

CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

Luanna Menezes Portilho

***ACCOUNTABILITY* E GOVERNANÇA CORPORATIVA: O CASO DOS TRIBUNAIS
DE JUSTIÇA DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO**

GOIÂNIA – GO
JUNHO/2019

LUANNA MENEZES PORTILHO

***ACCOUNTABILITY* E GOVERNANÇA CORPORATIVA: O CASO DOS TRIBUNAIS
DE JUSTIÇA DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro Universitário Alves Faria, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Paulo César Bontempo.

**GOIÂNIA – GO
JUNHO/2019**

Catálogo na fonte: Biblioteca UNIALFA

P852a

Portilho, Luanna Menezes

Accountability e governança corporativa: o caso dos tribunais de justiça do poder judiciário brasileiro / Luanna Menezes Portilho. – 2019.

82 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Paulo César Bontempo.

Dissertação (mestrado) – Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) - Mestrado em Administração – Goiânia, 2019.

1. Responsabilidade Corporativa. 2. Governança Corporativa. 3. Accountability. I. Portilho, Luanna Menezes. II. UNIALFA – Centro Universitário Alves Faria. III. Título.

CDU: 347.99:316.776.32

CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

**ACCOUNTABILITY E GOVERNANÇA CORPORATIVA: O CASO DOS TRIBUNAIS
DE JUSTIÇA DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO**

Folha de aprovação da dissertação
apresentada ao curso de Mestrado
Profissional em Administração do Centro
Universitário Alves Faria como requisito
parcial para a obtenção do título de Mestre.

Aprovada em 14 de junho de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo César Bontempo - UNIALFA
orientador

Prof. Dr. Bento Alves da Costa Filho

Prof. Dr. Mariano Yoshitake

GOIÂNIA – GO
JUNHO/2019

À minha mãe pelo exemplo de vida que é. Ao meu amado esposo, Diego, por estar ao meu lado em todos os momentos e me ajudar a realizar esse sonho.

Agradecimentos

Ao meu orientador professor Dr. Paulo César Bontempo pela objetividade, paciência e empenho ao me mostrar o caminho e me direcionar ao conhecimento e técnica necessários à conclusão deste trabalho.

Aos meus professores do Mestrado de Administração da UNIALFA, por me acompanharem em toda essa longa caminhada e por me ensinarem o caminho certo a seguir.

Em especial aos professores Dr. Bento Alves da Costa Filho e Dr. Alcido Elenor Wander que participaram da banca de qualificação e tanto contribuíram para o engrandecimento deste trabalho.

A todos os meus familiares pelo amor, carinho e incentivo.

A minha colega de mestrado Simone Lins Oliveira Freitas que sempre esteve comigo e se tornou uma grande amiga.

Ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás pelo suporte e incentivo na concretização desse sonho.

E finalmente, a Deus que me nutriu de força e esperança para seguir a caminhada da vida.

(...) O acesso à informação política é imprescindível para que os cidadãos formem sua própria opinião política e, para isso, as decisões governamentais devem ser públicas. Foi, inclusive, a partir dessa demanda que os debates parlamentares tornaram-se públicos na Grã-Bretanha do século XVIII (Manin, 1997 como citado em Mota, 2006, pp. 21-22).

RESUMO

PORTILHO, Luanna Menezes. ***Accountability e governança corporativa: o caso dos tribunais de justiça brasileiro***. 2019. 72 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação *Strict Sensu* em Administração, Centro Universitário Alves Faria, Goiânia, 2019.

Atualmente, com o advento da tecnologia da informação e a facilidade de acesso à Internet, a sociedade tem exigido soluções cada vez mais rápidas para suas necessidades, haja vista a conscientização de seus direitos e deveres garantidos constitucionalmente. No âmbito do Poder Judiciário não é diferente e por este motivo o Conselho Nacional de Justiça determinou que os tribunais se ocupassem das questões referentes à transparência administrativa e processual, e, principalmente, que fossem divulgados dados importantes por meio dos portais *Web*. O presente estudo objetivou avaliar o grau de *accountability* dos Tribunais de Justiça do Poder Judiciário Brasileiro disponibilizado à sociedade com base nas informações prestadas em portais *Web*, identificando as formas pelas quais se dá essa prestação de contas e medindo o grau de *accountability* em cada um dos 27 (vinte e sete) Tribunais de Justiça do Poder Judiciário Brasileiro. Também se buscou fazer um comparativo do grau de *accountability* entre esses tribunais pesquisados. A metodologia aplicada para a evolução do trabalho foi uma pesquisa exploratória quali-quantitativa no âmbito do Poder Judiciário Brasileiro por meio da internet. Nesta pesquisa foi aplicado um formulário, cujo conteúdo se baseia no entendimento de que a *accountability* decorre da união de três dimensões: Transparência, Participação e Interação, e Prestação de Contas e Resultados. Buscou-se com o desenvolvimento da presente pesquisa a avaliação do grau de *accountability* nos Tribunais de Justiça do Poder Judiciário Brasileiro. Conclui-se que a categoria 'Participação e Interação' foi a que menos cumpriu todos os requisitos para tratar de eficiência nas informações disponibilizadas em seus sites em todas as regiões do país.

Palavras-chave: Responsabilidade Corporativa. Governança Corporativa. *Accountability*. Mecanismo da prestação de contas. Tribunal de Justiça.

ABSTRACT

PORTILHO, Luanna Menezes. Accountability and corporate governance: the case of Brazilian courts of law. 2019. 72 f. Dissertation (Master in Administration) - Strict Sensu Post-Graduation Program in Administration, Centro Universitário Alves Faria, Goiânia, 2019.

Nowadays, with the advent of information technology and the ease of access to the Internet, society has demanded increasingly rapid solutions to its needs, with a view to raising awareness of its rights and duties guaranteed by the Constitution. In the scope of the Judiciary it is not different and for this reason the National Council of Justice determined that the courts deal with issues related to administrative and procedural transparency, and, especially, that important data be disseminated through Web portals. aimed at evaluating the degree of accountability of the Courts of Justice of the Brazilian Judiciary available to society based on the information provided in Web portals, identifying the ways in which this accountability is given and measuring the degree of accountability in each of the twenty and seven Courts of Justice of the Brazilian Judicial Branch. It was also sought to make a comparative of the degree of accountability among these tribunals surveyed. The applied methodology for the evolution of the work was an exploratory quali-quantitative research within the scope of the Brazilian Judiciary through the internet. In this research, a form was applied, whose content is based on the understanding that accountability arises from the union of three dimensions: Transparency, Participation and Interaction, and Provision of Accounts and Results. It was sought with the development of the present research, the evaluation of the degree of accountability in the Courts of Justice of the Brazilian Judicial Power. It was concluded that the category 'Participation and Interaction' was the one that most did not present all the requirements to deal with efficiency in the information made available on their websites in all regions of the country.

Keyword: Corporate Responsibility. Corporate governance. Accountability. Mechanism of accountability. Court of justice.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC - Acre
AL - Alagoas
AM - Amazonas
AP - Amapá
BA - Bahia
CE - Ceará
CNJ - Conselho Nacional de Justiça
CEO - *Chief Executive Officer*
DF - Distrito Federal
ES - Espírito Santo
GO - Goiás
IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
MA - Maranhão
MG - Minas Gerais
MS - Mato Grosso do Sul
MT - Mato Grosso
MPF - Ministério Público Federal
PA - Pará
PB - Paraíba
PE - Pernambuco
PI - Piauí
PR - Paraná
RJ - Rio de Janeiro
RN - Rio Grande do Norte
RO - Rondônia
RR - Roraima
RS - Rio Grande do Sul
SC - Santa Catarina
SE - Sergipe
SP - São Paulo
STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

STM - Superior Tribunal Militar

TO - Tocantins

TJGO - Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

TI - Tecnologia da Informação

TRE - Tribunal Regional Eleitoral

TRF - Tribunal Regional Federal

TRT - Tribunal Regional do Trabalho

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

TST - Tribunal Superior do Trabalho

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Relação entre governança e gestão.	24
Figura 2 - Modelo teórico de governança judicial.	30
Figura 3 - Recorrência das principais terminologias.....	61

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Caracterização dos Tribunais de Justiça do Poder Judiciário em relação a Accountability – Transparência.	68
Tabela 2 - Caracterização dos Tribunais de Justiça do Poder Judiciário em relação a Accountability – Participação e interação.	70
Tabela 3 - Caracterização dos Tribunais de Justiça do Poder Judiciário em relação a Accountability – Prestação de contas e resultados	73
Tabela 4 - Índices de <i>accountability</i> dos Tribunais de Justiça do Poder Judiciário. ..	74

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Relação de instituições pesquisadas	62
--	----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 Problema de pesquisa.....	18
1.2 Objetivos do estudo.....	19
1.2.1 <i>Objetivo Geral</i>	19
1.2.2 <i>Objetivos Específicos</i>	19
1.3 Relevância e motivação para o estudo	19
1.4 Estrutura e organização do texto.....	22
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	23
2.1 Origem da governança corporativa	23
2.1.1 Conceito e fundamentos da governança corporativa	25
2.1.3 Governança e organização estatal.....	29
2.1.3.1 <i>Definição e controle dos objetivos do governo</i>	33
2.2 <i>Accountability</i> : origem e conceitos	35
2.2.1 <i>Accountability</i> horizontal e vertical	36
2.2.2 Modelo de <i>accountability</i> e suas dimensões	38
2.2.2.1 <i>Transparência</i>	38
2.2.2.2 <i>Participação e Interação</i>	39
2.2.2.3 <i>Prestação de Contas e Resultados</i>	39
2.2.4 Responsabilidade corporativa	40
2.3 Papel e importância do judiciário.....	42
2.4 Promoção da democracia no país.....	45
2.5 Categorias de análise.....	49
2.5.1 <i>Transparência</i>	49
2.5.2 <i>Participação e interação</i>	51
2.5.3 <i>Prestação de contas e resultados</i>	53
3 METODOLOGIA	60
3.1 Delineamento da pesquisa.....	61
3.2 Busca e seleção dos dados.....	60
3.3 Análise dos dados	65
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	66
5 CONCLUSÕES E LIMITAÇÃO DO ESTUDO.....	75
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	77
ANEXO 1 – FORMULÁRIO PARA RECOLHA DE DADOS EM PORTAIS WEB	83

1 INTRODUÇÃO

No moderno contexto de democratização das sociedades tem havido uma crescente mobilização no sentido de que os administradores públicos ampliem a transparência sobre suas ações. Objetivando dar respostas concretas a essa demanda contemporânea, estão sendo introduzidas modificações operacionais nos governos, com o uso intensivo da Tecnologia da Informação (TI) e da *internet* (TRISTÃO, 2002).

Nesse atual cenário de gestão, surge o conceito de governança corporativa que é fruto das grandes transformações econômicas, sociais e políticas observadas nas últimas décadas que tem influenciado as organizações, em especial o Poder Judiciário Brasileiro (FREZATTI, 2009).

O termo é usado na organização de processos destinados a atingir a *accountability* dentro de uma organização. Em que pese à prática da governança corporativa no Brasil ser recente e tímida, inúmeras organizações já perceberam a sua importância e principalmente os seus benefícios. Desenvolver boas práticas, incluir uma nova forma de pensar, de perceber a realidade e agir do profissional *interna corporis* é a essência do processo de desenvolvimento da governança corporativa nas organizações (ROCHA, 2009).

A boa governança corporativa é um fator-chave para sustentar a integridade e a eficiência de organizações públicas e privadas. A má governança corporativa pode enfraquecer o potencial da organização, pode levar a dificuldades financeiras e, em alguns casos, pode causar danos à longo prazo à reputação de uma empresa (MAGALHÃES, 2007).

Na visão de Andrade e Rossetti (2004, p. 18):

[...] um bom sistema de governança ajuda a fortalecer as empresas, reforçar competências para enfrentar novos níveis de complexidade, amplia as bases estratégicas da criação de valor, é fator de harmonização de interesses e, ao contribuir para que os resultados corporativos se tornem menos voláteis, aumenta a confiança dos investidores, fortalece o mercado de capitais e é fator coadjuvante do crescimento econômico.

O consenso prevalecente sobre governança judicial postula que um judiciário independente é um pré-requisito para o Estado de direito, o que implica prevenir o abuso de autoridade e levar o governo a ser responsável por seus abusos de poder. A governança judicial no Brasil enfrenta um paradoxo: enquanto o

judiciário constitui uma instituição-chave da responsabilidade, a sua eficácia é dificultada precisamente pela falta de responsabilização. Existe um corpo substantivo de evidências que correlacionam o estado de direito com crescimento econômico e investimento, bem como governança democrática (AKUTSU; GUIMARÃES, 2015).

De acordo com Rocha (2009) a luta contra a corrupção, que agora domina os debates tem chamado a atenção sobre o desenvolvimento e eficácia do judiciário no cumprimento de duas das suas funções principais em qualquer democracia: uma função política relacionada ao sistema de contrapesos e uma função legal destinada a aplicar a lei e resolver disputas.

Para o autor a eficácia do Estado de direito depende da existência de um judiciário que conceda a lei de forma consistente e imparcial. Consequentemente, a credibilidade do judiciário e a confiabilidade de suas decisões dependem em grande parte da sua independência do poder político e, em particular, do executivo. Além disso, um judiciário imparcial, atuando como um agente de restrição às autoridades políticas é o fiador da separação e do equilíbrio de poderes. Como tal, é uma instituição central de prestação de contas complementando os mecanismos de responsabilização vertical previstos por eleições livres e justas.

A independência judicial foi particularmente prejudicada pelos modos de governo adotados pelas democracias recém-restauradas da América Latina para implementar rapidamente uma economia radical orientada para o mercado (LOBATO, OLIVEIRA, 2015). Em particular, os governos procuraram contornar e muitas vezes conseguiram desarmar os mecanismos de responsabilização de um judiciário independente. Esta tendência tem sido particularmente usada na formulação de políticas econômicas, como as reformas radicais orientadas para o mercado no final da década de 1980 e no início da década de 1990. Como resultado, a credibilidade e confiabilidade do judiciário como um controle de poder do governo foi comprometido, prejudicando a qualidade da democracia e muitas vezes levando há regimes híbridos, apropriadamente rotulados como 'democracias delegativas' (ZAFFARONI, 2005).

No entanto, o Brasil parece ter sido uma exceção a essa regra. Dotado de um alto nível de independência pela Constituição democrática de 1988, o Judiciário brasileiro tem proporcionado verificar o executivo, cumprindo assim as suas funções de responsabilização em relação aos outros dois poderes. Em repetidas ocasiões,

confrontou abertamente as autoridades políticas sobre o uso e abuso de decretos executivos para a implementação de reformas econômicas (LOBATO, OLIVEIRA, 2015).

Nos últimos anos, e por uma variedade de razões, o judiciário recuperou a força. Muitas vezes, na sequência de crises de governança ou transição de regime, ele foi capaz de criar um novo papel para si próprio. No México, Colômbia, Argentina e, mais recentemente, Peru, os tribunais estão ativamente afirmando, a fim de recuperar uma aparência de legitimidade popular (LOBATO, OLIVEIRA, 2015).

Esta dissertação centra-se no papel do judiciário no cumprimento de suas funções de prestação de contas. A governança democrática no Brasil é dificultada pela excessiva independência judicial, ancorada em sua interpretação estrita da separação de poderes consagrados na Constituição de Federal de 1988 (ZAFFARONI, 2005). Além disso, postula que o desafio no Brasil reside no fortalecimento dos mecanismos compensatórios de responsabilização para melhorar a capacidade de resposta social e a responsabilidade política do judiciário. Afinal, na América Latina democrática, o judiciário é o único ramo não eleito do governo. O paradoxo de governança judicial no Brasil está na contribuição do judiciário para o "accountability horizontal" (ROCHA, 2009).

É possível perceber a preocupação atual com as questões de transparência e prestação de contas do Poder Judiciário Brasileiro por meio da Resolução nº 102 do CNJ, de 15 de dezembro de 2009, que dispõe sobre a regulamentação de informações alusivas à gestão orçamentária e financeira, aos quadros de pessoas e às estruturas remuneratórias dos tribunais e conselhos, e que considera a necessidade de padronizar a apresentação das respectivas informações, de modo a lhes conferir inteligibilidade e comparabilidade em benefício da eficácia do controle social sobre os gastos públicos (BRASIL, 2009). A referida resolução, portanto, torna evidente a preocupação com questões de *accountability*.

A própria criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que é um órgão do Poder Judiciário com sede em Brasília/DF e com atuação em todo o território nacional, tornou possível a formulação de estratégias e boas práticas de gestão para os demais Tribunais, além de ocupar-se de questões relativas à transparência administrativa e processual (LOBATO, OLIVEIRA, 2015).

Neste contexto, o presente trabalho procura avaliar o grau de *accountability* disponibilizado à sociedade com base nas informações apresentadas nos portais WEB dos Tribunais de Justiça do Poder Judiciário Brasileiro, partindo-se da premissa de que há atualmente um considerável grau de *accountability* disponibilizado à sociedade por meio dos portais dessas instituições.

1.1 Problema de pesquisa

A crescente demanda da sociedade por informações impulsiona o Poder Judiciário, antes fechado e com informações restritas, a fornecer dados de forma mais clara e útil à população em geral. Isso se deve principalmente ao incremento da Internet e as novas tecnologias de comunicação. Há lacunas nos estudos sobre governança de empresas estatais, salientando que os *déficits* de governança e gestão continuam sendo um grande desafio no Brasil. Além disso, existem dúvidas sobre modelos, mecanismos, ferramentas e processos que autoridades e conselhos estaduais poderiam usar para promover a prestação eficiente e sustentável de serviços públicos (ROCHA, 2009).

Os órgãos que promovem o controle institucional das atividades governamentais no Brasil, principalmente os tribunais de contas, ao que parece não têm dado a devida atenção à *accountability* (PRADO e PÓ, 2007). As possibilidades de promoção da *accountability* por parte dos tribunais de contas são conhecidas e reais, não só pela privilegiada posição de independência que possuem, mas, e principalmente, pelas amplas atribuições que lhes foram outorgadas pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) e, mais recentemente, pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Atualmente, a Resolução nº 102, de 15 de dezembro de 2009, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que regulamenta a divulgação de informações referentes à administração e execução orçamentária e financeira dos tribunais de todo o país, na *internet*, visa dar maior transparência às atividades do Poder Judiciário brasileiro. Diante deste contexto, a pesquisa será norteadada pela seguinte problemática: Qual o grau de *accountability* disponibilizado à sociedade brasileira por meio dos portais WEB dos Tribunais de Justiça do Poder Judiciário Brasileiro?

1.2 Objetivos do estudo

1.2.1 Objetivo geral

Avaliar o grau de *accountability* dos Tribunais de Justiça do Poder Judiciário Brasileiro disponibilizado à sociedade, com base nas informações prestadas em portais *WEB*.

1.2.2 Objetivos específicos

- Avaliar o grau de *accountability* nos Tribunais de Justiça do Poder Judiciário Brasileiro na dimensão Transparência;
- Avaliar o grau de *accountability* nos Tribunais de Justiça do Poder Judiciário Brasileiro na dimensão Participação e Interação; e
- Avaliar o grau de *accountability* nos Tribunais de Justiça do Poder Judiciário Brasileiro na dimensão Prestação de Contas.

1.3 Relevância e motivação para o estudo

A relevância do tema está na importância do Poder Judiciário¹ no Brasil e da *accountability* como instrumento de transparência e controle social. Um estudo correlato realizado por Porto (2012) se destacou por descrever a ausência de estudos sobre o grau de *accountability* no Poder Judiciário, tendo sido aplicado nos Tribunais Superiores e de Segunda Instância, demonstrando que segundo os indicadores pesquisados, que o grupo com maior grau de *accountability* foi o dos Tribunais Superiores e CNJ. Revelou ainda a possibilidade de replicação em novos contextos.

