

ano 25 – n. 100 | abril/junho – 2025
Belo Horizonte | p. 1-328 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v25i100
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

FORUM
CONHECIMENTO

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

FÓRUM

CONHECIMENTO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Rua Paulo Ribeiro Bastos, 211 – Jardim Atlântico – CEP 31710-430 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: (31) 99412.0131
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003) - - Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN impresso 1516-3210
ISSN digital 1984-4182

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Thaynara Faleiro Malta

Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos
Revisão: Patrícia Falcão
Diagramação: Derval Braga

Periódico classificado no Estrato A1 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2022, a revista foi classificada no estrato A1 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

Entre a burocracia e a profissão: o Poder Judiciário e seus magistrados na história constitucional brasileira

Between bureaucracy and profession: the judicial branch and its judges in Brazilian constitutional history

Vinicius Naguti Resende*

Universidade de São Paulo (São Paulo, SP, Brasil)
vininaguti@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-5832-1697>

Lucas Fucci Amato**

Universidade de São Paulo (São Paulo, SP, Brasil)
lucas.amato@usp.br
<https://orcid.org/0000-0002-8923-8300>

Recebido/Received: 24.10.2024 / 24 October 2024

Aprovado/Approved: 21.12.2024 / 21 December 2024

Resumo: Com a finalidade de compreender a magistratura brasileira atual, o artigo realiza uma interpretação sociológica do significado de seu ordenamento constitucional e infraconstitucional ao longo dos séculos XIX e XX, traduzindo, no nível de disputa jurídica, o espectro de possibilidades construído por dois tipos-ideais de organização do trabalho: burocracia e profissão. Nossa hipótese é que o Poder

Como citar este artigo/*How to cite this article:* RESENDE, Vinicius Naguti; AMATO, Lucas Fucci. Entre a burocracia e a profissão: o Poder Judiciário e seus magistrados na história constitucional brasileira. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 25, n. 100, p. 131-165, abr./jun. 2025. DOI: 10.21056/aec.v25i100.2019

* Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (São Paulo, SP, Brasil). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (Goiânia-GO, Brasil).

** Professor Associado do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (São Paulo, SP, Brasil). Pesquisador visitante nas Universidades de Cambridge (Reino Unido), Oxford (Reino Unido) e Harvard (Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos). Livre-docente, pós-doutor, doutor e bacharel em Direito pela USP. Vice-Presidente da Associação Brasileira de Pesquisadores em Sociologia do Direito – ABraSD.

Judiciário brasileiro foi construído por elementos burocráticos e profissionais ao longo de seu processo de institucionalização e diferenciação em relação à esfera política. Diante da influência da história no desenvolvimento ocupacional das carreiras jurídicas, inferimos que o comportamento político da magistratura brasileira atual decorre — em grande medida — das limitações postas pelo próprio processo de burocratização da carreira. Nesse sentido, defendemos que a magistratura nacional caminhou no sentido de ampliar a sua impessoalidade frente às relações personalizadas e afirmar o profissionalismo sobre a burocracia: exploramos um processo inicial de diferenciação estrutural do Poder Judiciário, separando-o da política ordinária e segmentando-o internamente, mas em seguida indicamos a emergência da interlocução da magistratura com os atores políticos por meio de suas associações profissionais.

Palavras-chave: Burocracia. Sociologia das profissões. Associações da magistratura. Juízes. Poder Judiciário.

Abstract: In order to understand the current Brazilian judiciary, this article presents a sociological interpretation of the meaning of its constitutional and infra-constitutional order throughout the 19th and 20th centuries, translating, at the level of legal dispute, the spectrum of possibilities constructed by two ideal types of work organization: bureaucracy and profession. Our hypothesis is that the Brazilian judicial branch has been constructed through bureaucratic and professional elements throughout its process of institutionalization and differentiation in relation to the political sphere. Given the influence of history on the occupational development of legal careers, we infer that the political behavior of the current Brazilian judiciary derives — largely — from the limitations posed by the very process of bureaucratization of the career. In this sense, we argue that the national judiciary has moved towards increasing its impersonality in the face of personalized relationships and professionalism in the face of bureaucracy: we explore an initial process of structural differentiation of the judicial branch, separating it from ordinary politics and segmenting it internally, and then point out the emerging dialogue of judges with political actors through their professional associations.

Keywords: Bureaucracy. Sociology of professions. Judge's associations. Judges. Judicial branch.

Sumário: 1 Introdução – 2 A singularidade do caso brasileiro – 3 Burocracia e profissão: uma incursão teórica – 4 A história constitucional da magistratura brasileira – 5 Conclusão – Referências

1 Introdução

A Constituição de 1988 não somente constitucionalizou uma série de benefícios para as carreiras jurídicas estatais, mas também estabeleceu as novas regras do jogo institucional. O detalhamento constitucional nas matérias de Direito Administrativo — em especial o regime jurídico de cada carreira e as respectivas competências e atribuições — estabeleceu formalmente o espaço de atuação dos agentes públicos.

Para as principais carreiras do sistema de justiça nacional, a década de 1990 é um período essencial: consolida-se o perfil institucional do Ministério Público, que ascende como “agente político da lei” em uma sociedade civil hipossuficiente;¹

¹ ARANTES, 2002.

a advocacia pública e privada teve presença marcante no texto constitucional² e na elaboração de seu novo Estatuto em 1994; a previsão constitucional das Defensorias Públicas foi acompanhada pela institucionalização de sua função;³ e assistiu-se à formação de uma magistratura profissional dotada de capacidade para atuar no campo político. Esse período foi marcado por diversas disputas ocupacionais entre as carreiras jurídicas, ocorrendo a fixação de um equilíbrio dinâmico.⁴ Esse é o ponto de chegada de um longo processo de desenvolvimento institucional.

Com a finalidade de retomar a análise desse processo e avançar na compreensão da magistratura brasileira nos dias de hoje, o artigo realiza uma interpretação sociológica do significado do ordenamento constitucional e infraconstitucional da magistratura ao longo dos séculos XIX e XX, traduzindo, no nível de disputa jurídica, o espectro de possibilidades construído por dois tipos-ideais de organização do trabalho: burocracia e profissão.

Diante disso, partindo da ideia de que o magistrado brasileiro é um ator jurídico que adota características de diferentes modos de organização do trabalho (tópico 2), realizamos uma breve incursão teórica no campo da sociologia das profissões, abordando as diferenças e semelhanças entre os modelos burocrático e profissional, a fim de defendermos que tais padrões podem coexistir historicamente (tópico 3). Nossa hipótese é que o Poder Judiciário brasileiro foi construído pela combinação de elementos burocráticos e profissionais ao longo de seu processo de institucionalização e diferenciação em relação à esfera política (tópico 4). Daí nossa proposta de formular dois arcos temporais: (i) o processo de burocratização da magistratura brasileira, que se inicia com a Constituição de 1824, dialoga com as reformas judiciais do século XIX e se encerra na década de 1930 com a ascensão do Estado Administrativo de Getúlio Vargas; (ii) o processo de profissionalização, o qual, por sua vez, tem o seu ponto de partida também na década de 1930 e se concretiza no texto constitucional de 1988, momento em que as associações de magistrados se tornam protagonistas.

2 A singularidade do caso brasileiro

“A situação do juiz brasileiro é, assim, ambígua: ele é criatura de uma carreira burocrático-estatal, porém se concebe como um ser singular, auto-orientado,

² SILVA, 2021.

³ MOREIRA, 2019.

⁴ BONELLI, 2006.

como se a sua investidura na função fizesse dele um personagem social dotado de carisma”.⁵ Os autores de *Corpo e alma da magistratura* conseguem captar com perfeição a figura do magistrado brasileiro: um personagem que adota características de diferentes modos de organização do trabalho. Embora não tenham nomeado essa auto-orientação como característica do profissionalismo, podemos associá-la à explicação⁶ que localiza a magistratura nacional em um processo de transição, caracterizado pela saída gradual de um modelo burocrático para um sistema baseado na autonomia profissional. Em tal abordagem, as carreiras jurídicas são inseridas no contexto da formação do Estado brasileiro. Os eventos históricos, as reformas administrativas e as transições entre os períodos constitucionais são colocados em um esquema explicativo que permite diferenciar o processo de burocratização e profissionalização de atores pertencentes ao quadro estatal.

A formação da magistratura e do Ministério Público, bem como o protagonismo das suas entidades de classe, é resultado da dinâmica conflituosa entre a organização burocrática desses órgãos — controle hierárquico-administrativo e pertencimento à estrutura estatal — e as suas características profissionais: autonomia funcional e controle sobre o recrutamento e formação dos agentes.⁷

Tal diagnóstico sobre o Brasil ecoa os dois modelos que as carreiras jurídicas de um sistema de justiça podem seguir:⁸ (i) permanecendo acima da política, os juristas confiam nas garantias do formalismo, do conhecimento técnico e do procedimentalismo, o que implica um poder de barganha reduzido — baixos recursos políticos — e uma capacidade de influência desproporcional ao seu tamanho; (ii) adentrando no campo da política, os juristas se tornam mais um grupo de interesse defendendo os seus próprios ganhos particulares e, conseqüentemente, adquirem capacidade de negociação em uma frente ampla de questões substantivas enfrentadas pela sociedade civil. Alerta-se que nenhuma profissão jurídica deve se fiar na combinação dos dois caminhos. Isso porque, ao agir no segundo modo “político”, a autoridade do grupo profissional é prejudicada quando tenta atuar de acordo com o primeiro modo “legalista”. No entanto, voltemos ao peculiar retrato da magistratura brasileira.

⁵ WERNECK VIANNA, 1997, p. 294.

⁶ BONELLI, 2002, p. 92-93.

⁷ ALMEIDA, 2010, p. 23.

⁸ HALLIDAY, 1999, p. 1058.

Mesmo partindo de um modelo burocrático, de origem no *civil law*,⁹ a partir das décadas de 1980 e 1990 não observamos nenhum constrangimento epistêmico para essa nova lógica do juiz brasileiro, que atua recorrentemente no mundo da política. O exercício de atividades políticas pelos magistrados não é uma vedação ontológica, como se qualquer modelo de judicatura repudiasse o papel político dos juízes, seja na defesa de interesses próprios, seja na busca por interesses coletivos. Essa questão se torna problemática a partir do momento em que essa alta capacidade de barganha institucional não se mostra desacompanhada das garantias formais de um regime jurídico formalista e burocrático, típico dos regimes democrático-liberais. Em outras palavras, a magistratura, assim como todas as outras carreiras jurídicas, deve escolher um dos modelos institucionais citados anteriormente.

Enquanto as diversas categorias de “servidores públicos” — excluindo-se a magistratura e o Ministério Público — são livres para sindicalizarem-se, assumindo abertamente a defesa de interesses corporativos, a carreira da magistratura, pelo menos em seu discurso na esfera pública, se mantém apartada da política — aquilo que chamamos de princípio de legitimidade da denegação da política.¹⁰ A magistratura brasileira, desde o período imperial, reivindicou um regime jurídico especial, separado das demais carreiras públicas, a fim de protegê-la de arroubos autoritários dos outros poderes. Esse regime específico, dotado de autonomia conferida à instituição e garantias formais aos membros, seria uma espécie de moeda de troca para o afastamento da política. Entretanto, a magistratura brasileira convive com um paradoxo, que implica trazer à tona a natureza política de agentes que compõem a estrutura estatal e legitimam-se através da negação da atuação política.

