

A organização do poder judiciário no Brasil

Maria Tereza Sadek

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

SADEK, MT., org. In *Uma introdução ao estudo da justiça* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. A organização do poder judiciário no Brasil. pp. 1-16. ISBN: 978-85-7982-032-8. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

A ORGANIZAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL

Maria Tereza Sadek

Este texto descreve as mais importantes alterações na estrutura do Poder Judiciário no período republicano. A ênfase no aspecto estrutural justifica-se por três motivos principais: primeiro, porque o número de órgãos, sua competência e sua composição alteraram-se repetidas vezes desde a proclamação da República; segundo, porque as modificações na delimitação e na distribuição de funções refletem diferentes respostas dadas pelos sistemas político e social ao problema central de distribuição da justiça – função primordial do Poder Judiciário; e, finalmente, porque a evolução estrutural do sistema permite uma visualização sintética das diferentes soluções formais dadas aos dilemas da instituição judiciária em seu esforço por se impor como poder autônomo.

Destas três justificativas, a última merece um esclarecimento preliminar, já que é menos evidente. A construção de uma identidade institucional mantém complexas relações com a esquematização formal de uma organização. A institucionalização de determinadas conquistas – por exemplo, a vitaliciedade e a inamovibilidade da magistratura –, permite avaliar diferentes graus de autonomia da instituição frente aos demais poderes, ao mesmo tempo em que indica a força dos interesses e necessidades que atuam no âmbito da organização.

Com estas preocupações, procuraremos salientar os diferentes momentos que marcam a evolução do Judiciário. Como se verá, a evolução da instituição judiciária passou por importantes pontos de inflexão em direção a uma maior autonomia, pontos esses que não coincidem por completo com as datas de proclamação de novos textos constitucionais, embora se consolidem nas Cartas Magnas e em outros documentos legais.

Antecedentes: as primeiras formas de Justiça

Embora o marco inicial desta análise seja 1889, as instituições judiciárias brasileiras são mais antigas do que a República. A rigor, elas têm

seu embrião na independência, ainda que organismos judiciários tenham sido implantados desde os primeiros tempos da colonização¹.

No início do período colonial, os administradores da justiça – juízes ordinários, almotacés, vereadores e outros funcionários – eram nomeados pelos donatários, que por sua vez se constituíam também em autoridade máxima, com direito, inclusive, de receber pedidos de reexame das decisões, em grau de recurso. Os tribunais da corte, sediados em Lisboa, só examinavam causas cíveis de grande valor econômico.

Com a instituição das governadorias gerais, a administração da justiça tornou-se formalmente menos personalizada, estruturando-se de acordo com as Ordenações Filipinas em três instâncias. Na primeira estavam os juízes, os ouvidores gerais, os corregedores, almotacés, alcaldes e vereadores, entre outros servidores. Para funcionar como segunda instância foram instalados dois tribunais de justiça, o Tribunal de Relação do Rio de Janeiro e o Tribunal de Relação da Bahia². No ápice do sistema estavam o Desembargo do Paço de Lisboa e as juntas das capitânias, como tribunais de última instância.

Apesar dessa hierarquização, antes da chegada de d. João VI, em 1808, não dispúnhamos, a rigor, de uma estrutura com funções judiciais. A incipiente organização judiciária era incapaz de se contrapor ao domínio do arbítrio, caracterizando-se muito mais como uma instituição com funções administrativas e policiais. Essa situação só começou a se modificar no início do século XIX, com a vinda da família real portuguesa para o Brasil, com a Independência e, formalmente, com a Carta constitucional outorgada de 1824, que colocou o Judiciário como um dos quatro poderes, ao lado do Executivo, do Legislativo e do Moderador. Mesmo assim, nessa fase inicial, o Judiciário não apresentava efetivas condições nem de independência, nem de eficácia.

Mas esta estrutura inicial – que, além de suas precariedades e deficiências intrínsecas, sofria as limitações decorrentes do poder de fato do imperador – foi o embrião na construção do Judiciário brasileiro. Não há

¹ Uma descrição detalhada da justiça no período colonial pode ser encontrada em Nequete, 1975; Maluf, 1977.

² O da Bahia foi instalado em 1609 e funcionou até 1626. Em 1652 foi reinstaurado, funcionando como o único tribunal da Colônia. O do Rio de Janeiro foi criado em 1751.

como entender a evolução e a estrutura do Judiciário na fase republicana se não se atentar para esses primórdios.

