

[Artigos Originais]

Magistrados, Militares e Políticos: A Construção do Protagonismo Judicial Brasileiro da Ditadura à Democracia (1965-1988)

Maria Pia Guerra¹

¹Professora adjunta da Faculdade de Direito, Universidade de Brasília (UnB). Brasília, DF. Brasil.

✉ E-mail: mpguerra@unb.br  Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0856-2780>

Roberto Dalledone Machado Filho²

²Professor de Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Brasília, DF. Brasil.

✉ E-mail: roberto.filho@idp.edu.br  Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9443-1490>

DOI: <https://doi.org/10.1590/dados.2025.68.4.389>

Disponibilidade dos Dados – Os autores afirmam que todos os dados utilizados na pesquisa foram disponibilizados publicamente e podem ser acessados por meio da plataforma Harvard Dataverse: <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/RQDY00>



Resumo

Magistrados, Militares e Políticos: A Construção do Protagonismo Judicial Brasileiro da Ditadura à Democracia (1965-1988)

O artigo reconstrói a história da expansão do protagonismo judicial na esfera pública brasileira da ditadura à democracia, com foco na atuação dos próprios magistrados nas reformas judiciais (1965-1988). Partindo de metodologia histórica, associada a modelos de comportamento que consideram o mercado de trabalho da magistratura, classifica três tipos de protagonismo em disputa no interior do Judiciário – burocrático, de cúpula e de base – e apresenta o percurso de cada uma das correntes, que levou à composição com o regime militar (1965-1977), ao rompimento com a ditadura (1977-1979) e a um projeto constituinte próprio (1979-1988). Conclui demonstrando a atuação dos magistrados a favor da expansão do protagonismo do Judiciário e a permanência, latente, dos conflitos internos que constituem este Poder.

Palavras-chave: Poder Judiciário; autoritarismo; reformas judiciais; ditadura militar

Abstract

Magistrates, the Military and Politicians: The Construction of Brazilian Judicial Protagonism from Dictatorship to Democracy (1965-1988)

This paper reconstructs the history of the expansion of judicial protagonism in the Brazilian public sphere from dictatorship to democracy, focusing on the magistrates' own actions in judicial reforms (1965-1988). Employing historical methodology, together with models of behavior that consider the Judiciary's labor market, it categorizes three types of protagonism in contention within the Judiciary – bureaucratic, summit, and grassroots – and traces the journey of each stream. This journey led to an accommodation with the military regime (1965-1977), a break with the dictatorship (1977-1979), and the development of an independent constituent project (1979-1988). It concludes by demonstrating the magistrates' actions in favor of expanding the Judiciary's protagonism and the persistent, latent internal conflicts that constitute this Power.

Keywords: Judiciary; Authoritarianism; Judicial Reforms; Military Dictatorship

Résumé

Magistrats, Militaires et Politiciens : La Construction du Rôle de Premier Plan Judiciaire Brésilien de la Dictature à la Démocratie (1965-1988)

Cet article retrace l'histoire de l'expansion du protagonisme judiciaire dans la sphère publique brésilienne de la dictature à la démocratie, en se concentrant sur l'action des magistrats eux-mêmes dans les réformes judiciaires (1965-1988). S'appuyant sur une méthodologie historique associée à des modèles de comportement prenant en compte le marché du travail de la magistrature, cette étude classe trois types de protagonisme en jeu au sein du pouvoir judiciaire – bureaucratique, de sommet et de base – et retrace le parcours de chacune de ces tendances, qui a conduit à la composition avec le régime militaire (1965-1977), à la rupture avec la dictature (1977-1979) et à l'élaboration d'un projet constituant propre (1979-1988). Il conclut en démontrant l'action des magistrats en faveur de l'expansion du rôle du pouvoir judiciaire et la permanence, latente, des conflits internes qui constituent ce pouvoir.

Mots-clés: Pouvoir judiciaire; autoritarisme; réformes judiciaires; dictature militaire

Resumen

Magistrados, Militares y Políticos: La Construcción del Protagonismo Judicial Brasileño de la Dictadura a la Democracia (1965-1988)

El artículo reconstruye la historia de la expansión del protagonismo judicial en la esfera pública brasileña desde la dictadura hasta la democracia, centrándose en la actuación de los propios magistrados en las reformas judiciales (1965-1988). A partir de una metodología histórica, asociada a modelos de comportamiento que tienen en cuenta el mercado de trabajo de la magistratura, clasifica tres tipos de protagonismo en disputa en el seno de la magistratura – burocrático, descendente y de base – y presenta la trayectoria de cada una de las corrientes, que desembocó en una composición con el régimen militar (1965-1977), una ruptura con la dictadura (1977-1979) y un proyecto constituyente propio (1979-1988). Concluye demostrando la actuación de los magistrados a favor de la ampliación del papel del poder judicial y la permanencia latente de los conflictos internos que conforman este poder del Estado.

Palabras clave: Poder judicial; autoritarismo; reformas judiciales; dictadura militar

Introdução

Há pelo menos trinta anos, desde a publicação do estudo de referência de Tate e Vallinder (1995), a comunidade científica brasileira vê-se às voltas com a análise do impacto político do sistema de justiça (Da Ros, 2017). Inicialmente, serviu-se do conceito de judicialização da política (Silva, 2022; Rodrigues, 2022) e, para complexificar o debate, passou a utilizar modelos de atuação atitudinal e estratégica, dando ênfase às opções ideológicas ou políticas dos juízes das Cortes Superiores (Da Ros et al., 2022). Mais recentemente, em perspectiva comparada, a caixa de ferramentas que os cientistas sociais utilizam expandiu-se, e diversos modelos de análise do comportamento judicial surgiram¹.

No Brasil, é difícil exagerar a importância seminal para esses trabalhos da pesquisa feita há mais de 20 anos por Luiz Werneck Vianna, Maria Alice Rezende Carvalho, Manuel Palacios Cunha Melo e Marcelo Baumman Burgos (1997), em *Corpo e Alma da Magistratura Brasileira*. Ainda que sem a definição dos modelos de comportamento, o livro promoveu um amplo diagnóstico da magistratura brasileira e do Poder Judiciário legados pela Constituição de 1988. Na série de trabalhos posteriores, porém, a ênfase no Supremo Tribunal Federal (Da Ros et al., 2022) acabou por esconder a complexa relação que existe entre o STF e as demais instâncias do Poder Judiciário. Com isso, embora todo um vocabulário para entender o STF na ordem política tenha ampliado as possibilidades de análise, uma parte relevante do problema foi menos examinada.

Retomando o amplo diagnóstico de *Corpo e Alma da Magistratura Brasileira*, o presente artigo busca elaborar uma história compreensiva da expansão do protagonismo judicial na esfera pública brasileira, ao examinar a articulação dos próprios magistrados para conquistar as competências constitucionais que lhe deram o espaço político na democracia.

Associando a metodologia histórica à construção de um modelo de comportamento judicial da magistratura (Epstein, Knight, 2023), o artigo detalha a formação da arena política e os polos de preferência que passaram a compor o Poder Judiciário nacional de 1965 a 1988. Sublinha, com isso, outros atores ainda hoje pouco explorados: as redes formadas pelas associações de magistrados, suas articulações políticas no Congresso Nacional, sua aliança e o seu rompimento com o regime militar e o papel de instituição de anteparo assumido pelo STF para frear os ânimos mais exaltados.

Com esse foco, o artigo avança em três pontos ainda pouco explorados pela literatura acadêmica. Primeiro, supre uma ausência tanto nacional (Silva, 2022:9) como internacional²: a compreensão do papel ativo da magistratura na produção do modelo atual. Utilizando um conjunto de fontes ainda pouco explorado – a produção acadêmica e não acadêmica de magistrados – traça, da ditadura à democracia (1965-1988), as estratégias de atuação dos juízes que produziram um reposicionamento do sistema de justiça diante das demais instâncias estatais e sociais. Entendemos este reposicionamento como expansão judiciária em arenas e/ou temáticas antes pertencentes a outros poderes, especialmente por ampliação da provocação do judiciário a se manifestar em decisões judiciais sobre políticas e condutas do poder público (Rodrigues, 2022)³.

Segundo, corrige duas imprecisões contidas em *Corpo e Alma da Magistratura Brasileira* (Werneck Vianna et al., 1997), embora o retome como inspiração para a classificação de correntes dentro do Judiciário. Ao contrário do que afirmam os autores, por um lado, a magistratura brasileira não é a reunião heterogênea de pessoas sem mecanismos de socialização, uma vez que as associações de magistrados historicamente realizaram esse papel, e, por outro, o protagonismo do Judiciário não é um efeito inesperado da transição para democracia, mas o resultado desejado por esse Poder, uma vez que se pode perceber a atuação concertada de agrupamentos de juízes para a constituição do modelo atual.

Terceiro, a dinâmica revelada na observação histórica permite um avanço em relação às críticas já formuladas pela literatura da judicialização da política, por meio de formulação de um modelo geral que agrega uma pluralidade de atores sociais. Os caminhos traçados pela literatura mais recente buscaram ampliar o escopo de análise para outros atores sociais, como, por exemplo, partidos políticos ou Conselho Nacional de Justiça (Bogea, 2021; Ribeiro, Arguelhes, 2015; Silva, 2022:9). No entanto, ainda são estudos de interações pontuais, que não permitem combinar diversos atores simultaneamente. Resgatando a classificação das correntes dentro do Judiciário, o presente artigo busca entender as motivações pessoais que, agregadas, permitem explicar os interesses da magistratura de base e de como essa camada se relaciona com o sistema político e o sistema de cúpula formado pelo Supremo Tribunal Federal.

O artigo combina duas estratégias metodológicas. Por um lado, adota metodologia histórica em história do direito e história institucional e analisa fontes documentais produzidas por juízes, tendo como marcos

as reformas do Judiciário no período de 1965 a 1988. Foram consultados artigos publicados em revistas jurídicas especializadas, documentos de encontros e congressos jurídicos, revistas publicadas por associações de magistrados e artigos de opinião em jornais de grande circulação. O objetivo, mais do que observar a opinião dos magistrados, é mapear as correntes e agrupamentos internos e as formas de interação (negociação, cooperação, cooptação) com outros atores políticos e sociais.

Por outro, observa o material histórico com o apoio de um modelo de comportamento que leva em conta as motivações individuais (Epstein et al., 2011) e o mercado de trabalho da magistratura (Epstein, Knight, 2023). O modelo merece ser detalhado. Diferentemente do modelo estratégico, entende os juízes com as limitações de escolhas que eles encontram (Lovett, 2006). Juízes buscam maximizar seu bem-estar, entendido sobretudo a partir de benefícios pecuniários e não pecuniários (prestígio, promoção, liberdade de expressão, lazer e influência), e evitar custos, também pecuniários e não pecuniários (críticas, tensões no ambiente de trabalho, sanções) (Alarie, Green, 2017; Ash, Mcleod, 2000; Epstein, Landes, Posner, 2013).

Epstein e Knight (2023), ao descreverem o funcionamento do modelo de mercado de trabalho, listam cinco eixos de organização das preferências dos magistrados: satisfação com o emprego, prestígio, lazer, salário e promoção. O ponto central é descrever, por meio dessa função, a ação dos magistrados para a definição das regras que regem seu trabalho. A satisfação com o trabalho pode ser subdividida em satisfação interna e prestígio: como regra geral, os juízes preferem ter mais controle sobre suas agendas, o que implica, de um lado, uma preferência pela definição mais aberta (aumentando a discricionariedade) das regras de competência, e de outro, uma aversão para a imagem de que são isolados (seja por não respeitarem precedentes, seja por não agir de forma colegiada). Juízes atuam para diminuir as regras de competência, ampliando seu poder de agenda e têm aversão ao controle burocrático de sua atividade.