A suposta falta de traquejo político dos juízes brasileiros justificaria a posição privilegiada no texto constitucional. De fato, o caminho “legalista” triunfou na Constituinte de 1987-1988, já que a magistratura e outras carreiras jurídicas foram as maiores vitoriosas da Constituição.¹¹ Contudo, o texto constitucional se tornou um ponto de inflexão não somente para um novo regime jurídico, mas para a consolidação de um discurso judicial com finalidades políticas propagadas

⁹ A magistratura de características burocráticas seria encontrada em países de matriz jurídica do *civil law*, isto é, na tradição jurídica continental europeia. Isso significa que os magistrados costumam ser recrutados a partir da realização de exames públicos, selecionando-se jovens egressos das universidades, tal como ocorre na Itália. Ver SILVEIRA, 2017; PEREIRA JÚNIOR, 2010.

¹⁰ ENGELMANN, 2017.

¹¹ CARVALHO, 2017b.

pelas associações representativas da magistratura. Embora a literatura que tipifica os dois modelos de carreiras jurídicas¹² se posicione pela impossibilidade da conciliação entre os modos de atuação “legalista” e “político”, defendemos a hipótese de que os juízes brasileiros optaram pela conciliação entre os dois modelos, a fim de aproveitar o melhor dos dois mundos: as prerrogativas e garantias de um regime jurídico especial e o poder de negociação política às suas mãos, sob o manto da neutralidade técnica e da independência judicial.

3 Burocracia e profissão: uma incursão teórica

A sociologia das profissões é o campo científico mais adequado para abordar a expansão da autonomia das profissões jurídicas que retiram do Estado a sua fonte de legitimidade. Esse campo da sociologia possui o mérito de elaborar uma construção teórica voltada para a análise da ideologia identitária de grupos profissionais, para o processamento das disputas entre as fronteiras de cada profissão e para o comportamento político das profissões, elementos centrais para a formação histórica dos espaços institucionais de trabalho. No caso brasileiro, as profissões mais tradicionais — medicina, engenharia e advocacia — foram fundamentais para a formação do Estado e, concomitantemente, este foi considerado uma condição central para a garantia da autonomia dessas profissões, por meio de uma regulação normativa voltada para a afirmação de privilégios e o monopólio do mercado.¹³

A burocracia moderna comporta as tensões entre o elemento burocrático-estatal e o elemento profissional-mercadológico, diferentemente do que ocorre com a administração de caráter patrimonial da dominação tradicional. A autoridade burocrática está fundada em três elementos regidos pelo “princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais”:¹⁴ (i) as atividades funcionais são distribuídas na forma de “deveres oficiais”; (ii) a autoridade responsável por controlar a execução dos deveres oficiais está delimitada por “normas relacionadas com os meios de coerção”; (iii) apenas os indivíduos qualificados, conforme um “regulamento geral”, são empregados.

No modelo burocrático weberiano, a autoridade administrativa organiza o trabalho por meio de regras formais e hierarquia entre os diversos cargos da organização piramidal; enquanto o profissionalismo típico-ideal é o modelo em que o

¹² HALLIDAY, 1999, p. 1058.

¹³ GONÇALVES, 2008, p. 207-208; COELHO, 1999.

¹⁴ WEBER, 1982, p. 229.

próprio trabalhador exerce o controle sobre o trabalho.¹⁵ Na realidade, burocratização e profissionalização são duas partes fundamentais para o processo de racionalização capitalista: “todas as profissões estão, hoje, burocratizadas em maior ou menor grau”.¹⁶ Daí a necessidade de se considerar o surgimento de diferentes formas de profissionalismo dentro das organizações burocráticas. Se burocracia e profissão não devem ser tratadas como termos sinônimos, é verdade que ambas se intersectam em elementos como “a racionalização, o mérito e a impessoalidade no lugar do clientelismo”.¹⁷ Há apenas uma tendência de transição do primeiro modelo para o segundo na construção institucional da magistratura brasileira nos séculos XIX e XX.

Profissões e burocracias possuem espaços institucionais definidos por normas, regulamentos, estatutos e leis, sendo que a qualificação é um traço distintivo dessas ocupações. A administração burocrática pressupõe um treinamento especializado e completo, que resulta em uma superioridade técnica.¹⁸ Para que a oposição entre o “especialista” e o “diletante” faça sentido, o Poder Judiciário, enquanto instituição burocrática, “oculta, na medida do possível, o seu saber e o seu fazer da crítica”.¹⁹ Os magistrados, por sua vez, também se valem de uma “mistificação deliberadamente desenvolvida pelas profissões com vista a aumentar a distância, a autonomia e o controle sobre a prática ou atividade profissional”.²⁰ O Judiciário brasileiro, já criticado por constituir uma “caixa-preta”,²¹ procura guardar segredo sobre seus conhecimentos, ações e intenções.

As organizações burocráticas e os agentes que as compõem são separados dos *outsiders* pelo uso do sigilo burocrático (*bureaucratic secrecy*)²² e pelo poder organizacional impessoal. Esse modo de estruturar o trabalho impõe que essas vantagens organizacionais somente estejam vinculadas a um agente institucional enquanto ele ocupe essa função. O poder que uma estrutura burocrática confere

¹⁵ FREIDSON, 2001.

¹⁶ LARSON, 2017, p. 179.

¹⁷ BONELLI, 2002, p. 92-93.

¹⁸ WEBER, 1982, p. 231 e 264.

¹⁹ WEBER, 2015, p. 225.

²⁰ RODRIGUES, 2022, p. 49.

²¹ CHRISTOFOLETTI, 2003.

²² Sobre o sigilo burocrático, Weber esclarece que “[t]oda burocracia busca aumentar a superioridade dos que são profissionalmente informados, mantendo secretos seu conhecimento e intenções. A administração burocrática tende sempre a ser uma administração de “sessões secretas”: na medida em que pode, oculta seu conhecimento e ação da crítica”. Ainda mais enfaticamente, o sociólogo defende que o “conceito do “segredo oficial” é invenção específica da burocracia, e nada é tão fanaticamente definido pela burocracia quanto essa atitude que não pode ser substancialmente defendida além dessas áreas especificamente qualificadas”. WEBER, 1982, p. 269-270.

a um indivíduo não pode se tornar sua propriedade, visto que tais manifestações de força não são destacáveis da organização. Para que essa distinção em relação ao ambiente externo seja iniciada, o modelo burocrático exige a realização de exames especiais, que funcionam como pré-requisito para a postulação ao cargo.²³ No funcionalismo público, tais testes são tradicionalmente realizados na forma dos concursos públicos, os quais funcionam como um exame de validação dos conhecimentos técnicos e de consagração dessa diferenciação entre os pares personalidade/privado e impessoalidade/público. O certame público é o “batismo burocrático do saber”,²⁴ o reconhecimento oficial da transubstanciação do candidato, enquanto indivíduo, à figura impessoal do burocrata, parte de uma organização coletiva. A superação da autoridade patrimonialista ou da lógica clientelista pela autoridade burocrática é o símbolo da segregação da atividade oficial da esfera da vida privada.²⁵

Para que uma instituição seja completamente burocratizada, ela também deve passar por um processo de diferenciação estrutural. Para que se atinja o máximo de formalismo administrativo no Poder Judiciário, por exemplo, exige-se uma série de etapas sucessivas nas quais as instituições judiciais se tornem desvinculadas de outras instituições. Os magistrados devem estar separados da esfera religiosa e da conveniência dos ideais substantivos de uma religião. Quanto ao campo político, o espaço institucional adjacente que mais nos interessa, a jurisdição também não deve ser confundida com a dominação tradicional. O símbolo institucional que agrega os elementos da burocratização e da diferenciação estrutural é justamente o concurso público. Esse método de seleção e recrutamento permite que se crie um espírito de corpo dentro do funcionalismo público e evita que as esferas adjacentes ao Poder Judiciário exerçam uma influência direta e deletéria.

Não há como separar a burocracia da noção de hierarquia e suas relações de comando-obediência, as quais verticalizam as ordens e decisões de cima para baixo; a estrutura burocrática é regida pelos princípios da hierarquia dos postos e dos níveis de autoridade, um sistema firmado sobre relações de subordinação e supervisão dos cargos inferiores pelos cargos superiores.²⁶ Já a profissão está centrada na autonomia desses trabalhadores para realizarem seus diagnósticos, suas inferências e adotarem os tratamentos que considerarem corretos, de acordo com o seu conhecimento de natureza igualmente técnica.

²³ WEBER, 1982, p. 232.

²⁴ MARX, 2013, p. 70.

²⁵ WEBER, 1982, p. 230.

²⁶ BONELLI, 2002, p. 92-93.

Os profissionais estão separados dos leigos pelo conhecimento adquirido — praticamente inacessível — e pela notável experiência. Esse conhecimento esotérico é nutrido pela manutenção de áreas cognitivas indeterminadas e não testáveis, as quais confirmam a singularidade das capacidades individuais dos profissionais. A sociedade civil deve confiar no conhecimento “armazenado” pelos profissionais e na internalização de suas normas éticas, fatores que reafirmam a inseparabilidade das garantias fornecidas e a pessoa individual do profissional.²⁷ Esse individualismo serve para caracterizar os profissionais como agentes distanciados do modelo burocrático, já que este ressalta a impossibilidade de transferência do poder da organização para o agente no plano individual.²⁸ Notamos essa ênfase na individualidade pelo próprio conceito weberiano de profissão: “(...) aquela especificação, especialização e combinação dos serviços de uma pessoa que, para esta, constituem o fundamento de uma possibilidade contínua de abastecimento ou aquisição”.²⁹ Assim, observamos que Weber destaca a capacitação desses agentes — “especialização” — e o individualismo metodológico — “uma pessoa”.³⁰ Por conseguinte, os profissionais detêm maior habilidade para fundar o seu discurso ideológico de desinteresse individual em uma forma de conhecimento “difuso” e em um talento singular, incapaz de se sujeitar ao controle externo.

Por fim, consideramos que uma das formas mais produtivas de visualizar a distinção entre burocracia e profissão reside na visão que o grupo ocupacional possui sobre a sua relação com a política. Enquanto há uma grande preocupação da burocracia em se separar da esfera política, visto que a diferenciação estrutural é uma condição de possibilidade para a sua existência, geralmente materializada pelo estímulo à impessoalidade no exercício das funções públicas, a profissão busca criar um mecanismo de ocultação e revelação, na medida em que reivindica uma atuação antipolítica, pautada nas formalidades técnico-jurídicas, mas concebe a eficácia de sua atuação justamente na capacidade que os profissionais têm de atuar politicamente sem serem confundidos com os agentes da esfera política.