Os tribunais brasileiros têm sido criticados por várias razões, entre elas a morosidade, formalismo e ineficiência. Em suma, depois de vinte anos de programas de reforma, o setor parece operar de maneira mais eficiente do que o movimento começou. Infelizmente, e apesar do dinamismo e investimentos consideráveis, as

¹ O Poder Judiciário é regulado pela Constituição Federal nos seus artigos 92 a 126. Ele é constituído de diversos órgãos, com o Supremo Tribunal Federal (STF) no topo. O STF tem como função principal zelar pelo cumprimento da Constituição. Abaixo dele está o Superior Tribunal de Justiça (STJ), responsável por fazer uma interpretação uniforme da legislação federal.

mudanças não reduziram as queixas tradicionais sobre o desempenho judicial e, em alguns casos, adicionaram novos. Como se não bastasse, frequentes escândalos judiciais noticiados, relacionados com corrupção, levam a crer que não há transparência associada ao sistema judiciário brasileiro (BRINKS, 2005 *apud* CUNHA, OLIVEIRA, 2013). Neste contexto, a *accountability* surge como instrumento de transparência e garantia de controle.

Vidigal (2004, p. 13) afirma que após alguns casos rumorosos envolvendo juízes e a polêmica e desastrada CPI do Judiciário,

[...] de muito barulho e pouco resultado, a sociedade brasileira foi convencida da necessidade de serem criados mecanismos mais rigorosos e eficazes de fiscalização da magistratura. Ganhou corpo, então, uma solução quase mágica: o controle externo do Poder Judiciário. No calor da hora, vendeu-se o peixe de que tal controle inauguraria o reino dos céus para a cidadania, separando definitivamente o joio do trigo nas diversas esferas judiciais.

A visão clássica dos tribunais como estritamente instituições legais tem sido cada vez mais desafiada pela crescente evidência de seu papel e seus efeitos diários na política pública. Mas apesar desses desenvolvimentos, o papel do Judiciário na arena de políticas públicas permanece nebuloso no Brasil, assim como no restante da América Latina (VIDIGAL, 2004).

Tem havido uma onda crescente de estudos importantes sobre o Judiciário e a judicialização política no Brasil, analisando como e sob quais condições os tribunais interferem nas decisões tomadas pelos poderes Executivo e Legislativo. Mas apesar desses estudos sobre o papel político dos tribunais, os cientistas políticos têm sido lentos para incorporar o Judiciário em sua análise da tomada de decisão governamental dentro do sistema político. Com poucas exceções, muito poucos membros da Ciência política brasileira incorporam o Judiciário em suas análises com a mesma profundidade que consideram o sistema partidário, os poderes Executivo ou Legislativo, ou até mesmo, movimentos sociais, burocracias públicas ou instituições econômicas (CUNHA, OLIVEIRA, 2013).

A eficácia do Estado de direito é um dos fatores-chave por trás do desenvolvimento econômico e social de qualquer país. Assim, medir o nível de informações do sistema judicial é uma boa maneira de medir a eficácia do Estado de direito em um país e, portanto, obter um indicador da qualidade da democracia de um país. E quando se leva em conta o contexto político do Brasil, como na maioria

dos países latino-americanos, onde o judiciário tem sido uma parte vital do surgimento e consolidação da democracia, à medida que esses países passaram de regimes militares e autoritários para a democracia nas últimas duas décadas, um local vital para decidir e resolver disputas que surgem na sociedade, nos negócios, na economia e na política, a necessidade de um indicador desse tipo para medir o desempenho do judiciário apenas o fortalece. A aplicação imparcial e justa da lei exige um poder judiciário legítimo, independente e eficaz (VIDIGAL, 2004).

A respeito do judiciário, a variável eficiência refere-se à capacidade do sistema judicial de processar casos sem atrasos excessivos. O acesso denota a disponibilidade de acesso equitativo aos cuidados de todos os cidadãos, independentemente do status socioeconômico, raça ou localização geográfica. A eficácia diz respeito à capacidade de fazer cumprir as liberdades civis e os direitos humanos, considerando a disponibilidade de mecanismos viáveis de censura e penalidades. E, finalmente, a prestação de contas, que é a sujeição do judiciário ao Estado de direito e à transparência de suas ações, incluindo a percepção da honestidade do sistema judiciário e a atuação dos juízes da Suprema Corte e dos juízes dos tribunais de primeira instância (CUNHA, OLIVEIRA, 2013).

De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), o sistema judicial do Brasil era de difícil acesso e, quando era acessado, oferecia respostas excessivamente lentas, o relatório identifica as principais deficiências do sistema da seguinte maneira: problemas com o acesso à justiça, lentidão e notórios atrasos (...) uma grande proporção da população brasileira, por razões de natureza econômica, social ou cultural ou exclusão social, encontra seu acesso a serviços judiciais bloqueados ou discriminados na prestação desses serviços [...] Atrasos na administração da justiça são outro grande problema que, na prática, afeta o direito a serviços judiciais ou os torna ineficazes. Julgamentos podem levar anos, o que leva à incertezas em questões civis e criminais e, muitas vezes, à impunidade (CUNHA, OLIVEIRA, 2013).

Não é novidade que os sistemas judiciais em todo o mundo têm estado sob severo escrutínio público nas últimas décadas, com muitos autores sugerindo um diagnóstico de crise, apontando que os Judiciários em diferentes partes do mundo são ineficazes, caros, lentos e incapazes de responder às exigências que afetam a vida cotidiana dos cidadãos comuns. Apesar de todos os problemas diagnosticados, quando se olha para o caso brasileiro, há uma alta taxa contínua de

litígios nos tribunais com uma tendência crescente. As estatísticas oficiais mostram que o número total de novos casos na jurisdição estadual multiplicou-se quase em cinco em duas décadas, passando de 3,6 milhões em 1990 para 17,7 milhões em 2011. Esse crescimento é significativamente maior do que o crescimento observado na população. Dado o cenário retratado por esses estudos, foi necessário construir uma medida sistemática, detalhada e contínua da legitimidade e eficácia do Judiciário brasileiro, expondo a percepção geral do público e a confiança no sistema judicial do país. Essa necessidade levou à criação do JCIBrazil em 2009 (CUHA, OLIVEIRA, , 2013).

No mais, o estudo será de extrema importância ao tratar da última variável, para todos os órgãos do Poder Judiciário que estão em constante evolução, buscando a transparência de seus atos e poderá servir de base para novos estudos acadêmicos a respeito desse tema, subsidiando futuras pesquisas.

Um outro motivo de tratar sobre a temática, é que a literatura aponta, contudo, a carência de pesquisas relacionadas à administração da Justiça em geral e, mais especificamente, de estudos teórico-empíricos que abordem aspectos relacionados à disciplina governança judicial e a relacionem com a teoria da agência e com a teoria de custos de transação (AKUTSU, GUIMARÃES, 2012).

1.4 Estrutura e organização do texto

A dissertação está organizada da seguinte forma:

A primeira parte, já apresentada, é composta pela Introdução, Problema de Pesquisa, Objetivos do Estudo e Justificativa. A segunda parte abrange o Referencial Teórico do trabalho, focando nos temas *Accountability* e Governança Corporativa. A terceira parte traz o Método de Pesquisa que foi utilizado na busca dos objetivos propostos. Neste capítulo serão contextualizadas as estratégias de investigação e as características da replicação do estudo base para esta dissertação.

Na quarta parte são apresentados os Resultados e Discussão com Análise dos Dados, que ocorreu em dois processos, dos quais, o primeiro foi a coleta de dados por meio do formulário na *web*, e o segundo a apresentação gráfica dos dados coletados. Por fim, são apresentadas as Conclusões obtidas na pesquisa e sugestões de estudos futuros, seguida das Referências Bibliográficas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesse capítulo são introduzidos conceitos da literatura sobre temas que norteiam a pesquisa proposta.

2.1 Origem da governança corporativa

Apesar da governança corporativa ser praticada há séculos, o estudo mais sistemático sobre ela é relativamente recente. Na verdade, a expressão governança corporativa somente começa a ser aplicada de forma mais ampla no âmbito da Administração a partir dos anos 1980. Até recentemente, a literatura sobre gestão estratégica, por exemplo, não fazia qualquer referência ao papel dos conselhos de administração, os quais, na maioria das vezes, sequer eram citados nos organogramas das organizações (ÁLVARES, GIACOMETTI, GUSSO, 2008).

Para Tricker (2000), o século XIX foi o dos empreendedores, o século XX o da gestão e o século atual promete ser o da governança corporativa na medida em que o tema se tornou uma das questões-chave na gestão e na regulamentação da empresa e ainda carece de uma base teórica e de premissas universalmente aceitas. Segundo o autor, apesar a exploração teórica da questão da governança corporativa ser recente, sua prática é antiga.

Nos anos de 1970, a questão da governança corporativa ressurgiu, em virtude de alguns eventos ocorridos nos Estados Unidos e na Europa. Nos Estados Unidos, a insatisfação de acionistas de companhias que haviam falido e que buscavam compensação junto a diretores, conselheiros e auditores resultou em maior ênfase no controle, no nível dos conselhos, e em demandas de participação mais importante dos comitês de auditoria e que estes fossem compostos por membros externos (ÁLVARES, GIACOMETTI, GUSSO, 2008).

De acordo Santos e Coan (2017, p. 4-5) sobre a origem:

[...] está associada ao momento em que as organizações deixaram de ser geridas por seus proprietários. O qual teve como grande influência a dispersão do capital de controle das companhias, ou seja, quando as empresas aderiram ao sistema acionário aberto que possibilitava a negociação das suas ações na bolsa de valores. [...], isso acarretou no “divórcio” entre a propriedade e a gestão que ocorreu em virtude da dispersão da propriedade e a conseqüentemente ausência dos acionistas, o

que contribuiu para que ocorresse um desligamento entre o controle das organizações com os proprietários do capital, desta forma, a administração passou a ser executada por terceiros, a quem foi delegada a autoridade e poder para gerir os recursos da empresa, ou seja, quando o agente principal já não está mais a frente da direção.

Do ponto de vista teórico o debate evolui em torno do conflito de agência. O problema de agência emerge quando a gestão da empresa privilegia os próprios interesses em detrimento dos interesses dos acionistas. De acordo com Carlson (2004), os acionistas são em última instância os que decidem, pois são eles os proprietários. Porém, como seria inviável um processo de tomada de decisões pelos próprios acionistas, eles delegam autoridade aos executivos da empresa, que deveriam agir como agentes dos proprietários e em conformidade com os interesses dos proprietários.

Então, Andrade e Rossetti (2004, p. 89) complementa afirmando que:

[...] os conflitos de agência – tanto os derivados do oportunismo de gestores face à dispersão e à ausência dos acionistas, quanto os associáveis a estruturas de propriedade acionária que ensejam a expropriação dos direitos de minoritários por ações oportunistas de majoritários – são as razões fundamentais do desenvolvimento da governança corporativa.

Mediante isso, Santos e Coan (2017, p. 5) descrevem que a governança corporativa “deve ser capaz de alinhar a vontade dos administradores à vontade das demais partes interessadas”. Conforme ilustra a Figura 1, sua essência está baseada em mecanismos de solução para o conflito de agência decorrente da assimetria informacional e conflito de interesses entre as partes envolvidas.

Figura 1 - Relação entre governança e gestão.



Fonte: Santos e Coan (2017, p. 5).

Andrade e Rossetti (2004) citam as razões que motivaram o ativismo por mudanças nas práticas de governança corporativa. Segundo os autores, três conjuntos de problemas podem ser apontados como motivos do despertar da governança. As falhas nas relações entre acionistas e corporações; a constituição dos conselhos colegiados *pro forma* e pouco eficazes na vigilância dos interesses dos proprietários; e a atuação da direção, cujos interesses, muitas vezes, conflitam com os dos acionistas, controladores ou minoritários.

Os autores também apontam fatores externos e internos que se somaram a tais razões:

Os fatores externos são: as mudanças macroambientais, que podem ser sintetizadas em três expressões: abertura, desfronterização e macroalianças; as revisões institucionais desencadeadas pelo ativismo dos investidores institucionais; e as reações das autoridades reguladoras e das instituições do mercado de capitais e escândalos corporativos.

Já os fatores internos dizem respeito às mudanças societárias desencadeadas pelas alterações nas condições externas; realinhamento estratégico decorrente das reestruturações das empresas; e reordenamento organizacional, tal como a crescente profissionalização da gestão, no sentido de adoção de modelos mais avançados.

O resultado foi uma regulação mais abrangente e mais severa, exemplificada pela Lei *Sarbanes-Oxley*, nos Estados Unidos, e pela profusão de códigos de governança corporativa propostos por instituições multilaterais, organizações profissionais e instituições do mercado acionário. A Lei *Sarbanes-Oxley* foi aprovada em 2002, pelo Congresso Norte-Americano, como resposta aos escândalos corporativos e promoveu grandes alterações nos procedimentos e no controle de administração de empresas, órgãos reguladores responsáveis pelo estabelecimento de normas, comitês de auditoria e firmas de auditoria independente com o intuito de restabelecer a confiança no mercado americano, enfatizando a importância dos padrões éticos na preparação das informações econômicas e financeiras reportadas aos investidores (MENDONÇA, et al. 2010).

2.1.1 Conceito e fundamentos da governança corporativa

O conceito de governança corporativa é bastante diversificado e sofreu mudanças ao longo do tempo. Em 1960 já se usava o termo para indicar diretrizes

no funcionamento de sociedades (SILVEIRA, 2010). “A governança corporativa não é um modismo, mas um sistema de aperfeiçoamento de gestão” (SILVA, 2012). Este sistema evoluiu muito nos últimos anos, passando a contar com regulamentações próprias em muitos países. Também observamos a publicação de diversos artigos e códigos de boas práticas de governança, que contribuíram para disseminação de práticas mais eficientes de gestão e administração.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2018) (IBGC) define a governança corporativa como o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre acionistas, conselho de administração, diretoria, auditoria independente e conselho fiscal. O objetivo das práticas de governança corporativa é a criação e operacionalização de um conjunto de mecanismos que visam a fazer com que as decisões sejam tomadas de forma a aperfeiçoar o desempenho de longo prazo das empresas.

Para Rossoni e Machado-Da-Silva (2010) existem duas vertentes para conceituação e entendimentos da governança corporativa: uma visão ampliada, onde proprietários, acionistas, fornecedores, funcionários, clientes, detentores de títulos formam uma rede de influência e controle e outra relacionada às situações de influência e controle que acontecem entre proprietários e acionistas. Na visão ampliada, o interesse sobre o papel da governança corporativa não é com a execução do negócio em si, mas em dar orientação geral para a empresa.

Em relação aos benefícios que a governança corporativa traz para as empresas, podemos citar que:

Existem dois potenciais benefícios principais que a boa governança pode acarretar às empresas: os benefícios externos, associados à maior facilidade de captação de recursos e à redução do custo de capital; e os benefícios internos, vinculados ao aprimoramento do processo decisório na alta gestão. (SILVEIRA, 2010, p. 7)

Segundo Rossoni e Machado-Da-Silva (2010) a função da governança corporativa está relacionada com a prestação de contas e regulação de interesses que vão além dos limites das empresas. Pela visão mais estreita, a governança corporativa é definida como uma estrutura de controle de alto nível, consistindo dos direitos de decisão do conselho administrativo e do diretor executivo, dos procedimentos para alterá-los, do tamanho e composição do conselho administrativo e da compensação e posse de ações dos gestores conselheiros.

Segundo Grün (2003), a governança corporativa é pautada em um conjunto de responsabilidades e práticas exercidas pelo conselho de administração, no intuito de assegurar que os objetivos das organizações sejam atingidos, bem como que todos os seus recursos sejam geridos com responsabilidade.

No Brasil, a governança corporativa tem como principal alicerce o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) que foi fundado em 1995. Em 1999 foi lançado o primeiro código sobre governança corporativa, o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, focado no conselho de administração (HORA, OLIVEIRA, FORTE, 2014).

Já em 2002, a Comissão de Valores Mobiliários lança uma cartilha intitulada “Recomendações da CVM sobre Governança Corporativa”, trata-se de recomendações relativas à adoção de boas práticas de governança corporativa pelas companhias, observando os princípios da transparência, equidade de tratamento dos acionistas e prestação de contas.

Governança corporativa é o conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital. A análise das práticas de governança corporativa aplicada ao mercado de capitais envolve, principalmente: transparência, equidade de tratamento dos acionistas e prestação de contas (COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS – CVM, 2002, p. 1)

Essas práticas são baseadas em princípios gerais, aplicadas às empresas públicas e privadas. São eles: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. A transparência, segundo o IBGC, consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Já a equidade caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (*stakeholders*), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas (IBGC, 2018).

Para Clarkson (1995) os *stakeholders* são todas as pessoas ou grupos que têm ou reivindicam propriedade, direito ou interesse em uma corporação e em suas atividades passadas, presentes e futuras, incluindo os acionistas, empregados, fornecedores, clientes, governos e elementos da comunidade, com representação nos conselhos e órgãos deliberativos mais importantes da organização.

O autor distingue dois grandes grupos de *stakeholders*: os primários e os secundários. Os primários incluem-se os públicos e essenciais para a sobrevivência da organização e os secundários aqueles que influenciam ou são influenciados pela organização, mas não são essenciais a sua sobrevivência. A prestação de contas seria a *accountability*, de forma que os agentes da governança corporativa devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis (IBGC, 2018).

Segundo Hora, Oliveira e Forte (2014) além do dever de informar e prestar contas, a administração deve cultivar a boa comunicação interna e externa, particularmente quando a comunicação for considerada espontânea, franca e rápida. Essas ações resultam em um clima de confiança, tanto internamente quanto para terceiros.

Quanto à responsabilidade corporativa, os agentes da governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas, levando em consideração, no seu modelo de negócios os diversos capitais, no curto, médio e longo prazo (IBGC, 2018).

Para Andrade e Rossetti (2004) a responsabilidade corporativa ou *compliance* pode ser entendida como a empresa estar em conformidade no cumprimento de normas reguladoras, expressas nos estatutos sociais, nos regimes internos e nas instituições legais do país. Atualmente, muitas instituições buscam essa imagem positiva de boa gestão, se tornando mais transparentes e responsáveis pelos seus atos.

Os autores sintetizam o conceito de governança corporativa como um conjunto de valores, princípios, propósitos, papéis, regras e processos que rege o sistema de poder e os mecanismos de gestão das empresas. Hora, Oliveira e Forte (2014) fundamentam que a governança corporativa é o conjunto de normas, que vem de forma consuetudinária e escrita, com base jurídica e ética, regulando os deveres de cuidado, lealdade, informação, além de não intervir em qualquer operação em que tiver interesse conflitante com o da sociedade.

Para Oliveira (2016) a governança corporativa é o conjunto de práticas administrativas para otimizar o desempenho das empresas e seus negócios, ao proteger todas as partes interessadas como clientes, fornecedores, funcionários,

governo, facilitando o acesso às informações básicas da empresa e melhorando o modelo de gestão.

Já para Silva (2012) a governança corporativa é o sistema de organização de uma sociedade anônima que objetiva absoluta transparência nas regras que governam as relações dos altos executivos e sua conduta com os acionistas, os empregados e a sociedade. Trata-se de um conceito novo, desenvolvido em função de atritos entre os executivos e os acionistas de algumas grandes empresas.

Foi observado nos vários conceitos que a governança corporativa lida com o processo decisório na alta gestão e com os relacionamentos entre os personagens das organizações empresariais, em especial os executivos, conselheiros e acionistas. Pode ser definido como o conjunto de mecanismos que visam a fazer com que as decisões corporativas sejam sempre tomadas com a finalidade de maximizar a perspectiva de geração de valor de longo prazo para os negócios.

