

Capítulo 2

Controle externo do poder judiciário

Maria Tereza Sadek

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

SADEK, MT., org. Controle externo do poder judiciário. In: *Reforma do judiciário* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, pp. 66-133. ISBN: 978-85-7982-033-5. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

CAPÍTULO 2

CONTROLE EXTERNO DO PODER JUDICIÁRIO

Maria Tereza Sadek

Dentre os temas em discussão na reforma do Judiciário, poucos têm provocado tanta paixão e celeuma quanto a criação de um órgão de controle externo deste poder e, na eventualidade de sua aprovação, sua composição. Este mecanismo é visto e defendido por alguns como um remédio capaz de extinguir, de uma só vez, vários males, da morosidade da justiça até comportamentos pouco idôneos, passando por um uso mais racional de recursos e garantia da autonomia política da magistratura. Por outro lado, tem encontrado adversários ferrenhos, sendo considerado impróprio e até mesmo capaz de ferir um princípio constitucional básico: a independência entre os Poderes de Estado.

A rigor, nos últimos anos, a concepção sobre o controle externo do Judiciário sofreu várias mudanças, tanto no que se refere às suas atribuições quanto no que diz respeito à sua composição. Simplificando, há quem sustente que, após tantas modificações, o organismo concebido com a finalidade de exercer controle externo sobre o Judiciário transformou-se, desfigurou-se, deixando, até mesmo, de ser um órgão externo e perdendo toda e qualquer condição de zelar pela magistratura. Vale a pena, pois, recuperar os argumentos, expondo as diferentes propostas, os principais pontos de acordo e desacordo, desde o projeto de relatoria do deputado federal Jairo Carneiro até o texto aprovado na Câmara dos Deputados em 2000. Na exposição dos projetos, dois aspectos serão contemplados: em primeiro lugar, as competências de uma instituição criada com o objetivo de controlar o Poder Judiciário, e, posteriormente, a composição deste órgão.

Esses projetos, é claro, não resultaram da imaginação criativa de parlamentares e tampouco de conchavos entre deputados federais. As propostas de emenda à Constituição refletem discussões que adentraram o Parlamento, envolvendo representantes do povo no Legislativo, autoridades ligadas ao Executivo, juristas, lideranças da sociedade civil e integrantes das

distintas instituições que compõem o sistema de justiça. Na segunda parte deste artigo procuraremos sistematizar as diferentes posições, salientando tanto os argumentos favoráveis como as resistências à oportunidade de criação de um órgão encarregado de zelar pelo Poder Judiciário.

2.1 Propostas

A Constituição de 1988, em seus 245 artigos, não reservou nenhuma determinação sobre alguma forma de controle externo do Poder Judiciário. Esse tema, contudo, tal como já havia ocorrido durante os trabalhos da constituinte, reapareceu numerosas vezes. Desde a primeira proposta de reforma do capítulo referente ao Judiciário, foi sugerida a criação de um órgão com a atribuição de exercer o controle externo deste Poder. Efetivamente, em todos os projetos de reforma do sistema de justiça – dos relatores Jairo Carneiro, Aloysio Nunes Ferreira e Zulaiê Cobra – reservou-se um artigo para um organismo encarregado de exercer alguma forma de fiscalização sobre o Poder Judiciário.

Ao longo dos anos ocorreram dois movimentos, em certa medida, complementares: de um lado, fortaleceram-se os argumentos a favor da criação de uma instituição para exercer o controle externo, acentuando-se os limites de sua intervenção; e, de outro, houve uma considerável diminuição no grau de resistências à criação de uma instituição com poderes de supervisionar a magistratura. Os indicadores a este respeito são eloquentes. Assim, enquanto no início dos anos 90 temia-se que um organismo dessa natureza pudesse ferir de morte a independência entre os Poderes e a autonomia do Judiciário, no final da década os argumentos dominantes passaram a sublinhar o caráter democrático e republicano desta inovação. Da mesma forma, cresceram significativamente as manifestações de apoio, até mesmo no interior da magistratura (tema da segunda parte deste texto).

Passemos ao exame dos diferentes projetos de criação de um órgão de controle externo do Poder Judiciário, que chegaram a ser formalizados e apresentados na Comissão encarregada de analisar a Emenda à Constituição n.º 96-A, de 1992 – Estrutura do Poder Judiciário.

2.1.1 Competências

A definição de competências está estreitamente relacionada à discussão sobre a amplitude do organismo encarregado de exercer o controle sobre o Judiciário. Dessa forma, o rol de atribuições tende a crescer e a incidir sobre temas mais centrais quanto mais a caracterização da instituição aproxima-se de um órgão de fiscalização e de cobrança de responsabilidades. E, inversamente, serão mais estreitas as atribuições quanto menores e menos centrais as áreas sobre as quais têm poder de monitorar e aplicar sanções.

Observe-se que, pelo menos desde 1995, quando foi apensada à Proposta de Emenda Constitucional n.º 96-A relativa ao Poder Judiciário a PEC n.º 112-A, de autoria do deputado José Genoíno, em todos os projetos aparece um órgão com atribuições de controlar o Poder Judiciário. Nos três projetos essa instituição recebe o mesmo nome: Conselho Nacional de Justiça. Haveria, para além da igualdade na denominação, diferenças substanciais entre os vários projetos?

No projeto de relatoria do deputado federal Jairo Carneiro (PFL-BA), consta do artigo 108, no seu parágrafo de número 6:

- a) compete ao Conselho, além de outras atribuições que lhe forem conferidas no Estatuto da Magistratura;
- b) zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentadores no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;
- c) elaborar o seu regimento interno, organizar seus serviços auxiliares, podendo servir-se de infraestrutura de apoio, de instalações e de serviços, e requisitar pessoal, a este fim, dos demais órgãos do Poder Judiciário;
- d) zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou assinar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;
- e) processar e julgar as reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional dos

- Tribunais, podendo avocar processos disciplinares e determinar, pelo voto da maioria absoluta, a perda do cargo, a disponibilidade ou a aposentadoria com proventos proporcionais, a suspensão e a remoção e aplicar outras sanções administrativas previstas no Estatuto da Magistratura, assegurada sempre a ampla defesa do acusado;
- f) representar ao Ministério Público, quando verificar a existência de crime de ação pública, nos autos ou papéis de que conhecer;
 - g) rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;
 - h) fiscalizar a observância das normas constitucionais sobre os limites de remuneração;
 - i) elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no país e as atividades do Conselho, devendo integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa;
 - j) definir e fixar; com a participação dos órgãos do Poder Judiciário e das associações representativas das carreiras jurídicas, planos de metas e o planejamento estratégico, e planos e programas de avaliação institucional e do funcionamento do Poder Judiciário, tendo em vista o aumento da eficiência, racionalização, incremento da produtividade e maior eficácia do sistema, garantindo mais segurança, celeridade e maior acessibilidade na realização dos serviços da Justiça;
 - k) manter o banco de dados do Poder Judiciário, contendo a integralidade das informações concernentes a número de magistrados, qualificação, unidades judiciais e sobre os serviços e o pessoal dos órgãos do Poder, como instrumento essencial de planejamento;
 - l) manter centro nacional destinado à formação, aperfeiçoamento e promoção de magistrados, e ao desenvolvimento da administração e da pesquisa judiciárias, com função inclusive de reconhecimento, coordenação e supervisão das escolas e de cursos da magistratura do país;
 - m) elaborar, com a participação dos demais órgãos do Poder Judiciário, o Código de Ética do Juiz Brasileiro;

- n) exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentários e manifestar-se de ofício ou mediante consulta sobre os planos e programas de investimentos dos órgãos do Poder Judiciário;
- o) facultativamente, a iniciativa de leis que disponham sobre a carreira de magistrado, organização e funcionamento do Poder Judiciário, e a prevista no art. 96, parágrafo.

Como se depreende dessa longa lista de competências, o Conselho é um órgão com atribuições bastante amplas, possui recursos de poder e capacidade de forçar o cumprimento de suas deliberações, impondo sanções. Algumas de suas competências esbarram ou sobrepõem-se àquelas das corregedorias já existentes nos tribunais. Por outro lado, ao assegurar o direito de ampla defesa, aponta para um problema de difícil solução: a realização desse direito dá-se no interior do próprio Judiciário.

O projeto do deputado Jair Carneiro preocupou-se ainda em formalizar e especificar as atribuições do ministro corregedor. Seriam elas:

1. exercer funções executivas do Conselho e de inspeção, auditoria e correição geral;
2. designar magistrados, mediante requisição, cometendo-lhes os exercício de atribuições determinadas, inclusive nos estados, no Distrito Federal e nos territórios, e requisitar servidores de juízos ou tribunais;
3. praticar atos que forem autorizados pelo Conselho.

O texto refere-se, ainda, à obrigatoriedade de tornar públicas as decisões do Conselho. Nessas publicações deverão constar as providências para a aplicação das sanções cabíveis. Estabelece, também, que as decisões do Conselho somente serão impugnáveis mediante mandado de segurança perante o Supremo Tribunal Federal. Em seguida, são listados os agentes com legitimidade de dirigir-se ao Conselho, sobre qualquer matéria de sua competência. São eles: mesa do Senado Federal; mesa da Câmara dos Deputados; mesa da Assembleia Legislativa; os tribunais; o procurador-geral da República; o advogado-geral da União; o defensor público-geral da União; o procurador-geral de justiça de estado ou do Distrito Federal; o procurador-geral ou o advogado-geral de estado e do Distrito Federal; o defensor público-geral de estado e do Distrito Federal; o Conselho Federal ou Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil; a entidade máxima representativa da magistratura nacional, reconhecida pelo Supremo Tribunal

Federal. Consigna que as reclamações ou representações temerárias serão punidas e, por fim, dedica um parágrafo para indicar que o Supremo Tribunal Federal é a instância competente para processar e julgar os membros do Conselho, nos crimes de responsabilidade, à exceção de seu presidente.

O projeto assinado pelo deputado federal Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP) conserva grande parte das competências listadas no projeto anterior, embora apresente um texto mais sintético. Desapareceram nessa última proposta os itens referentes à elaboração do regimento interno; à fiscalização da observância das normas constitucionais sobre os limites de remuneração; à definição e fixação de planos de metas e planejamento estratégico; à manutenção do banco de dados.⁶¹ Da mesma forma, foi subtraída do texto a exigência de voto da maioria absoluta dos membros do Conselho para a determinação da perda de cargo, tal como constava do projeto do deputado Jairo Carneiro. Nesse sentido, tornou-se mais fácil o processo de tomada de decisão.

Por outro lado, passaram a fazer parte do texto o procedimento para a escolha do corregedor, bem como suas qualificações, além de suas atribuições. O corregedor deixou de ser uma indicação do presidente do Conselho (que, no caso do projeto anterior, coincidia com o presidente do Supremo Tribunal Federal), tornando-se eleito pelo colegiado de membros. Estabelece o parágrafo 40:

O Conselho escolherá, em votação secreta, um Ministro corregedor, dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça, que ficará excluído da distribuição de processos no Tribunal, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, as seguintes:

- a) receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos magistrados e as serviços judiciários;
- b) exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e correição geral;
- c) requisitar e designar magistrados, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de Juízos ou Tribunais, inclusive nos estados, distrito federal e territórios.

⁶¹ Observe-se que o “enxugamento” de competências ou de definições não significa apenas tornar o texto menos longo, ou a diminuição dos possíveis pontos de atrito. Na maior parte das vezes, este procedimento tem por objetivo resguardar nas mãos do Legislativo certas funções e atribuições.

Três aspectos chamam a atenção: a) o estabelecimento em texto constitucional do procedimento de escolha do ministro-corregedor; b) a obrigatoriedade de que o preenchimento desse posto recaia exclusivamente sobre ministros do Superior Tribunal de Justiça; c) a determinação de que qualquer interessado pode levar reclamações ou denúncias ao Conselho e não apenas, como dispunha o texto anterior, certos agentes públicos. Finalmente, cabe ressaltar que o parágrafo 5.º dispõe que officiarão no Conselho o procurador-geral da República e o presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados.

O projeto apresentado pela deputada federal Zulaiê Cobra (PSDB-SP) especifica, já no corpo do texto do parágrafo referente às competências do Conselho, que se trata de exercer o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e de zelar pelo cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados. Reza o texto:

Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura.

Ressalte-se que é a primeira vez que a palavra “controle” passa a fazer parte de uma proposta de emenda à Constituição relativa ao Judiciário.

Além dessa alteração, as demais não dizem respeito às competências do Conselho Nacional de Justiça – uma vez que é praticamente mantido, nesse aspecto, o texto do relator anterior –, mas ao ministro corregedor. Não consta do projeto da deputada Zulaiê Cobra a forma de escolha desse conselheiro, tal como aparecia no projeto do deputado Aloysio Nunes Ferreira. Afora isso, no texto da deputada o titular desse posto passa a ser escolhido dentre os membros do Supremo Tribunal Federal e não mais dentre os ministros do Superior Tribunal de Justiça. Esse mesmo parágrafo determina, ainda, que será vedada a recondução do ministro corregedor, mantendo as mesmas atribuições que constavam do projeto do deputado Aloysio Nunes Ferreira.

A principal novidade na proposta da deputada Zulaiê Cobra está na obrigatoriedade de a União criar nos estados, até mesmo nos territórios e no distrito federal, ouvidorias com a atribuição de receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder

Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares, podendo representar diretamente ao Conselho Nacional de Justiça.

Após as discussões na Comissão e a votação no plenário da Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda à Constituição n.º 96-A-92 recebeu a redação transcrita a seguir, no que se refere às competências do órgão encarregado de exercer o controle externo. Como se poderá observar, as mudanças ocorreram na ampliação da lista nominal dos órgãos sujeitos a controle – serviços auxiliares, serventias e prestadores de serviços notariais e de registro; na inclusão da obrigatoriedade de apresentação de relatório estatístico semestral sobre processos e sentenças prolatadas; na indicação de um ministro do Superior Tribunal de Justiça para o cargo de Ministro corregedor. Diz o texto:

Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

- I – zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;
- II – zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;
- III – receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a perda do cargo, a remoção, determinar a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;
- IV – representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;

- V – rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;
- VI – elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;
- VII – elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no país e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.

§5º O ministro do Superior Tribunal de Justiça exercerá a função de ministro corregedor e ficará excluído da distribuição de processos no Tribunal, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, as seguintes:

- I – receber as reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos magistrados e aos serviços judiciários.
- II – exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e correição geral;
- III – requisitar e designar magistrados, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de Juízos ou Tribunais, inclusive nos estados, distrito federal e territórios.

§6º Junto ao conselho oficialão o procurador-geral da República e o presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

§7º A União, inclusive no Distrito Federal e nos territórios, criará ouvidorias de justiça, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Justiça.

É possível afirmar que, embora os três projetos, como um todo, tenham orientações muito distintas,⁶² no que se refere ao órgão encarregado

⁶² Do ponto de vista da orientação, é possível sustentar que os projetos de Aloysio Nunes Ferreira e de Zulaiê Cobra são radicalmente distintos. Enquanto na proposta de Aloysio Nunes Ferreira há um fortalecimento dos órgãos de cúpula do Poder Judiciário, no texto elaborado por Zulaiê Cobra são valorizadas as possibilidades de interposição de recursos e, conseqüentemente, de fortalecimento das instâncias.

de exercer o controle sobre o Judiciário, as diferenças são menos acentuadas. Não resta dúvida de que o Conselho Nacional de Justiça, desde sua primeira formulação até o formato final consagrado em votação na Câmara dos Deputados, é uma instituição com capacidade de velar pelo Poder Judiciário, possui recursos de poder e meios para fazer valer suas decisões. Questão mais difícil de resolver, entretanto, seria caracterizar se se trata realmente de um órgão externo ou se a sua composição apontaria para a criação de um organismo de controle, mas constituído fundamentalmente por integrantes do próprio Judiciário.

2.1.2 Composição

Uma vez definidas as atribuições, observemos como seria a composição deste órgão nos diferentes projetos. A lista dos integrantes e, mais do que isto, o peso relativo de cada uma das categorias é um elemento central na proposta. Pois, teoricamente, ainda que possa ser atribuído à instituição um poder praticamente incontestável, este poder terá maiores ou menores implicações de acordo com a natureza de seu ou seus titulares. Dizendo-o de outra forma: a capacidade de a instituição zelar pelo Poder Judiciário, no sentido de cobrar responsabilidades e impor mecanismos de prestação de contas, está estreitamente relacionada à sua composição. O que significa afirmar que sua possibilidade de provocar conseqüências depende, em boa medida, do perfil dos encarregados de exercer as atribuições definidoras da instituição. Não por outro motivo esta questão acabou se transformando em objeto das mais acirradas discussões.

No projeto do deputado Jairo Carneiro (PFL-BA), a seção III previa, como vimos, um “Conselho Nacional de Justiça”. Sua composição seria a seguinte: dois ministros do Superior Tribunal de Justiça; dois ministros do Tribunal Superior do Trabalho; um ministro do Superior Tribunal Militar; um juiz representante dos Tribunais Regionais Federais; um juiz representante dos Tribunais Regionais do Trabalho; três desembargadores representantes dos Tribunais de Justiça; um advogado representante da Ordem dos Advogados do Brasil; um membro representante do Ministério Público; e dois magistrados representantes da entidade máxima representativa da magistratura nacional, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal. A presidência desse Conselho deveria ser ocupada pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, seu membro nato. Os demais membros seriam escolhidos mediante eleição, por voto secreto, da seguinte forma:

- I – pelo Supremo Tribunal Federal, pela maioria absoluta dos seus membros, o juiz dos Tribunais Regionais Federais, o juiz dos Tribunais Regionais do Trabalho e os Desembargadores, apreciando listas de dois nomes para cada vaga, dentre juízes titulares, elaboradas pelos respectivos tribunais, aprovados os nomes pelo voto secreto e maioria absoluta, não podendo os escolhidos pertencer à mesma unidade da Federação;
- II – pelo Superior Tribunal de Justiça, pelo Tribunal Superior do Trabalho e pelo Superior Tribunal Militar, pela maioria absoluta, dentre seus membros titulares, para as vagas que lhes correspondem;
- III – pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, pelo voto de dois terços de seus membros, para a vaga que lhe corresponde, podendo concorrer advogado em situação regular perante o Conselho, em plena atividade profissional, com mais de dez anos de efetivo exercício, de notável saber jurídico e reputação ilibada, brasileiro nato, com mais de trinta e cinco e menos de sessenta anos de idade;
- IV – pelo procurador-geral da República, alternadamente, dentre membros do Ministério Público da União e dos Estados, a vaga que lhe corresponde, através de listas com dois nomes cada, a serem elaboradas pelos colegiados dos órgãos do Ministério Público a que se referem os incisos I e II do art. 128 da Constituição Federal, em votação secreta e por maioria absoluta, dentre membros com mais de dez anos de carreira;
- V – pela entidade máxima representativa de toda a magistratura nacional, pelo voto de dois terços do seu colegiado máximo de âmbito nacional, para as vagas que lhe correspondem, podendo concorrer magistrado em atividade, com mais de cinco anos de efetivo exercício da judicatura, reservada uma das vagas para magistrado do primeiro grau.

