

## EXPLORANDO O ARQUIPÉLAGO DA JUSTIÇA: OS SENTIDOS DA DIFUSIDADE E DO INSULAMENTO DO JUDICIÁRIO

*EXPLORING THE ARCHIPELAGO OF JUSTICE: THE MEANINGS OF THE DIFFUSION AND INSULATION OF THE JUDICIARY*

**Luciano Athayde Chaves**

Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professor Associado do Departamento de Direito Processual e Propedêutica da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).  
E-mail: lucianoathaydechaves@gmail.com

Recebido em: 01/06/2021  
Aprovado em: 10/12/2021

**RESUMO:** O presente estudo busca identificar e analisar os elementos que estimulam e reforçam a percepção de insulamento judicial, a começar da compreensão do Judiciário como um “Poder difuso”, forte no argumento de que essa fragmentação organizacional é um dos grandes desafios para o governo judicial, cujas funções devem gravitar em torno de políticas e ações de gestão que assegurem a maior organicidade institucional, ainda que integrada por múltiplos corpos. Apoiado em pesquisa bibliográfica e documental, o trabalho afirma que a unidade do Judiciário tem origem histórica distinta da ideia de coesão organizacional e que o modelo judicial brasileiro, pouco alterado no regime constitucional de 1988, ainda se mostra bastante favorável ao isolamento dos tribunais.

**Palavras-chave:** Poder Judiciário. Unidade organizacional. Reforma judiciária.

**ABSTRACT:** The present study seeks to identify and analyze the elements that stimulate and reinforce the perception of judicial isolation, starting with the understanding of the Judiciary as a “Diffuse Power”, strong in the argument that this organizational fragmentation is one of the great challenges for the judicial government, whose functions must gravitate towards management policies and actions that ensure the greatest institutional organicity, even if integrated by multiple bodies. Supported by bibliographical and documentary research, the work states that the Judiciary unity has a different historical origin from the idea of organizational cohesion and that the Brazilian judicial model, little changed in the 1988 constitutional regime, is still very favorable to the isolation of the courts.

**Keywords:** Judicial Branch. Organization unit. Judicial reform.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 O judiciário como um “poder difuso”: Características organizacionais e os sentidos do insulamento dos juízes. 1.1 A coesão e organicidade do desenho constitucional do Poder Judiciário como uma função institucional manifesta? 1.2 O vetor insular do exercício da

função jurisdicional: o poder de julgar como difuso, de titularidade múltipla e indiferenciada. 1.3 Fragmentação organizacional: desafio às políticas públicas judiciárias. 2 A autonomia dos corpos judiciais como elemento de refração ao engajamento institucional e a crítica ao “arquipélago da justiça”. 3 Uma leitura sobre a decisão do supremo tribunal federal na ação direta de inconstitucionalidade Nº 3367. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

O Poder Judiciário, no desenho constitucional e político do Estado de Direito contemporâneo, foi convertido em um ator sócio-político progressivamente importante, deixando o papel opaco e secundário que lhe foi atribuído nas clássicas formulações teóricas do Estado Moderno (TATE, 1995, p. 28).

Sob as luzes desse protagonismo, cujos contornos podem ser extraídos a partir da ideia-síntese da “judicialização” (da política, da vida), articulam-se as críticas sobre sua capacidade de desenvolvimento desse novo papel, no grau e na complexidade reclamados, bem como sua condição para assegurar elementos essenciais ao exercício da jurisdição em um Estado democrático, como legitimação, credibilidade e eficiência, observando-se, de outro lado, a desejável equidistância do jogo político-partidário (BOLADO, 1995, p. 58).

Trata-se, portanto, de um debate em torno do exercício das garantias institucionais que foram constitucionalmente asseguradas ao Judiciário para o desempenho dessas funções, jurisdicionais e de administração de seus serviços, com o propósito de lhe proporcionar maior autonomia e independência. O exercício dessas atribuições constitucionais de autonomia constituiria, assim, o governo da Justiça, expressão ainda pouco utilizada na literatura brasileira, mas de largo uso na literatura comparada sobre o Poder Judiciário (LUQUE, 2012; CHAVES, 2019).

De outro lado, essas garantias reclamariam um arranjo constitucional que refletisse as opções de cada sociedade quanto à distribuição das funções de gestão dentre os atores judiciais, suas pontes de articulação com os demais Poderes e as estruturas de controle e coordenação, questões que podem ser agrupadas em torno da questão do “governo judicial”, enquanto categoria analítica do Poder Judiciário.

Como sublinha Luque (2012, p. 3), a discussão em torno da ideia de um “governo judicial”, bem como a criação de órgãos específicos para essa função, reflete uma realidade constitucional bem recente. Sua origem repousa no constitucionalismo europeu do pós-guerra, portanto, já na segunda metade do século XX, mais precisamente em função das constituições francesa (1946) e italiana (1947), por meio das quais órgãos específicos foram criados para o exercício do governo judicial<sup>1</sup>, ainda que, nessa perspectiva, suas atribuições estivessem muito ligadas apenas a aspectos intrínsecos da magistratura, como nomeações, promoções, fiscalização e regime disciplinar. Mesmo assim, trata-se de medida que teria como objetivo subtrair do Poder Executivo, em especial do Ministério da Justiça, aquelas atribuições de organização e gestão do aparato judicial, assegurando-se à dimensão judicial do Estado certa imunização em face dos protagonistas dos demais Poderes, reforçando, assim, as garantias institucionais e funcionais dos juízes, em especial no cumprimento e desenvolvimento de suas funções jurisdicionais.

Se esses propósitos já se mostravam necessários naquele momento seminal de discussão (pós-guerra), quanto ao reforço das garantias judiciais e a conveniência de institucionalização de

---

<sup>1</sup> Mais adiante, essa inovação constitucional se espalhou para outros países do continente europeu e, em momento mais recente, chega à América Latina, muito em função da defesa desse modelo por vezes como Zaffaroni (1995), para quem a criação de órgãos de governo judicial teria a capacidade de ampliar os níveis de independência e autonomia judiciais, assim como o grau de responsabilidade dos juízes.

órgãos de governo, é de se considerar ainda mais presentes esses pressupostos no período seguinte, quando o protagonismo judicial ganhou maiores proporções.

Assim como a própria divisão dos Poderes é condicionada por diversos fatores sociais, políticos e econômicos, e, em razão disso, acaba por assumir formas variadas nas diversas sociedades (LEAL, 1955, p. 94), também os distintos regimes constitucionais optam por seus próprios desenhos institucionais para assegurar ao Poder Judiciário as condições necessárias ao desenvolvimento de suas funções.

Sucedem que esses arranjos, até mesmo pela recente experiência constitucional do pós-guerra, nem sempre apresentam êxito nos seus propósitos, resultando em seguidos ajustes. O caso espanhol, por exemplo, bem ilustra esse processo de afirmação e de questionamento do governo judicial. Instituído pelo art. 122 da Constituição de 1978 (ESPANHA, 1978, *online*), o Conselho Geral do Poder Judicial sofreu diversas alterações em seu modelo e composição, especialmente no que se refere ao sistema de indicação e escolha de seus membros, com profundas repercussões na avaliação do grau de democratização (GARCÍA, 2005; HERNÁNDEZ, 2008). Daí a importância de se explorar o tema do exercício das garantias institucionais de autonomia do Poder Judiciário tendo em conta suas particularidades, suas especificidades e suas características na dinâmica do seu respectivo regime constitucional.

É nesse espaço judicial onde os tribunais e juízes, em concurso com outros atores institucionais e sociais, desempenham suas funções, ancorados nas suas garantias de autonomia, numa perspectiva de efetiva prestação de serviços públicos judiciários. Sucede que este propósito depende, de forma bastante larga, do grau de coesão de seus corpos, assim como da possibilidade de se estabelecer políticas públicas, na seara judicial, razoavelmente homogêneas e eficazes, assegurando, de outro lado, o ideal de exercício das funções jurisdicionais com a independência, não somente assegurada pelo art. 2º da Constituição Federal, mas assentada como axioma político do Estado de Direito nas democracias contemporâneas. Contudo, tornou-se lugar comum afirmar que o sistema judicial brasileiro é amplamente disperso e fragmentado, traço que poderia dificultar a coordenação, em âmbito, nacional, quanto à elaboração e controle de políticas públicas judiciárias.

Por isso, mostra-se relevante explorar o “arquipélago da Justiça”, imagem que tem sido reiteradamente utilizada, ainda que de forma muito fluida (MENDES, 2010), para projetar os problemas decorrentes da autonomia dos tribunais, como o isolamento institucional e o bloqueio para as ferramentas disponíveis de controle social. Retoma-se aqui a metáfora que esteve muito presente nos debates públicos, especialmente em textos e discursos em torno da Reforma Judiciária de 2004 (JOBIM, 2005; NALINI, 2010; RENAULT, 2005), como referência à condição de isolamento dos 91 tribunais brasileiros no contexto do desenho judiciário projetado em 1988, em ordem a justificar a criação de um elemento de ligação entre essas “ilhas”, qual seja o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Partindo desse contexto, o presente estudo, apoiado em pesquisa bibliográfica e documental, busca identificar e analisar os elementos que estimulam e reforçam a percepção de isolamento judicial, a começar da compreensão do Judiciário como um “Poder difuso”, forte no argumento de que essa difusidade é um dos grandes desafios para o governo judicial, cujas funções devem gravitar em torno de políticas e ações de gestão que assegurem a maior organicidade institucional, ainda que integrada por múltiplos corpos.

Trata-se, assim, de investigar a dimensão propedêutica do governo judicial, como campo analítico de estudo e como pressuposto teórico para o exame do arranjo institucional oferecido pela Constituição Federal para o exercício das garantias do Poder Judiciário e de alguns outros aspectos do governo judicial que podem se converter em ampla agenda de pesquisa.

A abordagem que guia o estudo é, portanto, de viés exploratório (GIL, 2008, p. 27), que possibilita a análise de um campo com o propósito de identificar possibilidades compreensivas, e, assim, proporcionar uma visão geral acerca do problema de onde se lança para a “navegação”

investigativa<sup>2</sup>, curso que, no caso do presente estudo, aponta para o melhor entendimento do fenômeno do insulamento dos corpos judiciais.

O texto se encontra estruturado em três seções, cada uma dedicada ao exame de características do desenho organizacional do Judiciário brasileiro que se apresentam como vetores de insulamento de seus órgãos e que questionam fortemente a ideia de unidade judicial, esta, inclusive, consagrada em diversos pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal, como na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 3367, tema a que se dedica a última seção.