2.1.3 Governança e organização estatal

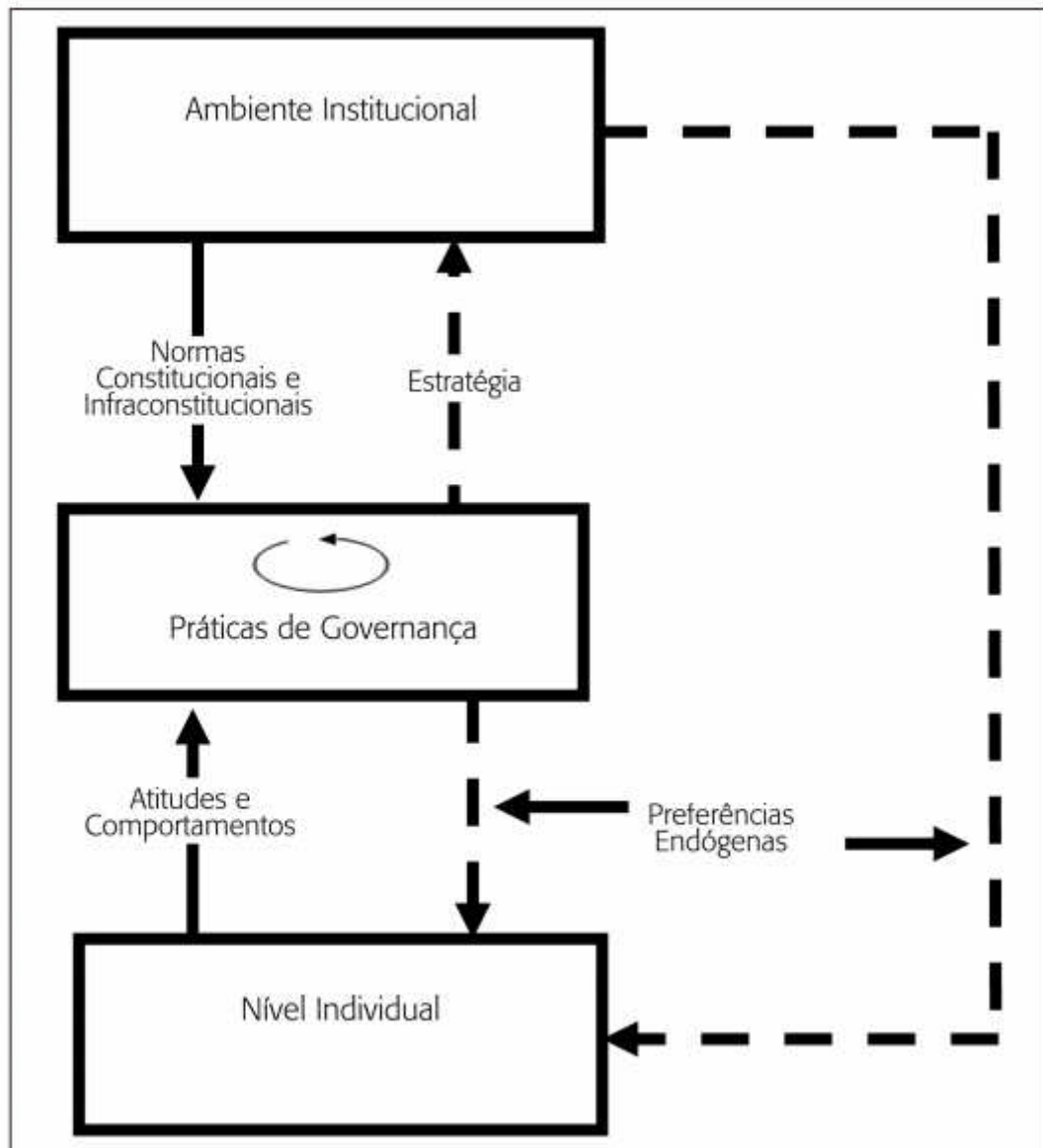
O interesse atual na governança emerge das mudanças no setor público governante das décadas de 1980 e 1990, no contexto do neoliberalismo, primeiro no Reino Unido, depois na Alemanha e nos EUA, difundindo em todo o mundo na última década do século passado. Refere-se ao papel do Estado na gestão e prestação de serviços públicos. Para aqueles que defendem o neoliberalismo, o Estado deve se concentrar em fazer decisão política em vez de prestar serviços. Considerando que os mercados e os empresários seriam mais eficientes na prestação de serviços públicos (OLIVEIRA, 2012).

Além de fortes razões econômicas, o chamado neoliberal para “menos Estado” repercutiu na tão emergente discussão sobre a globalização, onde diferentes níveis de instâncias decisórias e novos atores políticos foram facilmente justificados em estados mais fracos. É também uma reivindicação para pensar novas formas de gerenciar os serviços públicos e o poder do Estado (MARQUES, 2007).

O ambiente institucional indicado na Figura 2, conforme colocado por Akutsu e Guimarães (2015) é responsável pela definição das chamadas “regras do jogo”. No Judiciário brasileiro essas regras são fixadas pela Constituição Federal e pelas normas infraconstitucionais. Eventuais mudanças nessas regras levam, em geral, à necessidade de mudanças nas práticas de governança. A seta circular da

figura indica que, embora sejam influenciadas pelo ambiente institucional e por indivíduos, as organizações do Judiciário são autônomas e têm regras próprias. As regras próprias dessas organizações devem estar em consonância com as regras do ambiente institucional (normas constitucionais e infraconstitucionais), conforme pressupostos das teorias da agência e de custos de transação.

Figura 2 - Modelo teórico de governança judicial.



Fonte: (AKUTSU, GUIMARÃES, 2015).

Embora estabelecido em contexto econômico, a governança vai pouco a pouco, desmontando a concepção de economia neoliberal. Ciência política e cientistas sociais começam a discutir seu potencial para melhorar a maneira pela qual o governo e outras organizações interagem, a relação entre instituições

políticas, como decisões relativas ao interesse público (AKUTSU, GUIMARÃES, 2015).

As diretrizes de governança para as empresas estatais propostas pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) podem ser entendidas como uma resposta às necessidades dos estados nacionais para empreender melhores soluções para a governança destes países. A importância das diretrizes foi defendida pela OCDE: “com muitos países experimentando crescimento e encontrar seu espaço fiscal diminuído, os governos enfrentam desafios crescentes para garantir o bom funcionamento dos setores de empresas estatais” (OCDE, 2015, p. 7).

Certamente, o fato dessas empresas terem se originado dentro do Estado exige análises e soluções particulares em termos de questões de governança corporativa. Diferenças na missão e objetivos, medição da eficácia, possibilidades de financiamento e diversificação de negócios, condições legais em aspectos como falência e endividamento, características e limitações políticas de pessoal e seleção, sucessão e incentivos para administradores, entre outros, são elementos que reconfiguram o papel dos atores da governança. Apesar dessas diferenças, o paralelo da governança pública com o de empresas privadas é útil porque representa o compartilhamento de conhecimento e aprendizado, aprofundando a compreensão das diferenças (AKUTSU, GUIMARÃES, 2015).

Vale ressaltar que, dada a diversidade internacional que traz termos diferentes para identificar as empresas estatais, o conceito de empresas estatais utilizadas aqui segue a definição proposta pela OCDE (2015, p. 14) “[...] qualquer entidade corporativa reconhecida por legislação nacional como uma empresa, e em que o estado exerce a propriedade” na íntegra ou pela maioria dos direitos políticos, e a posse também pode ser exercida por órgãos subnacionais, como Estados ou municípios. Assim, as empresas estatais são empresas e, como tais, têm questões típicas de governança corporativa, seja nos conflitos entre proprietários e processos de decisão coletiva, ou em problemas de agência na relação acionistas-gestores.

Existe uma longa lista de possíveis problemas de governança em empresas estatais. A maioria deles é possivelmente derivada da natureza política e pública do controlador. Na ausência de mecanismos ou barreiras específicas para salvaguardar a autonomia das organizações públicas em face de mudanças frequentes no sistema político, sua governança apresenta os problemas típicos de agência e o

principal - o próprio Estado - problemas, já que o Estado é influente nas atividades das empresas. No Brasil, por exemplo, o sistema político caracterizado pelo presidencialismo de coalizão impõe mudanças frequentes na direção e objetivos das estatais, ou participação direta e não-compensatória na implementação de políticas públicas, subordinando sua gestão à instabilidade de coalizões e demandas públicas temporárias (MARQUES, 2007).

Saito e Silveira (2008) entendem que os problemas de governança corporativa derivam do interesse do investidor em exercer o controle da empresa de forma diferente para os gestores, um problema amplificado pela propriedade dispersa que podem gerar conflitos de interesses entre os acionistas, criando um problema de ação coletiva. Os autores argumentam que cinco mecanismos podem mitigar esse problema: i) concentração parcial de propriedade e controle nas mãos de um ou poucos grandes investidores; ii) hostil aquisições e disputas de voto por procuração; iii) delegação e concentração de controle entre o conselho de administração; iv) alinhamento de interesses gerenciais com investidores, através de contratos de remuneração de executivos; e v) fiduciário claramente definido deveres para os *Chief Executive Officer* (CEO) que significa Diretor Executivo em Português.

A literatura sobre mecanismos internos e externos de controle corporativo tem sido orientada pela busca do alinhamento entre os vários interesses dos gerentes e acionistas (MARQUES, 2007). Esforços recentes para entender e mitigar os conflitos da agência ampliaram a análise da eficácia dos mecanismos de controle na indução de ações gerenciais voltadas na valorização da empresa estatal, separando entre controles internos e externos. Os controles internos incluem o conselho de administração, o monitoramento mútuo dos gerentes, a participação direta dos gerentes na propriedade, os esquemas de remuneração dos executivos, especialmente bônus variáveis, o papel de supervisão desempenhado pelos grandes acionistas e o uso do financiamento da dívida. Controles externos incluem as pressões exercidas pelo mercado de controle corporativo (e a possibilidade de aquisições corporativas), o mercado de trabalho e mercado de produtos (SAITO, SILVEIRA, 2008).

Como discutido por Silveira (2010), os mecanismos de governança devem ser considerados em conjunto, complementando ou substituindo um ao outro para manter o oportunismo gerencial sob controle. Os autores acrescentam que nas economias emergentes, mercados de produtos, mercados de trabalho, mercados de

compras e outros fatores externos são corruptos ou ineficazes e, portanto, como operativa no governo dos executivos, o que requer mecanismos de controle interno mais eficaz. No entanto, a falta de apoio institucional ao desempenho do conselho de administração (o principal mecanismo de governança interna economias) o torna frágil para monitoramento e controle, reforçando a necessidade de contar com o acionista ou controlador grupo para supervisionar o oportunismo gerencial.

Levando a análise aos mecanismos de controle das empresas estatais, vale a pena considerar que a propriedade estatal traz problemas, devido às características do mercado nacional e suas relações trabalhistas e comerciais, bem como à maior exposição política. Esse contexto, distinto do que permeia empresas privadas, apresenta desafios específicos para as empresas estatais como sujeitar gestores à instabilidade de acordos e coalizões políticas, menos espaço para a remuneração dos gerentes e políticas relacionadas a incentivos como bônus variáveis (SILVA, 2012).

Outros desafios são a interferência do controlador (político) em gestão, incluindo a absorção dos custos da política pública, o que dificulta a avaliação dos resultados do negócio e efetividade da empresa e administradores; falta de acompanhamento especializado do estado para o negócio, bem como outros problemas listados pela OCDE (2015). Por outro lado, as estatais não são empresas privadas e, portanto, não podem se distanciar do interesse político, já que esse interesse está relacionado à missão da empresa.

2.1.3.1 Definição e controle dos objetivos do governo

Normalmente, as empresas estatais² não pretendem obter lucros e devem perseguir outros objetivos, geralmente como empresas voltadas para as partes interessadas, exceto aqueles onde há parceiros privados ou se a empresa está em processo de privatização. Nesse caso, o Estado, a posição é temporária, o que justifica a aceitação do lucro como um objetivo fundamental. No entanto, quando esta parceria é permanente, em algum momento os interesses dos acionistas privados e outros interesses (que justificam a presença do Estado como acionista) pode se tornar conflitante (FONTES FILHO; ALVES, 2018).

² “No Brasil, empresas estatais devem ser criadas por lei específica e são classificadas como empresas públicas, quando o capital social é detido integralmente pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal ou pelos municípios, ou sociedades de economia mista, quando os entes públicos detêm a maioria das ações com direito a voto e são constituídas sob a forma de sociedade anônima e sujeitas à lei societária - Lei n. 6.404/1976” (FONTES FILHO; ALVES, 2018, p. 6).

A retomada do crescimento da importância das empresas estatais no mundo, após um declínio que sucedeu a ruptura da União Soviética e a difusão dos paradigmas e modelos gerencialistas na administração pública, indica a necessidade de construir linhas de pesquisas mais sólidas em torno dessas empresas. [...] as estatais representam cerca de 10% do produto interno bruto mundial, aproximadamente 20% da capitalização de mercado. Além disso, as vendas combinadas das 204 maiores empresas estatais somaram US\$ 3,6 trilhões entre os anos de 2010-2011, equivalente a mais de 10% das vendas agregadas das 2000 maiores empresas globais (FONTES FILHO; ALVES, 2018, p. 2).

Em empresas onde o Estado³ é o único proprietário, há situações em que elas são consideradas apenas orientadas para as partes interessadas (por exemplo, hospitais). Em relação às empresas que oferecem serviços competitivos, sua situação é menos óbvia. O Estado pode atuar em mercados abertos para apoiar o desenvolvimento econômico ou alcançar objetivos sociais, corrigir falhas do mercado, minimizar ou eliminar situações de abuso do poder de mercado, ou reduzir as externalidades ou as consequências do excesso de riscos setores estratégicos. No entanto, isso não isenta a empresa de buscar lucro, mesmo que seja para garantir sua solvência e sustentar seu crescimento. São situações em que a obtenção de resultados financeiros está sujeita às restrições, ditadas pelos interesses de políticas econômicas ou sociais (FONTES FILHO; ALVES, 2018).

No caso de empresas de participação pura, presume-se que os recursos (sempre escassos) são usados com racionalidade, e que, portanto, os serviços públicos são prestados de forma eficiente. No entanto, esta eficiência aparece como uma restrição e não como um fim para gestão e governança corporativa. Assim, ao contrário da maioria das empresas privadas, as empresas estatais não têm um único objetivo, o que cria um conjunto de problemas decorrentes de conflitos potenciais, porque objetivos diferentes podem competir entre si (DAISER, YSA, SCHMITT, 2017).

Além disso, a multiplicidade de objetivos apresenta dificuldades na avaliação do desempenho da empresa ou do gestor, uma vez que permite um

³ A Lei n. 13.303/2016 introduziu profundas mudanças nas estruturas e dinâmicas de governança nas empresas estatais brasileiras, dispondo sobre seu estatuto jurídico e regras de indicação de conselheiros, inclusive membros independentes, e sobre o regime societário dessas empresas. Em realidade, a própria edição dessa nova lei sinaliza uma ainda frágil estruturação dos mecanismos de controle da governança corporativa no país. Assim, a baixa independência dos conselhos, a não exigência de experiência profissional mínima dos dirigentes, a indicação de políticos aos órgãos de administração e fiscalização, a previsão de divulgação anual de carta de governança com objetivos de política pública e dados operacionais e financeiros e a obrigatoriedade de implantação de áreas de *compliance* e risco, além de comitê de auditoria estatutário, são indicativos exatamente das fragilidades presentes no sistema estatal (FONTES FILHO; ALVES, 2018, p. 6).

desempenho fraco em uma perspectiva justificado pelo resultado alcançado em outros. Esses problemas podem eventualmente estar presentes em algumas empresas privadas, como cooperativas, mas estão ausentes no protótipo de uma empresa privada que maximiza o lucro (DAISER, YSA, SCHMITT, 2017).

2.2 Accountability: origem e conceitos

O termo *accountability* tem sido utilizado nas áreas das ciências políticas, no Direito, na economia, na administração, mas se tornou conhecido apenas em 1974 pelos ingleses. Há uma dificuldade de conceituação etimológica da palavra em português, o seu significado remete à ideia de obrigação que os integrantes dos órgãos representativos possuem de prestar contas a fim de proporcionar o controle das suas respectivas gestões, por isso, é considerado um aspecto central da governança (LOUZADA, 2010).

Para Bovens (2010) qualquer um que estuda *accountability* logo descobrirá que ela pode significar muitas diferentes coisas para muitas pessoas diferentes. Ela é usada como sinônimo de boa governança, transparência, equidade, democracia, eficiência, capacidade de resposta, responsabilidade e integridade.

Fearon (1999) parte do pressuposto que conceituar *accountability* não é ou não deveria ser exatamente problemático. Já segundo Schelder (1999), o termo *accountability* parece atraente. Seu campo de aplicação é tão amplo como o seu potencial para consenso, tendo um sentido semântico ambivalente.

Paul (2002) entende que a *accountability* significa manter os indivíduos e organizações passíveis de serem responsabilizados pelo seu desempenho. Para Campos (1990), a *accountability* começou a ser entendida como questão de democracia. Quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse por ela. Além do mais, a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade.

De Pinho e Sacramento (2009) dando continuidade à pesquisa de Campos (1990) constata que o conceito de *accountability* envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas. Essas justificativas ratificam as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas. Eles também discutem que o Brasil avançou na tradução de *accountability*; no

entanto, ainda está longe de construir uma verdadeira cultura, uma vez que alguns termos tais como sociedade passiva, nepotismo, favoritismo, privilégios para alguns/poucos, falta de participação da sociedade civil, autoritarismo, populismo, crise de credibilidade das instituições, principalmente o Congresso, o padrão casuístico dos partidos políticos, troca de votos por cargos públicos não foram extintos da realidade brasileira, ainda, que tenham sofrido certas transformações.

Já Bresser Pereira (2000) acredita que a implementação da *accountability* dependeria da Constituição e da implementação de novos valores e práticas na administração. Para Nakagawa (2008), a *accountability* corresponde à obrigação de se executar algo, que decorre de uma autoridade delegada e só é quitada com a prestação de contas dos resultados alcançados e mensurados pela contabilidade. Abrucio e Loureiro (2004, p. 5) definem *accountability* como “mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados”.

De qualquer forma, como alertam De Pinho e Sacramento (2008), a compreensão do significado da *accountability* tem caráter progressivo e, portanto, não se esgota. A cada vez que é estudada, acrescentam-se qualificações ao termo evidenciando a sua elástica capacidade de ampliação.

2.2.1 Accountability horizontal e vertical

Guillermo O'Donnell (1998) é um dos principais autores a definir a *accountability*, em seu artigo “*Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*” dividiu a *accountability* em duas dimensões: a vertical e horizontal. Exemplificou a *accountability* vertical por meio das eleições razoavelmente livres e justas, onde os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele.

Mas também incluiu as ações da sociedade civil e dos meios de comunicação praticadas com o fim de expor os atos aparentemente contrários ao interesse público perpetrado pelas autoridades públicas, daí a necessidade da manutenção de um conjunto de liberdades à disposição da cidadania, liberdade de opinião e associação, bem como de acesso a fontes variadas de informação, que permitem a articulação de demandas e a formulação de denúncias destes atos praticados por autoridades públicas. A existência deste tipo de *accountability* pressupõe que as poliarquias são democráticas, ou seja, que os cidadãos exercem seu direito de

participação, escolhendo os governantes e expressando suas opiniões (MOTA, 2006).

Já a *accountability* horizontal como sendo a existência de órgãos que tem o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998).