De modo semelhante, o tempo para lazer pode aumentar a satisfação com o trabalho, já que juízes, como todas as pessoas, atuam para maximizar o tempo livre. Essa variável ajuda a entender que juízes que têm acervos mais elevados tendem a sacrificar seu tempo para reduzir o estoque de processos e decisões de cortes superiores que contribuam com a redução do acervo são rapidamente aproveitadas. Juízes atuam, portanto, para ampliar o número de assessores e os recursos materiais para a realização do trabalho, independentemente de orientação ideológica.

Por fim, juízes, como todos os trabalhadores, preferem um salário maior a um menor e a promoção, que reforça e internaliza as preferências da cúpula, alinhando-as com as da política, é o principal mecanismo para isso. Juízes atuam para alinhar sua posição pessoal à dos órgãos de cúpula, como forma de progressão na carreira e acesso a mais prestígio e a mais benefícios. A cúpula, por sua vez, para preservar seus benefícios, atua como organizadora da função judicial.

No Brasil, essas preferências podem ser agrupadas em modelos de organização do Poder Judiciário e ajudam a explicar, inicialmente, a adesão da magistratura ao regime militar. Além disso, após o recrudescimento da agenda autoritária, aumentando o controle sobre os juízes, a adesão se transforma em resistência, o que explica, de um lado, o aumento dos poderes do Supremo Tribunal Federal, e, de outro, o surgimento de linhas de decisões que contestavam o papel dos precedentes em nome do “livre convencimento” do magistrado, orientação de que é símbolo o “direito alternativo”.

O artigo se divide em três partes. Na primeira parte apresentaremos uma classificação de três modelos de protagonismo em disputa no período, inspirados em Werneck Vianna et al. (1997). Na segunda e terceira partes apresentaremos as disputas em torno desses modelos por ocasião das reformas institucionais do Poder Judiciário, respectivamente no início e no final do regime militar, compreendidas como *locus* privilegiados de debate e amadurecimento de controvérsias e posições. O objetivo é compreender a construção dos modelos de protagonismo judicial e as disputas em torno de sua implementação.

Modelos de Protagonismo Judicial no Regime Militar

Para organizar a exposição das reformas judiciais, vale antes indicar alguns modelos típicos, que reúnem as divergências sobre as reformas em três modelos de protagonismo.

Denominamos o primeiro grupo protagonismo burocrático, representado tipicamente por Themístocles Cavalcanti. Na condição de diretor do Instituto de Direito Público e Ciência Política (IDPCP) da Fundação Getúlio Vargas, Themístocles foi particularmente influente nas reformas governamentais do período, incluindo a reforma do judiciário de 1965 (Schwaitzer, 2017). Sobre este tema, organizou uma mesa redonda em

1965, que, em nome do descongestionamento processual, concluiu pela recriação da justiça federal e redução da competência do Supremo Tribunal Federal. A mesa, que será abordada abaixo, revela uma concepção de Judiciário associada à melhoria da eficiência estatal e do desenvolvimento econômico. O juiz, para Themístocles, é um agente do estado, inserido em uma carreira burocrática técnica, que deve ser eficiente. Neste sentido, é semelhante ao “personagem sem rosto da ordem racional-legal do Estado de Direito, capaz de garantir previsibilidade à reprodução do mundo mercantil e certeza jurídica na administração do direito”, tal como descrito por Werneck Vianna et al. (1997:36)

A princípio, poder-se-ia associar esta visão a um modelo de *civil law*, hierárquico, neutro e apegado à certeza jurídica, como pretende Werneck Vianna et al. (1997). No entanto, mais do que em uma neutralidade decorrente do formalismo, o modelo burocrático ampara-se na tecnicidade. Essa tecnicidade tem um efeito de neutralização política, mas o faz por vias e com consequências diversas. Em primeiro lugar, porque o juiz trabalha com categorias técnicas, produzidas por juristas, nem sempre decorrentes da lei, da vontade do governante ou do formalismo (e.g. Cavalcanti, 1978). Em segundo, porque a resposta aos problemas do judiciário nem sempre é hierárquica, mas pode ser especializada em órgãos administrativos regulatórios. Nesse sentido, o modelo não deixa de ser uma forma de fortalecer o judiciário diante de uma ameaça autoritária de colonização do direito advinda do modelo competidor ao momento, o militarismo (Guerra, 2022).

Este não era o modelo preponderante na magistratura, o que se nota, por exemplo, na controvérsia em relação à criação de um contencioso administrativo no Poder Executivo, vigorosamente defendido por Themístocles e o IDPCP e rejeitado pelas associações de magistrados. Foi, porém, parcialmente apropriado pela magistratura ao fim da ditadura, em particular no discurso pró-eficiência organizacional.

Denominamos o segundo grupo protagonismo de cúpula, representado pelas propostas de reforma judicial apresentadas em conjunto pelos ministros do STF entre 1965 e 1977, a coincidir com o modelo de vértice apontado por Werneck Vianna et al. (1997). No Pacote de Abril, em particular, os ministros associaram-se ao governo militar para a elaboração de uma reforma baseada na eficiência e na hierarquia, que previa, entre outros mecanismos, a avocação de processos. O modelo ali desenvolvido buscava, tanto quanto o protagonismo burocrático, a eficiência na

gestão dos serviços judiciais. Porém, ele o fazia com base na hierarquia interna do Judiciário: partindo de uma estratificação entre base e cúpula, o modelo reforçava os poderes do STF, por meio do controle de constitucionalidade e do controle administrativo-disciplinar.

Para este modelo, em distinção ao indicado por Werneck Vianna et al. (1997), o juiz não era parte da burocracia estatal – consideravam-no, ao contrário, um poder autônomo, que deveria ser assim reconhecido, daí a resistência com a criação de órgãos como o contencioso administrativo. O juiz também não teria necessariamente um apego ao formalismo, pois a segurança jurídica dar-se-ia menos pela natureza da decisão do que pelo respeito à instância superior. Aliás, os representantes do modelo pouco discutem o tema da interpretação, seja porque a voga hermenêutica teria início apenas dali a alguns anos, seja porque seria trabalhoso diferenciar o perfil da decisão da cúpula ou da base. De uma forma ou de outra, o problema de segurança e da neutralidade resolvia-se pela hierarquia.

O protagonismo deste modelo a princípio passou despercebido, consonante que era com as pretensões de controle do Judiciário pela ditadura. Porém, tornou-se evidente quando, liberados do arranjo autoritário, os seus representantes avançaram nas propostas de uma ampliação dos poderes do STF. De um modo geral, a magistratura de base e as associações de magistrados rejeitaram o modelo, embora, no que se refira aos tribunais regionais, a posição tenha sido ambivalente: de um lado, rejeição do controle pelo STF, de outro, recepção do controle para os juízes de primeiro grau.

Denominamos, por fim, o terceiro grupo protagonismo de base, representado pelas reações das associações de magistrados à reforma judicial de 1977. O modelo aproxima-se do “protagonismo de ator” identificado pelos autores de *Corpo e Alma da Magistratura* e não é coincidência que tenha como indicador, na visão dos autores, “fazer-se representar pelas associações de magistrados e não pelos órgãos máximos federais ou estaduais do judiciário” (Vianna et al., 1997:47). De fato, o modelo promove um juiz independente, tanto da carreira burocrática quanto dos órgãos de cúpula, capaz de, pela correção de sua decisão, realizar a justiça no caso concreto. No entanto, enquanto sistema de orientação, foi produzido coletivamente, em muito a partir da atuação das associações de magistrados.

Para este modelo, o juiz não integra o Estado e, tanto quanto os demais, não é, a priori, apegado ao formalismo. O que importa é a independência em relação à política, não o modo de produção da decisão – daí a preocu-

pação com as garantias da magistratura, com a autonomia financeira e com a indicação de não magistrados para tribunais. Essa característica, ao longo da década de 1980, facilitou a sua aproximação com concepções de democracia que se realizavam por decisões judiciais e permitiu o avanço de uma mais ampla judicialização social.

Com a indicação destes modelos, passamos à história do protagonismo judicial.

A Reforma Judicial da Ditadura: O AI 2, a Recriação da Justiça Federal e a Composição com os Magistrados

Em outubro de 1965, ao editar o Ato Institucional nº 2, o presidente Castelo Branco realizou a primeira grande reforma institucional do regime militar (Paixão, 2020; Pinto, 2023). A reforma, para além das medidas mais conhecidas de ampliação do número de ministros do STF, modificou substancialmente o Poder Judiciário em ao menos três sentidos: instituiu a justiça militar para processar os crimes contra a segurança nacional, modificou a competência e a composição do STF e criou no país a justiça federal. Dessas modificações, apenas a primeira, junto com a suspensão das garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade, tem um sentido manifestamente autoritário. Como compreender as demais? Elas constituem uma reforma autoritária?

A melhor maneira de explicar a reforma é pelos seus resultados: ela controlou – e reforçou – os órgãos de cúpula do Poder Judiciário, sobretudo o STF, e ganhou a simpatia geral dos órgãos da base, os juristas e magistrados. De fato, a reforma não foi uma simples imposição autoritária. Estava mais para um movimento de peças – certamente em seu favor – em um campo conflituoso.

No centro do debate estava a denominada “Crise do STF”, supercongestionado em número de processos, assim como uma crítica bastante antiga às justiças estaduais. Em 1956, uma proposta de emenda constitucional assinada pelo ministro da Justiça Nereu Ramos e subscrito por Carlos Medeiros, San Tiago Dantas e Hermes Lima já havia sugerido a redução de competências do STF (Oliveira, 1956). Em 1957, outras três propostas de emenda buscaram federalizar todo o Judiciário, padronizar os vencimentos da magistratura e alterar a forma de nomeação de ministros do

STF (Brasil, 1957a; Brasil, 1957b; Brasil, 1957c). Em 1961, nova proposta de emenda, de autoria de Hélio Ramos, buscou federalizar a justiça, aumentar o número de ministros do STF, além de criar conselhos da magistratura e outros dois tribunais federais de recursos (Brasil, 1961).

Quanto ao STF, a propagada crise havia deixado o tribunal encurralado. Em 1963, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) manifestou-se favoravelmente ao aumento do número de ministros, associada à criação de mais uma turma, como forma de reduzir o congestionamento do tribunal (Schwaitzer, 2018:15). Adentrando no regime militar, em 1965, o Instituto dos Advogados do Brasil (IAB) alegando os mesmos motivos deliberou pela redução das competências do STF, embora sem aumento do número de ministros (IAB, 1965). Ainda naquele ano, mesa-redonda do IDPCP-FGV, coordenada por Themístocles Cavalcanti, mostrou consenso em reduzir as competências do STF, seja pela criação de mais tribunais federais, seja pela criação de um tribunal à semelhança do atual Superior Tribunal de Justiça (Saldanha, 1965). Nestes documentos, prevalece uma crítica da falta de eficiência, ainda que, nas entrelinhas e na deliberação sobre a forma de nomeação dos ministros, ora priorizando o perfil político, ora o perfil de magistrado do tribunal, reflita sobre a interferência política e o papel de controle a ser exercido pelo Supremo.

Sabendo da iminência de uma reforma, os ministros do STF, acuados, vieram em sua defesa. Em junho de 1965, Ribeiro da Costa, então presidente do STF, encaminhou ao ministro da Justiça, Milton Campos, um estudo assinado em conjunto com todos os demais ministros. No texto, afirmou que era urgente aliviar a tarefa do Supremo, “mas há uma enorme diferença entre reduzir os encargos e suprimir as prerrogativas” (Costa, 1965:477). Os ministros se abstiveram de maiores considerações sobre a justiça federal e rejeitaram as propostas de criação de um Tribunal Superior de Justiça e de aumento do número de ministros, algo que, alegavam, seria contraproducente por ampliar os votos para a deliberação dos mesmos casos. Sugeriam, ao contrário, a ampliação do Tribunal Federal de Recursos (TFR) e a criação de uma nova condição de interposição do recurso extraordinário, a arguição de relevância de questão federal. Em duas palestras em agosto daquele ano, o ministro Victor Nunes Leal subiu ligeiramente o tom e sugeriu que o motivo por trás das propostas de aumento do número de ministros seria alterar a orientação do tribunal em questões sensíveis, embora finalizasse com a ressalva atenuadora de que ele mesmo não acreditava que esse pudesse ser “o propósito do governo, que tem dado expressivas manifestações de apreço ao judiciário” (Leal, 1965:27).