Portanto, se profissões e as burocracias são modos distintos de se organizar a divisão social do trabalho, isso não significa que os traços exclusivos de cada

²⁷ Enquanto isso, a burocracia preza pela impessoalidade para obter confiança: “O ingresso num cargo, inclusive na economia privada, é considerado como a aceitação de uma obrigação específica de administração fiel, em troca de uma existência segura. E decisivo para a natureza específica da fidelidade moderna ao cargo que, no tipo puro, ele não estabeleça uma relação pessoal, como era o caso da fé que tinha o senhor ou patriarca nas relações feudais ou patrimoniais. A lealdade moderna é dedicada a finalidades impessoais e funcionais”. WEBER, 1982, p. 232.

²⁸ LARSON, 2017, p. 91.

²⁹ WEBER, 1994, p. 91.

³⁰ SANTOS, 2011, p. 31.

modelo impeçam que uma determinada instituição seja marcada por elementos retirados de uma estrutura burocrática em que os agentes dessa mesma organização estejam mobilizados profissionalmente. Em outras palavras, mesmo que órgãos públicos estejam sujeitos aos movimentos de racionalização e burocratização, tal transição não significa que os integrantes da carreira serão mais independentes do poder político.

4 A história constitucional da magistratura brasileira

A melhor forma de observar o processo de burocratização e profissionalização da magistratura brasileira ao longo dos séculos XIX e XX parte da compilação dos seus principais marcos legislativos e constitucionais, responsáveis pela regulamentação do regime jurídico dos juízes do sistema de Justiça brasileiro.

A magistratura brasileira caminhou no sentido de ampliar a sua impessoalidade frente às relações personalizadas e o profissionalismo em face da burocracia.³¹ Um processo inicial de diferenciação estrutural do Poder Judiciário, separando-o da política ordinária e segmentando-o internamente, conduziu em seguida à exploração do campo político por outros meios, valendo-se de uma política profissional. A autonomia do Poder Judiciário, principal elemento de uma categoria dita profissional, é fruto de um processo anterior de afirmação das garantias legais e da construção de um poder fundado no predomínio da *expertise* jurídica sobre as outras espécies de poder político.³²

Já dissemos que os processos de burocratização e profissionalização não constituem dois caminhos totalmente separados; na verdade, confundem-se e sobrepõem-se na construção institucional de uma carreira jurídica. Ainda que seja possível observar uma tensão dos profissionais do Direito — principais responsáveis por compor os quadros da burocracia pública nacional desde o Império — com a lógica burocrática, a vulnerabilidade às pressões políticas causadas pelo ambiente burocrático estimula os agentes estatais à luta constante por autonomia e discricionariedade no exercício da prática jurídica.³³ Em outras palavras, a insuficiência do modelo burocrático na construção do insulamento e da independência dos órgãos públicos estimula a busca de proteção em relação ao Estado por meio da negociação política constante, o que inclui o comportamento profissional das carreiras. Por isso, a intenção desse tópico não é restringir cada evento histórico

³¹ BONELLI, 2002, p. 93.

³² ENGELMANN; BANDEIRA, 2017, p. 906.

³³ AQUINO, 2023, p. 133-134.

a um determinado processo de institucionalização, mas sim construir dois arcos temporais complementares, que, de certa forma, fundem-se ao longo da história para construir a magistratura como carreira extremamente singular, misto de burocracia e profissão.

Propomos um esquema explicativo traçado a partir de dois arcos temporais: (i) o processo de burocratização da magistratura brasileira, que se inicia com a Constituição de 1824, dialoga com as reformas judiciais do século XIX e se encerra na década de 1930 com a ascensão do Estado Administrativo de Getúlio Vargas; (ii) o processo de profissionalização, o qual, por sua vez, tem o seu ponto de partida também na década de 1930 e se concretiza no texto constitucional de 1988, momento em que as associações de magistrados se tornam protagonistas.

A década de 1930 é o ponto de contato entre os dois arcos cronológicos. De um lado, temos a concretização do modelo burocrático, graças à nova engenharia político-institucional consolidada pelo governo de Getúlio Vargas. Do outro lado, profissões foram consolidadas no Estado brasileiro: formação de um corpo técnico de contadores, profissionalização dos economistas, reorganização da máquina pública através da liderança do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e criação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).³⁴ Esse movimento de profissionalização ocorrido na década de 1930 também afetou os magistrados. Nesse período, temos os primeiros sinais de um movimento associativo no centro da magistratura, aquilo que se tornaria um dos principais mecanismos para a garantia das autonomias do Poder Judiciário na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.

A partir da Revolução de 1930 há um novo processo de construção institucional do Estado brasileiro, baseado na diferenciação de campos de poder. Como resultado desse movimento, verificamos a diferenciação institucional das carreiras jurídicas, que ocorre a partir da intensificação da burocratização e racionalização de suas funções perante a figura estatal. No entanto, esse processo somente vai ser consolidado com as conquistas institucionais e corporativas fixadas no texto constitucional de 1988, baseadas em projetos políticos de autonomia profissional dos operadores do direito e suas lideranças.³⁵ As bases institucionais e ideológicas para a construção de projetos de autonomia profissional dessas carreiras estão diretamente relacionadas com a combinação das garantias formais de autogoverno profissional conquistadas na constituição e da ideologia de função pública,

³⁴ SATO; FONTAINHA; JORGE, 2023, p. 191.

³⁵ ALMEIDA, 2010, p. 23 e 39.

existente na noção corrente do Judiciário como poder republicano,³⁶ afastando-se da ideia do mero desempenho de um serviço público.³⁷ Esse é o nosso esquema explicativo. Vejamos os principais marcos legislativos e constitucionais desses dois arcos temporais.

4.1 O primeiro arco temporal: burocratização

“No caso brasileiro, o Poder Judiciário esteve historicamente vinculado ao poder político sendo diversas vezes exercido pelas mesmas pessoas”.³⁸ Nesse quadro, as garantias funcionais da magistratura “tinham poucas condições de ser[em] efetivas e, além disso, essas eram insuficientes para evitar que os juízes de direito agissem politicamente, em virtude dos favores oferecidos pelas situações estaduais”.³⁹ O observador que se depara somente com o discurso atual da magistratura brasileira jamais pensaria que a história dos juízes sempre esteve muito próxima, e em alguns momentos históricos sobrepôs-se, ao ambiente da política. Um regime jurídico específico, repleto de garantias e prerrogativas, nunca foi sinônimo de afastamento da política ordinária, mas sim de uma instrumentalização do discurso liberal. A tarefa a ser realizada passa por contextualizar as diferentes configurações de interação entre os campos jurídico e político.

Historicamente, as instituições judiciais independentes são vistas como um dos elementos nucleares na construção de uma ordem democrática. O mundo da política investe de diferentes formas na promoção da independência do Poder Judiciário de um Estado. Na trajetória histórica do desenvolvimento de nosso sistema de Justiça, o programa liberal parece ter sido aquele que exerceu maior influência na construção das instituições judiciais durante os séculos XIX e XX. Enfrentando o programa conservador (pautado pela naturalização das relações de poder social, as quais acomodam e ditam a formatação das instituições estatais) e o programa republicano (caracterizado pela garantia da autonomia ativa dos cidadãos), o modelo liberal defende que a liberdade individual é assegurada pela lei geral e abstrata; aqui, o Poder Judiciário e as suas instituições se encontram separadas dos outros ramos estatais por mecanismos como a definição constitucional de suas competências, autonomia organizacional e um regime jurídico específico dos

³⁶ O modelo de judiciário brasileiro segue a experiência liberal americana, caracterizada pela elevação do judiciário à condição de poder político, diferentemente do republicanismo democrático francês, pautado pelo judiciário como uma função estatal. ARANTES, 2015.

³⁷ ALMEIDA, 2010, p. 40.

³⁸ ENGELMANN; BANDEIRA, 2017, p. 911.

³⁹ KOERNER, 2010, p. 26.

membros de sua carreira.⁴⁰ Essa separação entre o campo jurídico e a política é pensada como uma relação de antagonismo e tensão, isto é, polos que se mantêm distantes. Para que tal afastamento se mantenha, as instituições judiciais devem ser compostas por funcionários estatais de uma espécie diferenciada: juízes com uma função institucional exclusiva, ou majoritariamente, jurisdicional. Essa classe distinta de servidores públicos, dotados de prerrogativas, garantias e vedações, possui a única responsabilidade política de realizar a aplicação do ordenamento jurídico ao caso concreto, desprendendo-se totalmente das questões de natureza política. Nesse sentido, o magistrado ideal não é aquele capaz de se conectar aos anseios sociais ou à classe social dominante; é o agente institucional capaz de atuar com conhecimento técnico e objetividade. Essa é a tradicional ideia de que a prática judicial é fruto da atuação imparcial dos julgadores alcançada pela neutralidade na aplicação das regras de um sistema jurídico. O caso brasileiro não foge do padrão de construção de um Judiciário autônomo nos países europeus, sendo pautado no investimento em torno de um *ethos* de distinção entre a magistratura e o espaço tradicionalmente político, usualmente construído pela ideia de neutralidade das decisões judiciais.⁴¹

Na história brasileira, consideramos que o processo de institucionalização e diferenciação estrutural da magistratura — que estamos chamando de burocratização — teve seu início ainda na época do Império brasileiro, momento de discussão do papel político-administrativo dessa carreira jurídica central para o Estado nacional.⁴² Mas o desenvolvimento burocrático da carreira da magistratura não é um consenso para os estudiosos do período imperial brasileiro. A estrutura estatal do Império se dividia em várias “burocracias profissionalizadas, como a militar, a eclesiástica e a judiciária”⁴³ e seus múltiplos setores diferenciavam-se pelas respectivas histórias, pelo grau de estruturação e de coesão interna, pelo recrutamento e treinamento de seus membros, bem como pela intensidade da interferência política em suas tarefas. Carvalho⁴⁴ trata da construção de uma burocracia profissional, sem salientar a oposição entre burocracias e profissões: “[m]agistrados e militares, ao lado dos agentes do fisco, estiveram entre os primeiros funcionários do Estado moderno a se organizarem em moldes profissionais. E foram as duas burocracias mais desenvolvidas que herdamos de Portugal”.

⁴⁰ KOERNER; INATOMI; BARATTO, 2011, p. 26.

⁴¹ ENGELMANN; BANDEIRA, 2017, p. 906.

⁴² ALMEIDA, 2010, p. 208.

⁴³ CARVALHO, 2021, p. 146.

⁴⁴ CARVALHO, 2021, p. 148.

Por outro lado, o Poder Judicial se distinguia apenas funcionalmente do Poder Imperial na ordem política do Segundo Reinado. A magistratura do Império brasileiro não poderia ser considerada uma burocracia, visto que o ingresso, a promoção e as remoções não estavam prescritas em um estatuto.⁴⁵ Além da inexistência do elemento formal, as funções exercidas pelos magistrados não eram realizadas de modo exclusivo, isto é, os juizes desempenhavam simultaneamente competências administrativas e jurisdicionais, as quais também eram parcialmente compartilhadas com os leigos e a polícia. Como resultado dessa multiplicidade de atribuições, os magistrados eram responsáveis pela mediação entre o poder central e as localidades sob diversas alcunhas: representantes do poder imperial, dos partidos políticos, da sociedade escravista e, por fim, como julgadores de litígios.

