

# As autonomias do Poder Judiciário

André Ramos Tavares<sup>1</sup>  
Professor

## 1. Proposta

Na presente análise pretendo delimitar o alcance do que identificarei, para fins desta pesquisa, como *as duas autonomias*, não-jurispcionais, do Poder Judiciário: a *normativa* e a de *autogoverno*. Ambas autonomias são *capacitatórias* e, neste sentido é que interessa mais a esta análise verificar como e em que medida garantem um campo próprio de atuação do Poder Judiciário, espaço esse que está, é certo, bem desenvolvido na prática judiciária brasileira, mas ainda carece de uma abordagem conceitual que lhe propicie subsídios de maior segurança sobre suas possibilidades práticas. Adoto, ainda, a tese de que há uma interconexão dessas “autonomias”, centrais que se tornam em termos de garantir a “separação” e a imparcialidade deste “Poder” do Estado brasileiro.

Para alcançar a finalidade a que me propus, iniciarei esta análise discorrendo brevemente sobre a autonomia geral do Poder Judiciário e sua importância como salvaguarda última da sociedade (tópico 2); adiante, delimito e relaciono as duas autonomias objeto deste breve estudo (tópico 3); em seguida, abordo a questão da eficiência e gestão administrativa interna dos Tribunais, em face das autonomias que a estes foram constitucionalmente asseguradas (tópico 4); utilizarei o caso da fixação de horário de “acesso” sob a perspectiva das autonomias, concluindo pela impossibilidade de outra entidade interferir no horário de funcionamento de cada um dos tribunais (tópico 5); por último, finalizo o trabalho expondo minhas conclusões (tópico 6).

## 2. Autonomia do Poder Judiciário

A autonomia do Poder Judiciário não deve ser compreendida apenas como uma fórmula para, pura e simplesmente, concretizar uma abstrata “separação de Poderes”, sem maiores significados práticos para a sociedade e com a invocação sempre ligeira e imprecisa de doutrina formatada em meados do século XVIII. Interessa aqui reforçar que a chamada separação (mais rigorosamente falando, verdadeira distribuição, uma divisão orgânica de funções fundamentais) deve ser averiguada em termos mais específicos e concretos, o que será feito para o caso do “Poder Judiciário”. Essa chamada separação, ademais, promove a necessária e desejada abertura para o controle e contenção do Estado<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Professor de Poder Judiciário e Sistema de Justiça Federal dos Programas de Mestrado e Doutorado em Direito da PUC/SP, Professor Titular da Faculdade de Direito da USP, Presidente do Conselho Consultivo da Presidência do CNJ e da Associação Brasileira de Direito Processual Constitucional.

<sup>2</sup> Como bem coloca Ribeiro (1991, p. 18), “a contrapartida [do autogoverno] é o dever de transparência no exercício da atividade judiciária”.

Nessa perspectiva, quebrar a autonomia do Poder Judiciário é enfraquecer uma *garantia da própria sociedade*. Não se estará apenas subvertendo uma teórica e distante cláusula de “separação dos Poderes”: de uma perspectiva eminentemente prática, é preciso observar que tal ação prejudica o controle sob a atuação estatal e desequilibra o arranjo institucional que fora arquitetado para assegurar direitos a partir da chamada “independência”<sup>3</sup> dos Poderes da República.

Nesse sentido, o Min. Mário Guimarães (*apud* Ribeiro, 1991, p. 20), “a admissão do Judiciário como Poder Autônomo representa, (...) *indeclinável garantia do direito dos cidadãos*, sem a qual não é possível o *florescimento da vida democrática* e assinala um marco avançado na evolução jurídica dos povos” (original não grifado).

Já tive a oportunidade de afirmar que as garantias (orgânicas) do Poder Judiciário agrupam-se nas seguintes autonomias: (i) capacidade de autogoverno; (ii) autonomia financeira; (iii) capacidade normativa<sup>4</sup>. Essa classificação é de particular utilidade, uma vez que os contornos constitucionais da autonomia orgânica do Poder Judiciário deverão partir delas. Assim, embora seja imprescindível sempre atentar para a específica separação de poderes positivada, essas autonomias já são corolários desse princípio maior e encontram fundamento normativo expresso no art. 99 e art. 96, I e II da CB.

