

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 33 • nº 129

janeiro/março – 1996

Editor:

João Batista Soares de Sousa, Diretor

Poder Judiciário: independência, democratização e controle social

SÍLVIO DOBROWOLSKI

SUMÁRIO

1. A preservação da independência judicial. 2. A democratização do Judiciário brasileiro. 3. Participação popular no Judiciário. 4. Os grupos e o controle social do Judiciário.

1. A PRESERVAÇÃO DA INDEPENDÊNCIA JUDICIAL

O exame da atividade jurisdicional no Estado contemporâneo permite concluir que os juízes gozam de ampla liberdade na aplicação da lei; suas decisões assumem, muitas vezes, influência fundamental para a conduta dos cidadãos, em geral; ainda cabe-lhes exercer importantes controles a respeito de atos dos Poderes Legislativo e Executivo. O Judiciário é, sem dúvida, autêntico órgão do poder, diversamente do afirmado por Montesquieu e desejado pelo constitucionalismo iluminista. Por isso mesmo, a sua independência se afirma necessária, para que possa cumprir suas funções, dentro de um Estado constitucional, em que se limitam os poderes e se adota, com essa finalidade, a técnica da sua separação.

Essa autonomia não pode ser dispensada, na presença de uma Constituição que, como a de 1988, traça lindes aos poderes estatais e assegura os direitos fundamentais do homem. Para a concreta realização destes, é preciso que tribunais independentes possam garanti-los efetivamente. É nessas cortes de justiça que o indivíduo, como diz Nuno Piçarra,

“pode resistir à violação dos seus direitos por parte dos outros poderes do Estado” (Piçarra, 1989:191).

Essa independência é penhor da neutralidade do juiz. Se este precisa ser um mediador imparcial entre as partes conflitantes, há de estar livre de todas as ingerências externas, no

Sílvio Dobrowolski é Juiz aposentado do TRF da 4ª Região. Professor titular da Universidade Federal de Santa Catarina.

exercício da sua função, e isto abrange, além daquelas dos poderes Legislativo e Executivo, outras que possam advir do próprio Judiciário, como instruções a respeito dos julgamentos emitidas por outros magistrados do mesmo grau ou de hierarquia superior. Em razão dessas duas formas da independência judiciária – a política e a funcional –, os agentes dos outros poderes e da própria magistratura não podem imiscuir-se nas decisões judiciais. Os tribunais possuem, em virtude de recursos formulados pelas partes, competência para reformar sentenças dos juízes, substituindo as que lhes parecerem errôneas por outras, de acordo ao seu entendimento; descabe-lhes, todavia, violar a autonomia funcional dos magistrados, mediante ingerência sobre a forma como compreendem as questões a eles submetidas.

A imparcialidade do julgador é necessária para que possa exercer o seu trabalho de maneira aceitável para os litigantes, decidindo o conflito sem estar pré-ordenado a favorecer um dos lados, mas a partir de um exame equitativo dos fatores da lide. Por isso, o juiz deve ser colocado “em uma situação de completa independência a serviço do Direito”, como precisa Gerhardt Leibholz, em seu livro *Problemas Fundamentales de la Democracia Moderna* (Leibholz, 1971:183). A Constituição de 1988, no afã de assegurar a independência dos magistrados, atribui-lhes, no artigo 95, incisos I a III, garantias essenciais para tanto, e lhes impõe as proibições de dedicar-se à atividade político-partidária, de exercer outro cargo ou função, salvo uma de magistério, ou ainda de receber quaisquer emolumentos nos processos sob sua responsabilidade (artigo 95, parágrafo único, incisos I a III). Esse conjunto de garantias e de vedações cuida de colocar o juiz ao abrigo de necessidades materiais (garantias do cargo e da remuneração) e pretende neutralizá-lo em relação aos litígios a ele submetidos. Protege o julgador relativamente às pressões das partes no processo, e também contra os poderes existentes na sociedade, sejam as diferentes associações e organizações, a imprensa, as igrejas e também contra os demais agentes estatais.

A imprescindibilidade da autonomia do Judiciário merece reconhecimento em conchaves internacionais, constando de declarações veiculadas pela Organização das Nações Unidas. Entre esses textos cumpre reproduzir, por motivo de sua precisão, a Declaração Universal sobre a Independência da Justiça, adotada na sessão final da Conferência sobre a Independência da

Justiça realizada em Montreal, em 10 de junho de 1983, e constante da *Revista AMAGIS*, publicada pela Associação dos Magistrados Mineiros, Belo Horizonte, volume XVIII, nº VII, dezembro, 1988, página 66, cujos itens aqui pertinentes são estes:

“2.02. Os juízes individualmente devem ser livres e deve ser seu dever decidir as questões submetidas a eles com imparcialidade, de acordo com sua compreensão dos fatos e seu entendimento da lei, sem quaisquer restrições, influências, induções, pressões, ameaças ou interferências, diretas ou indiretas, de qualquer setor ou por qualquer razão.