A Justiça provincial

A transferência da corte portuguesa para o Brasil inaugura um período decisivo na estruturação e no funcionamento da justiça. O ano de 1808 foi o marco inicial de uma série de mudanças que terão reflexos no período imperial e também no republicano.

Foram várias as modificações introduzidas na organização judiciária. Entre elas destaca-se como a mais importante a transformação da Relação do Rio de Janeiro em Supremo Tribunal de Justiça, equiparado à Casa de Suplicação de Lisboa. Com esta medida, criou-se um tribunal de última instância, apto a examinar todos os recursos, por maiores que fossem os valores envolvidos, e com jurisdição sobre todo o País e também sobre as ilhas dos Açores e da Madeira. Foram também criados mais dois tribunais de relação, um no Maranhão e outro em Pernambuco; instalou-se o Supremo Conselho Militar e de Justiça; o Tribunal da Mesa do Desembargo do Paço e da Consciência e Ordens; a Intendência Geral de Polícia e juizados privativos.

Toda esta complexa estrutura – formalmente extinta em 1821 – permaneceu após o retorno da corte para Portugal e, mais importante, serviu como núcleo para as instituições judiciárias do período pós-Independência. A Constituição de 1824 regulamentou o Supremo Tribunal de Justiça e determinou a criação de tribunais para o julgamento das causas em segunda instância, nos moldes dos anteriores tribunais de relação. Compunham ainda a estrutura judiciária os juízes de direito, os juízes de paz e o júri popular.

Embora a Carta de 1824 conferisse independência ao Poder Judiciário, tratava-se de uma independência bastante relativa, já que o mesmo texto constitucional dotava o imperador de amplos poderes, inclusive o de interferir no Judiciário e exercer controle sobre ele. A influência do Poder Moderador verificava-se não apenas na faculdade de nomear a justiça togada, mas principalmente em seu direito de suspender ou transferir juízes, previsto nos artigos 153 e 154 da Constituição.

Decretos e leis ordinárias posteriores prosseguiram a tarefa de estruturar e definir as funções dos órgãos da justiça. Assim, no final do Império, estavam

estabelecidas as responsabilidades e as competências dos juízes do Supremo Tribunal; das relações; dos juízes de paz; dos juízes municipais; de órgãos; dos provedores; dos substitutos e dos juízes de direito. O território nacional estava dividido em 11 circunscrições, às quais correspondiam relações, isto é, tribunais provinciais, com funções de segunda instância.

Os juízes de direito eram nomeados pelo imperador; os juízes municipais eram escolhidos pelo presidente da Província em lista tríplice organizada pelas câmaras municipais; os juízes de paz eram eleitos.

O período republicano

Importantes modificações no Judiciário irão ocorrer durante o período republicano, afetando sua estrutura e sua organização. Alterações significativas foram feitas não apenas mediante prescrições constitucionais, mas também por meio de emendas, decretos e leis ordinárias. O Judiciário, como de resto todas as demais instituições, sofrerá a interferência das inúmeras crises que marcaram o período, refletindo de perto tanto a instabilidade política como a fragilidade institucional.

Embora muitas das características do período anterior e mesmo pessoas antes investidas de autoridade judicial tivessem sido preservadas, as alterações do período republicano foram profundas, a começar pela criação da Justiça Federal, inexistente durante o Império, e pela redefinição das atribuições e competências dos demais órgãos, bem como das garantias da magistratura.

Primórdios da República

No que se refere à organização da justiça, a Constituição de 1891 introduziu uma inovação, que distinguirá o Judiciário republicano daquele que o precedeu. Trata-se da dualidade da justiça, expressa no convívio dos órgãos da Justiça Federal ao lado dos órgãos da justiça dos estados. Esta inovação foi objeto de acirrados debates durante os trabalhos da primeira Constituinte republicana e no decorrer de todo o período.

Afora isso, a estrutura do Judiciário foi mantida, com a continuidade dos demais organismos preexistentes, ainda que com novos nomes. Foram-lhes dadas, contudo, novas atribuições, fato indicativo de que se desejava enfrentar o problema da subordinação da justiça aos demais poderes. Assim,

na cúpula do Poder Judiciário passou a figurar o Supremo Tribunal Federal, que transformou e ampliou os poderes do Supremo Tribunal de Justiça da Carta de 1824. Este órgão nacional, além dos poderes de rever decisões dos tribunais de segunda instância, de unificar a jurisprudência e processar e julgar altas autoridades passou a ter competência para declarar a inconstitucionalidade das leis. Outra modificação deu-se em sua composição, com a redução do número de juízes de 17 para 15. Saliente-se, porém, que vários dos barões e conselheiros da mais alta corte do Império assumiram cargos no recém-criado Supremo Tribunal Federal, o que denota a ausência de um rompimento radical com a estrutura anterior.