Na presente análise, interessam-nos, sobretudo, a autonomia, para que possamos fixar e delinear o campo de atuação normativa dos Tribunais<sup>5</sup>.

### 3. Capacidade normativa e de autogoverno – seu entrelaçamento

Na análise do tema presente, salta aos olhos que a Constituição reservou ao Poder Judiciário capacidade normativa em dois momentos distintos: (i) quando outorgou competência de iniciativa de lei; (ii) quando atribuiu *campo competencial próprio*, quer dizer, competência para criação de normas primárias, sem interferência direta dos demais Poderes (art. 96, I, a)<sup>6</sup>.

A hipótese de campo competencial próprio (ii) (art. 96, I, a) outorga ao Poder Judiciário capacidade para *editar ato normativo próprio*, sobre seus assuntos. Isso se dá, pois, no exercício de sua *autonomia normativa*, independente e paralelamente à lei em sentido formal. *Não se trata, portanto, da capacidade regulamentar, que é uma capacidade normativa secundária, baseada e lastreada em Lei* (ou até mesmo, de maneira excepcional, diretamente na Constituição). No caso, *o Poder Judiciário tem capacidade paralegal ou equiparada*<sup>7</sup> à capacidade própria dos legisladores, embora com espectro muito mais reduzido.

É nesse contexto que a competência própria do Poder Judiciário resulta na produção de normas verdadeiramente primárias, que, portanto, retiram seu fundamento de validade do Texto Maior: o art. 96, I, identifica e torna válidos os atos normativos (pri-

<sup>3</sup> Apesar do uso técnico do termo “independência” para identificar países soberanos, ele corriqueiramente é utilizado para os “poderes” internos, muitas vezes inclusive pelas constituições, em certa consideração do todo (Estado soberano) pela parte (um de seus “Poderes”).

<sup>4</sup> Tavares (2012, p. 211).

<sup>5</sup> Não se trata, aqui, de desprezar a autonomia financeira, que também tem papel de inquestionável relevância.

<sup>6</sup> Para mais, cf. Tavares (2012, p. 218).

<sup>7</sup> No sentido de encontrar fundamento de validade e campo de incidência próprios, diretamente derivados da Constituição.

mários) do Poder Judiciário, desde que dentro do campo material que lhes foi assinalado pela Constituição.

Em termos diretos, dispõe a própria Constituição do Brasil, em seu **art. 96, I**, que compete privativamente aos tribunais (não mediante proposta legislativa, mas sim mediante ato próprio):

*a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos.*

*b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva (original não grifado).*

Com amparo direto (por renovação da recepção constitucional) nesses dispositivos, o Estatuto da Magistratura reitera que compete privativamente aos tribunais: “V - exercer a direção e disciplina dos órgãos e serviços que lhes forem subordinados”.

A análise mais detida dos dispositivos constitucionais revela um inequívoco entrelaçamento da autonomia normativa com a chamada capacidade de *autogoverno*, uma vez que a edição de atos normativos próprios é pressuposição necessária para que o Poder possa se estruturar administrativamente de maneira independente e atuar sua função central.

Assim, a capacidade de *autogoverno* do Poder Judiciário também é determinante para sua – comumente chamada – “independência”, núcleo da (impropriamente) chamada “separação de Poderes”, e envolve uma série de componentes, como já pode acen-tuar, inclusive e especialmente a capacidade de dispor sobre sua estrutura e organizá-la: “A capacidade de autogoverno se traduz na possibilidade deferida ao Poder Judiciário de eleger seus próprios órgãos diretivos, organizar sua estrutura administrativa interna, como suas secretarias, serviços auxiliares, e deliberar sobre assuntos próprios (...)”<sup>8</sup>.

Embora tratando da questão financeira e orçamentária, o STF lançou orientação que se pode considerar definitiva a esse propósito:

*A ingerência de órgão externo nos processos decisórios relativos à organização e ao funcionamento do Poder Judiciário afronta sua autonomia (...) (ADi 1578/AL, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 4.3.2009).*

Em decisão mais específica e direta, assentou o STF que qualquer tribunal

*(...) como órgão do Poder Judiciário, possui autonomia para definir e regulamentar o funcionamento e a divisão de atribuições no âmbito da Corte, sem que isso implique o desvirtuamento da competência jurisdicional estabelecida pela Carta Magna (...) (RMS 27983 AgR/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 28.08.2012, Primeira Turma).*

<sup>8</sup> André Ramos Tavares, *Manual do Poder Judiciário brasileiro*, p. 212.

