



# DEMOCRATIZAÇÃO E CONTROLE EXTERNO DO PÔDER JUDICIÁRIO

*Regina Maria Groba Bandeira*

Consultora Legislativa da Área I  
Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Administrativo  
Processo Legislativo e Poder Judiciário

**ESTUDO**

**ABRIL/2002**



Câmara dos Deputados  
Praça dos 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF

## ÍNDICE

INTRODUÇÃO .....	3
MODELO DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO .....	4
CONTROLES DO PODER JUDICIÁRIO .....	5
PECS 96/92 E 29/00 - PROPOSTAS DOS RELATORES DA REFORMA DO PODER JUDICIÁRIO RELATIVAS AO CONTROLE EXTERNO .....	6
RELATÓRIO 2002 DO BANCO MUNDIAL SOBRE O PODER JUDICIÁRIO .....	9
CARTA DE NATAL - XVII CONGRESSO BRASILEIRO DE MAGISTRADOS – 1º FÓRUM MUNDIAL DE JUÍZES (JAN/2002) .....	10
CONCLUSÃO .....	11
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA .....	12

© 2002 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o(s) autor(es) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

# DEMOCRATIZAÇÃO E CONTROLE EXTERNO DO PODER JUDICIÁRIO

*Regina Maria Groba Bandeira*

## INTRODUÇÃO

---

Vivemos um momento histórico em que há a necessidade premente de se repensar a prestação jurisdicional no País. Após o advento da Constituição de 88, que ampliou o espectro de direitos e garantias do cidadão, houve grande aumento da procura pelos provimentos judiciais, agravando os problemas do Judiciário brasileiro. Além do crescimento da demanda interna, o Poder Judiciário pátrio tem hoje necessidade de se adaptar às exigências da economia globalizada que convive com o paradoxo da exclusão social de grande parte da população.

No curso da tramitação da reforma constitucional do Judiciário em discussão no Congresso Nacional um dos temas mais debatidos foi o controle externo do Judiciário. As críticas ao desempenho do sistema judicial vão desde a morosidade de seus serviços, a dificuldade de acesso dos cidadãos aos órgãos judiciais até a acusação de corrupção de magistrados e serventuários, donde surgem as questões: Será que o Poder Judiciário carece de órgão de fiscalização e planejamento? É possível a criação de um órgão de controle do Judiciário que não interfira na função jurisdicional afetando a independência dos juízes?

Neste estudo analisamos o modelo atual do Poder Judiciário brasileiro, os controles interno e externo já existentes conforme a normativa constitucional em vigor e as sugestões constantes dos Substitutos dos Relatores da Reforma do Judiciário no Congresso Nacional.

Como a Reforma do Judiciário vem sendo amplamente debatida pela sociedade em outras instâncias diversas do Parlamento, fazemos considerações acerca dos

estudos de 2002 do Banco Mundial e das conclusões do XVII Congresso Brasileiro de Magistrados sobre reforma e democratização do Poder Judiciário.

## **MODELO DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO**

Os países adotam variados métodos de recrutamento de seus órgãos singulares (juízes) e membros de seus órgãos colegiados (desembargadores e ministros de tribunais). Os mais conhecidos são a eleição popular, a livre nomeação do Executivo, a nomeação pelo Executivo condicionada à proposta dos tribunais, a nomeação pelo Executivo após aprovação por corpos políticos e o concurso público.

O jurista argentino EUGENIO ZAFFARONI propõe interessante classificação das estruturas judiciárias, sob a ótica do processo de seleção e formação dos magistrados. Aquelas estruturas nas quais o ingresso e demissão dos juízes ocorre por juízo político seguiriam o modelo empírico-primitivo.