Logo abaixo do STF na hierarquia judiciária foram instituídos os juízes da União, ou das questões federais. Campos Sales, ministro da Justiça, sintetizou nos seguintes termos a necessidade desta alteração: “não há governo federal sem Poder Judiciário independente das justiças dos estados, para manter os direitos da União, guardar a Constituição e as leis federais”³.

A rigor, a Justiça Federal não foi uma criação da Constituição de 1891. Surgiu um ano antes, por decreto. Seu formato e regulamentação foram objeto de uma legislação esparsa, nos anos seguintes, até que em 1922, na legislação então consolidada, determinou-se que o Distrito Federal teria duas seções judiciais, e cada estado teria uma, assim como o Território do Acre. Os juízes seccionais eram nomeados pelo presidente da República, em lista tríplice organizada pelo STF.

A justiça dos estados herdou em linhas gerais a organização judiciária provincial. A Constituição de 1891 silenciou sobre a sua organização e sobre as garantias de seus juízes. Só com a Reforma de 1926 tornaram-se expressas a inamovibilidade e a vitaliciedade dos magistrados e a irredutibilidade de seus vencimentos. Cabia aos estados a organização de sua justiça, cada um com seu Tribunal de Apelação e juízes de comarcas, municípios e distritos.

A Constituição de 1934

A Constituição de 1934 introduziu importantes modificações na estrutura do Poder Judiciário, a ponto de se dizer que foi ela a primeira resposta constitucional à crise do Judiciário. Havia, de um lado, pressões no

³ Citado em Victor Nunes Leal, *Justiça Ordinária Federal*, 1972.

sentido de maior celeridade nos julgamentos e, de outro, a oportunidade de se voltar a discutir a dualidade da justiça.

O primeiro problema – o da celeridade – já havia sido objeto de intervenções do Governo Provisório (1930-1934). Em 1931, por decreto, o STF sofrera modificações quanto ao seu funcionamento interno. Para agilizar os julgamentos foram criadas turmas de cinco juízes, que seriam acrescidas de mais dois quando estivessem em pauta questões constitucionais. Supunha-se que essa providência reduziria a morosidade no pronunciamento sobre os processos, já que as turmas assegurariam a duplicação dos julgamentos de recursos extraordinários e agravos. Naquele momento, estes já haviam se multiplicado mais de 25 vezes, tomando-se como ponto de referência o período em que o STF começou a funcionar. O mesmo decreto (nº 19.656/31) reduziu de 15 para 11 o número de juízes do Supremo.

Com igual justificativa e expressando o reconhecimento então existente da necessidade de justiças especializadas, foram ainda regulamentados pela Constituição de 1934 dois novos órgãos: a Justiça Militar e a Justiça Eleitoral⁴. Foi também instituída a Justiça do Trabalho, como órgão administrativo, não, porém, como órgão integrante do Poder Judiciário.

A segunda questão, a dualidade, que nunca havia deixado de ocupar juristas e políticos, concentrou a maior parte do debate referente à reforma do Judiciário. Muitos, na linha já pronunciada por Rui Barbosa, em sua plataforma de 1910, combatiam o dualismo da justiça, pregando a volta à unidade do Judiciário da Constituição de 1824. Outros propugnavam por uma “dualidade mista” ou por um compromisso com a dualidade. A Constituição de 1934 acabou por consagrar a dualidade (art. 104), instituindo, contudo a unidade do processo, em substituição ao pluralismo legislativo da Constituição anterior.

A justiça dos estados, ao contrário do que se verificou na Constituição de 1891, foi bastante contemplada na de 1934, que criou a carreira da magistratura; tornou obrigatório o concurso para os que nela desejassem

⁴ A Justiça Eleitoral atendia a uma importante bandeira do movimento vitorioso em 1930, que era a necessidade de eleições limpas (a “verdade eleitoral”), bem como a demanda de se retirar das forças políticas o controle e a administração do processo eleitoral.

ingressar; regulou o acesso dos magistrados às entrâncias e instâncias e conferiu ao tribunal, com exclusividade, a prerrogativa de propor alterações no número de juízes e em sua organização interna.