2.03. No processo de tomada de decisão, os juízes devem ser independentes vis à vis seus colegas judicantes e superiores (...).

2.04. O Judiciário deve ser independente do Executivo e do Legislativo.”

Autonomia, portanto, em três níveis: pessoal, funcional e político, permitindo que o juiz não seja submetido a orientações específicas para os conflitos sob sua responsabilidade, mas que possa julgá-los de acordo com sua consciência e entendimento pessoais. Se isto não assegura, por si, a justiça da decisão, afasta influências indébitas, capazes de tornar absolutamente ineficazes os sistemas de defesa dos direitos individuais e de controle de poderes, de início referidos, e de transformar o processo jurisdicional em frustrante farsa.

A Carta de 1988 institui a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário (artigo 99) e confere aos tribunais a competência para organizar os serviços administrativos da Justiça e de prover os respectivos cargos, bem como o de nomear os juízes de carreira, admitidos mediante concurso público de títulos e de provas. Os tribunais decidem, ainda, sobre promoções e sobre punições disciplinares dos magistrados a eles vinculados.

Trata-se do sistema denominado de auto-governo da magistratura, mediante o qual a própria Justiça cuida de sua administração e decide sobre a carreira dos seus juízes e sobre a adequação profissional da conduta deles. Fazem-se-lhe críticas, porque ocasiona um fechamento do Judiciário, imune de controle exterior, salvo o relativo à aplicação dos dinheiros públicos, procedido pelo Legislativo, com o assessoramento do Tribunal de Contas, e a hipótese de crime de responsabilidade dos Ministros do

Supremo Tribunal Federal, a ser julgado pelo Senado Federal (Constituição, artigo 52, II). Assinalam-se como conseqüências malsãs o corporativismo do Poder Judiciário, com os vícios do nepotismo e a incapacidade em tratar de forma apropriada as falhas de seu funcionamento administrativo e as faltas dos magistrados.

Em defesa do autogoverno invoca-se o princípio da independência da magistratura, e a circunstância de que são o Executivo e o Legislativo que aprovam as dotações orçamentárias dos três poderes e as leis que criam os cargos judiciais. Nesta razão, afirma-se que o Judiciário atua dentro das limitações de meios postos à sua disposição, pelos outros poderes estatais.

Os argumentos, de ambos os lados, são ponderáveis; todavia, é possível propor fórmula bastante para afastar os defeitos corporativistas, sem prejudicar a necessária autonomia judicial. De anotar, desde logo, o perigo de se conferir a um órgão de extração política a atividade de fiscalizar o Poder Judiciário. Para ilustrar a assertiva, basta colacionar duas notas colhidas na imprensa nacional.

A primeira delas, publicada no dia 24 de setembro de 1993, no jornal *Folha de São Paulo*, na página 2-1, sob o título “Deputado apresenta emendas para cortar verbas do Judiciário em 1994”, subscrita pelo jornalista Elvis Cesar Bonassa, em que se lê:

“O deputado Maurílio Ferreira Lima (PMDB-PE) apresentou uma série de emendas ao orçamento do ano que vem cortando todas as verbas de investimento do Judiciário. É uma reação articulada com o Ministro da Previdência, Antônio Brito, contra as decisões do STF (Supremo Tribunal Federal) que prejudicam a arrecadação do governo. ‘Vamos deixar dinheiro só para lápis, papel, borracha e salários. Nada de viagens, mordomias ou mesmo cafezinho’, dizia ontem Ferreira Lima. Com os cortes de investimento, sobram as chamadas verbas de custeio, que cobrem apenas os salários e os gastos básicos da Justiça. Maurílio quer se vingar de atos do STF. Ele diz que ao considerar inconstitucional o IPMF (Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras), o STF afrontou o Congresso – além de privar o governo de US\$ 4 bilhões. ‘Foi uma decisão de três quintos dos parlamentares, como pode ser inconstitucional?’, perguntava. (...)”.

A outra foi estampada no *Diário Catariense*, de Florianópolis, edição de seis de outubro de 1993, página seis, a propósito da reação de parlamentares sobre a decisão de Ministro do Supremo Tribunal Federal que concedeu liminar suspendendo o início dos trabalhos da revisão constitucional. O texto vem encimado pelo título e ementa a seguir transcritos:

“Revisão constitucional – Decisão abre crise entre Judiciário e Legislativo – Conflito provoca forte reação de parlamentares, que já sugerem retaliação com cortes de verbas.”