O modelo empírico-primitivo caracteriza-se por estruturas fortemente verticalizadas e ocorrem em toda a América Latina, com exceção do Brasil, podendo ser destacadas as seguintes formas de nomeação: política, com seleção arbitrária, seja por parte do Executivo, do Legislativo ou de alguma de suas câmaras; cooptação, quando o órgão supremo do Judiciário provê os cargos; mistas, o órgão jurisdicional supremo se nomeia e os juízes são nomeados pela cúpula, ou por cooptação em cascata, os supremos nomeiam os tribunais de segunda instância e estes nomeiam os juízes de primeira instância.

Nos casos em que há a exigência de seleção técnica, carreira estruturada e concentração do poder interno na cúpula, o modelo seguido é o tecnoburocrático. É o caso brasileiro.

Já quando há um governo do Poder entregue a um órgão pluralístico, separado das últimas instâncias e formado majoritariamente por juízes eleitos horizontalmente, por outros magistrados, a estrutura judiciária seria do tipo democrático contemporâneo.

O modelo democrático contemporâneo é um ideal a ser alcançado pelo países que hoje buscam superar a tecno-burocracia. Zaffaroni cita os casos francês, espanhol e italiano, mostrando a tendência de estabelecimento de um governo pluralístico, de desierarquização administrativa dos colegiados, publicidade das atuações, oralidade e pluralização de nomeação para o tribunal constitucional.

Nosso modelo é considerado “forte”, no que se refere à exigência de concurso público para o ingresso na magistratura. Outro aspecto que merece destaque são as garantias da magistratura, notadamente a da inamovibilidade, constitucionalmente consagradas. O sistema de carreira é parcialmente quebrado pela introdução do chamado “quinto constitucional” nos colegiados de segunda instância, provenientes do Ministério Público e da advocacia.

O sistema de nomeação política, aqui presente na escolha dos membros do Supremo Tribunal Federal, é típico das estruturas empíricas, nos quais não são raras as designações de pessoas ligadas aos interesses dos governos ou de seus partidos.

Há que se reconhecer, contudo, que se comparado aos modelos judiciários latino-americanos, a estrutura do Poder Judiciário brasileiro se destaca como a mais avançada e democrática de toda a região.

## CONTROLES DO PODER JUDICIÁRIO

Durante a Revisão da Constituição de 88, já se podia constatar que o desenvolvimento do processo democrático brasileiro exigia a redefinição dos mecanismos de controle do Poder Judiciário.

O parecer da Relatoria apontava a necessidade de criação de um órgão de controle administrativo e disciplinar do Judiciário, e não deixou de comparar a legitimidade dos órgãos estatais conferida pelas urnas com o Poder Judiciário. Naquela linha de entendimento, a seleção por concurso asseguraria a isonomia de acesso aos cargos públicos e a capacidade tecno-jurídica de seus membros, mas não haveria a legitimidade democrática semelhante à dos demais Poderes.

Mas quais são os controles a que está submetido o Poder Judiciário consoante a legislação em vigor? A criação de um órgão de controle externo do Judiciário é necessária? Até que ponto as deficiências do Poder Judiciário poderiam ser diminuídas com a criação de um órgão de controle?

Já vimos que o Poder Judiciário brasileiro goza de prestígio internacional no que tange à seleção de pessoas para os seus quadros. Na América Latina somos considerados o único caso de Judiciário que adota processo de seleção “forte” dos juízes de carreira. Os magistrados são escolhidos mediante concursos públicos, nos quais se destaca o elevado grau de exigência. Uma crítica que podemos fazer ao sistema atual é o excessivo rigor dos concursos para a magistratura, que notoriamente tem impedido o preenchimento das inúmeras vagas hoje existentes. O sistema de seleção deveria priorizar os cursos preparatórios para a judicatura.) Não obstante isso, deve-se reconhecer como fator positivo o monitoramento dos concursos por órgãos externos ao Judiciário, realizada pela Ordem dos Advogados do Brasil, por força de dispositivo constitucional. Não existe o mesmo controle externo para os concursos públicos do Executivo e do Legislativo.

