

CONTROLE DA ATIVIDADE JUDICIAL(*)

José Ajuricaba da Costa e Silva(**)

1. Para que o juiz brasileiro possa exercer o seu **munus** com total independência e autonomia, as Constituições Federais republicanas, desde a de 1891 (arts. 6º, inciso II, alínea I e 57) até a de 1988 (art. 113) lhe atribuem as conhecidas garantias da vitaliciedade no cargo, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos.

Essas garantias colocam os magistrados numa situação excepcionalmente privilegiada em relação aos outros exercentes de função pública e aos demais segmentos da sociedade.

Vale salientar, porém, como lembra o Prof. Philip Kurland⁽¹⁾, que as normas assecuratórias da independência do Judiciário não foram criadas para o benefício dos juízes, mas em favor dos jurisdicionados. É porque estes precisam e têm direito a julgamentos justos e imparciais que se faz indispensável à independência e autonomia dos juízes.

Aos privilégios que lhes são concedidos pela Constituição e que são inerentes às elevadas funções que exercem devem, pois, os magistrados corresponder com uma conduta ilibada, profissional e individual, além de ser diligentes e expeditos no cumprimento de seus deveres.

2. A Lei Orgânica da Magistratura prevê, por isso, em contraposição às garantias da magistratura, as penalidades a que estão sujeitos os juízes no caso de negligência, de procedimento incorreto (arts. 43 e 44), de comportamento incompatível com a dignidade, a honra e o decoro de suas funções, de escassa ou insuficiente capacidade de trabalho (art. 56), de crime comum ou de responsabilidade, de exercício de atividade político-partidária, ou de outra função que não o magistério superior e de recebimento de porcentagens ou custas nos processos sujeitos a seu despacho e julgamento (arts. 26 e 47), além de responsabilizá-lo por perdas e danos quando proceder com dolo ou fraude, recusar, omitir ou retardar, sem justo motivo, providência que deva ordenar de ofício (art. 49).

(*) Trabalho apresentado em 27.2.91, como debatedor do tema "Controle da Atividade Judicial", no Seminário dos Presidentes e Corregedores-Gerais, promovido pelo Supremo Tribunal Federal, em Brasília.

(**) O autor é Ministro Corregedor-Geral da Justiça do Trabalho.

(1) Citado por Frank Greenberg, em "The Task of Judging the Judges", In "Judicature", maio de 1976, vol. 59, n. 10, pág. 467.

Parece-me, pois, que a legislação brasileira adotou aquele sistema misto de responsabilidade, que **Capelletti** aponta como a solução ótima, **verbis**:

"... no qual tanto a responsabilidade civil quanto a disciplinar joguem papel importante mas não monopolizante: a primeira, como instrumento de reparação do dano causado ao cidadão por atos judiciais graves e ilícitos, especialmente quando outros remédios, em particular o sistema de recursos, mostrem-se inadequados ou impossíveis; e a segunda (conjuntamente em certos casos com a responsabilidade penal), como instrumento para proteger a sociedade em geral do juiz indolente, incapaz, negligente ou fraudulento"⁽²⁾.

3. Não há dúvida, pois, quanto à previsão legal de penalidades para aquele juiz que, desprezando o conceito de **Horácio**, para quem "o juiz bom e justo é o que prefere a honorabilidade à lucratividade"⁽³⁾, descamba para a prevaricação, a improbidade, a manifesta negligência no cumprimento de seus deveres ou até mesmo para o crime.

A questão está em se determinar qual o órgão que deverá processar e julgar tais juízes que, embora em número reduzido, endoam o Poder Judiciário. Justamente porque não são cidadãos comuns, mas pessoas muito especiais, às quais foi atribuído o elevado encargo de julgar tais cidadãos, recebendo, por isso, poder, prestígio e **status**, é que o problema apresenta dificuldades. E não se trata, absolutamente, de preocupação surgida nos tempos atuais, pois já o poeta romano **Juvenal** exclamava: "**sed quis custodiet et ipsos custodes?**"⁽⁴⁾, o que pode ser traduzido por: "mas, quem custodia os vigias, ou quem fiscaliza os guardiões"? Não é tampouco problema só do Brasil, mas de todos os países e de todos os tempos, como revela o substancioso estudo comparativo de **Mauro Capelletti**, publicado recentemente na Itália e já traduzido e editado no Brasil (v. nota 2).

Esse órgão, que deve ter a atribuição específica de processar e julgar os juízes não está previsto, atualmente, na legislação brasileira. O **Conselho Nacional de Justiça** e os **Conselhos Estaduais de Justiça**, previstos pela **Assembléia Constituinte** nos arts. 172 e parágrafo único e 173, do 1º Substitutivo da Comissão de Sistematização, 144 e parágrafo único do 2º Substitutivo da mesma Comissão, e 151 e parágrafo único do Projeto de Constituição (A), da referida Comissão, não foram mantidos pela Constituição de 1988 em sua redação final. Conseqüentemente, o próprio **Conselho Nacional da Magistratura**, previsto nos arts. 112, inciso II e 120 e seus §§ 1º e 2º, da EC n. 1/69, com a redação que lhe deu a EC n. 7, de 1977, cujo funcionamento estava disciplinado pelos arts. 50 a 60, da **Lei Orgânica da Magistratura**, deixou de existir.

