (p. 306, 2017): “Em verdade, a instituição do controle abstrato de constitucionalidade tornou os tribunais constitucionais e supremas cortes como o principal (e definitivo) árbitro das disputas federativas”.

Segue tabela demonstrando o número de demandas de controle concentrado autuadas no STF de 1988 até 2017, em consulta realizada junto ao sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, em 26/12/2017:

Tabela 5 – *Número de ações de controle concentrado autuadas no STF de 1988 até 2017.*

Ações de Controle Concentrado	ADI	ADO	ADC	ADPF
Total		6.389		

FONTE: Elaboração própria, com base em informações presentes no site do STF.

Portanto, é evidente o gigantesco volume de ações que são autuadas no STF tratando das mais diversas matérias, algo que é, inclusive, decorrência da adoção de uma Constituição analítica, permitindo o resguardo, pela via de controle concentrado, de um sem número de direitos, o que, por via reflexa, faz com que o ápice do Judiciário possa atuar de diferentes formas (diversas técnicas interpretativas) capazes de moldar o ordenamento jurídico sem a possibilidade de contraposição às suas decisões por parte dos demais Poderes.

A respeito dos efeitos das decisões nas demandas de controle concentrado seguem as palavras de Lenza, 2017 (fl. 407/408):

De modo geral, a decisão no controle concentrado produzirá efeitos contra todos, ou seja, *erga omnes*, e também terá efeito retroativo, *ex tunc*, retirando do ordenamento jurídico o ato normativo ou lei incompatível com a Constituição. Trata-se, portanto, de ato nulo.

Em relação às súmulas vinculantes, estas surgem de decisões reiteradas do STF e são editadas pelo quorum de 2/3 dos seus componentes, quando tomadas reiteradas decisões sobre matéria constitucional, possuindo como característica, que inclusive faz parte de sua alcunha, a de vincular os demais Poderes em suas Administrações diretas e indiretas, excetuando-se o próprio STF e o Legislativo em sua atividade legiferante, como disposto no art. 103-A, da CF.

Resta evidente a força deste mecanismo de *accountability* horizontal em que a Corte Maior determina o entendimento acerca de questões controvertidas e que já foram decididas reiteradamente pelo tribunal.

Tal mecanismo jurisdicional, *prima facie*, parece buscar a estabilidade do sistema jurídico e, por consequência, das próprias relações sociais.

Contudo, ao mesmo tempo em que se compreende a Súmula Vinculante como um mecanismo de pacificação judicial (no sentido de reduzir inseguranças), não se deve duvidar da extrema força que representa no sentido de produzir um efeito cascata deliberado por poucos agentes (11 Ministros).

Por mais que tais decisões não detenham a aptidão genérica de petrificar a atividade legislativa propriamente⁴ dita, quer dizer, de obstar a possibilidade de inovar o mundo jurídico por meio da edição de atos normativos (leis ordinárias, leis complementares etc), nada impede que tais questões cheguem a Suprema Corte e sejam declaradas inconstitucionais, por exemplo.

O STF é o guardião da Constituição (art. 102, da CF⁵), portanto, a apreciação da constitucionalidade/ inconstitucionalidade de atos normativos é sua. A visualização do narrado panorama é fundamental para demonstrar como a competência outorgada constitucionalmente o alçou, talvez até inadvertidamente, ao patamar de um superpoder, em que o Supremo diz o direito em situações que, por vezes, não parecem se coadunar aos ditames constitucionais, seja pela utilização de diversas técnicas interpretativas ou pela utilização de normas-princípios.

A amplitude do poder do STF em basicamente qualquer ramo do Direito e, por consequência, em qualquer aspecto da vida social está relacionada à perspectiva pós-positivista que transcendeu o mero Estado de Direito, partindo para um Estado Constitucional de Direito, em que qualquer ramo da Ciência Jurídica deve ser percebido pela lente da Constituição o que, logicamente, amplia a própria jurisdição constitucional (BARROSO, 2005).