As tentativas de resguardo do tribunal fracassaram em seu objetivo mais evidente. Em outubro, o Ato Institucional nº 2 aumentou de 11 para 16 o número de ministros, dividindo-os em três turmas. A medida foi recebida com grande contrariedade pelo STF. Em entrevista a um jornal de grande circulação, o ministro Ribeiro da Costa declarou ser uma ofensa lamentável à autonomia da Corte Suprema. Em resposta, o ministro da Guerra e futuro presidente, Costa e Silva, em tom de ameaça, acusou-o de falta de compromisso com os objetivos da Revolução (Queiroz, 2015:335). A crise aí desencadeada revelava o limitado espaço de manobra dos ministros.

Porém, no restante do meio jurídico, considerado o limitado espaço disponível para críticas à época, a medida havia sido amortecida pelas propostas anteriores de ampliação do número de ministros e, devemos acrescentar, por uma tensão latente interna ao Judiciário. Essa tensão se revela na leitura de análises de magistrados sobre o papel a ser exercido pelo STF. Pouco antes da edição do AI-2, Oscar Tenório, desembargador e então presidente da Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), publicou artigo em que sinalizava algum desconforto com a prevalência hierárquica do tribunal: ao tratar da criação do mecanismo das súmulas em 1963, se de um lado reconhecia o benefício da segurança jurídica da obrigatoriedade do precedente para as instâncias inferiores, por outro se ressentia da redução da “autonomia criadora de interpretar a seu modo as leis” e registrava “o drama de consciência do juiz”, “decorrente da necessidade de solução dos litígios de acordo com a súmula, quando o juiz tem à evidência do seu entendimento que os arrestos supremos parecem ofender a lei” (Tenório, 1965:8). O problema, para Oscar Tenório, não era o exercício de um poder normativo pelo STF, nem excessos de uma autonomia criativa na jurisdição, algo que, ao contrário, ele reconhecia de modo positivo, como interpretação sociológica ajustada aos novos tempos, mas era a redução da criatividade disponível aos juízes por um controle hierárquico. O problema não era o protagonismo, era o cerceamento da cúpula.

É de se notar, de toda forma, que o Supremo não saiu completamente derrotado. O Ato Institucional nº 2 manteve as competências do STF e absteve-se de criar novo Tribunal Superior de Justiça, optando por apenas aumentar o número de juízes do TFR. Mais ainda, a Emenda Constitucional 16, do mês seguinte, instituiu uma forma de controle concentrado de constitucionalidade, a representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, federal ou estadual, a ser encaminhada pelo Procurador-Geral da República (PGR), cargo de livre nomeação do chefe do Poder Executivo. Com essa medida, se o governo ampliava a sua ingerência

sobre o STF, ampliava também os poderes de coordenação do tribunal em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário. A crise mostrava que existiam limites na interação com os militares, estes sim o principal círculo de poder, mas tinha o efeito secundário de fortalecer o Supremo Tribunal na tensão hierárquica latente com os magistrados. Entre a base e a cúpula, os militares ficaram com a cúpula.

O tema talvez tenha passado relativamente despercebido na época em virtude das demais medidas da reforma do Ato Institucional nº 2, principalmente, a recriação da justiça federal, elogiada por todos os lados. Lembremos que desde 1961 a proposta em debate previa a federalização de toda a justiça, ou seja, a extinção das justiças estaduais. Os argumentos da proposta de 1961 repetiam uma controvérsia da década de 1930: a justiça nos Estados funcionava mal, os salários dos magistrados eram baixos, em especial fora do eixo Rio-São Paulo, e, agora ainda pior, o governo federal via-se refém de ver temas de seu interesse, como o fisco federal, julgados por juízes estaduais.

Em 1962, a II Conferência Nacional de Desembargadores, realizada em Salvador, foi espaço para uma controvérsia sobre a federalização capitaneada, de um lado, por Floriano Cavalcanti, magistrado do Rio Grande do Norte e defensor da proposta na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) de 1961, e por outro, por Guilherme Estelita, magistrado da Guanabara e defensor das justiças estaduais, para quem seriam suficientes medidas regulatórias e o amparo financeiro da União (Estelita, 1962). É indicativo da intensidade da polêmica perceber que o plenário da Conferência optou por não se pronunciar sobre o assunto, aguardando a posição das cortes superiores. Para a magistratura estadual, em especial de Estados mais economicamente fortes, existiam projetos na mesa prevendo a sua extinção.

A isso some-se os interesses de gestão das finanças públicas. Das propostas de reforma judiciária que circulavam entre 1961 e 1965 as mais próximas do modelo adotado pelo Ato Institucional nº 2 foram a do IDP-CP-FGV e do Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES) e para ambas o principal problema a ser resolvido era o controle do contencioso fiscal (Schwaitzer, 2018). Desde 1962, a FGV vinha elaborando projetos de reorganização do Ministério da Fazenda, de reforma administrativa e tributária. Em 1965, promoveu duas mesas-redondas no tema da reforma judiciária e encaminhou proposta com as conclusões ao então ministro da Justiça, Milton Campos, que a ela se referiu expressamente quando enviou ofício com proposta de emenda constitucional sobre o tema (Sal-

danha, 1965). Também em 1965, o tema foi debatido pelo IPES, junto com a *Folha de S. Paulo* e o *Correio da Manhã*, no “Congresso Brasileiro para definição das Reformas de Base”, realizado em São Paulo. Neste conjunto de atuações de reforma do Estado a reforma judiciária destinava-se a tornar o Judiciário eficiente, especializado e não oneroso (Schwaitzer, 2018). Como notavam, com a extinção da justiça federal as causas de tributos federais passaram a ser julgadas pelos Estados. A pressão a que se submetia o governo federal parece ter sido relevante, já que medidas já vinham sendo tomadas nos anos anteriores destinando mais recursos federais à justiça estadual⁴.

Não é difícil perceber como a criação da justiça federal agradou a todos. Para a ala burocrática, ampliava a eficiência do contencioso tributário. Para o governo federal, era a garantia de mais controle sobre as matérias de seu interesse, retirando dos governos estaduais um mecanismo de pressão que porventura pudessem utilizar. Para os tribunais estaduais, era a vitória contra a corrente contrária, que previa a sua extinção. Para os aspirantes a juízes e desembargadores, era um caminho aberto de ascensão profissional e social, tanto mais porque, depois de uma primeira leva de juízes nomeados diretamente pelo presidente da República, o AI-2 previa nomeações seguintes por concurso público, uma forma de seleção elogiada pela magistratura em geral. Para os governos estaduais, junto à proposta vinha ainda uma promessa de auxílio financeiro para as despesas estaduais, anunciada pelo presidente Castelo Branco. Ainda que o AI-2 previsse medidas claramente autoritárias, o fato é que agradava institucionalmente a uma parte significativa dos magistrados. Nesta fase, a intervenção militar no Judiciário significou a ampliação social e institucional do apoio ao regime; um aceno positivo a um conjunto de agentes potencialmente parceiros, ainda que em posição de desigualdade frente ao principal círculo de poder, os militares.

A desigualdade, de toda forma, não deve obscurecer o fato que o Poder Judiciário e a magistratura foram considerados fontes de sustentação e apoiadores em potencial, objetos de atenção já na primeira oportunidade de reforma institucional. Ainda que a título de intervenção ditatorial, o efeito da opção dos militares pelo legalismo e pelo amparo nas instituições judiciais (Pereira, 2010) foi fortalecer o Judiciário. No curto prazo, reduzia-lhe a autonomia, no médio e longo prazo, preparava-o para se tornar poder concorrente. Isso tornou-se evidente quando, na década de 1970, os militares entraram em rota de colisão com a magistratura.

A Reforma Judiciária de 1977: O Apoio do Supremo, a Reação da Magistratura e o Caminho de uma Derrota (1977-1979)

O cenário de apoio institucional da magistratura mudou ao final da década de 1970, junto com os rumos da transição (Paixão, Carvalho, 2022). Em 1974, após anunciar a distensão lenta, segura e gradual, o presidente General Ernesto Geisel, em visita institucional ao STF, firmou compromisso para uma reforma do Judiciário proposta pelo tribunal, em um movimento que parecia ensaiado com os ministros (Koerner, 2018). A proposta foi encaminhada ao Congresso Nacional e, ao longo de seis meses, ao invés de manter-se consensual, elaborada a partir das preferências do STF, tornou-se o eixo de uma intensa mobilização de juristas críticos à reforma e, na sequência, críticos ao regime militar. A crítica foi tamanha que o Pacote de Abril, como ficaria conhecido, somente foi aprovado após o exercício das faculdades autoritárias de suspensão do Congresso e aprovação por ato presidencial (Emenda Constitucional nº 7/77).

O que afinal mudou? Novamente, podemos explicar a reforma pelos seus efeitos. À semelhança do Ato Institucional nº 2, a reforma concentrou poderes no STF e reforçou seus poderes hierárquicos. Porém, à diferença da legislação anterior, interveio nas justiças estaduais, restringindo-lhes a autonomia, e interveio na magistratura em geral, disciplinando com mais intensidade a atividade judicante. O governo, se angariou apoio com um ainda controlado Supremo Tribunal, ganhou a antipatia geral dos magistrados da base. Novamente, ficou com a cúpula, mas sem outros acenos positivos, perdeu a magistratura de base em sua sustentação social. Diante de um Poder que se fortalecia, fato de que eram responsáveis, ao menos parcialmente, os próprios militares, a perda foi desastrosa.

O primeiro conjunto de alterações dizia respeito ao Supremo Tribunal. O projeto previa um mecanismo de advocatória, pelo qual casos considerados sensíveis poderiam ser levados diretamente para o julgamento pelo STF, por provocação do PGR – cargo que permanecia de livre nomeação do presidente da República. Tanto a advocatória como o Conselho da Magistratura eram pontos inegociáveis para o governo. O projeto também ampliava o rol de ações de controle concentrado de constitucionalidade, não apenas para declaração total de inconstitucionalidade, mas também para interpretação em conformidade à Constituição. Para esta ação constitucional, o projeto previa a possibilidade de medidas cautelares, por provocação do PGR. Com estes instrumentos, mantidos

sob controle porque vinculados ao PGR, o governo federal apostava no STF para ampliar as suas possibilidades de gestão de casos judiciais sensíveis, ao mesmo tempo em que o fortalecia diante do restante do Poder Judiciário.

Para o Supremo Tribunal, era um acordo parcialmente satisfatório. Com exceção da advocatória, que parece ter sido sugestão do governo federal, a concentração da jurisdição constitucional era reivindicada pelo tribunal já havia alguns anos. Em 1975, o Supremo apresentou ao governo federal um estudo para a Reforma da Estrutura Judiciária do País (Brasil, 1975a). No Diagnóstico, como ficou conhecido, recomendou medidas de concentração da jurisdição constitucional, como a ampliação do controle para a interpretação das normas constitucionais e a previsão das medidas cautelares, ambas incluídas no projeto de 1977. Incluiu também a arguição de relevância federal, que desde 1965, vinha sendo demandada pelos ministros do STF e que foi implementada primeiro por uma reforma no regimento interno do STF, de 1975 (Brasil, 1975b), depois pelo Pacote de Abril.