Tendo em mente que a burocracia do século XIX ainda possuía traços mais “patrimoniais” (dominação tradicional) do que puramente “profissionais” (dominação racional-legal), as primeiras décadas desse século ainda não representam o triunfo da burocracia moderna weberiana, mas já existiam experiências que se aproximavam dessa nova ideia de burocracia, notadamente em áreas que exigiam formação técnica e habilidades específicas. Nessa linha, “não é exagerado dizer que a justiça é realmente a primeira burocracia moderna no Brasil”,⁴⁶ destacando-se a carreira de juizes de Direito do Império, os quais recebiam vencimentos pagos pelos cofres públicos, possuíam habilitação profissional específica (bacharéis em Direito) e seguiam um plano de carreira e ascensão hierárquica, desde comarcas menores até o Supremo Tribunal de Justiça. No entanto, os ofícios do século XIX não podem ser considerados cargos ou empregos, visto que a concepção de propriedade sobre as funções estatais ainda era comum. A transformação em empregos públicos e cargos públicos somente se concretiza na década de 1930, com o governo de Getúlio Vargas, responsável pela criação do DASP e pela inclusão do funcionalismo público na Constituição de 1934 como título específico da lei maior.

Independentemente da nomenclatura atribuída ao modo de organização do trabalho dos juizes brasileiros no século XIX, um ponto de partida inegável é a proximidade desses atores institucionais com os cargos políticos da época, mesmo que tal período seja marcado pelo início da tentativa de construção de um Judiciário independente. O Título VI da Constituição de 1824 tratava exclusivamente “Do Poder Judicial” e já previa em seu primeiro artigo a independência deste Poder. Os artigos 153 e 155 do texto constitucional apresentavam as garantias dos

⁴⁵ KOERNER, 2010, p. 34.

⁴⁶ LOPES, 2012, p. 32.

magistrados, prescrevendo a natureza vitalícia dos cargos de juízes de direito, de modo que somente por sentença judicial os juízes poderiam perder seus cargos.⁴⁷ Contudo, a redação constitucional deixava claro que a garantia da vitaliciedade não implicava inamovibilidade e, por isso, os juízes de Direito poderiam ser removidos livremente, delegando à lei a disciplina de remoção. A independência normativa não se refletia no regular desempenho da atividade judicial, sendo comum o abuso sobre as remoções de juízes e aposentadorias compulsórias.⁴⁸

Em sua história, o Brasil, assim como outros países da América Latina, estruturou a sua configuração política por meio do trabalho de juristas que atuavam diretamente em atividades políticas e nas diversas áreas da Administração Pública.⁴⁹ Tanto na administração e na política portuguesas quanto nas brasileiras, os juristas, e em específico os magistrados, exerceram um papel fundamental na construção do Estado. Diante de uma elite sistematicamente treinada nos assentos jurídicos da Universidade de Coimbra, a qual se tornou, em sua grande maioria, parte do funcionalismo público brasileiro, sobretudo membros da magistratura e do Exército, o Brasil dispunha de um grupo aristocrático ideologicamente homogêneo, isolado das doutrinas revolucionárias. Essa homogeneidade educacional e ideológica criava a imagem de “magistrados que apresentavam a mais perfeita combinação de elementos intelectuais, ideológicos e práticos favoráveis ao estatismo”, isto é, “foram os mais completos construtores de Estado no Império”.⁵⁰

A magistratura era a “forma privilegiada de ingresso na carreira política imperial”, espaço institucional onde os juízes adquiriam experiência e tinham a sua fidelidade política testada para alcançar cargos de maior importância dentro da estrutura estatal.⁵¹ A trajetória política dos magistrados se iniciava pela tentativa de obter uma nomeação de promotor ou juiz municipal em alguma localidade eleitoralmente promissora; em seguida, como na primeira metade do século XIX não

⁴⁷ Embora o art. 154 sujeitasse a garantia da vitaliciedade ao arbítrio do imperador.

⁴⁸ CARVALHO, 2017a, p. 81.

⁴⁹ ROSENFELD, 2021, p. 31; ALMEIDA, 2010. Lopes cita alguns exemplos dessas figuras históricas: “Casos paradigmáticos são os de José Antônio Pimenta Bueno, Marquês de São Vicente, e Paulino José Soares de Sousa, o Visconde de Uruguai. Ambos foram estadistas e políticos ao mesmo tempo em que produziram obras jurídicas exemplares de seu tempo”. LOPES, 2014, p. 330-331. A propósito, desde a independência brasileira até 1945, o pensamento constitucional e o pensamento político são expressões em larga medida coincidentes: “Não é à toa que os principais constitucionalistas desse período são, ao mesmo tempo, os principais pensadores das instituições políticas brasileiras: sejam Pimenta Bueno (Marquês de São Vicente), Paulino José Soares de Sousa (Visconde do Uruguai), Zacarias de Góis e Tavares Bastos, ainda no Império, sejam Rui Barbosa, João Barbalho, Pedro Lessa, João Mangabeira, Oliveira Viana e Francisco Campos, na primeira metade do século XX”. SILVA, 2021, p. 232.

⁵⁰ CARVALHO, 2021, p. 99.

⁵¹ KOERNER, 2010, p. 34.

existia bloqueio institucional para o exercício simultâneo de cargos jurisdicionais e legislativos, o candidato a político tentava se eleger para a Câmara. Muitos juristas optavam por continuarem como magistrados, já que este cargo representava uma fonte alternativa e segura de rendimentos, e assim encontravam-se próximos ao momento da introdução ao círculo interno da elite. O passo decisivo dependia do papel ativo do Imperador na seleção e nomeação desses indivíduos para um posto ministerial ou uma presidência de província.⁵²

No entanto, ao longo das décadas do século XIX, o Poder Judiciário começa a sofrer algumas reformas de caráter liberal, principalmente a partir do Código do Processo Criminal de 1832. O diploma processual não representa apenas alterações limitadas ao campo penal, mas uma verdadeira reforma na organização judiciária brasileira. Os cargos anteriores são extintos e o aparato judicial começa a tomar forma em torno dos cargos de juiz de paz, juiz municipal e juiz de Direito na primeira instância. Já é possível perceber uma mínima diferenciação em relação ao campo da política e a construção de uma racionalidade interna à magistratura. Embora o diploma processual de 1832 representasse uma vitória liberal ao descentralizar os poderes, a sua reforma viria a ser aprovada com a Lei de 3 de dezembro de 1841. Essa nova lei representou o esvaziamento das atribuições dos juízes de paz, transferindo-as aos chefes de polícia, os quais eram indicados pelos presidentes das províncias e atuavam por meio de seus delegados de polícia. Por sua vez, os juízes municipais passaram a ser nomeados pelo Imperador e assumiram a jurisdição penal que antes era dos juízes de paz.⁵³ Politicamente, a Lei de 1841 enfraqueceu a autonomia local, transferindo a administração da justiça para o governo central.

Essa dinâmica de centralização e descentralização na administração do sistema de Justiça brasileiro é uma ótima forma de representar o processo de diferenciação interna dos cargos pertencentes à magistratura. A especificação das atribuições e competências de cada carreira jurídica pública de juiz é essencial para compreender o equilíbrio interno da magistratura. No entanto, no processo de burocratização de um grupo ocupacional, diferenciá-lo do ambiente externo é uma etapa igualmente importante.

A figura dos parlamentares magistrados era extremamente comum na primeira metade do século XIX. No entanto, esse cenário foi alterado a partir da segunda metade do mesmo século. Diferentemente da primeira geração de juristas

⁵² CARVALHO, 2021, p. 121-125.

⁵³ LOPES, 2014, p. 321.

formados em Coimbra, essa nova geração era constituída por juristas formados no Brasil (Olinda e São Paulo) e não era totalmente absorvida pelo Estado, figura responsável por empregar os letrados que ele próprio treinava. Se nas primeiras décadas do Império, a política e a burocracia formavam um corpo praticamente único, podemos dizer que a partir da metade do século XIX há uma passagem do domínio de funcionários públicos para o domínio de profissionais liberais, ou seja, advogados que buscavam se posicionar no mercado de trabalho.⁵⁴

Uma das principais consequências desse novo cenário molda um elemento fundamental da magistratura imperial: a grande quantidade de bacharéis em direito passou a exigir o afastamento dos funcionários públicos, principalmente juizes, do exercício de mandatos representativos.⁵⁵ Ao mesmo tempo que a organização do trabalho jurídico se modificava no Brasil imperial, os liberais provenientes dos novos grupos sociais urbanos traziam propostas para a magistratura brasileira. Para os liberais, a reforma do Poder Judiciário, era um ponto central para a criação de uma magistratura independente e capaz de ampliar as garantias às liberdades individuais; nesse período de transição, o principal formulador das pautas liberais foi Nabuco de Araújo, um defensor da delimitação da fronteira entre a política e a justiça. Nabuco de Araújo, que exerceu a magistratura e diversos cargos políticos, propunha o fortalecimento da carreira dos magistrados e um dos principais instrumentos para a sua obtenção era a defesa da incompatibilidade absoluta entre o exercício da magistratura e mandatos representativos. Além disso, era recorrente a crítica liberal à Lei de 1841, a qual permitia a livre nomeação de magistrados pelo governo e as promoções seguindo critérios políticos.⁵⁶

Contudo, o discurso liberal não era hegemônico. A narrativa retórica da magistratura que observamos nos dias de hoje não é recente. Desde as primeiras propostas para a instituição de vedações à participação de magistrados nas eleições legislativas como candidatos, houve uma forte reação da classe. O discurso de Eusébio de Queiroz em meio aos debates sobre as incompatibilidades da magistratura em meados do século XIX fixou os parâmetros para essa discussão política. Embora essa figura histórica seja mais conhecida por ser o autor da lei que representou a abolição do tráfico de escravos, o magistrado de grande prestígio e viés conservador argumentava que a formação e a prática jurisdicional conferiam aos juizes importante qualificação para o exercício da legislatura. O discurso de

⁵⁴ CARVALHO, 2021, p. 102.

⁵⁵ CARVALHO, 2021, p. 43.