A nota informa:

“O despacho do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Marco Aurélio Fariás de Mello, que adia o início da revisão constitucional, pode provocar uma crise sem precedentes entre o Legislativo e o Judiciário. ‘A decisão é uma intromissão indébita nos assuntos do Congresso e é melhor que ela seja revista para evitar o conflito’, disse o líder do Governo na Câmara, Roberto Freire (PPS-PE). Há deputados sugerindo que a retaliação seja o corte de verbas no Orçamento do Judiciário. (...) ‘Temos que retaliar’, afirmou o deputado e integrante da Comissão Mista de Orçamento, José Carlos Aleluia (PFL-BA). Em conversas reservadas, a retaliação foi admitida pelo virtual relator-geral da revisão, Nelson Jobim (PMDB-RS)(...)”.

Essas atitudes não se vinculam com práticas da administração financeira, em que o Congresso teria o direito de corrigir ilegalidades nas contas do Judiciário. Relacionam-se, isto sim, ao conteúdo mesmo das decisões. Busca-se ingerência sobre juízes, para que resolvam causas de interesse do Legislativo e do Executivo, de forma favorável a esses poderes, desprezada a contrariedade, à Constituição ou à lei, dos atos questionados judicialmente. Os exemplos em tela não recomendam que se atribua aos citados poderes o controle do Poder Judiciário e mesmo a participação deles, na escolha dos componentes de órgão a ser criado com esse fim.

A falta de um percentual mínimo de receita do Estado, a ser obrigatoriamente concedida na lei orçamentária ao Judiciário, prejudica-lhe a autonomia, como revelam, de modo claro, as ameaças de retaliação mediante corte de verbas. A independência fica também afetada pela atribuição ao Chefe do Poder Executivo de

nomear, após aprovação do Senado Federal, os membros dos Tribunais Superiores (Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior Eleitoral, Tribunal Superior do Trabalho, Superior Tribunal Militar) e os juízes de outras cortes de justiça, quando oriundos da advocacia e do Ministério Público. O possível pleito junto a políticos, para obter uma nomeação, aliena, com certeza, a independência do futuro magistrado. Em alguns casos se detectam designações para premiar correligionários políticos ou até parentes, tornando duvidosa a autonomia do Judiciário frente ao Executivo (Carlin, 1983:39).

2. A DEMOCRATIZAÇÃO DO JUDICIÁRIO BRASILEIRO

O distanciamento do Judiciário, no Brasil, em relação ao povo, decorre das posturas elitistas denunciadas por vários autores e até por magistrados (Carlin, 1983:33), e também por motivo da ineficiência da máquina judiciária, assoberbada de trabalho que não consegue vencer. Na afirmativa de Ada Pellegrini Grinover,

“a sobrecarga dos tribunais, a morosidade dos processos, seu custo, a burocratização da Justiça, a complicação procedimental, tudo leva à insuperável obstrução das vias de acesso à Justiça e ao distanciamento cada vez maior entre o Judiciário e seus usuários” (Grinover, 1991:19).

O crescimento do número de litígios, em quantidade insuperável pelo esforço dos magistrados, a pequena produtividade de alguns deles, a conservação de excessivo formalismo nas leis do processo, a par de novas tarefas jurisdicionais, ainda não assimiladas convenientemente pelos operadores jurídicos, tudo colabora para a impressão que tem o jurisdicionado de que a Justiça é algo longínquo e inacessível para ele. Alguns remédios têm sido excogitados, como a simplificação da legislação processual, em ordem a afastar os formalismos desnecessários. A criação de juizados informais para pequenas causas e de juizados especiais para causas cíveis de menor complexidade, com preferência para procedimentos mais rápidos e a conciliação das partes, são outros exemplos de busca pela maior rapidez na prestação jurisdicional.

O problema é grave e ultrapassa as fronteiras do território nacional. Sobre a situação portuguesa, escreve Boaventura de Souza Santos que,

“o sistema judicial está sobrecarregado, congestionado e nestas condições há que buscar alternativas, que (...) devem conduzir ao desenvolvimento de conceitos e métodos inovadores para o processamento dos conflitos entre cidadãos, de modo a resolvê-los com equidade, com eficiência, rapidamente e a custos baixos” (Santos, 1982:89).

As iniciativas técnico-processuais são importantes, como também um controle mais rígido dos tribunais sobre a sua produtividade e a dos juízes a eles vinculados. Não bastam, todavia, para romper com a tradição de afastamento da magistratura em relação aos jurisdicionados. É fundamental a mudança de mentalidade dos magistrados e do povo a respeito deles, promovendo-se a democratização do Judiciário, aproximando-o da sociedade.