Para o restante da magistratura, embora a arguição de relevância fosse uma modificação positiva (Marrey, 1976:14; Barbosa, 1978:85), a advocação, o controle de constitucionalidade para interpretação e, sobretudo, a competência disciplinar, exercida por meio de um Conselho da Magistratura, eram inconstitucionais. Aqui a cisão entre cúpula e base ficava evidente. Em 1977, o IV Congresso Brasileiro de Magistrados, organizado pela Associação de Magistrados Brasileiros, aprovou recomendação de “rejeição dos dispositivos que permitam a advocação de processos e o exame de lei em tese pelo STF” (AMB, 1977:140). Para o desembargador Balthasar Barbosa, a advocação de causas pelo STF parecia “manifestação de duas coisas: propósito de centralizar tudo no Supremo e desconfiança geral de que os juízes não correspondem à expectativa social (...). [Porém] quem tem mais probabilidade de captar os dados que influenciam o julgador na decisão é o juiz local” (Barbosa, 1977:99). Nestas críticas, os juízes, longe de uma descrição formalista de sua atuação, argumentavam que o controle para interpretação em tese “desconhece o papel altamente criador da jurisprudência e corre o risco de mumificá-la” (Silva, 1980:105). Ao final se mostram ressentidos não com o protagonismo do judiciário, mas, ao contrário, com o cerceamento da base pelo cerceamento da interpretação judicial: “onde haverá a independência do juiz em seu poder de julgar, tantas e tantas as restrições contra si arremetidas” (Silva, 1980:106).

O segundo conjunto de alterações dizia respeito ao controle da magistratura em geral. A emenda constitucional previu regras nacionais para a organização da justiça, assim como a elaboração futura de uma Lei Orgânica da Magistratura Nacional, a primeira lei nacional sobre o tema em toda a República. A LOMAN foi aprovada em 1979, em meio a uma leva de críticas pelos magistrados tão grande quanto a anterior. Para os tribunais, a emenda padronizou, em âmbito nacional, as regras de eleição dos presidentes e outros órgãos de direção, de distribuição de competências em turmas e de ampliação do número de desembargadores. Também limitou a criação de tribunais de alçada, os quais eram acionados em caso de excesso de trabalho dos tribunais de justiça, uma alteração que gerou grande controvérsia e que parecia dirigida aos tribunais de justiça que, eximindo-se do trabalho, delegaram em excesso competências para os juízes da alçada⁵. Nestes aspectos, vale notar que o Pacote de Abril se preocupou mais em reformar os tribunais do que reformar a justiça de primeiro grau, uma vez que, por exemplo, deixou aos Estados a competência para criar comarcas e fixar sedes, legando às elites regionais o poder para decidir sobre a justiça de primeiro grau. Em outras palavras, o governo militar comprou a briga foi com os tribunais inferiores. Junto com a LOMAN, a reforma determinou que os tribunais de justiça publicassem mensalmente os dados quantitativos dos julgamentos, tanto gerais como por desembargador, estabeleceu um número mínimo de visitas do corregedor para fiscalizar as varas judiciais, assim como condicionou o aumento dos tribunais de justiça e da alçada ao julgamento mínimo de 300 feitos por desembargador. Nos tribunais estaduais, essas medidas foram recebidas como vexatórias, inconstitucionais por ofensa ao federalismo e à separação de poderes (Nascimento, 1979:394). Para o advogado Alcides Munhoz Neto, em apoio às críticas de magistrados em simpósio promovido pela OAB, essas normas refletiam “a incrível preocupação de humilhar os juízes perante a coletividade” (Munhoz Neto, 1979:109).

Para os magistrados em geral, o Pacote de Abril criou um Conselho Nacional da Magistratura, formado pelos ministros do STF, com competência disciplinar, atingindo todos os juízes, mesmo os estaduais. Para o presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo, Acácio Rebouças, a lei sujeitava a justiça dos Estados “ao controle censório dos órgãos federais, tolhendo-lhes a liberdade” (Rebouças, 1978:385). Embora tenha assegurado as três principais garantias dos magistrados – vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade – a lei condicionou a vitaliciedade a um período de dois anos no cargo e deixou de prever a irredutibilidade real, ou seja, o aumento automático da remuneração em correspondência aos índices

oficiais de correção monetária, algo relevante para um país que sofria com inflação de preços. A irredutibilidade real era a principal demanda das associações de magistrados ao longo das décadas de 1970 e 1980, estando presente em todos os encontros das associações. A aprovação da lei também não alterou a vigência do Ato Institucional nº 5, que autorizava a suspensão destas garantias em casos de perigo à segurança nacional. Ainda, se por um lado o conjunto das gratificações nela previstas significou aumento real de remuneração para a magistratura, calculado à época em cerca de 30%⁶, por outro, este aumento foi desigual, privilegiando aqueles com mais tempo de carreira – os desembargadores, em aceno positivo aos tribunais inferiores – e considerado insuficiente em relação às demandas das associações: deixou de prever auxílio moradia, auxílio transporte, licença a cada cinco anos e benefícios de Imposto de Renda (Guimarães, 1984:34). Para os juízes estaduais, acrescente-se a ainda ter proibido se concedesse gratificações não previstas nacionalmente.

É difícil explicar as razões pelas quais o governo militar, em um momento politicamente sensível, optou por renunciar a um contingente socialmente expressivo, que até então, ainda que sob controle, tinha-lhe servido de sustentação social. Em parte, o projeto pode ter relação com um controle de gastos do governo federal para modernização burocrática. Nos tribunais estaduais, em especial, as modificações buscavam obrigar a um ritmo de trabalho eficiente, por exemplo, condicionando o aumento do número de desembargadores ao cumprimento das metas. Isso se depreende também pela insatisfação dos magistrados com os benefícios econômicos assegurados pela LOMAN, os quais foram limitados a um rol típico. Nessa linha de explicações, o governo buscava controlar os gastos com o Poder Judiciário, particularmente no âmbito estadual. A explicação é compatível com as propostas do IDPCP-FGV, pelas quais o governo deveria modernizar e tornar mais eficiente o aparato judicial, inclusive mediante a criação de um contencioso administrativo (FGV, 1978). O contencioso administrativo, em que pese elogiado no IDPCP-FGV, foi massivamente criticado pelos magistrados⁷. Neste ponto, a vitória foi dos burocratas.

Por outra parte, porém, o governo parece ter sido surpreendido com a intensidade da crítica social. O projeto contava com o apoio dos ministros do Supremo⁸, assim como com um apoio inicial dos parlamentares. No Congresso, o acordo, que incluía o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), foi rompido apenas às vésperas da votação, pela intensificação das críticas às restrições das liberdades civis e garantias dos magistrados. Os protestos tomaram rumo próprio à medida que, sendo questionados

por juristas e magistrados de todo o país, associavam-se às críticas gerais à ausência de liberdades civis. Nessa linha de explicação, é possível que o governo militar tenha tomado a magistratura por carreira militar e subestimado tanto a tensão hierárquica latente como o perfil, próprio da magistratura de base, de um juiz cioso de sua autonomia.

Como projeto modernizante ou como erro de estratégia, o fato é que a reforma teve um custo alto para o governo federal. Ela abriu um caminho de contestação social e de oposição política ao redor do debate sobre o modelo de judiciário. O seu resultado foi alienar os magistrados do governo militar e catalisar a sua mobilização para um projeto institucional alternativo. Inicialmente, as críticas, numerosas em jornais de grande circulação e em revistas próprias, questionavam a reforma e a LOMAN. Gradativamente, porém, aproximam-se da oposição política da contestação pela ausência de liberdades civis. Em 1978, na VII Conferência Nacional dos Advogados, o Des. Balthasar Barbosa (Barbosa, 1978:77) diria discretamente ser necessário cessar todo o arbítrio a que estavam à mercê os juízes. No ano seguinte, o professor Alcides Munhoz Neto (Munhoz Neto, 1979:105) já falaria da “origem espúria” da LOMAN. Pouco tempo depois, em 1983, na abertura do ano judiciário no TJ-SP, o Des. Alves Braga (Braga, 1983:103) diria: “Queria sentir a síntese da inquietação que domina o Poder Judiciário, mutilado por uma lei de circunstâncias, produto de bodas espúrias de um Executivo dominador e de um Legislativo dominado e acovardado, símbolo vivo de regimes híbridos e vingativos”. Tudo isso, não obstante, contendo os possíveis excessos da mobilização. Assim Alves Braga (Braga, 1983:103) tranquilizava os leitores para o fato de que “o que pretendem os juízes não é a quebra de disciplina”. Em 1984, o presidente da AJUFE (Associação dos Juizes Federais do Brasil), João Gomes Martins Filho, encerrava o editorial com os dizeres “Dentro da lei e da ordem”, confirmando que “A AJUFE não faz política. Política partidária, bem entendido” (Martins Filho, 1984b:1).

O Caminho Constituinte: A Crise da Ditadura, as Associações de Magistrados e a Mobilização Pré-Constituinte (1979-1987)

Ao menos desde a década de 1950, os magistrados brasileiros vinham se organizando corporativamente. No âmbito internacional, os juízes brasileiros participaram da reunião de fundação da International Association of Judges (IAJ), em 1953, em Salzburg. Das cinco reuniões

seguintes, sediaram duas, o segundo encontro, em 1971, em Brasília, contando com a participação do presidente Médici (IAJ, 1971), e o sexto encontro, em 1978, no Rio de Janeiro (Editorial, 1979a). Os documentos desses encontros revelam uma magistratura ciente das possibilidades de fortalecimento institucional em todo o mundo. A Carta de Brasília, por exemplo, precursora no debate internacional, reivindicava já em 1971 maior atuação judicial para a tutela dos direitos ambientais. No texto, incentivava que “o juiz deve abordar os problemas do meio ambiente de maneira criativa e imaginativa na ausência de disposições legais adequadas, desenvolvendo regras jurisprudenciais originais” (IAJ, 1971).

Nos anos seguintes, a IAJ elaborou recomendações para a independência institucional dos magistrados, incluindo regras de autonomia financeira (IAJ, 1981), formação de magistrados (IAJ, 1982), estrutura da organização judicial (IAJ, 1983) e proteção de direitos humanos (IAJ, 1985). São recomendações que tratam desde a iniciativa de lei para orçamento da justiça à forma de ingresso na carreira, bastante semelhantes às reivindicadas pelos juízes no Brasil no mesmo período. Existindo já àquele momento um processo global de fortalecimento do Poder Judiciário, existia em consonância, no Brasil, uma observação atenta, assim como uma preparação dos magistrados para assumir um novo papel de protagonismo institucional. Como ressaltava, em 1983, o Des. Dalmo Silva (1988:42), assinando como Diretor da AMB e representante do Brasil na IAJ, os representantes dos países no Conselho Central da IAJ assistiam e davam apoio formal contra as tentativas de ofender a dignidade da magistratura, seja no caso espanhol, mais evidente à época, seja no caso brasileiro, que por semelhança, argumentava o desembargador, prejudicava a magistratura em propostas à Assembleia Nacional Constituinte (ANC) que rejeitavam a autonomia financeira e instituíam novo Conselho da Magistratura.

No Brasil, os encontros se intensificaram na década de 1970, sobretudo em virtude da reforma judiciária. A partir deste momento, os magistrados, nas associações corporativas, passaram a se reunir com mais frequência e a publicar revistas próprias, nas quais refletiam sobre as mudanças e sobre as perspectivas de um futuro que passaria a ser cada vez mais dissonante do projeto militar. Assim, o caminho aberto na mobilização contra a Reforma levou a uma entrada coordenada na Assembleia Constituinte. De 1973 a 1991 foram ao menos 12 encontros nacionais promovidos apenas pela AMB⁹. Em 1974, o II

Congresso Brasileiro de Magistrados, em Petrópolis, discutiu as primeiras movimentações para a reforma (Editorial, 1974:149). Em 1976, o IV Congresso, em Maceió, teve como tema a reforma do Judiciário. Dentre as recomendações estão o retorno das garantias constitucionais, a melhoria das condições de trabalho e da remuneração da magistratura, a rejeição da advocação e do exame de lei em tese pelo STF, além da participação da AMB no rateio de emolumentos e custas forenses (Editorial, 1977:139). Em 1977 e 1978, o Simpósio Nacional da Magistratura, em Guaratuba, e o Congresso Brasileiro de Magistrados, em Goiânia, debateram a reforma e a LOMAN (Editorial, 1979b:11). Na Carta de Goiânia, os magistrados recomendaram tanto a revogação do Pacote de Abril como a não entrada em vigor da Lei Orgânica.