Enfraquecimento do Judiciário sob o Estado Novo

Antes mesmo do golpe de 1937, a frágil independência da justiça já sofrera abalos. Em 1931, o Decreto nº 19.711, invocando “imperiosas razões de ordem pública”, aposentou seis juízes do STF. A Carta de 1937 avançou ainda mais nessa direção, solapando as bases do Judiciário. Conferindo ao chefe do Executivo amplos poderes e a faculdade de legislar por meio de decretos-leis, até mesmo sobre assuntos constitucionais, transformou o Legislativo e o Judiciário em poderes claramente subordinados. A “Polaca” instituiu o controle político sobre os membros do Judiciário e atribuiu ao Executivo a nomeação do presidente da mais alta corte de justiça.

No que se refere à estrutura do Judiciário, interferências importantes foram a extinção da Justiça Federal e da Justiça Eleitoral. Atribuiu-se à Justiça Estadual de primeira instância a competência para processar e julgar todas as causas de interesse da União.

O artigo 90 da Constituição de 1937 determinava que seriam órgãos do Poder Judiciário: “a) o Supremo Tribunal Federal; b) os juízes e tribunais dos estados, do Distrito Federal e dos territórios; c) os juízes e tribunais militares”. É importante notar que o problema enfrentado pelo Judiciário neste período está relacionado menos ao seu novo formato estrutural – já que a eliminação da Justiça Federal era uma demanda também endossada por setores democráticos – e mais à interferência dominante do Executivo e à ausência de garantias que permitissem à magistratura agir de forma independente.

A redemocratização de 1945

Com a redemocratização do País, tornava-se imperativo garantir ao Judiciário efetivas condições para funcionar como poder autônomo. Para isso era fundamental assegurar constitucionalmente as garantias inerentes a uma magistratura independente. Estas medidas passaram a constar da Constituição de 1946, que também introduziu importantes mudanças na estrutura do Poder Judiciário. Foi reintroduzida a Justiça Eleitoral, constitucionalizou-se a Justiça do Trabalho como parte integrante do Poder Judiciário e criou-se o

Tribunal Federal de Recursos, órgão de segunda instância, encarregado de examinar as causas da União, em grau de recurso. Inexistia a Justiça Federal comum. Dessa forma, os juízes estaduais passaram a participar de dupla hierarquia: uma, respondendo aos respectivos tribunais de justiça; outra, pela submissão de suas decisões ao Tribunal Federal de Recursos.

O período militar (1964-1985)

Em outubro de 1965, a Emenda nº 16 e o Ato Institucional nº 2 introduziram novas mudanças no sistema judiciário, entre as quais se destacam: a) a restauração da dualidade integral da justiça, tal como na Constituição de 1891; b) aumento do número de ministros do STF para 16, passando a funcionar com três turmas; c) irrecorribilidade das decisões da Justiça Eleitoral e da Justiça do Trabalho para o STF, exceto no caso de habeas corpus, mandados de segurança e de inconstitucionalidade. Todas essas alterações foram incorporadas pela Constituição de 1967, cujo artigo 107 estabeleceu os seguintes órgãos como integrantes do Poder Judiciário: “I. Supremo Tribunal Federal; II. Tribunais Federais de Recursos e Juízes Federais; III. Tribunais e Juízes Militares; IV. Tribunais e Juízes Eleitorais; V. Tribunais e Juízes do Trabalho”.

Os textos normativos de restabelecimento da Justiça Federal estabeleciam uma seção judicial em cada estado ou território, com sede na capital, bem como no Distrito Federal. Os primeiros juízes deveriam ser nomeados pelo presidente da República, em lista quántupla elaborada pelo STF.

Se as inovações imediatamente posteriores a 1964 permitiram acelerar os trabalhos, o fato é que a justiça, em especial a sua mais alta corte, foi afetada de forma dramática em sua autonomia e independência pelo desenrolar dos acontecimentos. A Constituição de 1967 conferiu tão ampla margem de atribuições ao Executivo que acabou por transformar o Legislativo e o Judiciário em subpoderes, com funções de mera assessoria, ou de organismos complementares à chefia do governo. O Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, modificou a Constituição e conferiu ao chefe do Poder Executivo poderes praticamente ilimitados. Tal como sucedera durante o Estado Novo, o presidente da República passou a ter poderes para demitir, remover, aposentar ou colocar em disponibilidade os magistrados. Foram suspensas as garantias constitucionais da vitaliciedade e inamovibilidade.