Assim, o poder de autogoverno e a capacidade normativa judiciários devem ser considerados conjuntamente, sob a diretriz de que representam não só a *realização da cláusula de separação dos poderes, como também garantia última da sociedade, justamente por assegurarem a autonomia e a imparcialidade dos órgãos judiciais.*

#### 4. Autonomias e a prestação jurisdicional eficiente

Assinala CECILIA FEDERICO, em lição plenamente para o Brasil, que ao juiz está assinalado um *imperium* para administrar a Justiça. Isso significa

*(...) cumprir tarefas de política administrativa interna, relacionadas a como dirigir, conduzir e gerenciar a estrutura interna do Tribunal ou juízo (2005, p. 13). (tradução livre).*

O “administrar a Justiça” impõe uma atividade administrativa direcionada, planejada e consciente. *Não basta ao Poder Judiciário atentar para aspectos do processo judicial*, pois este depende de uma estrutura que lhe confira suporte em termos técnicos, gerenciais e de recursos.

*Decisões de gestão* são decorrência da autonomia, mas também são determinantes para a própria preservação da Justiça em seu coração jurisdicional. Boas decisões de gestão – apontam os melhores Manuais da matéria – hão de estar lastreadas em fatos e em estatísticas. A partir de tais dados deve-se proceder ao alinhamento da estrutura às finalidades a serem perseguidas, sejam os objetivos últimos, sejam as metas mais imediatas.

Aliás, no caso da ADI 2.907 (que tratarei com mais detalhe adiante) o Tribunal demandado observou as peculiaridades do Estado do Amazonas, cujas “condições climáticas e econômicas do Estado” clamavam pelo estabelecimento do horário diferenciado para o expediente forense, prática utilizada por outros tribunais à época. Para além desse caso concreto que nos fornece sinais reais de diversidade, parece-me que a própria Constituição *pretendeu descentralizar a atividade administrativa também em função das disparidades regionais brasileiras*<sup>9</sup>.

A autonomia do Poder Judiciário é condição *sine qua non* para exercer com eficiência sua finalidade central. GILMAR FERREIRA MENDES e LENIO LUIZ STRECK, comentando o art. 96, I, da Constituição, chegam a catalogá-las garantias fundamentais, e ponderam que “a efetiva independência judicial depende de certas garantias de autonomia organizacional, administrativa e financeira dos Tribunais. Pode-se dizer que elas representam garantias institucionais da independência judicial e, dessa forma, garantias fundamentais da *prestação jurisdicional adequada e efetiva*” (2014, p. 1332, original grifado).

---

<sup>9</sup> Note-se que isto não deixa de ter forte ligação também com a eficiência da prestação jurisdicional.

## 5. O caso da fixação de horário por (e dos) tribunais

### 5.1. A ADI 2.907/ AM

Faço um breve relato do caso que servirá para análise das autonomias em uma perspectiva prática. O Conselho Federal da OAB propôs ADI contra a Portaria 954/2001 do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, alegando: (i) violação ao princípio da legalidade; (ii) violação à isonomia, “por tratar os servidores do Judiciário do Estado do Amazonas de forma diversa daquela pela qual são tratados os servidores dos Poderes Legislativo e Executivo”<sup>10</sup>; (iii) interferência na jornada de trabalho dos funcionários do Judiciário, usurpando competência do Chefe do Executivo; (iv) que o art. 96, I, a e b, “não confere a estes o poder de regular a matéria tratada na portaria”<sup>11</sup>; (v) necessidade de atendimento ao princípio da colegialidade.

A Portaria atacada nesse processo objetivo, em suma, havia regulado os diversos horários de funcionamento dos órgãos jurisdicionais das comarcas da capital e do interior do Estado do Amazonas. Portanto, estamos tratando, aqui, como bem colocou o Min. RICARDO LEWANDOWSKI, “da seguinte questão: são competentes os Tribunais de Justiça dos Estados para, por meio de resolução ou portaria, estabelecer os horários de expediente forense?”<sup>12</sup>.