O autor destaca a fragilidade da *accountability* horizontal, especialmente nos países da América Latina, o que significa que os componentes liberais e republicanos de muitas novas poliarquias são frágeis. Para ele, as novas poliarquias são sínteses de três correntes ou tradições históricas: democracia, liberalismo e republicanismo. Sendo assim, as ações de *accountability* horizontal podem afetar as três esferas: a democrática violada por decisões, a liberal infringida quando agentes estatais violam ou permitem a violação por atores privados de liberdades e garantias, tais como a inviolabilidade de domicílio, a proibição de violência doméstica e a tortura e, a republicana que refere-se às ações de autoridades, eleitas ou não, que implicam uma série desconsideração das exigências postas pela tradição republicana, ou seja, que se sujeitam à lei ou dêem decisiva prioridade aos interesses públicos, e não aos seus próprios interesses privados (PAUL, 2002).

Essa forma de *accountability* baseia-se no sistema “*checks and balances*”, de controle e avaliação mútua entre as instâncias institucionais do governo, a exemplo da atuação dos tribunais de contas e das ouvidorias (O'DONNELL, 1998).

Embora O'Donnell seja um dos principais autores a definir a *accountability*, existem evidências de algumas limitações e problemas com sua conceituação. O'Donnell adota uma noção menos abrangente de *accountability*, já que por um lado a expressão “*accountability vertical*” exprime uma relação de hierarquia, uma imagem de poder apropriada para as relações principal e agente, até mesmo para aquelas nos quais o principal é considerado mais fraco que o agente, como nas relações de eleitores e políticos. Por outro lado, a “*accountability horizontal*” alude uma imagem de independência e semelhança que não se presta as relações intra-estatais.

O autor estabelece relações horizontais e verticais, de um lado, e formas de *accountability* intra-estatais e eleitorais, de outro, mostra-se inadequada, pois algumas relações intra-estatais são na verdade verticais por esta razão não se podem igualar *accountability* horizontal com *accountability* intra-estatal.

Para Schelder (1999) ambas as relações envolvem a relação de desigualdade, sendo assim, na *accountability* horizontal o órgão de fiscalização não está necessariamente no mesmo nível do órgão fiscalizado. Outra crítica a O'Donnell é em relação a simplificação do conceito de *accountability*, pois segundo Paul (2002), a *accountability* vertical necessita de uma série de pressupostos para ocorrer como transparência no processo eleitoral. Para ele o autor necessita de todas as informações necessárias para fazer uma adequada avaliação de seu representante para fazer a melhor escolha possível. O autor ainda acredita que a eleição deveria ser percebida como uma oportunidade de se examinar a presença de responsabilidade dos governantes por parte dos governados.

Outro ponto de divergência é que para O'Donnell a *accountability* horizontal limita-se ao controle e à fiscalização de violações legais por parte de autoridades e agências públicas. Porém, segundo Mainwaring (2003) e Abrucio e Loureiro (2004) os mecanismos de *accountability* também compreendem o monitoramento, o controle e a sanção de divergências políticas dos governantes por seus atos e omissões e não apenas à responsabilização legal.

Outra discordância refere-se à capacidade de sanção por parte dos mecanismos e agentes de *accountability*, para muitos autores como Paul (2002) uma atividade ou mecanismo de controle e fiscalização só pode ser considerado instrumento de *accountability* se for capaz de impor sanções aos governantes. Para O'Donnell os mecanismos de *accountability* sustentam-se apenas pela capacidade de demandar justificação ou prestação de contas dos agentes públicos por seus atos e omissões, sem necessariamente ter poder de impor qualquer tipo de sanção.

2.2.2 Modelo de *accountability* e suas dimensões

Com base no estudo de Louzada (2010) foi elaborado um modelo de *accountability* vertical baseado em três dimensões: Transparência; Participação e Interação; e Prestação de Contas e Resultados.

2.2.2.1 Transparência

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2018), o princípio da transparência é a obrigação de o agente informar suas ações relativas à gestão e

ainda o desejo de disponibilizar para as partes as informações que são de interesse delas e não apenas aquelas impostas por leis ou regulamentos.

A transparência significa a redução das assimetrias informacionais entre cidadãos e agentes estatais, de maneira a reduzir as falhas de gestão e permitir maior controle sobre atos ilícitos cometidos no setor público. O conceito de transparência, nesse sentido, surge como um valor fundamental da gestão pública contemporânea; a sua realização significa ampliar as informações da sociedade acerca das ações realizadas pelos agentes públicos e, por esta via fomentar a *accountability* (ETIZIONI, 2010).

2.2.2.2 Participação e Interação

A segunda dimensão utilizada no estudo é a Participação e Interação. A participação popular é de suma importância para a concretização da *accountability*, pois possibilita a tomada de decisões voltadas para as demandas da sociedade civil. Aktsu e De Pinho (2002) entende que a participação é necessária para a criação de espaços públicos como um ambiente de debate sobre as políticas públicas.

Nos portais *web* das empresas brasileiras a participação popular se dá por meio dos links: “Fale Conosco”, “Ouvidoria” e de e-mails. Algumas empresas também possibilitam fóruns de discussões, salas de *chat* e contatos via rede sociais, como *twitter*, *Orkut* e *facebook* (LOUZADA, 2010).

2.2.2.3 Prestação de Contas e Resultados

A prestação de contas seria a própria *accountability*, de forma que os agentes da governança corporativa devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis (IBGC, 2018).

Segundo Mainwaring (2003), a obrigação de um agente público ter que prestar contas na forma da lei a outro ator é entendida como *accountability*, sendo objeto de análise em três dimensões: transparência, quando resultante de mera divulgação de informações; responsividade, quando requer pedidos de explicação e responsabilização pelos atos praticados, resultando em obrigação legal e

institucional de munir os interlocutores das informações solicitadas e responder aos questionamentos apresentados e a capacidade de sanção ou coerção que resulta em fazer valer a obrigação seja diante de penalidades ou incentivos.

2.2.4 Responsabilidade corporativa

O conceito de responsabilização tem uma longa tradição nas ciências políticas e na contabilidade. Na ciência política, a teoria de John Locke da superioridade da representação democrática diz que a noção de responsabilidade só é possível quando os governados são separados dos governadores (SCHROEDER; SCHROEDER, 2004).

Segundo Miranda e Almeida (2011, p. 1071):

[...] as empresas estatais têm: 1) Pouca ou nenhuma necessidade de geração de lucros ou pagamento de dividendos; 2) Menores custos de investimentos e de financiamento de exportações, assim como acesso a fundos em melhores termos; 3) Pouco ou nenhum imposto doméstico; 4) Preferências para compras e vendas do governo; 5) Informações internacionais, comércio e regulamentações que favorecem os negócios das estatais. Se considerarmos que o Estado deva ser um árbitro neutro no mundo dos negócios, a propriedade de empresas pelo mesmo pode implicar uma parcialidade em causa própria. Devido a tais vantagens competitivas, estudiosos observam que a competição com as empresas estatais é injusta. O comportamento das mesmas no cenário internacional chega a ser considerado predatório por alguns estudiosos

A ideia central é quando o poder de decisão é transferido de um principal (por exemplo, os cidadãos) para um agente (por exemplo, governo), deve haver um mecanismo em vigor para responsabilizar o agente pelas suas decisões e, se necessário, para impor sanções, em última análise, removendo o agente do poder. Na contabilidade, o conceito é longo e mais limitado no escopo, referindo-se à prudência financeira, mas o princípio de delegar alguma autoridade, avaliar o desempenho e impor sanções é essencialmente o mesmo (MIRANDA, AMARAL, 2011).

Nos últimos 15 anos, no entanto, o conceito de responsabilização tornou-se moda não apenas em círculos de expansão de cientistas políticos e economistas, mas entre as mais amplas comunidades de estudiosos e profissionais preocupados com áreas tão diversas como administração, desenvolvimento, ética empresarial, governança, organizações internacionais, redes de políticas, democratização, sociedade civil e reforma do *Welfare State*. Para ilustrar esse crescimento com um

exemplo de apenas um sub-campo: quando Schedler (2004) sustenta que prestação de contas era a chave central para a maioria das definições de democracia, suas reivindicações foram indiferentes gerando expressões ocasionais de hostilidade.

Uma década e meia depois, uma pesquisa com qualquer um dos motores de busca acadêmicos usando "Responsabilidade" em combinação com "democracia" ou "democratização" gera literalmente centenas de resultados. Expandindo a pesquisa para cobrir campos relacionados nas ciências sociais, uma é confrontada com um número estonteante de entradas, ilustrando a magnitude da explosão de artigos sobre prestação de contas em suas diversas formas (MIRANDA, AMARAL, 2011).

Previsivelmente, essa proliferação resultou em uma miríade de significados e dimensões associados com o conceito de "responsabilidade". Para piorar a situação, a comunidade internacional e suas verdadeiras multidões de consultores tem a tendência em focar seu conceito na "boa governança" e adicionar suas peculiaridades (nem sempre politicamente independentes) para a paisagem conceitual. Pode-se responder "e daí?", Uma vez que existem muitos exemplos de "conceitos essencialmente contestados", que produziram tanto conhecimentos teóricos, interessantes debates e incentivaram pesquisas empíricas adicionais.

Existem verdadeiros perigos e custos para a confusão conceitual que pode acompanhar esses desenvolvimentos. De fato, se e quando um conceito assume muitos e pelo menos significados parcialmente contraditórios perde seu valor como instrumento analítico. Estudos usando diferentes noções de um conceito como *accountability*, e que chegam a resultados diferentes, não podem ser diretamente comparado e, portanto, na melhor das hipóteses arrisca-se a envolver-se no que pode ser comparado a um "Diálogo dos surdos" em vez de avanços teóricos e conceituais construtivos. Na pior das hipóteses, os resultados são deslocados de um significado para outro, resultando em conclusões falsas. Esta-se nesse ponto em relação à responsabilidade? Talvez não, mas o atual estado de coisas tem uma estranha semelhança com a situação dos "subtipos diminuídos" no estudo de democratização há pouco tempo. Por um tempo, os estudiosos estavam constantemente emitindo novos rótulos úteis de sistemas de regra democraticamente sub-ótimos (MIRANDA, AMARAL, 2011).

2.3 Papel e importância do judiciário

O recente papel político do judiciário nas sociedades contemporâneas vivendo sob o regime democrático de direito, particularmente em países de direito civil, é um fato que está sendo examinado pela ciência política, sociologia, direito e outras ciências. Este novo papel do judiciário é sustentado por um sistema constitucional que assegura a justiciabilidade de um vasto elenco de direitos fundamentais garantidos em constituições e também parece ter o apoio da sociedade civil, que cada vez mais procura o judiciário para garantir acesso a saúde, educação, habitação e outros direitos sociais que o Estado não consegue implementar. Por outro lado, para alguns estudiosos, a disseminação do Judiciário democrático e representativo, bem como a legitimidade do processo legislativo e do executivo (FONTES FILHO; ALVES, 2018).

Democratizar o judiciário é importante porque, ao contrário do governo (executivo e legislativo), suas fontes de legitimidade não vêm da eleição pública. Geralmente está ligado ao caráter técnico das decisões tomadas pelos tribunais, bem como a suposta imparcialidade dos juízes.

No entanto, esses argumentos perdem força no cenário de judicialização política, o judiciário precisa encontrar outras fontes de legitimação. A principal hipótese é que a governança pode ser uma ferramenta para a democratização do poder judiciário e para melhorar o processo de ruptura da violência simbólica que reproduz a relação de poder dentro do campo jurídico. Além disso, audiências públicas realizadas pelo judiciário podem ser mecanismos muito eficientes para garantir princípios de boa governança dentro do judiciário. Por este motivo, deve ser um elemento determinante o processo decisório judicial.

A Constituição Brasileira de 1988 estabeleceu a regra democrática de direito no Brasil. Desde então, a sociedade civil e as instituições políticas enfrentando desafios sociais, políticos e econômicos para tornar mais direitos civis e sociais garantidos pela constituição. O direito de acessar justiça e mecanismos democráticos para melhorar o acesso justo ao judiciário são necessários para garantir os direitos constitucionais estabelecidos, que têm expandido o escopo político do Judiciário. Embora os direitos sociais, como saúde, educação e habitação, podem ter uma dimensão individual, eles também têm uma forte dimensão coletiva, que surge

especialmente quando eles se tornam objeto de políticas públicas (CUNHA, OLIVEIRA, 2014).

Existem muitas aplicações para o termo “política”, tais como: campo de atividade; expressão de propósito geral; propostas específicas; decisão com programas de governo (HOGWOOD; GUNN, 2012). Assim, como há muitos usos, existem elementos e distinções que devem ser consideradas para definir políticas públicas.

Hogwood e Gunn (2012, p. 23-24) analisam alguns elementos:

Qualquer política pública é subjectivamente definida por qualquer observador sendo tal é geralmente percebido como compreendendo uma série de padrões de decisão relacionada a que muitas circunstâncias e pessoal, influências de grupo e organizacionais contribuíram. O processo de elaboração de políticas envolve muitos subprocessos e pode se estender um período considerável de tempo. Os objetivos subjacentes a política geralmente são identificáveis em um estágio relativamente inicial no processo, mas estes podem mudar com o tempo e, em alguns casos, ser definido apenas retrospectivamente. Os resultados das políticas exigem ser estudado e, quando apropriado, comparado e contrastado com a intenção dos decisores políticos. Inação acidental ou deliberada pode contribuir para um resultado político. O estudo da política requer uma compreensão do comportamento, especialmente o comportamento que envolve interação dentro e entre associações organizacionais. Para política ser considerada uma “política pública”, ela deve, até certo ponto, foram gerados ou, pelo menos, processados no âmbito dos procedimentos governamentais, influências e organizações.

A política pública também pode ser estudada sob diferentes perspectivas, incluindo o funcionalista e instrumental. O primeiro enfatiza o que é política pública para, este último analisa como é conseguido alcançar objetivos específicos (LASCOUMES; GALES, 2007).

Maria Paula Bucci (1997, p. 90) coloca essas duas perspectivas juntas definindo política como “[...] instrumentos de ação de governos - o governo por políticas que desenvolva e aprimore um governo por lei [...]” e também, “[...] uma função estatal de coordenar como ação pública (serviços públicos) e privados para a realização de direitos dos cidadãos - à saúde, à habitação, à previdência, à educação”.

As políticas públicas mantêm um caráter de Estado, seja de origem legitimidade, legalidade ou planejamento. Ele lida com a distribuição de renda e, em alguns casos, com a intervenção do Estado nos fatores de produção no desenvolvimento da cidadania. Então isso significa que as atividades políticas

derivado de ações oficiais que estabelecem, implementam e garantem que as políticas são seguidas (DYE, 2009).

A decisão sobre políticas públicas costumava ser a preocupação dos poderes legislativo e executivo. No entanto, o fenômeno da judicialização da política também mudou essa responsabilidade para o Judiciário. De fato, a definição e implementação de políticas públicas são tarefas do Estado, mas problemas decorrentes de seu planejamento e execução, cada vez mais estão sendo transferidos para o Judiciário. Embora haja outros fatores, como: econômicos, políticos e culturais a serem considerados, a constitucionalização de direitos, o que implica a crescente irradiação de valores constitucionais para o Judiciário, é um dos fatores mais importantes transferir questões relativas a políticas públicas do legislativo e dos poderes executivos para o judiciário (CUNHA, OLIVEIRA, 2014).

A Constituição brasileira de 1988, além dos direitos políticos e individuais, reconheceu um grande elenco de direitos econômicos e sociais, como saúde, educação, bem como alguns direitos coletivos como a saúde e o ambiente, derivada do princípio da dignidade humana (BRASIL, 1988).

Uma vez que os direitos sociais são direitos constitucionais, eles são aplicáveis. Assim, desde 1988, mas especialmente na última década, os movimentos sociais, sem fins lucrativos organizações políticas, instituições políticas começaram a procurar assistência judiciária, a fim de obrigar os poderes executivos e legislativos a tomarem medidas para transformar esses direitos sociais e a dignidade do princípio do ser humano mais efetivo (CUNHA, OLIVEIRA, 2014).

Consequentemente, muitos problemas sociais estão sendo levados para o Judiciário. Debate e deliberação, que devem ser preferidos na esfera política, estão agora a mudar para o sistema judicial. Sendo assim o Judiciário, de fato, tem sido chamado para resolver problemas sociais com base em valores sociais e pessoais (GREENE, 2006).

Os efeitos desse comportamento sobre a governança é um problema importante. As decisões judiciais geralmente não precisam levar em consideração as restrições orçamentárias, por isso sua tendência é fornecer direitos sociais e reclamações individuais, visando à oferta e tratamento médico, vagas em escolas públicas, etc. Não existe uma posição clara da maioria das decisões envolvendo direitos sociais em ações, mas alguns deles afetam as políticas públicas locais, como o sistema municipal de saúde e orçamento da educação (DYE, 2009).

A legitimidade dos juízes não eleitos que decidem de acordo com uma constituição principogista, e o poder do juiz para administrar políticas públicas que não pode ser examinado ou facilmente anulado sem discussão prévia pelos cidadãos e outros ramos do governo, são uma preocupação crescente (GREENE, 2006).

2.4 Promoção da democracia no país

Além de constitucional, o Estado deve reunir o atributo democrático, em que o:

[...] Estado constitucional é mais do que Estado de direito. O elemento democrático não foi apenas introduzido para travar o poder (to check the power); foi também reclamado pela necessidade de legitimação do mesmo poder (to legitimize State power). Se quisermos um Estado constitucional assente em fundamentos não metafísicos, temos de distinguir claramente duas coisas: (1) uma é a da legitimação do direito, dos direitos fundamentais e do processo de legislação no sistema jurídico; (2) outra é a da legitimidade de uma ordem de domínio e da legitimação do exercício do poder político. O Estado impolítico do Estado de direito não dá resposta a este último problema: donde vem o poder. Só o princípio da soberania popular segundo o qual todo poder emana do povo assegura e garante o direito à igual participação na formação democrática da vontade popular. Assim, o princípio da soberania popular concretizado segundo procedimentos juridicamente regulados serve de charneira entre o Estado de direito e o Estado democrático possibilitando a compreensão da moderna fórmula Estado de direito democrático (CANOTILHO, 2003, p. 100, grifo do autor).

As democracias contemporâneas reafirmam como princípio fundamental, a ideia de que os governantes devem ser responsabilizados pelo povo e devem ser responsabilizados por suas ações e omissões no exercício do poder (ARANHA, 2015). A definição de *accountability* usada neste artigo segue as ideias de Mark Philp (2009), para quem “A é responsável em relação a M quando algum indivíduo, corpo ou instituição, Y, pode exigir que A informe e explique / justifique sua conduta em relação a M” (p. 32). Nesta discussão, o uso dessa definição é a seguinte: algumas instituições federais (Y) impõem a prestação de contas ao governo municipal (A), ao considerar a aplicação de fundos federais em algumas áreas da política pública (M).

Um dos pontos mais controversos na definição de *accountability* diz respeito ao tema da sanção. Para alguns autores, a responsabilização exige

mecanismos de sanções diretas e confiáveis para que sejam eficazes (PAUL, 2002; MOTA, 2006). Como refutação a este ponto, pode-se argumentar (convincentemente) que a *accountability* pode ser dividida entre o poder de sanção direto e indireto, pois certas instituições de *accountability* têm apenas a capacidade de transferir suas descobertas para outros atores que podem estabelecer punições (PHILP, 2009). O que isto significa é que as instituições com poder de sanção indireta devem confiar fortemente em uma relação próxima com as instituições que podem pronunciar julgamentos para que o ciclo de prestação de contas possa chegar ao fim.