Essa alteração conceitual passa, fora de qualquer dúvida, pela implementação de “cursos oficiais de preparação e aperfeiçoamento de magistrados”, previstos no artigo 93, IV, da Constituição. Os juízes podem fazer, aí, estudos interdisciplinares para ampliar a sua bagagem intelectual, deixando de ser meros especialistas em técnicas jurídicas, e, assim, compreenderem melhor a sociedade à qual devem jurisdicionar. Cabe sugerir a freqüente realização de debates e seminários, com a participação de especialistas em diversos ramos do saber e de representantes do Ministério Público, da advocacia, dos partidos políticos, das entidades de classe, sindicais, religiosas e culturais, para permitir o confronto de idéias e de representações jurídicas existentes nas diferentes esferas sociais.

Poder-se-ia supor que a democratização do Judiciário passa pela adoção do critério eletivo, para o ingresso na magistratura de carreira. A prática, porém, observada em países que adotaram o sistema (assim a França pós-revolucionária e os Estados Unidos), revela ser ilusória a vantagem da eletividade. Na ponderação de Mário Guimarães, faltam ao juiz eleito, dois requisitos essenciais: independência e imparcialidade, pela subordinação aos chefes de partido responsáveis por sua escolha e em vista da necessidade de cortejar o eleitorado, sob pena de não se elegerem no futuro (Guimarães, 1978:82). O método eletivo, ademais, nem sempre serve para recrutar os mais capazes, podendo ascender, dessa maneira, maior número de juízes sujeitos a pressões externas e incompetentes. O concurso público de provas e de

títulos, ao revés, evita, em princípio, as baldas apontadas ao recrutamento eletivo. É um método democrático, porque aberto a candidatos portadores do título de bacharel em direito, submetidos a aferição de conhecimentos, em igualdade de condições, observada a fiscalização da sociedade, pela presença nas bancas examinadores de representante da Ordem dos Advogados do Brasil, consoante exige o artigo 93, inciso I, da Lei Maior.

O ilustre juspublicista cearense, Professor Fávila Ribeiro, em sua obra *A Constituição e a Realidade Brasileira*, anota, a propósito, o seguinte:

“O método do concurso mostra-se o mais credenciado para a apuração dos culturalmente dotados de maior capacitação, imprimindo, ademais, o sentido democrático ao ingresso na carreira, tornando-se a todos acessível em razão da efetiva demonstração de mérito intelectual.” (Ribeiro, 1990:158).

A legitimação democrática do magistrado depende não tanto da indicação eletiva, como do desempenho funcional. Juízes honestos, diligentes, capazes e abertos para o social e afinados com as transformações exigidas pela sociedade, alcançam legitimar-se pelo desempenho do cargo, mesmo não tendo sido eleitos pelo voto popular.

A abertura democrática da Justiça exige o permanente diálogo entre a magistratura e o povo, não apenas nos conflitos submetidos a julgamento, onde isso ocorre, de acordo ao modo específico de procedimento jurisdicional. É preciso que Tribunais e juízes utilizem os meios de comunicação de massa, com os objetivos de divulgar o seu trabalho e de apontar deficiências e necessidades materiais a serem supridas. A prática pode suscitar debates úteis para desnudar falhas merecedoras de correção, bem ainda manter informado o homem comum quanto ao que pode esperar do Judiciário.

Democratizar implica prestar contas do exercício do Poder, à sua fonte. O juiz tem de estar sujeito ao controle da opinião pública. Para isso servem as exigências do artigo 93, inciso IX, da Constituição, de que devem ser públicos todos os julgamentos e fundamentadas todas as decisões do Poder Judiciário. A publicidade é por si mesma uma forma de controle. O exame crítico dos motivos pelos quais o magistrado justifica seu entendimento complementa essa fiscalização, ao fazer o povo conhecer essas razões, com oportunidade de discuti-las. Com

isso, o juiz pode saber quais as reações causadas pela solução adotada em determinado caso e modificar o seu modo de ver, para o futuro, se ficar convencido da inconveniência ou erronia de sua decisão.

O controle da opinião pública é a contrapartida pela ampla liberdade de que desfrutam os juízes para formularem suas decisões. Como sua sujeição à lei não é aquela afirmada pelo constitucionalismo iluminista, e a jurisdição é, na verdade, exercício de poder, é preciso que os julgamentos sejam públicos e expostos com clareza os seus motivos, a fim de evidenciar que não são meros atos de arbítrio. Na lição de Norberto Bobbio, o regime democrático se define “como o governo direto do povo ou controlado pelo povo – e como poderia ser controlado se se mantivesse escondido?” (Bobbio, 1986:187).

Luís Prieto Sanchís, comparando as posições do Legislativo e do Judiciário, diz que aquele ostenta uma legitimidade de origem e o segundo uma legitimidade de exercício, para concluir que “ao primeiro se controla por meio da eleição, enquanto ao outro o controle se faz mediante a crítica de seu comportamento” (Prieto Sanchís, 1987:117).

