



ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília – DF

Ano 60

240

outubro a dezembro de 2023

SENADO FEDERAL



Dimensionando a institucionalização do CNJ

As duas faces do processo em análise

CAROLINE BIANCA GRAEFF

ÁLVARO AUGUSTO DE BORBA BARRETO

Resumo: Diferentes fatores têm moldado a atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a abrangência do seu poder no interior do Judiciário, o qual se encontra em constante disputa e negociação com outros atores institucionais e no interior do próprio CNJ. O texto apresenta as duas faces que se articulam e contribuem para a definição dos caminhos do Conselho, a exógena e a endógena. Objetiva também analisar as dimensões que permitem compreender a institucionalização do CNJ, por meio da aplicação das teorias de Polsby (2008), McGuire (2004) e Huntington (1975). Com as bases teóricas apresentadas, demonstra-se que a institucionalização do CNJ pode ser considerada um processo em andamento e que, para compreender como se vêm consolidando as definições em torno desse processo, é necessário olhar para situações concretas, incorporar a agência nas análises e observar as discussões e disputas não somente internas ao Conselho, bem como as externas a ele.

Palavras-chave: Conselho Nacional de Justiça; construção institucional; institucionalização.

Dimensioning the institutionalization of the CNJ: the two faces of the process under analysis

Abstract: Different factors have been shaping the performance of the National Council of Justice (CNJ) and the scope of its power within the Judiciary, which is in constant dispute and negotiation with other institutional actors and within the CNJ itself. The text presents the two faces that articulate and contribute to the definition of the Council's paths, the exogenous and the endogenous. Still, the article aims to carry out an analysis of the dimensions that allow understanding the institutionalization of the CNJ, through the application of the theories of Polsby (2008), McGuire (2004) and Huntington (1975). From the theoretical bases

Recebido em 5/6/23
Aprovado em 29/9/23

presented, it is demonstrated that the institutionalization of the CNJ can be considered an ongoing process and that, in order to understand how the definitions around this process have been consolidating, it is necessary to look at concrete situations, incorporating the agency to the analyzes and observing discussions and disputes internal and external to the Council.

Keywords: National Council of Justice; institutional building; institutionalization.

1 Introdução

O artigo propõe um debate sobre uma parte específica da estrutura estatal brasileira: o Poder Judiciário. Historicamente, cada esfera desse Poder tem atuado com ampla autonomia no exercício de sua gestão interna, e a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) alterou esse cenário. A sua inserção no panorama institucional revelou um caminho repleto de disputas que percorreram as discussões sobre a sua existência, a forma como ele deveria ser implantado, atribuições e composição.

Entende-se que as disputas que antecederam a criação do CNJ não cessaram – e novas discussões e enfrentamentos implicam possíveis reconfigurações. Com base nisso, diferentes fatores têm moldado a atuação do Conselho, o qual se encontra em constante disputa e negociação com outros atores institucionais e no seu próprio interior.

Desse modo, o Conselho passa por um processo de institucionalização após a sua inserção formal no Poder Judiciário; e, para compreender esse processo, é necessário explorar as duas faces que se articulam e contribuem para a definição dos caminhos do Conselho, a exógena e a endógena. Com base nelas, o artigo objetiva realizar um estudo das dimensões que permita compreender a sua institucionalização. Para isso, apresenta-se uma análise crítica esteada em teses, dissertações, artigos publicados em livros e revistas, além de textos legais, decisões judiciais e atos normativos do CNJ.

O artigo está dividido em três partes, além desta introdução e da conclusão. Na primeira seção analisa-se a chamada *construção exógena* – ou seja, a forma como o relacionamento do CNJ com outras instituições tem determinado os limites e as diretrizes da sua atuação. Num segundo momento, apresenta-se a *construção endógena*, relativa aos conflitos travados internamente, numa abordagem baseada no relacionamento entre os diversos agentes pertencentes ao órgão. Por último, dimensiona-se

esse complexo processo de institucionalização por que passa o CNJ com fundamento nas teorias de Polsby (2008), McGuire (2004) e Huntington (1975); e propõe-se uma reflexão sobre os diversos caminhos e obstáculos a serem superados para a reformulação do Judiciário.

2 A construção exógena

Obviamente, a institucionalização do CNJ não é um processo que se encerrou com sua configuração formal pela Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004. Os seus contornos têm sido definidos no relacionamento da instituição com outras organizações e com seus próprios integrantes. As diretrizes daí resultantes têm modelado a forma como o Conselho atua, o âmbito de suas competências, bem como seus limites e a forma como ele se insere no Poder Judiciário.

Nesse cenário, cada decisão do Conselho abre margem para discutir sua construção no interior do Judiciário. Ao tratar do tema, Falcão, Lennertz e Rangel (2009, p. 111) argumentam que a decisão do CNJ numa questão administrativa específica (a que os autores denominam *judicial administrativa*) não define apenas o caso concreto, mas também os contornos da institucionalização do próprio CNJ.

Essa percepção também figura em Feitosa (2007, p. 60), que afirma:

a superação parcial das discussões sobre o poder regulamentar conferido ao CNJ e sobre a constitucionalidade da EC45 transferiu as investidas contra as atividades do Conselho para uma contestação fragmentária e pulverizada. Iniciou-se uma rotina de questionamentos sobre os controles administrativos, as medidas disciplinares e a aplicação das determinações do Conselho. Nesta nova fase, encontra-se também um processo de definição dos limites do poder atribuído ao CNJ, contudo tal delimitação possui outra natureza. Enquanto no primeiro momento, poucas e relevantes ações concentravam os temas nucleares para a sobrevida do Conselho, no segundo momento, um grande número de ações parece destinada a testar a extensão da capacidade do órgão de interferir sobre assuntos pontuais e difusos na rotina administrativa dos tribunais.

A essa linha o artigo de Falcão, Arguelhes e Cerdeira (2012) acrescenta outro elemento analítico: o desenho institucional do CNJ, que, por mais detalhado e explícito que seja, não é autoaplicável, tampouco definitivo. Como todo texto legal, ele se constrói, ganha contornos mais nítidos e consolida-se por seus intérpretes – situações em que há confronto de diferentes visões sobre o sentido do texto e das decisões tomadas pelo Conselho. Isso não significa dizer que o texto normativo não tenha intencionalidades, que não crie condicionalidades para os choques de

interpretação e que não seja ele próprio, em sua forma original, produto de disputas e de consensos. Ao contrário, o texto não é a realidade, é o ponto de partida para novas disputas que pretendem construir os seus significados e possíveis efeitos.

Conforme Ribeiro e Arguelhes (2015b, p. 468) e Falcão, Arguelhes e Cerdeira (2012, p. 51), o STF é um palco privilegiado, pois, sempre que houver conflitos em torno da constitucionalidade de uma medida tomada, a ele cabe decidir. Logo, “o STF acaba sendo um espaço de diálogo sobre como o Conselho *deveria* ser desenhado” (Ribeiro; Arguelhes, 2015b, p. 469).

