


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

ABRIL JUNHO 1993 • BRASÍLIA • ANO 30 • Nº 118



SENADO FEDERAL
SECRETARIA DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO
SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

Controle Externo do Poder Judiciário

JOSÉ EDUARDO SABO PAES

Promotor de Justiça e Diretor-Geral do
MPDFT

SUMÁRIO

1. *Introdução — Análise constitucional.*
2. *Constituição de 1967 — Emenda Constitucional nº 1, de 17-10-69.*
3. *Constituição de 1988 — Trabalhos constituintes.*
4. *Proposta de Emenda à Constituição.*
5. *Direito Comparado — Constituição italiana — Constituição espanhola.*
6. *Conclusão.*
7. *Bibliografia.*

1. *Introdução*

O Poder Judiciário, como os dois outros Poderes Legislativo e Executivo, tem sobre si o denominado controle interno, exercido ordinariamente e em âmbito estadual pelas Corregedorias de Justiça, órgãos integrantes dos Tribunais, não havendo no atual momento constitucional órgão nacional responsável pelo controle da atividade administrativa e funcional de seus membros. De igual forma sobre os Poderes Legislativo e Executivo existem um controle externo, não existindo no âmbito do Poder Judiciário órgão composto por membros de outros poderes a fim de controlá-lo exclusivamente.

No trabalho ora desenvolvido constata-se tanto a evolução como a involução do controle interno do Poder Judiciário, como as discussões em

sede do Poder Constituinte, como a análise da Proposta de Emenda à Constituição de 1988, como por fim rápida análise de dois ordenamentos jurídicos estrangeiros onde viceja o controle externo no Poder Judiciário.

2. *Constituição de 1967 — Emenda Constitucional n.º 1, de 17-10-69*

Originariamente não havia, no Texto Constitucional, expressa previsão de órgão integrante do Poder Judiciário com competência de controlar a atividade administrativa e funcional de seus membros.

Só com o advento da Emenda Constitucional n.º 7, de 13-4-77, inseriu-se na Carta de 1967 o Conselho Nacional de Magistratura.

Como órgão do Poder Judiciário, insere-se o referido Conselho nos arts. 112 e 120, §§ 1.º e 2.º, compondo-se de sete ministros do Supremo Tribunal Federal e com jurisdição em todo o território nacional. Tendo como atribuições conhecer de reclamações contra membros de Tribunais, sem prejuízo da competência disciplinar destes, podendo avocar processos disciplinares contra juízes de primeira instância e, em qualquer caso, determinar a disponibilidade ou a aposentadoria de uns e outros, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, observado o disposto na Lei Orgânica da Magistratura Nacional, cabendo ao Procurador-Geral da República funcionar junto ao referido conselho.

Também em sede constitucional, ficou estatuído, parágrafo único do art. 112, que Lei Complementar, denominada *Lei Orgânica da Magistratura Nacional* (LOMAN), estabelecerá normas relativas à organização, ao funcionamento, à disciplina, às vantagens, aos direitos e aos deveres da magistratura, respeitadas as garantias e proibições previstas nesta Constituição ou dela decorrentes.

Com o advento, em 14-3-79, da LOMAN, foi o Conselho Nacional da Magistratura disciplinado na órbita de Lei Complementar em aspectos referentes ao exercício de suas atribuições, em especial no que tange ao processamento das reclamações contra membros de Tribunal (arts. 50 a 60).

Todavia, inobstante as atribuições e o poder conferido a este órgão, não demonstrou ele, no curso de sua existência, ser apropriado para controlar ou disciplinar os atos dos membros do Poder Judiciário. Como crítica salienta-se primeiramente a sua composição restrita a Ministros do

Supremo, a permanência do Procurador-Geral da República com reduzidos poderes. Também os poderes do relator da reclamação foram objetos de críticas, vez que podia ele *ab initio* arquivar a reclamação no próprio processo, não havia prévia definição quer quanto a prazo ou produção de provas e, ainda, em alguns casos sigilosos certamente redundava em fatos prejudiciais ao julgamento pelo Conselho Nacional da Magistratura e ao próprio exercício do controle do Poder Judiciário.