Quanto à alegada violação do princípio da legalidade, o Supremo logo entendeu que a matéria era de competência própria do Poder Judiciário, isto é, dentro de seu campo competencial estabelecido na Constituição. O Min. CEZAR PELUSO, na referida ADI 2.907/AM, foi pontual, ao anotar que o “chamado expediente externo, evidentemente, [o Tribunal] tem competência para regular”<sup>13</sup>. Daí, já se conclui que o STF não considerou que o Tribunal agira fora de sua competência, ou que não dispusesse dessa competência normativa, estando, em seu entendimento, agasalhado pela competência própria que lhe conferira a Constituição. A esse propósito, consta na Ementa que “nada impede que a matéria seja regulada pelo Tribunal, no exercício da *autonomia administrativa* que a Carta Magna garante ao Judiciário”.

Assim, o entendimento firmado, neste ponto, é que *a fixação de horários está compreendida dentro da capacidade normativa e de autogoverno dos Tribunais*.

Essa é a melhor solução, uma vez que, como listei acima, decisões com vistas à melhoria da gestão são pertencentes, *prima facie*, ao próprio Poder Judiciário, quando inseridas na autonomia institucional do Poder Judiciário.

No que se refere à violação da isonomia e interferência na jornada de trabalho dos funcionários do Poder Judiciário, o STF consignou que desde que a disciplina do horário não altere a jornada de trabalho dos servidores e não fira o regime jurídico dos servidores (matérias sob reserva de lei e sob iniciativa do Chefe do Poder Executivo), nem altere prazos processuais, *mas apenas diga respeito pontualmente ao funcionamento do expediente administrativo*, o tema é de considerar-se como da alçada da Justiça<sup>14</sup>. Assim foi o assunto detalhado pelo Min. MENEZES DIREITO:

<sup>10</sup> ADI 2.907/AM, Relatório, p. 184.

<sup>11</sup> ADI 2.907/AM, Relatório, p. 185.

<sup>12</sup> ADI 2.907/AM, p. 203.

<sup>13</sup> ADI 2.907/AM, p. 194.

<sup>14</sup> Cf. a própria ADI 2.907/ AM, Min. Menezes Direito, p. 196-197: “(...) a portaria do Presidente regula o funcionamento do expediente administrativo do Tribunal. Ele não alcança o regime jurídico nem muda o horário da jornada de trabalho. A jornada de trabalho é a mesma, ele apenas regula o horário de funcionamento, e existem peculiaridades locais no Amazonas, no Pará, tanto isso que os fusos horários são diferentes”.

*(...) quando se trata apenas de regular o funcionamento do expediente administrativo do Tribunal, o Tribunal é competente, ele tem condições de fazer essa fixação, porque, se não fosse assim, nós estaríamos retirando do Tribunal a competência para estabelecer o seu expediente administrativo. (ADIn 2.907/AM, Min. MENEZES DIREITO).*

Em passagem expressa sobre esse mesmo sentido e alcance, o Min. RICARDO LEWANDOWSKI, relator da ADIn n. 2.907, acentua:

*(...) a norma impugnada, embora altere horário de trabalho dos servidores do Judiciário local, não altera a sua jornada de trabalho e, portanto, a rigor, não interfere com o respectivo regime jurídico. Como acentuou o Egrégio Plenário, diante do julgamento desta ADI, a matéria regulada pela Portaria em questão pode ser disciplinada pelo Tribunal, no exercício da autonomia administrativa que a Carta Magna assegura ao Judiciário.*

Nessa mesma ADI a procedência da ação deu-se por questão formal outra, relacionada à necessidade de deliberação colegiada, que, segundo o STF, não ocorria naquele caso concreto<sup>15</sup>.

A respeito deste último item, cumpre reforçar que se entende que a Constituição traz uma *exigência de colegialidade* (chamado como *princípio da colegialidade* na expressão cunhada pelo Min. CELSO DE MELLO).