Além disso, o AI5 excluiu de apreciação judicial qualquer medida praticada com base em seus dispositivos e suspendeu o instituto do habeas corpus.

Menos de dois meses depois, o governo militar voltou a interferir no Judiciário. O Ato Institucional nº 6 atingiu diretamente o STF. Reduziu o número de ministros, de 16 para 11, como no período de 1931 a 1965. Tornou irrecorribéis as sentenças dos juízes singulares que tanto a Constituição de 1967 como as anteriores previam como recorribéis. Aboliu o recurso ordinário das decisões denegatórias de mandados de segurança pelos outros tribunais.

A Emenda Constitucional nº 1 de 17/10/1969 reformulou a Constituição de 1967, equivalendo, segundo muitos juristas, a uma nova Constituição. Segundo os preceitos dessa nova Carta outorgada, o Poder Judiciário foi estruturado abolindo-se a distinção entre as “justiças” da União e dos estados. Esse novo ordenamento baseava-se na suposição de que a jurisdição é nacional, isto é, nem federal nem estadual, e sim expressão de um poder estatal uno, não comportando, portanto, divisões⁵. O Judiciário passou a ter a seguinte estrutura: I. Supremo Tribunal Federal; II. tribunais federais de recursos e juízes federais; III. tribunais e juízes militares; IV. tribunais e juízes eleitorais; V. tribunais e juízes do trabalho; VI. tribunais e juízes estaduais (artigo 112).

Mais uma vez, buscava-se descongestionar os trabalhos do STF. Desta feita, contudo, a corte suprema foi investida de poderes para regular a admissibilidade de recursos das decisões de tribunais inferiores.

O Tribunal Federal de Recursos teve sua competência acrescida, recebendo atribuições antes conferidas ao STF, tanto em grau de recurso como originárias. Afora isso, foi alterada a forma de investidura dos juízes federais: apenas os substitutos deveriam ser escolhidos mediante concurso de provas e títulos; os efetivos passaram a ser nomeados entre os substitutos, de forma alternada, ora por escolha do presidente da República, em lista tríplice de merecimento elaborada pelo Tribunal Federal de Recursos, ora por antiguidade.

⁵ Para uma elucidativa análise das disposições constitucionais referentes ao Judiciário, ver Grinover, 1991.

Em 1977, procedeu-se a nova alteração na estrutura do Poder Judiciário, com a Emenda Constitucional nº 7. Foi criado o Conselho Nacional da Magistratura, que passou a integrar o Judiciário. Este órgão tinha função disciplinadora, competindo-lhe receber as reclamações contra membros dos tribunais, sendo-lhe também facultado avocar processos disciplinares contra juízes de primeiro grau.

A Emenda de 1977 introduziu outra inovação relevante e controversa. Trata-se do poder dado ao STF, por solicitação do procurador-geral da República, de avocar toda e qualquer causa em curso perante qualquer órgão julgante. Uma vez avocada, cabia ao STF processá-la e julgá-la como se fosse questão de sua competência originária. O fundamento da avocatória, como dispunha essa emenda constitucional, era o interesse público, entendido como “imediate perigo de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas”. Consequentemente, cabia ao Supremo e ao procurador-geral da República avaliar a gravidade da lesão a prevenir. Ora, como o procurador-geral da República representava legalmente o presidente da República e só ele tinha o direito de fazer arguições de inconstitucionalidade, acabava por se transformar em pilar principal do Poder Judiciário. Na interpretação de Ives Gandra da Silva Martins, “como é o Governo quem faz os decretos-leis e como o procurador-geral é seu advogado principal, sobre ser demissível *ad nutum*, é evidente que o Poder Judiciário real está na figura do procurador-geral da República, que, nas questões de urgência, passa a decidi-las, tomando em função da sua dependência hierárquica, por melhor que seja, posições de defesa do Poder Executivo”⁶.

A autonomia e a independência do Judiciário eram também tolhidas pela ausência de autonomia financeira. Esta situação era ainda mais grave nos tribunais estaduais, colocados na dependência direta do Poder Executivo dos estados, por sua vez limitado pelo Executivo federal. A centralização da arrecadação nas mãos da União, somada à competência exclusiva do Executivo para iniciar leis que criassem cargos, funções e empregos públicos, ou aumentassem vencimentos ou a despesa pública, limitavam a presumível autonomia dos tribunais, já que estes não podiam criar ou extinguir cargos, nem fixar seus respectivos vencimentos.