As instituições de prestação de contas estudadas aqui são parte do que O'Donnell (2001) chamou de “*accountability* horizontal”, enquanto a *accountability* vertical está associada ao controle eleitoral ou social, a horizontal requer que as agências estatais com autoridade legal tomem medidas (de cheques de rotina a sanções criminais) em relação a ações ou omissões de outras agências estaduais.

Quando se pensa em melhorar o controle democrático da corrupção, o foco geralmente recai sobre as mudanças nas instituições de prestação de contas. A literatura recente indica que, no atual estágio de reforma e democratização em todo o mundo, as instituições de prestação de contas devem passar por um processo de fortalecimento para melhorar o desempenho econômico, promover a responsabilidade fiscal e combater a corrupção. Essa necessidade é especialmente o caso das instituições de responsabilização horizontal, que são vistas como mecanismos eficazes de controle da corrupção (PAUL, 2002).

Um caso simbólico dessa tendência entre as iniciativas brasileiras é o Portal da Transparência da Controladoria Geral da União (CGU) - 2007, que possibilitou o efetivo monitoramento da execução financeira de todos os programas e ações do governo federal. Outro experimento é o Censo da Previdência Social: soluções inovadoras para a atualização do registro (2007). Este censo permitiu visualizar indevidos e a maior inadimplência da Previdência Social (INSS) e gerou uma economia de quase 120 milhões de reais. Como exemplo o estabelecimento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) - 2009 também se enquadra nessa categoria, pois gerou maior responsabilização pelos resultados educacionais.

A promoção do governo eletrônico como uma estratégia de expansão para facilitar o acesso e a participação dos cidadãos na administração pública é de 13 ou

16% e é a mais baixa entre as tendências analisadas. Nesse aspecto, o INSS: Programação de Compromissos Programados gerou considerável redução dos tempos de espera (2008); o Programa de Aposentadoria em 30 min (2010); e o Programa de Aplicação de Benefícios - 2011. A análise de outros relatórios destaca programas como a Internet de banda larga em escolas públicas pelo Ministério da Educação - 2010; a Rede de Tele-assistência a áreas remotas que melhorou o acesso à atenção especializada em saúde pelo Hospital da Universidade Federal de Minas Gerais - 2012; e o serviço de logística reversa dos correios da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – 2014 (NUNES, MIRANDA, ARAÚJO, 2017).

A atuação em redes e parcerias é observada como a segunda tendência mais recorrente. Está presente na maioria das iniciativas, confirmando que a cocriação é um fator importante na formulação e implementação da inovação no setor público. Certa heterogeneidade prevalece na composição das parcerias⁴ (NUNES, MIRANDA, ARAÚJO, 2017).

É necessário compreender também a relação ao papel e a diferença entre Estado e governo, Rocha (2009, p. 140) defende que:

O Estado é toda a sociedade política, incluindo o governo. O governo é principalmente identificado pelo grupo político que está no comando de um Estado. O Estado possui as funções executiva, legislativa e judiciária. O governo, dentro da função executiva, se ocupa em gerir os interesses sociais e econômicos da sociedade, e de acordo com sua orientação ideológica, estabelece níveis maiores ou menores de intervenção. Assim, governo também não se confunde com o poder executivo, este é composto pelo governo, responsável pela direção política do Estado, e pela administração, como conjunto técnico e burocrático que auxilia o governo e faz funcionar a máquina pública. A administração pública dá execução às decisões do governo. Na pós-modernidade as funções do Estado continuam as mesmas, até mesmo o pragmatismo de sua separação é aceito, entretanto no limite de sua eficiência, e não na necessidade de garantir um Estado Democrático e de Direito.

Dado o enquadramento jurídico da responsabilidade, popularidade pode estar ligada à ascensão do direito administrativo a partir da década de extensão dos mecanismos judiciais e quase-judiciais de escrutínio do governo. "Accountability" também foi um termo chave no vocabulário contábil introduzido a partir de gestão de negócios e economia institucional. Qualquer que seja razão, 'accountability' é agora

⁴ O setor privado é um parceiro importante, pois está envolvido em cerca de um quarto das iniciativas no papel de consultor ou envolvido direta ou indiretamente com políticas públicas específicas.

um termo familiar na ciência política dominante, particularmente na análise das instituições democráticas (PAUL, 2002).

O significado de "*accountability*", no entanto, não é de forma alguma acordado (MOTA, 2006). Para o presente, podemos levá-lo para se referir a um relacionamento em que uma parte, detentor de responsabilidade, tem o direito de buscar informações sobre, investigar e para examinar as ações de outra parte, o responsável pela prestação de contas. Em sua plenitude, a responsabilidade também implica o direito de impor remédios e sanções, embora às vezes essa função pode pertencer a alguma outra parte. As partes de uma prestação de contas podem ser indivíduos, grupos ou instituições e são por vezes identificados pelos termos de escolha pública "principais" e "agentes" (agentes sendo responsável perante os diretores). Responsabilidade é um conceito situacional na medida em que precisa ser especificado no contexto quem é responsável para quem e para quê (ROCHA, 2009).

À medida que novas formas de governança proliferam, também os debates sobre sua legitimidade, responsabilidade e relacionamento com a lei. Estes debates dedicaram comparativamente pouca atenção ao papel dos tribunais, em comparação com outras instituições de governo e governança. Aparência limitada dos tribunais em governança é compreensível (PAUL, 2002).

Essa compreensão da responsabilidade pode ser esclarecida contrastando-a com outros conceitos relacionados. Responsabilidade pode também se referir à capacidade de escolha individual e ação (agir com responsabilidade) exercida sem referência a outras pessoas. A prestação de contas é sempre direcionada ao outro, enquanto a responsabilidade não (MOTA, 2006).

Em segundo lugar, "responsabilização" não é o mesmo que "capacidade de resposta" que se refere a disposição dos agentes para atender aos desejos dos diretores. A prestação de contas pode certamente incentivar a capacidade de resposta, mas não é o único meio de fazê-la (PHILP, 2009).

Finalmente, "responsabilidade" não é o mesmo que "regulação" ou "controle", que são mecanismos essencialmente orientados para o futuro de influenciar o comportamento. A prestação de contas é retrospectiva, investigando as ações que já ocorreram. Sistemas de controle e regulação frequentemente incluem mecanismos de responsabilização, como quando as pessoas são responsabilizadas

por violar a lei ou por agir de maneira não profissional. Mas eles não são idênticos a esses mecanismos.

2.5 Categorias de análise

2.5.1 Transparência

Transparência é uma palavra pequena, mas ainda tem um significado muito mais profundo. As pessoas continuam se gabando da transparência em todos os campos da vida. Os esforços são restritos a apenas palavras e nunca são convertidos em ações. Chegando à transparência na administração pública, as pessoas sempre ficaram divididas em opiniões. Alguns deles acham que é realmente desejável, enquanto o outro grupo acha que isso é uma ameaça à privacidade (NUNES, MIRANDA, ARAÚJO, 2017).

A transparência tem sido frequentemente saudada como um dos principais mecanismos através dos quais a corrupção pode ser combatida devido ao fato de que ela supostamente aumenta os níveis de responsabilidade. Nesse sentido, o governo eletrônico seria a plataforma pela qual isso pode ser alcançado. No entanto, esta é uma premissa falida, uma vez que não é aplicável a vários contextos nacionais, como é o caso do Brasil (AKUTSU, DE PINHO, 2002).

Estudos recentes apontam para modelos alternativos de gestão pública com o objetivo de superar os pressupostos da Nova Gestão Pública. (NUNES, MIRANDA, ARAÚJO, 2017). O atual debate teórico centra-se na visão predominante de que o governo não está seguindo um modelo de gestão específico de princípios e diretrizes bem organizadas. Em vez disso, a literatura converge para a percepção de que a administração pública contemporânea funciona com tendências mais próximas de princípios e ferramentas inovadoras de gestão (AKUTSU, DE PINHO, 2002).

As inovações predominantes são baseadas em tecnologia da informação e em estratégias de rede para fornecer serviços públicos de melhor qualidade e mais eficientes. Na pesquisa ficou evidenciado que 100% dos Tribunais de Justiça do Brasil oferecem informações com transparência à sociedade brasileira (CENEVIVA, 2006).

Transparência na administração pública é o direito das pessoas. É a liberdade de conhecer os detalhes das etapas e medidas tomadas pelos diferentes

elementos do sistema. Pode ser melhor chamado como o direito de acesso público à informação chave. Induz a profunda confiança nas ações do sistema. Sempre que o público descobre que as decisões são forçadas ou manipuladas, elas podem buscar os detalhes do assunto. O sistema está lá para as pessoas e tem que trabalhar de acordo com as necessidades das pessoas. Portanto, não é a necessidade, mas pode ser melhor denominado como o direito do público a exigir transparência na administração pública. Deve estar aberto para o público examinar os prós e contras do sistema. As massas locais podem questionar a razão e a lógica por trás de tomar as decisões importantes (AKUTSU, DE PINHO, 2002).

O atual sistema de administração pública é a parte significativa da vida dos brasileiros, na garantia dos direitos fundamentais. Pode ser denominado como mais burocrático e governado pelos oficiais. Isso deu origem à democracia executiva (NUNES, MIRANDA, ARAÚJO, 2017). O poder administrativo não pode se tornar a ferramenta de jogo dos funcionários corruptos. É destinado ao bem-estar das pessoas. No entanto, a corrupção está profundamente enraizada no sistema. Os benefícios não são repassados para as pessoas. O alto nível de corrupção existente no sistema só pode ser resolvido quando o público recebe o direito de acesso à informação. A transparência no sistema é uma clara indicação de eliminação da corrupção. Encoraja o envolvimento público abrangente (CENEVIVA, 2006).

Existem muitos riscos associados à falta de transparência no sistema de administração pública. Um dos principais riscos é o uso de fundos. As pessoas trabalham duro dia e noite e respondem pelos fundos públicos na forma de impostos. É o seu dinheiro submetido ao governo para fins de bem-estar geral. A transparência na administração pública permite que o público saiba onde o dinheiro dos contribuintes é usado no processo. É uma questão de credibilidade do sistema. Público pode obter as informações selecionadas. Afinal, uma visão do processo não trará danos ao sistema (NUNES, MIRANDA, ARAÚJO, 2017).

A transparência na administração pública tem que ser implementada em termos de público e do sistema. É importante verificar se a informação não é procurada e usada pelos elementos ilegais para o cumprimento de seus objetivos egoístas. O sistema de administração pública deve fornecer as informações gerais em forma de dados eletrônicos e rastreáveis. A informação deve ser geral, mas informativa em termos de conteúdo e processos. Ele deve ser administrado e

observado adequadamente para que não possa ser usado indevidamente por qualquer componente ilegal (AKUTSU, DE PINHO, 2002).

As informações disponíveis ao público devem conter os componentes básicos. Deve fornecer acesso uniforme ao público. A informação deve estar disponível apenas em limites de aplicação restritos. A necessidade é o simples acesso aos detalhes para uso viável. O conteúdo deve ser adequado em termos de qualidade e relevância. Deve vir do sistema central para não perder seu valor. O ponto chave é manter a segurança de dados em todos os casos. Deve estar aberto de acordo com os regulamentos legais, mas não deve estar disponível para o acesso não autorizado. Lembre-se, se os dados forem adulterados, é novamente a perda do público. A transparência pode custar caro se os dados forem usados indevidamente pelos elementos ilegais (NUNES, MIRANDA, ARAÚJO, 2017).

A transparência é bem difícil de ser implementada, mas não impossível. Para tornar o processo eficiente e eficaz, é necessária a cooperação de todos os participantes, incluindo funcionários, políticos e pessoas, é uma obrigação. Só assim será possível obter um sistema de administração transparente (AKUTSU, DE PINHO, 2002).

A transparência é sempre boa e, no caso da administração pública, isso torna os funcionários mais responsáveis. A mudança fornece o poder nas mãos do público. Isso eliminará o governo corrupto dos poderosos burocratas. Isso permitirá que o governo democrático tenha uma base estável para seu povo. O fluxo livre de informações eliminará os problemas complexos existentes no sistema (AKUTSU, DE PINHO, 2002).

2.5.2 Participação e interação

Existe uma longa lista de possíveis problemas de governança nas empresas estatais. A maioria deles é possivelmente derivada da natureza política e pública do controlador. Na ausência de mecanismos ou barreiras específicas para salvaguardar a autonomia diante de mudanças frequentes no sistema político, sua governança apresenta os problemas típicos e o principal - o próprio estado - problemas, já que o estado é influente nas atividades das empresas (NUNES, MIRANDA, ARAÚJO, 2017).

No Brasil, por exemplo, o sistema político caracterizado pelo presidencialismo de coalizão impõe mudanças frequentes na direção e objetivos das estatais, ou participação direta e não-compensatória na implementação de políticas públicas, subordinando sua gestão à instabilidade de coalizões e demandas públicas temporárias (AKUTSU, DE PINHO, 2002).

Becht, Bolton e Röell (2002) entendem que os problemas de governança corporativa derivam do interesse do investidor em exercer controle da empresa de forma diferente para os gestores, um problema amplificado pela propriedade dispersa que pode ser conflitos de interesse entre os acionistas, criando um problema de ação coletiva. Os autores argumentam que 05 mecanismos podem mitigar esse problema: i) concentração parcial de propriedade e controle nas mãos de um ou poucos grandes investidores; ii) hostil aquisições e disputas de voto por procuração; iii) delegação e concentração de controle entre o conselho de administração; iv) alinhamento de interesses gerenciais com investidores, através de contratos de remuneração de executivos; e v) fiduciário claramente definido deveres para *Chief Executive Officers* (CEOs).

A literatura sobre mecanismos internos e externos de controle corporativo tem sido orientada pela busca do alinhamento entre os vários interesses dos gerentes e acionistas (WALSH, SEWARD, 1990). Esforços recentes para entender e mitigar os conflitos ampliaram a análise da eficácia dos mecanismos de controle na indução de ações gerenciais voltadas na valorização das organizações, separando entre controles internos e externos. Os controles internos incluem o conselho de administração, o monitoramento mútuo dos gerentes, a participação direta dos gerentes na propriedade, os esquemas de remuneração dos executivos, especialmente bônus variáveis, o papel de supervisão desempenhado pelos grandes acionistas e o uso do financiamento da dívida. Controles externos incluem as pressões exercidas pelo mercado de controle corporativo (e a possibilidade de aquisições corporativas), o mercado de trabalho e mercado de produtos (AGRAWAL; KNOEBER, 1996).

O sistema atual enfrenta inúmeros desafios e há claras oportunidades de reforma que visam melhorar a eficiência do sistema judiciário e aumentar a responsabilização dos recursos recebidos pelos contribuintes. Enquanto, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) - o órgão encarregado do controle externo do sistema judicial do país - tem alguma autoridade em todos os Tribunais do Brasil, a

supracitada independência conferida aos Tribunais Estaduais pelo a atual Constituição limita a influência do CNJ sobre seus métodos de trabalho, procedimentos e uso de recursos. Portanto, esses três elementos variam dentro de cada Estado, reduzindo, por responsabilização dos tribunais (WALSH, SEWARD, 1990).

Em comparação, no Reino Unido, a provisão de recursos para o Serviço do Tribunal é apenas aprovada pelo Tesouro (atuando em nome do Parlamento) quando for alcançado um acordo que especifica o nível de serviço e as metas de desempenho alcançadas. Através destes objetivos acordados, os tribunais e o sistema judiciário tornam-se responsáveis perante os pagadores pelos recursos alocados (WALSH, SEWARD, 1990).

Aceita-se que o modelo britânico de um acordo entre o legislador e os tribunais não é apropriado para o Brasil. No entanto, um processo para fornecer responsabilidade e transparência no uso de recursos deve ser considerado. A atual ausência de indicadores de desempenho para apoiar os Objetivos Nacionais, a prestação de contas e um sistema de gestão burocrático contribuíram muito para que a percepção do sistema judicial brasileiro fosse visto como fragmentado, resultando em juízes trabalhando isoladamente. A capacidade de funcionar sem responsabilidade é frequentemente defendida em outros países como forma de preservar a independência do judiciário. No entanto, deve ser aceito que existe uma definição internacionalmente aceita de independência e, isso não exclui metas e responsabilidade financeira (NUNES, MIRANDA, ARAÚJO, 2017).

2.5.3 Prestação de contas e resultados

As razões para a mudança são várias, parcialmente pragmáticas, como parte de uma pesquisa para uma maior eficiência e eficácia na utilização de fundos públicos, e ideológica, por preferência por reduzir o setor público e por ampliar e enriquecendo o setor privado. O lado oposto do debate emprega um mix similar de argumentos, alguns contestando as reivindicações de maior eficiência e eficácia, outros reafirmando a preferência por um conceito mais expansivo de cidadania, apoiando aparelho estatal mais extenso e oferecendo condições seguras de emprego para funcionários (NUNES, MIRANDA, ARAÚJO, 2017).

Este item enfoca um aspecto desse amplo debate, o suposto efeito dos novos estilos de prestação de serviços públicos sobre a responsabilidade, particularmente na prestação de contas dos prestadores de serviços ao público. São particulares contratantes que prestam um serviço ao público como responsável perante o público e assim por diante (WALSH, SEWARD, 1990).

Schroeder e Schroeder (2004) argumentam que a necessidade de confiança é especialmente de longo prazo. Qualquer organização que afirme sustentabilidade não pode se abster mantendo o risco do negócio em níveis moderados. Dentro da corporação, as relações de autoridade podem ser avaliadas a partir de dois ângulos: a teoria da maximização do valor para o acionista e a teoria das partes interessadas. Os indivíduos e organizações são dispensados de sua responsabilidade e funções, fornecendo informações atempadas às partes interessadas.

Tristão (2018) fornece uma descrição representativa de prestação de contas como um relacionamento em que um indivíduo ou agência é responsabilizado pelo desempenho que envolve a delegação de autoridade para agir. A responsabilidade é uma forma genérica de relacionamento social encontrada em uma variedade de contextos. Responsabilização não implica necessariamente a existência de democracia; em vez disso, sugere qualquer forma de governança conduzida através de alguma delegação de autoridade.

A responsabilidade pertence a uma importante categoria de normas sociais que podem ser coletivamente chamadas de “normas de governança”. Normas de governança prescrevem modos legítimos de empunhar poder - isto é, eles lidam com o uso e abuso de poder. A prestação de contas pode ser a marca registrada da governança corporativa, e particularmente dos dois descendentes deste campo de estudo: teoria da agência e teoria dos *stakeholders* (NUNES, MIRANDA, ARAÚJO, 2017).

Se faz necessário compreender que a função de um tribunal é responder a uma situação. Portanto, tem uma natureza passiva. Os juízes não escolhem sua própria agenda. Além disso, as principais limitações derivam do modo como os processos chegam aos tribunais e do modo como as questões são enquadradas e as razões invocadas e das disposições para a tomada de decisões judiciais. A ação judicial, portanto, tende a ser não sistemática e desigual. Além disso, as decisões judiciais têm uma boa chance de serem ineficazes ou eficazes de maneiras não

pretendidas. As decisões dos tribunais são vinculativas para o caso e não podem trazer um administrador ou ator privado relutante a uma mudança de política que beneficie outras pessoas além dos litigantes individuais que têm recursos, iniciativa e previsão suficientes para tomar medidas legais. Assim, fatores institucionais levantam questões sobre o poder da revisão judicial em geral. No entanto, as pessoas costumam ir aos tribunais, porque querem resolver seus conflitos (TRISTÃO, 2018).

Ao fornecer uma solução para um determinado problema, as decisões dos tribunais contribuem para a lei de uma forma ou de outra pela interpretação, o esclarecimento e, às vezes, o desenvolvimento da lei. Especialmente, no desenvolvimento da lei, os tribunais são ativos na elaboração da lei. No entanto, uma vez que os interesses conflitantes das partes envolvidas estão necessariamente em jogo, a resolução de conflitos de acordo com a lei é outro propósito pelo qual os tribunais existem. A forma como os tribunais desempenham estas duas funções, a resolução de conflitos e a elaboração de leis, pode contribuir para a sua legitimidade e para a lei.