§2º Não efetuadas no prazo legal, caberão ao Supremo Tribunal Federal as indicações e escolhas previstas no parágrafo anterior, as quais, em nenhuma situação, poderão recair em membros de órgãos diretivos de tribunais.

§3º À exceção do presidente, os demais membros do Conselho exercerão mandato de três anos, inadmitida recondução, permanecendo afastados integralmente das suas atividades durante o mandato, sendo-lhes atribuídos vencimentos equivalentes ao de ministro do Superior Tribunal de Justiça e aplicadas as mesmas vedações dos magistrados, ressalvado o disposto no art. 95, § 1.º,

§4º O advogado, representante da Ordem dos Advogados do Brasil, terá contado o tempo unicamente para aposentadoria.

§5º Caberá ao presidente do Conselho a designação de um de seus membros para exercer a função de corregedor.

Como se depreende destas disposições, o Conselho Nacional da Justiça seria composto por quinze membros, sendo que apenas dois não pertenceriam aos quadros da magistratura: o representante da OAB e o representante do Ministério Público. Além da preponderância de integrantes internos ao Judiciário, há clara tendência a sobre-representar a cúpula da instituição. Efetivamente, a maioria esmagadora de seus integrantes teria origem nos órgãos de segundo grau do Poder Judiciário. Por outro lado, o procedimento de escolha dos representantes do Tribunal Regional Federal, do Tribunal Regional do Trabalho e dos Tribunais de Justiça fortalece o controle do Conselho por parte do Supremo Tribunal Federal, uma vez que caberia a este tribunal a escolha final destes conselheiros. Isto significa que, além de fazer o presidente do Conselho, o STF participaria ainda da escolha de cinco outros membros. No máximo dois magistrados, teoricamente, poderiam provir da primeira instância – os selecionados pela entidade máxima representativa da magistratura nacional. No limite, somente um dentre os integrantes do Conselho seria juiz de primeiro grau. A valorização da hierarquia também é observada no papel conferido ao procurador-geral da República – caberia a ele a escolha final de representante do Ministério Público no Conselho.

No projeto que levou a assinatura do então deputado federal Aloysio Nunes Ferreira (PSDB–SP), o Conselho Nacional de Justiça deveria ser presidido pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, e seria composto por mais dois de seus ministros, dois ministros do Superior Tribunal de Justiça, um desembargador de Tribunal de Justiça e três juristas.⁶³

Do ponto de vista comparativo, além de ter ocorrido uma diminuição no número total de membros do Conselho, houve uma mudança substancial

⁶³ Saliente-se que o sub-relator de controle externo e fiscalização, o deputado federal Marcelo Déda (PT-SE) divergia publicamente do relator-geral da reforma Aloysio Nunes Ferreira. De seu ponto de vista, o Conselho deveria ser composto por membros da magistratura, sem maioria; por advogados; por membros do Ministério Público e por representantes da sociedade civil, como representantes de escolas de direito e personalidades jurídicas. A escolha deveria ser feita pelo Congresso, sendo proibida a indicação de políticos ou membros de outros poderes.

nesta proposta diante da anterior. O texto do deputado Aloysio Nunes Ferreira concede uma participação relativa maior aos integrantes externos do Judiciário – estes passam a ser três em um total de nove (33%), quando eram dois em um total de quinze (13%), um crescimento proporcional bastante significativo. Por outro lado, há uma exclusão dos magistrados pertencentes à base do Judiciário e um reforço do papel do Supremo Tribunal Federal, que permanece com três representantes, mas, desta feita, em um total de nove membros. Ressalte-se, ainda, que o Judiciário nos estados ficou com apenas um representante.

Finalmente, no projeto da deputada federal do PSDB de São Paulo, Zulaiê Cobra, levado para a Comissão em 14 de setembro de 1999, o Conselho Nacional de Justiça compor-se-ia de treze membros, sendo eles: dois ministros do Supremo Tribunal Federal; um ministro do Superior Tribunal de Justiça; um ministro do Tribunal Superior do Trabalho; um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo STJ; um juiz estadual; um juiz federal; dois membros do Ministério Público; dois advogados; dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Nessa proposta acentuou-se ainda mais a participação dos integrantes externos ao Judiciário. Estes passaram a ser seis em um total de 13 membros, o que corresponde a quase a metade (46%) dos conselheiros. Por outro lado, foi acrescido um representante proveniente de um órgão de cúpula – o integrante com origem no Tribunal Superior do Trabalho –, mas foram contemplados dois juizes da base do Judiciário, ainda que esta indicação dependa de decisão do Superior Tribunal de Justiça. O Ministério Público voltou a ter assento no Conselho, com dois representantes indicados pelo procurador-geral da República. À Ordem dos Advogados do Brasil foi assegurada participação, com dois membros. A grande alteração, contudo, refere-se à inclusão de dois cidadãos de notável saber jurídico, indicados por comissão representativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Deve ser sublinhado que é a primeira vez que o Legislativo tem presença – ainda que indireta – no organismo encarregado de exercer o controle externo sobre o Poder Judiciário.

Após as discussões desse parecer da relatora geral, deputada Zulaiê Cobra, foi aprovado na Comissão um novo texto, reformado por ela e também alterado por destaques dos deputados, em 17 de novembro de 1999,

com o seguinte teor, no que diz respeito à composição do Conselho Nacional de Justiça:

- I – um ministro do Supremo Tribunal Federal, indicado pelo respectivo tribunal;
- II – um ministro do Superior Tribunal de Justiça, indicado pelo respectivo tribunal;
- III – um ministro do Tribunal Superior do Trabalho, indicado pelo respectivo tribunal;
- IV – um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;
- V – um juiz estadual, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;
- VI – um juiz do Tribunal Regional Federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;
- VII – um juiz federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;
- VIII – um juiz do trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho;
- IX – um membro do Ministério Público da União, indicado pelo procurador geral da República;
- X – um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo procurador-geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual;
- XI – dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- XI – dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal, observado o art. 93, XVI.
 - §1º O Conselho será presidido pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, que votará em caso de empate, ficando excluído da distribuição de processos e das votações naquele Tribunal.
 - §2º Os membros do Conselho serão nomeados pelo presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.
 - §3º Não efetuadas, no prazo legal, as indicações previstas neste artigo, caberá a escolha ao Supremo Tribunal Federal.

Em relação ao primeiro projeto da deputada, ocorreram alterações tanto no que se refere ao número total de participantes, quanto à composição e ao peso relativo dos integrantes internos e externos ao Judiciário. O Conselho passou a ser formado por um total de catorze representantes. Nessa versão, aumentou o número de membros da

magistratura, pois, embora tenha diminuído a participação de ministros do STF (de dois para um), foram incorporados um juiz do Tribunal Regional Federal e um juiz do trabalho. Há, por outro lado, cinco representantes dos órgãos de cúpula do Judiciário e três da base.

Por fim, esse projeto foi enviado para o plenário da Câmara dos Deputados e teve seu texto-base aprovado em 19 de janeiro de 2000. A versão final está transcrita a seguir, encontrando-se, presentemente, no Senado à espera de discussão e votação:

Art. 103-C. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de quinze membros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e seis anos de idade, com mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

- I – um Ministro do Supremo Tribunal Federal, indicado pelo respectivo tribunal;
- II – um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, indicado pelo respectivo tribunal;
- III – um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, indicado pelo respectivo tribunal;
- IV – um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo Supremo Tribunal Federal;
- V – um juiz estadual, indicado pelo Supremo Tribunal Federal;
- VI – um juiz do Tribunal Regional Federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;
- VII – um juiz federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;
- VIII – um juiz de Tribunal Regional do Trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho;
- IX – um juiz do trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho;
- X – um membro do Ministério Público da União, indicado pelo procurador-geral da República;
- XI – um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo procurador-geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual;
- XII – dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- XIII – dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

§1º O Conselho será presidido pelo ministro do Supremo Tribunal Federal, que votará em caso de empate, ficando

excluído da distribuição de processos e das votações naquele tribunal.

§2º Os membros do Conselho serão nomeados pelo presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.

§3º Não efetuadas, no prazo legal, as indicações previstas neste artigo, caberá a escolha ao Supremo Tribunal Federal.

Duas importantes mudanças foram efetuadas. De um lado, foi fortalecida a atuação do Supremo Tribunal Federal, uma vez que lhe foi outorgada a indicação do desembargador de Tribunal de Justiça e do juiz estadual. De outro, cresceu a representação da Justiça do trabalho e dos órgãos de cúpula, com a inclusão de um juiz do Tribunal Regional do Trabalho.

Um exame resumido dos diferentes projetos pode ser feito na tabela 8, da qual constam o número total de integrantes e a participação de membros externos.

Tabela 8.
*Composição do Conselho Nacional da Justiça
segundo as propostas analisadas (n.d membros/externo).*

<i>Projeto de Reforma</i>	<i>Total de membros</i>	<i>Membros Externos</i>
Jairo Carneiro	15	2
Aloysio N. Ferreira	9	3
Zulaiê Cobra	13	6
Comissão	14	6
Câmara Deputados	15	6

É notável como ocorreram modificações de um projeto para outro. As alterações não se restringiram ao número total de membros que formariam o Conselho, mas atingiram também a sua composição interna e a proporção dos membros externos no conjunto. A rigor, duas questões estavam verdadeiramente em jogo: a participação de integrantes externos ao Judiciário no total de conselheiros e a presença relativa dos representantes provenientes de órgãos de cúpula ante à base do Judiciário. Da primeira proposta apresentada até a aprovada na Câmara dos Deputados observou-se uma clara tendência a aumentar a participação relativa dos integrantes de origem externa ao Judiciário. Esta tendência atingiu seu ponto máximo no projeto de autoria da deputada federal Zulaiê Cobra. As discussões na Comissão e posteriormente no plenário forçaram certa retração. Por outro lado, a demanda de participação de juízes de primeira instância no

Conselho não encontrou respostas favoráveis nos textos assinados pelos dois primeiros relatores. O projeto de Zulaiê Cobra reservou dois lugares para estes magistrados. Finalmente, o texto aprovado pela Câmara aumentou esta participação para três juízes.

A evolução das discussões e das propostas indica que foi se tornando cada vez mais difícil contrapor-se à ideia de criação de um organismo com a finalidade de zelar pelo Judiciário. Diante dessa dificuldade, a polêmica tendeu a concentrar-se na composição do Conselho Nacional de Justiça. Daí ter adquirido um caráter tão central nos debates a determinação do número de membros e das características dos ocupantes desse organismo.

2.2 Apoios e resistências

Atos de vontade ou discussões acadêmicas não são suficientes para impor ou impedir mudanças. Uma proposta – como a que estamos discutindo – com capacidade de alterar o perfil de um Poder de Estado e as relações entre o Judiciário e as demais instituições e a população, para ser implementada, depende de negociações, de processos de convencimento, de mobilizações, de rompimento de resistências. Mudanças, sobretudo dessa magnitude, envolvem não apenas o confronto entre princípios, mas também enfrentam interesses consolidados e podem gerar um grau de incerteza que os atores políticos mais relevantes podem ou não estar dispostos a assumir.

Alguns atores mostraram-se centrais na determinação dos destinos da reforma do Judiciário e, especialmente, no apoio ou na resistência – e na intensidade destas atitudes – à proposta que visa instituir um organismo para exercer o controle externo do Judiciário. Entre esses atores destacam-se: em primeiro lugar, como não poderia deixar de ser, a própria magistratura; em seguida, os demais agentes envolvidos com o sistema de justiça – integrantes do Ministério Público, juristas, a Ordem dos Advogados; depois, lideranças governamentais e expoentes da sociedade civil. Os parlamentares têm desempenhado, ao mesmo tempo, o papel de maior relevo e de caixa de ressonância das várias posições. Nesta parte do texto buscaremos mapear as diferentes reações que têm caracterizado estes atores.

2.2.1 Magistratura

Magistrados, tradicionalmente marcados pela discrição e distância das discussões do dia-a-dia, têm cada vez mais manifestado opiniões a respeito de questões institucionais e políticas. Assim, se no começo dos anos 90 era difícil avaliar qual seria a posição dominante entre juízes sobre a reforma do Judiciário, no decorrer do debate tornaram-se públicos argumentos e mobilizações. Apreciando-se o período, foi notável a mudança no interior da magistratura no que se refere à existência de um órgão de controle externo. Como pode ser observado na tabela abaixo, diminuiu significativamente a resistência a essa inovação.

Tabela 9.
*Avaliação sobre a proposta de criação de
órgão de controle externo do Poder Judiciário (em %).*

Ano	Positiva	Negativa
1993 ^a	6,0	86,5
1996 ^b	9,0	80,0
2000 ^c	39,0	25,5

Obs.: Os percentuais não somam 100% porque há respostas “indiferente”, “não sei” e “sem opinião” não incluídas na tabela. Fontes: a. SADEK, 1995; b. VIANNA, 1997; c. IDESP, 2000.

Enquanto no início dos anos 90 a expressiva maioria dos magistrados manifestava uma opinião negativa sobre a criação de um órgão de controle externo (86,5%), no final da década houve uma redução expressiva nessa avaliação – 25,5%. Isso não significa dizer, é claro, que passou a dominar uma posição positiva, ou seja, inteiramente favorável e com militância para a aprovação da emenda constitucional. Significa isto sim, que o tema tornou-se, ao menos, passível de ser considerado e discutido, ou mesmo sustentado por um grupo no interior do Judiciário. Assim, se em 1993 era possível afirmar que, ao menos no que se refere a esta questão, os juízes constituíam um grupo bastante homogêneo, sete anos depois as divisões no interior da instituição tornaram-se visíveis.

A opinião sobre a existência ou não de um órgão de controle externo não esgota o problema. Como vimos no item anterior, é perfeitamente possível a aceitação desse organismo e ao mesmo tempo concebê-lo como constituído apenas por membros do próprio Judiciário. Dessa forma, é fundamental conhecer a opinião dos magistrados a esse respeito.

Na pesquisa realizada pelo Idesp em 1993, houve a preocupação de saber como os magistrados se posicionavam diante das diferentes alternativas de composição do órgão de controle externo. O percentual das respostas obtidas pode ser examinado na tabela abaixo:

Tabela 10

Caso venha a ser constituído, como deve ser composto o órgão de controle externo (em %)

<i>Membros</i>	<i>Sim</i>	<i>Não</i>	<i>Sem opinião</i>
Judiciário	78	7	15
Juristas	50	30	20
OAB	32	49	19
Ministério Público	26	54	20
Lideranças da sociedade	24	56	20
Congresso Nacional	11	70	19
Poder Executivo	7	72	21

Fonte: Idesp, pesquisa de 1993.

A distribuição das respostas mostra claramente que a larga maioria dos entrevistados (78%) aceitaria a presença de juízes no órgão de controle externo, caso ele viesse a ser constituído. Aliás, dentre os possíveis membros listados, esse é o grupo que recebe a menor rejeição (apenas 7%) e apresenta o menor percentual de “sem opinião”. Em seguida, a categoria que possui o maior percentual de apoio seria a formada por juristas (50%). No que se refere aos demais atores, deve ser ressaltado o extraordinário percentual de recusa da participação de membros dos outros Poderes de Estado: 70% manifestaram-se contrários à presença de integrantes do Congresso Nacional e 72% de nomes provenientes do Poder Executivo.

Essas avaliações alteraram-se sete anos depois, isto é, em 2000, como pode ser apreciado na tabela a seguir:

Tabela 11

Avaliação/Composição órgão de controle externo (em %).

<i>Composição</i>	<i>Muito positiva</i>	<i>Positiva</i>	<i>Irrelevante</i>	<i>Nada positiva</i>	<i>Não sabe / Sem opinião</i>
Apenas membros do Judiciário	22	27	19	16	19
Incluindo membros externos	8	13	14	46	16

Fonte: IDESP, 2000.

De fato, como pode ser observado, um pouco menos da metade (49%) considerava muito positivo ou positivo que o órgão de controle

externo fosse formado apenas por membros do Judiciário. E, inversamente, 21% julgavam ser “muito positiva” ou “positiva” a inclusão de membros externos, e 46% assumiam não ser nada positiva essa possibilidade.

Depreende-se destas pesquisas que o tema passou a dividir opiniões no interior da magistratura. Apesar disso, ainda parece ser francamente minoritária – menos numericamente e mais de influência e expressão – a posição dos que defendem a criação de um órgão de controle, sobretudo se ele ostentar composição predominantemente externa.

Reproduziremos a seguir esse debate interno. Começemos com a posição defendida pela entidade representativa do corpo de juízes, a Associação dos Magistrados do Brasil⁶⁴ que, supostamente, defende os interesses da corporação de juízes.

Disse Luiz Fernando Ribeiro de Carvalho, então presidente da Associação dos Magistrados do Brasil, em depoimento na audiência pública de 27/4/99, organizada pela Comissão encarregada da Reforma do Judiciário:

Quando se fala em controle externo, por exemplo, é preciso dizer que o Judiciário, desde o período do arbítrio, é o Poder mais controlado da República, em relação aos outros. É controlado quando os outros Poderes aprovam seu orçamento, liberam suas verbas, nomeiam os ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores. Há vários mecanismos difusos de controle do Poder Judiciário. Os Tribunais de Contas aprovam suas contas, à semelhança do que ocorre com os outros Poderes. Então, há vários mecanismos difusos de controle externo compatíveis com a democracia. O que nos preocupa é que deve haver um conselho, que não pode ser visto empobrecidamente, apenas em sua função disciplinar. Estamos discutindo na AMB, e vamos discutir com a OAB e com esta Casa a formatação do controle disciplinar. Esse conselho deverá também ter função, estabelecimento de planejamento e de políticas administrativas, ou não se estará falando a sério. O Poder Judiciário é o único que não tem instância nacional de planejamento ou de administração. Será difícil, pois teremos de preservar o espaço do pacto federativo. Mas vamos procurar encontrar os espaços de compatibilização. (...) O juiz que se quer hoje – o do sistema americano, tão mencionado aqui – é o que interpreta, o constitucional, o das garantias, o do asseguramento

⁶⁴ A Associação dos Magistrados do Brasil possuía, na época, um quadro de cerca de 14,7 mil associados, sendo a mais poderosa entidade da categoria.

dos direitos. É o juiz que pode, sem temer ameaças, falar na Justiça do Trabalho sobre reposição salarial; na Justiça Federal, conceder liminares para o asseguramento da integridade das aposentadorias; na Justiça Estadual, restabelecer o equilíbrio de contratos com equivalência em dólar, que arruinariam pessoas.