⁶ Martins, Ives Gandra. “A Constituição de 1967” in Porto, W. C. (org). *Constituições do Brasil*, Brasília, Instituto Tancredo Neves e Fund. E Naumann. 1987.

A Constituição de 1988

A Constituição de 1988 representou um passo importante no sentido de garantir a independência e a autonomia do Judiciário. O princípio da independência dos poderes tornou-se efetivo e não meramente nominal. Foi assegurada autonomia administrativa e financeira ao Judiciário, cabendo a este competência para elaborar o seu próprio orçamento, a ser submetido ao Congresso Nacional conjuntamente com o do Executivo.

No que se refere à estrutura, houve ampla reorganização e redefinição de atribuições nos vários organismos que compõem o Poder Judiciário. Para começar, o STF, como órgão de cúpula, passou a ter atribuições predominantemente constitucionais. Logo abaixo na hierarquia foi criado o Superior Tribunal de Justiça que incorporou parte das atribuições antes concentradas no STF. Foram instituídos ainda o Juizado Especial de Pequenas Causas e a Justiça de Paz Remunerada no âmbito das justiças dos estados, dos territórios e do Distrito Federal. Desapareceu o Conselho Nacional da Magistratura, para dar lugar ao Conselho da Justiça Federal. O artigo 92 da Constituição assim nomeou os órgãos do Poder Judiciário: “I. o Supremo Tribunal Federal; II. o Superior Tribunal de Justiça; III. os tribunais regionais federais e juízes federais; IV. os tribunais e juízes do trabalho; V. os tribunais e juízes eleitorais; VI. os tribunais e juízes militares; VII. os tribunais e juízes dos estados e do Distrito Federal e territórios”.

O STF teve sua competência ampliada na área constitucional, tendo em vista a criação do mandado de injunção e o considerável alargamento do número de agentes legitimados a propor ação de inconstitucionalidade (anteriormente atribuição exclusiva do procurador-geral da República). Foi também lhe dada competência para julgar originariamente as causas em que a magistratura é direta ou indiretamente interessada, mas foi-lhe extraída, contudo, a função que desempenhara desde a sua criação, de tribunal unificador da aplicação do direito federal infraconstitucional. Além disso, a Constituição de 1988 retirou a representação avocatória da sua lista de competências.

De fato, a grande inovação, no que se refere à estrutura do Poder Judiciário, foi a criação do Superior Tribunal de Justiça, cujos principais fundamentos eram descongestionar o STF e assumir algumas das funções antes atribuídas ao Tribunal Federal de Recursos. Trata-se de um órgão acima dos tribunais federais e dos tribunais dos estados, com as atribuições

principais de guardar a legislação federal e de julgar em recurso especial as causas decididas em única e última instância pelos TRFs ou pelos tribunais dos estados, dos territórios e do Distrito Federal. O STJ tem sede na Capital federal e possui jurisdição sobre todo o País. É composto de 33 ministros, nomeados pelo presidente da República, após aprovação do Senado.

Funcionando ao lado do STJ foi criado também o Conselho da Justiça Federal, com finalidade de supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeira e segunda instância.

A Justiça Federal, recriada em 1965, foi mantida na Constituição de 1988. Foi, entretanto, extinto o Tribunal Federal de Recursos e instituídos os tribunais regionais federais, com o objetivo de descentralizar a justiça de segundo grau. Os tribunais regionais federais compõem-se de no mínimo sete juízes, nomeados pelo presidente da República.

Compõem ainda o Poder Judiciário as justiças especiais: do trabalho, eleitoral e militar. Conferiu-se aos estados a organização de sua justiça, cabendo às constituições estaduais a definição da competência dos tribunais, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça. A justiça dos estados é formada por órgãos de primeiro e segundo graus. Os tribunais representam a justiça de segundo grau. No primeiro grau estão os juízes de direito, tribunais do júri, juízes de paz e juizados especiais. Destaque-se também que, embora não tenha sido criada ainda uma justiça agrária, o artigo 126 prevê que, “para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça designará juízes de entrância especial, com competência exclusiva para questões agrárias”.