## **1 O JUDICIÁRIO COMO UM “PODER DIFUSO”: CARACTERÍSTICAS ORGANIZACIONAIS E OS SENTIDOS DO INSULAMENTO DOS JUÍZES**

Um primeiro aspecto a considerar, no percurso de compreender o fenômeno do insulamento judicial, diz respeito às condições em que as instituições do Judiciário desenvolvem as atribuições que lhes são constitucionalmente asseguradas, levando-se em consideração, inclusive, as longevas tradições de que estão impregnadas, bem assim as progressivas garantias de autonomia que foram asseguradas aos seus corpos, individuais e coletivos.

Cuida-se não apenas de considerar, por exemplo, os efeitos da independência dos juízes, submetidos formalmente apenas à lei, mas também as implicações da prerrogativa de autonomia organizacional e de gestão dos tribunais, nomeadamente em face da Administração Pública em geral, em contraste com a necessidade de maior integração de seus órgãos às ações e políticas institucionais elaboradas para todo o Poder Judiciário, faceta que se articula com o desafio contemporâneo de prestar um serviço público em crescente demanda e visibilidade<sup>3</sup>.

O alto grau de independência de seus membros, como pressuposto de legitimação do Judiciário, e a conquista de elevado grau de autonomia institucional e organizacional para a realização de suas funções são, dentre outros, traços desse Poder que se colocam, desde logo, como elementos a serem aprofundados na compreensão da sua imagem insular.

O argumento que será desenvolvido aqui é o de que tais particularidades exercem uma força fragmentadora e insular sobre o tecido judicial, resultando em uma série de problemas e desafios para a consecução da administração da Justiça e, nesse sentido, para o governo judicial.

### **1.1 A coesão e organicidade do desenho constitucional do Poder Judiciário como uma função institucional manifesta?**

Uma mirada na Constituição Federal de 1988, em especial a partir do seu Título IV, que trata da “Organização dos Poderes”, pode sugerir que todos os dispositivos que se seguem, desde as disposições sobre o Poder Legislativo (artigos 44 e seguintes), disciplinam os Poderes do Estado brasileiro com semelhantes natureza e características, enquanto ramos da soberania estatal (*summa potestas*) e voltados – dentro de suas funções específicas - a prestar determinados serviços públicos, observando-se a repartição de competências orgânicas estabelecidas pela própria Constituição (MIRANDA, 2011, p. 72).

Mais do que isso: a se observar, no texto constitucional, a descrição dos órgãos do Poder Judiciário (Capítulo III, arts. 92 e seguintes), é de se esperar, diante da quantidade de tribunais e demais corpos judiciais mencionados, inclusive com a previsão de suas normas de auto-

<sup>2</sup> Para Gil (2008, p. 27), a investigação exploratória é realizada especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e se torna difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis. Esta, ao que se entende aqui, é a hipótese da temática deste capítulo.

<sup>3</sup> A conversão do Judiciário não apenas em arena de disputas políticas, mas também – e quiçá principalmente – em ator de concretização de direitos fundamentais (TATE; VALINDER, 1995; FALCÃO; LENNERTZ; RANGEL, 2009; VIANNA et al 1997), implicou o aumento considerável de demandas judiciais, o que se pode observar da série histórica do *Relatório Justiça em Números*, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2021, *online*).

organização (arts. 96 a 99), uma potencial realidade de coesão e organicidade, na forma de um sistema judicial, elemento reclamado até mesmo pelo caráter “burocrático” e hierarquizado dessa organização estatal (ROCHA, 1995)<sup>4</sup>.

Em geral, não se costuma pôr em relevo, na análise constitucional do tema, a preocupação com a (dis)funcionalidade do desenho institucional traçado para o Estado, ou, em particular, para uma de suas dimensões, que se privilegia neste estudo: a dimensão Judicial. É possível traçar algumas hipóteses que explicam uma postura menos profunda e crítica, e que normalmente se vê nos textos disponíveis no processo de formação dos profissionais do Direito, excessivamente centrados numa abordagem formal-descritiva do sistema judiciário, sem levar em conta a complexidade funcional que essa organização envolve.

Em primeiro lugar, o caráter muito formalista do método do Direito dominante, com pretensão de assumir cientificidade a partir de uma pretensa neutralidade teórica, imunizada das influências sociais, econômicas e políticas, impede a análise dessas realidades, favorecendo o desenvolvimento de um tipo de “ciência” preocupada, apenas, com a interpretação e sistematização dos textos legais, tratados como uma variável independente. O resultado mais pernicioso dessa postura metodológica é a ausência quase completa de uma literatura capaz de captar e analisar criticamente o fenômeno jurídico (e judicial) na sua dimensão real (ROCHA, 1995, p. 38-9)<sup>5</sup>.

Ao perceber essa insuficiência epistemológica nas abordagens sobre o espaço judicial, nomeadamente nas condições sócio-políticas contemporâneas, Santos (1986) sustenta a necessidade de desenvolvimento de uma “sociologia dos tribunais”, que teria como objeto o exame das interações entre o Direito e a administração da Justiça, numa perspectiva institucional e organizacional, em vez da limitada abordagem normativista. Essa perspectiva permitiria analisar, de forma mais complexa, alguns campos analíticos ou, como prefere esse autor, alguns “grupos temáticos”, dentre os quais o acesso à justiça, a administração da justiça enquanto instituição política e organização profissional, e a litigiosidade social e seus mecanismos de resolução<sup>6</sup>.

Zaffaroni (1995, p. 22-3) também ressalta que a análise do Judiciário reclama uma perspectiva interdisciplinar, não podendo ser levada a cabo apenas sob o prisma jurídico-normativista de seu desenho institucional, sendo fundamental o envolvimento de outros saberes, relacionados à sociologia do Direito, administração, dentre outros. Somente a partir dessa abertura epistemológica é possível perceber que todas as instituições apresentam funções “manifestas” e funções “latentes”, as quais que precisam ser consideradas para sua apropriada investigação,

---

<sup>4</sup> Acrescenta Rocha (1995, p. 37-8), a respeito da organização judicial brasileira, o seguinte: “[...] a forma de organização do Judiciário vigente entre nós é ainda uma reprodução do modelo napoleônico, concebido para fazer face à conjuntura de crise política vivida pela facção dominante da burguesia, no início do século XIX, em sua luta contra as tendências democráticas e populares da Revolução Francesa liderada por Robespierre. Daí sua configuração hierárquica, permitindo seu controle por uma cúpula da confiança do chefe do Poder Executivo. Outro fator relevante na forma de estruturação do Judiciário foi a formação militar de Napoleão, levando-o a articular o Judiciário em escalões de magistrados, tal como ocorre nas organizações militares”. Essa alusão ao modelo napoleônico não é particularidade brasileira. Pelo contrário, como acentua Guarnieri (2012, p. 27), esse “modelo napoleônico” também deu as formas do sistema judicial italiano, em função de clara influência francesa. Essa configuração hierarquizada e que mimetiza uma organização vertical e militar costuma implicar a tendência não democrática dos governos judiciais, cujos corpos são moldados dessa forma, nomeadamente pelo modo como se estrutura seus centros de governo e pelo sistema de escolha de seus membros (ZAFFARONI, 1995, p. 42).

<sup>5</sup> Nesse mesmo sentido, cf.: Ng (2011); Akutsu e Guimarães (2015). Destaca-se, no trabalho de Gar Yein Ng (2011, p. 103), o esforço para enfrentar os atuais desafios da governança judicial, em especial em razão do crescimento dos casos e da necessidade de prestação de contas perante a sociedade, reclama o desenvolvimento de uma disciplina própria, com fortes cores interdisciplinares.

<sup>6</sup> A presente pesquisa, como já indicado anteriormente, assenta-se na análise da Justiça enquanto instituição política e organização profissional, na compreensão de que este é um dos campos menos privilegiados nos estudos sobre o cenário judicial. Tanto assim o é que se trata da dimensão a que Santos (1986) dedica menos aprofundamento.

sugerindo, assim, para o estudo do Poder Judiciário, uma abordagem que se aproxima da perspectiva estrutural-funcional<sup>7</sup>.

As primeiras, as funções “manifestas”, seriam, nessa perspectiva, aquelas a que se referem os textos legais e os discursos oficiais. Já as segundas, as “latentes”, seriam aquelas realmente cumpridas no âmbito da sociedade em exame, devendo a análise observar a latitude da distância fenomênica entre essas funções. Nas suas palavras:

A disparidade entre ambas é inevitável, mas quando a distância entre o que se ‘diz’ e o que se ‘faz’ chega a ser paradoxal, essa disparidade transforma-se em ‘disparate’, ou seja, dispara contra a própria instituição, desbaratando-a. A relação entre a estrutura institucional e as funções (manifestas ou latentes) é indissolúvel: a estrutura indicará a sua capacidade de desempenho das funções manifestas, e o grau de incapacidade para elas mesmas estará assinalando o cumprimento de funções latentes alijadas daquelas. Uma sábia política institucional orientar-se-á sempre no sentido de afastar do ‘disparate’, procurando aproximar da estrutura a idoneidade para o cumprimento das funções manifestas. (ZAFFARONI, 1995, p. 22)<sup>8</sup>.

Ainda que reconheça esse autor que a coincidência, no mundo da vida, das funções manifestas com as latentes seja apenas um ideal, isso não implica dizer que se deve admitir, sem qualquer veio crítico, a ausência de esforços para a aproximação dessas dimensões funcionais, porquanto “dentro da relatividade do mundo, a impossibilidade do ideal não legitima a perversão do real”. Daí sustentar a opacidade teórica de qualquer análise do Judiciário que não considere essa tensão entre as referidas dimensões funcionais, muitas vezes simplificando importantes debates sobre questões cruciais (autonomia, independência, serviço, função, crise judicial), sem o

---

<sup>7</sup> Essa abordagem estrutural-funcional de distinção entre funções institucionais manifestas e latentes, presente na teoria formulada por Robert K. Merton (1970), tem sido utilizada em diversos campos. Alvin W. Gouldner (1978) a utiliza para propor contradições na teoria de Weber (1978) sobre a organização burocrática, apontando que aspectos, como o vigor da forma burocrática de organização, decorrem do uso de técnicas eficientes para a realização de algum objetivo, o que reflete uma explicação a partir das funções manifestas dessa organização, quando se deve considerar não apenas suas consequências prescritas, mas também aquelas imprevisíveis e não discutidas convencionalmente, domínio que pertence à observação das funções latentes (GOULDNER, 1978, p. 64-5). Para melhor compreender essa abordagem, e para também analisar o uso que dela faz Zaffaroni (1995) na sua investigação sobre o Poder Judiciário, é oportuno sublinhar, ainda que sem maiores aprofundamentos, que a teoria funcionalista de Merton toma o vocábulo “função” a partir de um sentido matemático, para significar, nas ciências sociais, um fato social em perspectiva de interdependência, de reciprocidade relacional, de variações mutuamente dependentes (MERTON, 1970, p. 87). As funções manifestas seriam aquelas motivações expressas por seu praticante, enquanto as latentes seriam aquelas cujas consequências não são intentadas nem reconhecidas pelos atores sociais envolvidos (GOULDNER, 1978, p. 65).

