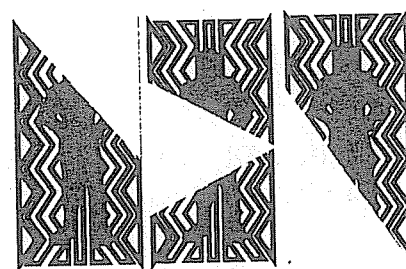
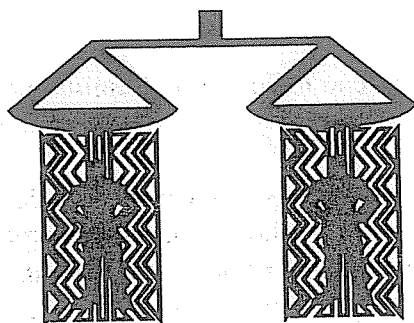


PODER JUDICIÁRIO X CONTROLE EXTERNO

Josiane Rose Petry Veronese*



Quando se defende a tese de que se faz mister, na atualidade, que o magistrado tenha uma postura crítica, criativa e consciente e de que a Justiça não pode ser reduzida a um tecnicismo de composição formal das lides, e por outro a defesa da independência do Poder Judiciário, a qual corresponde a sua independência política e de seus órgãos, no sentido de se evitar que tal poder fique subordinado aos poderes políticos, aos partidos, entre outras pressões a que poderia, eventualmente, ser submetido, não importa a defesa de um isolamento estéril, fruto de um corporati-

* Doutora em Direito pela UFSC e Professora do Departamento de Direito Público e Ciência Política no Centro de Ciências Jurídicas.

vismo que o torna organizacionalmente fechado.

Justamente o que se tem aí, na expressão de CAPPELLETTI é uma "absolutização da independência"⁶³ que torna o Judiciário uma instituição isolada da sociedade e do próprio Estado. O resultado deste isolamento, além de torná-lo fechado, alheio ao corpo social, transformou também cada membro da magistratura, individualmente considerado, numa espécie de concha, a qual tem a própria existência separada e imune a controles internos e até externos, com raríssimas exceções.

Embora a sociedade contemporânea seja caracterizada (ou deva se caracterizar) pelo fenômeno da "politização" e "socialização" das funções judiciárias, ensina o mestre italiano que a atividade judicial deve ser controlada por um instrumental capaz de, preservado o grau de autonomia dos juizes, estar aberta a instâncias da sociedade. Desta forma dever-se-ia adotar, segundo CAPPELLETTI, o modelo da "responsabilização social":

"Trata-se (...) de um modelo que procura combinar razoável medida de responsabilidade política e social com razoável medida de responsabilidade jurídica, em todos os seus subtipos principais - penal, civil e disciplinar -, evitando, de um lado, subordinar os juizes aos poderes políticos, aos partidos políticos e a outras organizações sociais e também a ações vexatórias de litigantes irritados, iludindo, porém, de outro lado, o isolamento corporativo da magistratura e igualmente a anarquia incontrolada e irresponsável dos membros individuais do judiciário".⁶⁴

O argumento defendido pelo autor citado, de que a maior abertura e sensibili-

dade do juiz, correspondem, também, a uma maior responsabilidade perante a sociedade, em sintonia com a própria idéia mestra do sistema democrático de governo, segundo o qual "o poder, para não degenerar, nunca deve ser deixado sem controle, e que igualmente, quem tem o poder de controle não deve ser irresponsável no exercício de tal poder".⁶⁵

Este novo modelo reflete a tendência evolutiva dos modernos sistemas jurídicos de abandono da concepção tradicional do Direito e da Justiça, segundo a concepção "oficial" dos que elaboram as leis, dos que governam, julgam, administram, mas o entendimento mais democrático, a "dos consumidores do Direito e da Justiça", ou seja, em função dos usuários desse sistema.⁶⁶

No Brasil, perdeu-se a oportunidade de se criar com a Constituição Federal de 1988, um órgão misto e externo de controle do Poder Judiciário.

A tese desse controle externo, defendido por juristas do porte de GRINOVER, encontra inusitadas barreiras,⁶⁷ tendo em vista que entendem, os que obstam o seu surgimento, que a própria Constituição Federal teria seis mecanismos de controle, quais sejam:

1º) O ingresso na atividade jurisdicional, isto é, na carreira de juiz de direito se efetua através de concurso público, no

⁶⁵ CAPPELLETTI, M. - Idem, p. 91. Aliás, convém lembrar a célebre frase de MONTESQUIEU, em o *Espírito das Leis*: "para que não possa abusar do poder é necessário que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder".