Podemos destacar mecanismos de controle dos órgãos judiciais segundo o ordenamento jurídico em vigor. Fiscalizam o juiz: as partes, seus advogados, com apoio na lei processual; os membros do Ministério Público, como fiscais da lei; os órgãos de segunda instância e a OAB, por meio da realização dos concursos públicos para o preenchimento das vagas de juízes; os tribunais, quando do exame dos recursos interpostos das decisões judiciais.

A sociedade também controla o Judiciário por meio da realização dos julgamentos e das sessões dos Tribunais, cujas portas estão abertas, os votos e decisões aí proferidos são sempre obrigatoriamente motivados, sujeitos à crítica dos sucumbentes, que podem encaminhar seus recursos às instâncias superiores.

No preenchimento dos cargos dos tribunais de segundo grau, o Poder Judiciário também não atua isoladamente. Já existe o controle do Ministério Público e dos advogados nos órgãos colegiados. A participação do Judiciário se limita, no que concerne ao preenchimento de um quinto de vagas, à formação de listas tríplexes de indicações das entidades de classe do Ministério Público e da advocacia e a sua remessa ao Executivo, que livremente escolhe a quem nomear.

Não haveria, para alguns, controle no preenchimento das vagas do Supremo Tribunal Federal. A Escolha de seus ministros é feita pelo Senado Federal, por indicação do Presidente da República. A indicação política aproxima o sistema brasileiro dos modelos empíricos de estrutura judiciária.

Até mesmo juízes vêm nessa forma de escolha dos membros do STF uma vinculação inadequada e constrangedora entre o Judiciário e o Palácio do Planalto, havendo os que recomendem o veto à nomeação de ocupantes de cargo de confiança no governo ou daqueles que tenham exercido tais cargos durante o mandato do agente político a quem compete a designação.

São casos notórios na formação atual do STF os dos ministros Maurício Corrêa e Nélon Jobim - ambos ex-ministros da Justiça nos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Corrêa era senador pelo PSDB e foi indicado por Itamar em outubro de 1994 para ocupar a vaga do ministro Paulo Brossard, aposentado compulsoriamente. Jobim tomou posse no STF em abril de 1997, indicado por Fernando Henrique para a vaga do Ministro Francisco Rezek, que assumiu vaga na Corte Internacional de Haia.

Segundo os defensores do modelo ora adotado, a escolha dos Ministros do STF está em consonância com o sistema de freios e contrapesos da Constituição, que permite o equilíbrio entre os três Poderes. Enquanto o Poder Executivo indica o Legislativo aprova ou não a escolha dos membros do órgão de cúpula do Poder Judiciário.

Quanto às finanças, a Constituição já prevê duplo controle externo. O primeiro, quando da elaboração da proposta orçamentária, que é feita dentro dos limites estipulados com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias; o segundo, perante os Tribunais de Contas, que avaliam os gastos e não pertencem à estrutura do Judiciário.

Controles, portanto, existem. A sociedade é que os vem considerando insuficientes. As críticas tornam-se mais contundentes quando o cidadão percebe que os mecanismos internos de correção são ineficientes, principalmente em razão do espírito de corpo da Instituição.

Tudo isso aliado ao descontentamento da sociedade com a morosidade da prestação jurisdicional vem causando a retomada recorrente do tema controle externo do Judiciário.

Há, ainda, aqueles que se incomodam com o julgamento independente dos juízes e clamam pela criação de um órgão externo. Nesse caso, o controle deveria atingir a função jurisdicional. Diante dessa ameaça, surgem os argumentos contrários à criação de um órgão de controle externo, que alertam para o perigo de interferência indevida na atividade jurisdicional, atingindo a independência do Judiciário, imprescindível para a correta distribuição da justiça.

Já para aqueles que se posicionam favoravelmente, o controle externo é uma alternativa para suprir as deficiências dos atuais mecanismos de controle do Judiciário, que não conseguem por fim à morosidade da prestação jurisdicional, a maior crítica que se faz ao desempenho dos juízes.