A consequência desse pressuposto é que especialmente os grupos contrários à existência do CNJ ou que questionam a extensão das prerrogativas do órgão demandarão ao STF, com a alegação de inconstitucionalidades em atos e em decisões do CNJ, com vistas a redefinir (e restringir) sua identidade constitucional. O mote será sempre reivindicar casos concretos (normas editadas pelo CNJ) para questionar a interpretação da Constituição.

Os argumentos contrários ao CNJ continuam a girar em torno do respeito ao pacto federativo e à separação dos Poderes – os mesmos que compunham a primeira Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) que o contestava ao ser analisada pelo STF, em 2005, a ADI 3.367/DF. Contudo, há um elemento mais “político” em torno dessa estratégia: especular com o fato de que mudanças na composição do STF permitam alterar a correlação de forças e, assim, tornar possível reverter decisões (e derrotas), bem como reinterpretar dispositivos constitucionais para limitar competências específicas.

Na visão dos autores, como o STF precisa responder às demandas apresentadas e não tem como descartá-las – embora possa determinar

o *timing* da resposta –, a consequência é sempre um momento de instabilidade institucional para o CNJ (Falcão; Arguelhes; Cerdeira, 2012, p. 52). Em vista desse cenário, alertam para a relevância de verificar o modo como o STF tem reagido a tais estratégias e, com isso, tem configurado o que chamam de *processo de construção da identidade e das competências do CNJ* – uma tarefa que só pode ser cumprida por meio de pesquisa empírica, cujas abordagens normativas não permitem obter as respostas necessárias.

Com tal aporte analítico, a investigação de Falcão, Arguelhes e Cerdeira (2012) abrange o período 2005-2009. As de Ribeiro e Arguelhes (2015a, 2015b), os anos entre 2005 e 2013. Os achados indicam que as ações envolvendo o CNJ no STF são quantitativamente irrelevantes. Entre elas, preponderam os mandados de segurança, entre cujos litigantes há atores do próprio sistema de justiça e temas a eles relacionados – e que envolvem juízes, servidores públicos, concursos, cartórios.

Jimenez (2014) também investiga como, entre 2004 e abril de 2014, o STF se manifestou em relação a ações propostas em face do CNJ ou que o têm como interessado, bem como a ações julgadas pelo plenário que direta ou indiretamente geram efeitos no CNJ. Os resultados corroboram os achados anteriores: o material analisado abrange 655 ações, com concentração de mandados de segurança (535) contra algumas medidas específicas – como a Resolução nº 7 (nepotismo), que mereceu 30 deles, e as Resoluções nºs 80 e 81, que determinaram a vacância de cargos de titulares de serventia ocupados sem provimento em concurso público, e motivaram 281 mandados de segurança e uma ADI. Diante desses resultados, a autora observa que o STF se transformou numa “instância recursal do CNJ, tal qual o é o tribunal de justiça para [...] os juízos de

primeira instância” e que “o aumento de ações ajuizadas não se deve a discussões de cunho institucional, mas sim de caráter individual na busca de impedir a ação administrativa de controle, gestão e fiscalização do CNJ” (Jimenez, 2014, p. 44-45).

Ainda nessa linha, Fragale Filho (2010) concentrou-se nos órgãos de classe dos magistrados e suas estratégias de ação em face das decisões do CNJ. Ele intenta saber que demandas foram apresentadas e se havia diferenças entre elas, conforme o tipo de associação; caso existissem, elas poderiam corresponder a distintas concepções em torno da profissão que essas entidades representavam. Especificamente, o autor abordou: a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), a Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe), a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra), a Associação Juízes para a Democracia (AJD), a Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (Anamages) e a Associação Brasileira de Magistrados, Procuradores e Promotores Eleitorais (Abramppe).

Os resultados apontaram para uma mobilização intensa e diversificada da AMB, abarcando todas as categorias utilizadas pelo autor para classificar os processos, ao passo que a Anamatra e a Ajufe estavam mais concentradas em questões relativas à remuneração e à política judiciária; por sua vez, a última se ocupa também da organização judiciária. As demais entidades não acionaram o CNJ uma quantidade de vezes que permitisse alguma interpretação segura.

Quando a questão envolve ADIs, Falcão, Arguelhes e Cerdeira (2012) e Ribeiro e Arguelhes (2015a, 2015b) observam que os demandantes têm o mesmo perfil dos autores dos mandados de segurança, preponderando associações de classe de magistrados, e constatam que o STF tem sido muito cauteloso

ao apreciá-las, preferindo não emitir juízos definitivos, o que gera permanente e renovada incerteza em torno da identidade constitucional do CNJ.

Há alguns momentos-chave nesse processo de “construção institucional” do CNJ, realizado pelo STF ao decidir favoravelmente sobre os limites de atuação do órgão. Além da já comentada ADI 3.367/DF, destacam-se duas decisões.

Uma delas é a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 12/DF, que a AMB apresentou à Resolução nº 7/2005 do CNJ, relativa à proibição de nepotismo nos órgãos judiciais. A discussão era em torno da possibilidade de o CNJ exercer poder normativo autônomo e de natureza primária ou somente para complementar leis já estabelecidas. O STF afiançou a constitucionalidade do poder normativo das resoluções do CNJ no âmbito de sua competência, o que favorece a sua atividade e neutraliza as pretensões de bloqueá-lo. Inicialmente, fez isso em 2006, em análise de medida cautelar; repetiu-o em 2008, no julgamento do mérito.

A fundamentação foi a alegação de que a Resolução estava baseada diretamente no texto constitucional. Ou seja, o órgão pode seguir “imediatamente a vontade da própria Constituição, sem outra base de validade que não seja a Constituição mesma”, como anotou o ministro relator do STF, Ayres Britto (Brasil, 2006, p. 19). No caso específico, ela decorria do dever conferido ao CNJ de zelar pela observância do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), conforme o art. 103-B, § 4º, II (Brasil, [2023]).

A outra ocorreu no âmbito da ADI 4.638/DF (Brasil, 2012), proposta novamente pela AMB, cuja votação foi concluída em fevereiro de 2012. Ela contestava a Resolução nº 135 do CNJ, sob a alegação de que a possibilidade de processar administrativamente magistrados

era subsidiária às corregedorias estaduais, de modo que o CNJ só poderia agir depois dos tribunais, jamais antes ou concomitantemente. Se a Resolução nº 135 fosse considerada inconstitucional, o escopo de atuação do Conselho seria drasticamente reduzido.

Na questão principal, o entendimento do STF foi definido por maioria mínima e indicou que as competências disciplinares do CNJ e dos tribunais eram concorrentes, o que lhe tornava possível a atuação, ainda que as corregedorias não o tivessem feito. Não por acaso, Silveira (2016, p. 16) chamou essa decisão de *segunda certidão de nascimento* do CNJ. Sadek (2015, p. 300) considera que essa ADI evidenciou um grau elevado de tensão entre membros do Judiciário e o CNJ (notadamente a Corregedoria Nacional), em cujo cerne se questionava a própria identidade do CNJ e contestava-se a abrangência de sua atuação.