A magistratura é multifacetada: tribunais supremos, tribunais de recurso, tribunais de primeira instância, etc. Estes tribunais podem ser divididos em várias divisões (ou mesmo tribunais separados), relativas, por exemplo, ao direito civil, administrativo, penal, tributário. Portanto, o equilíbrio entre os objetivos da lei aplicável e a função do tribunal será diferente. Por exemplo, em direito administrativo para instâncias inferiores, estabelecer os fatos do caso em questão e a proteção legal do cidadão contra as autoridades pode ser mais importante do que a função do tribunal de desenvolver a lei ou garantir a unidade da lei (PORTO, 2012).

A legitimidade do judiciário não pode ser avaliada sem levar em conta o desempenho das outras instituições legislativas. Aqui temos que prestar atenção ao déficit da capacidade reguladora da estrutura normativa da lei geral, que parece não ser mais capaz de expressar ou transmitir conteúdos normativos precisos. A legislação com suas características formais de flexibilidade limitada e capacidade reduzida de adaptação e auto-correção parece inadequada para o exercício de controle efetivo e oportuno da crescente variedade e variabilidade dos casos que emergem de uma sociedade complexa. Apesar da enxurrada de legislação, a “soberania” normativa atribuída ao legislador parlamentar é usurpada pelos intérpretes: a administração e o judiciário (que tem que controlar a administração) (PORTO, 2012).

Não admira que os tribunais tenham de decidir muitos casos, muitas vezes no que diz respeito a problemas imensamente complexos e entrelaçados. Uma razão importante é que a política tem sido cada vez mais judicializada: houve uma transferência substancial de decisões da legislatura, do gabinete e do serviço civil para os tribunais. Nos últimos anos, o Supremo Tribunal holandês deu novas interpretações aos estatutos existentes e formulou novas regras para problemas imprevistos em muitas decisões, tornando a nova legislação desnecessária. Mas também em questões sobre as quais o Parlamento não conseguiu aprovar legislação, como o direito de greve, a eutanásia e o aborto, a Corte produziu jurisprudência (ROCHA, 2011).

Em termos mais gerais, o compromisso - uma característica importante da política holandesa - é frequentemente encontrado no conteúdo da legislação: opiniões de coalizões conflitantes são assimiladas no texto de novas leis. Um estatuto tão difuso e vago, muitas vezes precisa de interpretação extensiva antes de poder ser aplicado na prática, o que abre a oportunidade para o Judiciário para desempenhar um papel importante em muitos assuntos controversos (NUNES, MIRANDA, ARAÚJO, 2017).

Além disso, em direito público, o judiciário se envolveu mais ativamente na proteção legal do cidadão. Isto é ainda mais importante, porque o legislador adota muitas vezes a perspectiva da administração e atribui poderes discricionários à administração, enquanto o controle democrático pelo parlamento está diminuindo. Genericamente, a autoridade decrescente de outras instituições legislativas pode contribuir para a legitimidade comparativamente alta dos tribunais, por exemplo, como resultado do desencanto geral com os ramos políticos do governo (ROCH, 2011).

Segundo Nunes, Miranda, Araújo (2017). atualmente, a base mais comum de legitimidade é "a crença na legalidade, a prontidão para se conformar com regras que são formalmente corretas e foram impostas por procedimentos aceitos". Observando que as sociedades modernas são regidas pelo direito racional, Weber(ano) identifica a legitimidade racional com a legalidade. Este é o estado de direito, não dos homens: ordens ou regras racionais são emitidas em nome de uma norma impessoal em vez de em nome de uma autoridade pessoal. Por sua vez, a emissão de um comando constitui obediência a uma norma, em vez de uma decisão arbitrária. O poder é legítimo na medida em que corresponde às normas

racionais. Deste modo, a obediência é dada às normas e não às pessoas que emitem as normas.

O princípio da legalidade está, portanto, intimamente ligado à concepção moderna do Estado sob o império da lei. No entanto, que tipo de legitimação esta legalidade racional oferece? Quais valores são assegurados por essa noção de poder como força exercida segundo e em nome da lei? Colocar esta questão significa deixar a abordagem estritamente formal, porque ela não pode ser respondida em termos puramente descritivos. Comprometemo-nos a uma visão particular sobre o fim, o conteúdo da lei em si, sobre o fim perseguido através de normas e que justifica a sua existência. Para que a legalidade forneça legitimidade, além da "normalização" da força, ela deve necessariamente se referir não apenas à estrutura formal do poder, mas também à sua natureza intrínseca (ROBL FILHO, 2012).

Uma questão importante na teoria política clássica é a distinção valorativa entre poder legítimo e ilegítimo. O argumento geral é que o poder deve ser apoiado por alguma justificativa ética - uma base legal - para sobreviver. Portanto, a legitimidade é considerada uma condição necessária para a efetividade. O fato de que o poder (supremo) deve ter uma justificativa ética deu origem a vários princípios avaliativos de legitimidade. No entanto, a "chegada" do positivismo legal parecia acabar com esse tipo de justificação que o poder precisava para sobreviver. Uma norma jurídica não é válida porque tem um certo conteúdo, mas porque é criada de uma certa maneira (NUNES, MIRANDA, ARAÚJO, 2017).

Aqui, devemos ter em mente que, a lei é um sistema de normas; A norma básica - pressuposta - (*Grundnorm*) está no topo desta hierarquia normativa. Só por essa razão, a validade de cada norma dentro do sistema, o que o faz pertencer à ordem legal ou sistema, é determinada não por uma avaliação de seu conteúdo, mas pelo processo específico pelo qual é criado. O único critério é se essa norma foi produzida ou postulada de acordo com os critérios de validade de uma norma mais alta. Portanto, qualquer tipo de conteúdo pode ser lei (NUNES, MIRANDA, ARAÚJO, 2017).

O princípio da legitimidade significa que uma norma de uma ordem legal é válida até que sua validade seja terminada de uma maneira determinada por essa ordem legal ou substituída pela validade de outra norma desta ordem. Este princípio kelseniano de legitimidade é limitado pelo princípio da eficácia. Embora, a validade de uma norma jurídica não seja idêntica à sua eficácia, a efetividade é a condição (mas

não a razão) para a validade no sentido de que uma ordem jurídica como um todo e uma única norma legal podem deixar de ser considerados válidos quando deixam de ser eficazes. Para que as normas sejam efetivas, elas devem ser executadas. Uma constituição ou ordem legal é efetiva se as normas criadas em conformidade com ela forem de modo geral aplicadas e obedecidas. Assim, do ponto de vista positivista, a legitimidade é pura e simplesmente uma questão de fato; a legitimidade não deriva mais dos critérios avaliativos, mas das razões da eficácia (PORTO, 2012).

Além disso, a legalidade é idêntica à legitimidade, pois na concepção positivista, o direito é considerado lei somente se for feito por autoridades nomeadas pelo próprio sistema e forçado por outras autoridades também indicadas pelo sistema. Isso significa, de acordo com (NUNES, MIRANDA, ARAÚJO, 2017), que o princípio da legitimidade pode ser reafirmado como o princípio de que uma norma só pode ser criada pelo órgão competente, isto é, o órgão autorizado para esse fim por uma norma legal válida (ROBL FILHO, 2012).

Em conclusão, para o positivista, a lei só é considerada lei se for criada por autoridades competentes. No entanto, como Spinoza (ano) já observou, o poder e o direito de um governo dependem do modo como ele usa suas competências. Portanto, para julgar a legitimidade de uma ordem legal e, mais especificamente, de uma decisão judicial, devemos abandonar a abordagem estritamente formal e descritiva. Para avaliar a lei, por exemplo, as regras legais e as decisões judiciais, em termos de 'boa lei', que devem ser obedecidas, temos que olhar para o conteúdo da lei e o fim das normas legais. Uma cláusula de valor deve ser inserida em algum lugar do sistema legal. Caso contrário, não podemos supor que o juiz seja o detentor não apenas do poder, mas do poder legítimo.

Assim, a legitimidade diz respeito aos critérios de avaliação da obrigação de obedecer à lei. Diretrizes, regras ou decisões podem gerar uma obrigação legítima de obedecer: elas dão boas razões para agir de acordo com seu conteúdo. A condição de legitimidade da lei sustenta que as decisões judiciais e outras fontes de direito podem, em algumas circunstâncias, ter autoridade. A parte litigante que é ordenada reconhece o juiz que ordena como uma orientação positiva. O juiz deve fazer mais do que exercer o poder legal; ele deve inspirar iniciativa e obediência voluntária em nome da lei.

3 METODOLOGIA

Este Capítulo apresenta a metodologia usada para a coleta e a análise dos dados. A coleta de dados é baseada na busca em bases de dados digitais com a abordagem do método de análise descritiva dos sites dos Tribunais de Justiça dos Estados brasileiros. A metodologia descreve os procedimentos a serem seguidos na realização da pesquisa, sua organização varia de acordo com as peculiaridades de cada estudo (GIL, 2010).

Com a aplicação do formulário elaborado por Porto (2012), que se encontra no Anexo 1, foi possível avaliar o grau de *accountability* disponibilizado por meio dos portais *WEB* dos 27 (vinte e sete) Tribunais de Justiça, possibilitando o aprimoramento da transparência e do nível de informações oportunizadas à sociedade.

3.1 Delineamento da pesquisa

O delineamento da pesquisa trata-se da descrição do método que leva à concepção da pesquisa, é a explicação dos procedimentos necessários para obtenção de informações para estruturar ou resolver o problema (MALHOTRA, 2012).

A realização da pesquisa foi baseada na replicação da pesquisa desenvolvida por Porto (2012). Nesta perspectiva, o presente trabalho trata-se de uma replicação do Tipo II, na qual foi avaliado o grau de *accountability* nos Tribunais de Justiça do Poder Judiciário, totalizando 27 (vinte e sete) tribunais. Para os autores Easley *et al.* (2000) na replicação do Tipo II busca-se repetir de modo aproximado a pesquisa original com alteração controlada de um aspecto da pesquisa, como por exemplo, testar o mesmo fenômeno em outro contexto.

Para atingir os objetivos propostos, foi adotado um padrão metodológico com a seguinte tipologia: aplicada, exploratória, quali-quantitativa, bibliográfica e documental.

Quanto à finalidade, trata-se de uma pesquisa aplicada, que objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática e dirigidos à solução de problemas específicos. Para Gil (2010), a pesquisa aplicada refere-se à discussão de

problemas, empregando um referencial teórico de determinada área de saber, seguido de alternativas e soluções, envolve ainda verdades e interesses locais.

Em relação ao objetivo, constitui-se numa pesquisa do tipo exploratória. Estas pesquisas têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Sendo o seu planejamento bastante flexível, considerando os mais variados aspectos relativos ao fato estudado (GIL, 2010).

Quanto à abordagem, será adotada a pesquisa quantitativa. A pesquisa quantitativa é um método que visa o teste de hipóteses e consiste em levantamento de dados que visa descobrir e confirmar a existência ou não de correlações entre as variáveis.

Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa valeu-se dos seguintes instrumentos: levantamento de referências bibliográficas e pesquisa documental sobre *accountability* no contexto do judiciário por meio de buscas em sites dos referidos órgãos.

Segundo Lakatos e Marconi (2012), a pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito sobre determinado assunto.

3.2 Busca e seleção dos dados

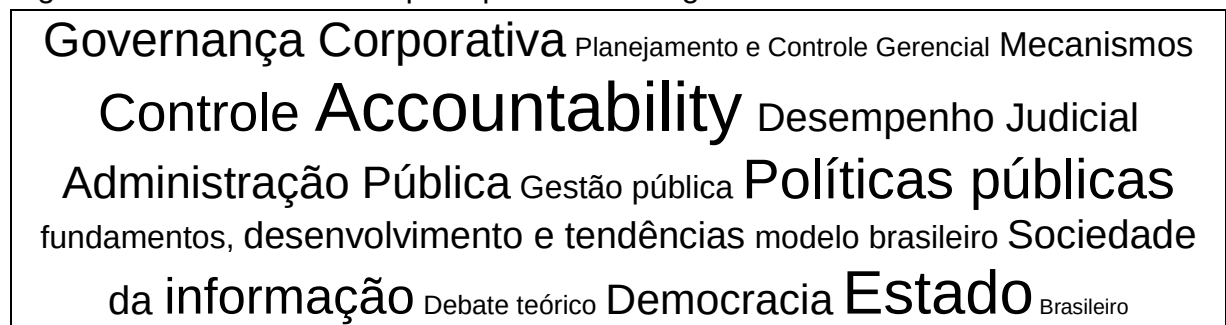
Apesar das resistências culturais, a expansão da rede, com a proliferação e difusão das tecnologias digitais facilitaram muito o trabalho de indexação e de busca de documentos, a maior deles produzidos hoje digitalmente, fazendo dos suportes digitais o padrão de arquivamento de dados, sejam eles em forma de vídeo, áudio ou texto ou hiperlinks (HALLETATTE, MACH, 2016).

No ambiente virtual, dois grandes fatores são considerados por pesquisadores quando da utilização de tecnologias digitais para a busca de dados: o acesso instantâneo a grandes volumes de informação; o baixo custo para a pesquisa com a redução de custos e tempo. Segundo Zoltowski et al, (2014) com os mecanismos de buscas modernos, qualquer documento digital pode ser explorado em seus detalhes.

Os sites de buscas e plataformas foram desenvolvidos para oferecer ao usuário sistema que fornecesse a informação adequada e em grande velocidade, facilitando os mecanismos para encontrar aquilo que o pesquisador propôs em seu objeto de pesquisa. Neste sentido, a internet costuma assumir tanto o papel de meio através do qual podem ser coletados dados; como de objeto, onde ela será passível de investigação acerca de suas próprias características (HALLETATTE, MACH, 2016). Assim, tem sido utilizada predominantemente para pesquisas quantitativas que visam a análise de números.

Para a realização da pesquisa, foi utilizada a *internet* como fonte de coleta valendo-se do Google como buscador, com os principais termos contidos na Figura 3.

Figura 3 – Recorrência das principais terminologias.



Fonte: autora.

O levantamento é de caráter censitário (Censo), e não uma amostragem, já que todos os tribunais da sua população farão parte da pesquisa. Neste estudo, foram incluídos 27 Tribunais de Justiça do Poder Judiciário Brasileiro, de acordo com o Quadro 1:

Quadro 1 - Relação de instituições pesquisadas

Tribunais de Justiça do Poder Judiciário Brasileiro
Tribunal de Justiça do Acre
Tribunal de Justiça de Alagoas
Tribunal de Justiça do Amapá
Tribunal de Justiça do Amazonas
Tribunal de Justiça da Bahia
Tribunal de Justiça do Ceará
Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
Tribunal de Justiça do Espírito Santo
Tribunal de Justiça de Goiás
Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul
Tribunal de Justiça do Maranhão
Tribunal de Justiça do Mato Grosso
Tribunal de Justiça de Pernambuco
Tribunal de Justiça de Minas Gerais
Tribunal de Justiça do Pará
Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte
Tribunal de Justiça da Paraíba
Tribunal de Justiça do Paraná
Tribunal de Justiça de Santa Catarina
Tribunal de Justiça do Piauí
Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro
Tribunal de Justiça de Tocantins
Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul
Tribunal de Justiça de Rondônia
Tribunal de Justiça de São Paulo
Tribunal de Justiça de Roraima
Tribunal de Justiça de Sergipe

Fonte: autora

A coleta de dados é mais um passo importante em uma pesquisa. Neste estudo serão coletados os dados por meio do modelo de análise desenvolvido e

utilizado na dissertação de mestrado de Porto (2012), conforme Apêndice A. O formulário utilizado na pesquisa entende que a *accountability* decorre da união de três dimensões, quais sejam: Transparência, Participação e Interação, e Prestação de Contas e Resultados. Estabeleceu-se para cada uma das dimensões os indicadores que as exprimiriam, elaborando-se um formulário para coleta de dados.

A dimensão Transparência estará associada às informações sobre ações e decisões relacionadas à gestão dos tribunais de justiça e aos dados que trazem informações sobre seus recursos humanos e remuneração, conforme Resolução nº 102/2009 do CNJ (PORTO, 2010).

Ela foi analisada por meio de 9 (nove) indicadores (variáveis), quais sejam:

1. Estrutura remuneratória.
2. Quantitativo de pessoal.
3. Relação de membros da magistratura e demais agentes públicos.
4. Relação dos empregados terceirizados.
5. Relação de servidores e/ou empregados não integrantes do quadro próprio em exercício no órgão, sem exercício de cargo em comissão ou função de confiança, exceto empregados terceirizados.
6. Divulgação de dados sobre licitação.
7. Missão.
8. Leis e normas que regem o Tribunal.
9. Detalhamento da folha de pagamento do pessoal.

A segunda dimensão analisada foi a Participação e Interação, que está associada às ferramentas e meios capazes de permitir a aludida participação e interação, quer seja pela disponibilização de links que permitam ao cidadão obter informações (como no caso do Fale Conosco) ou efetuar críticas, sugestões, denúncias (como no caso das Ouvidorias), quer pela disponibilização dos e-mails e telefones institucionais que permitem a interação do cidadão com os tribunais, quer seja por meio de formatos de distribuição de informações como notícias e andamentos processuais pela Internet de forma automática e em tempo real mediante cadastro do cidadão, como o RSS, quer seja pelas redes sociais, como o Facebook ou Twitter, que permitem aos cidadãos enviar e receber atualizações

àqueles que assinaram para se tornar seguidores de determinados contatos – pessoas, instituições – quer pelo compartilhamento de vídeos no Youtube ou imagens fotográficas/documentos gráficos pelo Flickr.

Essa avaliação se deu por meio de 5 (cinco) indicadores:

1. Existência do link Fale Conosco.
2. Existência de Ouvidoria.
3. Divulgação de e-mails institucionais para contato.
4. Divulgação de telefones institucionais para contato.
5. Novas ferramentas (RSS, Twitter, Facebook, Youtube, Flickr).

A última e terceira dimensão é a Prestação de Contas e Resultados, que foi avaliada por meio de 9 (nove) indicadores ou variáveis.

1. Despesas com pessoal.
2. Despesas com investimentos.
3. Despesas com custeio.
4. Despesas com inversões financeiras.
5. Repasses do Tesouro Nacional.
6. Receitas.
7. Execução orçamentária.
8. Prestação de objetivos e metas anuais.
9. Divulgação do relatório anual de gestão.

A análise de *accountability* foi realizada contabilizando-se o valor “S” (Sim) para cada variável presente – sucesso – no portal WEB, “I” (Incompleto) para itens que não contem as informações constantes dos anexos da Resolução n. 102/2009 do CNJ e “N” (Não) para os indicadores ausentes – insucesso. Em seguida foi calculada a quantidade e percentagem de sucesso de cada dimensão, complementando-se com o cálculo das quantidades e percentagens de sucessões, de itens incompletos e de insucessos de cada indicador nos respectivos tribunais.

3.3 Análise dos dados

Após a coleta dos dados e leitura analítica, foi iniciada a leitura interpretativa a fim de subsidiar a elaboração da discussão por categorias de análise, são elas: (1) Transparência; (2) Participação e Interação; e (3) Prestação de Contas e Resultados.

A análise dos dados foi descritiva em relação aos aspectos observados. Posteriormente, foi adotada a técnica de leitura direcionada para os objetivos desse estudo, procedendo-se a análise dos dados pertinentes (MENDES, MISKULIN, 2017).