As garantias da magistratura

As referidas mudanças na estrutura do Poder Judiciário mostram que este poder foi se tornando gradativamente mais complexo e, por outra parte, que não esteve imune às crises que marcaram a República. A instabilidade institucional refletiu-se não apenas nas alterações referentes à estrutura, à composição e às atribuições dos diferentes órgãos que formam o Poder Judiciário, mas também, e talvez, sobretudo, no seu grau de autonomia.

As interferências no Judiciário e nos pressupostos de sua independência constitucional foram constantes, e tanto mais graves, quanto mais precária era sua identidade institucional e mais débeis as garantias da magistratura. Bem ou

mal, passamos de uma situação de alta fragilidade a uma outra em que o Judiciário conquistou graus mais elevados de autonomia. Este percurso não foi linear, nem progressivo. Durante o Império, o Poder Moderador tinha condições, a seu alvitre, de remover e de suspender magistrados. Neste período, eram toscos tanto o perfil quanto o grau de organização de seus interesses. Durante a República, caminhou-se no sentido de uma maior institucionalização e de incorporação de garantias, não obstante os repetidos atos de solapamento da autoridade judicial. Em todos os momentos em que se quebrou a ordem democrática, o Judiciário foi sensivelmente abalado. Assim, embora as várias constituições republicanas tenham afirmado competências dos organismos judiciais e incorporado garantias à magistratura, representando um avanço em relação aos períodos colonial e imperial, nem por isso o Judiciário deixou de ser alvo de medidas discricionárias.

Conflitos entre o Executivo e o Judiciário repetiram-se, sempre em detrimento do Judiciário. Atribui-se ao presidente Floriano Peixoto uma frase que ilustra o desequilíbrio de fato entre os poderes: “O Supremo deu esse *habeas corpus*. E quem dará outro aos ministros do Supremo?” Mas o presidente-marechal não é um exemplo isolado entre os vários momentos em que a autonomia do Judiciário foi contestada: os constantes descatos de Hermes da Fonseca às decisões da justiça; a intervenção de Getúlio Vargas, anulando por decreto uma sentença do STF e reivindicando para si o poder de nomear os presidentes da mais alta corte; as aposentadorias compulsórias dos ministros Evandro Lins e Silva, Victor Nunes Leal e Hermes Lima em janeiro de 1969, com base no Ato Institucional nº 5, entre outros, podem ser igualmente citados.

Embora os exemplos possam ser multiplicados, e visões mais apressadas sustentem que até hoje o Judiciário não consolidou sua autonomia, é necessário que se qualifique esta avaliação. Numa avaliação abrangente de sua história, pode-se dizer que a organização judicial se foi fortalecendo, mesmo nos períodos de recrudescimento autoritário. Ou seja, a instituição apresentou respostas diferentes e crescentemente eficazes aos ataques à sua autonomia, tomando descabida qualquer generalização sobre sua “congénita debilidade”. Se no início da República as violências impetradas contra o Judiciário significavam a sua completa anulação como poder, no decorrer do período pôde-se observar disposição em resistir. Assim, mesmo durante o Estado Novo, quando o presidente Getúlio Vargas interferiu no Judiciário, a ponto de nomear o presidente do STF, rompendo com as normas que até

então regiam a composição daquele tribunal, nem por isso logrou a sua submissão absoluta. Do mesmo modo, durante o regime militar instalado em 1964, não se obteve uma anuência completa ao Executivo. Mesmo sofrendo aposentadorias compulsórias e restrições quanto a suas competências, o Judiciário não se dobrou inteiramente. Houve, inclusive, momentos em que a instituição contribuiu de maneira significativa para a descompressão e o posterior encerramento do regime autoritário⁷.

O grau de independência do Judiciário não resulta apenas da prescrição constitucional relativa à independência entre os poderes, embora tenha aí seu ponto de partida. Ele está estreitamente relacionado ao processo de institucionalização dos órgãos judiciais. O ponto central dessa análise é a tentativa de apreender em que medida a organização judiciária é orientada por interesses e objetivos próprios e se mostra capaz de controlar atividades e recursos imprescindíveis a sua sobrevivência. Assim, do processo de recrutamento de seus membros à dogmática que rege o seu funcionamento, tem-se um conjunto de condições que permitem avaliar o grau de autonomia da instituição.

A carreira da magistratura foi instituída pela Constituição de 1934 que, ao mesmo tempo, tornou obrigatório o concurso para o ingresso. Desta forma, passou a caber quase exclusivamente à organização o reclinação de seus membros, diminuindo-se ponderavelmente a influência de setores externos.