Outro estudo é a tese de Chaves (2019) de que o CNJ é uma “obra em construção”, na qual vigoram diferentes episódios de disputa política, que se apresentam sob a forma de embates em torno do conteúdo e da extensão das normas jurídicas. O autor considera que o CNJ não é uma instituição criada apenas para reformar a gestão e a administração do Judiciário; ele visa também ampliar os mecanismos de controle, prestação de contas e disciplina sobre juízes e tribunais, com vistas a alcançar mais eficiência e eficácia. Ele o concebe também, e principalmente, como uma modalidade peculiar de governo judicial, isto é, de órgão que procuraria criar “pontes” num Judiciário que é formado por ilhas excessivamente autônomas, isoladas e sem coesão – daí a inexistência de formas de controle, de políticas públicas e até mesmo de sistemas de informação integrados. Soma-se a essas características um Poder, que, cioso dessa independência, torna-se ainda mais refratário ao incremento de sua coesão e ao desenvolvimento de políticas concertadas.

Se esse cenário por si só anuncia dificuldades políticas para que o CNJ cumpra o seu papel, outras peculiaridades tornam o quadro mais agudo e complexo. O autor destaca que a mudança que a criação do CNJ deveria propiciar foi realizada sem que o modelo organizativo do Judiciário sofresse qualquer mudança de fôlego. Ou seja, um órgão centralizador e integrador foi introduzido, o que implica a redução do insulamento das cortes e dos juízes, sem que tivesse sido alterada a autonomia formal das muitas partes que compõem o Judiciário. Para ele, essas prerrogativas que asseguram a autonomia “exercem uma força fragmentadora e insular sobre o tecido judicial, resultando em uma série de problemas e desafios para a consecução da administração da Justiça e, nesse sentido, para o governo judicial” (Chaves, 2019, p. 46).

Nesse panorama, o autor dispõe-se a analisar como se relacionam o CNJ e os órgãos insulados do Judiciário. O foco é a convivência dele com

o *Estatuto da Magistratura*, destinado a assegurar a unidade nacional e a integridade do estatuto profissional dos juizes, e com as normas estaduais sobre a organização de suas justiças ou disposições regimentais dos Tribunais de Justiça (TJs), as quais, em teoria, não o podem contrariar, embora o façam recorrentemente. Portanto, para Chaves (2019, p. 36), a questão é saber se

o modelo de governo judicial no Brasil tem sido capaz de assegurar que os seus juizes estejam [...] subsumidos a um mesmo e único “estatuto”; ou se, ao contrário, a difusidade judicial tem – na verificação empírica da institucionalidade de seus órgãos – implicado a fragmentação estatutária dos magistrados.

A investigação empírica procurou, inicialmente, observar as decisões do STF relativas ao *Estatuto da Magistratura*, entre maio de 1979 e fevereiro de 2019, para identificar quais temas seriam, conforme a interpretação da Corte constitucional, formalmente reservados ao *Estatuto* e que, portanto, não poderiam ser disciplinados por outras fontes normativas – no caso específico do estudo, as originárias dos estados (Chaves, 2019, p. 402).

Foram identificados 126 casos em que o texto normativo se relacionava com o problema da unidade estatutária da magistratura e houve decisão do STF. Desse total, 58,7% se referem à legislação infraconstitucional (federal ou estadual), 72,2% têm por origem o âmbito estadual, envolvendo leis aprovadas pelas Assembleias Legislativas, decisões internas dos TJs etc.; desse total, 78% foram invalidados, pois invadiam indevidamente o escopo do *Estatuto da Magistratura*.

Quanto à temática, o autor verificou que se consideraram reservadas ao *Estatuto* questões como: critérios para aferição da antiguidade na carreira; direitos e vantagens da magistratura; vedação à acumulação de cargos; eleição para cargos de direção dos tribunais; controle da presença do juiz na sede da comarca; critérios de promoção por antiguidade e merecimento na carreira; critérios para a remoção voluntária de magistrado; procedimento disciplinar instaurado contra magistrado; ingresso na carreira da magistratura; fixação de férias coletivas.

O passo seguinte da investigação foi analisar amostras de textos normativos estaduais que, além de estampar como é fragmentado e difuso o *Estatuto da Magistratura*, também representariam violação à unidade funcional do estatuto profissional dos juizes como integrantes de um Poder Judiciário uno e nacional. O autor identificou alguns casos, dentre os quais se destacam dois: a) lei do Estado de Santa Catarina, de 2006, que criou o *Estatuto da Magistratura* estadual, ainda vigente e não contestada no STF; e b) lei do Estado do Rio de Janeiro, de 2009, que dispõe sobre os fatos funcionais da magistratura estadual, objeto de ADI no STF desde

2010, mas ainda vigente, pois não há decisão até o momento. Com esteio nesses achados, o autor afirma que, em virtude das

dimensões da Federação e a dinâmica ineficiente de impugnação de leis locais, supostamente em descompasso com a unidade funcional, tudo está a indicar que o “arquipélago da Justiça” também é um “arquipélago estatutário” da Magistratura, não apenas por negar a unidade funcional, mas também por esvaziar e nulificar a própria imagem de um Poder Judiciário uno e nacional. Nesse contexto, a autonomia dos tribunais – inclusive quanto a iniciativa de leis que deveriam, em tese, dispor apenas sobre organização judiciária e outros temas expressamente delineados pela Constituição – acabou distorcida, capturada que foi por proposições, boa parte de cariz corporativo-funcional, que conservam e alimentam uma realidade fragmentada e difusa do aparato judicial (Chaves, 2019, p. 426).

O autor também questionou em que medida o CNJ poderia alterar essa realidade de “concorrência intrajudicial”, por ser órgão do sistema judicial. Chaves (2019) parte do pressuposto de que o CNJ pode anular decisões dos tribunais que contrariem o *Estatuto da Magistratura* e que considere ilegais ou abusivos – o que está previsto no art. 103-B, § 4º, I e II. No entanto, verifica que

o próprio Conselho Nacional de Justiça e, principalmente, o Supremo Tribunal Federal, têm estabelecido algumas posições que, na prática, implicam importantes bloqueios à atividade do órgão como centro de controle efetivo da atividade administrativa e, em especial, da unidade do Estatuto, conservando e até permitindo a ampliação da difusidade estatutária (Chaves, 2019, p. 443).

Dentre esses bloqueios o autor especifica a situação observada por Moreira (2015): a de considerar uma questão judicializada como

limitadora do conhecimento, da discussão e da decisão do CNJ, restrito que deve estar aos aspectos administrativos.