Como se depreende deste depoimento há, em primeiro lugar, um empenho em mostrar que o Poder Judiciário, diferentemente do que normalmente se propaga, não é um poder sem controles. Ao contrário, o presidente da AMB sustenta que se trata de um poder sujeito a controles tanto diretos como difusos. Além disso, manifesta sua insatisfação com um organismo que só venha a ter atribuições disciplinares, clamando por funções de planejamento. Por fim, defende a constituição de um juiz ativo, com papel relevante na vida pública, distinto do magistrado tradicional, encarregado de aplicar a lei.

A Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), conjuntamente com a Associação Paulista dos Magistrados (Apamagis), chegou a enviar documento para a Comissão especial de Reforma do Judiciário, durante a relatoria do deputado federal Aloysio Nunes Ferreira, posicionando-se contra o controle externo. Naquele texto, a principal justificativa apresentada era a possibilidade de “ingerências” externas ao Judiciário acarretar uma forma perniciososa de controle político. É importante notar que os argumentos desenvolvidos durante a audiência pública são muito mais tênues do que os apresentados anteriormente. Ou seja, não há afirmações incisivas contra a criação de um órgão de controle externo.

Sublinhe-se, ainda, que a Associação dos Magistrados Brasileiros e o Conselho Federal da OAB formaram uma parceria inédita, em outubro de 1998, com a finalidade de apresentar ao Congresso Nacional um anteprojeto de emenda constitucional de reforma do Judiciário. Entre as principais propostas da AMB constava a criação do Conselho Nacional de Administração da Justiça, composto por magistrados, com atribuições de ordem disciplinar, de planejamento e de gerenciamento administrativo, podendo ser acionado pelo Ministério Público e pela OAB. Ou seja, advoga-se a criação de um organismo de controle, no entanto, constituído apenas ou predominantemente por integrantes do próprio Judiciário.

Em maio de 2000, a AMB divulgou documento no qual afirmava que “o relatório aprovado pela comissão especial causou enorme apreensão em

toda a magistratura nacional”. A entidade redigiu onze propostas de alterações na redação de artigos que tratavam até mesmo da composição do Conselho Nacional de Justiça. Os juízes declaravam que não admitiam que o conselho contasse com integrantes de outras categorias profissionais, como promotores de Justiça, procuradores da República e advogados. Assinalava, sobre este aspecto, o então presidente da AMB, desembargador Antônio Carlos Viana Santos:

A presença desses profissionais conflita com o sistema presidencialista e com o princípio da separação dos Poderes (...) o Judiciário já é fiscalizado, permanentemente, pelos Tribunais de Contas, pela atuação dos advogados, dos defensores públicos, do Ministério Público e pela própria sociedade.

Rejeitava, ainda, a possibilidade de perda do cargo por decisão do Conselho Nacional de Justiça, sustentando que deveria ser mantido em sua íntegra o princípio da vitaliciedade.

Posição diversa era defendida pela Associação dos Juízes Federais. Esta entidade representativa manifestou-se favoravelmente à criação de um organismo encarregado de exercer o controle externo. Argumentava, até, que o maior problema do Judiciário encontrava-se nos órgãos de cúpula – estes, sim, isentos de qualquer tipo de controle. Quanto à sua composição, rejeitava a inclusão de integrantes provenientes dos outros Poderes de Estado e mesmo de lideranças da sociedade civil; mas aceitava a presença de membros do Ministério Público e da Ordem dos Advogados do Brasil. A democratização almejada do Judiciário dependeria, em boa medida, da criação de um organismo que incorporasse juízes da base do Judiciário. Afirmou Fernando Costa Tourinho Neto, presidente da Associação Nacional dos Juízes Federais, em audiência pública, patrocinada pela comissão encarregada da reforma do Judiciário na Câmara dos Deputados, em 27/4/99:

A necessidade de um controle externo é ainda maior para os tribunais. Quem controla o Supremo Tribunal Federal nos seus atrasos de julgamento? Quem controla o Superior Tribunal de Justiça? Quem controla os Tribunais Regionais Federais e os Tribunais de Justiça? Ninguém. São homens absolutos. Na primeira instância ainda há a Corregedoria, que bem ou mal funciona a depender do seu corregedor, mas há o órgão para quem o jurisdicionado pode levar a sua reclamação. Quanto aos tribunais, entretanto, não há órgão algum para o qual se possa levar suas reclamações. É preciso mudar. Então,

acolhemos a proposta do controle externo, e temos essa proposta de ajuste. Não o controle de que façam parte políticos, sindicatos. Creio que não devemos partir para um controle tão grande. Não que sejamos contra o político, não que sejamos contra o sindicato. Creio que ainda não é este o momento para um controle tão extenso. Desse controle que propomos fariam parte Ministério Público, advogados, juízes do primeiro grau, juízes que estão ainda no embate do dia a dia das audiências e tais, que conhecem os seus colegas. Esses juízes do primeiro grau devem fazer parte desse controle, juntamente com a OAB e o Ministério Público e os juízes dos tribunais. Um conselho assim composto neutralizaria o risco corporativista.

Esse depoimento reproduzia documento aprovado em assembleia da Associação dos Juízes Federais, encaminhado ao deputado Jairo Carneiro, relator do projeto, em janeiro de 1999. Na proposta dos juízes federais, deveriam ser criados o Conselho Nacional de Justiça e o Corregedor Nacional do Poder Judiciário. Seriam reconhecidos como parte legítima “qualquer cidadão, órgão público, partido político, associação ou sindicato” para denunciar irregularidades sobre questões administrativas das varas, fóruns e tribunais perante o CNJ. O Conselho Nacional de Justiça permitiria corrigir distorções ao estabelecer uma política nacional de administração da Justiça e uma dotação orçamentária equilibrada.

A posição defendida por um grupo de magistrados reunidos em uma associação denominada “Juízes para a Democracia” é ainda mais radical do que a manifestada pela Associação dos Juízes Federais. Aqueles distinguem-se por advogar a necessidade de uma magistratura mais atuante e comprometida com princípios sociais vistos como mais democráticos. Desde 1995 manifestaram-se publicamente a favor da proposta que visava criar um órgão de controle externo do Poder Judiciário, com poder de planejar as políticas judiciárias nacionalmente, e de uma composição que tivesse maioria de membros de fora do Judiciário.

Em seu depoimento na audiência pública da Comissão de Reforma do Judiciário, realizada em 27/4/99, afirmou Dyrceu de Aguiar Dias Cintra Júnior, presidente da Associação Nacional de Juízes para a Democracia:

uma verdadeira reforma do Judiciário deve ter em mente a necessidade de que ele se manifeste sempre com total transparência, permitindo o controle difuso por qualquer cidadão. Falta de transparência permite relações escusas e é porta aberta para a corrupção... Daí se vê, desde

logo, a necessidade de modificar o art. 93, inciso IX, da Constituição Federal, que dá base às chamadas sessões reservadas dos tribunais (...). Mas a conquista da transparência e da publicidade não basta. Seria interessante criar um órgão de fiscalização externa do Judiciário, do qual participasse inclusive a sociedade civil (...). É bom advertir que no caso do Judiciário não se trata de controlar a Magistratura, como dizem alguns, que significa o corpo de juízes. Trata-se de fiscalizar o Judiciário enquanto estrutura administrativa de poder. Na jurisdição, por óbvio, não poderia haver nenhuma ingerência, pelo simples motivo de que a independência judicial não decorre da independência dos Poderes, como pensam alguns, mas surge como exigência mesma da essência da jurisdição. Os juízes, quando decidem, só devem respeito ao Direito do país e a mais ninguém. Não estão sujeitos sequer a um controle interno por parte de outros órgãos do Judiciário. O que se faz necessário, então, é uma fiscalização administrativa, para moldar adequadamente a presença político-institucional do Judiciário no Estado. Isso poderia ser feito, segundo a nossa ótica, por meio de conselhos de planejamento, em nível federal, dos Estados e do Distrito Federal. A estes conselhos caberia, em primeiro lugar, funções decisivas na administração do acesso à Justiça, no sentido de planejar e modernizar a estrutura, implantar políticas judiciárias de acordo com a proposta orçamentária, exercer iniciativa legislativa concorrente com a dos tribunais, em matérias nas quais esta iniciativa é necessária, fiscalizar o princípio do juízo natural. Em segundo lugar, caberia a estes conselhos funções propositivas e investigativas por meio de um ouvidor-geral que fosse escolhido por este conselho, objetivando dar transparência aos procedimentos administrativos internos do Judiciário, inclusive procedimentos contra juízes e funcionários. Cada conselho, atuando decisivamente no estabelecimento de metas anuais de política judiciária e planejamento administrativo, no âmbito de cada estrutura, poderia auxiliar na tão esperada modernização do Judiciário e na escolha de prioridades, para melhor atendimento dos interesses da população. Por outro lado, a ideia de um ouvidor-geral correspondente a cada conselho responderia bem à necessidade de transparência. A ele caberia receber reclamações, encaminhá-las aos órgãos do Judiciário e do Ministério Público e acompanhar, passo a passo, as providências a serem tomadas. Estariam incluídas nessa atividade as questões atinentes a faltas funcionais, remoções de magistrados e também promoções a serem decididas internamente, mas agora com a publicidade garantida.

A existência de Conselhos não apenas em nível federal, mas também nos estados, no Distrito Federal e nos territórios é, sem dúvida alguma, uma

questão fundamental, dada a estrutura e a organização do Poder Judiciário no país. Este item constitui, porém, mais um aspecto a respeito do qual não há concordâncias. Este desacordo ficou claro na exposição proferida pelo juiz Ricardo Cunha Chimenti, de São Paulo, em audiência pública organizada pela Comissão de Reforma do Judiciário e realizada em 5/5/99. Assim, apesar deste magistrado concordar com a abertura do órgão, incorporando juízes de primeiro grau e integrantes de outras instituições do sistema de justiça, apontava o que lhe pareceriam ser desvantagens, caso a instituição tivesse braços nas unidades da Federação. Disse ele:

com relação ao controle externo do Poder Judiciário reconhecemos que seria necessário, sim, um Conselho Nacional de Justiça; discordamos, porém, da composição estadual desse conselho. Parece-nos que os problemas surgem exatamente em razão de um certo bairrismo, de uma certa proximidade que, se não constatamos diretamente em São Paulo, sabemos que existe em diversos estados da Federação. Esse Conselho Nacional, naturalmente composto por pessoas do meio jurídico, tem de ser montado no âmbito federal, e não no âmbito dos estados. É absolutamente necessário também que juízes de primeiro grau participem desse conselho, porque estamos falando daquilo que os parlamentares chamam de bases. Sabemos quais são as necessidades do dia-a-dia da população, quais são as carências. Não adianta manter o conselho nas mãos de membros de tribunais superiores. Os senhores sabem tão bem quanto nós que se não estamos em contato com as bases estamos aqui, ou estamos em um fórum, sobretudo nos tribunais. Nós somos paparicados, sim; nós perdemos o contato com a realidade. V. Exas., até por sobrevivência política, ainda têm um contato permanente com as bases. Os magistrados, juízes ou promotores, por imposição da própria atividade, acabam recolhendo-se, sobretudo os que vivem no interior para que um vizinho que está processando um outro não o veja comendo uma pizza ou tomando um cerveja com aquele outro vizinho. Com isso, ficamos com fama de antipáticos e distantes, mas isso faz parte da função. É necessário um controle, sim; é necessário um Conselho – que seja, porém, integrado principalmente por juízes de primeiro grau com mandato, de acordo com o critério que for mais razoável, porque são esses os juízes que têm contato com a sofrimento diário da nossa população. (...) Com relação ao controle externo, há de fato uma preocupação de que órgãos regionais virem novas paróquias. Hoje há uma Corregedoria eficiente em relação à primeira instância – ou razoavelmente eficiência em relação à primeira instância –, mas não há Corregedoria em relação à segunda instância. Se temos essa

preocupação em São Paulo, com uma população muito maior e, conseqüentemente, um contato menor de magistrados e parlamentares, tenho – e a confesso – a preocupação de que isso se torne um novo órgão paroquial. Parece-me mais interessante a formação de um Conselho Nacional de Justiça, com a participação de técnicos, por se tratar de uma atividade técnica. É a mesma questão da Justiça Militar Não adianta simplesmente transferir o julgamento da Justiça Militar para a Justiça Comum, porque a realidade é outra. O civil não fica no dia-a-dia com bandido, armado. Tem que haver pelo menos uma seção especializada, alguém que possa cuidar dessa parcela de assuntos. A mesma situação ocorre em relação ao Conselho Nacional de Justiça. Creio que seria um órgão formado por todos os integrantes do sistema judiciário: advogados, promotores, magistrados, principalmente magistrados de primeira instância, que têm efetivamente conhecimento no dia-a-dia dos problemas enfrentados. Porém, seria um órgão nacional com ouvidorias itinerantes. Tenho a impressão de que poderiam ser divulgadas essas visitas aos estados, demonstrando a presença e a eficiência desse órgão nacional. Mas, sendo ele um órgão de natureza federal, ele estará sujeito a menos pressão do que um órgão estadual, outros interesses. Acho que haveria uma amplitude efetivamente maior.

As críticas aos órgãos de cúpula do Judiciário e, complementarmente, a valorização dos juízes de primeiro grau fazem transparecer uma importante clivagem no interior da magistratura – aquela que opõe os magistrados pertencentes à primeira e à segunda instância. De fato, nos pronunciamentos públicos observa-se uma tendência de os juízes mais velhos e pertencentes aos tribunais posicionarem-se contra a proposta de criação de um órgão de controle externo, enquanto os mais jovens e na base do Judiciário têm apresentado posições mais favoráveis àquela inovação. Dessa forma, as entidades representativas, como incorporam todos os magistrados, tenderiam a refletir a opinião dos juízes mais jovens e da base da instituição, que constituem a maioria de seus filiados.

Esta distinção entre os magistrados, de acordo com sua posição na hierarquia do Judiciário é, em grande medida, confirmada pelas manifestações que têm, cada vez mais, extrapolado os muros do Judiciário. Manifestaram-se publicamente contra o controle externo, entre outros, Dirceu de Mello, desembargador de Tribunal de Justiça de São Paulo, Jorge Tadeo Flaquer Scartezzini, do Tribunal Regional Federal, Carlos Mário da Silva Velloso, do Supremo Tribunal Federal. As alegações contrárias a esse

mecanismo partem de argumentos relativos à independência entre os poderes no presidencialismo e ao fato de o Poder Judiciário constituir-se de forma transparente e sujeita a uma série de controles, que vão das corregedorias à fiscalização do Ministério Público, dos advogados, das defensorias públicas.

Resumindo esta posição, afirmou o ministro Velloso, em entrevista ao jornal *O Estado de S. Paulo*, em 26/4/1999:

o controle da justiça deve ser feito por quem é do ramo. Sou contra a proposta que inclui integrantes do Legislativo e do Executivo, porque vivemos o sistema presidencial, no qual a separação dos Poderes é característica. Também sou contra a participação de representantes da sociedade. Sou favorável a um controle de qualidade do Judiciário, da magistratura e dos serviços da Justiça. (Esse controle poderia ser efetivado) por meio do Conselho Nacional da Magistratura, presidido pelo presidente do STF, integrado por mais um ou dois ministros do STF, por representantes dos quatro tribunais superiores, STJ, TSE, TST e STM, por membros dos Tribunais de Justiça dos Estados, um dos Tribunais Regionais Federais, um dos Tribunais Regionais do Trabalho, um ou dois da OAB. O conselho teria um corregedor-geral, que seria um ministro do STF. Ele teria amplos poderes de investigação sobre o Judiciário nacional. Com um conselho desse, não teriam ocorrido irregularidades no TRT de São Paulo.