3. *Constituição de 1988 — Trabalhos constituintes*

Por ocasião da Assembléia Nacional Constituinte, quando da elaboração da Constituição de 1988, várias foram as sugestões e emendas objetivando criar órgão no Poder Judiciário para cuidar da fiscalização disciplinar daquele Poder.

Em todas as fases do processo constituinte existiram tentativas para inserir em sede constitucional tal órgão. Como justificativa inicial unânime foram os constituintes que subscreveram as propostas que a existência de um órgão censório atenderia à necessidade de disciplinar a atividade judiciária e fiscalizar os serviços por eles realizados de forma efetiva, a programar pelo interesse superior da administração e distribuição da Justiça.

Todavia, para o resguardo da independência do Judiciário fundamentado foram as emendas no sentido de que o referido órgão de controle deveria compor-se por magistrados não se admitindo que integrassem o Conselho Nacional de Justiça (denominação sugerida para o órgão) autoridades de outros Poderes. Justificando os Senadores Constituintes Afonso Arinos e Maurício Corrêa nas Emendas de números ES25499-5 e ES27466-0.

“ES25499-5 — JUSTIFICATIVA: Os juizes, de qualquer grau e instância, têm seus deveres, ao lado de prerrogativas. A existência de órgãos censórios atende à necessidade de a disciplina judiciária e a fiscalização de seus serviços se realizarem, de forma efetiva, no interesse superior de administração e distribuição da Justiça. O controle, fiscalização e disciplina das atividades e funcionamento dos Tribunais e Juízos há de se fazer-se, entretanto, com atenção a um princípio fundamental, qual seja, o resguardo da independência do Judiciário, enquanto um dos poderes do Estado.

Dai por que o órgão de controle dos atos do Poder Judiciário há de compor-se por magistrados, não sendo admissível o Conselho de Justiça integrado por autoridades de outros Poderes. Isso comprometeria, sem dúvida, a indispensável independência dos juízes que têm seus atos reexaminados, sempre, no âmbito do próprio Poder de autoridades judiciárias superiores. No caso, o Conselho de Justiça com composição e competência a serem definidas em lei complementar terá, sem dúvida, jurisdição sobre todos os Tribunais e Juizes. A independência do Judiciário estará, assim, resguardada. É a independência do Judiciário uma garantia para os cidadãos, sem a qual não há instituições democráticas autênticas. Somente em países, onde não se assegura a independência do Judiciário, como Poder, será cabível um Conselho Nacional de Justiça integrado por dignatários de outros Poderes a terem ingerência, inclusive, no funcionamento do Poder de administrar a Justiça.”

Salienta-se que houve além da proposta visando restaurar o Conselho Nacional da Magistratura tal qual o estabelecido pela Emenda Constitucional de 13-4-77, apenas com a nomenclatura de Conselho Nacional de Justiça (Emenda n.º ES27742-0 de autoria do Constituinte Mário Maia) proposta acrescentando na composição do Conselho Nacional de Justiça a participação de membros do Ministério Público, advogados e integrantes das duas Casas do Congresso Nacional (em 1P15177-5 Cte. José Ignácio Ferreira), ou tão-só advogado (Emenda n.º ES32034-3 Cte. Brandão Monteiro) apresentando, como justificativa que:

“O controle externo da função jurisdicional, para garantia dos que a invocam, é instituto essencial ao aprimoramento das instituições democráticas e se insere no princípio participativo.

A exigência de tal controle é tanto maior, quanto maiores se tornam os poderes do juiz, acompanhados do necessário reforço da autonomia jurídica, política e econômica do Judiciário como um todo.

Por isso é que os regimes democráticos modernos, como o da Itália, instituem, a nível constitucional, órgãos de composição mista, para exercerem o referido controle. O modelo participativo da nova Constituição brasileira não pode desconhecer mecanismos de controle externo, como o ora proposto, que levam

inquestionável vantagem sobre o sistema de controle pelo Legislativo, limitado à fiscalização dos recursos financeiros (art. 196, § 3.º) ou controles internos, como o do art. 205, § 2.º”

4. *Proposta de Emenda à Constituição*

Inobstante as várias proposições durante o transcurso da Assembléia Nacional Constituinte não houve o interesse político de consagrar-se naquela oportunidade, na órbita constitucional a criação de um órgão de controle do Poder Judiciário.