Para Reis e Reis (2002) a análise descritiva “[...] é a fase inicial deste processo de estudo dos dados coletados. Utilizamos métodos de Estatística Descritiva para organizar, resumir e descrever os aspectos importantes de um conjunto de características observadas ou comparar tais características entre dois ou mais conjuntos”. Este método de análise é usado para descrever as características básicas dos dados em um estudo. Eles fornecem resumos simples sobre a amostra e as medidas. Juntamente com a análise gráfica simples, eles formam a base de praticamente todas as análises quantitativas de dados.

Os dados foram apresentados quantitativamente em tabelas contendo frequência absoluta e relativa tabulados no Programa *Excel* aplicando a Regra de Três, e em seguida uma análise qualitativa descritiva, contendo as informações obtidas nos sites dos tribunais.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O presente capítulo apresenta as tabelas com os dados coletados na *internet* dos Tribunais de acordo com a região do país, contendo as categorias definidas no instrumento de coleta de dados, quais sejam: Transparência; Participação e Interação e Prestação de Contas e Resultados.

Os resultados aqui apresentados são comparados aos resultados obtidos por Porto (2012), que objetivou avaliar o grau de *accountability* disponibilizado à sociedade com base nas informações apresentadas nos portais *WEB* do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Tribunais Superiores com sede em Brasília-DF, e dos Tribunais de Segunda Instância (nomeadamente os Tribunais Regionais Eleitorais, Tribunais Regionais Federais e Tribunais Regionais do Trabalho), partindo-se da premissa de que há, atualmente, um considerável grau de *accountability* disponibilizado à sociedade por meio dos portais dessas instituições.

Na pesquisa de Porto (2012, p. 41-42) o pesquisador identificou a transparência por meio de nove indicadores, dos quais sejam:

1. Estrutura remuneratória: que constará das estruturas remuneratórias vigentes para cargos efetivos⁹, cargos em comissão e funções de confiança - os quais, dentre outras características podem ser preenchidos também por cidadãos que não detenham cargos efetivos - e membros da magistratura, nos moldes do Anexo III a, b e c da Resolução n. 102 (2009) do CNJ.
2. Quantitativo de pessoal: que constará do quantitativo dos cargos efetivos, do quantitativo dos cargos em comissão e funções de confiança, da origem funcional dos ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança, e da situação funcional dos servidores ativos, nos moldes do Anexo IV a, b, c e d da Resolução n. 102 (2009) do CNJ.
3. Relação de membros da magistratura e demais agentes públicos: onde deverá constar o nome, a matrícula funcional, o cargo, a função de confiança/cargo em comissão, a lotação, o número e a data da publicação do ato de provimento,
4. Relação de empregados terceirizados: onde deverá constar a relação dos empregados de empresas contratadas em exercício nos órgãos, a empresa a que pertencem, o cargo ou atividade que exercem e o local onde o exercem.
5. Relação de servidores e/ou empregados não integrantes do quadro próprio em exercício no órgão, sem exercício de cargo em comissão ou função de confiança, exceto empregados terceirizados: onde deverá constar o nome, cargo ou emprego efetivo, órgão de origem, regime jurídico, lotação no órgão, instrumento de cessão e data de início.
6. Divulgação de dados sobre licitação: onde deverão constar dados sobre datas das licitações, valores, dados sobre licitações anteriores. Como reconhecido por Amaral (2007 como citado em Louzada, 2010, p. 31) "Essa variável é de fundamental importância para a *accountability*, (...) pois possibilita uma adequada transparência com relação aos custos das obras ou investimentos."

7. Missão: Segundo Louzada (2010, p. 31) “O conhecimento da missão da empresa permite ao cidadão melhor direcionamento na cobrança da efetividade da empresa e dos atos ligados à sua gestão.” O mesmo, diga-se de passagem, se aplica ao conselho e aos tribunais.

8. Leis e normas que regem o Tribunal: a publicação das leis e normas que regem o Tribunal nos portais WEB permite ao cidadão verificar a adequação dos serviços prestados ao texto legal.

9. Detalhamento da folha de pagamento de pessoal (valores brutos em Reais): onde deverão constar, segundo art. 3º, VI da Resolução n. 102 (2009) do CNJ “as remunerações e diárias, pagas individualmente a membros da magistratura, servidores, colaboradores e colaboradores eventuais, sem identificação nominal do beneficiário, na forma do Anexo VIII, agrupados por unidade administrativa (secretarias e congêneres) ou judiciária (gabinetes e varas).”

Entretanto, Porto (2012, p. 24) afirma que, embora os mecanismos elencados no parágrafo anterior possam “evidenciar alguma garantia de transparência na condução apropriada dos casos em si, eles não representam a *accountability* propriamente dita, uma vez que os erros que podem decorrer de tais processos não trazem consequências para aqueles que os praticam”.

De acordo com Louzada (2010) deve-se atentar de que no país qualquer grau de transparência previsto no ordenamento jurídico é tido como característica básica para o Estado de direito e “[...] o acesso à informação é o principal critério para a gestão da coisa pública” (p. 31).

No Brasil, como descrito no referencial teórico, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é considerado um órgão voltado à reformulação de quadros e meios no Judiciário, sobretudo no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual. Este órgão se encontra garantido na denominada Constituição Cidadão que estabeleceu em seu art. 103-B a composição do Conselho Nacional de Justiça, que é de quinze membros, com mandato de dois anos admitida uma recondução.

Na Tabela 1, fica demonstrado que em relação à transparência em todos os Estados do país os Tribunais de Justiça ofertam em suas páginas de *internet* informações coerentes de transparência à sociedade.

Tabela 1 - Caracterização dos Tribunais de Justiça do Poder Judiciário em relação a *Accountability* – Transparência.

	REGIÃO / ESTADO	Transparência		
		Sim	Inc.	Não
NORTE	Amazonas (AM)	100%	0%	0%
	Roraima (RR)	100%	0%	0%
	Amapá (AP)	100%	0%	0%
	Pará (PA)	100%	0%	0%
	Tocantins (TO)	100%	0%	0%
	Rondônia (RO)	100%	0%	0%
	Acre (AC)	100%	0%	0%
NORDESTE	Maranhão (MA)	100%	0%	0%
	Piauí (PI)	100%	0%	0%
	Ceará (CE)	100%	0%	0%
	Rio Grande Norte (RN)	100%	0%	0%
	Pernambuco (PE)	100%	0%	0%
	Paraíba (PB)	100%	0%	0%
	Sergipe (SE)	100%	0%	0%
CENTRO OESTE	Alagoas (AL)	100%	0%	0%
	Bahia (BA)	100%	0%	0%
	Mato Grosso (MT)	100%	0%	0%
	Mato Grosso do Sul (MS)	100%	0%	0%
SUDESTE	Goiás (GO)	100%	0%	0%
	Distrito Federal (DF)	100%	0%	0%
	São Paulo (SP)	100%	0%	0%
	Rio de Janeiro (RJ)	100%	0%	0%
SUL	Minas Gerais (MG)	100%	0%	0%
	Espírito Santo (ES)	100%	0%	0%
	Rio Grande do Sul (RS)	100%	0%	0%
	Paraná (PR)	100%	0%	0%
	Santa Catarina (SC)	100%	0%	0%

Fonte: a autora

De acordo com Porto (2012, p. 17) os tribunais brasileiros têm sido criticados por várias razões, entre elas pela morosidade, formalismo e ineficiência. Como se “não bastasse, frequentes escândalos judiciais noticiados, relacionados com corrupção, levam a crer que não há transparência associada ao sistema judiciário brasileiro”. O autor ainda complementa que as demandas por maior *accountability* aparecem rotineiramente na mídia, entre os especialistas e na legislação. Conforme os resultados aqui apresentados, pode-se afirmar que os atuais sites dos tribunais estão oferecendo transparência nas informações aos cidadãos. Como na pesquisa de Porto (2012) esta categoria obteve maior porcentagem de conformidade com as diretrizes apresentadas para a transparência nas informações.

Sobre o conceito da terminologia *accountability* numa sociedade democrática, como no caso do Brasil, tem-se a fala de Mota:

A grande margem de liberdade de atuação dos representantes em relação aos representados é controlada, como Manin observa, por um contrapeso democrático: a liberdade de associação e de opinião dos eleitores. Estes contrapesos formam, indiretamente, uma das dimensões principais da accountability: a de transparência dos atos de gestão pública. A liberdade de opinião política depende de dois requisitos principais: acesso à informação política e liberdade de expressão de opiniões políticas a qualquer tempo. (...) O acesso à informação política é imprescindível para que os cidadãos formem sua própria opinião política e, para isso, as decisões governamentais devem ser públicas. Foi, inclusive, a partir dessa demanda que os debates parlamentares tornaram-se públicos na Grã-Bretanha do século XVIII (MOTA, 2006, pp. 21-22).

Sobre a categoria participação e interação, corroborando com Louzada (2010, p. 32) “[...] a participação popular é uma das maiores características da democracia. A vontade popular abre canais de apuração e fiscalização por parte da nação”. Pois, na visão de Porto (2012) a participação popular possibilita o debate em torno da tomada de decisão das instituições públicas e o aumento da discussão e dos debates pode contribuir para que se tomem decisões voltadas para as demandas da sociedade. A referida categoria na pesquisa Porto (2012), foi a que apresentou o menor índice de ocorrências positivas dos indicadores pesquisados nos portais WEB do CNJ e dos tribunais em estudo.

Na elaboração do roteiro de sua pesquisa de campo, Porto (2012, p 42) utilizou cinco indicadores (ou variáveis), quais sejam:

1. Existência de link Fale Conosco: ferramenta de caráter menos formal que a Ouvidoria, geralmente associada a pedido de informações e solução de pequenas dúvidas.
2. Existência de Ouvidoria: ferramenta de caráter formal, que conta com ouvidor constituído e representa canal de diálogo entre a Administração e o cidadão que se utiliza dos serviços prestados pelos tribunais. Por meio da Ouvidoria é possível efetuar reclamações, sugestões, críticas, elogios, até mesmo denúncias, entre outros, que serão ou não conhecidos de acordo com o previsto em lei. Representa canal de diálogo entre o usuário e a Administração, meio que propicia o efetivo exercício da cidadania.
3. Divulgação dos e-mails institucionais para contato: Se como diz Louzada (2010), a simples disponibilização de endereço eletrônico para contato direto com diretores ou setores das empresas, e onde se lê empresas, por analogia leia-se conselho e tribunais, não garante uma boa accountability, por outro lado demonstra a intenção dessas instituições de disponibilizar meios de interação da sociedade com os gestores da instituição, o que, complementemente-se, é positivo.
4. Divulgação de telefones institucionais para contato.
5. Novas Ferramentas (RSS, Twiter, Facebook, Youtube, Flickr).

A Tabela 2 ilustra o grau de *accountability* na dimensão participação e interação.

Tabela 2 - Caracterização dos Tribunais de Justiça do Poder Judiciário em relação a *Accountability* – Participação e interação.

	REGIÃO / ESTADO	Participação e interação		
		Sim	Inc.	Não
NORTE	Amazonas (AM)	100%	0%	0%
	Roraima (RR)	80%	20%	0%
	Amapá (AP)	40%	20%	40%
	Pará (PA)	80%	0%	20%
	Tocantins (TO)	60%	40%	0%
	Rondônia (RO)	80%	20%	0%
	Acre (AC)	80%	0%	20%
NORDESTE	Maranhão (MA)	80%	20%	0%
	Piauí (PI)	60%	40%	0%
	Ceará (CE)	80%	0%	20%
	Rio Grande Norte (RN)	80%	0%	20%
	Pernambuco (PE)	80%	0%	20%
	Paraíba (PB)	60%	40%	0%
	Sergipe (SE)	100%	0%	0%
CENTRO OESTE	Alagoas (AL)	60%	0%	40%
	Bahia (BA)	80%	0%	20%
	Mato Grosso (MT)	100%	0%	0%
	Mato Grosso do Sul (MS)	100%	0%	0%
SUDESTE	Goiás (GO)	80%	20%	0%
	Distrito Federal (DF)	100%	0%	0%
	São Paulo (SP)	80%	20%	0%
	Rio de Janeiro (RJ)	100%	0%	0%
SUL	Minas Gerais (MG)	100%	0%	0%
	Espírito Santo (ES)	40%	60%	0%
	Rio Grande do Sul (RS)	100%	0%	0%
	Paraná (PR)	60%	40%	0%
	Santa Catarina (SC)	100%	0%	0%

Fonte: a autora

Os resultados demonstram que na Região Norte apenas o TJ do Estado de Amazonas (AM) apresentou 100% nas verificações quanto a participação e prestação de contas. Os demais Estados desta região, apresentaram uma variação entre 20 e 80% de problemas na falta de informações à sociedade em relação à participação e interação.

Na Região Nordeste do país, somente o TJ do Estado de Sergipe (SE) apresentou 100% em todas as categorias. Os oito demais Estados ficaram em uma variação entre 20, 60 e 80% de falta de informações à sociedade em relação à participação e interação. Já, na Região Centro-Oeste composta por quatro Estados, apenas Goiás não apresentou excelência na oferta de informações sobre participação e interação, ou seja, 100% nas informações disponíveis no site. Os demais Estados apresentaram 100% nas três categorias.

Na Região Sudeste foi identificado que São Paulo (SP) e Espírito Santo (ES) não ofertam informações claras em seus sites à sociedade sobre itens de participação e interação. Os demais Estados apresentam 100% em sua página de *internet*. A Região Sul que é composta por três Estados, apenas o Paraná (PR) não demonstra por meio de seu site informações sobre participação e interação das informações com a sociedade.

Buscou-se na definição de Louzada (2010) a categoria 'prestação de contas' que pode ser confundida com a própria *accountability*. Para o autor os "[...] agentes de governança devem prestar contas de sua atuação financeira, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões" (p. 33).

Então, tem-se como pressuposto que:

[...] os tribunais e os judiciários na Europa e também nos Estados Unidos têm usado estratégias informacionais como um meio de tornarem-se mais abertos ao público, ou seja, para ampliar a transparência do funcionamento dessas instituições aumentando assim a public *accountability* e a capacidade de resposta aos cidadãos, que chama de "social *accountability*" e que, num paralelo, poderia ser equiparada à dimensão vertical da *accountability* enunciada por O' Donnell (1998) (PORTO, 2012, p. 28).

Finalmente, Porto (2012, p. 43-44) identifica e define a terceira e última dimensão de *accountability*, Prestação de Contas e Resultados, avaliada por meio de nove indicadores (ou variáveis), quais sejam:

1. Despesas com pessoal: aquelas que, de acordo com o art. 2º, inciso I da Resolução n. 102 (2009) do CNJ são despesas relativas aos servidores ou empregados dos órgãos, inclusive requisitados e comissionados, observado o detalhamento de despesas com pessoal ativo, despesas com pessoal inativo e pensões, encargos sociais incidentes sobre a remuneração de pessoal e despesas com sentenças judiciais transitadas em julgado, pagos a servidores ou empregados, de acordo com ação orçamentária específica, nos moldes do Anexo I, Inciso I da Resolução n. 102 (2009) do CNJ –
2. Despesas com investimento: aquelas que, de acordo com o art. 2º, inciso III da Resolução n. 102 (2009) do CNJ são despesas de capital referentes à construção e ampliação da infraestrutura física e operacional do órgão podendo ser despesas para construção e reforma de imóveis, para aquisição de material permanente, como veículos, equipamentos de informática, programas de informática, entre outros, nos moldes do Anexo I, Inciso III da Resolução n. 102 (2009) do CNJ –
3. Despesas de custeio: aquelas que, de acordo com o art. 2º, inciso II da Resolução n. 102 (2009) do CNJ são necessárias à manutenção de serviços criados, referentes ao funcionamento da Administração, como os auxílios transporte, alimentação, creche, assistência médica e odontológica, diárias pagas a membros da magistratura, agentes públicos, servidores, empregados e colaboradores, passagens e despesa com locomoção, indenizações de ajuda de custo, transporte e auxílio moradia, aluguel de imóveis, serviços de água e esgoto, energia elétrica, telecomunicações e

de comunicação em geral, serviços de informática, de limpeza e conservação, de vigilância armada e desarmada, de publicidade, locação de mão de obra, serviços de seleção e treinamento, aquisição de material de expediente, de material de processamento de dados e de software, de material bibliográfico, de combustíveis e lubrificantes, de gêneros alimentícios, serviços médicos e hospitalares, odontológicos e laboratoriais dentre outros, nos moldes do Anexo I, Inciso II da Resolução n. 102 (2009) do CNJ –

4. Despesas com inversões financeiras: aquelas que, de acordo com art. 2º, inciso IV da Resolução n. 102 (2009) do CNJ são despesas de capital que implicam aquisição de imóveis e participações em empresas ou empreendimentos, passíveis de alienação posterior, nos moldes do Anexo I, Inciso IV da Resolução n. 102 (2009) do CNJ –

5. Repasses do Tesouro Nacional: são aqueles recursos financeiros que, de acordo com o art. 2º, inciso V da Resolução n. 102 (2009) do CNJ são transferidos ou colocados à disposição do órgão pelo Tesouro Nacional, em cada mês, destinados ao pagamento de pessoal e encargos sociais, despesas de custeio, investimentos e inversões financeiras, nos moldes do Anexo I, Inciso V da Resolução n. 102 (2009) do CNJ –

6. Receitas: são os ingressos de recurso que, de acordo com o art. 2º, inciso VI da Resolução n. 102 (2009) do CNJ, são diretamente arrecadados pelo órgão em cada mês, e podem constituir recursos a título de custas judiciais, recursos a título de taxas judiciárias, recursos a título de serviços extrajudiciários e demais recursos de acordo com previsão em leis específicas, nos moldes do Anexo I, Inciso VI da Resolução n. 102 (2009) do CNJ –.

7. Execução orçamentária (valores macros): informações referentes à execução orçamentária serão avaliadas nos moldes do Anexo II da Resolução n. 102 (2009) do CNJ –

8. Apresentação de objetivos e metas anuais: que permitirão ao cidadão acompanhar a linha de condução dos trabalhos do conselho e dos tribunais.

9. Divulgação do relatório anual de gestão: aquele relatório que apresenta os resultados anuais alcançados, baseados nas metas e objetivos estipulados, permitindo ao cidadão acompanhar os resultados alcançados pelos tribunais e conselho. Também conhecido como relatório de atividades.

A Tabela 3 evidencia que nos quesitos de prestação de contas e resultados, os Tribunais de modo geral no país oferecem informações que garantem à população ter conhecimento em relação aos gastos e os resultados que os tribunais ofertam em suas páginas da *internet*.

Tabela 3 - Caracterização dos Tribunais de Justiça do Poder Judiciário em relação a *Accountability* – Prestação de contas e resultados

REGIÃO / ESTADO		Prestação de contas e resultados		
		Sim	Inc.	Não
NORTE	Amazonas (AM)	100%	0%	0%
	Roraima (RR)	100%	0%	0%
	Amapá (AP)	100%	0%	0%
	Pará (PA)	100%	0%	0%
	Tocantins (TO)	100%	0%	0%
	Rondônia (RO)	100%	0%	0%
	Acre (AC)	100%	0%	0%
NORDESTE	Maranhão (MA)	100%	0%	0%
	Piauí (PI)	100%	0%	0%
	Ceará (CE)	100%	0%	0%
	Rio Grande Norte (RN)	100%	0%	0%
	Pernambuco (PE)	100%	0%	0%
	Paraíba (PB)	100%	0%	0%
	Sergipe (SE)	100%	0%	0%
CENTRO OESTE	Alagoas (AL)	100%	0%	0%
	Bahia (BA)	100%	0%	0%
	Mato Grosso (MT)	100%	0%	0%
	Mato Grosso do Sul (MS)	100%	0%	0%
SUDESTE	Goiás (GO)	100%	0%	0%
	Distrito Federal (DF)	100%	0%	0%
	São Paulo (SP)	100%	0%	0%
	Rio de Janeiro (RJ)	100%	0%	0%
SUL	Minas Gerais (MG)	100%	0%	0%
	Espírito Santo (ES)	100%	0%	0%
	Rio Grande do Sul (RS)	100%	0%	0%
	Paraná (PR)	100%	0%	0%
	Santa Catarina (SC)	100%	0%	0%

Fonte: a autora

Na categoria da Tabela 3, ficou evidenciado que 100% de todos os estados oferecem via *internet* informações em relação à prestação de contas. Corroborando com Porto (2012) ao descrever que é justificado no país a forma de utilização dos recursos públicos alocados é, nomeadamente, de suma importância no que se refere à consolidação do estado democrático que tem na cultura de *accountability* um dos seus importantes expoentes. A dimensão Prestação de Contas e Resultados ficou em segundo lugar em quantidade de ocorrências de sucesso nos portais WEB dos órgãos na pesquisa do autor.

