

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

A responsabilidade social da magistratura brasileira: *accountability* e responsividade em meio à tensão entre o dever de prestar contas e a garantia da independência judicial

The social responsibility of the brazilian judiciary: *accountability* and responsiveness in between the tension of the duty to render account and the guarantee of judicial independence

Marcelo Roseno de Oliveira

Sumário

INOVAÇÃO INSTITUCIONAL E RESISTÊNCIA CORPORATIVA: O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO E LEGITIMAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	14
Leandro Molhano Ribeiro e Christiane Jalles Paula	
A RESPONSABILIDADE SOCIAL DA MAGISTRATURA BRASILEIRA: ACCOUNTABILITY E RESPONSABILIDADE EM MEIO À TENSÃO ENTRE O DEVER DE PRESTAR CONTAS E A GARANTIA DA INDEPENDÊNCIA JUDICIAL	30
Marcelo Roseno de Oliveira	
THE END OF THE WORLD AS THEY KNEW IT: SHOULD FORMER JUDGES BE DENIED ADMISSION TO THE BAR AFTER THE TRANSITION TO DEMOCRACY?	42
Stefan Kirchner	
CONDICIONANTES E DIRETRIZES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ENFOQUE COMUNITARISTA DA TRANSFORMAÇÃO SOCIAL	52
João Pedro Schmidt	
GESTÃO PÚBLICA E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: TEORIA DO ESTADO E TECNOLOGIAS DE GOVERNANÇA DIFUSA PARA CONTROLE SOCIAL	74
Thiago Souza Araujo, Kinn Peduti de Araujo Balesteros da Silva e Aires Jose Rover	
A TITULARIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS POR PARTE DE PESSOAS JURÍDICAS. A EMPRESA COMO AGENTE DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS: NOTAS INTRODUTÓRIAS AO DIREITO EMPRESARIAL CONSTITUCIONAL	100
Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy e Patrícia Perrone Campos Mello	
DA TEORIA OBJETIVA DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA E OS GRUPOS DE SOCIEDADES SOB A ÓTICA DAS RELAÇÕES DE CONSUMO	121
Daniel Amin Ferraz e Marcus Vinicius Silveira de Sá	
A INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA E A TEORIA DA DISTRIBUIÇÃO DINÂMICA: SEMELHANÇAS E INCOMPATIBILIDADES	141
Leonardo Roscoe Bessa e Ricardo Rocha Leite	

A CLÁUSULA DE INTERDIÇÃO DE CONCORRÊNCIA NO DIREITO BRASILEIRO E SUA FUNDAMENTAÇÃO HISTÓRICA: O CASO DA COMPANHIA DOS TECIDOS DE JUTA (1914). NOTAS SOBRE SEUS REFLEXOS NORMATIVOS, DOUTRINÁRIOS E JURISPRUDENCIAIS	157
Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy e Daniel Amin Ferraz	
CONDITIONAL CASH TRANSFERS (CCT) IN LATIN AMERICA: ANALYZING THEIR POTENTIALS AND CHALLENGES SPECIAL REFERENCE TO THE ARGENTINE REPUBLIC	178
Luciano Carlos Rezzoagli, Gonzalo Chiapello e Florencia Cabrera	
A CONTRADIÇÃO ENTRE A REGULAMENTAÇÃO EXISTENTE E A COMPLEXIDADE DOS FATOS REAIS NO CASO DAS DROGAS PARA DOENÇAS NEGLIGENCIADAS	194
Marcos Vinício Chein Feres, Lorena Abbas da Silva, Pedro Henrique Oliveira Cuco e Alan Rossi Silva	
A EFETIVIDADE DA LEI MARIA DA PENHA QUANTO À ORIENTAÇÃO SEXUAL	210
Francisco Antonio Morilhe Leonardo	
TRANSEXUALIDADE E O “DIREITO DOS BANHEIROS” NO STF: UMA REFLEXÃO À LUZ DE POST, SIEGEL E FRASER	223
Maria Eugenia Bunchaft	
CHINA’S NEW CONCEPT OF DEVELOPMENT FROM THE PERSPECTIVE OF THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS	245
Di Zhou	
CONTAMINAÇÃO MICROBIOLÓGICA DA ÁGUA: PERSPECTIVAS A PARTIR DO DIÁLOGO ENTRE AS FONTES DO DIREITO	260
Patrícia Maino Wartha, Haide Maria Hupffer, Gustavo da Silva Santanna e Fernando Rosado Spilki	
SOLAR PANELS IN BRAZIL: A FEASIBLE PUBLIC POLICY	279
Henrique Pissaia de Souza	
UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, TERRAS INDÍGENAS E QUILOMBOLAS NO ESTADO DO AMAPÁ: COMO DESENVOLVER UM ESTADO CUJO TERRITÓRIO ESTÁ 70% PROTEGIDO POR LEIS?	290
Linara Oeiras Assunção	
A EDUCAÇÃO DIFERENCIADA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSÃO SOCIAL DOS GUARANI E KAIOWÁ NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL	310
Isabelle Dias Carneiro Santos	

**ESTADO E RELIGIÃO. O DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO E O CRISTIANISMO: INVENTÁRIO DE
POSSIBILIDADES ESPECULATIVAS, HISTÓRICAS E INSTRUMENTAIS330**

Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy e Patrícia Perrone Campos Mello

O RIO E A CIDADE: O DIÁLOGO JURÍDICO ENTRE O PLANO HÍDRICO E O PLANO DIRETOR360

Clarissa Ferreira Macedo D'Isep

A responsabilidade social da magistratura brasileira: *accountability* e responsividade em meio à tensão entre o dever de prestar contas e a garantia da independência judicial*

The social responsibility of the brazilian judiciary: *accountability* and responsiveness in between the tension of the duty to render account and the guarantee of judicial independence

Marcelo Roseno de Oliveira**

RESUMO

Constitui objeto do presente artigo examinar aspectos da responsabilidade social da magistratura no Brasil, buscando identificar em que medida o comportamento dos juízes está exposto à crítica pública e à atuação da imprensa e do público em geral, e é por elas influenciado, confrontando os resultados com um modelo em que impere a obrigação de prestar contas e a responsividade, sem sacrifício da independência judicial, o qual se apresenta como o mais compatível com um regime político democrático, como o instituído pela ordem constitucional instalada em 1988.