<sup>8</sup> A apresentação desse problema do potencial de eficácia das funções manifestas (ou oficiais) no plano concreto das relações institucionais e, portanto, sociais, aproxima-se da abordagem, muitas vezes utilizada, pelo dramaturgo e escritor Ariano Suassuna, para refletir sobre a realidade brasileira. Suassuna costumava tratar dos problemas contemporâneos a partir de uma consideração de dois brasis: o “oficial” e o “real”. O primeiro, o oficial, é caracterizado pelos discursos hegemônicos dos atores sociais de mais destaque e instâncias de autoridade (como o tecido formal e positivado da ordem jurídica, os quais, frequentemente, deixam de observar os movimentos marginais e periféricos). O segundo, o real, é representado pelas práticas sociais, comumente ignoradas pelas instituições oficiais, mas que, de alguma forma, está presente, ainda que como força de resistência em torno de suas crenças e tradições, nos processos históricos de construção da tessitura social. Para Suassuna, citando Machado de Assis (1861), “o ‘país real’, esse é bom, revela os melhores instintos. Mas o ‘país oficial’, esse é caricato e burlesco”. Nas suas palavras: “Não me coloco hipocritamente fora do Brasil oficial, nem se trata de nos opormos à verdadeira modernidade. Trata-se de recriar as instituições do Brasil oficial de acordo com a verdade do Brasil real. Assim, lembro apenas que, como fez Euclides da Cunha, sempre que nos descobrirmos no caminho do erro e do processo histórico oficial, devemos obrigar-nos a um exame de consciência tão rigoroso quanto os religiosos, procurando então retomar o caminho real oposto. É o que teremos de fazer a cada instante, se é que desejamos realmente transformar o nosso País numa verdadeira Nação, num Brasil que seja grande e justo, e não apenas vulgar, injusto e falsamente próspero como se vem tentando” (SUASSUNA, 1990).

necessário esforço de precisão para identificar seu sensível significado (ZAFFARONI, 1995, p. 23-4).

Esses aportes metodológicos de análise propõem, desse modo, um afastamento daquilo que Santos (1986, p. 14) qualifica como “visão normativista/substantivista”, na qual ignora, por exemplo, a discrepância entre o direito formalmente vigente e o direito socialmente eficaz, negligenciando-se, desse modo, aspectos processuais, institucionais e organizacionais na abordagem sobre a administração da Justiça.

Com base nesses referenciais, é de se assinalar que qualquer esforço analítico sobre o governo judicial deve considerar que a arquitetura constitucional – que assegura, ao Poder Judiciário, uma série de funções de autogoverno (arts. 96, 99, 103-B, todos da CF), são, em princípio, funções institucionais manifestas. Caso contrário, a análise corre o risco de não se mostrar idônea o bastante para expressar as bases fenomênicas sobre as quais essas garantias institucionais são exercidas, tampouco para revelar o grau de efetividade desse desenho institucional em relação aos propósitos ínsitos à administração da Justiça numa democracia contemporânea.

Noutras palavras, a aparente organicidade das instituições judiciárias, a partir de seus “órgãos de vértice”, que se extrai da leitura dos dispositivos constitucionais, precisa ser confrontada com a dinâmica decorrente das inter-relações dos corpos judiciais, captando-se, assim, suas funções latentes, na medida em que aquelas manifestas, relativamente ao desenho institucional, têm, como um dos seus principais propósitos, assegurar unidade e organicidade ao sistema judicial, reduzindo-se, ao máximo, as zonas de incertezas e tensões institucionais.

## **1.2 O vetor insular do exercício da função jurisdicional: o poder de julgar como difuso, de titularidade múltipla e indiferenciada**

As características específicas das atividades do “poder de julgar”, como preferiu denominar Montesquieu (1979, p. 149), contribuem, de forma bastante expressiva, para tornar a coesão e organicidade – que se projeta e se espera, desde o plano constitucional, o qual desenha as grandes linhas da arquitetura Judiciária (função institucional manifesta) –, um problema bastante complexo, e que se constitui, em grande medida, uma das questões centrais do governo judicial.

Esses traços próprios decorrem, em especial, da natureza da função estatal titularizada pelo Judiciário, e protagonizada por seus atores institucionais (tribunais e juízes): a função jurisdicional, ainda que esta não constitua, exclusivamente, as atividades desempenhadas por esse ramo do Poder, dado que os tribunais desempenham contemporaneamente três funções distintas: decisão de conflitos, controle de constitucionalidade e governo, as quais são quase universalmente reconhecidas (ZAFFARONI, 1995, p. 55).

Há, portanto, singularidades no Poder Judiciário, porquanto seus membros, a despeito de integrarem, especialmente na tradição europeia continental e latino-americana, uma “burocracia profissional”<sup>9</sup>, são – eles próprios – órgãos desse Poder<sup>10</sup>, exercendo-o com larga autonomia:

---

<sup>9</sup> Esse traço é próprio dos Estados contemporâneos e indica uma evolução em relação aos primeiros desenhos teóricos do Estado Moderno. Em Montesquieu (1979), por exemplo, o “Poder de julgar” sequer deveria ser permanente ou ligado a certa profissão, devendo ser respeito e temido o Judiciário e não seus membros. Defende, assim, a formação de órgãos judiciários “ad hoc”, o que imprimiria a esse Poder certa “invisibilidade” pública (MONTESQUIEU, 1979, p. 150).

<sup>10</sup> No regime constitucional brasileiro, essa qualificação de todos os corpos judiciários, inclusive dos juízes singulares, como órgãos do Poder Judiciário, encontra substrato normativo no art. 92 da Constituição Federal.

O Poder Judiciário é uma instituição pública que possui uma singularidade que é a grande autonomia que o magistrado possui dentro da estrutura da organização. O magistrado é um tipo peculiar de servidor público, pois o texto constitucional no art. 92 determina que ele é um órgão do Judiciário e em razão disso possui garantias específicas como a vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos. (VIEIRA; COSTA, 2013, p. 928).

Nesse sentido da autonomia, coloca-se, portanto, a Constituição Federal brasileira, na medida em que, mesmo não conceituando ou qualificando a função jurisdicional – como sucede em outros regimes constitucionais, como o espanhol – estabelece, logo na abertura do Capítulo III (seção I, art. 92), quais são os órgãos do Poder Judiciário, desde o Supremo Tribunal Federal até os juízes monocráticos, da jurisdição comum, federal e estadual, das jurisdições especializadas (eleitoral, do trabalho e militares). Assim, a Constituição absorve a ideia de que todos os corpos judiciais ali referidos ostentam e protagonizam parcela indiferenciada do poder jurisdicional.

Essa consideração de um Poder exercido – de forma compartilhada – por seus membros – encontra-se igualmente incrustada na tradição constitucional espanhola, cujo Tribunal Constitucional, na sentença 108/86, assentou o seguinte:

El Poder Judicial consiste en la potestad de ejercer la jurisdicción y su independencia se predica a ‘todos y cada uno de los jueces’ en cuanto ejercen tal función, quienes precisamente integran el poder judicial o son miembros de él, porque son los encargados de ejercerla. (*apud* GARCÍA, 2005, p. 119).

Disso resulta a constatação de que o Judiciário, nessa perspectiva, pode ser considerado como um “Poder difuso”, cuja titularidade é múltipla e indiferenciada (GARCÍA, 2005, p. 119)<sup>11</sup>. Esse é o mesmo diagnóstico apontado por Guerra (1997, p. 12), na direção do potencial insulamento e difusidade judiciais, a partir da mesma realidade espanhola, mas passível de se considerar como aplicável aos demais sistemas ocidentais, baseados na institucionalidade profissional e hierarquizada dos corpos judiciais.

Nessa perspectiva de insulamento dos órgãos judiciais, a “submissão à lei” constituiria, portanto, a “água” que integra a paisagem desse “arquipélago”, como elemento de contato entre os corpos apartados, no pressuposto, potencialmente manifesto, de que o império do Direito proporcionaria a homogeneidade institucional da Justiça.

Essa mesma característica é realçada, na tradição italiana, por Ruotolo (2004, p. 1), ao sublinhar que o Judiciário, no exercício de suas funções próprias, apresenta-se como “difuso”, porquanto não se subsume a uma ordenação hierárquica na distribuição da jurisdição. Isto é, cada corpo judicial está em condições de manifestar a vontade do Poder a que pertence.

Em contraste com os demais ramos do Poder político e soberano do Estado, aquelas características se mostram, de fato, muito singulares, principalmente se considerarmos a administração da Justiça como serviço público capilarizado. Enquanto as atribuições próprias e preponderantes do Legislativo são exercidas por seus membros no âmbito fronteiro dos parlamentos e casas legislativas, e deliberam, quase que exclusivamente, de forma colegiada e assemblear, os juízes carregam consigo uma parcela da jurisdição – enquanto potência de

---

<sup>11</sup> Esse aspecto é percebido por Falcão (2006, p. 135), a partir de relatos colhidos na experiência judicial norte-americana, ao considerar uma possibilidade extrema desse fenômeno, traduzido na construção de argumentos para o debate processual levando-se em conta o perfil individual de cada julgador, num autêntico “Judiciário individualizado”. Vale o registro de fragmento de sua análise: “Conhecer quem julga é fundamental para poder prever o conteúdo da sentença. Escritórios com mais vínculos e tradição nos tribunais têm maior capacidade de previsão. Conhecer é prever e prever é ganhar. E isto é fundamental. Fundamental não somente para a prática jurisdicional e advocatícia, mas também para a formulação de políticas públicas judiciais”.

adjudicação ou resolução de conflitos – onde quer que estejam, inclusive de forma singular ou monocrática.

A comparação com o Poder Executivo realça ainda mais o caráter difuso do Judiciário. Ambos os ramos – Executivo e Judicial – combinam duas tarefas: a de constituírem poder político e, ao mesmo tempo, a de serem encarregados da prestação de serviços públicos (LOPES, 2002, p. 71; SLAIBI FILHO, 2016, p. 1). No entanto, naquele ramo, o Executivo, o poder político central é extremamente concentrado na figura do mandatário, ou seja, presidentes ou primeiros-ministros, a depender do regime de governo adotado. A partir dele, há uma delegação de poder para os seus auxiliares, encarregados de executar as decisões governamentais e políticas públicas, mas em perspectiva de subordinação, já que a administração pública não se exerce, nesta esfera, entre titulares que compartilham parcela do poder político. Há, portanto, a partir do vértice do mandatário e portador do poder político, uma hierarquia subordinativa, substancial e organizacional, sobre todos os integrantes da respectiva administração pública.