No entanto, quer pela evolução natural do pensamento político dos legisladores quer até pelas próprias críticas à eficiência do controle interno do Poder Judiciário reiniciado foram os debates sobre o tema com a proposta, em maio do ano de 1991, pelo Senador Maurício Corrêa de emenda à Constituição objetivando criar o Conselho Nacional de Justiça, órgão que segundo a proposta terá como competência o controle externo de atividade administrativa e do desempenho dos deveres funcionais do Poder Judiciário, tendo sua organização, funcionamento e composição definidas em lei complementar, assegurando-se na composição do Conselho a participação de magistrados, membros do Ministério Público e advogados.

Na presente proposta segundo sua própria justificativa pretende-se recriar um órgão com atribuições semelhantes ao extinto Conselho Nacional da Magistratura, porém não composto exclusivamente por membros do Poder Judiciário e destinado a exercer o controle como órgão auxiliar do Poder Judiciário visando o aprimoramento das instituições democráticas.

5. *Direito Comparado — Constituição italiana e espanhola*

Presente está no ordenamento jurídico em nível constitucional da Itália e Espanha órgão de controle do Poder Judiciário composto não só por membros daquele Poder.

A Constituição italiana em vigor prevê a par de uma magistratura autônoma e independente de qualquer outro poder (*caput* do art. 104) a existência do Conselho Superior da Magistratura, presidido pelo Presidente da República e integrado pelo presidente e o Procurador-Geral da Corte de Cassação (Supremo Tribunal de Justiça) tendo, também, dois terços de seus integrantes oriundos da magistratura e um terço por escolha do Parlamento entre os professores de disciplinas jurídicas das Universidades e

dos com mais de quinze anos de efetivo exercício. É da incumbência do referido Conselho Superior, segundo as normas do ordenamento judiciário, as promoções, as designações e as transferências, assim como as providências disciplinares a respeito dos magistrados (art. 105 da Constituição).

A Constituição espanhola sancionada em 27-12-78, dispõe no seu art. 122, inciso II sobre a existência do Conselho Geral do Poder Judiciário como órgão de governo do mesmo. Cabendo a lei orgânica estabelecer seu estatuto e regime de incompatibilidades de seus membros e funções, especialmente em matéria de nomeações, promoções, inspeções e regime disciplinar.

Ainda no art. 122, inciso 3, disposto está que o referido Conselho Geral do Poder Judiciário (CGPJ) será integrado pelo Presidente do Tribunal Supremo que o presidirá e por vinte membros nomeados pelo Rei por um período de cinco anos. Destes, doze entre juizes e magistrados de todas as categorias, nos termos que estabeleça lei orgânica, quatro a proposta do Congresso dos Deputados, e quatro à proposta do Senado, eleitos em ambos os casos por maioria de três quintos de seus membros, entre advogados e outros juristas, todos eles de reconhecida competência e com mais de quinze anos de exercício da sua profissão.

Posteriormente, já em 1985 com o advento da lei orgânica 685 a segunda composição do referido Conselho Geral foi disciplinada de forma diferente vez que dispôs a lei que todos os vinte membros do Conselho deveriam ser eleitos pelos Deputados e Senadores, proporcionalmente, cabendo aos eleitos e nomeados eleger o presidente e o vice-presidente do Conselho.

Constata-se assim, do exame das regras constitucionais sobre o controle do Poder Judiciário nestes dois países que, a maioria dos integrantes dos Conselhos, dois terços no Conselho Superior da Magistratura italiana e, inicialmente sessenta por cento no Conselho Geral do Poder Judiciário espanhol são oriundos da classe dos magistrados tendo ainda, os demais integrantes formação específica na advocacia ou magistério jurídico.

Necessário, também, ressaltar-se que o já referido CGPJ espanhol, passou após de uma composição predominantemente técnica para uma fortemente política vez que todos os vinte membros do Conselho passaram a ser eleitos pelos parlamentares, sistema de nomeações gerador de várias críticas por parte de segmentos da sociedade espanhola em face do predo-

minante interesse partidário na divisão dos cargos e postos a serem preenchidos, procedimento este certamente incompatível com a administração da justiça.