Palavras-chave: Responsabilidade social. Magistratura. Responsividade.

ABSTRACT

The object of this article is to examine aspects of social responsibility of brazilian judges, seeking to identify the extent to which their behavior is exposed to public criticism and the role of the press and the people in general, and is influenced by them, approaching a model which prevail in the accountability, itself a model of responsiveness, which presents itself as more compatible with a democratic political regime, as established by constitutional order installed in 1988.

Keywords: Social responsibility. Judges. Responsiveness.

1. INTRODUÇÃO

Ao traçar uma tipologia da responsabilidade judicial, na conhecida obra “Juízes Irresponsáveis?”, Mauro Cappelletti aponta quatro modalidades, as

* Recebido em 30/08/2016
Aprovado em 04/11/2016

** Mestre e Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Professor Assistente de Direito Eleitoral da Universidade de Fortaleza. Juiz Coordenador da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará. E-mail: marceloroseno@unifor.br.

quais distingue, dentre outros critérios, tomando por base “o ente ou pessoa a quem o juiz deve responder”, reportando-se às responsabilidades política; social; jurídica do Estado; e jurídica do juiz¹.

Quanto à responsabilidade social, especificamente, afirma ser aquela que o juiz, como indivíduo, ou o Judiciário, no seu conjunto, deve exercitar perante organismos ou grupos sociais, ou, em última análise, o público em geral, e não diante de órgãos de natureza política, reforçando a construção doutrinária a que se dedica na referida obra, no sentido de que a expansão do poder dos magistrados, notada de modo acentuado no segundo pós-guerra, fez crescer, na mesma proporção, o dever de que prestem contas de seus atos.

Ao ressaltar a presença marcante da responsabilidade social em países de regime socialista, como a então União Soviética, Cappelletti aponta, no referido estudo publicado originalmente em 1982, que alguns mecanismos a ela relacionados, como, por exemplo, a remoção de juízes, não eram totalmente ignorados em outros sistemas, embora nos países ocidentais tais instrumentos fossem menos sistemáticos, compreendidos e aplicados.

Refere-se à possibilidade de *impeachment* dos juízes federais e de *recall* dos estaduais nos Estados Unidos da América, indicando, porém, que uma forma mais comum de responsabilização dos magistrados perante o público em geral, encontrada em países ocidentais, é exatamente a exposição do comportamento dos membros do Judiciário à crítica pública, “especialmente pelos meios de comunicação de massa, mas também pela literatura especializada e outros instrumentos de informação”².

Outro instrumento capaz de fazer operar a responsabilidade social da magistratura seria a publicidade do processo e das decisões judiciárias, notadamente a publicização das opiniões divergentes nas deliberações colegiadas, pois, caso contrário, com os votos vencidos “encerrados no segredo da câmara de conselho”, se estabelece obstáculo de grandes proporções à responsabilização social e, também, jurídica dos juízes.

Cappelletti aponta, ainda, com fundamento nas contribuições de Max Rheinstein e John H. Merryman, a importância da opinião pública e da imprensa como mecanismos eficazes de controle da atividade judicial, embora as qualifique como métodos informais de responsabilização social da magistratura, cuja amplitude resta condicionada a circunstâncias de tempo e lugar, além de aspectos como o grau de liberdade de expressão e de “consciência pública do profundo significado da função judiciária e de seu correto funcionamento”³.

Nesse campo, contudo, tende a se apresentar com mais força, ainda segundo o autor italiano, o possível conflito entre “o valor democrático do dever de prestar contas e o valor de garantia da independência judicial”⁴, o que justificaria o estabelecimento de restrições à crítica pública da atuação do Poder Judiciário, como forma de proteger a autonomia dos juízes contra pressões, difamações e abusos.

No Brasil, aspectos da responsabilidade social da magistratura têm evoluído, rapidamente, nos últimos anos, o que é plenamente perceptível diante do crescente fenômeno da judicialização das questões políticas, incluído o controle jurisdicional das eleições, e da exposição através de diversos meios de comunicação (TV, rádio e internet), em tempo real, das sessões de julgamento de diversos tribunais, dentre os quais o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral, permitindo ao público em geral o acesso amplo aos debates e deliberações dos órgãos colegiados, bem como a possibilidade de que se posicione diante deles.

Ainda assim, o aumento da exposição deixa dúvidas quanto a se tem havido, na mesma proporção, uma maior permeabilidade à crítica pública e qual a influência que ela pode e deve assumir quanto aos pronunciamentos judiciais, vale dizer: em que medida a magistratura pode ter seu comportamento balizado pela opinião pública, sem que tal represente um risco para o papel institucional do Judiciário, enquanto garantidor da estabilidade do regime democrático?