Notou-se ao longo da pesquisa que os Princípios de Governança Corporativa e o desenvolvimento de relatórios corporativos, ampliam e integram a dimensão econômica, social e ambiental informações fornecidas pelo estado à sociedade, e levam a uma reflexão mais ampla sobre a governança e os padrões de organizações em todo o mundo. No Brasil, esse debate foi agravado pelos escândalos envolvendo atores públicos e privados. A responsabilidade dos

diferentes atores da governança é cada vez mais evidente à luz de questões como sustentabilidade, corrupção, fraude, abuso em incentivos de curto prazo para executivos e investidores, e a complexidade e multiplicidade de relacionamentos que as organizações estabeleceram com um amplo gama de audiências.

Tabela 4 – Índices de *accountability* dos Tribunais de Justiça do Poder Judiciário.

Indicadores	Porto	Portilho
Transparência	92% positivas	100%
Prestação de contas	92% positivas	100%
Participação e interação	92% positivas	70%

Fonte: a autora

Na Tabela 4, ficou evidenciado que na pesquisa de Portilho (2019), diferentemente da pesquisa de Porto (2012), que no aspecto participação e interação os tribunais de justiça não estão oferecendo 100% de informações *online* disponíveis. Neste sentido, a pesquisa evidencia uma abordagem que estimula a conscientização e uso eficaz de ferramentas de governança, com foco na essência da boa prática. Essa abordagem é agora menos prescritiva, tendo se expandido para abranger vários stakeholders da empresa e reforçar a lógica das boas práticas de governança aos Tribunais e explicando a importância da ética nos negócios.

5 CONCLUSÕES E LIMITAÇÃO DO ESTUDO

Este trabalho propôs examinar o nível de *accountability* dos Tribunais de Justiça do Poder Judiciário Brasileiro disponibilizado à sociedade, com base nas informações prestadas em portais *WEB*. Notou-se com a pesquisa teórica que as inovações do governo federal brasileiro nos últimos oito anos convergem com o debate sobre mudanças nos paradigmas de gestão pública das últimas décadas.

A discussão teórica demonstrou que a visão prevalecente é a de que o governo não está necessariamente seguindo qualquer modelo específico de gestão bem estruturado e direto. Em vez disso, a pesquisa mostrou que a operação da administração pública de hoje é baseada em um número prolífico de princípios e ferramentas semelhantes. Assim, a visão de que as reformas administrativas foram guiadas por decisões incrementais com um caráter individualizado do que por decisões construídas sobre planos de implementação abrangentes para mudar os modelos normativos de gestão ou paradigmas.

Esta dissertação apresentou que os TJ por região em sua maioria apresentam 100% de êxito na transparência com a sociedade, porém, alguns estados de todas as regiões brasileiras não conseguiram oferecer informações em relação à participação e interação. Nota-se que o governo brasileiro vem se ajustando ao processo de transformação na governança. A análise foi transferida do movimento de reforma abrangente e holística para um olhar sobre as mudanças efetivas que o setor público vem implementando nos últimos anos. As escolhas por experiências inovadoras demonstram até que ponto a administração pública no Brasil vem se ajustando às tendências globais de gestão.

Tanto na dimensão Transparência, como na dimensão Prestação de contas e resultados ficou evidenciado que os Tribunais de Justiça estão em conformidade com o roteiro da pesquisa, demonstrando fornecer informações necessárias para garantir transparência nas informações disponibilizadas à sociedade. Já em relação aos critérios aplicados na pesquisa para identificar a 'Participação e interação' disponibilizados no site dos tribunais de todo país, ficou constatado que neste item todos os Estados apresentam fragilidades em suas informações à sociedade.

A análise descritiva conclui que, durante o período em questão, praticamente todos os princípios e ferramentas listadas foram incorporados, em graus variados. As inovações baseiam-se predominantemente em tecnologia da informação e comunicação e em redes como a principal estratégia de desempenho para melhorar a qualidade e a eficiência do serviço público.

O estudo apresentou limitações importantes quanto a sua amostra, pois Porto (2012), havia pesquisado os tribunais federais e os tribunais superiores, restando apenas os 27 Tribunais de Justiça do Poder Judiciário Brasileiro para serem analisados. O estudo também apresentou limitações quanto as variáveis investigadas para a avaliação da *accountability*, que foram limitadas em três dimensões: transparência, participação e interação e prestação de contas.

Em conclusão, este trabalho contribui para sinalizar que as ações brasileiras aderem às tendências globais de gestão eficiente. É importante, no entanto, salientar que a pesquisa não foi exaustiva e não pretende ser definitiva. Pelo contrário, dada a relevância desta área de pesquisa, espera que este seja apenas o começo de uma agenda de pesquisa produtiva. Sugere-se que estudos similares sejam realizados em outras esferas de órgãos públicos, na realidade brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. **Finanças públicas, democracia e accountability**: debate teórico e o caso brasileiro, 2004.

ARANHA, A. L. **A rede brasileira de instituições de accountability**: um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local (2015) Disponível em: <https://www.academia.edu/35212999/a_rede_brasileira_de_institui%C3%87%C3%95es_de_accountability_um_mapa_do_enfrentamento_da_corrup%C3%A7%C3%A3o_na_esfera_local>. Acesso em: 10. jan. 2019.

ANDRADE, A.; ROSSETI, J. P. **Governança corporativa**: fundamentos, desenvolvimento e tendências. São Paulo: Atlas, 2004.

AKUTSU, L; DE PINHO, J. A. G. **Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil**, 2002.

AGRAWAL, A.; KNOEBER, C. R. *Firm performance and mechanisms to control agency problems between managers and shareholders*. **Journal of Financial and Quantitative Analysis**, v. 31, n. 3, p. 377-397, 1996.

AKUTSU, L; GUIMARÃES, T. A. **Governança judicial**: proposta de modelo teórico-metodológico. (2015). Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n4/0034-7612-rap-49-04-00937.pdf>>. Acesso em: 10. jan. 2019.

ÁLVARES, E; GIACOMETTI, C.; GUSSO, E. **Governança corporativa**: um modelo brasileiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

ANDRADE, A.; ROSSETTI, J. P. **Governança corporativa**: fundamentos, desenvolvimento e tendências. São Paulo: Atlas, 2004.

ARAÚJO, V. C. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: ENAP, 2002.

BECHT, M.; BOLTON, P.; RÖELL, A. *Corporate governance and control*. In: CONSTANTINIDES, G. M.; HARRIS, M.; STULZ, R. M. (Ed.). **Handbook of the Economics of Finance**, v. 1, p. 1-109, 2003.

BUCCI, M. P. D. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de informação legislativa, Brasília**, DF, n. 133, p. 89-98, jan.- mar. 1997.

BRASIL. **Constituição (1988)**. **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. **Emenda Constitucional nº 45 de 30 de Dezembro de 2004**. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm> Acesso em: 02 de maio de 2018.

BOVENS, M. ***Two concepts of accountability***. Utrech School of Governance. Utrecht University, The Netherlands, 2010.

BRINKS, D. *Judicial reform and Independence in Brazil and Argentina: the beginning of a new millennium?* **Texas International Law Journal**, v. 40, p. 595-622, 2005.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina**. Rio de Janeiro: (s. n.), 2001.

CAMPOS, A. M. *Accountability: Quando poderemos traduzi-lá para o português?* **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, v. 24, n. 2, 1990.

CARLSON, R. H. ***Ownership and value creation: strategic corporate governance in the new economy***. Chichester: John Wiley & sons, 2004.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. 9 reimp. Coimbra: Almedina, 2003.

CENEVIVA, R. *Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente*. **Encontro de Administração Pública e Governança**. São Paulo, 2006.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 102 de 15 de dezembro de 2009**. 2009. Disponível em http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_102_15122009.pdf. Acesso em: 02 de maio de 2018.

CUNHA, L. G; OLIVEIRA, F. L. Desempenho Judicial, o quanto a Sociedade Confia e como Avalia o Poder Judiciário Brasileiro: a importância das medidas de confiança nas instituições. In: Felipe Gonçalves Silva; José Rodrigo Rodriguez. (Org.). **Manual de Sociologia Jurídica**. 1ªed. São Paulo: Saraiva, 2013, pp. 269-288

CLARKSON, M. B. E. *A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance*. **The Academy of Management Review**, v. 20, n. 1, p. 92-117, Jan 1995.

DAISER, P.; YSA, T.; SCHMITT, D. *Corporate governance of State-owned enterprises: a systematic analysis of empirical literature*. **International Journal of Public Setor Management**, v. 30, n. 5, p. 447-466, 2017.

DE PINHO, J. A. G; SACRAMENTO, A. R. S. (2009). *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* **Revista de Administração Pública**, 43(6), 1343-1368

DYE, T. R.; Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In. HEIDEMANN Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília, DF: UnB, 2009. p. 99-132.

EASLEY, R. W.; MADDEN, C. S.; DUNN, M. G. *Conducting marketing Science: The Role of Replication in the Research Process*. **Journal of Business Research**, v. 48, n. 1, p. 83-92, 2000.

ETIZIONI, A. *Is transparency the best disinfectant?* **The Journal of Political Philosophy**, v. 18, n. 3, p. 389-404, 2010.

FEARON, J. D. ***Electoral accountability and the control of politicians: selecting types versus sanctioning poor performance***. In: MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. (Org.) *Democracy, accountability and representantion*. Cambridge University, p. 55-97, 1999.

FONTES FILHO, J. R; ALVES, C. F. Mecanismos de controle na governança corporativa das empresas estatais: uma comparação entre Brasil e Portugal. **Cad. EBAPE.BR**, v. 16, nº 1, Rio de Janeiro, Jan./Mar. 2018.

FREZATTI, F. **Orçamento Empresarial**. Planejamento e Controle Gerencial. 5. Ed. São Paulo: Atlas. 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2010.

GREENE, I. *The Courts*. Printed in Canada: Library and Archives Canada Cataloguing in Publication – UBC Press – The University of British Columbia, 2006.

HALLETATTE, S; MACH, K. J. Make climate-change assessments more relevant. **Nature**, 534, 613–615, 2016.

HORA, R. A. A.; OLIVEIRA, O. V.; FORTE, S. H. A. C. Governança Corporativa no Setor Público e Privado no Contexto Brasileiro: a Produção e Evolução Acadêmica em Dez Anos de Contribuições. In: **XI Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**, 2014.

HOGWOOD, B. W.; GUNN, L. A. ***Policy analysis for the real world***. Oxford University Press, UK, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. São Paulo. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/governanca/governanca-corporativa>. >. Acesso em: 10. jan. 2019.

LASCOUMES, P; LE GALES, P. *Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public instruments*. **Governance: an International Journal of Policy, administration, and institutions**, [S.I.], v. 20, n. 1, p. 1-21, jan. 2007

LAKATOS, E M; MARCONI, M A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. Ed. São Paulo; Atlas, 2012.

LENK, K; TRAUNMULLER R. *Broadening the Concept of Electronic Government*. In: **Designing E-Government**, Prins J. E. J (ed) Kluwer Law International, 2001.

LOUZADA, S. V. **Accountability vertical das empresas estatais federais brasileiras**. Dissertação de Mestrado, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2010.

LOBATO, A. O. C; OLIVEIRA, J. G. **O poder judiciário brasileiro e seu papel na proteção dos direitos humanos. (2015)**. Disponível em: <<https://periodicos.furg.br/juris/article/view/6316/4026>>. Acesso em: 10. jan. 2019.

MAINWARING, S. *Party objectives in contexts of authoritarianism or fragile democracy: a dual game*. In: MAINWARING, S.; SCULLY, T. R. (ed). **Christian democracy in Latin America: electoral competition and regime conflicts**. Standford: Stanford University Press, 2003.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de Marketing**. Uma orientação aplicada. Tradução de Lene Belon Ribeiro, Monica Stefani. 6 ed. Porto Alegre: Bookman, 2012.

MARQUES, M. D. C. D. C. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. **RAC - Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 2, p. 11-26, 2007.

MENDONÇA, M. M; COSTA; GALDI, F. C; FUNCHAL, B. O impacto da Lei Sarbanes-Oxley (SOX) na qualidade do lucro das empresas brasileiras que emitiram ADRs. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 21, n. 52, p. 1-24, 2010.

MENDES, R. M; MISKULIN, R. G. S. A análise de conteúdo como uma metodologia. **Cad. Pesqui.** 2017

MIRANDA, R. A; AMARAL, H. F. Governança corporativa e gestão socialmente responsável em empresas estatais. **RAP** — Rio de Janeiro 45(4):1069-94, jul./ago. 2011

MOTA, A. C. Y. H. A. **Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes**. São Paulo, 2006.

NAKAGAWA, M; SORDI, T. R; DIAS FILHO, J. *Accountability: A razão de ser da contabilidade*. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, [S.l], v. 1, n, 3, p. 83-100, dez. 2008.

NUNES, A; MIRANDA, P. C; ARAÚJO, J. M. *Accountability e Política Pública: uma análise do programa de segurança Viva Brasília – Nosso Pacto pela Vida*. **Revista Espacios**. V. 38 (nº 22), 2017.

O'DONNELL, G. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, São Paulo, n. 44, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44>> Acesso em: abr. 2019.

OLIVEIRA, A. G. **Gestão e governança pública: aspectos essenciais**, Curitiba: Ed. UTFPR, 2016

PAUL, S. *Accountability in public services: exit, voice and control*. **World Development** 29, 7 (julho) p. 1047-1060, 2002.

PONTES, C. S. **A atuação da Justiça Eleitoral na fiscalização das contas dos candidatos e partidos políticos**. Rio de Janeiro, 2008.

PORTO, R. R. M. B. F. **A situação da *accountability* em Tribunais Superiores e de Segunda Instância do Poder Judiciário Brasileiro**. Dissertação de Mestrado, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, Portugal, 2012.

PRADO, O; PÓ, M V. Discursos, Prestação de Contas e Responsabilização Democrática nas Reformas da Gestão Pública. *In: Anais do XXXI EnANPAD*. Rio de Janeiro, set. 2007.

REIS, E. A., REIS I. A. **Análise Descritiva de Dados**. Relatório Técnico do Departamento de Estatística da UFMG. (2002). Disponível em: <<http://www.est.ufmg.br/portal/arquivos/rts/rte0202.pdf>>. Acesso em: 10. jan. 2019.

ROBL FILHO, I. N. **Conselho Nacional da Justiça: Estado Democrático de Direito e *accountability***. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 30-31.

ROCHA, A. C. *Accountability* na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**. Brasília, 2011, v. 14, n.2, p. 82-97.

_____. **Accountability na Administração Pública: a Atuação dos Tribunais de Contas**. (2011). Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS716.pdf>> Acesso em: mar. 2019.

ROSSONI, L; MACHADO-DA-SILVA, C. L. Institucionalismo organizacional e práticas de governança corporativa. **RAC - Revista de Administração Contemporânea**, v. Edição Esp, n. Edição Especial, p. 173-198, 2010.

SAITO, R; SILVEIRA, A. D. M. D. Governança corporativa: custos de agência e estrutura de propriedade. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n. 2, p. 79-86, 2008.

SCHEDLER, A. **Conceptualizing Accountability**. Boulder and London The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies, 2004.

SOUSA, M. T. C. **Accountability e o Poder Judiciário: das razões de existir o Conselho Nacional de Justiça**. Revista da AJURIS. V. 41, n. 136, Dezembro de 2014.

SILVA, E. C. **Governança corporativa nas empresas: guia prático de orientação para acionistas, investidores, conselheiros de administração e fiscal, auditores, executivos, gestores, analistas de mercado e pesquisadores**. São Paulo: Atlas, 2012.

SILVEIRA, A. M. **Governança Corporativa no Brasil e no Mundo: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SCHROEDER, J. T; SCHROEDER, I. Responsabilidade social corporativa: limites e possibilidades. **RAE-eletrônica**, v. 3, n. 1, Art. 1, jan./jun. 2004

STOKES, S. *What do policy switches tell us about democracy?* In: PRZEWORSKI, A SOTOKES, S C.; MANIN, B. **Democracy, Accountability and Representantion**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

TRICKER, R. I. The evolution of the Corporation. **Corporate Governance**. Aldershot: Ashgate/Dartmouth, p. 20-28, 2000.

TRISTÃO, G. **Transparência na administração pública**. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8 -11 de outubro de 2002. Disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043714.pdf>. Acesso em: 02 de maio de 2018.

VIDIGAL, E. É tempo de governança no Judiciário. **Revista do TCU** 101. (2004). Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/631/691>>. Acesso em: 02 de maio de 2018.

WALSH, J. P.; SEWARD, J. K. *On the efficiency of internal and external corporate control mechanisms*. **Academy of Management Review**, v. 15, n.3, p.421-458, 1990.

ZAFFARONI, E. R. **Poder judiciário: crise, acertos e desacertos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

ZOLTOWSKI, A. P. C; COSTA, A. B; TEIXEIRA, M. A. P; KOLLER, S. H. Qualidade metodológica das revisões sistemáticas em periódicos de psicologia brasileiros. **Psic.: Teor. e Pesq.** v. 30, n.1, pp.97-104, 2014. ISSN 0102-3772. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-37722014000100012>>. Acesso em: 02 de maio de 2018.

ANEXO 1 – FORMULÁRIO PARA RECOLHA DE DADOS EM PORTAIS WEB

INSITUIÇÃO Nº	DATA		
TRANSPARÊNCIA (indicadores)	Sim /Inc. /Não		
Estrutura remuneratória			
Quantidade de pessoal			
Relação de membros da magistratura e demais agentes públicos			
Relação de empregados terceirizados			
Relação de servidores e/ou empregados não integrantes do quadro próprio em exercício no órgão, sem exercício de cargo em comissão ou função de confiança, exceto empregados terceirizados			
Divulgação de dados sobre licitações			
Missão			
Leis e normas que regem o Tribunal			
Detalhamento da folha de pagamento de pessoal (valores brutos em Reais)			
TOTAL			
PARTICIPAÇÃO E INTERAÇÃO (indicadores)	Sim /Inc. /Não		
Existência de link Fale Conosco			
Existência de Ouvidoria			
Divulgação dos e-mails institucionais para contato			
Divulgação de telefones institucionais para contato			
Nova Ferramentas (RSS, Twiter, Facebook, YouTube, Flickr.)			
TOTAL			
PRESTAÇÃO DE CONTAS E RESULTADOS (indicadores)	Sim /Inc. /Não		
Despesas com pessoal			
Despesas com investimento			
Despesas de custeio			
Despesas com inversões financeiras			
Repasse do Tesouro Nacional			
Receitas			
Execução orçamentária (valores macros)			
Apresentação de objetivos e metas anuais			
Divulgação do relatório anual de gestão			
TOTAL			

Fonte: PORTO, 2012