## 5.2. A Resolução n. 130 do CNJ

A propósito, ainda, do tema “horário”, encontra-se atualmente suspensa a Resolução n. 130, do CNJ, que pretendeu disciplinar o assunto, sobrepondo-se à autonomia constitucional dos tribunais, inclusive contra decisões prévias do próprio CNJ, que afirmavam e acentuavam tratar-se de tema incluído nessa autonomia (cf. PCA 200810000014612, Rel. Cons. ALTINO PEDROZO DOS SANTOS, j. 17.03.2009 e PCA 2008100000014703, Rel. designado Cons. ANTONIO UMBERTO DE SOUZA JUNIOR, j. 17.03.2009).

Referida Resolução foi suspensa em sede de medida cautelar concedida na ADI 4598, por decisão amplamente fundamentada do Min. LUIZ FUX, da qual destaco o seguinte:

*(...) a Resolução nº 130 do CNJ (...) trata, na essência, de horário de atendimento ao público pelos Tribunais brasileiros. A leitura atenta da Resolução impugnada nos conduz a essa incontroversa conclusão. A preocupação foi, basicamente, a de uniformizar o horário de atendimento ao público nos Tribunais brasileiros.*

*(...)*

<sup>15</sup> Cf. ADI 2/907/AM, voto Min. Cezar Peluso, p. 195 e voto Min. Ricardo Lewandowski, p. 191. Mas diferentemente do que entendeu o STF, esta exigência foi, indiscutivelmente, observada no caso concreto. O Conselho Superior da Magistratura do Estado do Amazonas, órgão colegiado, editou Provimento dentro das competências que lhe foram atribuídas por esse mesmo Regimento. Essa delegação, portanto, foi realizada legitimamente dentro do campo autônomo do Tribunal de Justiça.

*Quanto à fumaça do bom direito, noticia-se nos autos profunda controvérsia sobre a legitimidade da atuação do CNJ em relação ao tratamento da matéria diante das atribuições que gravitam em torno da autonomia dos Tribunais. Lavra profunda celeuma quanto ao alcance dos poderes do CNJ e o Supremo Tribunal Federal está em vias de decidir a respeito da adoção do princípio da subsidiariedade em relação ao referido órgão.*

A questão, portanto, não é apenas de defesa de um campo autônomo, mas, sim, de uma autonomia essencial para o funcionamento de toda a engrenagem judiciária – e de sua responsabilidade, que se espera e se exige – do Poder Judiciário.

Repita-se: a capacidade normativa e de autogoverno não atendem a um interesse público secundário, quer dizer, aos interesses da instituição, per se, do Poder Judiciário. Pelo contrário: a preservação das autonomias constitucionais do Poder Judiciário está intimamente ligada à eficiência da prestação jurisdicional e, portanto, ao direito fundamental do acesso à Justiça.

## 6. Conclusões

O estudo das autonomias do Poder Judiciário é que, em última análise, firmará os contornos da chamada “independência” do Poder Judiciário na “separação” de poderes brasileira.

Daí torna-se possível compreender o âmbito material da competência normativa do Poder Judiciário, em contraste com o campo reservado à função legislativa. Se, abstratamente, tal tarefa distintiva é consideravelmente improvável, o exame do caso concreto, à luz das autonomias constitucionais do Poder Judiciário, certamente levará a uma conclusão constitucionalmente satisfatória, que deve conciliar o poder de autogoverno e autonomia financeira com as demais funções pertencentes aos outros Poderes da República.

Mas é sempre importante frisar que essas autonomias não são de interesse único e exclusivo do próprio Poder Judiciário, que, em última análise, fora criado para exercer uma função central específica no arranjo institucional brasileiro. Para garantir à própria sociedade que a aplicação do Direito se dará de maneira imparcial, as autonomias do Poder Judiciário mostram-se indispensáveis para evitar a indesejável subjugação de Poderes e, mais do que isto, da própria sociedade.

## Referências bibliográficas

FREDERICO, Cecilia. Hacia la reforma judicial. Normas ISO. Gerenciar hacia la calidad. In: LAVIÉ, Humberto Quiroga. *Gestión social de calidad en la justicia*. Buenos Aires: La Ley, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira; STRECK, Lenio Luiz. Art. 96. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes et al. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2014.

RIBEIRO, Antônio de Pádua. *A autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário*. Palestra proferida em 2/10/1991, na VII Conferência de Advogados do Estado do Rio de Janeiro “Congresso Sobral Pinto”.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_. *Manual do Poder Judiciário*. São Paulo: Saraiva, 2012.