1 CAPPELLETTI, Mauro. Juízes Irresponsáveis? Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1989, p. 36.

2 CAPPELLETTI, Mauro. Juízes Irresponsáveis? Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1989, p. 47.

3 CAPPELLETTI, Mauro. Juízes Irresponsáveis? Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1989, p. 48.

4 CAPPELLETTI, Mauro. Juízes Irresponsáveis? Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1989, p. 49.

Assoma, portanto, com especial relevo, a necessidade de compatibilizar a obrigação de prestar contas, própria de um modelo responsivo de magistratura, repelindo-se o isolacionismo dos juízes, com a necessidade de resguardar a independência judicial, possibilitando que os magistrados profiram julgamentos livres de pressões indevidas, pautados pela construção racional do valor do justo.

Além disso, o controle social da magistratura há de incidir, também, de modo abrangente, sobre o chamado governo do Judiciário, buscando conhecer e influenciar aspectos como: os investimentos em políticas públicas de acesso à Justiça; a remuneração dos membros da magistratura; o recrutamento de seus membros e servidores; além dos mecanismos de controle administrativo e financeiro do Judiciário, especialmente a composição e atuação do Conselho Nacional de Justiça, criado pela Emenda Constitucional Nº 45, de 30 de dezembro de 2004, e cuja atuação representou verdadeiro marco para o que se há denominado de republicanização da magistratura brasileira.

Constitui, portanto, objeto do presente artigo examinar aspectos da responsabilidade social da magistratura no Brasil, buscando identificar em que medida o comportamento dos juízes está exposto à crítica pública e à atuação da imprensa e do público em geral, e é por elas influenciado, confrontando os resultados com um modelo em que impere a obrigação de prestar contas e a responsividade, sem sacrifício da independência judicial, o qual se apresenta como o mais compatível com um regime político democrático, como o instituído pela ordem constitucional instalada em 1988.

2. OS MODELOS DE RESPONSABILIDADE JUDICIAL E O PAPEL DO CONTROLE SOCIAL DA MAGISTRATURA

Na última parte da já citada obra “Juízes Irresponsáveis?”, na qual se dedica a estudar comparativamente as experiências de responsabilidade judicial de diversos países, Mauro Cappelletti conclui ser possível delinear três modelos, os quais denomina de: a) modelo repressivo ou da sujeição; b) modelo autônomo-corporativo ou do isolamento; e c) modelo em função dos consumidores ou da responsabilização social⁵.

Quanto ao primeiro, aponta caracterizar-se por uma situação de dependência ou sujeição do judiciário e/ou do juiz singular sobretudo em razão do governante, de modo que tal modelo é mais próprio de regimes que adotam a responsabilização dos juízes perante órgãos de natureza política, especialmente o Poder Executivo. Adverte o autor que a responsabilidade política, por si, não indica, necessariamente, risco à independência dos juízes, mas pode assumir tal conotação, assim como ocorre com a responsabilidade disciplinar, por exemplo, que, também, pode ter características de um controle político da magistratura, de feição repressiva, daí porque não deve ser empregada com exclusividade, ou em caráter monopolizante.

Recorda, ainda, que, embora o primeiro e principal tipo de sujeição seja oferecido pelo confronto com o governante, o modelo de sujeição pode encontrar influência advinda de outros atores “possivelmente não menos perigosos”, o que seria encontrado com maior frequência “onde concentrações de poder econômico e, também, político e sindical frequentemente encontram-se em mãos privadas”⁶.

O segundo modelo, denominado de “autônomo-corporativo” ou “do isolamento” seria o oposto do primeiro, o outro extremo, no qual se absolutiza a independência “a ponto de fazer do judiciário um *corps séparé*, totalmente isolado do resto da organização estatal e da sociedade”⁷.

Cita exemplos de tal modelo na França do Antigo Regime e na Espanha, além da própria Itália, onde o sistema trouxe, em consequência, uma “quase anarquia individual: não só o judiciário tornou-se em lar-

5 CAPPELLETTI, Mauro. Juízes Irresponsáveis? Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1989, p. 80.

6 CAPPELLETTI, Mauro. Juízes Irresponsáveis? Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1989, p. 84.

7 CAPPELLETTI, Mauro. Juízes Irresponsáveis? Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1989, p. 87.

ga medida um corpo isolado, mas todo membro individual da magistratura transformou-se numa espécie de mônada, tendo a própria existência separada e imune a controles internos e até externos, salvo casos excepcionálíssimos”⁸.

Indica, ainda, o professor da Universidade de Florença, que, embora se reconheça que o segundo modelo é menos perigoso às liberdades fundamentais do cidadão, não será, necessariamente, menos danoso na sociedade moderna “que necessita de uma administração da justiça razoavelmente ordenada e eficiente”⁹.

O terceiro e último modelo, denominado de responsabilização social, surge, segundo Cappelletti, como uma tendência a se adotar um sistema que evite os excessos de cada um dos dois modelos já citados¹⁰.

Pretende-se alcançar, por meio dele, o ponto de equilíbrio entre “dois valores potencialmente conflitantes”: independência e responsabilidade. Diz o autor que emergiu na sociedade moderna o fenômeno inevitável da politização e socialização da função judiciária, impondo “acentuada prudência nas relações entre o judiciário e o resto da organização estatal e social”, mas também “maior abertura e sensibilização e, assim, a responsabilização da moderna magistratura perante o corpo social, suas necessidades e aspirações”, refletindo a ideia central de um sistema democrático de governo, ou mais especialmente da fórmula *checks and balances*, de modo que “o poder, para não degenerar, nunca deve ser deixado sem controle e que, igualmente, quem tem o poder de controle não deve ser irresponsável no exercício de tal poder”¹¹.

Assevera, em arremate, Mauro Cappelletti que esse terceiro modelo surge, também, como resultado de um movimento no sentido de ver o Direito e a Justiça fora de uma concepção tradicional ou oficial dos que criam o direito, governam, julgam e administram, mas sobretudo no quadro de concepção bem mais democrática, a dos consumidores¹².