Outro campo em que a ação é neutralizada reside nas decisões do STF que invalidam as do CNJ por considerar que ele não pode emitir juízo sobre a constitucionalidade de leis – o que, como relatado a seguir, foi revisto pelo STF mais recentemente. Assim, ele conclui que “pouco pode operar o CNJ para cumprir, de ofício ou mediante provocação, o comando constitucional de ‘zelar pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura’ (art. 103-B, § 4º, inciso I, CF)” (Chaves, 2019, p. 449).

Apesar disso, o autor encontra o que chamou de sinais do STF, ainda não inteiramente estabilizados, cuja intenção é assegurar que o CNJ desempenhe sua função de governo judicial, de controle do *Estatuto da Magistratura* e enfatize a unidade nacional da categoria (Chaves, 2019, p. 450). O exemplo vem de uma decisão de 2016, a Ação Cautelar (AC) 2.390/PB, relativa à discussão sobre os efeitos da Lei nº 8.223/2007, do Estado da Paraíba, que criou diversos cargos comissionados de assistentes de administração. Ao fim, o STF reconheceu que o CNJ pode exercer controle de constitucionalidade, cuja determinação encontra respaldo no art. 103-B, § 4º, II, que atribui ao Conselho zelar pela observância do art. 37 da CRFB.

3 A construção endógena

Outro olhar sobre a mesma temática é o da construção endógena, o qual implica observar como a institucionalização do CNJ se vem moldando pelas dinâmicas internas do órgão. Esse viés de análise está na argumentação de Ribeiro e Arguelhes (2015a). Eles ponderam que a judicialização vista na seção anterior é a face exógena da tentativa de direcionar a construção institucional

do CNJ – mas que também é possível buscar uma alternativa no próprio órgão para atingir esses mesmos objetivos. E, se produz efeitos, ela limita a necessidade de demandas exógenas.

Ribeiro e Arguelhes (2015b, p. 468) lembram que um dos palcos desses conflitos interpretativos é o próprio CNJ. O cotidiano de funcionamento “se torna um espaço de constante debate interno sobre o seu papel e os seus poderes”, cujas deliberações estabelecem, ainda que indiretamente, o desenho da instituição. Em particular, os autores se referem à possibilidade de os magistrados “capturarem” o CNJ, servindo-se de sua condição majoritária no Conselho:

procura-se modificar as atribuições do CNJ através da alteração das regras e procedimentos internos de tomada de decisão pelos quais o poder de *policy* é exercido. Mas, para isso, é preciso “ocupar” os espaços de poder dentro do próprio Conselho; ou seja, é preciso que determinados atores “capturem” o órgão e o usem para implementar seus interesses e objetivos – ou, no mínimo, para bloquear a edição de *policies* e regulações que conflitem com esses interesses e objetivos (Ribeiro; Arguelhes, 2015a, p. 240).

Aliás, esse risco é identificado em vários conselhos judiciais. Por exemplo, Garoupa (2011, p. 36) vincula-o não simplesmente à presença majoritária de membros oriundos da magistratura, mas também ao que chama de *assimetria de informação* dos juízes relativamente à atividade judicial. Em decorrência dessa assimetria, os magistrados ou órgãos específicos do Judiciário podem capturar o Conselho, de forma a promover interesses corporativos. Um dos efeitos desse fenômeno é acautelar o desempenho eficaz do órgão, que se torna mais tímido e domesticado ao longo do tempo.

O problema é que, ao contrário da busca do controle pela via exógena, a ideia do controle endógeno é mais uma hipótese do que um

conjunto de evidências que a confirme, segundo os próprios autores (Ribeiro; Arguelhes, 2015a). Um dos elementos que torna mais difícil encontrar essas evidências são as dificuldades metodológicas que o desenho institucional do CNJ apresenta para as pesquisas, notadamente o curto mandato dos conselheiros – o que faz dele um órgão de rápida alternância em sua composição e torna mais complexo identificar o comportamento dos conselheiros. Porém, essa mesma alternância é utilizada pelos autores como um argumento em favor da hipótese da “captura”, pois ela faz com que os magistrados de 1º grau que atuam no CNJ retornem, em curto período, às suas atividades cotidianas, ocasião em que “voltarão a responder hierarquicamente aos desembargadores que talvez tenham desagradado com seus votos no Conselho” (Ribeiro; Arguelhes, 2016, p. 31-32). Tal situação diz respeito à chamada *independência interna e comportamental do juiz* (Facchini Neto, 2009; Russell, 2001; Zaffaroni, 1995).

Uma ação autônoma no CNJ poderia tornar esses juízes malvistas e trazer prejuízo às expectativas de ascensão na carreira ou de remoção para localidades mais atraentes, e ambas as possibilidades dependem dos tribunais para se efetivarem. Ao contrário, se eles se mostrarem cordatos e defenderem os interesses corporativos – que também são os deles –, poderão não só alcançar esses benefícios como recebê-los mais rapidamente.

Essa peculiaridade do desenho institucional do CNJ e a ponderação sobre os efeitos que ela pode causar no processo decisório do órgão já havia sido anotada por Franco (2015, p. 63). Segundo ele,

[h]á conselheiros novos, ainda no início de suas carreiras, e que devem trilhar percursos institucionais longos – afirmação válida para carreiras públicas. Estes conselheiros

convivem no mesmo colegiado com membros de hierarquia superior na carreira e com membros dos mais altos Tribunais do país – afirmação válida principalmente para juízes em relação a desembargadores e para ambos em relação aos Ministros.

Ribeiro e Arguelhes (2016) citam duas situações que interpretam como indícios do processo da “captura corporativa” que aventaram. Uma é a formação de dois conselhos consultivos para assessorar a Presidência do CNJ, criados por iniciativa do ministro Ricardo Lewandowski quando ocupava o cargo em 2015. O primeiro é formado por associações de magistrados; o segundo, por membros do colégio permanente de presidentes de tribunais. Tais conselhos são considerados canais institucionais para influenciar decisões políticas do CNJ a respeito da gestão e administração da Justiça. A outra é a Resolução nº 226/2016 sobre a amplitude da definição de exercício da atividade docente por magistrados, cuja versão aprovada pelo CNJ é, segundo eles, menos restritiva do que a originalmente proposta.

Esses dois episódios corroboram a avaliação que Sadek (2015, p. 299, 2016, p. 116) fez da gestão de Lewandowski (10/9/2014 a 11/9/2016), quando ela ainda estava em andamento: “tem sinalizado na direção de reduzir o protagonismo da instituição”, como reforçam Recondo e Mendes (2016, p. 58), ao se reportarem ao primeiro ano do ministro como presidente do CNJ, pois acarretou a perda de relevância do órgão e na colocação de um “freio” no Conselho, pondo em risco suas funções de normatização e de fiscalização. Para os autores,

o ministro imprimiu uma pauta corporativa, defendendo interesses dos juízes, como o pagamento de auxílio moradia, reajuste salarial e uma proposta de novo estatuto da magistratura repleto de novos penduricalhos,

privilégios e prerrogativas que fazem aprofundar o encastelamento dessa classe profissional (Recondo; Mendes, 2016, p. 57).