O depoimento na audiência pública na Comissão de Reforma do Judiciário, em 28/4/99, do então presidente do Superior Tribunal de Justiça, Antônio Pádua Ribeiro, ilustra bastante bem as críticas à implementação de um órgão de controle externo, assim como qual seria a solução vista como aceitável, caso sua criação fosse inevitável. Além disso, o magistrado procura mostrar como os argumentos favoráveis à criação do controle externo, baseados na experiência internacional, são falaciosos. Afirmou o ministro:

No Brasil, hoje, convencionou-se algo que seria uma panaceia que corrigiria todos os males do Poder Judiciário. Tudo consistiria no chamado controle externo. A exemplo, se um juiz não agrada; ou cometer uma irregularidade, a solução seria controle externo. Chegou-se a falar que o juiz foge do controle externo como o diabo da cruz. São coisas que nós, os que temos vivência – e eu estou com o meu tempo já vencido e posso aposentar-me a qualquer hora, portanto não me beneficiarei de forma alguma com decisão que o Congresso entender tomar a respeito –, precisamos esclarecer; pois são muito importantes

para a manutenção do Estado democrático de direito. Dizem, senhores, que quem inventou a guilhotina foi guillotinado. Será que essas regras drásticas não poderão voltar-se contra quem as aprovar? E mais que isso: contra os cidadãos brasileiros? Cabe ao Poder Constituinte dar estabilidade institucional ao país. E essa figura do controle, o que significa? Em certos países da Europa, o autogoverno da magistratura é exercido pelo ministro da Justiça. A França é um exemplo. Há uns seis anos, passei em Paris e vi esta manchete nos jornais: 'Greve dos juízes'. Lá, não são os juízes quem exercem o autogoverno do Poder Judiciário, O Judiciário é um subpoder do Estado. Alguns países conseguiram criar o órgão colegiado, por exemplo, a Itália, em que a maioria é formada de juízes. O Conselho Superior da Magistratura, órgão que se diz de controle externo, é formado pelo presidente da República, por deputados, por senadores, por professores universitários, mas a maioria é composta de juízes. Se o autogoverno da Magistratura era exercido pelo ministro da Justiça e passou a ser por um órgão colegiado formado, na sua maioria, por juízes, isso foi uma grande conquista. No Brasil, será isso uma conquista? A nós, que há muito tempo temos o Judiciário realmente independente, causa-nos estranheza quando costumam citar nos jornais o modelo argentino! A América Latina! Comparar os Judiciários dos países da América Latina com o do Brasil não é possível; o nosso é muito mais evoluído. O nosso Poder Judiciário, com todos os defeitos que tem, e são muitos, há de ser um orgulho para o país. Vamos aperfeiçoá-lo, tirar todos os excessos e melhorá-lo; isso é fundamental. Mas não devemos voltar a posições que podem levar, no futuro, a distorções muito grandes. Se tivermos um regime mais forte, esse controle poderá ser integrado por componentes também desse regime autoritário, em um processo de intervenção mais brusca no Poder Judiciário. É algo muito perigoso. Sustento que o Conselho deve ser pequeno e, a existir, deve funcionar, apenas oficiando perante ele, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados e o Ministério Público, cada um desses órgãos exercendo, pois, as suas atribuições. Creio que o Conselho deve ser pequeno, formado por uns dez, onze membros. Não é preciso criar grandes estruturas, porque, senão, precisaremos do Conselho dos Conselhos, quer dizer, do controle do controle. Deve ser criado um órgão pequeno, barato, sem gastar muito dinheiro público. Vou explicar como funcionará. Já temos controle do Poder Judiciário, exercido pelas corregedorias e pelos próprios Tribunais. Mas há defeitos nesse controle. E quais esses defeitos? Hoje, punir desembargador, punir ministro é quase impossível. Para isso, precisamos alterar o texto constitucional. Como? Sustento o seguinte: há certas punições que são

risíveis, por exemplo, aposentadoria e disponibilidade com vencimentos integrais. Isso é um absurdo, deve ser mudado imediatamente, não há dúvida; é indiscutível. Ademais, dever-se-ia abrir o texto constitucional para permitir a punição do juiz por falta de decoro e por falta de trabalho. Isso precisa ser feito. Falo de punição administrativa, de forma que é preciso ter-se cuidado: essas punições, com a perda do cargo, não podem, em todos os casos, ser aplicadas pelo tribunal ao qual o juiz está submetido, pois as relações entre o juiz de primeiro grau e o tribunal são relações de simpatia e de antipatia, e a vitaliciedade é uma garantia da imparcialidade do juiz. O juiz decide contra poderosos, contra o poder econômico e o poder político, de modo que essa e as outras garantias constitucionais são fundamentais. Tenham os senhores certeza de que só a existência desse Conselho, com as alterações constitucionais sugeridas, irá estimular o funcionamento dos outros órgãos de controle existentes e, na eventualidade de não funcionarem estes, aquele convocará o processo. Já fui membro do Conselho da Justiça Federal e posso testemunhar-lhes que vi muitos problemas serem resolvidos só com telefonemas: reclamava-se contra o juiz, o corregedor lhe telefonava e, muitas vezes, a dificuldade era resolvida sem desgaste para o juiz ou para a Justiça. Creio que, com a criação de um órgão pequeno – grandes estruturas não funcionarão – e com a modificação constitucional – há que se alterar o texto constitucional prevendo punição por falta de decoro e de trabalho, o sistema será oxigenado e melhorado, e poder-se-ão evitar os absurdos que acontecem. Esse Conselho não deveria ter apenas função de punir, mas também de ditar a política do Poder Judiciário: a política orçamentária, as diretrizes do Poder; enfim, outras funções também importantes.

O ministro Wagner Antônio Pimenta, então presidente do Tribunal Superior do Trabalho, em audiência pública, no dia 28/4/99, centrou sua exposição na defesa da tese segundo a qual a instituição de um órgão de controle externo do Judiciário poderia colidir com os princípios da separação e independência entre os poderes. Por outro lado, avaliando que se tratava de uma inovação prestes a se impor, sugeriu que fossem reforçados os poderes das Corregedorias e apresentou suas sugestões tanto para as competências deste organismo como para a sua composição. Disse:

Relativamente ao controle do Judiciário, estamos acompanhando uma proposta que nos parece boa, que é a de criação de um conselho nacional de magistratura, defendida pelo ilustre ministro e vice-presidente do Supremo Tribunal Federal, Carlos Velloso. Ele diz ser – aspas – ‘radicalmente contrário à possibilidade de controle por quem

não integra o Judiciário. ‘ A propósito disso, gostaria de juntar alguns argumentos. A Constituição da República consagra a harmonia, mas também a independência dos Poderes da União entre si. Um órgão controlador do Judiciário que fosse integrado por elementos de outros Poderes atentaria contra essa independência. Não vai nisso nenhuma restrição, é claro. Invertendo a hipótese que alguns defendem, seria desejável, por exemplo, que o Legislativo fosse controlado por um conselho de membros do Executivo e do Judiciário? Parece que não. A Câmara dos Deputados – e espero não errar de novo na interpretação do Regimento –, por exemplo, dispõe de uma Corregedoria eficiente, que age no sentido horizontal, incidindo sobre seus pares. É o art. 267 do Regimento Interno da Câmara. Na Justiça do Trabalho – e alguém tocou nessa questão de corregedorias, isso foi mencionado –, as corregedorias existentes, no Tribunal Superior do Trabalho e nos Tribunais Regionais do Trabalho, funcionam verticalmente, de cima para baixo, com poderes praticamente limitados à verificação da observância de procedimentos processuais pelos juízes. São muito fracos, pois, os poderes que a lei dá às corregedorias. A lei poderia ser alterada nesse sentido, fortalecendo as corregedorias. Depende de V. Exas., do que considerarem mais apropriado. Um conselho nacional de magistratura é apenas uma ideia entre tantas outras boas e prováveis. Um conselho nacional de magistratura deveria ser formado por profissionais do ramo, isto é, ministros do Supremo Tribunal Federal, dos tribunais superiores, representantes de tribunais de justiça, dos Tribunais Regionais do Trabalho e dos Tribunais Regionais Federais. Não estou fechando aqui as possibilidades. É uma coisa a ser estudada. Os conselheiros poderiam ter mandato limitado, e tal conselho poderia, por exemplo, estabelecer normas sobre vencimentos e vantagens do pessoal do Judiciário, estudar propostas orçamentárias, controlar a construção de prédios e coisas do gênero. Aliás, essa forma de controle do Judiciário é a que foi adotada pelos Estados Unidos, por intermédio de um órgão denominado Judicial Conference of the United States, cuja tradução mais próxima é Conferência Judiciária. Esse órgão lá é composto pelo presidente da Suprema Corte, que também o preside, pelos treze presidentes dos Tribunais Regionais Federais, pelo presidente do Tribunal Especial de Washington e por um juiz federal de primeira instância de cada região. Essa é uma ideia que poderia ser adotada ou pelo menos ser estudada.

Divergindo da posição dominante entre magistrados alocados em tribunais, Celso de Mello, ministro do Supremo Tribunal Federal, tem manifestado sua concordância tanto com a existência de um órgão de

controle do Judiciário, como advogado que seja formado majoritariamente por pessoas externas à magistratura. Já em 13/8/1993, divulgou nota para imprensa, afirmando:

O exercício do poder, sem limitações ou sem possibilidade de fiscalização, desfavorece a prática efetiva das liberdades públicas. A sujeição do Judiciário ao controle institucionalizado da sociedade civil traduz consequência necessária do regime democrático, que busca inibir o abuso intolérável dessa suprema prerrogativa estatal. O Judiciário, que exerce as suas funções por delegação soberana do Povo, não perderá a sua independência política pelo fato de expor-se ao controle externo. A fiscalização de juízes e tribunais deve ser vista como garantia do corpo social.

Na defesa desta tese enfrenta os argumentos normalmente evocados relativos à independência entre os poderes, demonstrando como esta inovação fortalece os princípios republicanos. Afirmou ele ao jornal *Folha de São Paulo*, em 11/4/99, quando exercia as funções de presidente da mais alta corte do país:

Estou cada vez mais convencido da necessidade de controle externo sobre o Poder Judiciário. Fiscalização e responsabilidade são princípios do modelo republicano. A fiscalização externa não compromete o princípio da separação dos poderes. Ela não quer dizer que se vá exercer censura sobre o pensamento dos magistrados. A independência dos juízes deve ser preservada. Mas ela não é uma finalidade em si própria. É preciso ter juízes independentes para se ter cidadãos livres. O que se pretende é impedir abusos funcionais e desmandos administrativos. A Constituição já prevê, em seu artigo 70, o controle externo pelo Congresso Nacional sobre o Judiciário.

No mesmo dia, em matéria publicada em *O Estado de S. Paulo*, defendia o impeachment de juízes e completava:

É preciso construir, no sistema constitucional brasileiro, um modelo que torne mais ampla e efetiva a prática da fiscalização externa sobre condutas abusivas em que, eventualmente, incidam os magistrados.

O depoimento do ministro José Celso de Mello Filho à Comissão de Reforma do Judiciário, em 4/5/99, esclarece as razões de sua posição, contribuindo para esclarecer suas teses, além de propiciar melhor conhecimento do tema:

Entendo ser importante discutir a efetiva fiscalização social sobre os atos não jurisdicionais dos órgãos do Poder Judiciário. Essa é uma questão extremamente delicada. Há, obviamente, posições diametralmente opostas, mas eu entendo que a institucionalização de um sistema não de controle, mas de fiscalização externa sobre o Poder Judiciário não compromete de maneira alguma a independência e a liberdade funcional dos magistrados. Recentemente, o México introduziu profundas modificações em seu texto constitucional, a famosa Constituição mexicana de 1917, que consagrou os grandes princípios da Revolução Mexicana de 1910, mas a Constituição do México, em 1994 e em 1996, estabeleceu muitas modificações em matéria de Poder Judiciário, criou o chamado Consejo de la Judicatura, o Conselho da Magistratura Federal também instituiu no âmbito dos estados-membros do México, que é uma federação. Esse Conselho tem uma participação de sete membros, quatro magistrados e três pessoas estranhas à magistratura. A Argentina, na reforma de 1994, instituiu o Conselho da Magistratura que veio a ser regulamentado pela Lei Federal n.º 24.937 São vinte membros, sendo cinco magistrados e quinze pessoas estranhas à magistratura, dentre parlamentares, membros do Poder Executivo, advogados e representantes da comunidade acadêmica. O Paraguai optou por uma forma mais radical ainda: instituiu o Conselho da Magistratura com sete membros, sendo seis pessoas estranhas ao Poder Judiciário e apenas um magistrado. Na França, em 1993/1994, a Assembleia da República Francesa, estabeleceu no âmbito do Conselho Superior da Magistratura dois órgãos: um incumbido da fiscalização externa dos magistrados judiciais e outro incumbido da fiscalização externa dos magistrados, portanto, do Ministério Público. Cada um desses órgãos compõe-se de doze membros: seis magistrados judiciais e seis pessoas estranhas à magistratura. Há, na realidade, diversos modelos, europeus, latino-americanos, mas a questão não é essa. Não devemos obviamente copiar modelos, mas devemos analisá-los para efeito de confrontação crítica, isso que me parece importante. É preciso que tenhamos o conhecimento da experiência institucional de outros povos e também dos povos latino-americanos que possuem talento e competência para formular propostas de importância significativa. E, por isso mesmo, entendo que a discussão em torno da fiscalização externa torna-se essencial até mesmo para conferir legitimidade político-social à atividade do magistrado e evitar que abusos funcionais, que situações de ilicitude que ocorrem lamentavelmente na intimidade dos corpos judiciários continuem a ocorrer. É preciso fiscalizar. Tenho salientado que o Brasil é uma

república. É preciso dar consequência ao princípio republicano, e a ideia republicana exige, de um lado, a noção de fiscalização e, de outro lado, a noção de responsabilidade. Os juízes do Supremo Tribunal Federal desde o início da República têm estado sujeitos à jurisdição política do Senado Federal. Não há expressão mais radical de controle externo, de fiscalização externa que essa. Qualquer cidadão, vale dizer, qualquer eleitor, tem legitimidade plena para denunciar qualquer juiz do Supremo Tribunal Federal perante uma outra instância do Poder, vale dizer, perante o Senado da República, que é um órgão do Poder Legislativo da União. E nem por isso os juízes do Supremo Tribunal Federal sentem-se diminuídos, sentem-se limitados em sua independência ou coactados no desempenho independente de sua função jurisdicional. A lei n.º 1.079, de 1950, que dispõe sobre os crimes de responsabilidade do presidente da República, dos ministros de Estado, do procurador geral da República e dos ministros do Supremo Tribunal Federal, define as infrações político-administrativas que, cometidas, poderão gerar a desqualificação funcional de um juiz do Supremo Tribunal Federal, destituindo-o do cargo vitalício que possui e inabilitando-o temporariamente por 8 anos para o exercício de qualquer outra função pública, eletiva ou de nomeação. E se formos ao art. 39 da lei federal n.º 1.079, de 1950, verificar quais são as infrações político-administrativas que podem induzir à responsabilidade política do juiz do Supremo Tribunal Federal, iremos constatar que a falta de decoro judiciário é também uma dessas situações: situação legitimadora da denúncia feita por qualquer cidadão, perante o Senado da República; situação legitimadora da destituição de um juiz do Supremo Tribunal Federal. É claro, é um tipo penal aberto, mas o conceito do decoro judiciário é essencialmente aberto e variável, em função de diversos critérios e em função do momento histórico em que ele deva ser analisado e identificado. Não vejo, portanto, em que essa possibilidade de extensão do processo de impeachment aos juízes brasileiros possa limitá-los em suas funções. O México agora – repito –, o México agora, nas reformas recentes de 1994 e de 1996, estabeleceu um sistema de fiscalização externa. Ele permite, à Câmara dos Deputados – não diretamente por parte do cidadão, como é no Brasil, em relação aos juízes do Supremo Tribunal Federal –, formalizar denúncias contra juízes de Distrito e contra magistrados de Circuito. Eles utilizam a fórmula norte-americana. Juízes da Suprema Corte do México estão sujeitos a um processo de impeachment também por infrações graves, por crimes de responsabilidade, por ilícitos político-administrativos. A Constituição da Argentina, que data de 1853, é uma das Constituições

escritas mais antigas do mundo ocidental. A despeito de todos os percalços institucionais e pronunciamentos militares que a Argentina sofreu ao longo de sua história, subsiste íntegra. Sofreu uma ampla reforma, introduzida pelo Congresso argentino em 1994, com uma amplitude temática muito expressiva. E lá, ao estabelecer a possibilidade da fiscalização externa, também permitiu que um órgão, composto por nove membros, três juízes, três advogados, dois senadores e um deputado, julgue – à exceção dos juízes da Suprema Corte, que são julgados pelo Senado argentino – os demais juízes, inclusive, para efeito de destituição do cargo, nas chamadas infrações político-administrativas.

2.2.2 Ministério Público

Durante um largo período, a questão do controle externo ficou centrada apenas na magistratura. A rigor, apenas no projeto de relatoria da deputada Zulaiê Cobra o Ministério Público passou a constar da proposta de emenda à Constituição, até então voltada somente para a reforma do Poder Judiciário. Um organismo de controle externo, semelhante ao proposto para aquele poder, foi sugerido para esta instituição do sistema de justiça. De toda forma, mesmo antes desta inclusão, promotores e procuradores participaram ativamente do debate público e de movimentações na Câmara dos Deputados. Recorde-se que o Ministério Público conquistou ou consolidou grande poder com a Constituição de 1988, o que lhe propiciou transformar-se em interlocutor relevante sobre os mais variados temas da agenda pública nacional.

Em 1996, o Idesp realizou uma ampla pesquisa com 20% dos promotores e procuradores pertencentes ao Ministério Público dos estados de Goiás, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Sergipe e Bahia.⁶⁵ Constavam desta investigação questões referentes à reforma do Judiciário e entre elas a proposta de criação de um órgão de controle externo daquele poder. Obtiveram-se os seguintes resultados:

Tabela 12
Controle externo do Ministério Público (em porcentagem).

<i>Totalmente a favor</i>	<i>A favor em termos</i>	<i>Contra em termos</i>	<i>Totalmente contra</i>	<i>Sem opinião</i>
28	34	14	22	2

Fonte: SADEK, 1997.

⁶⁵ Os resultados desta pesquisa encontram-se em SADEK, 1997.

A maioria dos integrantes do Ministério Público (62%) manifestou-se a favor de um órgão com a finalidade de exercer o controle externo. Esse percentual é bastante superior aquele verificado entre os magistrados. A maior aceitação da proposta é também medida pela proporção dos que se manifestaram totalmente contrários – 22%. Recorde-se de que entre os integrantes do Poder Judiciário, nesse mesmo período, mais de 80% consideravam inteiramente negativa essa inovação.

Pode-se supor que é mais fácil aceitar um órgão de controle para outra instituição do que para a própria. Dessa forma, seria importante avaliar em que medida as manifestações favoráveis diziam respeito ao fato de que essa inovação restringia-se ao Poder Judiciário. Assim, foi elaborada a mesma questão, só que, desta vez, em relação ao Ministério Público. A distribuição das respostas mostra que, quando se trata de um órgão para controlar o próprio Ministério Público, o índice dos partidários cai de 62% para 52%, e dos que afirmaram ser totalmente contrários sobe de 22% para 35%, como pode ser visto na tabela abaixo:

Tabela 13

Controle externo do Poder Judiciário (em porcentagem)

Totalmente a favor	A favor em termos	Contra em termos	Totalmente contra	Sem opinião
19	33	11	35	2

A despeito destas alterações, é significativa a diferença entre magistrados e integrantes do Ministério Público dos estados. Tão importante, contudo, quando saber a posição sobre a proposta de criação de um órgão de controle externo, é conhecer a sua composição e a participação relativa dos membros provenientes da própria instituição e dos externos a ela. As tabelas a seguir trazem a distribuição de respostas tanto para o Poder Judiciário como para o Ministério Público.

A expressiva maioria dos entrevistados julga que os membros do Ministério Público (80%), do Judiciário (79%) e da Ordem dos Advogados do Brasil (70%) devem participar do organismo encarregado de exercer o controle externo do Judiciário. Chama a atenção, no entanto, o fato desses mesmos grupos, apesar de igualmente aceitos para compor o órgão de controle externo do Ministério Público, receberem sempre, nessa segunda hipótese, menor proporção de apoio.

Tabela 14

Como deve ser composto o órgão de controle externo do Ministério Público (em porcentagem).

	Sim	Não	Sem opinião
Membros do Ministério Público	80	10	10
Membros do Judiciário	79	10	11
Membros da Ordem dos Advogados do Brasil	70	18	12
Juristas	51	30	19
Lideranças da sociedade	40	42	18
Membros do Legislativo	35	50	15
Membros do Executivo	30	53	17

Fonte: SADEK, 1997.

Tabela 15

Quem deve deter a maioria no órgão de controle externo do Ministério Público? (em porcentagem)

A favor de maioria de integrantes externos do Judiciário	A favor de maioria de integrantes do próprio Judiciário	Sem opinião
47	45	8

Fonte: SADEK, 1997.