Sendo o responsável pela maior parte dos serviços públicos, inclusive pela função de arrecadação dos tributos, o Executivo simboliza a ideia de “administração pública”, termo que, como sublinha Zaffaroni (1995, p. 84-5), sequer pode ser atribuído tecnicamente aos corpos judiciais, já que o exercício da “administração”, enquanto burocracia, em perspectiva weberiana, pressupõe subordinação de um “funcionário” a uma ordem racional-legal, orientadora, a partir do centro da organização, das ações voltadas ao cumprimento de sua finalidade (OLIVEIRA, 1970, p. 48-9), qualificação que não se ajustaria ao domínio judicial e suas garantias institucionais e funcionais, dentre as quais a independência e autonomia judiciais.

Por isso, García (2005, p. 76) põe em dúvida se um estatuto da magistratura responde à ideia constitucional de Poder Judiciário que se espraia, difusamente, por entre os corpos judiciais, ou seja, entre todos os membros desse Poder, os juízes, de forma singular ou coletiva (tribunais e seus órgãos fracionários), porquanto o significado funcional de um estatuto repousa naquilo que ele representa num modelo burocrático de organização.

### **1.3 Fragmentação organizacional: desafio às políticas públicas judiciárias**

A ideia de “unidade judicial”, tão reiteradamente presentes nas narrativas sobre o Poder Judiciário brasileiro, não poderia se apoiar na sua perspectiva organizacional, diante das suas diversas ramificações e de sua grande quantidade de tribunais. Daí ser importante estabelecer sua possível origem.

De acordo com Díez-Picazo (1991, p. 34), refletindo sobre a organização dos Poderes no regime constitucional espanhol, o princípio da unidade é característica essencial do Poder Judicial (como assim denomina a tradição Ibérica), por representar o Poder do Estado ou, de outro modo, o complexo orgânico que ostenta a titularidade do poder jurisdicional, ainda que se mostre descentralizado numa pluralidade de órgãos. A projeção simbólica da sua unidade responderia,

historicamente, à exigência do constitucionalismo contemporâneo de supressão das “jurisdições privilegiadas”<sup>12</sup>, próprias do Antigo Regime.<sup>13</sup>

Abordando essa questão na realidade brasileira, Lopes (2010, p. 149 e seguintes) sublinha que a formação do Judiciário no Império foi marcada por diversos debates importantes, dentre os quais o alusivo ao fim das jurisdições especiais ou privilegiadas, típicas do Antigo Regime e muito características do modelo colonial português. Após a independência, puseram-se em curso as ações políticas de construção de uma organização judicial que atendessem ao comando constitucional de 1824 (NOGUEIRA, 2001, p. 99), que estabeleceu que o Poder Judicial (como foi denominado no art. 151) “é independente e será composto de juízes e jurados”, excluindo, assim, o reconhecimento, pelo regime constitucional, de outras jurisdições.

Contudo, essa unidade jurisdicional não foi alcançada no dia seguinte à promulgação da Constituição do Império. Foi um progressivo e relativamente lento processo de supressão de diversos órgãos – agora sem legitimidade constitucional – que exerciam, contudo, funções de tutela na resolução de conflitos e outras atribuições, inclusive como privilégio de grupos; e esse processo corresponde ao fenômeno da centralização do poder, que marca as reformas da Justiça a partir do séc. XVIII.<sup>14</sup>

No propósito de reformar a Justiça, que ainda se conservava plural nos primeiros momentos do regime imperial, coube à Assembleia Geral, formada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado do Império, a elaboração das primeiras leis de ajuste da organização judicial à ordem constitucional, tanto criando novos tribunais superiores, quanto abolindo os juízos antigos, em especial os privilegiados.

Nesse contexto, foi instituído o Supremo Tribunal de Justiça e modificada a arquitetura judicial que, em grande medida, foi herdada do antigo sistema plural português, o que sucedeu a

---

<sup>12</sup> A França, até o séc. XVIII, é referência da imagem da justiça no Antigo Regime absolutista europeu. De acordo com Goodwin (1965, p. 384), dentre os diversos privilégios concedidos aos nobres, estava a prerrogativa, relativamente a certas ofensas, de ser julgado apenas por tribunais especiais. Na história judiciária brasileira, é de lembrar que, no regime das capitanias, ainda na primeira metade do séc. XVI, a carta de doação e o foral da capitania (carta foral) asseguravam ao donatário uma série de direitos e deveres. Em especial, concediam-lhe jurisdição civil e criminal relativamente ampla, além de importantes poderes para organizar a administração local e impor cobrança de tributos (MATHIAS, 2009, p. 39). De outro lado, o Livro I das Ordenações Manuelinas, “tratava das formas mais altas da Justiça. No caso das prisões, o título 14 definia a esfera mais alta, aquelas detenções que só o monarca podia mandar fazer através no meirinho-mor, o único que poderia prender ‘pessoas de Estado, quando por nós [o rei] lhe for mandado, e, assim, grandes fidalgos ou tais “que outras justiças não possam prender”. Já o Livro II, que, de maneira geral, regulamentava as relações do poder régio mais alto com a nobreza e o clero, definia caso a caso como funcionavam as prisões de nobres – apenas o rei podia determiná-las e eram feitas com discrição – ou clérigos da alta hierarquia – cada ordem tinha os próprios privilégios e algumas delas detinham plenos poderes para julgar o preso, acima até mesmo da vontade real” (CALDEIRA, 2017, p. 38).

<sup>13</sup> E conclui esse autor: “parece claro que, en un Estado democrático de Derecho, el principio de igualdad ante la ley exige el sometimiento de todos a unos mismos Tribunales – o, mejor dicho, a Tribunales de una mista naturaleza -, sin que quepan fueros privilegiados por razón de las condiciones personales o sociales. Ello, por supuesto, no excluye la posibilidad de que el legislador, para lograr una más eficaz administración de la justicia, establezca la especialización de ‘ratione materiae’ de los Tribunales en distintos órdenes (civil, penal, etc.), porque no vulnera el principio de la igualdad – todos los litigios de una misma especie, cualesquiera que sean las partes, son resueltos por unos mismos Tribunales – y, sobre todo, porque respeta la idea que late bajo el propio principio de unidad: todos los Tribunales deben estar dotados de idénticas garantías (independencia, publicidad, motivación etc.)” (DIÉZ-PICAZO, 1991, p. 35).

<sup>14</sup> “Essa centralização correspondeu à extinção progressiva do pluralismo jurídico e jurisdicional tardo-medieval [...] No regime pluralista e corporativo da Baixa Idade Média, no qual medraram os juristas e as escolas de Direito no período áureo da universidade, cada corpo social dispunha não apenas de suas próprias leis (estatutos), costumes e hábitos, como também seus próprios juízes [...] Não eram mais aceitáveis o foro e o juízo determinados em função da pessoa. Em geral, o juízo privilegiado consistia num juízo extraordinário, muitas vezes tirado de um corpo especial, do próprio corpo a que pertenciam as partes a serem julgadas, valia-se de um procedimento especial e aplicavam-se regras especiais. Era uma sobrevivência do velho pluralismo medieval adaptado ao regime absolutista em que a justiça se fazia não já em nome da autonomia de cada um dos corpos sociais, mas como delegação do próprio príncipe” (LOPES, 2010, p. 170-178).

partir de leis de 1828, e mais especialmente, a partir da edição do Código de Processo Criminal, promulgado em 29 de novembro de 1832, que ofereceu um desenho básico à organização judicial da época<sup>15</sup>.

Na direção de uma unidade jurisdicional, muitos outros órgãos foram abolidos, como o Tribunal da Bula da Cruzada, o Conselho da Fazenda e outras jurisdições conhecidas como “conservatórias”, cujos magistrados eram instituídos com o propósito de conservar e guardar privilégios de certas nações ou corporações (LOPES, 2010, p. 174).

Nessa categoria mais ampla e incrivelmente diversificada, pode-se relacionar: o Juiz dos feitos da Misericórdia, de 1811; o Juiz Conservador do Hospital dos Lázaros, de 1815; o Juiz privativo do Banco do Brasil, de 1812; o Juiz privativo da Caixa de Descontos da Bahia, de 1816; o Juiz Conservador dos Ingleses, de 1808<sup>16</sup>; dentre outros (NEQUETE, 1973, p. 132-3).

Assim, embora presentes nos primeiros anos de vida constitucional, por inércia da herança colonial, os juízes privilegiados foram perdendo lugar na nova ordem, por representar instituições judiciais do Antigo Regime – as “conservatórias” – incompatíveis com o primeiro atributo da justiça, que é a igualdade (LOPES, 2010, p. 174).

A par dessa transição histórica e institucional, faz sentido afirmar que a imagem de unidade judicial está, portanto, relacionada à ideia liberal e republicana de igualdade jurisdicional, na perspectiva de que todos estão submetidos a uma mesma Justiça, não havendo que se falar em foros privilegiados, a depender da posição social ou econômica que desfruta o indivíduo na sociedade<sup>17</sup>. Nesse sentido, portanto, o Poder Judiciário seria “uno”, na medida em que concentra o monopólio estatal da jurisdição<sup>18</sup>.

Discorrendo sobre a experiência constitucional brasileira mais recente, Falcão (2006, p. 120) também afirma a unidade do exercício da jurisdição como definidor da legalidade, isto é, como espaço do Poder político a dar a última palavra sobre o Direito. Mas, a unidade cessaria nessa consideração, porquanto como administrador dos serviços judiciais que sua tarefa reclama, bem como produtor da cultura jurídica, o Poder Judiciário se projeta em “múltiplas organizações”, decorrente da ínsita necessidade de divisão racional do trabalho. Disso resulta ser o Judiciário, no desenho republicano de 1988, dividido em “múltiplas autonomias”, consequência de opções feitas ao seu tempo pelo regime constitucional brasileiro, que podem ser representadas por três grandes clivagens.

A primeira clivagem diz respeito à opção pela existência de justiças especializadas (trabalhista, eleitoral, militar), que atuam em áreas distintas da jurisdição ordinária, mas nem

---

<sup>15</sup> Nesse período, não havia leis específicas sobre processo e organização judicial. Essas questões, no Código de 1832, estavam entrelaçadas num único diploma legal.

<sup>16</sup> Como anota Leal (1922, p. 1118-9), o Alvará de 4 de maio de 1808 instituiu esse Juiz Conservador dos Ingleses “para que processasse e sentenciasse as causas que pertencessem a essa mesma Nação, na forma como praticava o juiz conservador que havia em Lisboa”. Esse privilégio, decorrente de tratado entre o Brasil e a Inglaterra, somente foi formalmente abolido por meio de outro tratado, de 17 de agosto de 1827, exatamente por não ser mais compatível com a Constituição de 1824. Contudo, como registra esse autor, essa jurisdição especial ainda foi oficialmente reconhecida por algum tempo.