⁶⁶ CAPPELLETTI, M. - Idem, ibidem.

⁶⁷ Cite-se, exemplificativamente, Antônio Carlos Amorim, Antônio de Pádua Ribeiro, José Renato Nalini, Thiago Ribas Filho, Luiz Flávio Gomes e Waldemar Zveiter, sendo que estes dois últimos defendem o surgimento da criação de um controle interno, tal qual o sugerido por Carlos Mário da Silva Velloso, isto é, o Conselho Superior da Magistratura Nacional.

⁶³ CAPPELLETTI, Mauro, *Juizes Irresponsáveis?*. Trad. de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Fabris, 1989. p. 87.

⁶⁴ CAPPELLETTI, M. - Idem, p. 89-90.

qual há a participação em todas as etapas, da Ordem dos Advogados do Brasil, obedecendo-se, nas nomeações, à ordem de classificação - art. 93, I, da C. F.

2º) Os julgamentos são públicos e fundamentadas todas as decisões - art. 93, IX, C.F., o que demonstra que o ato judicial está exposto ao acompanhamento direto das partes interessadas ou até mesmo de qualquer cidadão que queira assistir às sessões e conhecer as razões do decidido (ainda que leigo em direito).

3º) Os Tribunais de segundo grau, sejam estaduais, sejam federais, têm reservado, segundo os ditames do art. 94, C.F., um quinto dos lugares para profissionais oriundos do Ministério Público e da advocacia.

4º) Segundo o que prescreve o art. 99, C.F., a autonomia administrativa e financeira concedida ao Judiciário é limitada por orçamentos estipulados em conjunto com os poderes Executivo e Legislativo.

5º) Os gestores e unidades administrativas do Poder Judiciário estão sujeitos a permanente fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial perante os Tribunais de Contas - art. 71, II e IV, C.F..

6º) A escolha dos Ministros do Supremo Tribunal Federal é feita pelo Senado Federal, por indicação do Presidente da República, segundo o que determina o art. 101, C.F..

Segundo esta ótica, tendo em vista estes controles internos e externos, qual seria então o objeto deste "controle externo" de que tanto tem se falado? A criação de um órgão controlador parece ter um único destino, ressalta AMORIM:

"(...) exercer pressões sobre o livre convencimento do julgador, em face das provas que lhe foram oferecidas pelas partes. Nem os membros do Legislativo e do Executivo submetem-se a tal controle.

Não se dirá a um parlamentar como deve votar acerca de determinado projeto de lei; nem se imporá à autoridade administrativa tal ou qual interpretação sobre o que seja o interesse público a acudir, com as verbas disponíveis; nem o Advogado aceitará que se lhe tutele a orientação técnica que imprimirá à demanda cujo patrocínio assumiu.

Controle de consciência controle não é. Ao menos no sentido jurídico-administrativo do termo.

É concepção ditatorial do exercício do poder público ou canal aberto para dar tudo aos amigos e aos inimigos a lei".⁶⁸

⁶⁸ AMORIM, Antônio Carlos. "O controle externo do Poder Judiciário" in *Jornal do Comércio*. Direito & Justiça, quinta-feira, 10 e sexta-feira, 11 de junho de 1993. p. 21. Para o Presidente do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, Desembargador Amorim, não há qualquer objetividade a criação de um órgão externo, pois entende que: "Não serão objeto de controle externo proposto os aspectos de administração contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, porque já sob o controle das Cortes de Contas competentes, as quais, reiterese, sublinhando, não são tribunais judiciais, mas órgãos auxiliares do Poder Legislativo.

Tampouco serão objeto de tal controle os aspectos relacionados com a publicidade dos julgamentos, porque já sob o controle direto dos interessados em cada processo (por si e por seus Advogados), bem como de qualquer cidadão.

Muito menos poderia o objeto do controle externo confundir-se com revisão da correta aplicação das leis, em cada litígio; a sociedade não aceitaria prolongar ainda mais a tramitação dos processos, já sujeitos a tantos recursos, perante várias instâncias, sempre habilmente manejados pelos Advogados. Fôra esta a meta do controle externo, e melhor seria alcançada por uma reforma da legislação processual, para simplificar e dinamizar o andamento das causas.