A partir do início dos anos 1980, os Congressos passam, progressivamente, a incluir propostas para a futura realização de uma Assembleia Constituinte. Em 1983, em São Paulo, a AJUFE promoveu o seu I Encontro Nacional, em que reivindicou a autonomia financeira e alterações na LOMAN. Em 1985, em Belo Horizonte, o II Encontro discutiu, além da autonomia financeira, temas de propostas como a criação de novos Tribunais Federais de Recursos (TFR) e a extinção do quinto constitucional (Editorial, 1985). Em 1986, o III e o IV Encontros, no Rio de Janeiro e em Curitiba, destinaram-se a exclusivamente debater as propostas para a Assembleia Nacional Constituinte, com destaque para a extinção do Conselho da Magistratura (Martins Filho, 1986:3).

Algo semelhante pode ser visto pelas revistas especializadas. Para a década de 1970, consta em repositórios de bibliotecas a publicação de apenas duas revistas de associações de magistrados: a da associação do Paraná e a do Rio Grande do Sul. Já para a década de 1980, o número se multiplica: a AJUFE fundou revista própria em 1982, a associação dos magistrados mineiros em 1983 e tanto a AMB como a Anamatra (Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho) fundaram as suas em 1984. Nessas revistas, as associações fizeram algo mais do que transmitir informações: serviam como mecanismo de socialização, que, ao produzir um debate coletivo entre magistrados, tornava possível explicitar e amadurecer controvérsias. Os magistrados das associações pensavam a si próprios como corpo que defende as suas prerrogativas, um grupo de pressão que precisa estar unido para não repetir os erros do passado.

O Caminho da Vitória: Os Magistrados na Assembleia Nacional Constituinte e a Permanência dos Conflitos (1987-1988)

O processo constituinte de 1987-1988 mobilizou a sociedade brasileira de forma sem precedentes. A atuação dos magistrados, nesse sentido, é apenas mais um dos exemplos da intensa rede de movimentos sociais e associações corporativas de elaboração do texto constitucional. Os magistrados, porém, tinham dois desafios adicionais: primeiro, dissociar-se do passado autoritário, uma vez que tinham sido base de apoio relevante do regime militar; segundo, enfrentar as críticas que circulavam à época sobre a ineficiência do Poder Judiciário, a chamada “crise do Poder Judiciário”. Para estes desafios concorriam tanto magistrados de primeiro grau como ministros do STF, alinhados no propósito maior de convencer a sociedade e os congressistas do valor social e institucional do Judiciário. O primeiro desafio resolveu-se com a crise do Pacote de Abril. Tendo sido alienados pelo governo federal em 1977-1979, os magistrados puderam não apenas se dissociar do regime militar e caminhar rumo à oposição, mas também produzir uma memória da intervenção militar sobre o Judiciário, que ressaltava a subordinação e obliterava os momentos de composição. A crítica direta ao regime partia sobretudo de magistrados de primeiro grau e de alguns desembargadores, embora os ministros do STF acompanhassem o argumento seguinte, de que uma democracia exigia um Poder Judiciário forte.

Já o segundo desafio exigiu uma estratégia de concessão. Durante os anos 1980, intensificou-se em todo o mundo um movimento pelo pluralismo jurídico e acesso à justiça. No Brasil, este movimento, coincidindo com o fim do regime militar, combinava-se a uma crítica específica sobre a morosidade da justiça, o limitado acesso a grupos de baixa renda e, na versão de escolas como o direito alternativo, na crítica ao formalismo e à ausência de outros atores sociais (Junqueira, 1996). A “crise do judiciário” atingiria diretamente o projeto de valorização social da justiça, não fosse a estratégia de concessão. Apropriando-se parcialmente de elementos do projeto de protagonismo burocrático, as associações de magistrados passaram a reconhecer os problemas de ineficiência, morosidade e limitado acesso à justiça, mudando, porém, a justificativa: se não eram eficientes, era porque não lhes davam condições de trabalho. Um artigo publicado na revista da AMB assim resume a estratégia: a organização dos magistrados tem dois objetivos, que são garantir autonomia e melhores condições de

trabalho e “mostrar à sociedade que se o poder judiciário não funciona é porque não se lhe propiciam os instrumentos indispensáveis” (Dobrowolski, 1985:70). A garantia de acesso à justiça adentrou no vocabulário das revistas de magistrados a partir de meados dos anos 1980. Em 1988, por exemplo, a direção da Justiça Federal realizou um simpósio, em parceria com as Nações Unidas, para discutir a modernização da justiça (Editorial, 1988a:14). Dentre as conclusões, estava a necessidade de ampliar o número de juízes, levar as varas judiciais ao interior do país, ampliar o número de tribunais, além de garantir a autonomia financeira e de gestão.

A partir destes dois desafios, as associações de magistrados produziram um projeto próprio de democratização, que posicionava o Judiciário no centro da democracia por vir. Na visão da direção das associações, os esforços davam resultados visíveis: “os esforços solidários que vêm sendo exercitados tem produzido efeitos significativos, demonstradores da unidade de pensamento e de propósitos dos magistrados brasileiros na procura de meios asseguradores ao Judiciário de efetivos poderes” (Rocha, 1987:153). A atuação mais detalhada consta nos cadernos da Associação dos Magistrados Mineiros. Em comunicados aos associados, a direção da AMAGIS (Associação dos Magistrados Mineiros) relatava visitas a deputados da Assembleia Legislativa e do Congresso Nacional, contatos diretos com membros da Comissão da Organização dos Poderes da ANC e com todos os constituintes, visitas de congressistas tanto à sede da AMAGIS como às sedes da AJUFE e AMB, reunião da AMB com todas as associações de magistrados em Brasília, além de circulação de projetos de texto constitucional elaborados pelas associações e magistrados (Editorial, 1987a:8).

O Supremo Tribunal Federal também agia nos bastidores, a exemplo da audiência pública no Congresso com o ministro Sidney Sanches e os textos do ministro Oscar Dias Corrêa – pai, vale notar, do então presidente da Comissão de Poderes da ANC, Oscar Corrêa Júnior. Em entrevista de 2007, o relator da Comissão de Poderes, Plínio Arruda Sampaio, diria: “o grande *lobby*, a grande dificuldade que eu tive aqui foi o pessoal que estava ligado ao Supremo” (Carvalho, 2007:310).

Existiam diferenças, não obstante, entre as propostas veiculadas pelos diversos agentes do Poder Judiciário, assim como modificações no conteúdo original a depender do rumo das negociações. Reunindo as propostas do judiciário estava um conceito ressignificado de autonomia. A primeira demanda, repetida por todas as associações, juízes e ministros do STF, era a autonomia financeira, entendida como gestão própria do orçamento

e remuneração compatível com o *status* da carreira. Neste tema, existe convergência entre a magistratura de base, os tribunais, as associações e o Supremo Tribunal Federal, embora com intensidades distintas. Na proposta conjunta do STF de 30 de junho de 1986, os ministros do Supremo reivindicaram apenas a iniciativa de lei para o orçamento da justiça – ao STF e aos tribunais de justiça – e a regulação estrita dos precatórios (Brasil, 1986:6). Já na proposta da AMB, o orçamento seria vinculado: 3% do orçamento nacional para a justiça federal e 5% do orçamento dos Estados para as justiças locais, em projeto de lei que não poderia ser reduzido ou modificado pelo Poder Legislativo (AMB, 1987:86). A proposta da AMB recebeu o apoio das demais associações e manteve-se constante durante toda a ANC. A direção da AMAGIS, já em 1982, havia encaminhado carta ao então candidato ao governo estadual Tancredo Neves pedindo o compromisso com a vinculação das receitas, tendo recebido uma resposta positiva, ainda que ambígua (Rocha, 1983:132). Durante a visita dos deputados constituintes Bernardo Cabral, Pimenta da Veiga e Nelson Jobim em 30 de junho de 1987, recebeu dos três um parecer também positivo (Editorial, 1987b:166). O deputado Cabral, indo além, ainda afirmaria: “o mínimo de 5% ainda me parece pouco” (Editorial, 1987c:157). Como se sabe, a mobilização para a autonomia financeira deu resultados inicialmente parciais, uma vez que os constituintes rejeitaram a proposta de orçamento vinculado, mas deu resultados positivos ao longo dos anos, pelo conjunto das modificações do texto constitucional, que, prevendo criação de novos tribunais à interiorização da justiça, exigiu ampliação de receitas¹⁰.

Quanto à remuneração individual, também havia convergência entre os agentes do Poder Judiciário. Os ministros do Supremo propuseram tornar os seus vencimentos não inferiores aos de ministro de Estado e a proibir qualquer equiparação de remuneração entre magistrados e outras carreiras (Brasil, 1986:6). Os presidentes de Tribunais de Justiça propuseram equiparar o vencimento dos desembargadores aos dos ministros do STF (Brasil, 1987:106). A AJUFE, no mesmo sentido, buscou equiparar a remuneração dos integrantes do Tribunal Federal de Recursos aos de ministro do STF (Martins Filho, 1987:3). Já a AMB, indo além, também recomendou caber aos tribunais de Justiça fixar diretamente os vencimentos dos juízes, sem necessidade de lei orçamentária, em total independência (AMB, 1987:86). A diferença mais marcante estava na irredutibilidade real, que aparecia nas propostas das associações, mas não na proposta original do STF. A mobilização neste tema deu resultados já ao longo dos anos 1980: tiveram aumentos reais em 1983 e passaram a receber algumas das gratificações reivindicadas na elaboração original da LOMAN¹¹.

Existiam semelhanças também em temas de estrutura organizacional. Ponto unânime era a autonomia da jurisdição em face da burocracia. Os diversos atores judiciais criticavam o contencioso administrativo, no que se refere à exigência de exaurir a esfera administrativa para ajuizar ação judicial, o que era visto como usurpação da jurisdição pela burocracia estatal (Silveira, 1986:21). O contencioso permaneceu como hoje, uma instância administrativa que não afasta a jurisdição. A justiça agrária, embora inicialmente rejeitada tanto pelos ministros do STF como pela AMB, chegou a ser incorporada na proposta da associação, em sinal de concessão, no formato de varas estaduais especializadas, para depois ser derrotada na ANC. Em entrevista em 2006, Plínio Arruda Sampaio relatou que o motivo da rejeição foi o *lobby* dos ministros do STF (Carvalho Neto, 2007:315). Já os juizados especiais, embora inicialmente criticados por magistrados nas revistas especializadas (Andriguetto, 1982:13), foram logo incorporados à proposta do STF e serviram como concessão geral no discurso de acesso à justiça. Ao final, a AMB limitou-se a criticar o prazo de instalação em até 360 dias (Editorial, 1987c)¹².

Nos demais temas de organização geral, porém, as diferenças começam a se intensificar. Os diversos agentes tiveram as suas vitórias, mediante algumas concessões, com ligeira preferência para os ministros do STF quando os projetos eram divergentes. Em geral, as associações de magistrados e os representantes das instâncias inferiores buscavam implantar um modelo de judiciário autônomo, alheio às pretensões dos Poderes Executivo e Legislativo, à beira do insulamento institucional, de modo a, por meio de uma prestação jurisdicional eficiente, realizar a função social de garantia de direitos. Buscavam, finalmente, o seu protagonismo de base. Quando veiculados por desembargadores ou integrantes de tribunal, a este modelo acrescentava-se alguma preocupação hierárquica, intermediária entre base e cúpula. Já os ministros do STF buscavam um modelo de judiciário hierarquizado, alheio às pretensões dos poderes Executivo e Legislativo apenas na base, pois o topo, o Supremo Tribunal, seria, com a mediação dos ministros, a instância de comunicação entre pretensões políticas e jurídicas. Diferenciavam-se nos sentidos da autonomia – e do insulamento institucional – diante das pretensões de outros agentes políticos (Poder Executivo e Legislativo) e da sociedade civil. Estas diferenças surgiam especialmente em três temas: competência e composição do Supremo Tribunal Federal, Conselho Nacional da Magistratura e rol de legitimados para o controle de constitucionalidade.