Tabela 16

Como deve ser composto o órgão de controle externo do Poder Judiciário (em porcentagem).

	Sim	Não	Sem opinião
Membros do Ministério Público	78	8	14
Membros do Judiciário	65	19	16
Membros da Ordem dos Advogados do Brasil	63	22	15
Juristas	47	32	21
Lideranças da sociedade	40	41	19
Membros do Legislativo	31	49	20
Membros do Executivo	26	54	20
Serventuários do Ministério Público	15	58	27

Fonte: SADEK, 1997.

Tabela 17

Como deve ser integrado o órgão de controle externo do Poder Judiciário (em porcentagem)

A favor de maioria de integrantes externos do Ministério Público	A favor de maioria de integrantes do próprio Ministério Público	Sem opinião
39	52	9

Fonte: SADEK, 1997.

No que se refere à presença de lideranças da sociedade civil, há praticamente um empate: é bastante semelhante o percentual dos que julgam que esses cidadãos deveriam fazer parte do órgão de controle externo e dos que discordariam dessa inclusão, tanto no caso do Judiciário como no do Ministério Público. Se a participação das lideranças provenientes da sociedade civil divide pelo meio os integrantes do Ministério Público, o mesmo não ocorre quando se trata dos membros do Legislativo, do Executivo e de serventuários da instituição – nestes casos formam-se maiorias nítidas. Os serventuários são rejeitados pela maior parte dos entrevistados – apenas 15% aceitariam a sua presença entre os membros do órgão de controle externo, quer do Judiciário, quer do Ministério Público. Da mesma forma, é muito baixo o percentual de apoio à inclusão dos membros do Executivo e do Legislativo. Em relação a estes agentes, a metade ou pouco mais da metade rejeitaria a participação em um organismo criado com a função de exercer o controle das duas instituições.

Outro tema que divide ao meio os integrantes do Ministério Público é o peso relativo dos membros internos e externos no órgão de controle. Efetivamente, 47% manifestaram-se a favor de maioria de integrantes externos ao Judiciário e 45% de maioria de integrantes advindos do próprio Judiciário. Por outro lado, a composição que se aceitaria no caso do Ministério Público, na hipótese de criação de um órgão de controle externo, é parecida com a sugerida para o Judiciário. No entanto, o grau de concordância em relação a uma maioria de membros oriundos do próprio Ministério Público é maior, isto é, a maioria dos integrantes de um eventual órgão de controle externo deveria provir do próprio Ministério Público.

Tal como puderam ser observadas diferenças entre os juízes da justiça estadual e da justiça federal, também há distinções entre os integrantes do Ministério Público nos estados e os procuradores da República. Os integrantes do Ministério Público Federal, em pesquisa realizada pelo Idesp em colaboração com a Associação Nacional dos Procuradores da República, em 1997,⁶⁶ mostraram-se ainda mais receptivos à proposta de criação de um órgão de controle externo do que os membros do Ministério Público nos estados. É claro que se tem de levar em consideração o intervalo de tempo entre as duas pesquisas, e o fato de que se ampliou o debate sobre os temas da reforma do Judiciário.

⁶⁶ Os resultados desta investigação podem ser encontrados em CASTILHO e SADEK (1998).

Entre os procuradores da República, 46% manifestaram-se inteiramente a favor da proposta de criação de um órgão de controle externo do Judiciário. No que se refere à composição desse organismo, 59,5% declararam-se favoráveis a que a maioria dos membros tivessem origem externa ao Judiciário; 33% contrários e 7,5% sem opinião. No que se refere à participação das diferentes categorias, obtiveram-se os seguintes percentuais de respostas.

Os membros provenientes do Ministério Público, da OAB e do próprio Judiciário seriam aceitos pela grande maioria dos entrevistados. Estes grupos receberam entre 81,5% e 90% de manifestações favoráveis. Deve-se, contudo, ressaltar que os integrantes do Ministério Público representam a categoria com o maior percentual de apoio. Por outro lado, os serventuários da Justiça, os membros do Executivo e do Legislativo não contariam com o aval da maioria dos procuradores da República. As lideranças da sociedade civil teriam o apoio de quase a metade dos integrantes do Ministério Público Federal.

Tabela 18

*Quem deve deter a maioria no órgão de controle externo do Poder Judiciário?
(em porcentagem).*

<i>Por membros</i>	<i>Sim</i>	<i>Não</i>	<i>Sem opinião</i>
Ministério Público	90,0	5,0	5,0
Ordem dos Advogados do Brasil	83,0	10,0	7,0
Judiciário	81,5	11,0	7,5
Juristas	63,0	24,5	12,5
Lideranças da sociedade	49,5	37,5	13,0
Do Legislativo	43,0	47,0	10,0
Do Executivo	37,0	51,0	12,0
Serventuários da Justiça	24,0	56,0	20,0

Fonte: CASTILHO e SADEK, 1998.

No que se refere a um órgão de controle externo do Ministério Público, as posições dos integrantes do Ministério Público Federal não são muito diversas das expressas em relação ao Poder Judiciário. Enquanto 33% manifestaram-se contra maioria de integrantes de origem externa ao Judiciário, este percentual subiu para 36,5% quando se trata de um organismo de controle do Ministério Público. Quanto à composição, da mesma forma, não há diferenças apreciáveis, a não ser o fato de que é menor a proporção dos que aceitariam a participação de integrantes do Judiciário no órgão de controle

externo do Ministério Público (81%) do que a de representantes do Ministério Público no órgão de controle do Poder Judiciário (90%).

A maior aceitação de um órgão de controle externo por parte dos integrantes quer do Ministério Público dos estados, quer dos membros do Ministério Público Federal, quando comparados aos do Poder Judiciário, pode também ser apreendida nos depoimentos dos representantes das entidades representativas dos membros das duas instituições. As falas públicas de ambos os líderes refletem a posição majoritária expressa nos resultados captados pelas pesquisas que reproduzimos acima.

Achiles de Jesus Siquara Filho, presidente da Confederação Nacional do Ministério Público, entidade que congrega os Ministérios Públicos dos estados, manifestou-se a favor de um órgão de controle externo tanto no Judiciário como no Ministério Público. Disse o procurador, em audiência pública, organizada pela Comissão de Reforma do Judiciário, em 27/4/99:

Nossos controles internos têm falhado, e têm falhado muito. A falência do controle interno levou à discussão sobre a possibilidade de um controle externo. (...) Na sua composição acho que deve haver uma participação de membros do Judiciário, da OAB e do Ministério Público, sem embargo dizer que não somos refratários à possibilidade de determinado segmento organizado da sociedade participar. A dificuldade que temos é identificar que segmento é esse, dado o espectro, hoje, de organização da sociedade, e com os valores extraordinários, que têm contribuído para a consolidação da democracia no país.

Ela Wiecko Volkmer de Castilho, presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República, entidade representativa dos integrantes do Ministério Público Federal, em audiência pública no dia 27/4/99, também manifestou a concordância com a proposta de instituição de um órgão para exercer o controle externo. Afirmou ela, em nome da associação que então presidia:

Com relação ao controle externo da administração da Justiça, entendemos conveniente a criação de um conselho nacional, com atribuição de promover estudos, planejar e avaliar a administração da Justiça. Nesse sentido se impõe a participação de representantes de todos os segmentos que atuam para a prestação da atividade jurisdicional, neles, naturalmente, incluído o Ministério Público. E

queremos uma participação paritária. Não somos refratários à representação de segmentos da sociedade civil.

A posição defendida pelas entidades difere, em boa medida, da sustentada pelo procurador-geral da República, cargo máximo na hierarquia do Ministério Público. Geraldo Brindeiro, em audiência pública, no dia 6/5/99, questionou a oportunidade de criação de um órgão de controle externo. Seus argumentos baseavam-se, sobretudo, na incompatibilidade de um organismo como o proposto e o sistema presidencialista, que consagra a independência entre os Poderes do Estado. Em nenhum momento, contudo, afirmou claramente que desaprovava a criação desse órgão. Ao contrário, chega a manifestar sua concordância com a proposta em pauta. Sua exposição, no entanto, seguiu um raciocínio bastante similar ao desenvolvido pelos que se opõem a esta inovação. Disse o procurador-geral da República:

Penso que um Conselho Nacional de Administração da Justiça deve existir, principalmente para evitar os abusos relacionados com nepotismo, com questões de natureza administrativa, de uso irregular dos recursos públicos, tendo em vista a ideia de autonomia administrativa dos tribunais, que foi adotada na Constituição, mas, na verdade, a independência do Poder Judiciário deve ser preservada como princípio fundamental da Constituição brasileira e da separação e harmonia dos Poderes. Mas nessa parte relacionada com a administração, com a parte propriamente dita de recursos públicos, o nepotismo, por exemplo, é absolutamente inaceitável. (...) Eu gostaria de fazer algumas considerações sobre o que penso deva ser o controle externo e esse tipo de Conselho. Eu partilho de uma ideia análoga à que o ministro Carlos Velloso defende sobre o Conselho Nacional da Magistratura. O ministro Renan Calheiros também segue a mesma linha. O Conselho deve ter a participação não só de juízes, mas também de representantes daqueles órgãos que a Constituição define como órgãos essenciais da Justiça – os advogados e o Ministério Público. Eles são do ramo, atuam e conhecem o funcionamento da Justiça, devem conhecer; pelo menos, e podem contribuir para esse controle, principalmente no campo administrativo, para evitar a lentidão por desídia e gastos. Eles podem ter, penso eu, não essa posição de uma espécie de Corregedoria-Geral, mas sim a possibilidade de propor concretamente soluções positivas para aprimorar a Justiça. Eu acho que é salutar que haja esse Conselho, não apenas com caráter punitivo, que também deve existir. Se for o caso, há as questões criminais que são levadas até o Ministério Público. Mas esse Conselho seria formado

também com a visão de procurar observar as dificuldades no funcionamento da Justiça brasileira e permitir que haja um aprimoramento contínuo através das discussões sobre os problemas existentes no Judiciário. Agora, não acho que deva existir algo parecido como há, por exemplo, na França, um país que adota o sistema parlamentarista de governo. (...) Quanto ao Poder Judiciário no sistema presidencialista, gostaria de estender-me um pouco nessa matéria porque a considero extremamente relevante. Não se pode estabelecer normas constitucionais no país ignorando todo o desenvolvimento da cultura jurídica no mundo e o sistema que o país tem, que, aliás, completa agora 500 anos de existência. (...) Quanto ao sistema parlamentarista de governo – gostaria de fazer esse confronto –, nos Conselhos da Magistratura, por exemplo, na França e em outros países que adotam o sistema parlamentarista, há uma filosofia completamente diferente da política do presidencialismo em que há um sistema de freios e contrapesos, check and balances, como já diziam os federalistas, os juristas mundiais – ainda hoje se diz isso –, aquela separação dos Poderes que foi adotada pelo constitucionalismo americano de uma forma diferente do constitucionalismo francês. (...) Nesses países, não na França, que não há uma Corte constitucional, mas na Alemanha, onde há regime parlamentarista, na Itália ou em Portugal, tanto o Conselho da Magistratura como até essas próprias cortes têm uma filosofia e uma composição completamente diferente, baseada em premissas totalmente diferentes das nossas. Temos o sistema presidencialista, confirmado em plebiscito, em 1993, pelo povo brasileiro. Portanto, essa separação, independência do Judiciário e a supremacia da Constituição, é essencial como guardião da Constituição, das leis do país, o que, como disse anteriormente, não ocorre no sistema parlamentarista na França, na Alemanha e na Itália, em que na própria Corte Constitucional muitas vezes seus membros são provenientes do Parlamento. Não há uma independência rigorosa como no sistema presidencialista de governo do Judiciário, que, como disse anteriormente, muitas vezes nem sequer é considerado como Poder. Isso em relação ao Conselho. Portanto, sintetizando, acho que o Conselho deve ter a participação dos juízes, no caso dos Tribunais Superiores, advogados e membros do Ministério Público, e deverá permitir não só esse papel disciplinador, se for o caso, até para punir, mas encaminhar questões criminais para o Ministério Público, evitando-se o nepotismo, abusos no campo administrativo, recursos públicos, centralizando. E também propor continuamente soluções para o aprimoramento do sistema judiciário e jurídico do País, uma constante

reflexão no processo, observando e identificando os problemas e tentando aprimorá-los. (...) Penso, no entanto, que o controle chamado de externo da magistratura deve ser feito, e aí vejo sob o ângulo jurídico, através dos órgãos que a própria Constituição define como órgãos essenciais da Justiça, porque ali, penso eu, não devem ser tratadas questões relativas aos problemas políticos dos partidos que divergem entre si, o que é natural e deve ocorrer mesmo.

2.2.3 Advogados

Outro ator relevante no sistema de justiça são os advogados. A importância política e pública deste grupo deve-se, em grande parte, à força conquistada pela entidade representativa da categoria, a Ordem dos Advogados do Brasil. Efetivamente, no que se refere à proposta de reforma do Judiciário, a OAB teve presença ativa, procurando interferir no rumo dos debates e das decisões, desde as primeiras discussões até o texto aprovado na Câmara dos Deputados.

Como seria fácil supor, a entidade manifestou-se favoravelmente à criação de um órgão incumbido de exercer o controle do Judiciário, ainda que esta posição não reflita, necessariamente, a opinião da maior parte dos juristas. Saliente-se que os pontos maiores de divergência, tanto interna como para além dos muros da entidade, não se referem à oportunidade ou não de instituir um organismo para controlar o Judiciário. Seu empenho sempre foi maior em relação a outros temas, como por exemplo, a instituição de súmula vinculante.⁶⁷

A questão do controle do Judiciário sempre foi defendida, havendo discordâncias, por vezes sérias, quanto à composição. Assim, a OAB fez críticas ao projeto assinado pelo deputado federal Aloysio Nunes Ferreira. Publicou artigo sobre este aspecto Reginaldo de Castro, na *Folha de São Paulo*, em 25/6/99, no qual afirmava:

⁶⁷ A OAB fez, até mesmo, críticas públicas ao então relator da comissão especial da Câmara, deputado Aloysio Nunes Ferreira, e ao então presidente do Senado, Antonio Carlos Magalhães, acusando-os de tentar excluir a entidade do debate, a partir de argumentos segundo os quais a OAB seria corporativista. Afirmou Reginaldo Castro: “sustentamos e demonstramos que a proposta de relator verticaliza e concentra o poder na cúpula do Judiciário como nunca se viu na história republicana brasileira. Nem o Pacote de Abril, de 1977, editado com o Congresso em recesso compulsório e o AI-5, ainda vigente, ousou tanto em matéria de concentração de poder e arbitrariedade”. (*Folha de São Paulo*, 25/6/99).

Denunciamos a perda de cidadania, expressa no amordaçamento dos juízes de instâncias inferiores. O mesmo se dá na composição do chamado Conselho Nacional de Justiça, o relator submeteu inteiramente ao Supremo Tribunal Federal. Troca-se, assim, o controle externo, garantia indispensável a um Judiciário transparente, pela manutenção do controle interno, de índole, esta sim corporativista.

Esta posição sobre a composição, obviamente, não era consensual entre os advogados. Ilustrando defesa de proposta radicalmente distinta, poderia ser citado, entre outros, Saulo Ramos que, em artigo, recheado de ironias, publicado na *Folha de São Paulo*, em 17/6/99, dizia:

Sobre o Conselho Superior de Justiça, o projeto quase acerta. Claro que o país clama por um controle nacional do Judiciário. Seria, com relação a juízes federais, comuns, trabalhistas e militares e respectivos tribunais, um controle externo. Mas a composição do órgão, a meu ver deve ser exclusiva de magistrados: nada de juristas de fora ou outros corpos estranhos ao poder. Os juízes precisam ser julgados, processados e punidos por seus pares, não por seus ímpares. (...) quem concordaria em pôr palmeirenses no conselho consultivo do Corinthians? Ou corintianos no conselho do Palmeiras? Ou vascaínos no do Flamengo? Nada de demagogias do tipo 'representação da sociedade civil'. Esta já está representada nos parlamentos, que fazem as leis (nem sempre a favor dela). No sistema institucional brasileiro, a separação e a independência dos Poderes são princípios fundamentais: não devem ser nem arranhados.

Reproduzimos a seguir o depoimento prestado por Reginaldo de Castro, presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados, à Comissão de Reforma do Judiciário, em 27/4/1999:

O poder Judiciário é o poder mais afastado da sociedade (...) a magistratura enclausurou-se de tal modo que não é conhecida pela sociedade, que prefere, por sua vez, manter-se à distância dos Palácios de Justiça e dos fóruns. A toga que impõe respeito é a mesma que constrange e intimida. (...) é notório o afastamento do Poder Judiciário da sociedade. (...) Entre o cidadão e o magistrado cria-se um afastamento que é contrário a tudo o que a democracia representa. (...) Agravam-se as consequências desse encapsulamento do Poder Judiciário, as circunstâncias de inexistirem no sistema constitucional brasileiro mecanismos sociais que possam legitimamente exercer seu controle. (...) Os mecanismos de controle interno do Poder Judiciário têm-se mostrado excessivamente frágeis para garantir a

sua eficácia e a participação desejável da sociedade. Sem isso, até mesmo a abertura daquele Poder aos novos ventos que trazem formas novas de convivência e fórmulas jurídicas inéditas ficam sem porta de entrada para as mudanças que ele precisa vislumbrar se dar a saber e a aplicar (...) Traduzindo bandeira da OAB, que a vem empunhando há mais de uma década, propõe-se a criação dos Conselhos de Controle Administrativo do Poder Judiciário, composto por representantes da sociedade civil, dos advogados, dos membros do Ministério Público e da própria magistratura, que desempenhariam funções de fiscalização administrativa, resguardada plenamente a independência e a segurança do exercício da jurisdição, como, de resto, de outra forma não poderia ser:

2.2.4 Lideranças governamentais

Embora não seja adequado fazer generalizações sobre as posições do Executivo a respeito da reforma do Judiciário, muitas das propostas em discussão no Legislativo refletem os interesses do governo. Por outro lado, entre os textos apresentados, alguns correspondem mais à avaliação e reformas compatíveis com a visão do governo do que outras. Dessa forma, a proposta que levou a assinatura do deputado federal Aloysio Nunes Ferreira pode ser apontada como a que melhor traduziu o diagnóstico e o prognóstico elaborados pelo Executivo.