Também não se imagina que o controle externo pudesse transfigurar-se em departamento de recrutamento e seleção de juizes mais preparados para o exercício do cargo. Nenhum órgão burocrático aferirá de modo mais adequado e transparente a qualificação dos candidatos do que o concurso

No entanto, apesar destes supostos controles já previstos na atual Constituição Federal, faz-se necessário que se amplie o modo de encarar a responsabilidade do juiz que não mais pode ser subtendida como responsabilidade legal - penal, civil, administrativa -, entende com razão GRINOVER que é imprescindível que reconheça a **responsabilidade processual**, no que diz respeito aos poderes decorrentes da conclusão do processo e a **responsabilidade política**, no tocante a atuação do juiz em relação à sociedade.⁶⁹

público já previsto na Constituição. E com a participação dos Advogados.

O que sobraria, então, para ser o objeto do controle externo sobre o Judiciário e as demais funções essenciais à Justiça? Se sobre o Judiciário e as demais funções essenciais a Justiça? Se todos os dados objetivos da atuação dessas funções já estão sob controles (externos e internos), sobram os aspectos subjetivos.

Mas estes concernem à consciência moral e profissional dos que julgam ou participam da distribuição da Justiça. E consciência não se pode aprisionar a controles formais, sob pena de ceder espaço para a injustiça, ou para a justiça sob prismas personalistas e desvinculados da ordem jurídica".

⁶⁹ GRINOVER, Ada Pellegrini. "A crise do Poder Judiciário" in **Revista de direito público**, a. 24, n. 98, abr/jun. 1991, p. 24. Descreve a autora que no Brasil, somente a responsabilidade criminal é a que tem um melhor deslindeamento, ao passo que a responsabilidade civil dos juizes é praticamente inexistente. Mesmo que se reconheça que independência não implica em irresponsabilidade, acontece que aqui privilegia-se por demais aquela, descurando-se daquela última. No que tange à responsabilidade objetiva do Estado pelos atos jurisdicionais, parte da doutrina e correspondente jurisprudência defendem a tese da irresponsabilidade, excetuando-se a indenização decorrente de erro judiciário. A carta Magna de 1988 ao referendar a tradicional expressão "responsabilidade pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros", substitui a palavra funcionários por agentes, além de inserir tal disposição no Capítulo referente à Administração Pública. "Desse modo, se é certo que a melhor doutrina

A denominada **responsabilidade processual**, segundo a autora, a qual se refere a "contenção do juiz em seus poderes de direção do processo, pelo controle de sua atuação e para a tutela das partes contra os excessos porventura praticados", realiza-se no Brasil, sobretudo, através do Mandado de Segurança contra determinado ato judicial, o qual tem se revelado como um mecanismo poderoso contra as ilegalidades ou arbitrariedades dos magistrados.⁷⁰

No tocante à responsabilidade política, não há qualquer espécie de controle. Primeiramente, a seleção e recrutamento dos juizes brasileiros se dá, como já foi colocado, através de concurso público e não por meio eletivo; em segundo lugar, a carreira em seu aspecto evolutivo, é estabelecida pelos tribunais, os quais têm igualmente, o controle disciplinar; o terceiro óbice que pode ser apontado relaciona-se com a linguagem judicial, de compreensão extremamente difícil e sofisticada, que praticamente bloqueia um controle popular; e por último, há que se considerar a questão de que a opinião pública no Brasil, tem, infelizmente, pouca atuação, fato este que se agrava quando distorcido pelos meios de comunicação ou manipulação

extraí do mesmo dispositivo constitucional as regras para a responsabilidade do Estado por atos imputáveis ao juiz, assim como aquela oriunda de defeitos dos serviços da justiça, bem como a obrigação de reparar os erros judiciários, é possível que permaneçam resistências a tal exegese, sobretudo na jurisprudência" (p.24).

Quanto a responsabilidade disciplinar o que acontece na prática é fruto da estrutura burocrática e hierarquizada do próprio Judiciário: "A atividade censória, atribuída unicamente a membros da magistratura e exclusivamente exercida **interna corporis**, apresenta a conhecida desvantagem da permissividade, com raras aplicações de penalidades. As promoções dos juizes, no plano horizontal e vertical, também são da alçada exclusiva dos Tribunais, com muitos riscos de nepotismo" (p.24).