Outro adepto dessa hipótese da “captura corporativa” é Fragale Filho (2013), que busca evidências que comprovem sua interpretação por meio da análise do processo de indicação dos membros do CNJ. O argumento é que as instituições responsáveis por indicar conselheiros adotaram diferentes estratégias para definir os nomes, mas convergem para bloquear a participação da sociedade civil no plenário do CNJ – o que inclui os cidadãos a serem selecionados pelas duas Casas do Poder Legislativo. Desse modo, apesar de sujeitos a heterogêneos interesses, estes giram em torno da lógica interna do Judiciário. Na mesma direção, pondera que a alta rotatividade dos membros do CNJ não altera essa “captura”, embora possa causar impacto na dinâmica de funcionamento do órgão – o que será comentado adiante.

Koerner e Fragale Filho (2015, p. 66) adotam essa interpretação e enfatizam que a agenda do CNJ tem sido gerada endogenamente, que seu processo decisório é prisioneiro da representação corporativa e centralizada de sua composição, pois, “na verdade, a incorporação do CNJ na estrutura burocrática do Poder Judiciário, a captura do processo de indicação de seus membros pelas instâncias representadas e a presença exclusiva de bacharéis explicam sua atuação com foco e propósitos internos ao Judiciário”.

Essa visão conflui para a de Santaolalla López (2001-2002) ao analisar o conselho judicial espanhol. Sem precisar discutir o modo como o órgão atua, o autor classifica-o como “corporativo” simplesmente por evidenciar o predomínio de membros oriundos da magistratura. Ele vincula essa origem ao tipo de interesses profissionais que serão defendidos. Ou seja, a “captura” não seria o resultado do desempenho dos atores, e sim estaria prevista no próprio modelo adotado,

em nome do autogoverno e da independência judiciais.

É convincente o argumento de Fragale Filho (2013) em torno de uma “captura corporativa” presente já no desenho institucional, e ele apresenta evidências que o corroboram. No entanto, persiste um hiato, pois o texto não demonstra eficazmente como a “captura corporativa” se tem manifestado nas decisões do CNJ, o que ele próprio reconhece ao afirmar “que um exame do conteúdo decisório do Conselho [é] necessário para corroborar o argumento aqui desenvolvido” (Fragale Filho, 2013, p. 998). O autor vai mais longe:

a ausência de uma análise mais circunstanciada e talvez processualmente restrita a uma carteira de processos não permite ir além dessa constatação: está-se diante de um possível horizonte explicativo que ainda requer muita escavação para que todas as suas possibilidades possam emergir (Fragale Filho, 2013, p. 999).

Dessa forma, embora acresça elementos relevantes ao que afirmam Ribeiro e Arguelhes (2015a, 2016), e robusteza a hipótese, também ele não apresenta evidências suficientes que consigam comprová-la. O mesmo não pode ser dito do artigo de Alves (2019), que salienta um caso de parceria entre o poder regulamentar do CNJ e o poder jurisdicional do STF, formada para atender a interesses da magistratura – e que, portanto, pode subsidiar a ideia da “captura corporativa”.

Os interesses em questão referem-se à remuneração da categoria. Conforme a autora, essa parceria assim se manifestou: de um lado, o STF afirmou a *magistratura una*; de outro, o CNJ criou o conceito vago e impreciso de *simetria*, cuja constitucionalidade ainda não foi analisada pelo STF. Trata-se de construções normativas que se autoalimentam; e, dadas as dificuldades

para conseguir aumento salarial dos magistrados, redundaram na concessão de benefícios remuneratórios, entre os quais a mais recente e de maior visibilidade é a extensão do auxílio-moradia a toda a categoria. Em razão dessas construções normativas, “uma verba alcançada por uma instituição pode ter espaço para ser virtualmente paga às demais”; afinal, há uma *magistratura una* e a necessidade de manutenção da *simetria* remuneratória (Alves, 2019, p. 6). O pormenor que faz toda a diferença é que a decisão sobre essas questões cabe ao CNJ e, em última instância, ao STF.

A autora também critica o fato de o STF adotar cada vez mais a decisão monocrática e liminar para deliberar sobre tais questões, como ocorreu no caso do auxílio-moradia: a liminar foi derrubada somente após os magistrados receberem aumento salarial – numa espécie de “ajuste de contas”. Assim,

levando-se em consideração a ideia de mudança de perfil e o baixo *enforcement* dos regimes de teto e subsídio normatizados pelo Conselho na sua criação, certo é que o CNJ caminhou rumo a um perfil de ator classista e de arena difusa. As Resoluções que revelam um enredo corporativo, somadas à inação diante do descumprimento do teto constitucional, podem ter acentuado o papel do Conselho de braço operacional do STF, e mais especialmente da sua Presidência, no campo da política (Alves, 2019, p. 15).

Outro autor que testa a hipótese da “captura corporativa” é Franco (2015). Ele busca verificar se a variável *origem institucional* do conselheiro é relevante para explicar o voto nos casos que envolvem controle disciplinar. Como se sabe, essa questão é sempre sensível para a magistratura, a qual, para evitar os riscos de punição, toma as possibilidades desse controle como uma ofensa à independência e à autonomia judiciais. Notadamente, o autor quer saber se a clivagem

juiz/não juiz é decisiva para a ocorrência de votos divergentes nos julgamentos dessa temática. Para isso, debruça-se sobre as decisões tomadas pelo CNJ entre 2005 e 2013 relativas à sindicância, reclamação disciplinar, processo administrativo disciplinar (PAD) e revisão disciplinar – um total de 305 processos e 399 casos de magistrados passíveis de punição.

O modelo analítico utilizado é uma combinação do método institucional e do estratégico de decisão. Do primeiro, destaca o peculiar desenho do CNJ: um colegiado formado por muitos membros (15) oriundos de diferentes ramos e níveis do sistema judicial, mas também de órgãos externos, todos exercendo mandatos curtos. E também um colegiado cujas decisões podem envolver sanção administrativa de magistrados e, de igual modo, podem ser revistas judicialmente. Do outro, registra que essas peculiaridades fazem com que os membros, ainda que formalmente iguais e com o mesmo peso e poder de voto, tenham características profissionais distintas, o que torna complexas as relações de poder dentro do CNJ e pode influenciar na decisão dos conselheiros.

Importante estratégia metodológica adotada pelo autor foi não trabalhar com os conselheiros individualmente considerados, mas sim com a origem institucional de sua indicação, o que lhe permitiu superar as dificuldades proporcionadas pelos mandatos curtos. A distinção básica era entre juiz ou não juiz e, depois, as subdivisões em cada um – ou seja, se era juiz de 1ª ou de 2ª instância, ou de tribunais superiores, ou promotor, advogado etc.