⁵⁶ KOERNER, 2010, p. 88-90; BONELLI, 2002, p. 94.

superioridade intelectual e vanguarda moral é uma constante da classe dos magistrados, que reivindica — ainda que implicitamente — um espaço de atuação que costuma ir além das suas funções jurisdicionais. Consciente da conjuntura brasileira, Eusébio chega a preannunciar o diagnóstico que verificaremos no século seguinte: “impedir os magistrados de ingressar na política pelos caminhos institucionalizados teria apenas como consequência levá-los a fazê-lo por outros caminhos potencialmente perigosos para o sistema”.⁵⁷

O embate entre liberais e conservadores no desenho institucional do sistema de Justiça brasileiro resultou em alguns marcos normativos ao longo do século XIX. Já em 1850 foi aprovada uma lei que criava incentivos para que os magistrados efetivamente exercessem as suas funções, fixando restrições ao exercício simultâneo das funções judicativas com cargos eletivos, tais como o efetivo exercício do cargo como condicionante para a contagem da antiguidade e o recebimento da parcela do ordenado dada a título de gratificação.⁵⁸ Contudo, essas restrições somente tomaram forma em 1855 com a Lei dos Círculos do Marquês de Paraná. Essa nova legislação proibia que algumas categorias de servidores públicos, notadamente os juizes de direito e os juizes municipais, concorressem aos cargos eletivos correspondentes aos distritos eleitorais em que exercessem as suas funções. A partir desse marco legislativo, a quantidade de magistrados em mandatos parlamentares reduziu drasticamente, o que ainda foi intensificado pela legislação posterior. A Lei do Terço de 1875 e, principalmente, a Lei Eleitoral de 1881, que instituiu o regime de incompatibilidade absoluta, fixaram um regime jurídico em que os juizes que eventualmente fossem eleitos não poderiam exercer seus cargos e receber salários. Esse conjunto de leis elaboradas na segunda metade do século XIX representa o processo de diferenciação estrutural da magistratura brasileira em relação ao mundo político-partidário.

Para fechar esse processo de estruturação interna do Poder Judiciário ao longo do período imperial, devemos mencionar a Reforma Judiciária de 1871 (Lei nº 2.033/1871 e seu Decreto regulamentador nº 4.824/1871). José Murilo de Carvalho afirma que essa reforma “continuou o esforço profissionalizante afastando os juizes mais e mais de tarefas não diretamente vinculadas ao cargo”.⁵⁹ No mesmo sentido, “a distinção entre comarcas especiais e comarcas gerais (...) respondia às demandas de profissionalização dos magistrados para o julgamento

⁵⁷ CARVALHO, 2021, p. 179.

⁵⁸ KOERNER, 2010, p. 116-117.

⁵⁹ CARVALHO, 2021, p. 181.

dos conflitos entre proprietários, especialmente nos centros urbanos”.⁶⁰ A Reforma de 1871 trouxe mais elementos para a concretização da estrutura judiciária como um sistema diferenciado da política. Como exemplo dessa tendência, há a clássica referência manualesca das doutrinas de processo penal a esta reforma como o marco temporal da criação do inquérito policial, responsável por delimitar as funções da justiça e da polícia.

Esse período de reformas no Poder Judiciário — estruturação interna de seus cargos e diferenciação em relação ao espaço da política e da polícia — representou a ampliação das características burocráticas da atividade judicial no Brasil. Contudo, essa delimitação das fronteiras ainda não permitia que o próprio Judiciário tivesse autonomia para selecionar e nomear os seus membros. A escolha de novos juízes de fora para dentro era recorrente, isto é, a interferência política no Judiciário era uma constante no século XIX. Os próximos passos estratégicos na construção institucional da magistratura estão relacionados à superação desse diagnóstico.

A Constituição de 1891, de modo semelhante ao texto constitucional anterior, previa a independência judicial em seu art. 57. Todavia, não estávamos mais perante uma estrutura judiciária unitária, diante da instituição da Justiça Federal ao lado das justiças estaduais, consagrando os decretos de Campos Sales no Governo Provisório. Na Primeira República houve uma mudança da imagem dos magistrados construída pela comunidade jurídica: “o Poder Judiciário no Brasil havia percorrido um longo caminho histórico para ser reconhecido como verdadeiro poder, e não meramente como braço da administração”.⁶¹ Nesse novo cenário, a magistratura, em especial o Supremo Tribunal Federal, conquista maior espaço no cenário institucional da política, visto que a atividade judicial passa a ser vista como a expressão de uma das funções de poder do Estado.⁶² A prática judicial, como exteriorização da soberania estatal, torna-se parte da semântica das interações entre a política e o Direito. Assim, se no período imperial a participação política dos magistrados em mandatos representativos foi proibida, isso não significa que os juízes foram isolados do poder político.

Para a concretização dessa independência, o novo marco constitucional dispôs sobre a vitaliciedade e a irredutibilidade de vencimentos dos juízes federais. Sobre a inamovibilidade, garantia que envolvia maior debate no período

⁶⁰ KOERNER, 2010, p. 112-113.

⁶¹ ROSENFELD, 2021, p. 121-122.

⁶² CARVALHO, 2017a, p. 104.

imperial, a Constituição de 1891 não lhe mencionava expressamente, mas o STF a interpretava como uma decorrência implícita da independência do Judiciário, combinada ao comando normativo do art. 74: “[a]s patentes, os postos e os cargos inamovíveis são garantidos em toda a sua plenitude”.⁶³ Relembremos que as disposições da Seção III (“Do Poder Judiciário”) sobre as garantias da magistratura na Constituição de 1891 tratavam do Poder Judiciário da União, isto é, a primeira constituição republicana não regulamentava diretamente o Poder Judiciário estadual, fixando apenas que cada Estado seria regido pela Constituição e pelas leis que adotasse, respeitados os princípios constitucionais da União (art. 63). Sobre os magistrados estaduais, somente com o advento da Emenda Constitucional de 03 de setembro de 1926 (art. 6º, II) as garantias da magistratura federal foram expressamente estendidas à justiça estadual.

Mesmo que a Constituição de 1891 represente alguns avanços no plano normativo, a quebra da unidade da magistratura imperial resultou em uma maior politização dos juízes estaduais, os quais foram incorporados aos esquemas oligárquicos locais e perderam, em grande parte, as garantias e as normas que regulamentavam a carreira.⁶⁴ Como a Carta Federal não exigia concurso público para a magistratura, os Estados adotaram — majoritariamente — o sistema de livre nomeação pelo presidente do Estado.⁶⁵ Essa sistemática de seleção dos candidatos à magistratura reafirma as práticas do Poder Judiciário do Império, transferindo o controle sobre a carreira dos juízes para o âmbito dos Estados.

Diante desse contexto, a magistratura dessa época já poderia ser considerada uma carreira, mas somente após o ingresso.⁶⁶ As características burocráticas já estavam inseridas nas instituições judiciais ao longo da carreira, no entanto, quanto ao momento de seleção e nomeação dos juízes brasileiros, ainda existiam resquícios de um modelo patrimonial. A noção de concurso público como conhecemos nos dias de hoje corresponde à última etapa do processo de burocratização da magistratura brasileira.

Desde o século XIX, órgãos governamentais promoviam concursos públicos para o preenchimento de vagas. Historicamente, a noção de concurso no Brasil não garantia nem criava a obrigação legal de nomeação pelo órgão público que designou a abertura do certame.⁶⁷ Isso significa que independentemente dos

⁶³ CARVALHO, 2017a, p. 107-108.

⁶⁴ KOERNER; INATOMI; BARATTO, 2011, p. 31.

⁶⁵ KOERNER, 2010, p. 212.

⁶⁶ LOPES, 2014, p. 365.

⁶⁷ MAIA, 2021, p. 668.

candidatos selecionados pelo concurso, tal procedimento burocrático não impedia que ocorressem nomeações por indicações. Na própria magistratura era comum que os resultados desses concursos fossem tratados apenas como habilitadores dos candidatos, o que permitia aos tribunais ou governadores agirem com grande arbitrariedade nas nomeações.⁶⁸

Somente a partir do século XX esse cenário do funcionalismo público brasileiro começou a ser alterado. Especialmente na década de 1930, tendo como pano de fundo um processo de modernização capitalista tardio, ocorre a formação de uma burocracia pública especializada e a consolidação da primeira faceta do Estado moderno brasileiro: o Estado construído por Getúlio Vargas. Essa nova engenharia político-institucional⁶⁹ representa um processo de centralização do poder, antes distribuído difusamente entre as oligarquias estaduais, bem como uma ampla reforma na Administração Pública. O modelo de funcionalismo público brasileiro — incluída a magistratura, que não deixa de ser parte da Administração Pública e influenciada pela tendência modernizadora desse momento histórico — instalado por Vargas inaugura uma nova fase, visto que a sua construção estimulou o desenvolvimento de “uma estrutura institucional, profissional e universalista de meritocracia”, valorizando os objetivos institucionais em detrimento dos burocratas e seus vínculos sociais.⁷⁰

Dessas características, a institucionalização do concurso público como forma de admissão aos cargos públicos tem como pressuposto o discurso da competência técnica e da eficiência difundido pelo DASP. O concurso, procedimento antes desacreditado e assistemático, tornou-se um discurso legítimo elevado “ao patamar de um princípio democrático, associado ao mérito e à igualdade de oportunidades”.⁷¹

Esse processo de racionalização da Administração Pública — e, consequentemente, da Justiça brasileira — pode ser visualizado em dois importantes marcos normativos na década de 1930: a Constituição de 1934 e o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União de 1939 (Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939). Com efeitos diretos sobre a magistratura, o texto constitucional de 1934 introduziu o caráter obrigatório dos concursos públicos para a investidura de juízes estaduais de primeiro grau em seu art. 104, alínea *a*. No entanto, os juízes federais ainda permaneciam sendo nomeados pelo Presidente da República,

⁶⁸ LOPES, 2014, p. 365.

⁶⁹ DINIZ, 1999.

⁷⁰ ABRUCIO; PEDROTTI; PÓ, 2010, p. 35-36.

⁷¹ MAIA, 2021, p. 674.

exigindo-se reconhecido saber jurídico e reputação ilibada (art. 80). Quanto às garantias, o art. 64 previa expressamente a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos. Por outro lado, o texto constitucional trazia limitações ao regime jurídico da magistratura, tais como a vedação da atividade político-partidária (art. 66) e o exercício de outras funções públicas (art. 65), que reforçam a diferenciação estrutural da carreira da magistratura, que não deveria ser confundida com a categoria mais ampla dos funcionários públicos e da classe política.

Estruturalmente, além da burocratização como carreira funcional de Estado, o surgimento dos ramos da Justiça Eleitoral e Trabalhista, bem como a criação do Tribunal de Segurança Nacional — e o fortalecimento das justiças estaduais demonstram a dinâmica de um Poder Judiciário cada vez mais segmentado internamente e diferenciado em relação aos outros Poderes e seus respectivos atores institucionais. Os magistrados da Justiça do Trabalho tornaram-se personagens centrais para o processo de modernização em curso, atuando no controle social da força de trabalho e na criação de um mercado de trabalho unificado em âmbito nacional; e os magistrados da Justiça Eleitoral, responsáveis por exercer a jurisdição sobre o processo eleitoral e impedir o controle do voto pelas oligarquias estaduais e locais.⁷² Assim, encerramos esse primeiro arco temporal que representa o processo de burocratização da magistratura desde o início do século XIX até a década de 1930.

4.2 O segundo arco temporal: profissionalização

O segundo arco cronológico corresponde ao processo de profissionalização da burocracia judiciária no Brasil, com destaque para o período de redemocratização nas décadas de 1980 e 1990, sem esquecermos que o modelo de Estado prescrito nos marcos regulatórios da Constituição de 1988 é fruto de uma trajetória repleta de bloqueios institucionais e políticos desde a década de 1930.⁷³ Embora o processo de diferenciação estrutural em relação à política não tenha como ser absoluto, a profissionalização dos magistrados parte do discurso de afastamento dessa esfera. A partir de agora, devemos observar como os juízes constroem uma imagem de distanciamento, mesmo que permaneçam atuando nesse ambiente para atingirem os seus interesses materiais.