Ressalte-se que, na discussão quanto à criação de um órgão de governo do Poder Judiciário brasileiro, a confusão dos termos “interno” e “externo” vem impedindo muitas vezes o debate mais aprofundado do tema. É certo que não há problema com o entendimento do que seria controle “interno”, mas o que caracterizaria propriamente controle “externo” vem gerando muita polêmica. A tendência vem sendo a de não se considerar externo órgão com a participação de membros do Judiciário, do Ministério Público e da advocacia.

## **PECS 96/92 E 29/00 - PROPOSTAS DOS RELATORES DA REFORMA DO PODER JUDICIÁRIO RELATIVAS AO CONTROLE EXTERNO**

A criação de conselho de controle da magistratura foi objeto da Proposta de Emenda à Constituição nº 112, de 1995, de autoria do Deputado JOSÉ GENOÍNO, que tramitou em apenso à PEC nº 96/92, que introduz modificações na estrutura do Poder Judiciário. A Proposta sugere a criação de conselhos em nível federal e estadual formados por magistrados, membros do Ministério Público e cidadãos eleitos pelo Congresso Nacional ou Assembléias Legislativas, conforme o caso.

Apreciando sua admissibilidade, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara emendou-a para modificar a composição do Conselho, excluindo a participação de cidadãos e retirando o termo “externo” de seu nome. Naquela ocasião, entendeu-se que a criação de um conselho que não integrasse a estrutura do Poder Judiciário iria de encontro à cláusula pétrea que veda a deliberação de emenda tendente a abolir a separação dos Poderes.

O Substitutivo à PEC nº 96/92 aprovado na Câmara dos Deputados veio a propor, então, a criação do Conselho Nacional da Magistratura, inserido na estrutura do Poder Judiciário, cuja composição reflete os diversos segmentos da Instituição em nível federal e estadual. O parecer da Deputada ZULAIÊ COBRA sugere a presença de dois cidadãos no Conselho, escolhidos um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

A Relatoria da PEC nº 29/00 adotou posição que vem sendo acolhida pela doutrina e pelo Judiciário, sugerindo a criação de um órgão nacional de direção superior da magistratura composto por juízes, representantes do Ministério Público e da advocacia.

Na versão do Senado, foram eliminados da composição do Conselho Nacional de Justiça membros estranhos ao Poder Judiciário, em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido da inconstitucionalidade por desrespeito a limitação material expressa ao poder reformador, eis que incidente na proibição do art. 60, § 4º, III, da Constituição Federal.

Em seu parecer, o Relator da matéria no Senado Federal, Senador BERNARDO CABRAL, lembra importantes julgamentos do Supremo Tribunal Federal relativos à criação de órgãos de controle externo do Judiciário estadual, recuperados por ALEXANDRE DE MORAES, cabendo citá-los:

**Ø ADI 135** – *Inconstitucionalidade de dispositivo da Constituição da Paraíba que estabelecia o Conselho Estadual de Justiça, composto por dois desembargadores, um representante da Assembléia Legislativa do Estado, o Procurador-Geral do Estado e o Presidente da Seccional da OAB, atribuindo-lhes competência para a fiscalização da atividade administrativa e do desempenho dos deveres funcionais do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Advocacia-Geral do Estado e da Defensoria Pública, entendendo que a previsão ofendia a separação dos Poderes.*

**Ø ADI 137** – *Inconstitucionalidade de dispositivo semelhante ao da Constituição da Paraíba (ADI 135), decidindo que a criação, pela Constituição do Estado do Pará, de Conselho Estadual de Justiça destinado à fiscalização e ao acompanhamento do desempenho dos órgãos do poder Judiciário é inconstitucional, por ofensa ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal), de que são corolários o autogoverno dos Tribunais e a sua autonomia administrativa, financeira e orçamentária (arts. 96, 99 e 168 da CF).*

**Ø ADI 98** – *Inconstitucionalidade de previsão de controle externo da magistratura do Mato Grosso sob a alegação de que o autogoverno do Judiciário reputa-se corolário da independência do Poder, violando-o a instituição de órgão chamado de controle externo, com participação de agentes ou representantes dos outros Poderes do Estado.*

Optou-se, ainda, pela não inserção do Conselho na estrutura do Poder Judiciário, pelo fato de o Conselho, como concebido, não exercer função jurisdicional, nem mesmo a atribuição de revisão de decisões judiciais.