O primeiro tema de divergência relevante, o modelo de tribunal constitucional, revela uma visão distinta a respeito da interação com os agentes políticos. Para os ministros do STF, o ponto crucial era a rejeição do modelo de tribunal constitucional e a manutenção do modelo que os situava tanto no topo do sistema judicial como na intersecção com os poderes políticos. Eram três as propostas que circulavam entre os constituintes: a criação de um tribunal constitucional, a criação de uma seção constitucional no tribunal, a incluir ministros temporários indicados pelo Congresso Nacional, e a manutenção do atual formato, que combina tribunal constitucional, federal e de cassação (Koerner, Freitas, 2013). Os ministros do STF ostensivamente defendiam a manutenção do modelo de competência mista. O ministro Oscar Dias Corrêa, por exemplo, publicou e distribuiu aos congressistas o livro *O Supremo Tribunal Federal, corte constitucional do Brasil*, em que sustentava já ser o STF uma corte constitucional, prescindindo de maiores modificações. Já as associações de magistrados sugeriam modelos distintos, que formulavam, porém, sem grande insistência. Em sua proposta, a AMB optou pela seção constitucional, integrada pelos ministros do STF e outros seis indicados pelo Congresso Nacional (AMB, 1987:90)¹³.

Na ANC, tanto na subcomissão dos direitos políticos, dos direitos coletivos e das garantias como na comissão da soberania e dos direitos e garantias do homem, venceu a proposta de criação do tribunal constitucional. Já na subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, o primeiro relatório do deputado Plínio Arruda adotou o modelo de tribunal constitucional, seguindo orientação de seu partido e da OAB, embora na votação tenha vencido o modelo de seção constitucional. Para alívio dos ministros do STF, o modelo voltou a ser o de competência mista na Comissão da organização dos poderes e sistema de governo, presidida por Oscar Corrêa Júnior e, sobretudo, na Comissão de Sistematização, após negociações diretas entre congressistas e ministros noticiadas nos jornais da época (Editorial, 1987d:7).

Para associações, de toda forma, ponto mais sensível do que o conjunto de competências era o da composição do tribunal: se possível, deveria ser formado exclusivamente por juízes. Para os ministros do STF, a indicação permaneceria a cargo do presidente da República, com sabatina no Senado Federal, sem previsão de vagas reservadas (Brasil, 1986:6). Já para os presidentes de Tribunais de Justiça, mais da metade do STF deveria ser de juízes (Brasil, 1987:106). Para a AMAGIS, a nomeação deveria partir de listas elaboradas pelos tribunais de justiça, de onde sairia uma lista tríplice elaborada pelo próprio Supremo Tribunal (Rocha, 1984:57). As

associações faziam coro para reduzir a influência dos atores políticos, seja do Executivo ou Legislativo, no processo de nomeação para os tribunais. Queriam a base, na cúpula.

Por um lado, essa preocupação com a composição indica uma defesa corporativa da carreira e ocorre em relação a todos os tribunais. Os exemplos nesse sentido são diversos. A AJUFE, inicialmente contrária à criação do Superior Tribunal de Justiça, mudou de posição com a condição de que fossem garantidos dois terços das vagas para juízes. A AMAGIS defendeu a participação dos Tribunais de Justiça nas nomeações para tribunais. A AMB defendeu ao menos um quinto dos tribunais superiores só para magistrados. E no mesmo sentido, ao longo da década de 1980, as associações reivindicavam que os advogados e membros do MP que entrassem pelo quinto nos tribunais de alçada mantivessem a categoria para ingresso nos tribunais de justiça.

Por outro lado, porém, mais do que uma defesa da carreira, era uma visão sobre o papel a ser exercido pelo STF diante dos poderes políticos. Quando discutiam os tribunais inferiores, em especial o tribunal de alçada, os argumentos individuais e das associações se voltavam à OAB e ao Ministério Público e indicavam uma proteção corporativa da carreira. Quando discutiram o STF, porém, os argumentos se voltavam ao Congresso Nacional e ao Poder Executivo e indicavam uma proteção da jurisdição contra a política. O Des. Fernando Whitaker da Cunha, ao defender que o STF tivesse ao menos cinco magistrados de carreira, complementou dizendo que deveria também nomear e aposentar os seus ministros (Cunha, 1985:18). Em sentido semelhante, em reação ao Ato Institucional nº 2, a AMB propôs que apenas por proposta dos próprios ministros seria possível aumentar o número de ministros.

Aqui é interessante notar a posição de Sidney Sanches, que se tornou ministro do STF por conta de sua atuação reconhecida como presidente da AMB. Em entrevista concedida em 2015, Sanches relatou que, à época, apresentou sugestão alinhada às associações, para que os ministros do Supremo fossem escolhidos pelo próprio Supremo, em lista tríplice (Fontainha, 2015a:89). Não obstante, em 1986, o ministro assinou a proposta conjunta dos ministros em que se mantinha o atual sistema de escolha e nomeação e, em 1987, em palestra, omitiu a sugestão de alteração, mostrando ter prevalecido, para este tema, a urgência contra a proposta do tribunal constitucional e o espírito de corpo do tribunal de que agora fazia parte a diferenciar os modelos propostos pelo Supremo e pelas associações.

O segundo tema objeto de grande controvérsia, o Conselho Nacional da Magistratura, revela uma diferença em relação à proteção da carreira e ao fechamento institucional. Neste tema, os debates constituintes expuseram a mesma controvérsia datada do final da década de 1970. Na proposta conjunta, os ministros do STF mantiveram o modelo adotado no Pacote de Abril: um Conselho Nacional da Magistratura funcionando junto ao Supremo Tribunal Federal, observando o disposto na LOMAN. Já as associações elaboraram as mesmas críticas: perda de autonomia, ofensa ao princípio federativo, ofensa ao juiz natural. Ao longo da constituinte, a proposta de Conselho sofreu alterações: desvinculou-se do STF e passou a incluir membros externos à magistratura. Assim, quando o conselho parecia inevitável, a AJUFE chegou mesmo a rejeitar apenas a composição externa e a ausência de limites (Editorial, 1988a:19). Mesmo o ministro Sidney Sanches, tendo assinado proposta conjunta dos demais ministros, já à época veiculava posição contrária a qualquer controle externo. Nesse caso, porém, a composição foi possível: o objeto de desavença agora era o controle exercido por não magistrados, não o controle hierárquico (Sanches, 1988:62). No que se refere ao Conselho da Magistratura, a mobilização deu resultados e as associações de magistrados conseguiram tanto evitar a aprovação do controle externo na ANC como excluir a previsão de um Conselho funcionando junto ao STF. Como diria o então deputado e depois ministro do STF, Nelson Jobim, “os juízes odiavam a história do Conselho Nacional de Justiça” (Fontainha et al., 2015b:121). O Conselho Nacional de Justiça, como se sabe, levaria ainda outra década para ser aprovado. Venceu aqui a versão da autonomia como insulamento institucional da carreira e pouco controle hierárquico. Venceu a base, em composição parcial com a cúpula, na medida em que rejeitavam, ambos, o controle direto pelos outros poderes.

Por fim, o terceiro tema objeto de controvérsia significativa, o modelo de controle de constitucionalidade, revela diferenças na interação com a sociedade civil. Também neste tema os ministros do STF reproduziram em sua proposta o modelo do Pacote de Abril, de que tinham, afinal de contas, participado: previram a avocação de processos, assim como a restrição, ao Procurador-Geral da República, do rol de legitimados ao controle de constitucionalidade, ainda que tenham oferecido mais garantias ao cargo de PGR. Esta era a posição veiculada publicamente pelos ministros Sidney Sanches, Néri da Silveira e Leitão de Abreu, ainda que o primeiro tenha feito ressalva de sua posição pessoal pela ampliação do rol de legitimados para a ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade). Era também a solução preferida pelo governo e pelo então ministro da Justiça, Paulo Brossard, que alertava para os perigos de sobrecarregar o STF (Koerner, Freitas, 2013).

Governo por governo, a constância era privilegiar a cúpula. Em sentido contrário, a OAB – e diversos congressistas – propunham a ampliação do rol a qualquer cidadão titular de direito, tendo sido a posição adotada pelo relator Plínio Arruda Sampaio. A AMB, não obstante, ao menos inicialmente, manifestou uma posição intermediária. Em sua proposta, propôs ampliar o rol de legitimados, mas apenas para atores estatais: presidente da República, Congresso Nacional, OAB, governadores de Estado, Assembleias Legislativas, prefeitos, Câmaras Municipais, procurador-geral de Justiça e Tribunais Federais e Tribunais de Justiça. Porém nesta proposta não constavam cidadãos, partidos políticos ou confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional (AMB, 1987). É certo que o tema dos legitimados sofreu alterações no decorrer do processo constituinte: tribunais de justiça saíram em versão adiantada, conselhos seccionais da OAB entraram apenas em segunda versão do anteprojeto (Koerner, Freitas, 2013). Não obstante, à época da proposta da AMB já circulavam propostas por uma ampliação maior à sociedade civil. A opção da AMB, neste momento, foi por uma ampliação limitada, restrita aos agentes do Estado. Tanto neste tema como no do Conselho da Magistratura, a associação dava indicativos de um fechamento institucional, que revela, por um lado, uma proteção da carreira, mas também, por outro, uma visão da democracia, ou melhor, uma perspectiva do papel a ser exercido pelo sistema de justiça na sociedade e, no sentido oposto, do papel a ser exercido pela sociedade no sistema de justiça. Protagonismo de base primeiro, sociedade depois.

Conclusões

Existe um relativo consenso acadêmico sobre a estrutura legada pela Constituição de 1988 ter favorecido a ampliação de poderes do judiciário brasileiro. Nos últimos anos, porém, a ênfase no Supremo Tribunal Federal acabou por esconder a complexa relação que existe não apenas entre o STF e as demais instâncias do Poder Judiciário, mas também entre o Poder Judiciário e os demais atores do governo e da sociedade. Ao pluralizar o judiciário, relacionando as suas partes, podemos compreender tanto a atuação concertada dos magistrados para a ampliação da sua esfera de poder, da ditadura à democracia, como a formação da arena política e os polos de preferência que passaram a compor o Poder Judiciário nacional e orientaram as disputas dos anos e reformas seguintes.

Dos três modelos, o protagonismo burocrático talvez tenha sido o que sofreu mais transformações: de atores em posição de destaque no regime militar, teve a sua pauta apropriada e difundida de modo seletivo pelos

atores dos demais modelos a partir dos anos 1980. Encontramo-lo hoje nos projetos de Metas Nacionais do Poder Judiciário do Conselho Nacional de Justiça, mas também, fora da magistratura, mais próximo da sua conformação original, em projetos de reformas administrativas da regulação e de ampliação da arbitragem.

Os conflitos mais evidentes e pouco explorados subsistem entre protagonismo de base e de cúpula. Quando observada a partir do mercado profissional da magistratura, a base, representada sobretudo pelas redes de associações de magistrados em todo o país, mostra-se relativamente homogênea: busca, além da mais óbvia maximização das prerrogativas profissionais e das vantagens salariais, formas institucionais que lhes garantam a ampliação da discricionariedade para decidir – portanto, do seu poder de agenda – e o prestígio que advém da aparência de que não são isolados. Não é difícil perceber o embate direto e latente com o protagonismo de cúpula, representado pelo STF e, ocasionalmente, pelos tribunais inferiores. Como os ministros do STF pretendem a si mesmos o único elo com a política, buscam controle hierárquico para a base, discricionariedade para si mesmos diante dos demais agentes políticos.