(2) **Mauro Capelletti**, "Juízes Irresponsáveis?", Porto Alegre, 1989, pág. 84.

(3) **Horácio**, "Odes", Livro IV, Ode n. IX.

(4) **Juvenal**, "Sátiras", Livro VI, n. 347.

Sendo assim, os juizes brasileiros só podem ser julgados, por crimes comuns e de responsabilidade, pelo **Supremo Tribunal Federal**, se forem membros dos Tribunais Superiores (art. 102, inciso I, alínea c, da CF/88), pelo **Superior Tribunal de Justiça**, se forem desembargadores dos Tribunais de Justiça, Juizes dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais do Trabalho e dos Tribunais Regionais Eleitorais (art. 105, inciso I, alínea a), pelos **Tribunais de Justiça** os Juizes dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (art. 96, inciso III), pelos **Tribunais Regionais Federais** os Juizes Federais, os da Justiça Militar e os Juizes do Trabalho de 1ª Instância, da área de sua jurisdição (art. 108, inciso I, alínea a). O STF também julga os seus próprios Ministros, mas somente "nas infrações penais comuns" (art. 102, inciso I, alínea b).

As corregedorias das justicas estaduais, regionais do trabalho e as corregedorias-gerais não têm, ao que me consta, nenhuma autoridade para julgar juizes. Pelo menos na Justiça do Trabalho, têm elas o poder de decidir, apenas, as reclamações contra atos atentatórios da boa ordem processual, se inexistir recurso específico (art. 709, inciso II, da CLT, e art. 2º, inciso I, do RI da Corregedoria-Geral da Justiça do Trabalho). No mais, sua ação é meramente fiscalizadora da marcha normal dos processos, regularidades dos serviços, observância dos regimentos internos e prazos judiciais (art. 3º, inciso II, do RI da CGJT), ou mesmo, quanto aos juizes, de sua assiduidade e diligência, residência na sede da circunscrição judiciária, bom comportamento público, etc., tudo conforme previsto no art. 8º, do RI da CGJT. Seu papel, não sendo de julgadoras da responsabilidade funcional, civil ou penal dos juizes, é, pois, sobretudo pedagógico. Não suprem, portanto, a ausência do órgão próprio e especial para julgamento dos juizes como era o extinto **Conselho Nacional da Magistratura**, pois a Constituição de 1988 não o manteve.

4. Parece-me, pois, indispensável uma reforma constitucional para criar um novo órgão de controle judicial, sob pena de se estimular a negligência, o mau comportamento, a prevaricação de juizes que, embora em parcela significativamente minoritária, infelizmente existem, comprometendo o bom nome da Instituição.

Entendo, porém, que o órgão a ser criado não deve ser integrado exclusivamente por juizes, como era o extinto **Conselho Nacional da Magistratura**, embora rejeite a idéia de integrá-lo também com membros do Poder Legislativo, como seria o **Conselho Nacional de Justiça** previsto em Substitutivos e Projeto da Comissão de Constituição, da extinta Assembléia Nacional Constituinte. Isto, segundo me parece, não feriria o princípio do autogoverno, pois o órgão a ser criado integraria o Poder Judiciário.

Como salientado, com grande propriedade, por **Frank Greenberg**, ex-presidente da "Chicago Bar Association", em excelente trabalho sobre a matéria (v. nota 1), **verbis**:

"Todas as instituições democráticas, inclusive o Judiciário, devem, fundamentalmente, ser legitimadas pela aceitação pública. Não pode haver expectativa do respeito e da obediência ao Direito, sem que o Poder Judiciário seja aceito como legítimo. Sustento, por isso, que a razão de ser do sistema judicial disciplinar não é mais nem menos que a imperiosa necessidade do povo de confiar no seu Judiciário. A maneira de ganhar e manter essa confiança é demonstrar-lhe que, ocorrendo erro de conduta ou incapacidade do juiz, há uma instituição eficaz – o sistema judicial disciplinar, que pode cuidar eficientemente disso, com coragem, independência e escrupulosa imparcialidade.

Infelizmente, essa confiança pública não é alcançada quando o sistema disciplinar fica totalmente subordinado ao controle dos próprios juízes. Justificadamente ou não, tal sistema gera dúvida e ceticismo público, que só é mitigado na medida em que há uma visível participação no sistema tanto por juízes como por não-juízes. Se admitirmos que a pedra de toque da legitimidade da instituição judicial está na confiança pública, na honestidade e integridade dos nossos juízes, não podemos insistir, salvo com perigo de perda dessa confiança, que somente juízes devam ser envolvidos no sistema disciplinar"⁽⁵⁾.