A proposta da Câmara pretende que a tarefa a ser desenvolvida pelo Conselho da Magistratura ganhe reforço com as Ouvidorias, a serem criadas em nível federal e estadual, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público, ou contra seus serviços auxiliares. Segundo o Substitutivo aprovado na Câmara, as ouvidorias poderão representar diretamente ao Conselho, aproximando o órgão de controle da população nas unidades federadas.

Essa idéia não foi acolhida integralmente pelo Relator da Reforma no Senado, por entender que a criação de Ouvidoria nos Estados contraria o princípio da autonomia dos entes federados.

As ouvidorias são defendidas por CARMEM LÚCIA ANTUNES ROCHA, numa concepção unipessoal, segundo o parecer do Senador BERNARDO CABRAL: “O ouvidor-geral do Judiciário seria escolhido entre pessoas de notório saber jurídico, inteireza moral e probidade, reconhecido socialmente pela sua retidão e independência, com tempo mínimo de desempenho profissional em sua área de atuação, não tendo de ser ou ter sido magistrado (...) a ouvidoria poderia permitir a ruptura da dificuldade cultural, hoje obviamente existente, entre a sociedade (especialmente as pessoas mais pobres) e os órgãos judiciais.”

Comparadas as propostas da Câmara e do Senado Federal, verifica-se que o texto do Senador BERNARDO CABRAL não produziu significativas alterações na composição e competências do Conselho.

A supressão, na composição, da participação de cidadãos indicados pelo Poder Legislativo, merece destaque. Acrescenta-se nova competência do Conselho para “definir e fixar o plano de metas e promover periódica avaliação do funcionamento do Poder Judiciário, tendo em vista o aumento da eficiência, a racionalização, o incremento da produtividade e a maior eficácia do sistema, garantindo mais segurança, celeridade e maior acessibilidade na realização dos serviços da Justiça.” Essa previsão vem complementar competência prevista no texto da Câmara, que determina a elaboração de relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho.

A tendência, portanto, tem sido a de criar um órgão de fiscalização e de planejamento do Poder Judiciário. As desvantagens seriam a criação de mais um ônus ao orçamento da União e a centralização das decisões administrativas do Judiciário, em detrimento dos órgãos estaduais. Para os mais céticos a criação de mais um órgão não resolverá a crise do Judiciário, com raízes no sistema processual formalista, na instabilidade das leis, no ensino universitário deficiente, na falta de preparação e aperfeiçoamento técnico dos juízes. É certo que a medida não deve ser tomada isoladamente, mas no contexto da reforma do Judiciário, que demandará alteração da legislação processual pátria para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional na prática.

O controle externo vem sendo colocado mais propriamente como uma solução para a crise ética que se instalou no Estado, incluindo o Poder Judiciário, permitindo a concentração da correição sobre os juízes e serventuários, com vistas a superar eventuais omissões e desvios das autoridades locais.

Segundo a Transparência Internacional, organização não governamental fundada em 1993, responsável pelo Índice de Percepção de Corrupção, estudo que classifica desde 1995, noventa e nove países e suas práticas corruptoras, o Brasil está na 45ª posição, com um índice de 4,1 numa escala de zero a dez.

A corrupção endêmica no Brasil vem sendo combatida mais fortemente desde 1990, com a criação de um Ministério Público independente, o fim da inflação, a Lei de Responsabilidade Fiscal, com a redemocratização a partir da reação da opinião pública aos desmandos constatados.