⁷² WERNECK VIANNA; PERLATTO, 2015, p. 8-9.

⁷³ ANDRADE, 2018, p. 146.

A década de 1930 implicou importantes passos no processo de profissionalização da magistratura e ampliação do seu espaço de auto-organização. A Constituição de 1937 manteve as garantias de independência judicial (art. 91) e a vedação ao exercício de qualquer outra função pública (art. 92). Esse novo marco constitucional, produzido no contexto do Estado Novo, foi responsável pelo aprofundamento da burocratização, tendência já iniciada no século anterior, e pelo fomento ao associativismo no discurso dos magistrados da época.⁷⁴ A conjuntura política desses acontecimentos era o corporativismo estimulado por Getúlio Vargas no processo de modernização do Estado brasileiro.

A constituição de “corpos intermediários” entre os indivíduos e o Estado tomou forma durante o Estado Novo. A Constituição de 1937 esvaziou os poderes do Congresso Nacional e criou o Conselho de Economia Nacional, com funções deliberativas para definir leis e regulamentações administrativas. A partir desse modelo, as associações profissionais obtiveram canais de participação privilegiada na esfera política e, assim, puderam apresentar, defender e negociar os seus interesses na tomada de decisões.⁷⁵ A representação corporativa conferia natureza pública aos interesses privados, visto que os representantes profissionais adquiriram assento e poder de decisão, diante de suas atribuições administrativas, consultivas, normativas e jurisdicionais; especificamente sobre o Judiciário, os juizes tendiam ao exercício de um papel de agentes políticos do Estado, ao receberem novas competências na condução dos processos e maior discricionariedade no proferimento de decisões.⁷⁶

Nesse novo ambiente institucional, surgiram as primeiras iniciativas associativas dos juizes brasileiros. Uma das principais características do desenvolvimento profissional de um grupo de trabalhadores é o surgimento e a consolidação das entidades profissionais, responsáveis por perseguirem os objetivos corporativos de cada carreira perante as autoridades com poder de decisão e a opinião pública. Em síntese, as associações de classe atuam como agentes políticos do profissionalismo, guiadas pelos interesses da classe na interlocução e negociação com o Estado.⁷⁷

Após a ditadura de Getúlio Vargas, a Constituição de 1946 restabelece o regime democrático, embora exista um nicho de Direito público que se expressa mais como continuidade do que como ruptura em relação às duas constituições

⁷⁴ CARVALHO, 2017a.

⁷⁵ BARRETO, 2004, p. 126.

⁷⁶ KOERNER; INATOMI; BARATTO, 2011, p. 35-37.

⁷⁷ AQUINO, 2023, p. 135.

da década de 1930.⁷⁸ Quanto ao regime jurídico dos magistrados, não há tantas novidades no texto constitucional. Destacamos que, sob a influência do conservadorismo, a justiça dos Estados é a mais fortalecida com o início desse novo ciclo. A relação dos magistrados — especialmente aqueles que ocupavam a cúpula do Poder Judiciário na esfera estadual — com os agentes políticos e as elites estaduais era marcada pela permeabilidade.⁷⁹

Na sequência, o período do regime militar (1964-1985) é marcado pelas restrições à independência judicial. A violação das garantias da magistratura e as aposentadorias compulsórias foram os principais mecanismos para suprimir a autonomia do Poder Judiciário. Desse período podemos destacar dois retrocessos institucionais: (i) a Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Lei Complementar nº 35 de 14 de março de 1979); e (ii) o Conselho Nacional da Magistratura, criado pela Emenda Constitucional nº 7 de 13 de abril de 1977. A LOMAN é considerada um legado autoritário civil-militar,⁸⁰ editada com o duplo objetivo de afetar a administração dos tribunais e o governo da magistratura. Quanto à eleição dos dirigentes dos Tribunais, o art. 102 da referida lei dispunha que a votação seria secreta, restringindo o conjunto dos elegíveis aos magistrados mais antigos. Em complemento, o Conselho Nacional da Magistratura, dotado de competência disciplinar, era composto exclusivamente por ministros do Supremo Tribunal Federal, corte formada, naquele momento histórico, por membros indicados pelos presidentes militares.⁸¹

Quando chegamos à década de 1980, percebemos que a relação das carreiras burocráticas com a esfera política permanece permeável. Na realidade, aquela magistratura polivalente do século XIX em que os juízes passavam da judicatura aos cargos políticos — Câmara, Conselho de Estado, governo provincial etc. —, sem nenhum constrangimento institucional, deixou de existir. No entanto, isso não significa que o Poder Judiciário deixou de estabelecer múltiplas interações com os agentes políticos. Esse processo de politização no âmbito das carreiras de Estado e principalmente no plano do Poder Judiciário ocorre com a imputação de novos papéis à magistratura. No contexto da judicialização da política, a magistratura passa a se valer de um espaço ampliado de mediação com os movimentos sociais através das associações profissionais, emergindo, assim, no papel de mediadoras dos

⁷⁸ LOPES, 2014, p. 371.

⁷⁹ KOERNER; INATOMI; BARATTO, 2011, p. 37.

⁸⁰ “[L]egados autoritários civil-militares (mistos) são regras, procedimentos, padrões, disposições, relacionamentos e memórias originadas em um passado de bem definidas experiências autoritárias, criadas ou aperfeiçoadas durante o regime militar, por interessar tanto ao governo e/ou às Forças Armadas como instituição quanto às instituições de natureza civil”. MELO FILHO; ZAVERUCHA, 2016, p. 114.

⁸¹ MELO FILHO; ZAVERUCHA, 2016.

interesses dos juízes e como centralizadoras na definição de seu papel político.⁸² Esse modo legítimo de “fazer política” pode ser visto na função desempenhada por essas associações corporativas na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, na qual juristas ligados às principais carreiras de Estado se posicionaram abertamente na defesa de prerrogativas institucionais e garantias para o exercício de suas funções públicas.

As entidades de classe vinculadas às carreiras jurídicas atuaram na ANC para influenciar as discussões, principalmente naquilo que tangenciava os perfis institucionais que estavam sendo redesenhados naquele momento histórico. A Constituinte era vista como uma janela de oportunidade para que cada segmento da sociedade civil e do funcionalismo público buscasse o seu “pedaço do Estado brasileiro”, nas palavras de Nelson Jobim⁸³ ao se referir a esse momento histórico brasileiro.

Na linguagem teórica da sociologia das profissões,⁸⁴ diríamos que cada carreira jurídica buscava consolidar o seu espaço de atuação profissional. Cada profissão objetivava influenciar as negociações na elaboração do texto constitucional, a fim de obter o maior número de dispositivos normativos favoráveis à formação de um regime jurídico com uma jurisdição evidente, um sistema remuneratório vantajoso e o menor número de vedações possíveis. Isto é, esse período da história constitucional brasileira significou um importante momento de processamento das pretensões e disputas jurisdicionais no campo do sistema legal. A luta entre magistrados, promotores, defensores e advogados públicos e privados tinha um ponto em comum: fixar as jurisdições de suas carreiras, isto é, o domínio de um espaço ocupacional, retratado na relação entre a profissão e o seu trabalho.

Diante da influência da história no desenvolvimento profissional das carreiras, percebemos que esse novo papel institucional da magistratura brasileira decorre — em grande medida — das limitações construídas pelo próprio processo de burocratização da carreira. Como a interação direta com a esfera política depende do abandono definitivo da carreira estatal, as elites jurídicas do sistema de Justiça brasileiro, notadamente os juízes e os membros do Ministério Público, optaram por realizar a sua interlocução com os atores políticos através das suas próprias associações, profissionalizando a sua atividade política.⁸⁵ No contexto da elaboração da Constituição de 1988, a Associação dos Magistrados Brasileiros, por exemplo,

⁸² ENGELMANN, 2006, p. 40.

⁸³ JOBIM, 1994, p. 44.

⁸⁴ ABBOTT, 1988.

⁸⁵ ALMEIDA, 2010, p. 192-193

declarava abertamente que o seu principal objetivo era realizar o “acompanhamento dos trabalhos da Constituinte, para assegurar a independência e a modernização do Poder Judiciário”.⁸⁶ Esse novo braço político da magistratura, responsável pela “política legítima e possível” de juízes, ocultava as pautas corporativas sob o véu dos objetivos institucionais de um Judiciário idealizado.

Esse capital político-associativo⁸⁷ foi fundamental para que a magistratura fosse consagrada uma das principais vencedoras da Assembleia Constituinte. No campeonato de pontos corridos dos regimes jurídicos, a magistratura não teve praticamente nenhum revés e dividiu a primeira colocação com o emergente Ministério Público, sedento por perseguir os passos dos juízes. Por meio do falacioso discurso que por compor um poder não político, impotente diante do Executivo e do Legislativo e sem a *expertise* necessária para defender as suas garantias e prerrogativas, os magistrados reafirmavam a sua posição de “burocrata neutro e imparcial” e reivindicavam um regime jurídico diferenciado em relação às demais carreiras jurídicas públicas, assim como um Poder Judiciário autônomo. Nas palavras de Hélio Assunção,⁸⁸ representante da associação de magistrados fluminenses, proferidas em junho de 1987, “[n]ós, magistrados, não temos vivência política e por isso não nos preocupamos antes com a possibilidade de medidas assim [equiparação de vencimentos pleiteada por promotores e defensores públicos]”, o que resultaria no “risco de serem [os juízes] rebaixados a funcionários públicos”.

Atribuir aos magistrados a missão de implementar o novo projeto constitucional — extremamente ambicioso — conferia, de certa forma, uma agressividade à implementação das pautas da magistratura. Os juízes, que teriam grande responsabilidade no processo de redemocratização do Brasil, não aceitavam que a contrapartida da Constituinte fosse um tratamento igual aos demais servidores públicos. Fernando Henrique Cardoso, integrante da ANC, narra que a corporação mais forte da Constituinte foi a dos juízes, que ocupavam os corredores do Congresso Nacional e tumultuavam as sessões de votação.⁸⁹

⁸⁶ JUÍZES..., 1988.

⁸⁷ ALMEIDA, 2010.

⁸⁸ Citado por CARVALHO, 2017b, p. 44, nota 23.

⁸⁹ CARVALHO, 2017b, p. 55-56.

4.2.1 Constituição de 1988: as garantias do Poder Judiciário para uma magistratura corporativa

O produto desse momento histórico é igualmente importante para a compreensão do novo perfil de magistratura construído. A análise profunda da Constituição de 1988 traz incontáveis camadas para serem observadas e conectadas com os processos já descritos anteriormente. Os constituintes deram um destaque inédito à gestão pública, reservando, pela primeira vez, um capítulo constitucional específico para a Administração Pública. Como consequência desse protagonismo sem precedentes, o processo de “profissionalização meritocrática do serviço civil”⁹⁰ pôde ser observado na instauração do princípio do concurso público universalizado (art. 37, I e II, CF/88) para o recrutamento de novos servidores públicos.