Tem-se, portanto, que, na construção de um modelo ideal de responsabilidade da magistratura, assume especial relevo o dever dos juízes de, sendo remunerados pelo Estado, gerindo interesses públicos, e paupando, por seus pronunciamentos, o comportamento e a vida das pessoas, sentirem-se vinculados a prestar contas de seus atos ao público em geral, notadamente num ambiente político democrático.

O modelo tido por Cappelletti como o mais virtuoso, propõe, portanto, uma mudança radical na forma de construção da disciplina da responsabilidade judicial nos diversos sistemas democráticos, de modo que o foco deixe de ser aqueles que governam e passe a ser os que “consomem” os serviços da Justiça, os seus “usuários”, o que conferirá, por certo, um ganho de coeficiente democrático das deliberações do Poder Judiciário, ainda que com a preocupação constante de que se resguarde a independência do juiz.

Dotar o Judiciário de um perfil democratizante, contudo, não é tarefa fácil, especialmente diante de entraves que são identificados, de saída, na própria forma de estruturação do Poder em muitos sistemas, com privilégio à forma burocrática de organização da instituição e do escalonamento hierárquico da carreira da magistratura, com forte conteúdo autocrático, como ocorre no caso brasileiro, conforme já ressaltado por

8 CAPPELLETTI, Mauro. Juízes Irresponsáveis? Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1989, p. 89.

9 CAPPELLETTI, Mauro. Juízes Irresponsáveis? Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1989, p. 89.

10 “Trata-se, obviamente, de um modelo que procura combinar razoável medida de responsabilidade política e social com razoável medida de responsabilidade jurídica, em todos os seus subtipos principais – penal, civil e disciplinar –, evitando, de um lado, subordinar os juízes aos poderes políticos, aos partidos políticos e a outras organizações sociais e também a ações vexatórias de litigantes irritados, iludindo, porém, de outro lado, o isolamento corporativo da magistratura e igualmente a anarquia incontrolada e irresponsável dos membros individuais do judiciário”. CAPPELLETTI, Mauro. Juízes Irresponsáveis? Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1989, p. 89.

11 CAPPELLETTI, Mauro. Juízes Irresponsáveis? Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1989, p. 91.

12 Em outros termos, a responsabilidade judicial deve ser vista não em função do prestígio e da independência da magistratura enquanto tal, nem em função do poder de uma entidade abstrata como o “Estado” ou o “soberano”, seja este indivíduo ou coletividade. Ela deve ser vista, ao contrário, em função dos usuários, e, assim, como elemento de um sistema de justiça que conjugue a imparcialidade – e aquele tanto de separação ou isolamento político que é exigido pela imparcialidade – com razoável grau de abertura e de sensibilidade à sociedade e aos indivíduos que a compõem, a cujo serviço exclusivo deve agir o sistema judiciário. CAPPELLETTI, Mauro. Juízes Irresponsáveis? Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1989, p. 91.

José de Albuquerque Rocha, ao aludir que as normas que estruturam o Judiciário “são informadas por uma orientação burocrático-hierarquizada que nega o princípio fundamental mais importante da Constituição, que é o princípio democrático, explicitado na definição do Estado como Estado Democrático de Direito e no enunciado de que todo poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por representantes”¹³.

A necessidade de democratizar o Poder Judiciário assume especial importância em sistemas judiciais em que o recrutamento de juizes não se dá por meio do mecanismo da eleição popular, apresentando-se, inclusive, como uma forma de reforçar a legitimidade da atuação judicial, criticada, recorrentemente, por representar uma indevida intromissão em questões políticas, cujo *locus* próprio de discussão e deliberação seria o Parlamento, situação muito encontrada no Brasil nos últimos anos, notadamente diante de decisões no campo da jurisdição constitucional.

A responsabilidade social da magistratura assume, portanto, o papel de influenciar o próprio contexto da legitimidade do Poder Judiciário. Consoante aponta Dalmo de Abreu Dallari, “o juiz recebe do povo, através da Constituição, a legitimação formal de suas decisões, que muitas vezes afetam de modo extremamente grave a liberdade, a situação familiar, o patrimônio, a convivência na sociedade e toda uma gama de interesses fundamentais de uma ou de muitas pessoas”¹⁴. Sendo assim, a legitimação deve ser, permanentemente, complementada pelo povo, “o que só ocorre quando, segundo a convicção predominante, os juizes estão cumprindo seu papel constitucional, protegendo eficazmente os direitos e decidindo com justiça. Essa legitimidade tem excepcional importância pelos efeitos políticos e sociais que podem ter as decisões judiciais”¹⁵.

Nesse contexto, passaram a ganhar força no âmbito da atuação judicial aspectos como a *accountability* e responsividade, reforçando-se a compreensão de que, assim como ocorre com os Poderes ditos “políticos” (Executivo e Legislativo), o Judiciário não poderia restar imune ao controle social, não se mostrando razoável, por outro lado, que dele pudesse se eximir ante o argumento da proteção da independência do juiz.

3. O CONTROLE SOCIAL DA MAGISTRATURA NO BRASIL: ACCOUNTABILITY E RESPONSABILIDADE NA CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA POLÍTICA PARA O PODER JUDICIÁRIO

No Brasil, parece perfeitamente perceptível que há recrudescido, nos últimos anos, no mesmo passo do incremento dos controles administrativo e financeiro do Judiciário, a consciência de que os juizes devem prestar contas de seus atos perante a sociedade.

Com a instalação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2005, verificou-se uma preocupação bastante efetiva com a necessidade de que o Poder Judiciário recebesse influência de influxos democratizantes que já haviam chegado a outros Poderes, tornando-se mais permeável ao controle social.