<sup>17</sup> Pontua Díez-Picazo (1991, p. 35-6) que as regras definidoras de foros especiais, notadamente em relação a membros do Parlamento, do governo e até do próprio Judiciário, não constitui uma exceção à unidade judicial, porquanto essas situações não implicam deslocamento do julgamento para justiças ou tribunais especiais, como no Antigo Regime, ou ainda tribunais “ad hoc”, mas apenas fixam critérios de competência, dentro da própria estrutura judicial pré-existente.

<sup>18</sup> Nesse sentido, a existência de foro de prerrogativa de função, mesmo no regime constitucional de 1988, estaria situada numa zona gris, já que a autoridade detentora do ‘privilégio’ de ser julgado apenas por certas instâncias, na forma descrita na Constituição, estaria sob a jurisdição de um mesmo Poder Judiciário, apenas imune à jurisdição por órgãos posicionados mais abaixo na organização judicial, o que não configura, propriamente, a existência de uma justiça especial para aqueles indivíduos. No entanto, também se mostra válido o argumento de que ser julgado por determinadas instâncias, no contexto de uma cultura judicial, mostra-se mais benéfico na dinâmica da persecução penal, principalmente pela maior morosidade do processo penal nos tribunais, o que tornaria, nesse sentido, a prerrogativa de foro, em razão da função pública ocupada, uma idiosincrasia da ideia republicana de unidade de Justiça, onde todos estão submetidos a um mesmo sistema.

sempre com fronteiras de competência muito bem delineadas, o que, não raro, implicam demoradas discussões sobre qual Juízo deve conhecer de determinadas causas.

A segunda clivagem relaciona-se com a opção pela hierarquização organizacional: Supremo Tribunal Federal, Conselho Nacional de Justiça e outros conselhos superiores, tribunais regionais e estaduais, varas e juizados.

A terceira clivagem reflete a estrutura federativa (dualidade de Justiça), com a previsão de existência da Justiça Federal e da Justiça Estadual, modelo que foi inaugurado com a Constituição Republicana de 1891<sup>19</sup>, mas que sofreu algumas interrupções ao longo de todo o século XX, tendo a CF/88 mantido a dualidade restaurada pela Carta de 1967 (FALCÃO, 2006, p. 120).

Essas clivagens, resultado do modelo constitucional vigente, implicam considerar como um grave erro tomar a unidade judicial para “embasar soluções, estratégias e prioridades das políticas públicas judiciais adequadas que buscam a maior celeridade decisória” (FALCÃO, 2006, p. 122), na medida em que se parte para o enfrentamento de problemas infraestruturais e funcionais, a partir de uma premissa equivocada de unidade, quando, em realidade, tem-se um “Poder fragmentado”, expresso num pluralismo organizacional.

É nesse cenário de reconhecimento da multiplicidade judicial que Silva e Florêncio (2011) buscam oferecer alternativas para a construção de políticas públicas judiciárias, sublinhando que o papel de formulador dessas políticas é uma faceta relativamente ignorada no panorama dos estudos sobre o Poder Judiciário. No diagnóstico que oferecem para esse tema, sustentam que somente o Conselho Nacional de Justiça reuniria as condições de definição de políticas judiciárias nacionais.

Sucedem que a defesa de um centro de formulação de políticas públicas asseguraria, quando muito, a centralização da produção dos programas de ação integrada a serem observados por todos os corpos judiciais. Contudo, esse aspecto, apesar de relevante para qualquer organização que busque se aproximar do tipo ideal burocrático e coeso, não assegura uniformidade de execução desses mesmos programas, tampouco adesão ou a efetividade esperada, nomeadamente num ambiente administrativo dirigido pelos detentores de parcela do próprio Poder.

Além dessas questões, é preciso agregar que o exercício da atividade jurisdicional, mediante o parâmetro das garantias institucionais e, principalmente funcionais, tende a pôr ainda mais em relevo a fragmentação organizacional dos corpos judiciais, já que não é fácil estabelecer fronteiras muito bem delineadas entre o terreno das atividades judicantes e aquele inerente à organização dos serviços e da rotina judiciários.

Para ilustrar o argumento apresentado, é bastante destacar o que sucede, por exemplo, com as algumas políticas públicas judiciárias estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça, as quais têm pretensão de eficácia sobre todos os órgãos judiciais brasileiros. Na pesquisa realizada por Gomes (2014, p. 55), observou-se, na fala dos magistrados participantes, uma crítica posição às metas de nivelamento<sup>20</sup>, precisamente pela potencial ameaça de comprometimento da prestação jurisdicional, indicando-se, inclusive, a contraditoriedade da proposta.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> É de sublinhar que o modelo republicano tem seu desenho iniciado em 1890, por meio do Decreto nº 848, de 11 de outubro daquele ano, que organizou a Justiça Federal (BRASIL, 1890, *online*)

<sup>20</sup> A indicação de metas de nivelamento, para todo o Judiciário brasileiro, passou a se constituir política pública a partir da Resolução n. 70, de 18 de março de 2009, estabelecendo-se, no seu Anexo II, várias metas a serem observadas. Dentre todas, ganhou, naquela oportunidade, grande visibilidade, a de n. 2 (“Identificar e julgar todos os processos judiciais distribuídos (em 1º, 2º grau ou tribunais superiores) até 31/12/2005”), que impunha – como objetivo – o julgamento de todos os processos pendentes, que haviam sido distribuídos até 31.12.2005.

<sup>21</sup> “Apesar do predomínio da opinião de que avaliações de desempenho são necessárias e importantes, quase todos afirmaram existirem problemas nos critérios utilizados, tais como o foco excessivo em indicadores quantitativos associados à eficiência e à produtividade, que geram distorções na interpretação da realidade do Judiciário. A maior parte dos juízes defende que quantidade e qualidade no Judiciário são metas contraditórias e dificilmente conciliáveis. Como indicam as falas transcritas abaixo, o argumento principal defende que juízes que produzem muito não têm tempo suficiente para analisar e julgar de maneira adequada os processos judiciais” (GOMES, 2014, p. 55).

A esse propósito, é de se sublinhar que, com alguma frequência, essas políticas judiciárias, que reclamam algum grau de produtividade dos magistrados, são alvo de críticas por parte do movimento associativo da magistratura, precisamente em função do argumento da defesa da autonomia e da independência judiciais. A alegação é a de que o descumprimento das metas poderia implicar algum tipo de responsabilidade para os juízes, mesmo que a estes, eventualmente, não tenham sido dadas as condições de trabalho suficientes para enfrentar o estoque de processos pendentes<sup>22</sup>.

Nesse sentido, as garantias constitucionais dos juízes – embora necessárias ao exercício de suas funções – constituem potencial elemento de arrasto à expectativa de maior homogeneidade organizacional, na medida em que a autonomia judicial acaba por expandir, como um campo magnético, seu espectro de influência, afastando do seu centro, a partir do juiz, medidas de cariz organizacional que são consideradas como de polaridade ameaçadora ao exercício independente de sua atividade jurisdicional.

Isso não implica dizer – e essa não é a posição aqui sustentada – que as políticas públicas no âmbito judicial não sejam possíveis, necessárias e viáveis, do ponto de vista da sua capilarização por todo o sistema judicial. Longe disso. O que se pretende aqui é tão-somente realçar as características da atividade judiciária e da atuação dos titulares do poder político-jurisdicional, em ordem a apresentar argumentos em favor da existência de um vetor, substancial e organizacional, que beneficia o insulamento dos corpos judiciais.

E essa constatação é importante para situar, no panorama de suas funções, quais os desafios que se descortinam para o desempenho do governo judicial, já que não é preciso muito esforço para reconhecer que o excesso de equidistância entre esses corpos judiciais deixa de ser equidistância e passa a constituir isolamento, fazendo perecer qualquer propósito de otimização e harmonia das funções organizacionais do Poder Judiciário. Se se espera que um governo judicial ostente a capacidade de envolver os tribunais e juízes na direção da discussão e elaboração de políticas públicas judiciárias, o insulamento mostra-se como um primeiro problema a ser superado.

Portanto, longe de se constituir, na perspectiva dinâmica e latente até aqui delineada, um Poder uno e indivisível, o Judiciário se revela um poder “desintegrado” em um conjunto de órgãos que atuam separadamente (RÍOS, 1985, p. 144), porquanto todos os seus membros portam, em que pese a repartição das tarefas jurisdicionais, parcela do poder político atribuído ao Judiciário.

Esse quadro torna a análise sobre o Judiciário muito mais difícil e resistente a generalizações sobre toda a sua organização, já que a complexidade estrutural e a difusidade funcional, inclusive com larga autonomia dos tribunais, não permitem tomar ações planejadas pelo Conselho Nacional de Justiça, na qualidade de *policy-maker*, por exemplo, como realidades locais, reclamando-se, assim, maior aprofundamento quanto ao comportamento de determinado(s) corpo(s) judicial(ais) para se poder afirmar qualquer resultado analítico.

## **2 A AUTONOMIA DOS CORPOS JUDICIAIS COMO ELEMENTO DE REFRAÇÃO AO ENGAJAMENTO INSTITUCIONAL E A CRÍTICA AO “ARQUIPÉLAGO DA JUSTIÇA”**

O diagnóstico de difusidade judicial, como visto, funda-se em diversos fatores. Além da complexidade estrutural e organizacional do Judiciário, e a repartição múltipla e indiferenciada do Poder dentre todos os atores judiciais, deve-se que igualmente considerar o efeito que a autonomia, como atributo fenomênico da independência do julgador, produz sobre toda a tessitura judicial.

No caso brasileiro, esse aspecto peculiar de fragmentação pode ser sentido até mesmo quando os juízes atuam em órgãos colegiados, como tribunais, nomeadamente naqueles, como o Supremo Tribunal Federal, cujo modelo deliberativo é baseado em votos múltiplos ou em série

---

<sup>22</sup> A respeito dessa posição, cf.: “Meta 2: descumprimento não pode punir magistrados, defende AMB”. Disponível em: <http://www.coad.com.br/home/noticias-detalle/21330/meta-2-descumprimento-nao-pode-punir-magistrados-defende-amb>. Acesso em: 17 fev. 2021.

(modelo *seriatim*) e não de um único voto ou *opinion* (modelo *per curiam*), sintetizador do pensamento do tribunal (STEINMETZ; FREITAS, 2014; TIERSMA, 2013)<sup>23</sup>, o que, não raro, torna muitas vezes incompreensível a própria *ratio decidendi*, núcleo decisório fundamental para a formação do precedente.