Exemplo emblemático do poder presente nas mãos da Corte Constitucional pode ser extraído do processo MS 27931/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 29/6/2017, em que o Tribunal concedeu ao art. 62, § 6º, da CF⁶, interpretação no sentido de reduzir consideravelmente

4 Não se deve perder de vista que pelo menos indiretamente a decisão do STF pode gerar reflexos na atuação dos parlamentares, no sentido de inibir a atuação contrária aos posicionamentos do tribunal, pois futuramente a norma seria declarada inconstitucional, o que acaba tendo um efeito inibidor.

5 Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

6 Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

o efeito coercitivo imposto pelo Texto Constitucional, que claramente atuou no sentido de forçar a apreciação célere das Medidas Provisórias, que segundo a dicção literal do dispositivo as MPs não apreciadas em 45 dias, contados de sua publicação, gerariam o trancamento de pauta de todas as demais deliberações legislativas em cada uma das casas do Congresso Nacional.

A decisão da Corte Maior caminhou no sentido de atenuar os efeitos da disposição constitucional, aplicando interpretação que limitou o trancamento de pauta a matérias que poderiam ser tratadas por MP em leis ordinárias, permitindo deliberações em todas as demais matérias, como: projetos de leis complementares ou leis ordinárias que tratem das matérias dispostas no art. 62, § 1º, da CF.

Portanto, restringindo, demasiadamente, os efeitos da literalidade da Constituição em matéria que vai além dos limites do Poder Judiciário, mas que reflete na atividade política desempenhada pelas Casas que compõem o Congresso Nacional, o que exemplifica bem a dicotomia vivida pela Corte: atuando tanto como ápice da estrutura jurídica e como importante elemento de decisão na seara política.

Não se desconhece que a interpretação da Constituição não é uma atividade exercida exclusivamente pelo STF, ou mesmo pelos operadores do Direito de uma forma geral, mas uma atividade cada vez mais difundida na sociedade como um todo, propiciando que os diversos segmentos tenham suas próprias compreensões dos dizeres da Carta Magna, situação que acaba produzindo alguns efeitos, como: influenciar a atuação do STF e a aplicação de seu entendimento rotineiro até que a Corte Maior se manifeste expressamente (FALCÃO; OLIVEIRA, 2013).

Existem alguns elementos que concederam maior notoriedade às práticas judiciais, inclusive, as decisões da Suprema Corte, e isso tende a permitir que a sociedade, mais inteirada, emita opiniões e tenha percepções próprias, como o surgimento da TV Justiça (Lei n. 10.461/2002) e a criação do CNJ.

[..]

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

Contudo, tal fato não necessariamente implica que as narradas percepções serviram como mecanismo de pressão em relação aos Ministros quando do exercício de sua atividade judicante (*accountability* vertical social), tendo em vista que o Judiciário, diante do desenho institucional vigente, possui os instrumentos materiais idôneos para concretizar suas decisões, ainda que impopulares.

A criação do CNJ representou considerável avanço para implementar *accountability* no Judiciário, mas, especificamente em relação ao STF, aquele não acrescentou tanto, pois a instância máxima do Poder Judiciário é o próprio Supremo Tribunal Federal e é este quem, em última instância, diz o próprio Direito, de forma que os mecanismos de *accountability*, ordinários ou específicos, não parecem surtir efeito em relação ao mesmo⁷.

A falácia de uma tripartição de poderes absoluta, em que o STF é excluído do sistema político e colocado exclusivamente em uma órbita jurídica impede a real percepção da realidade do poder que possui (OLIVEIRA, 2013).

A criação da dualidade de sistemas que não se interpenetram (jurídico e político) obscurece a percepção dos reflexos das decisões da Suprema Corte, e a gama de poderes normativos que aquela angariou, principalmente com o advento de Texto Constitucional analítico, concedendo protagonismo ao Judiciário, que acaba por decidir uma série que questões relacionadas ao plexo robusto de direitos inaugurados.