A comissão de reforma do Judiciário convocou para audiência pública o então ministro da Justiça, Renan Calheiros. Em sua exposição, em 4/5/99, o ministro fez referência explícita a uma série de propostas defendidas pelo governo federal.⁶⁸ Assim, cabe reproduzi-las, uma vez que se trata de documento importante para a análise da visão do Executivo sobre o Judiciário e, também, em que conjunto de ideias o governo manifesta-se favoravelmente à criação de um órgão para exercer o controle externo do Poder Judiciário:

O controle do Poder Judiciário é inevitável, com a criação do Conselho Nacional de Justiça, de bom senso o espaço do

⁶⁸ Salientamos que o ministro refere-se literalmente a “propostas defendidas pelo governo federal”. Essa referência é importante porque se sabe, também, que nem todas as personalidades que ocuparam o cargo de ministro da Justiça, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, comungavam de iguais avaliações e propostas de reforma do Poder Judiciário. O melhor exemplo dessa divergência seriam as posições defendidas por José Carlos Dias, em muitos casos diametralmente opostas às expostas por Renan Calheiros.

entendimento, surpreendendo afinidades, mas, sobretudo sem realçar posições e levando sempre em consideração a necessidade de avançarmos com a proposta. (...) Defendo que este controle seja plural e que conte com o apoio de representantes da Ordem dos Advogados do Brasil e do Ministério Público. E tenho dúvidas, Sr presidente, Sr relator, se, ao contar na sua composição com representantes da sociedade, dos partidos políticos, do Congresso Nacional, na prática – desculpe-me o presidente do Supremo Tribunal Federal –, nós não estaremos colaborando para retirar a independência dos Poderes e colaborar com a quebra do princípio da separação dos Poderes. Entendo que se nós avançarmos na composição plural, integrantes do Ministério Público e a Ordem dos Advogados do Brasil, com certeza iremos caminhar mais rapidamente em relação à reforma que todos queremos e que a sociedade quer muito mais. Sem o controle, penso que dificilmente teremos uma Justiça ágil, acessível e próxima do povo.

Nos últimos tempos a grande imprensa brasileira começou a se preocupar com as deficiências do Poder Judiciário, ficando mais atenta ao que nele ocorre. Passou-se a ter, então, farto noticiário revelando a má utilização dos recursos financeiros, em detrimento da necessária ampliação dos serviços essenciais e do aperfeiçoamento dos serviços judiciários. Os prazos legais e regimentais são frequentemente desrespeitados por alguns magistrados, sem que isso acarrete qualquer consequência aos faltosos. Pelos fóruns é comum deparar-se com a afirmação de que os prazos são apenas obrigatórios para as partes e para os advogados. Por essas razões, apoiamos a criação do Conselho Nacional de Justiça. O modelo idealizado, no entanto, não interfere no julgamento das causas nem serve de revisor das decisões judiciais. O controle sugerido é de ordem administrativa.

Ao órgão nacional de controle do Judiciário caberia cuidar dos aspectos disciplinares (relacionados com a conduta dos magistrados), das eventuais deficiências no funcionamento ou na estrutura do Poder Judiciário e da elaboração de propostas para aprimorar a prestação jurisdicional. No ano de 1870, o meu conterrâneo Tavares Bastos já assinalava que ‘a mais sólida garantia do cidadão está em uma magistratura independente’. Lembrava ainda o ilustre político que, independentes, ‘os juízes de ambas as instâncias, os provinciais e os nacionais, constituiriam a verdadeira muralha da liberdade’. Essa constatação não se alterou com o passar do tempo, e hoje, mais uma vez, verificamos isso. Mas a independência, indispensável para que o magistrado possa decidir com justiça, não deve ser pretexto para evitar a

criação de um órgão nacional de controle que ajude a melhorar o desempenho do Poder Judiciário. O efetivo controle do Poder Judiciário é, portanto, pressuposto da democracia. Nesse contexto, Sr. presidente, o governo federal defende várias propostas. São elas:

1. Assegurar ao Supremo Tribunal Federal e aos Tribunais Superiores a iniciativa de projetos de lei que dizem respeito à matéria processual (PEC n.º 96/92).
2. Criar o Conselho Nacional de Justiça, órgão de controle com composição plural para analisar aspectos disciplinares relacionados com a conduta dos magistrados, apontar eventuais deficiências no funcionamento ou na estrutura do Poder Judiciário, bem como elaborar propostas para aprimorar a prestação jurisdicional (PEC n.º 96/92 e PEC n.º 112/95).
3. Proibir o nepotismo nos Poderes Públicos, como já consta do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (PEC n.º 96/92).
4. Reforçar a competência das Corregedorias Estaduais e Federais de Justiça, reduzindo quórum exigido para remover, colocar em disponibilidade e aposentar magistrado.
5. Extinguir a representação classista no âmbito da Justiça do Trabalho (PEC n.º 63/95).
6. Fortalecer a tentativa extrajudicial de conciliação e mediação, no âmbito das próprias empresas, antes do exercício do direito de ação individual perante a Justiça do Trabalho (PL n.º 4.694/98 do Poder Executivo).
7. Extinguir o poder normativo da Justiça do Trabalho (PEC n.º 96/92).
8. Exigir a prática forense como requisito indispensável ao ingresso na carreira e elevar os padrões de formação e aperfeiçoamento dos magistrados, estabelecendo aprova de mérito como pressuposto para ascensão funcional (PEC n.º 96/92).
9. Impor um período de afastamento aos membros da direção de associação de classe para ocupar as vagas reservadas nos tribunais para as respectivas categorias e proibir que os magistrados aposentados exerçam a advocacia por determinado período de tempo – é a chamada quarentena.
10. Extinguir a Justiça Militar Estadual, porque inócua, em função da mudança na legislação aprovada, e proibir o julgamento de civis pela Justiça Militar em tempo de paz (PEC n.º 96/92).

11. Instituir a ação declaratória de constitucionalidade e o incidente de inconstitucionalidade na esfera estadual. E receber essa reivindicação da Comissão de Presidentes de Tribunais de Justiça do Brasil.
12. Implantar – a Constituição já autoriza a criação – varas especializadas em conflitos fundiários (Cf art. 126).
13. Implantar Juizados Especiais em todo o país, inclusive na Justiça Federal, ampliando o valor para causas de sua competência, e estendê-los à Justiça do Trabalho (PL n.º 4.693/98, do Poder Executivo, que adota para o processo trabalhista o procedimento dos Juizados Especiais).
14. Estimular a mediação e a arbitragem como instrumentos alternativos e eficazes de resolução de conflitos relativos a direitos patrimoniais (Lei da Arbitragem n.º 9.307/96).
15. Ampliar o funcionamento da Defensoria Pública da União, agilizando a aprovação do Projeto de Lei n.º 642/99 e do Projeto de Lei Complementar n.º 24/99, ambos de iniciativa do Poder Executivo, além de estimular a implantação de Defensorias públicas estaduais em todo o território nacional. Lamentavelmente, alguns estados não implantaram a Defensoria Pública, outros a implantaram timidamente. É preciso estimular as experiências que deram certo. Firmar convênios com pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativo, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinadas a promover assistência jurídica aos necessitados, nos termos da Lei n.º 9.790/99;
16. Instituir o efeito vinculante das decisões do Supremo Tribunal Federal (PEC n.º 96/92 e PEC n.º 500/97), observada a importância – e concordo com o ministro Sepúlveda Pertence – de ser estabelecido um mecanismo de revisão.
17. Instituir a súmula vinculante para descongestionar os tribunais superiores, assegurando a possibilidade de sua revisão e o controle de sua constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal (PECs n.º 96/92 e 500/97).
18. Atribuir aos Tribunais Regionais Federais e aos Tribunais de Justiça dos estados competência para dirimir controvérsias relacionadas com ação civil pública e ações coletivas, exceto quando o objeto ultrapassar o âmbito estadual ou regional ou tiver abrangência nacional (PEC n.º 92/96).
19. Reduzir o número de Tribunais Regionais do Trabalho (PEC n.º 92/96) – é a racionalização dos tribunais regionais por

- região, levando em conta, evidentemente, as demandas dos estados e da própria região.
20. Dar efetividade ao modelo de autonomia financeira do Poder Judiciário, já desenhado pela Constituição Federal (art. 168 da Constituição Federal).
21. Preservar o papel de guardião da Constituição do Supremo Tribunal Federal, transferindo aos outros órgãos judiciais competências não estritamente relacionadas com a interpretação da Constituição, tais como: extradição solicitada por governo estrangeiro, homologação de sentenças estrangeiras, fazer cumprir cartas rogatórias – é o ADC n.º 4, a que se referiu o presidente do Supremo Tribunal Federal –, julgamentos dos chefes de missões diplomáticas nas infrações penais comuns e mandados de segurança e habeas datas contra atos do Tribunal de Contas da União.
22. Disciplinar os mecanismos de solução do incidente de constitucionalidade.
23. Agilizar os procedimentos da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade (PL n.º 2.960/97, de iniciativa do Poder Executivo). Os direitos constitucionais só valem se, efetivamente, tivermos um aparelho de Justiça ágil para, na prática, efetivá-los.
24. Criar o Conselho Superior do Ministério Público, com funções de controle administrativo e competência para traçar as diretrizes básicas de atuação da instituição como um todo, para evitar conflitos de atribuição entre os seus vários ramos.
25. Aprimorar o sistema do precatório, de forma a garantir satisfação efetiva e integral dos débitos da Fazenda Pública, bem como para garantir aos estados e municípios prazos suficientes para honrar todos os créditos judiciais, sem comprometer a prestação dos serviços públicos a que estão obrigados.
26. Ampliar a legitimidade ativa para a ação direta de inconstitucionalidade, de modo a incluir as centrais sindicais e o Advogado Geral da União. Isto apenas aclara o que diz, se não me engano, o art. 123 da Constituição Federal, que deixa dúvida com relação à legitimidade das centrais sindicais para interpor Adin.
27. Atribuir à ação declaratória de constitucionalidade o mesmo tratamento dado à ação direta de inconstitucionalidade, inclusive, Sr. presidente e Sr. relator, no que diz respeito à legitimação ativa. Entendo que esse foi um equívoco da

Constituinte e quero, de público, penitenciar-me, de modo que estamos fazendo uma proposta para atribuir à ação declaratória de constitucionalidade o mesmo tratamento dado à ação direta de inconstitucionalidade, inclusive no que diz respeito à legitimação ativa.

28. Atribuir competência à Justiça Federal para julgar os crimes contra os direitos humanos (PEC n.º 368/96, do Poder Executivo, apensada à PEC n.º 96/92).

(...) Reformar o Poder Judiciário, que ainda conserva, praticamente, o mesmo modelo anacrônico do início do século, é imposição inadiável, é prioridade maior na agenda das preocupações nacionais.

2.2.5 Lideranças da sociedade civil

Restringiremos este item às personalidades que se manifestaram publicamente sobre a reforma do Judiciário, particularmente aceitando o convite para expor a posição de suas respectivas entidades representativas de categorias, em audiência pública promovida pela Comissão encarregada da reforma do Judiciário.

Chama especialmente a atenção o fato de líderes de organizações tão distintas, marcadas por grandes divergências a respeito de vários temas, defenderem propostas tão semelhantes no que se refere à criação de um órgão para exercer o controle externo do Poder Judiciário. Esta concordância ficou explícita em 20/4/99, quando estiveram presentes nos trabalhos da Comissão especial estrutura do Poder Judiciário, o secretário-geral da Confederação Geral dos Trabalhadores, o representante da Central Única dos Trabalhadores, o representante da Social Democracia Sindical e o representante de uma associação patronal, a Confederação Nacional da Indústria.

Sustentou Canindé Pegado, da Confederação Geral dos Trabalhadores:

Sobre o controle externo do Judiciário, a CGT entende que este já deveria ter sido implantado há muito tempo. Longe de se pensar numa modalidade de censura ou interferência na soberania do Judiciário, mas na necessidade de que seus erros, abusos e casos de corrupção não privilegiem alguns, pois a Justiça perfeita é legítimo direito de todos. Portanto, estamos de acordo com o Substitutivo n.º 112/95 à Pec n.º 96-A, de 1992, que institui o Sistema de Controle Externo do Poder Judiciário. (...) Quanto à participação dos atores sociais no mecanismo e no controle externo do Judiciário, houve uma discussão com bastante debate, quando imaginamos que, em relação

à escolha dos representantes do povo, no mecanismo de controle do Poder Judiciário, isso deva ser feito a partir do Congresso Nacional. Acharmos que o Congresso Nacional deve ter câmara exclusiva para debater a indicação de representantes do povo no estabelecimento ou no mecanismo de controle do Poder Judiciário. Por mais técnicos que possamos ser por mais representação, conhecimento ou participação que tenhamos através de nossos staffs e assessorias, não nos imaginamos aptos, pois não acreditamos que esse papel deva ser exercido por simples mortal, no bom sentido. Ao Congresso Nacional seria dado o poder para fazer essa representação.

Ericson Crivelli, representante da Central Única dos Trabalhadores, defendeu os mesmos argumentos:

(...) É preciso haver algum órgão que supervisione o funcionamento desse Poder. A única observação que faríamos em relação ao substitutivo apensado ao projeto é que, além dos órgãos que normalmente vêm sendo mencionados no substitutivo – a Procuradoria da República, os Tribunais Superiores –, seja criada a figura de um representante da sociedade civil. Seria melhor se fossem eleitos pelo próprio Congresso Nacional os representantes da figura dos usuários, aqueles que chamamos tecnicamente de jurisdicionados, que são assistidos pelo Judiciário. Ali temos a figura do Conselho Federal da Ordem, que é parte interessada no funcionamento do Judiciário, mas não é afigura do usuário. Temos os Tribunais Superiores, a Procuradoria-Geral da República, mas não temos nenhuma figura daquele que é o jurisdicionado, ou seja, o cidadão que recorre. Entendemos que o mecanismo mais democrático seria o próprio Congresso Nacional eleger os representantes para integrar o Conselho Nacional da Justiça, afim de exercerem o controle social.

Por fim, Enilson Simões de Moura, representante da Social Democracia Sindical, igualmente manifestou a posição de sua entidade, favorável à proposta, ainda que com menor grau de elaboração:

Também somos favoráveis ao controle social (...). No primeiro momento, são instituições que se apresentam com grande conteúdo ético. Nós, brasileiros, temos sido contumazes em fazer com que as instituições muitas vezes derrapem por terrenos não rigorosamente éticos. Então, o controle social é fundamental, desde que constituído de maneira capaz de preservar o padrão ético necessário nas instituições.

Antônio Carlos Navarro, representante da Confederação Nacional da Indústria, em seu depoimento, não se referiu ao controle externo. Quando indagado, porém, especificamente sobre o tema, afirmou que sua entidade concordava com a inovação, apesar de manifestar dúvidas quanto à sua eficácia, quanto à composição:

Somos favoráveis à criação do Conselho Nacional de Justiça, mas, se esse Conselho vai ter a função de corrigir juízes, precisaremos pensar na carreira da magistratura. Dificilmente um juiz federal, por exemplo, aceitará ser julgado por um juiz do trabalho ou um juiz estadual. Portanto, a composição do Conselho, sua estrutura e forma de funcionamento – concordo com os companheiros em que a sociedade tem de ter acesso, de uma forma geral, ao Conselho – têm de ser pensada para não se criar um grande conflito entre o Conselho e a própria Justiça.

É notável como as duas lideranças sindicais, das duas principais entidades representativas dos trabalhadores, salientaram a importância da participação do Poder Legislativo na escolha do membro proveniente da sociedade civil no órgão de controle do Poder Judiciário. Por outro lado, as discussões demonstraram que o tema mobilizou mais as entidades de trabalhadores do que a patronal.

2.2.6 Representantes no Legislativo

Pesquisa realizada pelo *Instituto Data Folha*, em janeiro de 1999,⁶⁹ com parlamentares cujo mandato teria início em 1º de fevereiro de 2000, mostrava que a grande maioria dos deputados federais e senadores apoiava a criação de um mecanismo de controle externo do Poder Judiciário. Segundo este levantamento, a proposta obteve 78% de opiniões favoráveis, 19% de contrárias e 3% não souberam responder ou deram outras respostas. Os senadores mostraram-se proporcionalmente mais favoráveis ao princípio do controle externo do Judiciário do que os deputados federais – 82% e 77%, respectivamente. No que se refere aos partidos políticos, o PT reúne o maior número de parlamentares favoráveis à proposta: 98%. Em seguida, estão os deputados e senadores filiados ao PMDB (85%); depois os do PSDB (75%); e os do PFL (73%). O menor percentual encontra-se entre os integrantes do PPB – 65%.

⁶⁹ *Folha de São Paulo*, 18/1/1999.

Ressalte-se que o Partido dos Trabalhadores foi a única agremiação que elaborou um documento oficial sobre a reforma do Judiciário. Isto, certamente, tem a ver com o fato de que o partido liderou o início da discussão sobre a reforma do Judiciário. Foi de autoria do então deputado federal Hélio Bicudo a proposta de emenda à Constituição n.º 96/92, objetivando introduzir modificações na estrutura do Poder Judiciário. Posteriormente, em 1995, foi pensada a Proposta de Emenda à Constituição n.º 112/95, de autoria do deputado federal José Genoíno, instituindo o sistema de controle externo do Poder Judiciário.

No texto oficial do PT é defendido o estabelecimento de fiscalização externa sobre o Poder Judiciário, “sujeitando-o ao controle orgânico e institucionalizado da sociedade civil”.⁷⁰ É proposto um Sistema Nacional de Planejamento e Avaliação do Poder Judiciário, formado por um Conselho Nacional e por Conselhos Estaduais, instituídos em cada um dos Tribunais de Justiça dos estados e do Distrito Federal. O Conselho Nacional seria composto por 21 membros, todos eleitos, para mandato de 4 anos, em regime de dedicação exclusiva, sendo: a) 7 eleitos pelos magistrados togados vitalícios, sendo 2 dos Tribunais Superiores, 1 dos Tribunais Regionais, 1 dos Tribunais de Justiça e 2 juízes do 1º grau; b) 6 eleitos pelo Congresso Nacional pelo voto de 4/5 de seus membros, dentre brasileiros com mais de 35 anos e de notável saber jurídico e ilibada reputação moral, sendo 3 representantes do meio científico e acadêmico; c) 4 eleitos pelos membros do Ministério Público Federal, Estadual e do DF e dos territórios, com mais de 15 anos de carreira; d) 4 eleitos pelos advogados com mais de 15 anos de efetiva atividade profissional. Os Conselhos Estaduais do PJ seriam integrados por 11 membros, sendo 4 eleitos pelos magistrados, 3 pelas Assembleias Legislativas, 2 pelo Ministério Público do estado ou distrital, e 2 eleitos pelos advogados que atuam no estado. O mandato seria de 4 anos, em regime de dedicação exclusiva, salvo o exercício de cargo ou função de magistério superior, sendo vedada a reeleição.