Medidas como o fim das sessões secretas para a promoção de juizes; a constituição de comissões participativas do orçamento, com a presença de magistrados e servidores; o incremento das ouvidorias; e a divulgação da movimentação financeira dos tribunais, inclusive a remuneração de seus agentes, em portais da transparência, determinadas pelo CNJ, revelam um traço marcante de uma maior responsabilização social da magistratura brasileira.

É certo que, mesmo antes da instalação do Conselho, já era possível identificar sinais de que alguns segmentos da magistratura nacional estavam atentos a um alinhamento maior com temas de interesse político e comunitário, como forma mesmo de superar o estigma de um Judiciário hermético, insulado, elitista e que, ao longo da construção do processo histórico brasileiro, esteve quase sempre em lado contrário ao das aspirações populares.

13 ROCHA, José de Albuquerque. Estudos sobre o Poder Judiciário. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 47.

14 DALLARI, Dalmo de Abreu. O poder dos juizes. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 87.

15 DALLARI, Dalmo de Abreu. O poder dos juizes. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 87.

Os primeiros brados parecem ter tido origem na atuação mais incisiva de associações de magistrados, as quais assumiram posição clara acerca da necessidade de que a magistratura se posicionasse diante de temas da agenda política, como ocorreu com o engajamento de juízes pelo fim do foro privilegiado; em favor do estabelecimento de critérios mais rígidos, sob o ponto de vista da moralidade, quanto à escolha de candidatos a cargos eletivos; em defesa da revisão da Lei da Anistia; ou, ainda, pela erradicação do trabalho infantil, temas que foram objeto de manifestações da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e da Associação Nacional dos Magistrados Trabalhistas (ANAMATRA).

Um maior engajamento em questões de interesse coletivo contribui, diretamente, para o fomento do controle social do Judiciário, na medida em que “ajuda a romper o hermetismo, incentiva magistrados a prestarem contas de sua atuação e fomenta valores republicanos”¹⁶.

Constata-se, por outro lado, que se tem consolidado a noção de que a atuação judicial está submetida, inevitavelmente, à crítica pública, a qual se apresenta como resultado de uma maior exposição, decorrente do investimento em mídias próprias, as quais possibilitam a transparência no processo de interpretação e aplicação das normas, especialmente por meio da transmissão ao vivo das sessões de julgamento dos órgãos colegiados.

Uma maior abertura ao controle social contrasta, porém, com a histórica atitude de repelir a aproximação e o contato com os temas da chamada agenda política, uma vez que: “a magistratura brasileira acumula uma farta herança de pouco apreço ao diálogo interinstitucional e a mecanismos de controle social. Desde há muito se tem confundido a necessária imparcialidade para arbitrar litígios com uma postura neutral e asséptica, que teima em por os juízes à distância dos temas da agenda política e dos conflitos sociais”¹⁷.

Seria necessário, portanto, conferir relevo ao valor do controle social em face da independência do juiz, identificando-se que esta, não obstante essencial ao desempenho da atividade jurisdicional, não pode ser confundida com uma postura de hermetismo ou de neutralidade e distanciamento quanto aos temas sociais.

O hermetismo do Judiciário, de acordo com Renato Nalini, é a causa principal de sua inoperância ao reagir às críticas e “também explica a deficiência em se curvar ao dever institucional de oferecer contínua prestação de contas de sua atuação. Funciona com o dinheiro do povo e tem obrigação de mostrar quanto gasta, onde e como aplica seus orçamentos”¹⁸.

Parece evidente, contudo, que, não obstante os avanços obtidos nos últimos anos, especialmente a partir da criação e instalação do Conselho Nacional de Justiça — que se há revelado de fundamental importância para tentar implantar um novo modelo de governo do Judiciário, no qual imperem o planejamento estratégico, *accountability* e responsividade — ainda se convive com nichos de conservadorismo e resistência, protagonizados por setores da magistratura que rejeitam o exercício da plenitude de sua dimensão política, quando não a exercem de modo a atender a opções ideológicas que contrariam interesses tidos *a priori* como legítimos para as maiorias da sociedade.

Nesse sentido, conforme aponta Osvaldo Agripino de Castro Júnior, deve haver a preocupação de que os magistrados dirijam “a sua atividade para os interesses da sociedade, a serviço dos quais a Justiça deve ser administrada de forma mais democrática”¹⁹. Lembra, ainda, que, no Brasil, o Judiciário tem um papel

16 OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. Crítica comprometedora. *Jornal O Povo*, Fortaleza, p. 6, 6 jul. 2010. Acrescenta, ainda, que: “A iniciativa de incrementar os mecanismos à disposição dos jurisdicionados para formular reclamações – com o decisivo apoio das Ouvidorias e da realização de audiências públicas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) – e os investimentos em mídias próprias (TV, rádio, etc) revelam que os magistrados têm reconhecido a importância de que os cidadãos tenham papel ativo nas transformações da instituição. Nessa linha, desde que formuladas com responsabilidade e marcadas por espírito público, as críticas à atuação da Justiça representam oportunidade importante para avançar. Por outro lado, as que, tomando por base comportamentos específicos, procuram caracterizar o perfil da instituição, atingem-na irresponsavelmente e a seus agentes”.

17 OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. Falar sem ser ouvido. *Jornal O Povo*, Fortaleza, p. 6, 20 nov. 2012.

18 NALINI, Renato. *A rebelião da toga*. São Paulo: Millennium, 2006, p. 142.

19 CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. *A democratização do Poder Judiciário*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1998,

extremamente relevante para a consolidação da democracia e que “este processo passará inevitavelmente pela sua própria democratização e envolverá controles sociais eficazes sobre toda a administração da justiça, inclusive com a prestação de contas de suas atribuições”²⁰.