Este artigo detalha a primeira fase dos embates. Com a reforma judiciária de 1965, que criou a justiça federal e controlou o STF, os militares, de forma bastante bem-sucedida, associaram-se aos burocratas, conquistaram o apoio social da base e, impondo rédeas curtas, prepararam o terreno institucional para o retorno da cúpula. Já com a reforma judiciária de 1977, que impôs controle aos magistrados e tribunais inferiores, os militares, em movimento fracassado, associando-se aos burocratas, perderam todo o apoio social da base e, ainda progressivamente, perderam as rédeas da cúpula. Sendo governo, preferiram sempre apoiar-se na cúpula à base. Sendo militares, tomaram erroneamente por carreira militar uma organização profissional ancorada na maximização da autonomia.

O resultado foi o fortalecimento da base e da cúpula. No caminho para a constituinte de 1987, a base, por um lado, buscando novos parceiros – os políticos congressistas e constituintes – reformulou o seu discurso social, mantendo os mesmos interesses. Lograram a inclusão no texto constitucional das principais modificações para expansão do Poder Judiciário. Por outro lado, a cúpula, inicialmente atrelada aos militares e posteriormente emancipada, não ficou para trás. Incluíram no texto constitucional a permanência da posição preferida pelos ministros do STF, pelo governo, militar ou não, e também, pelo que se observa dos debates constituintes,

pelos políticos congressistas: mantiveram-se o único ou o principal elo do judiciário com a política, detentor de ampla discricionariedade para decidir e ampla capacidade de controlar a base. Não é outro o sentido da anfíbia posição do STF na arquitetura institucional: combinando funções de corte constitucional com última instância judiciária, o tribunal confirmou seu papel de instituição de acesso privilegiado aos políticos e de anteparo para frear os ânimos mais exaltados da base judiciária.

(Recebido para publicação em 8 de abril de 2024)
(Aprovado para publicação 21 de novembro de 2024)

Notas

1. Conferir recentes estudos que investigam o papel das identidades (Basabe-Serrano, 2019), estratégias de interpretação (Dothan, 2023) e motivações pessoais (Epstein, Knight, 2023) na prática judicial.
2. Conferir a ausência de referências sobre a mobilização corporativa dos magistrados em duas das principais revisões de literatura internacional sobre o tema: Hirschl (2023) e Lustig e Weiler (2018).
3. Quanto a este ponto, adotamos o conceito de protagonismo, ao invés de judicialização, para evitar alguns dos problemas do conceito de judicialização da política. Em consonância com as críticas, são prescindíveis dois dos elementos presentes no conceito de Tate e Vallinder (1995): a democracia e a efetiva intervenção judiciária. Contra a presunção de que o fortalecimento do Judiciário só pode ocorrer em democracias (Koerner, Inatomi, Barato, 2011), a história brasileira e a recente literatura em constitucionalismos autoritários (Guerra, Machado Filho, 2023) são ricas em exemplos de protagonismo de juízes na esfera pública autoritária. Já contra a exigência de efetiva intervenção judiciária, o artigo mostra que, em que pese o Supremo Tribunal Federal possa ser cauteloso em temas politicamente sensíveis e apenas ocasionalmente modifique a política preestabelecida, disso não se extrai que tenha, ele ou o sistema de justiça de um modo geral, reduzida influência ou impacto político, nem que seja falsa a tese do protagonismo judicial (Da Ros, 2017). Ao contrário, ao invés de um jogo de soma zero, existe uma dinâmica entre várias correntes dentro do sistema de justiça, os quais negociam e compõem com outros agentes institucionais e atores sociais a partir de um quadro institucional preestabelecido e seletivamente ativado.
4. Em 1962 o então governador de Minas Gerais, Magalhães Pinto, oficiou à Presidência da República para obter participação da União nos vencimentos de magistrados estaduais. Em 1963, o Decreto Executivo nº 53.342 previu a celebração de acordo para contribuição financeira da União destinada a suplementar o pagamento à magistratura e ao Ministério Público (Estelita, 1964).
5. Para o advogado Alcides Munhoz Neto, “certos tribunais de justiça, comodamente, esvaziaram-se e atribuíram uma sobrecarga de serviços aos tribunais de alçada. Mas isso não justifica que, à guisa de punição por tais abusos, se adote um critério inteiramente oposto (...)”. (Munhoz Neto, 1979:111).
6. O cálculo consta nas teses apresentadas no I Encontro de Juízes Federais, de 1983 (Reis, 1984:31).
7. Para José Neri da Silveira, ministro do STF, é o “contencioso administrativo – nada mais, nada menos do que a administração a exercer funções de judicatura – instituto de flagrante inconstitucionalidade” (Silveira, 1986:31).

8. Em defesa do projeto, diversos ministros publicaram artigos em que lembravam, como o ministro Eloy da Rocha, que o diagnóstico havia sido produzido com a participação expressiva da magistratura e havia originado um arsenal de 94 volumes de dados e informações técnicas (Rocha, 1975:7).
9. São eles: Vitória (1973), Petrópolis (1974), Fortaleza (1975), Maceió (1976), Guaratuba (29 out. a 01 nov. 1977), Goiânia (1978), Campo Grande (6 a 8 jan. 1980), Manaus (dez. 1980), Curitiba (5 a 10 out. 1982), Recife (17 a 20 set. 1986), Balneário Camboriú (1990), Belo Horizonte (1991). A relação de encontros não consta na página da AMB, mas foi coletada em artigos esparsos nas revistas de magistrados.
10. Durante o governo Sarney foram inúmeras as novas varas abertas na justiça federal para dar início a um processo de interiorização da justiça. (Editorial, 1988a). Em janeiro de 1987, foram criadas 68 varas (Lei nº 7.583, 6 jan. 1987) e em novembro de 1987 foram mais 8 varas da justiça federal em todo o país (Lei nº 7.631, 17 nov. 1987).
11. A Lei Complementar nº 54/86 ampliou o auxílio moradia. A partir dessa lei os tribunais de justiça passaram a autorizar o auxílio sem lei estadual específica, o que deu origem à Representação nº 1.417-7.
12. Quanto à criação de novos tribunais, tanto a AJUFE como o Supremo Tribunal, em proposta conjunta, reivindicavam a criação de outros tribunais regionais federais, mantendo-se o Tribunal Federal de Recursos (Martins Filho, 1987:3; Brasil, 1986:6).
13. Paralelamente, circulavam propostas de criação do Superior Tribunal de Justiça. Inicialmente, os ministros do STF as criticaram por ofensa à autonomia dos tribunais estaduais, propondo a criação de um tribunal apenas para a justiça federal. A preocupação maior, porém, não era a autonomia dos tribunais estaduais, mas o esvaziamento do próprio STF (Koerner, Freitas, 2013; Brasil, 1986:6).

Referências

- Alarie, Benjamin; Green, Andrew J. (2017), *Commitment and cooperation on high courts: A cross-country examination of institutional constraints on judges*. Oxford: Oxford University Press.
- AMB (Associação dos Magistrados Brasileiros). (1987), “Proposta da Associação dos Magistrados Brasileiros à Assembleia Nacional Constituinte”. *Revista da Associação dos Magistrados Mineiros*, ano 5, v. 14, p. 86.
- Andriguetto, Jorge. (1982), “Página do Presidente”. *Revista da Associação dos Magistrados do Paraná*, ano 7, n. 28, pp. 13-14.
- Ash, Elliott; Macleod, W. Bentley. (2015), “Intrinsic motivation in public service: theory and evidence from State Supreme Courts”. *Journal of Law and Economics*, v. 58, pp. 863-913. Disponível em: <https://doi.org/10.1086/684293>
- Basabe-Serrano, Santiago. (2019), “The Judges’ academic background as determinant of the quality of judicial decisions in Latin American Supreme Courts”. *The Justice System Journal*, v. 40, n. 2, pp. 110-125. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/0098261X.2019.1613201>
- Bogea, Daniel. (2021), *Partidos políticos e STF: decifrando a simbiose institucional*. Curitiba: Appris.
- Brasil. (26 de março de 1957a), “Proposta de Emenda Constitucional n. 9”. *Diário do Congresso Nacional*, Seção 1, pp. 1109. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=861791>. Acesso em 8 abr. 2024.
- _____. (22 de março de 1957b), “Proposta de Emenda Constitucional n. 10”. *Diário do Congresso Nacional*, Seção 1, pp. 1309. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=865991>. Acesso em 8 abr. 2024.
- _____. (3 de maio de 1957c), “Proposta de Emenda Constitucional n. 13”. *Diário do Congresso Nacional*, Seção 1, pp. 2502. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=964445>. Acesso em 8 abr. 2024.
- _____. (28 de novembro de 1961), “Proposta de Emenda Constitucional n. 26”. *Diário do Congresso Nacional*, Seção 1, pp. 10172. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=836516>. Acesso em 8 abr. 2024.
- Brasil. Supremo Tribunal Federal. (1975a), “Reforma da Estrutura Judiciária do País”. *Revista da Ordem dos Advogados do Brasil*, v. VI, n. 16, pp. 309-323.
- _____. (17 de junho de 1975b), Emenda regimental n. 3 ao Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal de 1970. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaRI&pagina=1970Emenda3>. Acesso em 8 abr. 2024.
- _____. (1986), “Proposta - Supremo Tribunal Federal”. *Revista AJUFE*, ano 5, n. 17, p. 6.
- Brasil. (1987), “Sugestões dos presidentes de tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal”. *Revista AMAGIS - edição especial*, v. 14, p. 106.
- Barbosa, Balthasar. (1977), “Reforma do judiciário”. *Revista AJURIS*, ano IV, n. 11, p. 99-101.
- _____. (1978), O poder judiciário no Estado de Direito. Tese apresentada à VII Conferência Nacional da OAB”. *Revista da Associação dos Magistrados do Paraná*, ano 3, n. 13, pp. 77-90.
- Braga, Alves. (1983), “Discurso de abertura do ano judiciário no tribunal de justiça de São Paulo”. *Revista da Associação de Magistrados Mineiros*, v. 1, ano 1, pp. 101-115.

- Cappelletti, Mauro. (1971), *Judicial review in the contemporary world*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Carvalho, Ernani. (2004), “Em busca da judicialização da política no Brasil”. *Revista de Sociologia e Política*, v. 23, pp. 127-139. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782004000200011>
- _____. (2007), “Ampliação dos legitimados ativos na Constituinte de 1988: Revisão judicial e judicialização da política”. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 96, pp. 293-326. Disponível em: <https://doi.org/10.9732/42>
- Cavalcanti, Themístocles. (1978), “A modernização do Poder Judiciário”. *Revista de Ciência Política*, v. 21, n. 2, pp. 3-15.
- Costa, Álvaro Ribeiro. (1965), “Supremo Tribunal Federal: reforma judiciária”. *Revista de Direito Administrativo*, v. 81, pp. 476–490. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v81.1965.27731>
- Cunha, Fernando Whitaker. (1985), “Sugestões para a Constituinte”. *Revista AMAGIS*, n. 3, p. 18.
- Da Ros, Luciano. (2017), “Em que ponto estamos? Agendas de pesquisa sobre o Supremo Tribunal Federal no Brasil e nos Estados Unidos”. In: F. Engelman (org.), *Sociologia política das instituições judiciais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, pp. 57-97.
- _____; Arantes, Rogério; Arguelhes, Diego. (2022), “Do presente ao futuro: novas agendas de pesquisa sobre o Supremo Tribunal Federal”. *Política & Sociedade*, v. 21, n. 52, pp. 7-23. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2022.e90588>
- Dobrowolski, Silvio. (1985), “Notas sobre a atuação dos grupos sociais no cenário político”. *Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros*, v. 2, 1985, pp. 64-70.
- Dothan, Shai. (2023), “Strategic Analysis”. In: L. Epstein et al. (orgs.), *Oxford Handbook of Comparative Judicial Behavior*. Oxford: Oxford University Press. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordhdb/9780192898579.013.9>
- Editorial. (1974), “1º Encontro Nacional de Magistrados”. *Revista AJURIS*, ano 1, pp. 149-150.
- Editorial. (1977), “Magistrados reivindicam volta das garantias constitucionais”. *Revista AJURIS*, ano IV, n. 9, pp. 139-140.
- Editorial. (1979a), “VI Congresso Internacional dos Magistrados (A coragem cívica do juiz exaltada no conclave - três painéis)”. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, v. 19.
- Editorial. (1979b), “Página do Presidente”. *Revista da Associação dos Magistrados do Paraná*, ano IV, n. 17, p. 11.
- Editorial. (1985), “II Encontro Nacional de Juízes Federais”. *Revista AJUFE*, ano 4, n. 14.
- Editorial. (1987a), “Constituinte visita a Justiça Federal e a AJUFE”. *Revista da AJUFE*, ano 6, n. 19, p. 8.
- Editorial. (1987b), “Palestra dos parlamentares constituintes na AMAGIS”. *Revista AMAGIS - edição especial*, v. 14, p. 166.
- Editorial. (1987c), “Dep. Bernardo Cabral vai a AMAGIS em 17 de junho de 1987”. *Revista AMAGIS - edição especial*, v. 14, p. 157.
- Editorial. (24 de junho de 1987d), “Supremo não será mais extinto - foi o que garantiu Ulisses após visita ao Min. Rafael Meyer”. *Correio Braziliense*, p. 7.
- Editorial. (1988a), “Simpósio de Belo Horizonte sobre modernização da Justiça Federal”. *Revista AJUFE*, ano 7, pp. 14-19.