Dentre os resultados alcançados, destaca-se o elevado índice de decisões unânimes (76,4%) e a preponderância de decisões contra o magistrado (63%), além do índice de decisão por maioria que pune o magistrado, que é superior ao de deliberação unânime (71,3% a 60,3%). Com base nesses dados, observa que

[a]s decisões unânimes dizem muito sobre o Conselho Nacional de Justiça. Significam que o órgão de composição eclética tem atuação coesa no controle disciplinar, sem grandes cisões internas, em regra. Mesmo que por razões distintas, mesmo que por respeito à colegialidade (em caso de jurisprudência consagrada), não há como apontar diferenças no comportamento decisório em mais de três quartos dos casos mais sensíveis julgados pelo Plenário do CNJ (Franco, 2015, p. 95).

Ao concentrar-se nas decisões não unânimes, o autor constata um comportamento mais pró-juiz de parte dos conselheiros magistrados e mais punitivista de parte dos não juízes (Franco, 2015, p. 180).

Outra descoberta diz respeito ao corregedor nacional: ele é o membro que menos vezes foi derrotado em plenário e exerce mais influência que o presidente em matéria disciplinar. A posição de responsável pelas

investigações ajuda a explicar essa preponderância, bem como é fator relevante para entender por que seu voto é mais punitivista e mais próximo do de membros não juízes que dos conselheiros magistrados.

Neste ponto, pode-se retomar a questão da alta rotatividade dos membros no desenho institucional. Além de alimentar a hipótese da captura corporativa, ela serve de subsídio a outra peculiaridade que o funcionamento do CNJ tem apresentado ao longo do tempo: a ascendência do presidente sobre os demais conselheiros e o colegiado como um todo.

Numa organização em que os mandatos são curtos, de apenas dois anos, a grande maioria dos membros não é reconduzida – e mesmo que sejam, podem ficar no máximo quatro anos –, há a tendência de que ocorra o predomínio do presidente. Vários fatores associam-se para efetivar essa tendência e fazer com que, apesar do caráter colegiado, o norte do CNJ seja determinado por esse ator específico.

Um deles reside no fato de que o ocupante da Presidência não é escolhido pelos demais conselheiros. O cargo é prerrogativa exclusiva do presidente do STF. Logo, ao atuar no CNJ, ele continua a ser membro do STF, a mais alta autoridade do Judiciário. Consequentemente, essa ascendência deixa sua marca no plenário do colegiado – ele é, efetivamente, um *primus inter pares*.

Disso decorre outro fator: por ser presidente do STF, não o atingem as decisões que o colegiado vier a tomar. Isto é, como se distingue dos demais conselheiros do Judiciário, o presidente do CNJ não precisa submeter-se a resoluções e recomendações, não precisa cumprir metas, não pode ser investigado, tampouco sofrer punição disciplinar etc.

Se esses dois fatores se referem a peculiaridades externas e “superiores”, decorrentes do STF e adotadas pelo CNJ, um terceiro diz respeito ao próprio órgão e relaciona-se à ascendência hierárquica do presidente sobre os demais membros, prevista no Regimento Interno. Tal prerrogativa¹ leva Saraiva (2015, p. 544) a destacar o caráter presidencialista do CNJ.

¹ Para uma narrativa completa sobre as prerrogativas do presidente do CNJ, previstas no Regimento Interno, ver Fluhr (2011). Destacam-se as seguintes: convocar e presidir as sessões plenárias do CNJ, dirigindo-lhes os trabalhos; responder pelo poder de polícia nos trabalhos do CNJ, podendo requisitar, quando necessário, o auxílio de outras autoridades; antecipar, prorrogar ou encerrar o expediente nos casos urgentes, *ad referendum* do Plenário; decidir questões de ordem; conceder licença aos conselheiros, de até três meses, e aos servidores do quadro de pessoal; conceder diárias e passagens, bem como o pagamento de ajuda de custo, transporte ou indenização de despesa quando for o caso; orientar e aprovar a organização das pautas de julgamento preparadas pela Secretaria-Geral; supervisionar as audiências de distribuição; realizar o despacho do expediente do Conselho; a execução e a determinação de execução das ordens e deliberações do Conselho; a decisão sobre as matérias relacionadas aos direitos e deveres dos servidores do Conselho; o provimento, na forma da lei, dos cargos do quadro de pessoal do Conselho; a designação do secretário-geral e a concessão de posse aos chefes e aos diretores dos órgãos internos do Conselho; a exoneração, a pedido, de servidor do quadro de pessoal do Conselho; a superintendência da ordem e da disciplina do Conselho, bem como a aplicação de penalidades aos seus servidores; o provimento de cargos em comissão e a designação de servidores para exercer funções gratificadas; a

O reflexo é que o presidente exerce amplo poder de agenda sobre o CNJ. O termo não se refere simplesmente à determinação da pauta de deliberações do Conselho – o que, por si só, não é pouco, como o demonstram análises relativas ao seu exercício no STF (Dimoulis; Lunardi, 2008; Lewandowski, 2014; Esteves, 2020). Ele diz respeito a uma prerrogativa mais abrangente: a de fornecer a orientação política do órgão, imprimir dinâmicas próprias de atuação, fixar a lista de prioridades, as políticas públicas a serem desenvolvidas e enfatizadas, o teor e o *timing* das decisões a serem tomadas pelo Plenário. Isso também implica alterar, às vezes radicalmente, as agendas anteriores.

Ao usar a expressão *redesenho institucional*, Fragale Filho (2013, p. 991) também se refere a esse poder de agenda específico do presidente: ele pode ser o líder e o principal vetor para a já mencionada “captura corporativa”. Se ele for adepto dessa postura – como se reputou a do ministro Ricardo Lewandowski e, em certa medida, a do ministro Antonio Cezar Peluso – tem os meios e as condições para direcionar o CNJ e fazer com que o colegiado, de modo interessado ou compulsório, conjugue ações de defesa e de ataque. Assim, permite neutralizar ameaças ao Judiciário (notadamente de ordem disciplinar), bem como deliberar sobre temas que lhe interessam (especialmente os econômicos). Destaque-se, nesse sentido, a já comentada análise de Alves (2019) sobre a parceria com o STF para garantir vantagem pecuniária à magistratura.