Se a prestação de contas perante o Conselho Nacional de Justiça tem experimentado inegável incremento na história recente do Judiciário nacional, em exercício da chamada *accountability* horizontal, ainda se haverá de caminhar significativamente quanto à chamada *accountability* vertical, “realizada pela própria sociedade (seja através de eleições, seja através de pressão de entidades da sociedade ou da própria imprensa)”²¹.

Caminha-se, portanto, no sentido de um aprendizado por parte da magistratura brasileira quanto à necessária construção de um ambiente virtuoso de diálogo com os outros Poderes e a sociedade²².

O Judiciário, enquanto exercente do poder político, também, haverá de construir uma agenda propositiva no sentido de prestar contas de seus atos, conduzir-se com base em planejamento estratégico, buscando a eficiência dos recursos que administra e a construção de um diálogo sereno e equilibrado com atores e movimentos sociais, cobrando-se uma “aproximação com a vida social, criando-se uma malha institucional que capilarmente se credencie a amparar o mundo do direito e da liberdade, inclusive os pequenos interesses então desamparados”²³.

Tal caminho poderá possibilitar, inclusive, que se altere a atual forma como a opinião pública avalia o desempenho da Justiça no Brasil, uma vez que os indicadores sobre a confiança e percepção da população em relação ao Judiciário são bastante negativos, conforme têm revelado as pesquisas realizadas pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que medem, respectivamente, o Índice de Confiança na Justiça (ICJBrasil) e a percepção social da Justiça (Sips-Justiça), e que apontam uma má avaliação quanto a todos os aspectos examinados: rapidez, acesso, custos, decisões justas, honestidade e imparcialidade.

4. OS FATORES INFORMAIS DE RESPONSABILIDADE SOCIAL DA MAGISTRATURA NO BRASIL: A IMPRENSA E A OPINIÃO PÚBLICA

A inserção cada vez maior do Judiciário na definição dos rumos da vida política brasileira determinou que se expandisse, na mesma medida, como era natural, a divulgação sobre as deliberações judiciais, seja por iniciativa das próprias assessorias de imprensa dos tribunais, seja através dos grandes veículos de comunicação, que, em passado recente, passaram a contar com profissionais especializados na cobertura do cotidiano dos órgãos julgadores.

O fenômeno é sentido, especialmente, nos julgamentos do Supremo Tribunal Federal, não se duvidando que alcançou o maior nível na extensa cobertura midiática da Ação Penal nº 470, popularmente conhecida

p. 37.

20 CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. *A democratização do Poder Judiciário*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1998, p. 37.

21 MEDINA, José Miguel Garcia. CNJ e *accountability*. *On line*. Disponível em <http://www.osconstitucionalistas.com.br/cnj-e-accountability>. Acesso em: 28 jun. 2013.

22 “[...] parece inegável que o Judiciário, por motivos vários, dentre os quais o fato de recrutar seus membros por mecanismos diversos da eleição, demorou mais do que o Executivo e o Legislativo para ser alvo do controle social. Vinculados a se manifestar apenas nos autos sob seu exame, quando então jungidos a seu próprio convencimento motivado e ao império, antes, da lei, e, hoje, da Constituição, magistrados de diversas gerações não foram acostumados ao crivo público. Um novo momento na relação entre as instituições políticas e a sociedade, contudo, tem se instalado no País nos últimos anos, especialmente no pós-88, e o Judiciário, por certo, não se manteria imune a ele. Ainda que com certo atraso, magistrados estão tendo que se amoldar a exigências cada vez maiores quanto a uma prática republicana e democrática, o que, não se duvida – e até certo ponto é natural que ocorra – encontra resistências. OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. Teorias conspiratórias. *Jornal O Povo*, Fortaleza, p. 6, 17 jan. 2012.

23 VIANNA, Luiz Wernneck. *Corpo e alma da magistratura brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renavan, 1997, p. 13.

como o caso do “Mensalão”. Veículos, colunistas e repórteres os mais diversos estiveram atentos a todos os detalhes do julgamento, que contou com manifestações da acusação e da defesa transmitidas e comentadas em tempo real através de canais de televisão e pela internet. Em metáfora nada exagerada, o julgamento, como se registrou na época, foi realizado num clima de “FLA-FLU”, de modo que todos se sentiram à vontade para emitir opinião.

O episódio parece bastante simbólico do momento vivido na relação entre o Judiciário, a imprensa e a opinião pública no Brasil. Há, inegavelmente, um aumento do acesso à informação produzida no âmbito do Poder Judiciário. Cresceu a exposição pública dos juizes, propagaram-se as informações e, em alguma medida, se pode afirmar a partir de recentes pronunciamentos que a Corte tem dado mostras de estar mais permeável a ouvir a opinião pública.

Um exemplo disso pode ser identificado pela realização das audiências públicas, as quais possibilitam que os ministros ouçam contribuições de autoridades e pessoas com experiência na matéria sob apreciação, permitindo que diante de temas controversos as correntes de opinião possam apresentar seus argumentos, os quais serão anexados aos processos, servindo para subsidiar as decisões. Além disso, eventuais interessados podem encaminhar solicitações para formular exposição, conferindo-se capilaridade à origem das manifestações.