Da mesma forma, a ascensão aos postos mais altos da carreira passou a ser cada vez mais controlada pela própria instituição. Um passo decisivo nesta direção foi a consagração do princípio de promoção obedecidos os critérios de antiguidade e merecimento. Reduziu-se a influência dos governadores de estado e do presidente da República ao se estipular que, no caso de promoção por merecimento, a escolha a ser feita pelo Executivo basear-se-ia em lista organizada pelos tribunais.

Assim como o ingresso e a carreira, outro fator que contribuiu decisivamente para graus mais altos de independência do Judiciário são as

⁷ Entre outros exemplos, poderia ser citada a atuação da Justiça Eleitoral na garantia da lisura dos pleitos e proclamação dos resultados, mesmo quando estes contrariaram as expectativas governamentais. Também a Justiça do Trabalho demonstrou independência em relação ao Executivo em julgamentos contrários à política governamental. Mesmo a Justiça Militar atuou com certa independência, constituindo-se, não raras vezes, em arena para a denúncia de abusos aos direitos civis e políticos.

garantias da magistratura: vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos. Não por acaso, estas garantias constituíram-se em alvo estratégico em todas as intervenções mais sérias atentadas contra a instituição, como ocorreu no Estado Novo e sob o regime militar pós-64. A atual Constituição estabelece que o juiz adquire vitaliciedade “após dois anos de exercício, dependendo a perda do cargo, nesse período, de deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado” (art. 95). Também tem o juiz assegurada a permanência na sua sede, não podendo ser removido, nem por ato do Executivo, nem do próprio tribunal a que estiver subordinado. A irredutibilidade de vencimentos é outra prerrogativa que garante autonomia ao juiz, resguardando-o contra pressões. Assim, embora o Executivo tenha poder para nomear juízes (obedecidas determinadas regras), não tem competência nem para destituir, nem para remover, nem para modificar seus vencimentos.

As competências de legislar sobre sua organização interna e para controlar verbas são outras garantias constitucionais dadas ao Judiciário contra possíveis interferências dos outros poderes em sua atividade.

As garantias conquistadas pela magistratura e as transformações na estrutura do Poder Judiciário permitem dizer que a instituição tornou-se simultaneamente mais complexa e mais independente. Estes mesmos traços têm, contudo, levado a uma excessiva corporativização da instituição, estimulando ou propiciando a construção de uma forte identidade interna, refratária a mudanças e, sobretudo a questionamentos de sua atuação e de certos privilégios.

O processo de fortalecimento institucional do Judiciário, enquanto organização teria ainda que ser apreciado do ponto de vista do cumprimento efetivo de suas funções. Referimo-nos, aqui, a um aspecto igualmente fundamental, qual seja, a efetividade da instituição na distribuição da justiça. Este é o questionamento mais intenso que o Judiciário vem enfrentando no Brasil, responsável, por excelência, pelo que se convencionou chamar de “crise” da justiça. O equacionamento deste problema é apenas em parte uma questão de ordem estrutural, no sentido que demos a este termo no presente texto. Uma análise adequada deveria ir além do formato organizacional, visto que se acham também em jogo questões atinentes ao relacionamento entre os poderes, ao ordenamento legal, a normas procedimentais e à cultura jurídica, bem como aos demais componentes do sistema de justiça.

Bibliografia

- COSTA, Elcias Ferreira da. *Comentários breves à Constituição Federal*, Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris Editor. 1989
- GRINO VER, Ada Pelegrini e outros. “Teoria geral do processo”, São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 1991. 8ª ed.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. “A Constituição de 1946” in PORTO, W. C. (org.) *Constituições do Brasil*. Brasília, Instituto Tancredo Neves e Fund. F. Naumann. 1987.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira. Emenda Constitucional nº1 de 17 de outubro de 1969*, São Paulo, Saraiva. 1974
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. “A Constituição de 1967”. in PORTO, W. C. (org.) *Constituições do Brasil*. Brasília, Instituto Tancredo Neves e Fund. F. Naumann. 1987.
- NEQUETE, Lenine. *O Poder Judiciário no Brasil a partir da Independência*. Porto Alegre, Livraria Sulina ed. 1973.
- NEQUETE, Lenine. *O Poder Judiciário no Brasil: crônica dos tempos coloniais*. Porto Alegre, AJURIS. 1975
- MALUF, Sahid. *Direito constitucional*. São Paulo, Sugestões Literárias, 1977. 9ª ed.