Descabe argüir incompatibilidade entre a crítica pública aos julgamentos e a autonomia judicial. A pretensão de estar imune a críticas não faz parte do conceito de independência e se constitui, isto sim, em pretensão de irresponsabilidade. Nenhum exercente de poder tem o direito de ser irresponsável, em Estado democrático de direito. Superar o preconceito quanto à discussão pública sobre os julgamentos é básica alteração, da parte dos magistrados, em como devem compreender a função judicial, com a retirada da aura sacerdotal com que costumam ilustrar o seu trabalho. Na correta explanação de Dieter Simon:

“A turbação sacral que envolve durante séculos o ato de julgar (...) cede ante a sóbria consideração de se tratar de uma função social. O juiz desce da esfera do sumo sacerdote, que medeia entre o humano e o divino, para o plano de um servidor da justiça, cuja atividade pode ser criticada a qualquer momento e por todas as pessoas.” (Simon, 1985:162).

As entidades pluralistas podem atuar, nesse âmbito, com eficiência. Cabe-lhes ativar o exercício dessa crítica fiscalizadora, promovendo a discussão, pelos meios de comunicação e em encontros com juristas e outros intelectuais e pessoas comuns, sobre as decisões judiciais,

substituindo, nessas iniciativas, os seus aderentes, que, isolados, dificilmente dispõem de recursos para levar a bom termo essa tarefa.

A democratização do Judiciário exige, no entanto, uma legitimação de origem dos membros do Supremo Tribunal Federal, em virtude do elevado grau de politicidade de suas decisões no controle de constitucionalidade. A missão precípua dessa Corte, de guardião da Constituição, exige que seus integrantes, além de qualidades específicas para o desempenho de suas tarefas (v.g., elevado preparo técnico, distanciamento das forças político-partidárias, notável sensibilidade jurídico-política e reputação ilibada), tenham maior legitimidade democrática do que os demais juízes. Esse entendimento tem sido adotado em muitos países, segundo informa Gomes Canotilho:

“De um modo geral, em todos os tribunais constitucionais criados no após-guerra teve-se em conta a necessidade de legitimação democrática dos juízes através dos órgãos da soberania, direta ou indiretamente legitimados na eleição ou escolha dos seus membros.” (Canotilho, 1991:775).

Cumpriria, então, instituir um colégio eleitoral para essa finalidade, excluídos os representantes dos Poderes Legislativo e Executivo, bem como os das agremiações político-partidárias, em razão da equivocada compreensão da autonomia dos poderes e do que seja a função judicial, revelada pelas ameaças de retaliação, em virtude de decisões judiciais, colacionadas no item 1, retro. Esse corpo eleitoral seria constituído pelos membros do Conselho Superior da Magistratura (sobre o qual se fará considerações adiante) e de delegados das seguintes entidades pluralistas, mencionadas pelo artigo 103, incisos VII e IX, da Constituição: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional, além do Procurador-Geral da República. As formações referidas representariam o povo, na condição de focos de poder por este suscitados, para permitir a atuação dos indivíduos da sociedade de massas. Demais disso, estariam presentes o Ministério Público e a magistratura, conferindo amplo espectro representativo.

Para emprestar ainda maior legitimidade à Corte Suprema, necessária à fixação de um mandato determinado, que pode ser sugerido em oito anos, a fim de permitir a renovação dos integrantes, ao cabo do período. Dessa maneira,

será possível trazer ao Tribunal juízes cujo entendimento em matéria constitucional se aproxime das representações coletivas, em cada época. Nenhuma interferência existirá, por isso, na sua liberdade de julgamento, porque desde eleitos terão ciência de que, ao final do prazo, devem deixar a Corte, vedada a recondução para o período subsequente. Este é o sistema adotado em outros países, revelando-se adequado para a construção do significado da Lei Maior, por meio de uma interpretação sempre atualizada às mudanças valorativas da coletividade. Acrescente-se que nenhum poder essencialmente político, como o referente à jurisdição constitucional, pode ser vitalício, ainda mais em sistema republicano de governo. A vinculação dos poderes à fonte de todo o poder é indispensável, exurgindo da renovação dos seus exercentes, que é, em qualquer circunstância, meio de controle e de responsabilização política dos agentes públicos.

3. PARTICIPAÇÃO POPULAR NO JUDICIÁRIO

Hans Kelsen, em sua *Teoria Geral do Direito e do Estado*, distingue entre democracia e autocracia, conforme a participação, ou não dos indivíduos na produção das normas jurídicas. Assevera ele:

“É politicamente livre o indivíduo que se encontra sujeito a um ordenamento jurídico em cuja criação participa. (...) A democracia significa que a vontade representada na ordem legal do Estado é idêntica à vontade dos súditos. O contrário da democracia está na servidão implícita na autocracia. Nesta forma de governo os súditos estão excluídos da criação do ordenamento jurídico.” (Kelsen, 1969:337).