É certo que elas ainda têm sido usadas timidamente pelo STF. Embora a possibilidade esteja prevista em lei desde 1999 e tenha sido posteriormente disciplinada no Regimento Interno da Corte, poucas foram realizadas. Ainda assim, algumas acabaram por trazer importantes contribuições para temas bastante polêmicos como: a possibilidade de liberação de pesquisas com células-tronco; a interrupção da gravidez de fetos anencéfalos; ou a constitucionalidade das políticas afirmativas de acesso ao ensino superior, mediante fixação de cotas²⁴.

Além das audiências públicas, tem-se que, na história recente do Supremo Tribunal Federal, alguns julgamentos envolveram, claramente, uma atenção por parte dos Ministros às manifestações da opinião pública, como ocorreu na apreciação sobre a constitucionalidade da Lei Complementar N° 135/2010, a chamada Lei da Ficha Limpa (ADC’s 29 e 30), quando alguns votos fizeram alusão ao sentimento da população diante da lei, como foi o caso da manifestação do relator, Ministro Luiz Fux²⁵.

No mesmo voto, o Ministro Fux ressaltara que a Lei da Ficha Limpa decorreria de uma proposta de iniciativa popular e que tal fato era revelador de um sentimento coletivo (ou de um “estado espiritual do povo”) que não poderia ser ignorado pela Corte²⁶.

24 “As audiências assumem relevância para reforçar a legitimidade democrática das decisões judiciais. Num contexto de ampliação da jurisdição constitucional, no qual alguns identificam certa hipertrofia do Judiciário, acusado de subtrair questões da esfera decisória própria, representada pelo Parlamento, elas podem representar passo importante para uma participação popular mais efetiva no julgamento de questões que transcendem aspectos meramente jurídicos e que afetam a vida cotidiana dos cidadãos. Mesmo sem perder de vista o aspecto contramajoritário que molda o perfil das cortes constitucionais e as limitações daí decorrentes, a ampliação das audiências representa um importante meio de aproximação entre o Judiciário e a sociedade e deve servir de exemplo para as demais esferas da Justiça”. OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. A participação popular no STF. *Jornal O Povo*, Fortaleza, p. 6, 8 mai. 2012.

25 “Obviamente, o Supremo Tribunal Federal não pode renunciar à sua condição de instância contramajoritária de proteção dos direitos fundamentais e do regime democrático. No entanto, a própria legitimidade democrática da Constituição e da jurisdição constitucional depende, em alguma medida, de sua responsividade à opinião popular. POST e SIEGEL, debruçados sobre a experiência dos EUA – mas tecendo considerações aplicáveis à realidade brasileira –, sugerem a adesão a um constitucionalismo democrático, em que a Corte Constitucional esteja atenta à divergência e à contestação que exsurgem do contexto social quanto às suas decisões”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade n° 29, Rel. Min. Luiz Fux, julg. 16.02.2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

26 “Em outras palavras, ou bem se realinha a interpretação da presunção de inocência, ao menos em termos de Direito Eleitoral, com o estado espiritual do povo brasileiro, ou se desacredita a Constituição. Não atualizar a compreensão do indigitado princípio, data maxima venia, é desrespeitar a sua própria construção histórica, expondo-o ao vilipêndio dos críticos de pouca memória”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade n° 29, Rel. Min. Luiz Fux, julg. 16.02.2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

Interessante notar, ainda, que o mesmo Ministro Fux, em entrevista concedida ao Portal G1, em março de 2011, ao decidir pela inaplicabilidade da Lei da Ficha Limpa ao pleito de 2010, afirmou que: “A iniciativa popular é mais do que salutar, mas sempre em consonância com a garantia constitucional. Um país onde a Carta Federal não é respeitada é um país que não tem constituição. A justiça não pode se balizar pela opinião pública”²⁷.

O julgamento da Lei da Ficha Limpa no STF registrou outras manifestações acerca da “origem nobre” do diploma legislativo, uma vez que decorria de um projeto de iniciativa popular, chegando em alguns casos mais extremos, como no voto do Ministro Ricardo Lewandowski, a se sustentar a constitucionalidade da Lei em face de decorrer da manifestação de parte da população, como se tal fato pudesse ser determinante para que se aferisse a compatibilidade com a ordem constitucional.

Se se pode cogitar na influência da opinião pública em alguns julgamentos do Supremo, atua ela, também, após as decisões, com a formulação de críticas que parecem por em dúvida a ideia recorrente de que “decisão judicial não se discute”. Em episódio que parece demarcar bem tal situação, cabe registro a decisão liminar proferida pelo Min. Marco Aurélio, no final de 2011, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4638/DF, proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros, por meio da qual suspendeu a eficácia de dispositivos da Resolução Nº 135, do Conselho Nacional de Justiça e cujo principal ponto de debate recaía sobre a relação entre a atuação disciplinar do Conselho e dos Tribunais, de modo a definir se seria concorrente ou subsidiária²⁸.

Parece não se poder negar que, no Brasil, a relação do Poder Judiciário com a opinião pública tem experimentado modificações sensíveis nos últimos anos, a ponto de se admitir, em julgamento da Suprema Corte, que as decisões proferidas no campo da jurisdição constitucional não poderiam estar imunes ao sentimento popular.

Ao mesmo tempo em que se identifica um novo delineamento no trato, constatando-se um traço democratizante do Judiciário, surge a necessidade de um debate sereno e equilibrado sobre se o Judiciário pode e deve, de fato, se deixar influenciar pela opinião pública, especialmente quando presente o caráter contra majoritário do Supremo Tribunal Federal, enquanto garantidor dos direitos fundamentais, dentre os quais os das minorias.

Identifica-se, nesse ponto, um prolongamento da tensão entre responsabilidade social e independência da magistratura, tomados os valores conforme alude Cappelletti como potencialmente conflitantes. Não parece haver resposta prévia, geral e adequada que resolva o embate, a qual haverá de ser construída topicamente, atentando-se para as peculiaridades dos casos postos à apreciação.