⁷⁰ GRINOVER, A. P. - Idem, p. 25.

para fins políticos. A "opinião pública, para efetivamente constituir-se num dos meios mais eficazes de controle político, depende da existência, no corpo social, de valores comuns, difíceis de se encontrar numa sociedade heterogênea como a brasileira".⁷¹

Mesmo tendo a Constituição Federal de 1988, inserido em seu texto garantias processuais, de natureza essencialmente política como é o caso da obrigatoriedade da motivação das decisões judiciais e a publicidade de todos os atos processuais e julgamentos, tais princípios têm servido como mais uma garantia das partes, enquanto não são evocados pelos operadores jurídicos e pela sociedade, como um importante mecanismo de fiscalização da função judicante.

Ressalta, ainda, GRINOVER:

"Mas não é admissível que, por razões exclusivamente corporativas, a magistratura brasileira recuse qualquer controle externo. Sobretudo quando é ela chamada a exercer funções que não são mais estritamente jurídicas, mas necessariamente transbordam para o campo político. Os acrescidos poderes do juiz no processo; à sua transformação, de árbitro de contendas puramente jurídicas, em árbitro de conflitos sociais e políticos, não podem deixar de corresponder efetivos mecanismos de controle e fiscalização: seja no sentido negativo, de maior responsabilidade, seja no sentido positivo de estímulo para a ascensão na carreira."⁷²

Uma gama significativa de juristas⁷³ propugnam pela criação de um Conselho nacional da Magistratura que teria sob sua responsabilidade duas tarefas básicas: "do controle disciplinar de todos os juizes do

país (esse controle seria originário em relação aos juizes de tribunais e em grau de recurso aos juizes de primeiro grau), bem como da qualidade do juiz e do serviço prestado por todos os órgãos jurisdicionais".⁷⁴ Teria ainda a seus cuidados a fiscalização dos atos administrativos realizados pelos tribunais e os que se referem à gestão orçamentaria. Lembrando-se por se tratar de um órgão que unificaria a política judicial do país inteiro, teria a função correcional - fiscalização -, sem impedir a atividade correcional praticada pelos já existentes órgãos censórios nos mais variados setores do Judiciário. Teria, por último, a tarefa de zelar pelo contínuo aprimoramento e aperfeiçoamento dos juizes, do planejamento da política judicial, de zelar pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura (que até o momento não fora ainda aprovado), bem como a garantia de independência do juiz e autonomia da magistratura.⁷⁵

Entende GOMES que:

"O Judiciário necessita de um órgão nacional de controle, que receba as reclamações contra as atividades administrativas dos juizes e tribunais, assim como contra a qualidade do serviço judicial prestado, excluindo-se a estrita atividade jurisdicional que já está sujeita ao controle recursal. Os Tribunais devem controlar os juizes e o Conselho Nacional deve controlar diretamente os Tribunais e indiretamente todos os juizes, mas sempre no que diz respeito ao âmbito administrativo e disciplinar. De modo algum, o Conselho Nacional de Controle da Magistratura pode ser transformado em mais um grau de jurisdição (ninguém mais suporta tantos graus de

⁷¹ GRINOVER, A. P. - Idem, ibidem.

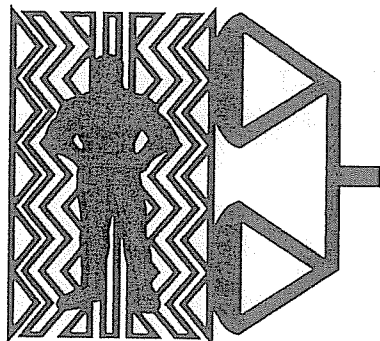
⁷² GRINOVER, A. P. - Idem, ibidem.

⁷³ Cite-se Luiz Flávio Gomes, Waldemar Zveiter, Francisco Rezek, Carlos Mário da Silva Veloso, entre outros.

⁷⁴ GOMES, Luiz Flávio, A questão do controle externo do Poder Judiciário: natureza e limites da independência judicial no Estado democrático de direito. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 36 - 37.

⁷⁵ GOMES, Luiz F. - Idem, p. 37.

jurisdição). A idéia não é essa. Seria um órgão que iria se encarregar, em síntese, do controle disciplinar e de qualidade da prestação jurisdicional".⁷⁶



Entretanto, este órgão tem como peculiaridade ser um controle interno, uma vez que não permite que o integre nenhum outro membro que não pertença ao Poder Judiciário, sob a defesa de que se assim não fosse, se estaria ferindo a Constituição Federal e colocando em risco a independência deste poder.⁷⁷

Parece ser mais adequada a posição de CARLIN,⁷⁸ que numa visão mais progressista, postula pela criação de um Conselho Nacional de Justiça, cujos componentes não pertencerão ao sistema. Tem-se dessa forma a possibilidade de, concretamente, democratizar-se o Poder Judiciário, pois o surgimento do Conselho tornaria o

⁷⁶ GOMES, L.F. - Idem, *ibidem*.