A distinção engendrada por Kelsen é valiosa, tanto que Norberto Bobbio considera-a a única inovação interessante na teoria das formas de governo, ocorrida ultimamente (Bobbio, 1987:106). Em relação ao Judiciário, que desempenha papel de importância na criação de normas (Kelsen, 1969:174) e na fixação de seu significado (Warat, 1979:59), pode-se dizer que será democrática uma organização na qual se assegure a presença de juízes populares, nos órgãos julgadores. As decisões por eles tomadas terão, com grande probabilidade, o selo da identificação com a vontade popular. Ademais, essa presença é instrumento de controle do poder.

Entre as técnicas de intervenção do povo na justiça, destaca-se o júri – aplicado, no país,

por enquanto, para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida –, composto de pessoas escolhidas mediante sorteio para tomarem parte no julgamento de um caso, sob a presidência de um juiz togado, devendo os jurados manifestar-se exclusivamente sobre a matéria de fato (isto é, se o fato considerado delito ocorreu, se o réu foi seu autor e semelhantes), tocando ao magistrado a aplicação do direito, de acordo às respostas dos julgadores populares. A extensão do instituto para outros delitos e até para questões cíveis, como ocorre nos Estados Unidos, é fórmula para aumentar a participação popular nas decisões judiciais.

O sistema do escabinado compreende a criação de órgãos julgadores compostos de juízes de direito e juízes extraídos do povo, estes temporários, mas todos, aqui, decidindo sobre fato e direito. As Juntas de Conciliação e Julgamento, no país, correspondem a esse modelo, com um juiz togado e dois representantes classistas – um dos empregados e outro pelos patrões. A experiência pode ser estendida para a solução de conflitos de que participem grupos sociais com interesses contrapostos, como inquilinos e locadores, consumidores e fornecedores de bens e serviços. Caberia às respectivas entidades a escolha dos representantes grupais, com mandato de quatro anos, proibida a reeleição.

As formações pluralistas indicariam, também, conciliadores para essas causas, a fim de atuarem em juizados arbitrais obrigatórios, com a finalidade de comporem conflitos de pequeno valor, inclusive na esfera criminal, quando se tratar de crimes de ação penal privada.

As questões de família, como ocorre atualmente na Justiça da Infância e da Juventude, pedem a participação de pessoas com formação técnica apropriada, em condições de fornecer subsídios especializados ao juiz, bem ainda de desenvolver trabalhos de aconselhamento, orientação e até de tratamento para as partes. Atuariam tais assessores na condição de auxiliares da Justiça, trazendo subsídios dos seus conhecimentos, para uma prestação jurisdicional mais adequada.

Outra forma de participação democrática é a presença, nos tribunais de segundo grau, de julgadores selecionados entre advogados e membros do Ministério Público, para trazerem àqueles a experiência vivida em situações profissionais diversas dos juízes. Em vez de um quinto dos lugares, seria conveniente aumentar

a participação, segundo o modelo do Superior Tribunal de Justiça, para um terço das vagas.

A estipulação de tempo-limite para permanência num mesmo tribunal, fixado em doze anos, teria como conseqüência a renovação dos magistrados nas Cortes, trazendo novas mentalidades e idéias, como é necessário em uma sociedade atravessada por permanente e rápida mutação. Corrigir-se-ia, por essa forma, o conservadorismo teimoso que não se adapta, evitando o clientelismo que acompanha quem exerce poder, num mesmo lugar, durante muito tempo. Seria, por isso mesmo, valioso instrumento de controle do poder.

A democratização do Judiciário compreende, é certo, o oferecimento de novas oportunidades de acesso dos cidadãos à Justiça. O aumento das hipóteses de legitimação das formações pluralistas corresponde a essa abertura, na sociedade massificada. Os grupos dispõem, de regra, de mais recursos do que os seus aderentes, estando, além disso, menos sujeitos a pressões, que podem prejudicar a efetiva continuidade dos processos ajuizados. Seria de ampliar a legitimidade das entidades grupais em relação aos processos por danos ao meio ambiente e outros interesses difusos, sem embargo de que não tenham sido criadas especificamente para a defesa de tais interesses. É que estes transcendem os limites de atuação de uma determinada organização, alcançando a coletividade em geral. Assim, não se pode dizer, sob essa ótica ampliativa, que um sindicato de sapateiros não tenha vínculo com a preservação dos mananciais que servem a sua área geográfica de atuação. Em situações como esta, o laço territorial é o bastante para justificar a legitimação de quaisquer grupos.