Dai a conclusão de Mendes (2010), no sentido de que o STF, em realidade, projeta um arquipélago decisório, pouco coeso em termos de pensamento deliberativo<sup>24</sup>, composto por “onze ilhas”, em alusão ao número de integrantes do colegiado, que são onze. E arremata:

Se tentarmos levar os argumentos do STF a sério, porém, esbarramos numa outra dificuldade: argumentos ‘do tribunal’ quase nunca existem, exceto por obra de uma metáfora. Não há, exceções à parte, razões compartilhadas pela maioria dos ministros, razões que, boas ou ruins, pudéssemos generalizar como do tribunal [...] Nossa jurisprudência constitucional, contudo, é quase obscurantista, refém das idiosincrasias enciclopédicas de cada um dos ministros do STF e facilmente manipulável pela retórica advocatícia. (MENDES, 2010).

Assim, no afã de se resguardar de indevidas influências – não apenas de forças externas<sup>25</sup>, mas também daquelas decorrentes da atuação de sujeitos integrantes da organização judicial, especialmente de estratos superiores da hierarquia (RUSSELL, 2001) – os membros da estrutura judicial, sejam eles singulares ou coletivos (tribunais), tendem a se comportar de maneira equidistante<sup>26</sup> e refratária a engajamentos organizacionais externamente determinados, como se a autonomia requestada para o exercício das funções também se projetasse para o domínio não-jurisdicional.

Disso resulta uma inclinação para a difusidade do Poder Judiciário, até mesmo pela tênue linha que separa a autonomia decisória das questões aparentemente não afetas à função jurisdicional. Nesse passo, as rotinas e fluxos de trabalho, a serem adotados no desenvolvimento das tarefas judicantes, deveriam seguir uma autodeterminação no espaço de cada unidade jurisdicional, sob pena de se pôr em risco a própria independência judicial. O mesmo raciocínio, por exemplo, aplica-se à alocação de pessoal de apoio e à aplicação dos recursos assegurados aos corpos judiciais. Uma acentuada dependência, a partir de núcleos centralizados de poder

<sup>23</sup> Esse modelo de deliberação adotado no Brasil, em especial pelo Supremo Tribunal Federal, é muito problemático, como acentua Silva (2009, p. 217): “O modelo brasileiro pode ser considerado como um modelo extremo de deliberação externa, o que o afasta definitivamente dos modelos continentais europeus. Especialmente devido à (1) quase total ausência de trocas de argumentos entre os ministros: nos casos importantes, os ministros levam seus votos prontos para a sessão de julgamento e não estão ali para ouvir os argumentos de seus colegas de tribunal; (2) inexistência de unidade institucional e decisória: o Supremo Tribunal Federal não decide como instituição, mas como a soma dos votos individuais de seus ministros; e (3) carência de decisões claras, objetivas e que veiculem a opinião do tribunal: como reflexo da inexistência de unidade decisória, as decisões do Supremo Tribunal Federal são publicadas como uma soma, uma colagem, de decisões individuais; muitas vezes é extremamente difícil, a partir dessa colagem, desvendar qual foi a real razão de decidir do tribunal em determinados casos, já que, mesmo os ministros que votaram em um mesmo sentido podem tê-lo feito por razões distintas”.

<sup>24</sup> Sobre um exemplo dessa baixa coesão argumentativa, decorrente do modelo deliberativo do STF, ver Lopes e Chaves (2018).

<sup>25</sup> Essa discussão sobre a autonomia de setores do Estado, como forma de assegurar uma blindagem institucional às indevidas influências, foi objeto de deliberação pelo Supremo Tribunal Federal, ao examinar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) n. 5296 (STF, 2016, *online*), na qual se discutia a conformidade da Emenda Constitucional n. 74/2013, que assegurou autonomia funcional e administrativa à defensoria pública.

<sup>26</sup> Essa equidistância seria o resultado de uma posição do juiz ou tribunal de reivindicação de exercício de suas atividades (judicantes e de gestão administrativa de sua unidade ou do próprio tribunal) com a autonomia necessária para assegurar sua independência funcional ou jurisdicional, sem perder de vista a necessidade, de outro lado, de se engajar na própria instituição, observando procedimentos comuns, normas estatutárias e políticas judiciárias, mas sem permitir que influências internas indevidas lhe fragiliza a autonomia. A equidistância seria uma tendência possível do ator judicial se situar entre essas tensões institucionais, que seriam inerentes às garantias funcionais (pessoais) dos magistrados, de um lado, e das funções de governo judicial, de outro.

organizacional (tribunais, conselhos administrativos), poderia se constituir em elemento de cooptação do juiz e, portanto, de fragilização da sua independência.

Assim, quando se observa, a partir da própria Constituição (arts. 96 a 99), que a autonomia assegurada ao Judiciário não é apenas aquela substancial e ínsita ao desenvolvimento de suas funções próprias, mas também a autonomia de direção de seus serviços e de participação ativa na construção das propostas orçamentárias e concretização das despesas, nota-se como esses elementos se encontram, na própria Constituição, fortemente associados.

É possível, desse modo, afirmar que essa associação de autonomia – jurisdicional e administrativa – amplia a difusidade do Poder Judiciário, ao mesmo tempo em que sobreleva a questão da necessidade de se atender a critérios racionais de organização, porquanto, como já foi dito, nenhuma instituição dessa complexidade pode desenvolver bem suas tarefas e aplicar de forma racional seus recursos, materiais e pessoas, em situação de isolamento.

O déficit de desempenho e eficiência organizacional, percebido pelas curvas crescentes do estoque processual<sup>27</sup>, constitui um dos aspectos centrais do diagnóstico da chamada “crise judiciária”, em particular no caso brasileiro, e o *leitmotiv* da discussão em torno da criação de um órgão de supervisão administrativa e disciplina no modelo brasileiro, como se pode ver da manifestação do relator da ADI nº 3367 (STF, 2005, *online*), Ministro Cezar Peluso, quando o Supremo Tribunal Federal posicionou-se pela legitimidade constitucional da Emenda nº 45/2004, no que se refere à introdução do Conselho Nacional de Justiça no rol dos órgãos integrantes do Poder Judiciário brasileiro:

São antigos os anseios da sociedade pela instituição de um órgão superior, capaz de formular diagnósticos, tecer críticas construtivas e elaborar programas que, nos limites de suas responsabilidades constitucionais, deem respostas dinâmicas e eficazes aos múltiplos problemas comuns em que se desdobra a crise do Poder. (STF, 2005, *online*).

Aliás, esse debate sobre a criação do CNJ foi, substancialmente, marcado pela imagem do insulamento dos corpos judiciais, que se constituiria num dos maiores problemas do déficit de desempenho do sistema judicial. É sintomático, nesse sentido, o pronunciamento do então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Nelson Jobim, na abertura do Ano Judiciário de 2005:

[...] o Sistema Judiciário Brasileiro, com seus 96<sup>28</sup> tribunais, é um **“arquipélago”<sup>29</sup> de ilhas de pouca comunicação**. E esse insulamento administrativo tem levado à ineficácia porque cada um entende que a solução dos nossos problemas passe exclusivamente pelas **idioincrasias individuais de cada um desses tribunais**, quando isso é um problema de todos nós, quando isto é um problema de sobrevivência de todos nós. (JOBIM, 2005, grifo nosso).

Também representam essa visão as seguintes observações de Nalini (2010) sobre o Conselho, o qual considera a mais proeminente originalidade da Emenda n. 45/2004:

<sup>27</sup> A série histórica da movimentação processual e da litigância no âmbito do Poder Judiciário pode ser obtida no *Relatório Justiça em Números*, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2021, *online*).

<sup>28</sup> Esse número de 96 tribunais se mostra discrepante com a quantidade atual, que é de 91 tribunais. Mas é de se levar em conta que a Emenda Constitucional nº 45/2004, naquele momento no início da sua vigência, extinguiu tribunais de alçada, alterando, assim, o panorama organizacional do Judiciário.

<sup>29</sup> A expressão é, originalmente, atribuída a José Paulo Sepúlveda Pertence, ministro do Supremo Tribunal Federal brasileiro, entre 1989-2007, aos descrever os tribunais no Brasil como “ilhas de um grande arquipélago sem nenhuma comunicação entre elas” (RENAULT, 2005, p. 129).

Esse organismo integra o Poder Judiciário a partir de 2004 e neste lustro sua atuação produziu inúmeros frutos. Portou-se como o imprescindível órgão de planejamento da justiça, **verdadeiro arquipélago de Tribunais** muito ciosos de sua autonomia e quase sempre desatentos à urgência de estabelecer metas que ultrapassem o biênio de uma gestão. (NALINI, 2010, p. 964, grifo nosso).

A figura do Judiciário como um “arquipélago” passou, desde aquele momento, a habitar o imaginário coletivo, conquanto não se possa afirmar, em bases sólidas, que a projeção dessa imagem foi completamente superada com o advento do CNJ. Isso porque o modelo de governo judicial brasileiro incorporou o Conselho como novo ator institucional, mas não retirou por completo as garantias de autogoverno dos tribunais, o que implica considerar que novas institucionalidades foram agregadas no seio do governo judicial e, portanto, novas zonas de tensão, já que aquele atributo de autonomia (administrativa, orçamentária e financeira) – que segue o vetor direcional do insulamento – não foi inteiramente subtraído dos demais tribunais, constituindo-se esse aspecto em uma delicada, extensa e importante questão em aberto na nova experiência constitucional<sup>30</sup>, decorrente da Emenda nº 45/2004, que, como se sabe, encenou a maior Reforma Judiciária formal do atual regime constitucional, ainda que represente, em muitos aspectos, uma modernização conservadora.<sup>31</sup>

O próprio Supremo Tribunal Federal, no julgamento da já mencionada ADI 3367 (STF, 2005, *online*), empreendeu grande esforço argumentativo para considerar o CNJ – e suas atribuições – compatível com a CF e o forma federativa de Estado. A conclusão a que se chegou nesse julgamento não tem o condão, contudo, de subtrair da experiência constitucional os problemas de convivência entre o CNJ e o sistema judicial brasileiro.

### **3 UMA LEITURA SOBRE A DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 3367**

A decisão do Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 3367 (STF, 2005, *online*), é de grande significado para o estudo do governo judicial brasileiro, na medida em que representa um dos debates judiciários mais complexos em torno do tema da organização judiciária e da dinâmica de sua autonomia, agitando diversos aspectos do pensamento constitucional. A partir desse pronunciamento do STF, algumas considerações são necessárias quanto ao argumento, aqui sustentado, do caráter difuso do Poder Judiciário, afirmação que seria, na aparência, conflitante com as características judiciárias - de unidade, indivisibilidade e caráter nacional – assentadas pelo STF naquela oportunidade.