Na atual conjuntura, como lembra o Relator BERNARDO CABRAL, citando o Ministro CELSO DE MELLO, impõe-se discutir a questão da fiscalização externa do Poder Judiciário. “ainda que para rejeitá-la, com fundamento em suposta transgressão às cláusulas pétreas. Ou, então, para aperfeiçoá-la. O que não tem sentido é excluir, por antecipação, o exame dessa proposta, como se a Magistratura fosse uma instância de poder imune a crítica, infensa a erros ou insuscetível de desvios ou abusos.”

O que se pretende atingir, por fim, é a maior transparência e a contínua prestação de contas do Poder Judiciário, sendo a criação de um órgão de controle apenas uma das alternativas para o aperfeiçoamento da Instituição.

## **RELATÓRIO 2002 DO BANCO MUNDIAL SOBRE O PODER JUDICIÁRIO**

O Relatório 2002 do Banco Mundial, no capítulo que aborda os sistemas judiciais no mundo, aponta três temas chaves para o sucesso das iniciativas de aprimoramento da máquina judicial.

A efetiva prestação de contas dos magistrados (*accountability*) é indicada como uma das soluções para a aproximação do juiz da sociedade, somada à pressão da imprensa e da sociedade civil.

De fato, o monitoramento da performance judicial e a disponibilização de dados à população confere maior transparência à produção do Poder Judiciário, ampliando o controle externo de suas atividades por todos os segmentos da sociedade, sem distinções. Segundo o Banco Mundial, quando se lida com a reputação do juiz e seu desejo de prestígio no seio da sociedade, a maior visibilidade da produção judicial acarreta o aumento de sua eficiência.

No âmbito da Câmara dos Deputados, a matéria já se encontra disciplinada, por meio da Resolução nº 25, de 2001, que institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar. Seu art. 17 prevê a criação de arquivo individual de cada deputado que ficará à disposição dos cidadãos na Internet ou outras redes de comunicação similares.

A fórmula adotada nesta Casa é, sem dúvida, simples e pouco onerosa. Confere maior visibilidade às atividades parlamentares, permitindo a prestação de contas dos representantes do povo em tempo real. Nessa linha, seria salutar estender essa regra a outras instituições públicas e a crise da prestação jurisdicional no Brasil está a reforçar a premência de sua reprodução em relação às funções essenciais da Justiça, no bojo da reforma do Poder Judiciário, em nível infraconstitucional.

A inclusão da obrigatoriedade de divulgação de dados e estatísticas de produtividade dos membros do Poder Judiciário poderia ser objeto do Estatuto da Magistratura, cujo projeto de lei complementar tramita na Câmara dos Deputados. O dispositivo poderia ser no seguinte sentido: Os órgãos competentes do Poder Judiciário deverão divulgar, anualmente, até o dia 30 de março do exercício seguinte, dados de produtividade de cada um de seus membros, abrangendo os juizados, os tribunais e seus órgãos colegiados, divulgando, inclusive, no mínimo, as seguintes informações: I- número de processos pendentes de julgamento; II- data de distribuição dos dez processos mais antigos pendentes de julgamento; III- relação percentual entre o nº de magistrados da circunscrição judicial respectiva e a população; IV- relação percentual entre o número de processos julgados e pendentes de julgamento na circunscrição judicial e V- relação percentual de magistrados em redação aos cargos providos.

A simplificação dos procedimentos legais é apontada pelo Banco Mundial como meio para o alcance de resultados eficientes nos sistemas judiciais. Há três tipos de simplificações ou reformas estruturais a serem consideradas: a criação de cortes especializadas, de meios alternativos de solução de litígios e a simplificação de procedimentos legais.

A criação ou ampliação do número de cortes de pequenas causas é tida como a alternativa mais bem sucedida nas reformas judiciais em curso no mundo. A criação dos juizados especiais de pequenas causas no Brasil é citada como um exemplo de sucesso, ao lado das cortes de pequenas

causas de Hong Kong, China, Reino Unido, Austrália, Japão e Reino Unido. Segundo o citado Relatório, esses juízos têm reduzido pela metade o tempo de conclusão das causas. No Brasil, não vemos só isso. Esses juizados têm ampliado o acesso do cidadão ao Judiciário, não sendo necessário nem mesmo constituir advogado.