Essa é uma percepção encontrada em diversos autores, como Sadek (2010, 2015, 2016), que a aborda em diversos trabalhos, mais Silva Júnior (2015) e Saraiva (2015), ambos ex-conselheiros do CNJ. Silva Júnior (2015, p. 527-528) é mais discreto: indica que o órgão “sofre forte influência em seu atuar conforme o perfil [do presidente]”. Em contrapartida, Saraiva (2015, p. 543-544) é mais incisivo: classifica essa situação como decorrente da imaturidade institucional, agravada pela rotatividade dos membros, mas também a atribui à hierarquizada cultura institucional do Poder Judiciário, na qual o poder do presidente é desproporcional em relação ao colegiado.

delegação aos demais conselheiros, bem como ao secretário-geral, da prática de atos de sua competência; a prática, em caso de urgência, de ato administrativo de competência do Plenário, submetendo-o ao referendo deste na primeira sessão que se seguir; a assinatura da correspondência em nome do Conselho; a requisição dos magistrados, delegando-lhes quaisquer de suas atribuições, observados os limites legais; a apreciação, liminarmente, antes da distribuição, dos pedidos e requerimentos anônimos ou estranhos à competência do Conselho; a instituição de grupos de trabalho, visando à realização de estudos e diagnósticos, bem como à execução de projetos de interesse específico do Conselho; a instituição de comitês de apoio, compostos por servidores, para a elaboração de estudos e pareceres técnicos sobre matéria de interesse do Conselho; a aprovação dos pareceres de mérito a cargo do CNJ nos casos previstos em lei, com referendo do Plenário e encaminhamento aos órgãos competentes; a celebração de convênios e a assinatura de contratos, dando-se ciência imediata aos conselheiros (Conselho Nacional de Justiça, [2022]).

Quem também faz uma observação nessa linha é Freitas (2015, p. 512), para quem parece faltar ao CNJ uma linha de atuação mais uniforme. Destaca que o CNJ muda conforme se alteram seus quadros, especialmente o presidente. Essa é uma questão sensível no CNJ, pois, apesar da relevância do presidente para a orientação do Conselho, o período de gestão está condicionado à atuação do ministro na Presidência do STF, a qual pode ser interrompida por término do mandato decorrente de cumprimento do período, aposentadoria voluntária ou compulsória (e também por outras circunstâncias, ainda não verificadas, como morte ou *impeachment*).

A aposentadoria tornou mais breves os mandatos de Nelson Jobim, Ayres Britto e Joaquim Barbosa e produziu ainda mais alternâncias na Presidência do CNJ que o esperado – também por isso, a ênfase de Fragale Filho (2013) no processo contínuo de redesenho institucional, comentado há pouco.

Corroborando essa perspectiva “presidencialista”, Reis Júnior (2017) apresentou as realizações e os impasses do CNJ até 2015, tendo por matriz classificatória o período de cada presidente, o que também foi realizado por Oliveira (2013, p. 80-82) relativamente à classificação dos atos normativos.

Por sua vez, Ribeiro e Paula (2016) demonstram os efeitos da orientação política e estratégica exercida pelos dirigentes. Eles ressaltam a atuação dos ministros Nelson Jobim e Antônio de Pádua Ribeiro (respectivamente, primeiro presidente e corregedor do CNJ), para implantar e viabilizar o Conselho, sob as difíceis condições inaugurais em que ele passou a operar. Jobim liderou a legitimação externa do CNJ – isto é, perante a sociedade –, o que se fez mediante a ação moralizante do combate ao nepotismo. Pádua Ribeiro, em contrapartida, buscou a legitimação interna. A estratégia não foi orientada

pelo enfrentamento da magistratura, e sim por argumentos técnicos sobre a importância de imprimir maior celeridade à justiça em detrimento de ações punitivas.

Subjaz à investigação de Ribeiro e Paula (2016) a centralidade de determinados conselheiros no funcionamento do CNJ; e, não por acaso, os resultados revelam o peso dos dois representantes das instâncias mais altas do Judiciário (STF e STJ), que inerentemente respondem pelos dois cargos mais relevantes; a Presidência e a Corregedoria.

Saraiva (2015) e, principalmente, Sadek (2010) atribuíram o peso do presidente ao fato de o CNJ ainda estar em processo de institucionalização, o que acena para a perspectiva de o fenômeno recuar ao longo do tempo. Fragale Filho (2013) diverge: considera que esse quadro não deriva da “novidade” do órgão, mas do próprio desenho institucional, caracterizado pela rotatividade dos conselheiros, de forma que a tendência é que essa característica se perpetue.

Em outro texto, Sadek (2015, p. 298) reformula a assertiva ou complementa-a. Seu argumento é que o desenho institucional fornece parâmetros, mas que o processo de construção institucional e a definição final dependem de seus integrantes e do confronto com os demais atores públicos, tanto da área jurídica quanto de fora dela. A autora lista alguns fatores relevantes nesse processo: a) traços individuais dos integrantes da instituição, especialmente da Presidência e da Corregedoria; b) grau de entrosamento/concordância entre ambas; c) interesses em disputa; d) prioridades escolhidas; e) resistências e apoios no interior da magistratura; e f) resistência e apoios externos à magistratura, especialmente da opinião pública.

Tais fatores operam como guia de variáveis a serem testadas em pesquisas sobre essa questão, mas que, salvo melhor juízo, ainda é pauta pendente.

4 Dimensões do processo de institucionalização

Em vista do exposto, podem-se tecer algumas diretrizes sobre o processo de institucionalização do CNJ. Primeiro, saliente-se que a criação do CNJ modifica as bases do governo judicial e tem potencial para alterar a correlação de poderes e de competências entre os órgãos que compõem o Poder Judiciário. Dessa forma, longe de ser pacífico, o seu processo de institucionalização enfrenta resistências e passa por modificações e ajustes na sua atuação prática. A configuração estruturada na EC nº 45/2004 é o início de um processo de construção institucional que se consolida a cada decisão do órgão e na dinâmica relacional interna e com as demais organizações e agentes.

O fato de ocupar o mesmo campo organizacional das demais instituições que o compõem faz com que o Conselho se insira numa área reconhecida da vida institucional com a tendência de apresentar isomorfismo – o “processo de restrição que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais” (DiMaggio; Powell, 2005, p. 76) –, em especial quanto a procedimentos, desenho institucional, perfil de quadros, de “cultura organizacional” e profissionalização.

Ressalve-se que, embora pertença ao campo organizacional do Poder Judiciário, o CNJ é *sui generis*, dadas as peculiaridades que o distinguem do padrão dominante. O CNJ é uma instituição isolada. E, precisamente por exercer competências de outra ordem – que giram em torno principalmente de ser um órgão de controle do próprio Poder Judiciário, mas não jurisdicional –, suas decisões atingem todo o Judiciário, à exceção do STF, e a princípio devem ser por ele obedecidas.

A questão mais delicada na relação interinstitucional diz respeito à definição da esfera de

atuação e das competências do Conselho, as quais estão formalmente no texto constitucional ou na legislação infraconstitucional. Igualmente são as ambiguidades, as omissões e eventuais intersecções ou sobreposições relacionadas a essas competências. Sobre esse ponto, ressalte-se que essas asperezas são esperadas, pois, como ponderam Arguelhes e Leal (2011, p. 17),

[h]á um movimento inicial para alocar poder entre instituições, mas: (a) essa alocação pode ser ambígua, permitindo que diversas questões sejam reconduzidas às esferas de atuação legítima de mais de uma instituição; e (b) as instituições podem usar sua dotação inicial de poder para oferecer leituras *transformadoras* da alocação inicial supostamente expressa no texto constitucional. Em outras palavras, mesmo se assumirmos que o desenho original se pautou por um ideal de especialização funcional, esse desenho original será contestado e transformado ao longo do tempo.