A titularidade da ação popular deve ser estendida aos grupos pluralistas, pelas mesmas razões acima expostas. Não há por que restringi-la a cidadãos isolados, quando as entidades por eles criadas possuem melhores condições para reivindicar direitos deles. A pretensão a um governo honesto, que, além da defesa do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural, pode ser postulada na ação popular (Constituição, artigo 5º, inciso LXXIII), também se enquadra nas fronteiras de atuação das diferentes entidades, descabendo limitar a legitimidade aos indivíduos, em tais circunstâncias.

De igual teor a justificativa para autorizar as entidades pluralistas indicadas no artigo 103 da Constituição, a proporem ação direta de inconstitucionalidade por ação ou omissão,

mesmo que o ato normativo não se refira, diretamente, a direitos da categoria ou classe, pois a preservação da ordem jurídica criada na Constituição é interesse de todos os grupos sociais.

4. OS GRUPOS E O CONTROLE SOCIAL DO JUDICIÁRIO

Muito se tem discutido, no País, nos últimos tempos, sobre a conveniência de criar-se um órgão para exercer o controle externo do Poder Judiciário e quebrar a opacidade corporativa do sistema de autogoverno existente. Entre os juízes, a maioria teme a novidade, sob o argumento de uma possível interferência sobre as decisões judiciárias. Aduz-se, ainda, que a publicidade dos atos judiciais permite o controle pela imprensa e pela opinião pública em geral.

Os defensores da idéia afirmam que o novel instrumento fiscalizador destina-se ao controle administrativo do Poder Judiciário, e não das sentenças dos juízes, que necessariamente devem ser mantidas ao abrigo de ingerências externas. A justificativa fundamental é de que em uma democracia, nenhum poder estatal fica imune de fiscalização, para que se possa verificar se observa os limites juridicamente delimitados de sua atuação. Outros motivos que autorizam a defesa da instituição desse instrumento de controle são assim sumariados pelo juiz paulista Dyrceu Aguiar Dias Cintra Júnior, em artigo publicado no jornal *Folha de São Paulo*, edição de 10 de janeiro de 1993, página 4-6:

“Mazelas não faltam para justificá-lo.

As cúpulas concentram poder de forma sutil: setores estratégicos são submetidos à prática da designação de juízes, critérios de prioridades na aplicação de verbas são desconhecidos e um perverso corporativismo alimenta o conceito de que ‘roupa suja se lava em casa’, ‘ética’ sob a qual se justifica a falta de transparência.”

Independente de haver falhas no funcionamento da Justiça, para as quais o autogoverno é incapaz de aventar os remédios convenientes, a primeira justificativa é bastante para fazer prevalecer a necessidade de se criar um sistema de governo da magistratura. Este deve ser, antes, controle social do que externo, pela conotação inadequada do qualificativo em relação à autonomia dos juízes, que é intangível, e porque seu emprego mantém e aumenta a separação entre Judiciário e sociedade, devendo o afastamento ser excluído através da criação proposta.

Mais do que um aparelho fiscalizador, ao órgão governativo – denominado de Conselho Superior da Magistratura (federal e estadual, conforme a esfera em que deva atuar) – tem que se atribuir, por objetivos básicos, a preservação da autonomia judicial e aproximar a magistratura do povo.

Por isso, ao Conselho tocaria entender-se com os outros poderes, na busca de recursos financeiros para o Judiciário, bem ainda propondo projetos da lei do interesse deste. As nomeações de juízes que atualmente cabem ao Chefe do Poder Executivo passariam para o órgão, eliminando essa forma de interferência sobre a magistratura. Velaria a entidade para defender a autonomia de juízes e tribunais contra ameaças ou violações, donde quer que partissem. Seu papel seria de órgão constitucional – fora dos poderes – a serviço da independência judicial e encarregado de participar, em nome da sociedade, da administração do Poder Judiciário.

A instituição desse mecanismo democratizante seguiria a tendência de grande número de países (por exemplo, Alemanha, Itália, França, Espanha, Portugal), onde tais Conselhos existem e atuam para os fins acima expostos. As falhas de funcionamento, detectadas na Espanha, onde os partidos políticos fazem arranjos para compor o órgão, segundo seus interesses próprios, transformando-o em instrumento prejudicial à autonomia judiciária, podem ser evitadas, mediante escolha conveniente dos participantes do respectivo colégio eleitoral, na forma adiante exposta.