O relatório do Banco Mundial conclui que o sucesso das reformas judiciais depende do aumento da prestação de contas dos juízes, provendo-os de incentivos para uma atuação eficiente, simplificando procedimentos e aumentando os recursos do Poder Judiciário.

A transparência é um dos elementos mais importantes na busca do controle social da atividade jurisdicional. A oralidade deve ser buscada para a simplificação de procedimentos, que se tornam mais baratos e rápidos. O escopo deve ser um Judiciário independente, por meio do sistema de freios e contrapesos conjugado com a prestação de contas para a sociedade (*checks and balances and system of social accountability*). Os canais para a prestação de contas são a imprensa livre, as organizações da sociedade civil ou o sistema de prestação de contas pode ser construído dentro do sistema judicial, o que a Reforma do Poder Judiciário em tramitação no Congresso pretende possa ser realizado por um novo órgão de controle.

## CARTA DE NATAL - XVII CONGRESSO BRASILEIRO DE MAGISTRADOS – 1º FÓRUM MUNDIAL DE JUÍZES (JAN/2002)

O 1º Fórum Mundial de Juízes, evento paralelo ao Fórum Social Mundial realizado em janeiro de 2002, em Porto Alegre – RS, procurou divulgar e reafirmar as conclusões do XVII Congresso Brasileiro de Magistrados, realizado em outubro de 2001, em Natal – RN, sobre a reforma do Poder Judiciário.

Impende destacar, da Carta de Natal, as seguintes proposições atinentes ao controle e democratização da Instituição:

- 1. eleições diretas**, pelo voto de todos os juízes vitalícios, para os **órgãos diretivos dos tribunais**, admitindo-se a possibilidade constitucional de sua instituição pelos tribunais estaduais, mediante proposta de emenda às respectivas constituições;
2. criação de **ouvidorias**, em todos os tribunais, para o estabelecimento de vias de comunicação direta com a sociedade;
- 3. repúdio ao nepotismo**, com vedação normativa expressa dessa prática relativamente aos três poderes;
- 4. eleições**, por todos os juízes vitalícios, de metade da composição dos **órgãos especiais** dos tribunais, sendo a outra metade composta pelo critério de antigüidade;
- 5. proibição de sessões secretas** e exigência de **fundamentação de todas as decisões administrativas dos tribunais**;
6. participação de **magistrados, escolhidos pelo voto direto de todos os juízes, na composição de conselhos de justiça e da magistratura** e
- 7. repúdio à possibilidade de demissão de juízes por decisão administrativa**, por configurar quebra da garantia da vitaliciedade indispensável à liberdade de julgamento e às garantias constitucionais dos cidadãos.

Constata-se que muitas das sugestões da magistratura para a Reforma do Poder Judiciário foram acolhidas pelos Relatores da matéria no Congresso Nacional.

Quanto ao primeiro item da enumeração precedente, verifica-se que o Substitutivo aprovado na Câmara e o do Relator da matéria no Senado não adotaram a eleição direta dos órgãos diretivos dos tribunais, não obstante as manifestações da magistratura favoráveis a essa alteração constitucional.

A criação de ouvidorias, conforme já assinalado, consta dos Substitutivos citados, mas não seriam integrantes da estrutura do Judiciário.

O repúdio ao nepotismo vem expresso no Substitutivo elaborado pelo Senador BERNARDO CABRAL, mas não logrou aprovação na Câmara dos Deputados. O texto do Senado, que ainda será votado no plenário, veda aos juízes nomear, a qualquer título, cônjuge ou parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau, inclusive, ou por adoção, na estrutura do Poder Judiciário, exceto provimento de cargo efetivo em virtude de concurso público.