O citado autor descreve a experiência, que me parece digna, pelo menos, de reflexão, do sistema judicial de controle do Estado de Illinois, Estados Unidos, que separou em dois órgãos distintos o sistema disciplinar: um, o "Judicial Inquiry Board", constituído de advogados, leigos e juízes, e outro, o "Courts Commission", integrado exclusivamente por juízes. O primeiro com função exclusivamente de investigação e acusação, enquanto que ao segundo, composto só de juízes, é reservada a tarefa de julgar. O referido sistema admite, pois, a participação de não-juízes no controle judicial, mas reserva a estes somente o encargo de julgar.

Em substanciosa palestra proferida recentemente, o E. Membro do Supremo Tribunal Federal, Ministro **Carlos Mário da Silva Velloso**, abordando a questão relativa aos "Conselhos da Magistratura", parece partilhar, pelo menos em parte, do ponto de vista do ilustre jurista americano. Com efeito, disse S. Ex.^a, então (setembro/1990), reafirmando entendimento que já defendera em 1985 perante a Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul, que **verbis**:

"Em termos administrativos, preconizo a criação, no âmbito federal, de um Conselho Superior da Magistratura e de Conselhos Estaduais. É claro que não preconizo conselhos integrados por membros de outros poderes. Isto seria incompreensível, dado que o Judiciário é, também, um poder. Entendo, entretanto, que o Conselho Superior da Magistratura deveria ser integrado pelo Procurador-Geral da República e pelo Presidente

(5) Frank Greenberg, art. cit. nota 1, pág. 462, tradução do palestrante.

(6) Min. **Carlos Mário da Silva Velloso**, in "Problemas e Soluções na Prestação da Justiça", palestra proferida no XI Congresso Brasileiro de Magistrados, realizado em Camboriú/SC, de 13 a 15.9.90, pág. 32.

do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, da mesma forma que os Conselhos Estaduais seriam integrados pelo Procurador-Geral da Justiça e pelo Presidente da Seccional da Ordem dos Advogados''⁽⁶⁾.

Creio que a proposta do eminente membro do STF é perfeitamente aceitável, valendo salientar que a própria Constituição vigente declara tanto o Ministério Público, como o advogado, como essenciais ou indispensáveis à administração da Justiça (arts. 127 e 133). Ora, o controle da atividade judicial também faz parte da administração da justiça.

5. Para concluir, entendo que se faz necessária, com urgência, a criação de um **Conselho Nacional da Magistratura**, para controle da atividade judicial dos juízes federais, dos juízes togados e classistas da Justiça do Trabalho, dos membros dos Tribunais Regionais Federais, Eleitorais e do Trabalho e dos Ministros dos Tribunais Superiores. Este Conselho deve ser integrado pelo Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal, por um Ministro de cada um dos Tribunais Superiores, que seria o Presidente ou o Corregedor-Geral, pelo Presidente do Conselho Nacional da OAB e pelo Procurador-Geral da República. O ideal seria que também o integrassem os juízes presidentes ou corregedores dos Tribunais Regionais, mas uma composição tão ampla poderia comprometer a operacionalidade do órgão.

Para a Justiça dos Estados proponho, adotando a sugestão do Ministro **Carlos Mário Velloso**, a criação de Conselhos Estaduais da Magistratura, integrados pelos presidentes e vice-presidentes dos tribunais de justiça, pelos seus juízes corregedores, pelo presidente da Seção Estadual da OAB e pelos procuradores-gerais dos Estados.

Com essa composição estará prudentemente assegurada uma participação sempre majoritária de juízes, tanto no Conselho Nacional como nos Conselhos Estaduais da Magistratura, prevenindo os inconvenientes que alguns apontam, da participação de pessoas que não integram o Poder Judiciário.

CONTROLE DA ATIVIDADE JUDICIAL

1. Necessidade de seu exercício com autonomia e independência. Garantias constitucionais para assegurá-las em benefício da sociedade e não dos Juízes. Situação privilegiada do Judiciário em relação aos outros segmentos da sociedade, que não gozam de tais privilégios.
2. Necessidade do controle da atividade judicial para evitar uso da autonomia e independência do Juiz e dos privilégios a ele concedidos como proteção para sua conduta imoral, parcial ou completa. A responsabilidade do Juiz por seus atos no exercício da judicatura e como simples cidadão. Os diversos sistemas de responsabilidade segundo **Capelletti**. O melhor sistema segundo *aquele jurista italiano*.

3. O sistema brasileiro da CF de 1988 e da LOMAN. O antigo Conselho Nacional da Magistratura, extinto desde a promulgação da nova Carta. O STF, os Tribunais Superiores, o TCU, os Tribunais de Justiça e as Corregedorias como órgãos remanescentes de controle da atividade judicial.
4. O papel das Corregedorias. Sua missão sobretudo pedagógica. Suas limitações. Necessidade de um órgão superior de controle. Possibilidade de inclusão nesse órgão, além de magistrados, de representantes da OAB e do MP e até mesmo de não juristas. A opinião do Min. Carlos Mário Velloso. A experiência norte-americana.
5. Conclusão.