Os órgãos do Sistema Nacional de Planejamento e Avaliação do PJ possuiriam atribuições eminentemente administrativas, sendo proibida sua interferência na atividade jurisdicional. Dentre as atribuições do Conselho Nacional do Poder Judiciário, destacam-se:

⁷⁰ GENOÍNO, 1999.

- desenvolvimento de atividades de planejamento e avaliação administrativa do PJ, com poderes de coordenação, supervisão, fiscalização, correção e disciplina sobre as atividades administrativas dos órgãos, serviços auxiliares, membros e servidores judiciários do Tribunais, incumbindo-lhe conhecer de reclamações, requisitar informações e diligência, determinar procedimentos e ordenar providências;
- processamento e julgamento, originalmente, no âmbito administrativo-disciplinar, dos membros dos Tribunais, podendo decidir, fundamentadamente, pela representação de perda do cargo, remoção, disponibilidade ou aposentadoria, com proventos proporcionais ao tempo e serviço, e aplicar outras sanções administrativas cabíveis;
- julgamento, em grau de recurso, dos processos administrativo-disciplinares contra juízes de 1º grau de jurisdição e servidores dos Tribunais;
- planejamento, desenvolvimento e avaliação de planos, programas e projetos estruturais, bem como a definição de diretrizes gerais que viabilize a implementação de políticas de organização e prestação dos serviços judiciários;
- desenvolvimento de ações institucionais que assegurem e efetivem a independência, autonomia, eficiência e eficácia administrativa, orçamentária e financeira do PJ, zelando pela observância dos direitos, prerrogativas e garantias constitucionais da magistratura e dos direitos e garantias dos servidores judiciários;
- supervisão do cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares e recomendar providências, fiscalizar o cumprimento das normas constitucionais sobre administração, orçamento, finanças e vencimentos, bem como a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos dos Tribunais e seus servidores judiciários, podendo desconstituí-los, revê-los ou assinar prazo para que sejam adotadas as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;
- representação, ao MP, para o ajuizamento de ação de perda do cargo, bem como no caso de crime contra a administração da Justiça ou de abuso de autoridade;

- elaboração, anualmente, de relatório geral, que integrará mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Constitucional ao Congresso Nacional na abertura da sessão legislativa, no qual constem: a) a avaliação de desempenho, global e particularizada, do PJ no país, inclusive dos Tribunais Superiores e do Supremo Tribunal Constitucional, com publicação de dados e estatísticas sobre cada uma das Justiças especializadas nas regiões, estados e DF, em cada um e todos os graus de jurisdição, discriminando dados quantitativos sobre execução orçamentária, processos e recursos humanos; b) as atividades desenvolvidas pelo Conselho e os resultados obtidos, bem como as medidas e providências que julgar necessárias para o desenvolvimento do PJ;
- julgamento administrativo, mediante reclamação ou em grau de recurso, dos regimentos internos e das instruções normativas dos tribunais, do resultado individual ou coletivo, dos concursos públicos para provimento de cargos de juízes de 1º grau e de servidores dos tribunais, bem como do preenchimento dos cargos de confiança;
- iniciativa para propor, no âmbito federal, projetos legislativos que disponham sobre estrutura, organização e funcionamento administrativo do PJ; e
- elaboração do projeto do Estatuto da Magistratura e o Estatuto dos Servidores Judiciários, mediante prévia consulta a todos os tribunais, associações de magistrados e de servidores judiciários de âmbito nacional”.

Com base neste documento, após discussões, foi redigida a proposta de Emenda à Constituição n.º 112-A, de 1995, assinada pelo deputado José Genoíno. Constava do texto da proposta a instituição do Sistema de Controle do Poder Judiciário:

O Sistema de controle do Poder Judiciário será constituído pelo: Conselho Federal de Justiça; Conselhos Estaduais de Justiça; Conselho Distrital de Justiça.

Parágrafo único. O sistema de controle exercerá a fiscalização externa do Poder Judiciário, vedada a interferência no mérito das decisões proferidas e nas atividades jurisdicionais.

Art. Compete aos órgãos do sistema de controle do PJ se pronunciar sobre:

- I – a proposta orçamentária anual;
- II – aquisição da vitaliciedade;

- III – a criação e extinção de varas judiciárias e tribunais;
- IV – a criação e extinção de cargos das magistraturas e dos serviços auxiliares;
- V – aferição do merecimento para efeitos de promoção; VI – perda do cargo de magistrado.

Parágrafo único. Compete ao sistema de controle do PJ fiscalizar o serviço judicial, supervisionar os atos administrativos e receber denúncias e reclamações contra membros da magistratura e funcionários dos serviços auxiliares.

Art. O Conselho federal de Justiça terá a seguinte composição.

- I – cinco ministros eleitos por cada um dos Tribunais Superiores;
- II – um Procurador da República eleito pelo Conselho superior do Ministério Público;
- III – um advogado eleito pelo conselho federal da OAB; IV – três cidadãos brasileiros com mais de 35 anos eleitos pelo Congresso Nacional, vedada a indicação parlamentar.

Art. O mandato dos membros dos Conselhos que integram o sistema de controle do PJ será de 3 anos, vedada a recondução.

Art. Os tribunais não poderão realizar sessões secretas para tratar de assunto administrativo.

Justificação:

(...) A proposta que estamos apresentando para discussão objetiva criar um sistema de controle do Poder Judiciário com a finalidade de exercer a fiscalização externa de suas atividades. Entretanto, tal fiscalização, para garantir a sua própria eficácia e, notadamente, para preservar a autonomia e a independência do Poder, não poderá se imiscuir nas atividades jurisdicionais.

O sistema de controle proposto será integrado pelo Conselho Federal de Justiça, pelos conselhos Estaduais de Justiça e pelo Conselho Distrital de Justiça. Cada qual será composto por 5 magistrados, um representante do MP, um advogado e 3 cidadãos eleitos pelo respectivo Poder Legislativo.

Por outro lado, estamos propondo também o fim da realização, pelos Tribunais, de sessões secretas para tratar de assuntos administrativos. É inconcebível que os regimentos internos do STF e do STJ – e, provavelmente de outros tribunais que não tivemos condições de averiguar – contemplem a possibilidade de realização de sessões secretas para deliberar sobre assunto administrativo que, pela sua própria natureza, só podem ser tratados dentro da mais estrita legalidade e transparência, não necessitando, portanto, de qualquer mecanismo regimental que impossibilite a sua mais ampla publicidade.

Como se percebe, a proposta sofreu modificações, tanto nas atribuições conferidas ao órgão de controle externo, quanto, principalmente, em sua composição. Mas, de toda forma, o que interessa salientar neste item é que o partido organizou-se para a discussão da matéria, elaborou emenda e teve participação bastante ativa na Comissão.

Os trabalhos da Comissão encarregada de elaborar a proposta de reforma do Judiciário duraram oito meses. A comissão foi instalada em 30/3/1999, organizou audiências públicas, realizou sessões para a apreciação do parecer do relator deputado Aloysio Nunes Ferreira, enfrentou a mudança de relator, novas sessões para discussão do parecer da relatora deputada Zulaiê Cobra, apresentação de destaques, votações e, finalmente, em 17/ 11/1999, houve a conclusão da votação dos destaques e o texto enviado para o plenário da Câmara dos Deputados. Nesse período, houve um debate intenso e de extrema qualidade, com o enfrentamento de posições distintas.

Nos debates na Comissão salientaram-se os deputados que se manifestaram fortemente contra e a favor da criação do órgão externo. Entre estes parlamentares, pode-se destacar por sua militância ativa contra a inovação, os deputados federais Ibrahim Abi-Ackel, do PPB; Gerson Peres, do PPB e Vicente Arruda, do PSDB. Salientaremos, a seguir, trechos muito ilustrativos dos argumentos desenvolvidos por estes parlamentares.

Disse Ibrahim Abi-Ackel, durante a audiência pública, de 28/4/99:

Quanto à questão do controle externo, já me manifestei repetidas vezes na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em debates até acalorados, contrariamente à sua organização. Para que um órgão de controle seja eficaz, ele precisa ter o saber de experiência feita. Quem não conhece as entranhas do Poder Judiciário não tem condições de julgar a conduta do juiz com as particularidades e as idiossincrasias a que se referiu o próprio ministro Moreira Alves, ao falar da Justiça do Trabalho. Assim como o parlamentar goza da imunidade absoluta por palavras, opiniões e votos, pelos quais não pode ser julgado em tribunal algum, que não seja o próprio Parlamento, a Justiça também deve ter instâncias disciplinares que resolvam os problemas da indisciplina, da excessiva lentidão, da falta de decoro ou pleno conhecimento permanente do comportamento do juiz, e não através de pessoas que, de fora da instituição, tomam conhecimento repentino de situações com as

quais não estão familiarizadas. Esta é a razão pela qual sou contra o controle externo do Poder Judiciário.

Nas discussões de apreciação da proposta de reforma assinada pelo deputado Aloysio Nunes Ferreira, voltou a se manifestar, mas desta vez, acrescentando outras justificativas às já expostas. Afirmou, em 9/06/1999:

(...) A questão do conselho de controle, a qual se dedicou com tanto afinco o deputado Marcelo Déda, é, dentre todas as questões suscitadas pela reforma, a que mais me preocupa. Quantas Corregedorias existem no Brasil incumbidas de fiscalizar a atuação do Poder Judiciário? São 26 estados, portanto, existem 26 corregedorias da Justiça Estadual. A Justiça Eleitoral está estabelecida em todos os estados da Federação e, portanto, temos mais 26 corregedorias dessa Justiça. Temos ainda corregedorias da Justiça Federal e, além delas, vasto Conselho da Justiça Federal com filiais em São Paulo e no Rio de Janeiro. Lembrei-me agora do Distrito Federal, então, acrescenta-se um para cada unidade. Isso tudo significa que devemos ter no Brasil mais de 100 corregedorias incumbidas de controlar os prazos judiciais e a normalidade e honestidade do andamento dos serviços cartoriais. E, a despeito da multidão de pessoas e multiplicidade de órgãos, aqui estamos na tentativa de criar mais um conselho nacional de controle do Poder Judiciário. E se não tivermos cuidado na elaboração desse conselho, todo o resultado do nosso trabalho se resumirá apenas numa coisa: talvez estejamos criando a 101ª Corregedoria da Justiça no Brasil. Antes portanto de escolhermos os membros do Conselho da Justiça, precisamos estabelecer sua competência. Aí está o nó górdio. Por quê? Porque o Poder Judiciário é, por natureza, estático. É da índole do Poder Judiciário aguardar a provocação das partes, advogado ou promotor. Enquanto essas partes não provocam o Poder Judiciário, ele é inerte por natureza. Se criarmos um Conselho da Justiça e ficarmos esperando que ele também, à semelhança da índole do Poder Judiciário, fique à espera da provocação da parte, será um órgão inútil, porque a parte que não reclama já tem medo do juiz, e o advogado não reclama porque tem muito mais medo do juiz do que a própria parte. Teremos que ter, então, órgão de controle do Judiciário que tenha natureza intervencionista. Um órgão de controle do Poder Judiciário que se incumba de moto-próprio da vigilância de todas as Comarcas e tribunais. Alcançaremos esse resultado? Não sei. Vamos tentar obtê-lo. Mas só depois disso é que poderemos estudar, então, a natureza e a índole das pessoas que deverão compô-la. Não basta ter notório saber jurídico e inatacável probidade para ser homem dinâmico disposto a

comprar brigas com o Poder Judiciário, fiscalizar, intervir, cobrar e, sobretudo, punir.

Durante a audiência pública realizada em 4/5/1999, declarou sua posição o deputado Gerson Peres:

Sou contrário ao controle externo da Justiça, Sr presidente. Sabe por quê? Porque é mais um elefante branco que vamos colocar lá para burocratizar a Justiça. A nossa cultura brasileira vai buscar recursos lá; vai meter papel lá, nesse controle.

Sua intervenção, em 9/11/1999, quando estavam em votação os destaques, traz mais elementos à sua tese:

Sr. presidente, posso até decepcionar algumas pessoas, mas tenho uma opinião formada sobre o Conselho Nacional de Magistratura como está inserido no texto. Primeiro, ele é muito numeroso e contraria os fundamentos da reforma do Poder Judiciário, que são: economia processual, com a agilização; economia de custos; e moralização dos procedimentos na área processualística. Esse Conselho, no meu entendimento, é mais um elefante branco que vai onerar o Erário, vai se estabelecer em Brasília com mais de treze membros e vai procrastinar muitos processos. Os advogados devem estar de parabéns, porque, inclusive, as decisões do Conselho Nacional de Magistratura são passíveis de recursos para o Supremo Tribunal Federal. Logo, ofende a economia processual. A forma como o Conselho está inserido no relatório é ainda mais grave. Vejam bem: o Conselho recomenda a punição dos juízes. É até engraçado. Um Conselho desta importância não tem de recomendar nada: ou decide em caráter terminativo ou não decide. No meu entendimento, esse Conselho deveria nascer com um número mais reduzido de membros para administrar a parte comportamental, a área administrativa da Justiça. Esse papel, Sr presidente, poderá ser exercido pelo Supremo Tribunal Federal, cujo colegiado já é composto por pessoas diferenciadas. Temos lá o Nelson Jobim, brilhante companheiro, ex-deputado; advogados de reputação ilibada; e ministros togados. É um Conselho eclético. Nesta reforma, também estaremos enxugando o Supremo Tribunal Federal, que ficará sem muitas atribuições, podendo assim administrar a Justiça, com a criação de corregedorias temporárias que visem examinar a conduta dos juízes e verificar como vai a Justiça na sua área administrativa, já que na processual ela é intocável. Sr Presidente, vamos cometer um grave erro nesta reforma e o futuro o dirá. Estamos criando um órgão

para onerar o Estado. Vamos atrapalhar ainda mais o processo que visa regularizar a área administrativa da Justiça; vamos demorar ainda mais a julgar os juízes; vamos gastar dinheiro com passagens de ida e volta para os estados, afim de que se façam as investigações fora de Brasília e, no fundo, chegaremos a um poço vazio de decisões. Esta é a minha posição.

Por isso, Sr presidente, como não vejo nenhuma melhora com essas medidas, voto contra esse Conselho. Ele não deve existir O Supremo Tribunal Federal é que deveria administrar a Justiça do país. O julgamento dos juízes deveria ser feito pelo Supremo, através de corregedorias temporárias por ele determinadas. É aí que está a questão. Como todos estão pensando em mudanças e melhorias de condições de análise do Poder Judiciário e acreditam que esse Conselho é a salvação, não voto favoravelmente, mas também não critico quem tem essa posição. Mas é mais um elefante branco na Constituição do Brasil.

Manifestando-se, também, contra o controle externo, mas adicionando outros argumentos, afirmou o deputado Vicente Arruda, do PSDB, em 16/06/1999, durante os trabalhos de apreciação do parecer do relator:

Gostaria de me fixar na questão do controle externo, porque sei que é tema muito polêmico. Desde 1995, quando o deputado José Genoíno apresentou na Comissão de Constituição e Justiça uma PEC para estabelecer o controle externo do Poder Judiciário, insurgi-me contra a iniciativa e dei voto em separado, porque um dos pontos altos da Constituição de 1988 foi dar ao Judiciário autonomia, autogestão financeira, administrativa e jurisdicional. Não será estabelecendo controle corporativo de órgãos alheios que iremos melhorar a qualidade de seus serviços. Sugiro um controle interno puro. Aceito a sugestão do Relator, porque não desnatura o Poder A ideia do deputado Marcelo Déda, a meu ver, é inteiramente inexequível, um sonho, um mito, uma fantasia. Não é possível o Congresso Nacional, por três quintos de seus membros, aprovar onze nomes para compor o controle externo. Seria torná-lo inviável, condená-lo a não existir. Se aqui, acutilados pelo governo para formar um plano de 308, temos dificuldades, imaginem escolher nomes do universo brasileiro: cada um divergiria, seria o verdadeiro caos e não se faria coisa nenhuma. Mesmo porque não há razão tornar o Judiciário um vassalo do poder político. Não vai melhorar coisa nenhuma.

A proposta de um controle interno chegou a ser elaborada em destaque, que levou o número 177, apresentado pela bancada do bloco PL/PST/PSL.

Entre os deputados favoráveis à criação de um órgão para exercer o controle externo do Poder Judiciário, destacaram-se: Marcelo Déda, do PT; José Roberto Batochio, do PDT; Fernando Coruja; Renato Viana, do PMDB; além, é claro, dos deputados do PSDB, Aloysio Nunes Ferreira e Zualê Cobra Ribeiro, que exerceram a função de relatores. A concordância com a inovação não significa, entretanto, acordo quer sobre os limites, quer sobre a composição do órgão a ser criado.

Reproduziremos, em primeiro lugar, os argumentos desenvolvidos pelo deputado Marcelo Déda que, na divisão temática realizada pela Comissão, assumiu a relatoria parcial do tema “Controle externo e fiscalização do Judiciário”. Em 9/6/1999, expôs perante a Comissão seu substitutivo parcial:

(...) a sociedade não concebe que, em um Estado democrático de Direito, formulado sobre as bases da Constituição de 1988, possa se ter um Poder republicano, fechado em uma casamata, que impede a transparência, que afasta a sociedade e que vê de forma preconceituosa qualquer forma de participação de controle social. Todos os Poderes da República avançaram nas suas concepções tradicionais para incorporar no seu funcionamento um diálogo entre a democracia de representação, a democracia representativa clássica, e a democracia participativa. (...)

Entendo, Sr presidente, Sras. e Srs. deputados, nobres convidados, que dessa tendência, que desse rumo não pode estar afastado o Poder Judiciário porque, muito embora no sistema brasileiro os membros do Poder Judiciário, os titulares dos seus predicamentos e das suas competências não tenham a unção consagradora do voto, não tenham ali, na soberania popular, no voto direto, a origem do seu poder esse poder lhes é transferido através do Poder Legislativo, através da nomeação de seus membros pelo presidente da República e posterior confirmação pelo Senado da República, portanto, através de Poderes que estão consagrados pela soberania popular. Então, o Judiciário também se encontra como Poder da República sob a égide do parágrafo único do art. 1.º da Constituição, que diz: ‘Todo poder emana do povo e em seu nome deve ser exercido.

O ato de decidir uma lide aplicando a lei é um ato de soberania popular. O Estado decide, diz do direito, resolve a lide não por um direito devido, não por decorrência de uma legitimidade que sobrevoa o Estado democrático, mas a partir da própria radicalidade do Estado democrático que lhe confiou, na forma da Constituição, essa tarefa e lhe ungiu, pela via dos Poderes democraticamente eleitos com esse batismo, essa crisma democrática de origem.