A idéia de realização de eleições, por todos os juízes vitalícios, de metade da composição dos órgãos especiais dos tribunais, sendo a outra metade composta pelo critério de antigüidade, não foi acolhida pelos Relatores da Reforma do Judiciário. A Deputada ZULAIÊ COBRA sugeriu, em seu parecer, o provimento de metade das vagas por antigüidade e a outra metade por eleição pelo tribunal pleno, o que foi aprovado pelo plenário da Câmara dos Deputados.

Os Substitutivos em discussão no Congresso estabelecem, entre os princípios a serem seguidos pelo Poder Judiciário, o de que todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade. A lei poderá limitar a presença a determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado não prejudique o interesse público à informação. As decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pela maioria absoluta de seus membros. O Substitutivo do Senado estende a determinação atinente às decisões administrativas ao Conselho Nacional de Justiça.

Quanto às indicações para o Conselho Nacional de Justiça, a proposta em elaboração no Senado suprimiu as indicações de juízes estaduais pelo Supremo Tribunal Federal, permitindo maior participação da magistratura de primeiro grau na escolha do desembargador e do juiz de direito escolhidos para integrar o Conselho.

Por fim, a possibilidade de demissão de juízes por decisão administrativa do Conselho Nacional de Justiça foi suprimida do texto da Reforma no Senado, atendendo a pleito da Associação dos Magistrados Brasileiros, ao entendimento de que representaria uma ameaça à vitaliciedade do juiz.

## CONCLUSÃO

Quando se fala em reforma do Poder Judiciário brasileiro, muitas vezes a tendência é a de resumi-la à alteração constitucional que está sendo discutida no Congresso Nacional, esquecendo-se de que as mazelas da Instituição decorrem também do sistema processual formalista e da dificuldade de abertura dos dados referentes à atividade jurisdicional ao controle da sociedade, dentre outras causas que não podem ser atacadas apenas por meio de modificação do texto da Lei Maior.

A questão do controle do Judiciário não se atém, portanto, à criação de um órgão de planejamento e de fiscalização do Judiciário dentro de sua estrutura, muito embora essa seja uma alternativa a ser experimentada, como sugerem os Relatores da Reforma no Congresso.

A alteração da legislação infraconstitucional processual, o incentivo à solução de pequenas causas em varas especiais e a criação de meios alternativos de solução de controvérsias são medidas que, conjugadas à maior transparência do Poder Judiciário, especialmente no que tange ao controle interno, devem ser consideradas no bojo da Reforma democrática do Judiciário brasileiro.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

---

- CERQUEIRA, Marcello: Controle do Judiciário, Rio de Janeiro, Revan, 1995.
- DALLARI, Dalmo de Abreu: O Poder dos Juízes, São Paulo, Ed. Saraiva, 1996.
- DIAS, Dyrceu de Aguiar; Trevisan, Carlos H. Miguel & Cinra Jr: Controle Externo do Poder Judiciário – ensaio publicado na Revista dos Tribunais, nº 693, jul/93.
- GOMES, Luiz Flávio: A dimensão da Magistratura: no Estado Constitucional e Democrático de Direito, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1997.
- PARECER DO RELATOR, SENADOR BERNARDO CABRAL - PEC 29/00.
- PARECER DA RELATORA, DEPUTADA ZULAIÊ COBRA - PEC 96/92.
- ZAFFARONI, Eugenio: Poder Judiciário: crise, acertos e desacertos, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1995.
- WORLD DEVELOPMENT REPORT 2002: Building Institutions for Markets, World Bank, Oxford University Press, Chapter 6: The Judicial System.
- SITES CONSULTADOS
- [www.ajuris.org.br](http://www.ajuris.org.br): 1º Fórum Mundial de Juízes
- [www.jusnavigandi.com.br](http://www.jusnavigandi.com.br): 1- Kiyoshi Harada – artigo: O Controle Externo do Judiciário; 2- Daniel Mourão Guimarães de Moraes Meneses – artigo: Controle Externo do Poder Judiciário