⁷⁷ GOMES, L. F. - Idem, p. 38. Segundo este autor: "Quando nos posicionamentos contra o controle externo, portanto, não estamos advogando por uma magistratura imune e sem freios. O que desejamos é um eficiente, criterioso e sobretudo transparente controle interno, de responsabilidade das corregedorias e tribunais assim como do Conselho Nacional. Se uma questão disciplinar de um juiz não encontra um justo equacionamento nos tribunais, que continuarão normalmente com sua atividade censória, será possível corrigir eventual falha perante o Conselho Nacional da Magistratura" (p. 38).

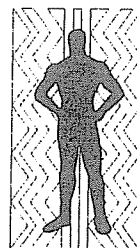
⁷⁸ CARLIN, Volnei Ivo. "Controle externo do judiciário" in *Diário Catarinense*, Florianópolis, 18 de nov. 1993, p. 02.

Judiciário mais transparente, e ainda ensinaria uma melhor qualidade dos serviços por ele prestados.

Nesse sentido, explica o autor citado:

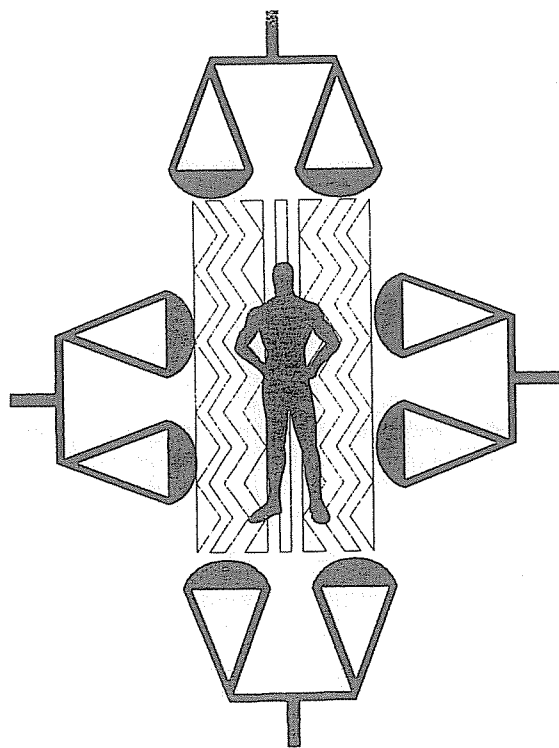
"Sentimos, porém, necessidade de uma inspeção correccional que examine a atividade administrativa e disciplinar dos membros do Judiciário, com uma normatividade própria e diante da concepção da inexistência de repartição que seja indevassada e que se sobreponha ao esquema genérico de fiscalização imposta a toda a atividade estatal, de tal sorte que os componentes da Instituição continuem intangíveis. Tal postura, sem indefinições, ao contrário do que se afirma, auxiliaria no aprimoramento deste serviço público, sem riscos de influir na independência e imparcialidade do juiz, deixando incólume a estabilidade jurídica, as idéias inerentes à reconstrução da cultura ética e soerguendo uma democracia que possibilitará um diálogo entre todos os poderes e a própria sociedade".⁷⁹

Há que se colocar por último que, o Poder Judiciário centrado numa mentalidade fechada, normativista e formalista, não vem cumprindo o papel desejado pela sociedade, consoante as inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988, qual seja, o de exigir do Estado o cumprimento das políticas públicas. Esse posicionamento do Judiciário, o torna ausente, "neutro", "apolítico".



⁷⁹ CARLIN, V. I. - Idem, *ibidem*.

No entender de FARIA, tal poder não exige que o Estado cumpra com suas funções, nem sequer evita a degradação de seus serviços básicos - saúde, escola, saneamento básico, etc. - pois teme que se assim agir, a atitude do Executivo será retaliadora, ou seja, pressionará o Legislativo para que este "lhe imponha o tão temido controle externo"⁸⁰



⁸⁰ FARIA, José Eduardo. "Os desafios do Judiciário". *Revista da USP*. São Paulo, nº 21, p. 56, mar/abr/maio 1994.