É e foi com base nessa concepção e com base na crítica que se faz à forma como esse Poder vem atuando que, enquanto sub-relator indicado pelo Partido dos Trabalhadores, com o auxílio dos colegas que compõem esta Comissão e contribuíram com as suas emendas, elaboramos e apresentamos uma sugestão de controle externo do Judiciário.

Não temos dúvidas, Sr. presidente e Srs. deputados, que radicalizamos a proposta no sentido mais puro da expressão: fomos à raiz do problema. E, da nossa concepção de legitimidade democrática, traçamos uma ideia e uma concepção de governo do Judiciário e, ao conceber esse governo do Judiciário, agregamos a participação popular para dar-lhe o caráter de controle social. Para que não houvesse mácula sobre o conteúdo dessa categoria de controle social, estabelecemos a participação da sociedade, através de escolha, que será processada pelo Congresso Nacional, dos membros que a representarão e demos a esses membros a maioria na composição desse Conselho Nacional de Justiça. Por entender assim também e por compreender o formato de federação que esta República tem, apresentamos a proposta de um conselho nacional e de conselhos estaduais vinculados a cada um dos Tribunais de Justiça dos estados. Ao fazer isso, Sr. presidente, Sras. e Srs. deputados, não ficamos apenas naquela visão de se criar um ente externo para vigiar juízes, para fiscalizar ministros, para manter-se como uma espécie de órgão inquisitorial acompanhando o cotidiano da ação do Judiciário, não. Em primeiro lugar tratamos de dizer de forma explícita, que esse conselho não terá qualquer possibilidade nem competência para interferir naquilo que é a essência mesma do Judiciário e onde deve estar a razão da sua independência: na prestação jurisdicional. (...) Apresentamos muito mais do que o dito controle externo, como tecnicamente se falou muito. Apresentamos um sistema nacional de planejamento e avaliação do Poder Judiciário, retirando-lhe inclusive esse aspecto meramente inquisitorial para robustecê-lo com competência de planejamento, com responsabilidades de administração, com responsabilidades que possibilitem a esse conselho, enquanto uma instituição híbrida, inédita na história constitucional brasileira, mas capaz de ser ao mesmo tempo parte

integrante do Poder Judiciário e um espaço de participação da cidadania na gestão daquele Poder, portanto esse conceito híbrido de diálogo entre o institucional e a democracia direta, entre o institucional e a força da participação popular. Na formação desse sistema, propusemos 21 membros; estabelecemos um mandato de quatro anos e que a participação desses membros nesse conselho se daria na forma da dedicação exclusiva às funções e finalidades previstas para o órgão. Onze desses membros, que deverão ter mais de 35 anos, deverão ser eleitos pelo Congresso Nacional, pelo voto qualificado de três quintos, para que uma maioria eventual não politize, traduzindo aquilo é maioria no Congresso em maioria no conselho. O quórum de três quintos é o mais nobre do Congresso, porque o quórum da reforma constitucional é o que viabiliza a negociação, a articulação de maiorias que ultrapassam a mera fronteira partidária ou de coligações eventuais que detenham o mando do governo.

Defendemos também, Sr. presidente, que, desses onze membros, que deverão ter reputação ilibada e notável saber jurídico, pelo menos teremos que escolher seis dentre o meio científico e acadêmico para valorizar a universidade, para trazer aqueles que pensam e refletem sobre o fenômeno social, sobre o fenômeno judiciário e que, portanto, podem trazer colaborações para o funcionamento do órgão; quatro eleitos dentre os magistrados, togados vitalícios em eleição dos membros da corporação, buscando representar os Tribunais Superiores, os Tribunais Regionais, os Tribunais de Justiça dos Estados e os juízes de primeiro grau; três eleitos dentre os membros do Ministério Público Federal três eleitos dentre os advogados. Estabelecemos os conselhos estaduais, com composição símile a essa que acabamos de nos referir e estabelecemos uma regra e um princípio nessa preocupação constante de evitar a acusação de interferência na esfera típica do Poder Judiciário: proibimos que os membros do conselho pudessem ser designados aqueles que representam a sociedade, dentre os parlamentares, dentre ex-parlamentares ou dentre titulares de cargos em comissão do Poder Executivo. Isso para preservar minimamente a independência desse órgão e evitar a contaminação política, repetindo um fenômeno que, a meu juízo, tem trazido prejuízos inclusive à legitimação de uma instituição importante na nossa ordem democrática, que é o Tribunal de Contas da União, que, por uma deformação de ordem político-institucional, se transformou num órgão para onde, muitas vezes, se mandam políticos que não obtêm a eleição e encontram ali um abrigo para continuar na vida pública. Ademais, Sr. presidente, estabelecemos uma competência dentro daquilo que acabamos de

mencionar uma competência que vai desde a supervisão do cumprimento do Estatuto da Magistratura, o acompanhamento disciplinar de magistrados de primeiro grau e de juízes dos tribunais. Estabelecemos, também, a possibilidade e a competência de planejamento, de organização e de avaliação do sistema. Aqui, este conselho opina na elaboração do Orçamento do Poder Para quê? Para que a sociedade ali representada, junto com os demais membros que representam corporações, possam discutir se, daquela dotação orçamentária que vai se reivindicar ao Congresso, a parte ali reservada para a construção de prédios, muitas vezes faraônicos, muitas vezes exibidores de uma ostentação que não serve à Justiça, que deve ser discreta. O respeito se conquista pela limpidez das decisões, pela rapidez da prestação jurisdicional, pelo caráter dos membros do Judiciário.

A exposição de motivos elaborada pelo deputado federal Aloysio Nunes Ferreira, quando apresentou seu relatório, contribui para a compreensão de seu ponto de vista a respeito do Judiciário e especialmente sobre o órgão de controle. Afirmou ele, em 2/6/1999:

O Judiciário é um Poder estritamente nacional. Vejam os colegas a enumeração dos órgãos que o compõem, inseridos na Constituição, que vão do Supremo Tribunal Federal até juízes e tribunais dos Estados. E uma decisão de um juiz de primeiro grau poderá ser revista pelo Supremo Tribunal Federal. A Constituição consagra o princípio da autonomia do Poder Judiciário, que se traduz na autonomia administrativa, financeira e orçamentária. No entanto, Srs. deputados, esse Poder nacional, pela sua estrutura e função, não tem uma instância capaz de pensá-lo nacionalmente, de acompanhar e avaliar suas atividades no conjunto, em toda a sua extensão, de definir prioridades e uma política para si. Sua autonomia está, de alguma forma, estilhaçada numa miríade de autonomies de tribunais, que, a rigor, não são autônomos, são soberanos, do ponto de vista administrativo, disciplinar correccional, pois sobre eles não paira nenhum poder; são absolutos. Enquanto o magistrado de primeiro grau e os funcionários do Poder Judiciário são fiscalizados, avaliados, sancionados na sua conduta, os membros dos tribunais não são. Daí surgiu a necessidade, que hoje creio consensual, de haver um órgão que encarne esse centro de gravidade do Poder nacional, dotado de funções administrativas e correccionais. Administrativas a ponto até de cassar decisões administrativas de tribunais e juízos que não cumprem rigorosamente os preceitos da Lei Orgânica da Magistratura e dos princípios do direito administrativo, fixados na constituição, até a aplicação extrema da penalidade de perda

do cargo do magistrado cuja conduta se exteriorizar incompatível com o decoro da magistratura. Portanto, a existência de um órgão com essas competências é hoje quase um consenso. No meu parecer adoto este ponto de vista: a constituição de um órgão central do Poder Judiciário, com poderes administrativos e correccionais supletivos aos poderes correccionais normais que já existem disseminados no aparelho judiciário, um poder superior, uma Corregedoria Nacional da Justiça, que possa ser acionada por qualquer cidadão e que funcione também como uma espécie de ouvidoria. O problema ocorre na composição desse órgão. Ai, vou referir-me ao parecer do deputado Marcelo Déda e à proposta do Partido dos Trabalhadores. A composição preconizada pelo Partido dos Trabalhadores é de um órgão que integre o sistema de controle do Poder Judiciário, não apenas um órgão central. Ele seria o órgão central de um sistema de controle, disseminado em todo o aparelho da Justiça, em todo o País. Sua composição central, que se refletirá depois na composição dos órgãos regionais, é uma composição mista. De um lado, preconiza a presença de magistrados e, de outro lado, a de pessoas estranhas ao Poder Judiciário. Até aí, concordamos: também preconizo órgão composto de magistrados e de pessoas estranhas. O problema começa na dosagem.

A proposta do Partido dos Trabalhadores propõe que a maioria dos membros desse órgão seja estranha ao Poder Judiciário. E se prolonga na forma de recrutamento e composição, pois para legitimar a existência do órgão, escolhe a fórmula do voto direto. Com a preocupação de legitimar a existência desse órgão, que de alguma maneira se sobrepõe administrativa e disciplinarmente ao Poder Judiciário, aos órgãos do Poder Judiciário, busca a disciplina da eleição. Dos 21 membros do órgão, conforme a proposta do PT dez serão eleitos: advogados, juízes de 1º grau e promotores, sejam dos estados sejam da Justiça Federal e das Justiças especializadas. Uma eleição que o próprio PT reconhece como processo complexo, uma vez que preconiza sua coordenação pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelos Tribunais Regionais Eleitorais. O PT busca, então, a legitimação pelo voto, mediante processo eleitoral, diferente do processo eleitoral normal por não admitir representação proporcional, o que leva a supor que exclui a apresentação de listas partidárias. Minha proposta – e vamos expô-la francamente – prevê a legitimação pela autoridade, em alguma medida pelo Congresso Nacional. Esse é um ponto em que é preciso expor a divergência com toda a clareza. (...) Busco outra forma de legitimação. Creio que um órgão como esse, cujas competências correccionais, na minha concepção, são mais

acentuadas do que no conceito do PT, uma vez que a competência administrativa do órgão proposto pelo PT me parece exagerada, a aplicação de punições a magistrados e a membros de serviços auxiliares é mais acentuada que na proposta do PT, esse órgão tem que ser legitimado por outra forma e composto de outra maneira. Daí porque proponho que seja composto de três membros do Supremo Tribunal Federal, sendo um o seu presidente, que presidirá o órgão, dois membros do Superior Tribunal de Justiça, sendo um o Corregedor-Geral da Justiça Nacional, três juristas, escolhidos pelo STF e referendados pelo Poder Político, e o Senado Federal. E assim como na proposta do PT, tanto a Ordem dos Advogados como o Ministério Público atuariam junto a esse Conselho sem serem membros dele, exatamente para preservar – imagino que seja a preocupação dos colegas petistas – a independência tanto da Ordem, quanto do Ministério Público. Portanto, a legitimação que proponho é, de um lado, política, pela participação do Senado da República, que, em matéria de Poder Judiciário, tem profunda interação com o Supremo Tribunal Federal, inclusive de natureza jurisdicional, pois cabe ao Supremo Tribunal Federal suspender a vigência, em todo o território nacional, de leis declaradas inconstitucionais. Mas a legitimação virá também da autoridade exercida sobre o conjunto do sistema judiciário pelo Supremo Tribunal Federal. Uma autoridade que decorre, no meu entender, em grande parte pelo fato de aquela corte não ser um órgão recrutado na carreira da magistratura, nem pelo quinto constitucional. Ela é composta de pessoas sem compromisso de ordem corporativa com a magistratura nacional. E nesse órgão teríamos três membros do STF e três advogados apontados por ele e referendados pelo Senado federal. “Nossa divergência se dá basicamente quanto à forma de legitimação.

O deputado José Roberto Batochio, por sua vez, insistia, durante os debates, que os ministros da Suprema Corte não deveriam fazer parte do órgão de controle externo. De seu ponto de vista, a cúpula deveria caber ao Superior Tribunal de Justiça. Além disso, pedia que o conselho de Justiça a ser criado deveria ter órgãos em cada unidade da Federação.

A argumentação do deputado Fernando Coruja buscava demonstrar que seria fundamental a presença do Congresso Nacional na indicação de alguns representantes do órgão de controle externo. Esta seria a forma do Judiciário ter a “presença do povo”. Chegou, até mesmo, a afirmar que não haveria por

que temer a influência política, uma vez que, diferentemente do que vem ocorrendo, esta influência – se legalizada – seria aberta e transparente.

A deputada Zulaiê Cobra sempre defendeu durante as discussões e também explicitamente em seu texto posições distintas das esposadas pelo deputado federal Aloysio Nunes. Essas diferenças não se resumiam a uma questão de estilo. De seu ponto de vista, o órgão de controle deveria ter uma composição mais fortemente externa do que a prevista por seu colega de partido e mais eficazes recursos de poder à sua disposição. A passagem a seguir, retirada de uma intervenção em 28/4/1999, portanto antes de assumir a relatoria, ilustra seu posicionamento:

A outra proposta é a formação do Conselho Nacional da Magistratura. E falo no controle externo, sim, ou no controle interno. Não importa o nome. Para uma proposta de emenda constitucional do nosso deputado José Genoíno passar na Comissão de Justiça da Casa precisei tirar a palavra ‘externa’. Quando tirei essa palavra, aprovamos a proposta. Há o desejo dos próprios juizes, dos próprios tribunais, de que tenhamos algo que possa representar esta matéria nebulosa, que é a parte administrativa dos tribunais. Quando ouço aqui alguns advogados falando que nunca viram juizes punidos, é porque não sabem o que se passa lá dentro. O juiz comete arbitrariedades, crimes, é injusto. Não sabemos como se processa lá dentro essa parte, que deveria ser mais transparente e mais cristalina. Portanto, sugiro a formação desse conselho, com a participação de ministros do Supremo Tribunal Federal, de desembargadores dos Tribunais de Justiça, da OAB Federal e do Procurador Geral da República. É claro que isso vai ser discutido. O relator vai discutir a matéria. Mas temos que ter um conselho nacional que possa estar atento a essas questões.

2.3 Considerações finais

Uma das formas de se examinar as propostas de reforma do sistema de justiça é a partir de seus objetivos. Ou seja, caberia destacar o que orienta a alteração, exclusão ou inclusão de determinados itens e/ou dispositivos. Dessa forma, seria possível encontrar um denominador comum em propostas aparentemente distintas e salientar o que daria sentido a essas mudanças. A grosso modo, as metas podem ser: agilizar a prestação jurisdicional; ampliar o acesso à Justiça; democratizar as instituições. Esses objetivos não são excludentes e muitas vezes se sobrepõem. Para efeito de

análise, contudo, a distinção entre eles mostra-se útil, na medida em que pode orientar a compreensão de certas iniciativas.

No que se refere à existência ou não de um organismo encarregado de exercer o controle externo sobre as instituições de justiça, não se trata imediatamente nem de diminuir a morosidade da Justiça, nem de alargar o acesso à Justiça, ainda que estes objetivos possam vir a ser contemplados em um segundo momento. A criação de um organismo de controle poderia estar respondendo a uma meta de democratização, em um sentido muito peculiar e legítimo – democracia enquanto prestação de contas.

De fato, o caráter transparente e aberto das instituições é um traço democrático e republicano. Instituições secretas, que decidam a partir de critérios desconhecidos, rompem tanto o ideal democrático como o republicano. Deste ponto de vista, o aperfeiçoamento da institucionalidade democrática depende de ganhos em transparência. Uma maior transparência, contudo, não se obtém por passes de mágica, mas a partir da existência de mecanismos que permitam ou pelo menos não dificultem o controle interno e, sobretudo, por parte de outros atores sociais.

São, entretanto, variáveis os graus de controle passíveis de serem implementados em uma instituição. Há instituições que em sua própria definição está implícita a presença de instrumentos de controle. Em outras, a opacidade, se não chega ser venerada, não é necessariamente um fator disjuntivo. Assim, tão pernicioso quanto impedir a transparência seria equiparar instituições distintas. Exemplificando: o Parlamento define-se como a casa de representação do povo, possuindo, senão outras formas de controle, a obrigatoriedade de renovação de seus integrantes, em períodos regulares de tempo, a partir do voto popular; o Judiciário, por sua vez, define-se pela aplicação isenta da lei, independentemente, no cumprimento de suas atribuições, de participação direta da cidadania.

Afora esta primeira distinção, outras têm de ser levadas em consideração na discussão de mecanismos de democratização institucional: o sistema de governo e a forma de organização do Estado. Efetivamente, o presidencialismo, enquanto forma de organização do poder, é uma variável que não pode ser desprezada. Com frequência, utilizam-se como paradigma casos de instituições encarregadas do controle externo em países nos quais o Judiciário não é propriamente um poder. Um dos exemplos mais citados é o italiano. Ali, de fato, cabe ao Conselho Superior da Magistratura a

administração da Justiça, o recrutamento de juízes, a nomeação, as promoções e medidas disciplinares. O órgão é composto por 30 representantes, dos quais 20 eleitos diretamente pelos magistrados e 10 profissionais do direito indicados pelo Legislativo e pelo Executivo. Tal como em outros países europeus, a criação dessa instituição tinha por finalidade garantir a independência do Judiciário, evitando a ingerência do poder político na carreira dos juízes.

Esta referência não tem por intenção sugerir que um órgão de controle externo seria incompatível com o presidencialismo. Há, sem dúvida, entre os países que adotam o presidencialismo, os que criaram um órgão dessa natureza. Na Argentina, há um Conselho da Magistratura, com 20 membros, e apenas 5 dentre eles são magistrados. O que se pretende, trazendo para o debate a distinção entre presidencialismo e parlamentarismo, é indicar que o sistema de governo provoca consequências em toda a engenharia institucional e não apenas na forma de indicação do Executivo.

Outra variável a ser considerada na implementação e no funcionamento de um organismo de controle externo é o federalismo em oposição a um estado unitário. Ou seja, há questões relacionadas à centralização de políticas e à autonomia no estabelecimento de limites entre as atribuições da instituição nacional e das estaduais, no caso de uma organização de tipo federativa.

Também é necessário que se atente para o potencial de eficácia de um órgão de controle externo. Isto é, não é de menor importância a indagação sobre as condições de operação e de eficiência desse organismo. Acrescentaríamos ainda um problema clássico: quem guarda os guardiões?

Todas essas questões, de ordem abstrata e institucional, estão longe de enfrentar por inteiro o problema da adoção ou não de um organismo de controle externo no interior da proposta de reforma do Judiciário. A aprovação definitiva desse mecanismo depende de um jogo de influências e interesses, no qual a argumentação e a utilização do saber teórico e histórico constituem, muitas vezes, apenas a aparência.