O Supremo Tribunal Federal mais do que a cúpula do Poder Judiciário, é um ator relevante na tomada de decisões substanciais e detentor da última palavra para as questões mais relevantes, o que por certo repercuti na atividade política, tendo em vista que esta ocorre por meio da observância de normas, normas estas que podem ser alvo de análise do STF (como no próprio caso do processo legislativo, quando se analisou brevemente a decisão relacionada ao trancamento de pauta no caso das Medidas provisórias).

Neste sentido, de ressaltar a força do STF, é importante rememorar a concessão do pagamento de auxílio-moradia a todos os magistrados, membros do ministério público, entre outros cargos, concedida por liminar nos autos da Ação Originária 1.773, Distrito Federal, de Relatoria do

7 O STF tem a competência de julgar e processar originariamente as demandas contra o CNJ, como assevera o artigo 102, I, r da CF.

Ministro Luiz Fux, em que este concedeu, mediante tutela antecipada, em 2014 o narrado benefício.

Tal situação demonstra bem o patamar que o STF alcançou no desenho institucional inaugurado pela Carta de 1988, em que por meio de decisão precária (diz-se precária, pois não alcançou ainda a questão de fundo definitiva) criou despesa de grande monta sem a estipulação prévia de receita que lhe fizesse frente (a própria criação de ônus, sem trânsito em julgado, em relação à Fazenda Pública já se mostraria incabível).

Portanto, usurpou, em certa medida, a necessidade de implementação de vantagens por meio da escorreta atividade legiferante ou da consolidação orçamentária pelo próprio Executivo (na lógica da elaboração do orçamento), sendo que a Corte maior, até a presente data, ainda não julgou definitivamente a questão, de forma que por meio de um juízo precário vem repercutindo efeitos financeiros de grande monta até os dias atuais em benefício de categorias específicas (e que estão presente, via de regra, na lógica das relações processuais), o que pode explicar a falta de urgência em levar a questão para julgamento com maior celeridade.

Por mais que tal decisão seja impopular, sobretudo quando se analisa o contexto atual, em que se fala na implementação de uma série de reformas por conta da crise econômico-financeira que o país atravessa, houve nitidamente demora demasiada na análise da questão (concessão da tutela antecipada), que, somente, no dia 19/12/2017, restou pronta para julgamento colegiado.

O valor da concessão do auxílio moradia não é uniforme, mas gira em torno de R\$4.377,73 (quatro mil, trezentos e setenta e sete reais e setenta e três centavos)⁸, valor este substancialmente superior a renda nominal média mensal per capita, trazida pelo PNAD, com dados de 2016, por unidade da federação. Exemplificando a questão, no DF, detentor da maior renda familiar per capita, o valor desta é de R\$2.351 (dois mil, trezentos e cinquenta e um reais), quantia muito inferior ao benefício denominado auxílio-moradia, o que demonstra a desproporção do valor pago.

Segue tabela com as principais tramitações da narrada demanda judicial, sendo interessante observar que o Ministério Público da União-MPU, na figura de seu Procurador Geral da República- PGR, à época,

8 Valor obtido quando da consulta da transparência do TST. Diz-se que não é uniforme, pois cada tribunal tem competência para defini-lo.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros, emitiu parecer favorável ao pagamento de auxílio-moradia, inclusive, no que tange os membros do próprio Ministério Público e que, no mesmo dia, o Min. Luiz Fux deferiu a tutela antecipada:

Tabela 6 – *Principais tramitações da AO 1.773/DF.*

TRAMITAÇÃO	DATA
Distribuído ao Relator, Min. Luiz Fux.	19/04/2013
Manifestação do PGR favorável ao auxílio-moradia e sua extensão aos membros do MPF.	15/09/2014
Deferida a tutela antecipada pelo Relator, Min. Luiz Fux.	15/09/2014
Inclusão em Pauta.	19/12/2017

FONTE: Elaboração própria, com base em informações presentes no site do STF.