A ação contra a criação do CNJ foi proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), sob a alegação de que a inovação constitucional, fruto da atuação do Constituinte Derivado, violaria diversos preceitos da CF de 1988, como o da separação dos Poderes e a sua independência (art. 2º) e o do pacto federativo. No voto condutor e vencedor, da lavra do ministro Cezar Peluso, esses argumentos foram afastados. Considerou-se que o CNJ, por integrar o rol de órgãos do Poder Judiciário, com maioria de membros integrantes do próprio Poder, não implicava controle externo<sup>32</sup>, até mesmo porque ausentes cadeiras destinadas a titulares de outros poderes,

<sup>30</sup> A repartição de atribuições entre o CNJ e demais corpos judiciais, em especial os tribunais, é tema de índole eminentemente constitucional, por envolver a questão da repartição do poder (GARCÍA, 2007, p. 33), e implica em uma dimensão muito complexa do estudo do governo judicial no Brasil, denominada por Falcão, Lennertz e Rangel (2009) como “concorrência intrajudicial”.

<sup>31</sup> Para um aprofundamento dessa discussão da modernização conservadora no contexto da reforma judiciária de 2004, ver Chaves (2019).

<sup>32</sup> Por essa razão, foi afastada a aplicação do entendimento contido na Súmula n. 649 do STF (“é inconstitucional a criação, por Constituição Estadual, de órgão de controle administrativo do Poder Judiciário do qual participem

como parlamentares. De outro lado, o princípio da separação dos Poderes não é absoluto, seja na tradição constitucional seja na própria arquitetura projetada pela CF de 1988. Tanto assim, que os tribunais sempre se submeteram à fiscalização do Poder Legislativo, por meio dos tribunais de contas, que lhe são órgãos auxiliares de controle.

No que toca ao objeto de interesse neste estudo, a decisão do STF assenta a natureza “una” do Judiciário, sob o fundamento de que a Constituição Federal estabelece uma Justiça nacional, em que pese sua divisão em vários ramos. Veja-se o seguinte trecho:

A divisão da estrutura judiciária brasileira, sob tradicional, mas equívoca denominação, em Justiças, é só o resultado da repartição racional do trabalho da mesma natureza entre distintos órgãos jurisdicionais. O fenômeno é corriqueiro, de distribuição de competências pela malha de órgãos especializados, que, não obstante portadores de esferas próprias de atribuições jurisdicionais e administrativas, integram um único e mesmo Poder. Nesse sentido fala-se em Justiça Federal e Estadual, tal como se fala em Justiça Comum, Militar, Trabalhista, Eleitoral, etc., sem que com essa nomenclatura ambígua se enganem hoje os operadores jurídicos. (STF, 2005, *online*).

O Tribunal viria a reiterar esse mesmo argumento mais adiante, por ocasião de outro importante julgamento, ao examinar a ADI 4638 (STF, 2012, *online*), desta feita cuidando de outro aspecto que retrata igualmente a difusidade judicial, qual seja saber se a atribuição disciplinar do Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B, § 4º, inciso III, CF) – típica função de (auto)governo judicial – é subsidiária ou concorrente àquela atribuída aos tribunais (art. 93, incisos VIII e X, CF). Ao estabelecer a prevalência desta última hipótese – a concorrente – assentou o Tribunal que “o caráter uno do Poder Judiciário não só legitima como reclama a existência de um regramento minimamente uniforme da matéria” e, com isso, foi considerada constitucional a redação do art. 12 da Resolução n. 135 do CNJ<sup>33</sup>. Assim, a competência disciplinar, em decorrência da própria Constituição Federal, é concorrente entre os tribunais e o CNJ.

O argumento de um Judiciário nacional, uno e indivisível, embora válido para legitimar a posição do CNJ sobre todo o Poder Judiciário, apresenta-se com fortes cores teórico-formais, representando exatamente aquilo que Zaffaroni (1995) adverte, ou seja, uma característica ou função (unidade e indivisibilidade) manifesta, mas que não corresponde necessariamente à latente observação da sua dinâmica.

Se o Judiciário possuísse razoavelmente aqueles atributos, seriam seguramente mais tênues as críticas que se sublinharam às bases factuais e políticas que resultaram na própria criação do CNJ, nomeadamente quando suas atribuições (art. 103-A, § 4º, CF) buscam, precisamente, instituir supervisão administrativa e financeira, além do controle dos deveres funcionais dos juízes, que são ferramentas racionais de redução do afastamento e isolamento organizacionais.

No cenário de quase uma centena de tribunais, com aproximadamente dezoito mil juízes e quase meio milhão de servidores (CNJ, 2021, *online*), dentre efetivos e terceirizados, é muito difícil imaginar que a instituição de um órgão central – que sequer exerce com exclusividade o governo judicial – tenha a capacidade de reafirmar uma suposta unidade dos corpos judiciais. Exemplo dessa afirmação é que são diversas as fontes de custeio dos vários ramos da Justiça, notadamente entre os tribunais da União e os dos Estados, assim como há uma multiplicidade de fontes normativas, federais e estaduais, que militam em desfavor dessa apontada unidade. No caso dos tribunais estaduais, é a própria Constituição que estabelece a competência do legislativo local

---

representantes de outros Poderes ou entidades”), forte também no argumento de que a CF não deixa espaço para que os Estados-Membros instituíam órgãos de controle externo do Judiciário.

<sup>33</sup> “Para os processos administrativos disciplinares e para a aplicação de quaisquer penalidades previstas em lei, é competente o Tribunal a que pertença ou esteja subordinado o Magistrado, sem prejuízo da atuação do Conselho Nacional de Justiça”.

para deliberar sobre a criação de varas e dispor sobre a divisão judiciária estadual (art. 96, incisos I, 'd' e II, 'd', CF).

Há, ainda, que se considerar que alguns segmentos da Justiça da União, como a Justiça Federal e a do Trabalho, por exemplo, possuem, cada um deles, e como já mencionado, conselho administrativos superiores (CJF<sup>34</sup> e CSJT<sup>35</sup>), ambos com assento constitucional (arts. 105, parágrafo único, inciso II; e 111-A, § 2º, inciso II, respectivamente). O problema da superposição desses conselhos com os tribunais a ele vinculados e com o próprio CNJ é uma questão organizacional em aberto, resultado das clivagens adotadas na sua arquitetura (FALCÃO, 2006), já que a Constituição Federal não estabeleceu fronteiras de atuação administrativa entre esses órgãos de governo judicial.

Esse quadro compromete a possibilidade de simplificação organizacional do sistema judicial brasileiro. E mais: torna, de fato, uma tarefa árdua pensar de forma unitária o Judiciário dual (federal e estadual) e muito fragmentado (justiças especializadas), desenhado pela própria Constituição.

Esse aspecto revela-se, inclusive, no recrutamento e formação de magistrados, atividades típicas de governo judicial que no Brasil, ao contrário do que sucede nos países de tradição franco-italiana, continuam a ser exercidas de forma independente pelos tribunais. E, ainda assim, cuida-se de um modelo sob muitas críticas e que pouco tem evoluído no atual regime constitucional.<sup>36</sup>

Considerando que a seleção e a formação dos novos membros são tarefas das mais importantes no panorama da auto-organização e subsistência de uma instituição, conclui-se que, nesse modelo, a arquitetura estatutária do Judiciário não abraça a ideia de coesão, na medida em tais tarefas se encontram dispersas e a cargo de cada um dos tribunais, constituindo-os, nessa perspectiva, como instituições, na prática, autônomas.

Logo, valer-se da afirmação do caráter nacional do Judiciário, sua unidade e indivisibilidade, para, diante da complexidade estrutural resumidamente apresentada, negar o potencial de fragmentação de seus corpos, é apostar na correspondência entre o manifesto e o latente (ZAFFARONI, 1995), como se a disparidade não estivesse sempre presente em qualquer relação dessa natureza, e como se, na espécie, não estivéssemos possivelmente diante de sua forma mais aguda: o disparate.

A Constituição Federal, mesmo depois da Emenda nº 45, não parece negar, portanto, a difusidade do sistema judicial, aspecto substancialmente inerente ao parcelamento do Poder, nem mesmo quando apresenta instrumentos institucionais na direção da sua neutralização, de que é exemplo maior a inserção do CNJ como novo corpo institucional, de índole exclusivamente administrativa.

Não se esgotam, contudo, nesses aspectos os sentidos possíveis para o isolamento ou insulamento dos corpos judiciais, como aspecto importante na construção de um modelo de governo judicial que busque, na medida do possível, aplacar essa tendência que se mostra, historicamente, como definidor do terreno do judicial.

---

<sup>34</sup> Conselho da Justiça Federal.

<sup>35</sup> Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

<sup>36</sup> Nesse sentido, observam Feitosa e Passos (2017, p. 140): “Em que pese todas as transformações sentidas pelo Poder Judiciário no decorrer da sua história recente, o modelo de seleção adotado no Brasil em 1988 permaneceu praticamente intocado. Desde o processo constituinte até a reforma implementada pela Emenda constitucional n. 45 de 2004, demonstrou-se, todavia, uma preocupação no que diz respeito ao atual modelo de concurso, como se observa nos debates parlamentares e nas manifestações de associações de magistrados, OAB, dentre outras. Não obstante, de 1988 até 2004, apenas houve uma adequação do concurso público com respeito aos princípios constitucionais de contratação de serviço público, como moralidade, eficiência, publicidade, impessoalidade e isonomia da contratação, além de se aumentar o tempo de prática judicial para três anos”.

## CONCLUSÃO

As características organizacionais e funcionais do Poder Judiciário fermentam a interpretação de que a premissa de sua unidade, enquanto ramo do Poder político, relaciona-se com uma abstração do modelo constitucional de Justiça no Brasil. Não apenas a dualidade de Justiça (Federal e Estadual), mas principalmente o nível de autonomia que ainda remanesce nos tribunais, em especial nas cortes estaduais, e a própria natureza da autonomia no nível individual do órgão célula do Judiciário, que é o juiz, não permitem concluir que derive da peculiaridade do campo judicial a coesão que se espera de uma instituição que aspire a unidade.

O Judiciário, como poder difuso e fragmentado, cuja jurisdição é titularizada por todos os corpos individuais e coletivos, apresenta desafios que precisam ser apreendidos e levados em conta quando se pensa, por exemplo, na elaboração e efetividade de políticas públicas, em especial naquelas de abrangência nacional, elaboradas e desenhadas pelo Conselho Nacional de Justiça.