Ao novo elemento da estrutura organizada pela Constituição caberia fiscalizar os Juízes e Tribunais, quanto ao regular cumprimento de suas atribuições, sem exercer qualquer policiamento acerca do conteúdo das decisões jurisdicionais. No desempenho dessa atividade, tocar-lhe-ia representar aos Tribunais contra os abusos de juízes relapsos e descumpridores dos seus deveres funcionais. Os tribunais continuariam com a função disciplinar e a de julgar os magistrados a eles vinculados. Das decisões disciplinares, o órgão controlador poderia recorrer ao Supremo Tribunal Federal, que resolveria em última instância. Mediante essa sistemática, ficaria preservada a independência de julgamento dos juízes e a autonomia das Cortes judiciárias, embora os atos administrativos destas pudessem ser anulados pelo Conselho, em hipótese de irregularidade ou inconveniência.

Seria ainda missão da entidade aprovar as listas de promoções de juízes, organizadas pelos respectivos tribunais, lícito ao órgão de controle rejeitar alguns ou todos os nomes, mediante *quorum* qualificado, para ser reformulada a indicação. A nomeação de magistrados oriundos da advocacia e do Ministério Público far-se-ia sobre relações organizadas pela Ordem dos Advogados do Brasil e pelo Conselho do Ministério Público, transformadas em listas tríplices pelo tribunal correspondente, podendo o Conselho rejeitar algum ou mais nomes e pedir a necessária substituição. Participaria, ainda, como enunciado no item retro, do colégio eleitoral dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

O Conselho compor-se-ia de nove membros, com mandato pelo mesmo número de anos, renovando-se um terço da composição a cada três anos, proibida a recondução para mandato sucessivo. Cinco deles seriam oriundos da magistratura e os demais escolhidos entre advogados militantes, membros do Ministério Público e professores de Universidades reconhecidas, todos com ilibada reputação e pelo menos dez anos de atividade profissional, e ainda desvinculados de atuação político-partidária. Dois dos lugares de magistrados seriam preenchidos por eleição dos membros de tribunais, dentro da respectiva categoria. Outros dois seriam eleitos pelos juízes de primeiro grau. As demais vagas, por um colégio composto pelos representantes do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público Federal, de confederação sindical e de entidade de classe de âmbito nacional (para a Justiça dos Estados-membros, seriam os representantes dessas entidades, nas diversas unidades federativas). Participariam, assim, os grupos sociais de maior relevo, dentro da previsão já existente, do artigo 103, da Lei Maior, excluída a presença de agremiações partidárias, bem como dos membros dos Poderes Legislativo e Executivo, afastando influências de ordem político-partidária capazes de prejudicar a autonomia do Judiciário.

O Conselho deverá ser instrumento para preservar a independência da magistratura, compreendida no seu verdadeiro sentido de que o Poder Judiciário é autônomo frente a pressões externas quanto aos seus julgamentos, mas não está separado da sociedade, nem constitui um corpo imune ao controle democrático. Caberá a esse órgão servir de canal de comunicação entre a sociedade e a Justiça, evitando o

encastelamento dos juízes, em posições corporativistas ou estamentais.

A presença das entidades pluralistas no correspondente colégio eleitoral promove, por meio delas, a necessária legitimação democrática do Conselho, de vez que essas formações se constituem em legítimas estruturas para a sociedade atuar no controle sobre os órgãos do poder estatal, a ser exercido, em relação ao Poder Judiciário, pelo Conselho Superior da Magistratura.

Bibliografia

- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia, uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- . *Estado, Governo, Sociedade: por uma teoria geral da política*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1991.
- CARLIN, Volnei Ivo. O papel do juiz na sociedade moderna. *Jurisprudência Catarinense*, Florianópolis, v. 39, primeiro trimestre, 1983, p. 29-50.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. A crise do Poder Judiciário. *Revista de Direito Público*. São Paulo, (24) 98, 18-26, abr./jun., 1991.
- GUIMARÃES, Mário. *O juiz e a função jurisdicional*. Rio de Janeiro: Forense, 1958.
- KELSEN, Hans. *Teoría general del derecho y del estado*. Tradução de Eduardo García Mayñez. México: UNAM, 1969.
- LEIBHOLZ, Gerhardt. *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Tradução de Eloy Fuentes. Madrid: Instituto de estudios políticos, 1964.
- PIÇARRA, Nuno. *A separação de poderes como doutrina e princípio constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.
- PRIETO SANCHÍS, Luís. *Ideología e interpretación jurídica*. Madrid: Tecnos, 1987.
- RIBEIRO, Fávila. *A Constituição e a realidade brasileira*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1990.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. A participação popular na administração da Justiça no Estado capitalista. In: SINDICATO DOS MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *A participação popular na administração da Justiça*. Lisboa: Livros Horizonte, 1982, p. 83-98.

SIMON, Dieter. *La independencia del juez*. Tradução de Carlos Jimenez-Carrillo. Barcelona: Ariel, 1985.

WARAT, Luis Alberto. *Mitos e teorias na interpretação da lei*. Porto Alegre: Síntese, 1979.