6. Conclusão

Após o exame e a análise do tema cabe tanto a indagação da necessidade ou não de um controle externo para o Poder Judiciário, como também, caso a resposta seja afirmativa de que forma seria composto este órgão externo e que atribuições lhe seriam cometidas.

Creio caber, de igual forma frisar-se que acentuada é a necessidade de um órgão de controle do Poder Judiciário a nível nacional vez que inobstante as críticas ao extinto Conselho Nacional da Magistratura, presente na ordem constitucional anterior, não existe, no momento na ordem jurídica vigente nenhum órgão semelhante, havendo apenas sugestão do Supremo Tribunal Federal através de anteprojeto de estatuto para a Magistratura nacional da criação de um Conselho Nacional de Administração Nacional da Justiça composto tão-só de membros do Poder Judiciário e com reduzidos poderes disciplinares.

Tal lacuna, por via de consequência direta impõe às Corregedorias de Justiça estaduais e às Corregedorias dos Tribunais Regionais e Superiores uma maior atuação na disciplina da atividade judiciária, vez que como órgãos de controle interno compete-lhes, no primeiro momento a ação firme de correição e correção dos atos e serviços de todos os órgãos prestadores de justiça.

Creio, ainda que a necessidade de órgão censório externo para o Poder Judiciário firma-se com mais evidência na medida em que possa existir omissão, ineficácia ou morosidade nas ações e decisões das Corregedorias de Justiça.

Surge então, com mais força e ímpeto a idéia de um órgão de controle externo composto além dos magistrados, de advogados e membros do Ministério Público, a fim de que com esta composição mista possa auxiliar o próprio Poder Judiciário no perfeito desenvolvimento de sua atividade administrativa e no melhor desempenho dos deveres funcionais de seus membros.

Parece-me certo, inclusive pela própria experiência nos países que estabeleceram em nível constitucional órgão de controle externo, que tanto na composição como no procedimento de escolha dos integrantes deste órgão

deveria haver uma maioria de membros do próprio Poder Judiciário e, a outra parte, de membros das funções essenciais a prestação da Justiça, não devendo, sob hipótese, criar-se uma ingerência direta na própria independência daquele Poder, ser tal escolha a critério de um só dos Poderes, Executivo, Judiciário ou Legislativo.

Por fim, mister finalizar-se com a colocação de que quer na discriminação das competências de um possível órgão censório quer no seu funcionamento há que tanto respeitar-se os severos e intransponíveis postulados constitucionais da autonomia administrativa financeira como observar-se os princípios maiores da independência e da liberdade dos juízes de decidir as lides tão-somente de conformidade com o ordenamento jurídico.

7. *Bibliografia*

GOMES, Luiz Flávio, *Controle Externo do Poder Judiciário*, RT 668, junho de 1991, pp. 231 a 236.

LIMA, Paulo C. A., *Lei Orgânica da Magistratura Nacional, Crítica-Exegese, Lei Complementar nº 35, de 14-3-79, Emenda Constitucional nº 7, de 13-4-77, Ed. Trabalhistas, Rio de Janeiro, 1979, p. 399.*

Constituição da República do Brasil de 24-1-67, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17-10-69, Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986, 10ª edição, p. 406.

Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1988, p. 292.

Constituição Espanhola, Constituição do Brasil e Constituições estrangeiras, volume 1, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1987, pp. 356 a 411.

Constituição Italiana, Constituição do Brasil e Constituições estrangeiras, volume 2, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1987, pp. 519 a 544.

***Estatuto da Magistratura Nacional (Anteprojeto)*, elaborado pelo Supremo Tribunal Federal, Diário da Justiça (Seção I), de 27-1-92, Brasília, Distrito Federal, pp. 233 a 239.**

Emenda à Constituição nº 12, de 1991, proposta do Senador Maurício Corrêa, criando o Conselho Nacional de Justiça, publicado no DCN (Seção II), de 18-5-91.

Emendas propostas no transcurso da Assembléia Nacional Constituinte de 1986, nos ES25499-5, ES27466-0, 1P151775, ES27742-1, ES32034-3, respectivamente dos Constituintes Afonso Arinos, Maurício Corrêa, José Ignácio Ferrelra, Mário Maia e Brandão Monteiro.