27 “Luiz Fux vota contra validade da Lei da Ficha Limpa nas eleições de 2010”. Portal G1. On line. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/03/luiz-fux-vota-contra-validade-da-lei-da-ficha-limpa.html>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

28 Sobre o tema, conferir OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. Sobre 2011, o Judiciário e a opinião pública. *Jornal O Povo*, Fortaleza, p. 6, 20 dez. 2011: “A decisão do ministro Marco Aurélio, do Supremo Tribunal Federal (STF), que restringiu a atuação disciplinar do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), mereceu críticas imediatas de representantes da sociedade civil, além de comentários negativos (e muitos deles ofensivos) através de páginas na internet. Nesta quadra em que do Judiciário se cobra uma atuação mais republicana e democrática, na qual alguns nítidos avanços têm sido percebidos por força da atuação do CNJ, a opinião pública recebeu a decisão como um retrocesso, uma vez que representaria o atendimento a apelos corporativistas de setores da magistratura que se veem incomodados com a atuação do órgão. É certo que para a formulação da crítica (especialmente a advinda de círculos e veículos não especializados) parece que pouco importam as relevantíssimas questões de interpretação constitucional que envolvem o tema e que ainda pendem de apreciação definitiva por parte do Plenário da Corte. Quando em conta, aliás, a construção do valor do justo, o domínio da técnica cede espaço para outros fatores. Assim, o sentimento manifestado é de que se deu passo atrás. O episódio somente reforça a imensa dificuldade que a sociedade enfrenta para assimilar algumas decisões judiciais. Vivemos época em que o Judiciário, estando cada vez mais presente na vida das pessoas, tem sido alvo de cobranças imensas, para as quais ora é criticado por não ofertar respostas em prazo razoável, ora por oferecê-las em desalinho com o que a maioria qualifica como correto e justo. A decisão de ontem encerra o ano de 2011 com uma marca que teima em acompanhar as relações entre o Judiciário e a opinião pública: a incompreensão. Dela decorre problema mais grave que é o isolacionismo. Fragiliza-se a ideia do controle social necessário ao avanço da instituição, diante da noção de que as críticas são desproporcionais e seletivas. O resultado é que os magistrados e a opinião pública parecem continuar a falar sem ser ouvidos. Cada qual a seu modo, caminhando em direções opostas”.

Em algumas situações, parece evidente que uma maior permeabilidade à opinião pública é salutar e reforçará o valor da legitimidade democrática do Poder Judiciário. Em outras, porém, pode aparentar um risco à independência judicial conferir espaço significativo à opinião pública ou a outros instrumentos populares de pressão e influência, sob pena de que ponha em risco a própria missão institucional da magistratura.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do estudo realizado, conclui-se, em alinhamento com os objetivos propostos, que, nos últimos anos, tem crescido no Brasil os exemplos de responsabilidade social da magistratura, identificando-se, inclusive por meio de iniciativas das associações de classe, uma crescente exposição do comportamento dos juizes à crítica pública e um exercício perceptível do dever de prestar contas, verificando-se, quanto ao último, que o tema ganhou sensível avanço com a atuação do Conselho Nacional de Justiça.

Caminha-se, assim, a passos largos, para que se abandone um modelo de responsabilidade judicial que privilegie o isolamento, caminhando-se para um paradigma de responsabilização social, com foco na figura dos usuários do sistema de justiça, situação que assume influência, inclusive, sobre a legitimação democrática do Poder Judiciário, com significativa importância em modelos nos quais juizes não são recrutados por meio de eleições populares, como ocorre no caso brasileiro.

Busca-se, destarte, construir um paradigma em que impere a obrigação de prestar contas e a responsabilidade, o qual se apresenta como o mais compatível com um regime político democrático, como o instituído pela ordem constitucional instalada em 1988, todavia não se tem por superada a constante tensão entre a necessidade de prestar contas e a garantia da independência judicial, de modo que uma maior permeabilidade à opinião pública pode representar, ao mesmo tempo, o incremento do coeficiente democrático, mas também um risco à tarefa institucional da magistratura.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 29, Rel. Min. Luiz Fux, julg. 16.02.2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

CAPPELLETTI, Mauro. Juizes Irresponsáveis? Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1989.

CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. A democratização do Poder Judiciário. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. O poder dos juizes. São Paulo: Saraiva, 1996.

Luiz Fux vota contra validade da Lei da Ficha Limpa nas eleições de 2010. Portal G1. *On line*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/03/luiz-fux-vota-contravalidade-da-lei-da-ficha-limpa.html>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

MEDINA, José Miguel Garcia. CNJ e *accountability*. *On line*. Disponível em: <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/cnj-e-accountability>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

NALINI, Renato. A rebelião da toga. São Paulo: Millennium, 2006.

OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. A participação popular no STF. *Jornal O Povo*, Fortaleza, p. 6, 8 mai. 2012.

_____. Crítica comprometedora. *Jornal O Povo*, Fortaleza, p. 6, 6 jul. 2010.

_____. Falar sem ser ouvido. *Jornal O Povo*, Fortaleza, p. 6, 20 nov. 2012.

_____. Sobre 2011, o Judiciário e a opinião pública. *Jornal O Povo*, Fortaleza, p. 6, 20 dez. 2011.

_____. Teorias conspiratórias. *Jornal O Povo*, Fortaleza, p. 6, 17 jan. 2012.

ROCHA, José de Albuquerque. *Estudos sobre o Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 1995.

VIANNA, Luiz Wernneck. *Corpo e alma da magistratura brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renavan, 1997.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.