A própria natureza da parcela, ainda revela outra questão, por ser indenizatória, não se sujeita ao teto, ou aos subtetos, estipulados constitucionalmente, portanto, a questão ganha ainda mais relevo, pois representa ganho substancial usufruído pelos próprios Ministros do STF, que, em última análise, decidem a questão: dizem o próprio Direito.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível constatar que o desenho institucional do STF brindou a criação de um Supremo Tribunal Federal independente, não só pelas garantias institucionais e funcionais, mas por uma lógica complexa de concessão de poderes normativos robustos, além da própria lógica recursal associada ao princípio da inafastabilidade de jurisdição e dos meios materiais de implemento de suas decisões, o libertando de instrumentos de *accountability* realmente eficazes, diferentemente, do que ocorre com os demais Poderes da República, fazendo com que cada vez mais a dicotomia cuidadosamente construída de duas esferas distintas e que não se influenciam (jurídica e política), reste esfacelada.

Por mais que a criação do CNJ tenha representado um aprimoramento da *accountability* no Poder Judiciário, isto não alterou a situação do STF, pois este não se submete às decisões do CNJ, o que, mais uma vez, ressalta o Poder de influência da Corte Maior, inclusive, em processos que sequer, formalmente, lhe diriam respeito (processo de Emenda Constitucional).

Em verdade, a criação do CNJ não enfraqueceu a figura do STF, mas, ao contrário, a ressaltou, tornou mais proeminente.

A decisão de concessão de auxílio moradia, demonstra bem o poder do Judiciário e, mais especificamente, do STF, que por meio de uma decisão precária que repercute efeitos a razoável lapso temporal, prescindiu do escorrido processo legislativo de elaboração orçamentária e de toda sua complexidade, determinando o pagamento da narrada parcela a membros de diversas carreiras, inclusive, magistrados, o que claramente pode ser questionado sob diversos aspectos, inclusive, em relação à legitimidade democrática.

Portanto, é necessário questionar o desenho posto para perceber que o modelo de tripartição de poderes ruiu e que não há instrumentos de *accountability* capazes de controlar a atuação do STF, nem mesmo o CNJ.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito: O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. In: *Revista da Associação dos Juízes Federais do Brasil*, ano 23, n. 82, 2005.

CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O poder dos juízes: Supremo Tribunal Federal e o desenho institucional do Conselho Nacional de Justiça. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45: 13-27 mar. 2013.

ENGELMANN, Fabiano. Julgar a política, condenar a democracia? Justiça e crise no Brasil. *Rev. Conj.* August. Porto Alegre, v. 7, n. 37, p. 09-16, ago./set. 2016, ISSN: 21788839.

FALCÃO, Joaquim; OLIVEIRA, Fabiano Luci de. *O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a supremo protagonista?* São Paulo: Lua Nova, 88: 429-469, 2013.

JÚNIOR, Francisco Soares Reis. Dez anos do Conselho Nacional de Justiça: breve balanço das ações de *accountability* do CNJ nos tribunais de justiça estaduais (2005-2015). *Revista da Esmam*, São Luís, v. 10, n. 10, jan./dez. 2016.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

OLIVEIRA, Eduardo Santos de. O Sistema Político Brasileiro hoje: o governo do Supremo Tribunal Federal e legitimidade democrática. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 15, no 33, maio/ago. 2013, p. 206-246.

PAULA, Carolina Gattolin de. *A atuação do STF no pós-88: impacto sobre o equilíbrio entre os poderes*. Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SOUSA, Mônica Teresa Costa. *Accountability e Poder Judiciário: Das Razões De Existir Do Conselho Nacional De Justiça*. *Revista da AJURIS*, v. 41, n. 136, dez. 2014.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; FILHO, Ilton Norberto Robl. *Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de justiça (cnj)*. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45: 29-46, mar. 2013.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; FILHO, Ilton Norberto Robl; KANAYAMA, Rodrigo Luis. Controle de constitucionalidade abstrato e concentrado no Brasil, Espanha, Itália, México e Portugal. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 36, enero-junio 2017.