Os concursos promovidos pela magistratura guardam uma singularidade diante dos certames realizados por órgãos públicos em geral. Enquanto os concursos públicos da burocracia “comum” são planejados e executados com algum distanciamento entre o órgão planejador e o órgão com os cargos vacantes, o que acarreta a suscetibilidade à volátil política ordinária, os concursos realizados pelo Poder Judiciário para o preenchimento do quadro de membros seguem uma lógica distinta: o planejamento e execução do certame é quase integralmente dependente da cúpula dos Tribunais. Embora seja recorrente que os tribunais contratem os serviços de instituições especializadas (bancas organizadoras externas) para a condução dos certames, ressaltamos que a Resolução CNJ nº 75/2009, “verdadeiro código dos concursos públicos da magistratura”,⁹¹ limita a atuação dessas comissões organizadoras exógenas à etapa objetiva (art. 3º, §1º). Desse modo, a prova discursiva, a prática de sentença, a etapa oral e a análise de títulos estão submetidas diretamente ao Poder Judiciário.

Ainda que a Constituição assegure a participação da OAB em todas as etapas de concursos destinados à magistratura, sabemos que há uma predileção por juristas que integram os quadros da própria carreira na formação das comissões de organização dos concursos, sendo que a hierarquia na carreira constitui fator relevante para a indicação dos examinadores.⁹² Estimulando um espelhamento entre examinadores e examinados, o fato de os concursos da magistratura serem regidos por normas produzidas pelo CNJ — órgão de cúpula da administração interna do Judiciário — limita o poder discricionário dos tribunais na elaboração

⁹⁰ ABRUCIO; PEDROTTI; PÓ, 2010, p. 57.

⁹¹ TULIO, 2022, p. 83.

⁹² TULIO, 2022, p. 32 e 51.

de seus editais, o que estimula a reprodução de uma mesma visão de mundo.⁹³ Assim, os certames representam a concretização da face burocrática do funcionalismo público brasileiro; no entanto, quando se trata da magistratura, também são constituídos por elementos tipicamente profissionais.

Além disso, o novo texto constitucional inaugura práticas que deturpam o espírito público das carreiras profissionais. O “loteamento jurisdicional” promovido pelos grupos de interesse da sociedade civil e das carreiras de Estado estimulou a profissionalização do serviço público, mas também alimentou o corporativismo estatal. A Constituição de 1988 reforçou a concepção de uma “burocracia mais ensimesmada e mais distante da população”,⁹⁴ um processo marcado por pactos pontuais e fórmulas de compromisso que ainda teriam o seu conteúdo determinado nas próximas décadas. Especificamente quanto à magistratura, as novas disposições constitucionais reforçaram o insulamento burocrático e ainda incentivaram que os “seus integrantes se tornassem autorreferenciados”.⁹⁵

Esse é o diagnóstico majoritário da literatura crítica sobre a magistratura após a Constituição de 1988: a multiplicidade de interesses suscitados e — grosseiramente — conciliados na Assembleia Nacional Constituinte produziu um Poder Judiciário ainda mais forte e corporativo, com reformas extremamente pontuais e laterais, para enfrentar um novo desafio, guiado por um documento constitucional de viés democrático.⁹⁶ O que se seguiu na década de 1990 e é observado até os dias de hoje é um Judiciário com plena autonomia institucional e baixa capacidade de concretizar os preceitos constitucionais.

A garantia da independência judicial no plano formal se mostra extremamente robusta. De partida, o art. 2º da Constituição de 1988 declara a independência do Poder Judiciário, expondo detalhadamente as suas garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos no art. 95. Ainda mais importante que esses aspectos, devemos observar a autonomia conferida às instituições judiciais e seus agentes. Se a burocracia judiciária é a primeira burocracia moderna brasileira,⁹⁷ “os magistrados foram os primeiros, entre os membros das carreiras jurídicas públicas, a construir e afirmar a autonomia profissional”.⁹⁸ diante do poder historicamente acumulado por essa profissão jurídica. A autonomia determina

⁹³ TULIO, 2022, p. 86 e 87; RANGEL; FIGUEIRA, 2021, p. 122.

⁹⁴ ABRUCIO; PEDROTTI; PÓ, 2010, p. 58.

⁹⁵ KOERNER; INATOMI; BARATTO, 2011, p. 45.

⁹⁶ MEYER, 2021.

⁹⁷ LOPES, 2012.

⁹⁸ AQUINO, 2023, p. 135.

o ritmo em que uma profissão dita a concretização de seus interesses. Ou seja, autonomia significa poder: a capacidade de impor a sua vontade sobre outros grupos. A ideologia profissional normalmente justifica a sua autonomia com fundamento na detenção de um conhecimento técnico e exclusivo, o qual garante o monopólio sobre um determinado espaço de atuação ocupacional. Vejamos como a Constituição de 1988 avançou sobre o tema e consolidou posição autônoma ao Poder Judiciário jamais observada na história constitucional brasileira.

As garantias da magistratura são desdobramentos da independência judicial. A doutrina costuma dividi-las em garantias institucionais e garantias dos membros.⁹⁹ Estas estão parcialmente presentes na legislação constitucional desde 1824 na forma da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos dos juízes. Por outro lado, a robustez da formulação das garantias institucionais é uma novidade trazida pela Constituição de 1988. Uma classificação útil¹⁰⁰ segmenta as garantias asseguradas ao Judiciário como instituição em três grupos, embora o *caput* do art. 99 assegure expressamente apenas as autonomias administrativa e financeira ao Poder Judiciário: (i) capacidade de autogoverno; (ii) capacidade normativa; (iii) autonomia financeira.

Com fundamento na autonomia administrativa, os tribunais judiciais possuem a competência para eleger os seus órgãos diretivos, isto é, os órgãos judiciais são dotados de capacidade de autogoverno, conforme o art. 96, I, da Constituição. Dessas autonomias também decorre a competência de os tribunais organizarem as suas secretarias, serviços auxiliares e juízos vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional (art. 96, I, *b*), bem como a capacidade de prover os cargos de juiz de carreira e os cargos necessários à administração da justiça, através de concurso público (art. 96, I, *c* e *e*). Por fim, a competência de os tribunais proporem a criação de novas varas judiciárias e conceder licença, férias e outros afastamentos aos magistrados e servidores (art. 96, I, *d* e *f*) demonstram o alto grau de controle da magistratura sobre a sua atividade fim e atividade meio. Em outras palavras, o Poder Executivo foi excluído das nomeações e promoções dos magistrados, garantindo que o próprio Judiciário promovesse a gestão interna de seus órgãos.

A capacidade normativa própria do Judiciário está presente em dois níveis *a priori*: (i) a competência dos tribunais para elaborarem seus regimentos internos; (ii) a iniciativa legislativa em determinadas matérias elencadas pelo art. 96, II, da

⁹⁹ FERNANDES, 2019.

¹⁰⁰ TAVARES, 2012, p. 211.

Constituição. Além dessas duas funções tradicionalmente consagradas, não podemos esquecer a criação do Conselho Nacional de Justiça pela Emenda Constitucional nº 45/2004. O art. 103-B, §4º, I, do texto constitucional emendado, prevê que o CNJ, ao zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, possui a capacidade normativa de expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência. Isto é, esse órgão do Poder Judiciário não tem a competência para criar, modificar ou extinguir direitos, já que não possui a capacidade de inovar no ordenamento jurídico. Contudo, atualmente nos deparamos com a hipertrofia do Conselho Nacional de Justiça, que vem elaborando uma série de atos normativos voltados para a gestão, eficiência e relação institucional do Judiciário com os outros poderes, que representam uma grande alteração no modelo de “governo judicial”. O CNJ atua como um órgão participante do processo decisório de proteção jurídica e sinalizam, na linguagem da política, que muito além do espaço institucional do Judiciário, temas de atribuição do Congresso Nacional estão sendo definidos pelos integrantes do sistema de Justiça.¹⁰¹

No que tange à autonomia financeira, os tribunais judiciais possuem a competência para elaborar suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 99, §1º, CF/88). Nesse ponto, não há uma total liberdade dos órgãos judiciais federais, visto que a Constituição estabelece que o Judiciário somente tem a capacidade de aprovar a sua proposta orçamentária e encaminhá-la ao chefe do Poder Executivo, que será responsável por consolidar em um único projeto de lei orçamentária, as propostas de diferentes ramos dos poderes (Ministério Público e Defensoria Pública, por exemplo) para apreciação do Legislativo. Embora exista uma dependência do Judiciário em relação à política ordinária, observamos que a Constituição de 1988 não apenas protege os vencimentos dos juizes com a garantia de irredutibilidade, mas também estabelece o subsídio dos ministros do Supremo Tribunal Federal como o teto do funcionalismo público brasileiro.

Esse é o resultado das disputas jurisdicionais durante o segundo arco temporal. A magistratura conservou as garantias dos membros e ainda expandiu fortemente as suas garantias institucionais, traduzidas nas autonomias financeira, administrativa, normativa e funcional. As décadas de 1980 e 1990 funcionam como um processo de reposicionamento da carreira dos juizes, os quais consolidam a estrutura burocrática das instituições judiciais e adquirem uma série de autonomias institucionais que, embora satisfaçam o discurso do fortalecimento

¹⁰¹ VIEGAS; LOUREIRO; ABRUCIO, 2022, p. 14.

do Judiciário como coletividade, na realidade, implicam a fixação de uma série de mecanismos legitimadores de ganhos materiais e satisfação de interesses corporativos dos seus membros.

5 Conclusão

A autonomia do Poder Judiciário, principal elemento de uma categoria dita profissional, é fruto de um processo anterior de afirmação das garantias legais e da construção de um poder fundado no predomínio da *expertise* jurídica sobre as outras espécies de poder político. Diante da influência da história no desenvolvimento profissional das carreiras, inferimos que esse novo papel da magistratura brasileira decorre — em grande medida — das limitações construídas pelo próprio processo de burocratização da carreira. Como a interação direta com a esfera política depende do abandono definitivo da carreira estatal, as elites jurídicas do sistema de Justiça brasileiro, notadamente os juízes, optaram por realizar a sua interlocução com os atores políticos através das suas próprias associações, profissionalizando a sua atividade política.

Nesse contexto, questionamos um ponto de partida central da magistratura: a sua suposta neutralidade e atuação científica/apolítica no momento de reivindicação de autonomia — na forma de prerrogativas, garantias, auxílios salariais etc., respaldada por um regime jurídico específico. A “lógica dos juízes” brasileiros foi colocada como objeto de pesquisa e de crítica: como defender a insularidade do Poder Judiciário combinada à autonomia profissional para reivindicar as suas pautas na arena política sem nenhum impedimento? Reivindicar autonomia para se proteger da política, mas atuar politicamente, é um paradoxo. A denegação da política, enquanto princípio de legitimidade, não se sustenta mais.