- Editorial. (1988b), "Autorizada a criação de vara da justiça federal no interior". *Revista AJUFE*, ano 5, n. 17, pp. 14-19.
- Epstein, Lee; Knight, Jack. (2023), "How personal motivations affect judges' decisions". In: L. Epstein et al. (orgs.), *Oxford Handbook of Comparative Judicial Behavior*. Oxford: Oxford University Press. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780192898579.013.10>
- Epstein, Lee; Landes, William M.; Posner, Richard A. (2011), "Why (and when) judges dissent". *Journal of Legal Analysis*, v. 3, pp. 101-137. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jla/3.1.101>
- _____. (2013), *The Behavior of Federal Judges: A theoretical and empirical study of rational choice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Estelita, Guilherme. (1962), "Unidade da magistratura federal pela federação da Justiça nos Estados". *Revista de Direito Administrativo*, v. 68, pp. 399-411. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v68.1962.22982>
- _____. (1964), "A remuneração dos magistrados estaduais". *Revista de Direito Administrativo*, v. 76, pp. 1-9. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v76.1964.25861>
- Fontainha, Fernando; Mattos, Marco Aurélio; Sato, Leonardo (orgs.). (2015), *História oral do Supremo (1988-2013)*, v.5: *Sydney Sanches*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.
- Fontainha, Fernando et al. (org.). (2015b), *História Oral do Supremo - Volume 09 - Nelson Jobim*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.
- Fundação Getulio Vargas. (1978), "Contencioso administrativo - mesa-redonda realizada no dia 8 de dezembro de 1977". *Revista de Ciência Política*, v. 21, n. 2, pp. 47-73.
- Guerra, Maria Pia. (2022), "Um judiciário para um regime autoritário: os projetos de reforma judicial na década de 1930". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 37, n. 108. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/3710806/2022>
- _____; Machado Filho, Roberto. (2023), "Fim do constitucionalismo autoritário? Os debates sobre a permanência da Lei de Segurança Nacional na redemocratização (1978-1987)". *Revista Direito e Práxis*, v. 14, n. 01. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2021/57060>
- Guimarães, Carlos Augusto. (1984), "Emendas à Constituição Federal e à LOMAN". *Revista da AJUFE*, ano 3, n. 9, pp. 33-39.
- Hirchl, Ran. (2023), "The Global Expansion of Judicial Power". *University of Texas Law, Legal Studies Research Paper*. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4373693>
- IAB (Instituto dos Advogados Brasileiros). (1965), Projeto encaminhado pelo Ministério da Justiça.
- IAJ (International Association of Judges). (1971), "Carta de Brasília. Brasília, 1971". Disponível em: <https://www.iaj-uim.org/iuw/history/>. Acesso em 8 abr. 2024.
- _____. (1981), "Conclusions - Administration of the Courts in the context of the independence of the judge. Vienna, 11-13 November 1981". Disponível em: <https://www.iaj-uim.org/iuw/history/>. Acesso em 8 abr. 2024.
- _____. (1982), "Conclusions - Continuing education of judges. Madeira, 11-12 November 1982". Disponível em: <https://www.iaj-uim.org/iuw/history/>. Acesso em 8 abr. 2024.
- _____. (1983), "Conclusions - the structures of the judicial organization in the member-countries of IAJ. Dakar, November-December 1983". Disponível em: <https://www.iaj-uim.org/iuw/history/>. Acesso em 8 abr. 2024.

- _____. (1985), “Conclusions - The judges and the protection of human rights. Oslo, 17 - 19 June 1985”. Disponível em: <https://www.iaj-uim.org/iuw/history/>. Acesso em 8 abr. 2024.
- Junqueira, Eliane. (1996), “Acesso à justiça: um olhar retrospectivo”. *Estudos Históricos*, n. 18, pp. 389-402.
- Koerner, Andrei. (2018), “Um Supremo coadjuvante: A reforma judiciária da distensão ao Pacote de Abril de 1977”. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 37, pp. 81-97. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S01013300201800010002>
- _____; Freitas, Lígia. (2013), “O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo”. *Lua Nova*, v. 88, pp. 141-184. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452013000100006>
- Koerner, Andrei; Inatomi, Celia; Baratto, Marcia. (2011), “Sobre el poder judicial y la judicialización”. *Nuevos Paradigmas de las Ciencias Sociales Latinoamericanas*, v. II, n. 4.
- Leal, Victor Nunes. (1965), “Aspectos da Reforma Judiciária”. *Revista de Informação Legislativa*, v. 2, n. 7, pp. 15-46. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/180663>
- Lovett, Frank. (2006), “Rational Choice Theory and Explanation”. *Rationality and Society*, v. 18, pp. 237-272. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1043463106060155>
- Lustig, Doreen; Weiler, Joseph H. H. (2018), “Judicial review in the contemporary world: Retrospective and prospective”. *International Journal of Constitutional Law*, v. 16, n. 2, pp. 315-372. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/icon/moy057>
- Maciel, Debora; Koerner, Andrei. (2002), “Sentidos da judicialização da política”. *Lua Nova*, v. 57, pp. 113-133. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452002000200006>
- Martins Filho, João. (1984a), “Editorial - Gabinete da Presidência”. *Revista da AJUFE*, ano 3, n. 9, p. 1.
- _____. (1984b). “Editorial - Gabinete da Presidência”. *Revista da AJUFE*, ano 3, n. 11, p. 1.
- _____. (1986), “Página do presidente”. *Revista AJUFE*, ano 5, n. 15, p. 3.
- _____. (1987), “Página do presidente”. *Revista AJUFE*, ano 6, n. 18, p. 3.
- Marrey, Adriano. (1976), *A reforma judiciária - oração proferida pelo desembargador na solenidade da instalação do ano judiciário, no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*. São Paulo: LEX Editorial.
- Munhoz Neto, Alcides. (1979), “Limites constitucionais da Lei Orgânica da Magistratura Nacional”. *Revista da Associação dos Magistrados do Paraná*, ano IV, n. 16, pp. 105-114.
- Nascimento, Claudio. (1979), “Conferência proferida pelo Desembargador Claudio Nunes do Nascimento no Primeiro Encontro dos Magistrados Amazonenses”. *Revista da Associação dos Magistrados do Paraná*, ano IV, n. 18, pp. 386-391.
- Oliveira, Antonio. (1956), “Reforma constitucional”. *Revista de Direito Administrativo*, v. 46, pp. 1-61. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v46.1956.16206>
- Paixão, Cristiano. (2020), “Entre regra e exceção: Normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985)”. *Revista História do Direito*, v. 1, n. 1. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/hd.v1i1.78728>
- _____; Carvalho, Claudia. (2022), “Mudança constitucional, luta política e o caminho para a democracia: uma análise do ‘emendão’ de 1982”. *Revista História do Direito*, v. 2, n. 3, pp. 300-319. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/hd.v2i3.83527>

- Pereira, Anthony. (2010), *Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina*. São Paulo: Paz e Terra.
- Pinto, Francisco Rogério Madeira. (2023), “Em 1977, saudades de 1967: experiências de um constitucionalismo de horizonte limitado”, in: Paixão, Cristiano, Carvalho, Claudia (orgs.), *História Constitucional Brasileira - Da Primeira República à Constituição de 1988*. São Paulo, Almedina.
- Queiroz, Rafael. (2015), “Cinquenta anos de um conflito: o embate entre o Ministro Ribeiro da Costa e o General Costa e Silva sobre a Reforma do STF (1965)”. *Revista Direito GV*, v. 11, n. 1. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1808-2432201514>
- Rebouças, Acácio. (1978), “A posição do Tribunal de Justiça de São Paulo em face da Lei Orgânica da Magistratura Nacional”. *Revista da Proc. Geral do Est. SP*, v. 12, pp. 383-389.
- Reis, David. (1984), “A retribuição da magistratura e o decreto-lei 2019/1983”. *Revista da AJUFE*, ano 3, n. 9, pp. 26-33.
- Ribeiro, Leandro; Arguelhes, Diego. (2015), “O Conselho no Tribunal: Perfil quantitativo das ações contra o CNJ junto ao STF”. *Revista Direito & Práxis*, v. 6, n. 3, pp. 464-503. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/dep.2015.14928>
- Rocha, Eloy. (1975), “Reforma do Poder Judiciário”. *Revista Forense*, v. 249, pp. 7-10.
- _____. (1983), “Carta do Presidente Lincoln Rocha ao candidato Tancredo Neves”. *Revista AMAGIS*, n. 1, p. 132.
- _____. (1984), “Judiciário, poder soberano e independente”. *Revista AMAGIS*, v. 4, p. 57.
- _____. (1987), “Mensagem do presidente”. *Revista AMAGIS - edição especial*, v. 14, 1987, p. 153.
- Rodrigues, Paulo. (2022), A judicialização da política no Brasil. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.
- Saldanha, Nelson. (1965), “Mesa redonda sobre reforma do Poder Judiciário”. *Revista de Direito Público e Ciência Política*, v. VIII, n. 2, pp. 134-202.
- Sanches, Sidney. (1988), “O Poder Judiciário na futura Constituição”. *Revista AJUFE*, ano 7, v. 22, p. 62.
- Schwaitzer, Lenora. (2018), Desmistificando o AI-2: A recreação da Justiça Federal a partir da visão dos bacharéis em Direito. Tese (Doutorado em História), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, Brasil.
- Silva, Dalmo. (1988), “Poder político e poder judiciário”. *Revista AJUFE*, ano 7, n. 20, pp. 42-43.
- Silva, Jefferson. (2022), “Depois da ‘judicialização’: um mapa bibliográfico do Supremo”. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 30. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-98732230e015>
- Silva, João Carlos. (1980), “Jurisprudência - fonte de direito (E como se formará sob o império da Lei Orgânica da Magistratura?)”. *Revista Forense*, ano 75, v. 270, pp. 101-108.
- Silveira, José Neri da. (1986), “O judiciário como poder independente”. *Revista da Associação dos Magistrados do Paraná*, ano 11, n. 41, pp. 21-56.
- Tate, C. Neal; Vallinder, Torbjorn. (1995), *The global expansion of judicial power*. New York: NYUP.
- Tenório, Oscar. (1965), “A formação judicial do direito”. *Revista Forense*, v. 211, ano 62, pp. 5-10.
- Werneck Vianna, Luiz; Carvalho, Maria Alice Rezende; Melo, Manuel Palacios Cunha; Burgos, Marcelo. (1997), *Corpo e Alma da Magistratura Brasileira*. Rio de Janeiro: Revan.