A negação das raízes profundas e resilientes dessa fragmentação, desse “arquipélago judicial”, como se vê em algumas decisões do Supremo Tribunal Federal, coloca a discussão da necessidade de maior coesão judicial numa opacidade analítica, aspecto que não contribui para os avanços da pesquisa sobre esse Poder, assim como dificulta a identificação das zonas e aspectos de arrasto para que algumas políticas públicas judiciárias possam ser pensadas também em razão das forças e setores internos refratários ao engajamento institucional necessário para sua efetivação.

## REFERÊNCIAS

AKUTSO, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Governança judicial: proposta de modelo teórico-metodológico. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n° 4, p. 937-958, jul./ago. 2015.

ASSIS, Machado de. Créditos extraordinários Scoevola – O Sr. Penna em missão – Cinna – O ano novo (crônica). Jornal ‘A semana’, de 29 dez. 1861. In: Obras completas de Machado de Assis. São Paulo: W.M. Jackson Inc., 1938. Disponível em: <http://machado.mec.gov.br/obra-completa-lista/itemlist/category/26-cronica?limitstart=0>. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/d848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d848.htm). Acesso em: 17 fev. 2021.

BOLADO, Rafael O. Bustillo. El autogobierno del Poder Judicial en Europa. Poder Judicial, n° 37, p. 55-78, Madrid, 1995.

CALDEIRA, Jorge. História da riqueza do Brasil. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017.

CHAVES, Luciano Athayde. O arquipélago da Justiça: o modelo do governo judicial no Brasil e o controle do estatuto da magistratura. Tese de doutorado, 550f. (Doutorado em Direito Constitucional). Universidade de Fortaleza, Fortaleza, Ceará, Brasil, 2019.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório Justiça em Números (*online*). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/estatistica/>. Acesso em: 17 fev. 2021.

DIEZ-PICAZO, Giménez. Régimen constitucional del poder judicial. Madrid: Civitas, 1991.

- ESPAÑA. Constituição de 1978. Disponível em: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229>. Acesso em: 17 fev. 2021.
- FALCÃO, Joaquim. O múltiplo Judiciário. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). Magistrados: uma imagem em movimento. Rio de Janeiro: FGV Editora, p. 115-137, 2006.
- FALCÃO, Joaquim; LENNERTZ, Marcelo; RANGEL, Tânia Abrão. O controle da administração judicial. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, FGV, v. 250, 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/4138/2921>. Acesso em: 17 fev. 2021.
- FEITOSA, Gustavo Raposo Pereira; PASSOS, Daniela Veloso Souza. O Concurso Público e as Novas Competências para o Exercício da Magistratura: uma análise do atual modelo de seleção. Revista Sequência, Florianópolis, n. 76, p. 131-154, ago. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2017v38n76p131/34868>. Acesso em 17 fev. 2021.
- GARCÍA, Alejandro Nieto. El desgobierno judicial. Madrid: Trotta, 2005.
- GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 2008.
- GOMES, Adalmir de Oliveira. Estudos sobre desempenho da Justiça Estadual de primeira instância no Brasil. 2014. 105 f. Tese (Doutorado em Administração). Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- GOODWIN, Albert. The social origins and privileged status of the French eighteenth-century nobility. Bulletin of the John Rylands Library, v. 47, n 2, p. 382-403, 1965. Disponível em: <https://www.escholar.manchester.ac.uk/uk-ac-man-scw:1m2073>. Acesso em: 17 fev. 2021.
- GOULDNER, Alvin W. Conflitos na teoria de Weber. In: CAMPOS, Edmundo. Sociologia da Burocracia. Rio de Janeiro: Zahar, p. 59-67, 1978.
- GUARNIERI, Carlo. Judges, their careers and independence. In: CLARK, David S. Comparative law and society. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2012.
- GUERRA, Luis María López. Modelos de gobierno de los jueces. Parlamento y Constitución, nº 1, p. 11.32, 1997. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/197115.pdf>. Acesso em 17 fev. 2021.
- HERNANDEZ, Diego Íñiguez. El fracaso del autogobierno judicial. Madrid: Civitas, 2008.
- JOBIM, Nelson. Discurso de abertura do Ano Judiciário de 2005. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/vernoticiadetalle.asp?idconteudo=64188>. Acesso em: 5.11.2016.
- LEAL, Aurelino. História judiciária do Brasil. In: Dicionário Histórico, Geográfico e Etnográfico do Brasil. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, p. 1107-1187, 1922.
- LEAL, Victor Nunes. A divisão dos poderes no quadro político da burguesia. In: CAVALCANTI, Themistocles Brandão; SILVA, Carlos Medeiros; LEAL, Victor Nunes. Cinco estudos. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 93-113, 1955.

LOPES, José Reinaldo de Lima. A crise da norma jurídica e a reforma do Judiciário. IN: FARIA, José Eduardo (org.). Direitos humanos, direitos sociais e justiça. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 68-93.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Governo misto e abolição dos privilégios: criando o Judiciário imperial. In: OLIVEIRA, Cecília Helena de Salles; BITTENCOURT, Vera Lúcia Nagib; COSTA, Wilma Peres. Soberania e conflito: configurações do Estado nacional no Brasil do século XIX. São Paulo: Editora Hucitec, p. 149-184, 2010.

LOPES, Ana Maria D'Ávila; CHAVES, Luciano Athayde. O Supremo Tribunal Federal e a vedação da prisão civil do depositário judicial infiel: uma questão ainda em aberto. Revista de Informação Legislativa: RIL, v. 55, n. 217, p. 35-63, jan./mar. 2018. Disponível em: [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril\\_v55\\_n217\\_p35](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p35). Acesso em: 17 fev. 2021.

LUQUE, Luis Aguiar de. El gobierno judicial em el derecho comparado: entre la dirección política y la gestión administrativa. In: LUQUE, Luis Aguiar de (org.) El gobierno del Poder Judicial: una perspectiva comparada. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 3-28, 2012.

MATHIAS, Carlos Fernando. Notas para uma história do Judiciário no Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

MENDES, Conrado Hübner. Onde ilhas. Folha de S. Paulo. São Paulo, 1 fev. 2010. Opinião, Caderno 1. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0102201008.htm>. Acesso em: 17 fev. 2021.

MERTON, Robert K. Sociologia: teoria e estrutura. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1970.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Independência e harmonia dos poderes. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Org.). Direito Constitucional: organização dos poderes da República (Coleção Doutrinas Essenciais, v. 4), p. 63-85, 2011.

MONTESQUIEU (Charles-Louis de Secondat). O espírito das leis. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril, 1979.

NALINI, José Renato. O Poder Judiciário na Constituição de 1988. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). Tratado de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, v. 1, p. 952-989, 2010.

NEQUETE, Lenine. O Poder Judiciário no Brasil a partir da independência. Porto Alegre: Livraria Sulina Editora, 1973.

NG, Gar Yein. A discipline of judicial governance? Utrecht Law Review, Utrecht, Holanda, v. 7, nº 1, p. 102-116, 2011. Disponível em: <https://www.utrechtlawreview.org/articles/abstract/10.18352/ulr.149/>. Acesso em: 17 fev. 2021.

NOGUEIRA, Octaciano. Constituições brasileiras: 1824. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

OLIVEIRA, Gercina. Alves de. A burocracia Weberiana e a administração federal brasileira. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 4, nº 2, p. 47-74, jul./dez. 1970. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/4847/3585>. Acesso em: 17 fev. 2021.

RENAULT, Sérgio Rabello Tamm. A reforma do Poder Judiciário sob a ótica do governo federal. Revista do Serviço Público, Brasília, nº 56, v. 2, p. 127-136, abr./jun. 2005. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/221/226>. Acesso em: 17 fev. 2021.

RÍOS, Juan Antonio Xiol. El autogobierno del poder judicial: la situación en España. Documentación Jurídica, Madrid, n. 45/46, p. 133-164, 1985.

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

RUOTOLO, Marco. Corte, giustizia e política: magistratura e política nella giurisprudenza costituzionale. Costituzionalismo.it, Roma, Fascículo 3, 2004. Disponível em: <https://www.costituzionalismo.it/corte-giustizia-e-politica-magistratura-e-politica-nella-giurisprudenza-costituzionale/>. Acesso em: 17 fev. 2021.

RUSSEL, Peter H. Toward a general theory of judicial independence. In: RUSSEL, Peter H.; O'BRIEN, David M. (org.). Judicial independence in the age of democracy: critical perspective from around the world. Charlottesville/London: University Press of Virginia, p. 1-24, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra, nº 21, p. 11-44, nov. 1986. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/rccs/includes/download.php?id=298>. Acesso em: 17 fev. 2021.

SILVA, Virgílio Afonso. O STF e o controle de constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública. Revista de Direito Administrativo, nº 250, p. 197-227, Rio de Janeiro, 2009.

SILVA, Jeovan Assis da; FLORÊNCIO, Pedro de Abreu e Lima. Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 62, nº 2, p. 119-136, abr./jun. 2011.

SLAIBI FILHO, Nagib. Magistratura e gestão judiciária. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

STEINMETZ, Wilson; FREITAS, Riva Sobrado de. Modelo *seriatim* de deliberação judicial e controlabilidade da ponderação: uma questão institucional e metodológica para o caso brasileiro. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, v. 30, nº 1, Pouso Alegre, jan./jun. 2014.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.367/DF, julgada em 13 de abril de 2005. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>. Acesso em: 17 fev. 2021.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.638/DF, julgada em 9 de fevereiro de 2012. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081184>. Acesso em: 17 fev. 2021.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.296/DF – Medida Cautelar. Julgado em 15 de maio de 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12013131>. Acesso em: 17 fev. 2021.

SUASSUNA, Ariano. Discurso de posse na Academia Brasileira de Letras (ABL), em 9 de agosto de 1990. Disponível em: <https://www.academia.org.br/academicos/ariano-suassuna/discurso-de-posse>. Acesso em: 17 fev. 2021.

TATE, C. Neal. Why the expansion of judicial power. In: TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn (org.). The global expansion of Judicial Power. New York/London: New York University Press, p. 28-37, 1995.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn (org.). The global expansion of Judicial Power. New York/London: New York University Press, 1995.

TIERSMA, Peter M. The textualization of precedent. Notre Dame Law Review, v. 82, nº 6, p. 1187-1277, 2013. Disponível em: <http://scholarship.law.nd.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1304&context=ndlr>. Acesso em: 17 fev. 2021.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manuel Palácios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. Corpo e alma da magistratura brasileira. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

VIEIRA, Luciano José Martins; COSTA, Silvia Generali da. Liderança no Judiciário: o reconhecimento de magistrados como líderes. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 47, n 4, p. 927-48, jul./ago. 2013.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo. Sociologia da Burocracia. Rio de Janeiro: Zahar, p. 15-28, 1978.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Poder Judiciário. São Paulo: RT, 1995.