O novo braço político da magistratura, responsável pela “política legítima e possível” de juízes, oculta as pautas corporativas, sob o véu dos objetivos institucionais de um Judiciário idealizado. O capital político-associativo foi fundamental para que a magistratura fosse consagrada como uma das principais vencedoras da Assembleia Constituinte. Por meio do falacioso discurso de comporem um Poder não político, impotente diante do Executivo e do Legislativo e sem a experiência requerida para defender as suas garantias e prerrogativas, os magistrados reafirmavam a sua posição de “burocrata neutro e imparcial” e reivindicavam um regime jurídico diferenciado em relação às demais carreiras jurídicas públicas, assim como um Poder Judiciário autônomo.

Analisar o sistema de Justiça brasileiro passa pela compreensão da autonomia dos atores institucionais. Tal autonomia é observada por meio de suas práticas e aspectos organizacionais que limitam ou expandem a capacidade de ação. Além disso, passa principalmente pelo entendimento da centralidade da autonomia das organizações, a qual se relaciona com a capacidade de uma determinada profissão realizar os seus objetivos constituídos de forma independente — seja no campo privado ou na esfera pública — e, assim, exercer domínio sobre o processo de concretização de seus interesses materiais, por meio de argumentos como a capacidade técnica e a reputação moral de seus integrantes.

A autonomia indica o grau de prestígio de uma profissão e a autorregulamentação, por sua vez, serve de métrica para calculá-la. Há burocracias com maior mobilização política e capacidade de transformá-la em autorregulamentação favorável aos seus interesses. A própria insuficiência do modelo burocrático na construção do insulamento e da independência dos órgãos públicos estimula o comportamento profissional das carreiras, as quais buscam se resguardar em relação ao Estado através da negociação política constante.

Em síntese, nas décadas de 1980 e 1990 houve um processo de reposicionamento da carreira dos juizes, os quais consolidam a estrutura burocrática das instituições judiciais e adquirem uma série de autonomias institucionais que, embora satisfaçam o discurso do fortalecimento do Judiciário como coletividade, na realidade, implicam a fixação de uma série de mecanismos legitimadores de ganhos materiais e satisfação de interesses pessoais. O novo texto constitucional inaugura práticas que deturpam o espírito público das carreiras profissionais. As novas disposições normativas reforçaram o insulamento burocrático e ainda incentivaram que os membros da magistratura se tornassem seres autorreferenciados.

Referências

ABBOTT, A. *The system of professions: an essay on the division of expert labour*. Chicago: The University of Chicago Press, 1988.

ABRUCIO, Fernando L.; PEDROTTI, Paula; PÓ, Marcos V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *In*: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (Org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010. p. 27-72.

ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro de. *A nobreza togada: as elites jurídicas e a política de justiça no Brasil*. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

- ANDRADE, Ian Prates Cordeiro. *O sistema de profissões no Brasil: formação, expansão e fragmentação*. Um estudo de estratificação social. 2018. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.
- AQUINO, Luseni. *Carreiras Jurídicas, Profissionalismo e Estado: um olhar a partir do cenário federal. Trajetórias da Burocracia na Nova República*, p. 129-167, 2023.
- ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: Sumaré; Educ, 2002.
- ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário: entre a Justiça e a Política*. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antonio Octavio. (org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 3. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: F Konrad Adenauer; Editora UNESP, 2015.
- BARRETO, Alvaro Augusto de Borba Barreto. *Representação das associações profissionais no Brasil: o debate dos anos 1930*. *Revista Sociologia Política*, v. 22, p. 119-133, 2004.
- BONELLI, Maria da Gloria. *Profissionalismo e política no mundo do direito: as relações dos advogados, desembargadores, procuradores de justiça e delegados de polícia com o Estado*. São Carlos: EdUFSCar; Sumaré, 2002.
- BONELLI, Maria da Gloria. *Visibilidade pública e identificação no mundo do Direito: comparação internacional*. In: BONELLI, Maria da Gloria; OLIVEIRA, Fabiana Luci de; MARTINS, Rennê (org.). *Profissões jurídicas, identidades e imagem pública*. São Carlos: EdUFSCar, 2006.
- CARVALHO, Alexandre Douglas Zaidan de. *Imagens da imparcialidade entre o discurso constitucional e a prática judicial*. São Paulo: Almedina, 2017b.
- CARVALHO, Alexandre Douglas Zaidan de. *Juscorporativismo: os juízes e o judiciário na Assembleia Nacional Constituinte*. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 114, p. 31-77, 2017a.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 25. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.
- CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial*. 15. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.
- COELHO, Edmundo Campos. *As profissões imperiais: medicina, engenharia e advocacia no Rio de Janeiro. 1822-1930*. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- CHRISTOFOLETTI, Lilian. *Lula critica “caixa-preta” do Judiciário e defende controle*. *Folha de S.Paulo*. 23 abr. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2304200302.htm>. Acesso em: 12 jun. 2024.
- DINIZ, Eli. *Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais*. In: PANDOLFI, D. (org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- ENGELMANN, Fabiano. *Sociologia do campo jurídico: juristas e usos do direito*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2006.
- ENGELMANN, Fabiano. *Para uma sociologia política das instituições judiciais*. In: ENGELMANN, Fabiano (org.). *Sociologia política das instituições judiciais*. Porto Alegre: Ed. UFRGS/CEGOV, 2017.
- ENGELMANN, Fabiano; BANDEIRA, Júlia Veiga Vieira Mâncio. *A construção da autonomia política do Judiciário na América Latina: um estudo comparado entre Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Venezuela*. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 60, n. 4, p. 903-936, 2017.
- FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

- FREIDSON, Eliot. *Professionalism: the third logic*. Chicago: The University of Chicago Press; 2001.
- GONÇALVES, Carlos Manuel. Análise sociológica das profissões: principais eixos de desenvolvimento. *Sociologia – Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, v. 17, p. 177-223, 2008.
- HALLIDAY, Terence C. Politics and Civic Professionalism: Legal Elites and Cause Lawyers. *Law & Social Inquiry*, n. 24, p. 1013-1060, 1999.
- JOBIM, Nelson. O Colégio de Líderes e a Câmara dos Deputados. *Cadernos de Pesquisa Cebrap: o desafio do Congresso Nacional: mudanças internas e consolidação institucional*, São Paulo, n. 3, p. 37-59, 1994.
- JUÍZES querem influir na Constituinte. *Gazeta Mercantil*, 13 jan. 1988.
- KOERNER, Andrei. *Judiciário e cidadania na Constituição da República Brasileira (1841-1920)*. Curitiba: Juruá, 2010.
- KOERNER, Andrei; INATOMI, Celly Cook; BARATTO, Márcia. Sobre o Judiciário e a judicialização. In: MOTA, Maurício; MOTTA, Luiz Eduardo (orgs.). *O Estado Democrático de Direito em questão: teorias críticas da judicialização da política*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- LARSON, Magali Sarfatti. *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis*. Berkeley: University of California Press, 1977.
- LARSON, Magali Sarfatti. *The Rise of Professionalism: Monopolies of Competence and Sheltered Markets*. New York: Routledge, 2017.
- LARSON, M. S. Professions today: self-criticism and reflections for the future. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 88, p. 27-42, 2018.
- MAIA, Bôris. A institucionalização do concurso público no Brasil: uma análise sócio-histórica. *Revista do Serviço Público (RSP)*, v. 72, n. 3, p. 663-684, 2021.
- MARX, Karl. *Crítica da filosofia do Direito*. 3 ed. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MELO FILHO, Hugo Cavalcanti; ZAVERUCHA, Jorge. LOMAN: um legado autoritário civil-militar do regime militar. *Teoria & Sociedade*, n. 24.1, p. 111-124, 2016.
- MEYER, Emilio Peluso Neder. *Constitutional Erosion in Brazil*. Oxford; New York: Hart, 2021.
- MOREIRA, Thiago M. Q. Disputas institucionais e interesses corporativos no Sistema de Justiça: impasses na criação da Defensoria Pública nos estados. *Dados*, v. 62, n. 4, p. 1-43, 2019.
- RODRIGUES, Maria de Lurdes. *Sociologia das profissões*. 2. ed. Oeiras: Celta, 2002.
- SANTOS, André Filipe Pereira Reid dos. Principais abordagens sociológicas para análise das profissões. *BIB*, São Paulo, n. 71, p. 25-43, 2011.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. Do ofício ao cargo público: a difícil transformação da burocracia prebendária em burocracia constitucional. *Almanack*, Guarulhos, n. 03, p. 30-35, 2012.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. *O Direito na História: lições introdutórias*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- PEREIRA JÚNIOR, Ricardo. *O desafio moderno e o Judiciário: ordem jurídica, tempo, espaço e atuação da justiça*. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- RANGEL, Gabriel Dolabela Raemy; FIGUEIRA, Hector Luiz Martins. Concurso público para juízes no Brasil: a radiografia de um sistema. *Múltiplos Acessos*, v. 6, n. 2, p. 114-128, 2021.

RODRIGUES, Paulo Joaquim da Silva. *A judicialização da política no Brasil: a história, as definições e os usos do conceito*. 2022. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

ROSENFELD, Luis. *Revolução conservadora: genealogia do constitucionalismo autoritário (1930-1945)*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2021.

SANTOS, André Filipe Pereira Reid dos. Principais abordagens sociológicas para análise das profissões. *BIB*, São Paulo, n. 71, p. 25-43, 2011.

SATO, Leonardo Seichi Sasada; FONTAINHA, Fernando de Castro; JORGE, Thiago Filippo Silva. A trajetória político-partidária. In: FONTAINHA, Fernando de Castro *et al. Os donos do Direito: a biografia coletiva dos ministros do STF (1988-2013)*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2023.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional brasileiro*. São Paulo: Edusp, 2021.

SILVEIRA, Gabriel Eidelwein. *Culturas democráticas e poder judiciário: um estudo sociológico comparativo baseado em tipos ideais*. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

TAVARES, André Ramos. *Manual do Poder Judiciário brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2012.

TULIO, Francisco Antonio Primo Gandolfi de. *Concurso público para as carreiras de juiz, promotor e defensor público: um estudo comparado*. São Paulo: FGV Direito SP, 2022.

VIEGAS, Rafael Rodrigues; LOUREIRO, Maria Rita Garcia; ABRUCIO, Fernando Luiz. Do controle externo à simbiose com o sistema de justiça: a ação normativa do CNJ e do CNMP. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 37, n. 110, 2022.

WEBER, Max. *Ensaio de Sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 3. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1994. v. 1

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015. v. 2

WERNECK VIANNA, Luiz *et al. Corpo e alma da magistratura brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

WERNECK VIANNA, Luiz; PERLATTO, Fernando. Os magistrados, suas associações e a política: notas de uma agenda de pesquisa. *Boletim Cedes*, ago./dez. 2015.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

RESENDE, Vinicius Naguti; AMATO, Lucas Fucci. Entre a burocracia e a profissão: o Poder Judiciário e seus magistrados na história constitucional brasileira. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 25, n. 100, p. 131-165, abr./jun. 2025. DOI: 10.21056/aec.v25i100.2019.