Isso ocorre porque o CNJ é uma instituição *fluida, viscosa* ou *plástica*, conforme as denominações da literatura sobre políticas públicas. Essa classificação pretende indicar a capacidade de uma instituição ser alterada, não necessariamente em seu arranjo institucional, mas no modo como define suas áreas prioritárias de atuação, desenvolve e mantém padrões para realizar as suas tarefas.

Em termos mais específicos: instalado em 2005, o CNJ é uma instituição mais maleável e suscetível a alterações relevantes em sua agenda, em seus procedimentos, no modo como aborda determinadas questões ou demandas, decorrentes das escolhas dos atores, que estão mais livres ou são menos constrangidos por regras consolidadas. A imprecisão ou a textura aberta da definição de suas competências no texto constitucional agravam ainda mais o quadro.

Como já se afirmou, por si sós as peculiaridades do seu desenho institucional tornam a

instituição mais fluida – caso do peso do presidente e dos mandatos curtos, ao que se soma o curto período de sua existência. Ainda nesse terreno, há o fato de ter sido instalada com pretensões de exercer o governo num meio consolidado, específico e cioso de sua autonomia – como o é o Poder Judiciário –, o que pouco contribui para facilitar a tarefa do CNJ.

Em termos teóricos, a categoria que traduz essa situação com acuidade é a *institucionalização*. O CNJ é uma organização que ainda busca essa condição, entendendo-a como conquista de valor e estabilidade, persistência no tempo e complexidade, assim como de procedimentos e normas que lhe permitam exercer poderes não encontráveis em outros lugares, e uma identidade ou missão vista como única (Huntington, 1975; Selznick, 1972). Como comenta Selznick (1972, p. 14), a

institucionalização é um processo. É algo que acontece a uma organização com o passar do tempo, refletindo sua história particular, o pessoal que nela trabalhou, os grupos que engloba com os diversos interesses que criaram, e a maneira como se adaptou ao seu ambiente.

Esse juízo pode ser confirmado mediante alguns dos principais parâmetros propostos pela literatura da área. Polsby (2008) estabelece três critérios para dimensionar a institucionalização: diferenciação, complexidade e procedimentos internos universalistas. McGuire (2004) também: diferenciação, durabilidade e autonomia. Huntington (1975) propõe quatro critérios: adaptabilidade, complexidade, autonomia e coesão.

O critério *diferenciação* figura tanto em Polsby (2008) quanto em McGuire (2004) e diz respeito à definição da instituição e à sua distinção no seu ambiente externo, o que se relaciona diretamente com o papel que desempenha no sistema no qual está inserta. Selznick (1972, p. 14) também a destaca, ao ponderar que “quanto mais precisa

for a finalidade de uma organização e quanto mais especializadas e técnicas as suas operações, menos chances haverá de forças sociais afetarem seu desenvolvimento”.

No caso do CNJ, o critério implica distinguir-se das demais unidades do Poder Judiciário, o que está formalmente garantido, pois suas atribuições não são jurisdicionais e abrangem prerrogativas específicas, que os demais ramos não têm (ou não o têm na mesma amplitude), como formular políticas públicas para o Poder e atuar como “órgão de controle”. Há outras que são compartilhadas ou concorrentes, como a função disciplinar, que causou tantas discussões, só resolvidas em definitivo pelo STF por meio da ADI 4.638/DF. Todavia, essas distinções ainda compreendem interseções e sobreposições, pontos cinzentos, o que tem gerado diversos embates com os diferentes tribunais em torno da efetiva competência exclusiva ou da extensão das eventuais competências compartilhadas.

McGuire (2004) adverte que a diferenciação também se manifesta tanto por indicadores concretos quanto simbólicos, como o fato de a instituição possuir infraestrutura com sede exclusiva e adequada, orçamento próprio, funcionários exclusivos organizados em carreira e selecionados pela própria organização etc. Entre várias contribuições esparsas, há textos de ex-conselheiros, produzidos por ocasião do 10º aniversário do CNJ, que fazem referência a essa questão. Marcelo Nobre, indicado pela Câmara dos Deputados para os biênios 2007-2009 e 2009-2011, comenta que

a estrutura que movimenta o CNJ de 2014 é completamente diferente daquela que o iniciou, em 2005, quando dois representantes constitucionais [...] dividiam o mesmo gabinete, sem assessoria e apenas três magistrados auxiliavam a Presidência. Hoje, os gabinetes estão estruturados, com força de trabalho compatível com a demanda que só fez crescer em todos estes anos (Nobre, 2015, p. 271-272).

Ruth Lies Scholt de Carvalho, que esteve na primeira composição do CNJ indicada pelo MPE, também relata a precariedade inicial:

[O] Conselho Nacional de Justiça foi instalado no dia 14.06.2005, na Cobertura do Anexo II do STF. Contava com o auxílio de um número mínimo de servidores do STF e alguns terceirizados, que não chegavam a uma dúzia. Suas dependências eram constituídas pelo Plenário, com capacidade para menos de quarenta pessoas, por uma sala que se destinava à Secretaria Geral e por uma antessala. Não havia gabinetes e os Conselheiros eram acomodados num espaço entre a antessala e o Plenário (Carvalho, 2015, p. 460).

Porém, ao contrário de Nobre, ela considera que a situação não melhorou o suficiente:

[P]assados dez anos de sua criação, o Conselho está instalado em espaços improvisados, que não retratam sua importância constitucional, vê-se o desmantelamento do corpo técnico do órgão – dividido em quatro prédios em pontos diferentes do Distrito Federal – e a sua Corregedoria atua nas instalações do STJ, Tribunal a que lhe compete fiscalizar e corrigir (Carvalho, 2015, p. 466).

Saliente-se que, após esse trabalho de Nobre, em 2016 o CNJ mudou suas instalações e passou a ocupar nova estrutura no Distrito Federal. Ainda assim, três anos depois anunciou que trocaria suas instalações físicas novamente, buscando ampliar o seu espaço e estar mais próximo das instalações do STF, corroborando a afirmação de que o CNJ estaria “no meio do caminho”, ainda em fase de adaptações e mudanças em suas estruturas.

Polsby (2008, p. 222) agrega uma diferenciação mais abrangente: o critério não compreende apenas a delimitação de competências e estrutura física e funcional; implica também saber o quanto os membros de uma instituição “são

facilmente identificáveis, é relativamente difícil tornar-se um membro e seus líderes são recrutados principalmente no interior da organização”.

Por um lado, o CNJ está bem delimitado, pois o ingresso passou por uma formalização que especifica a organização com direito a dele participar, seja por indicação de um de seus membros, seja mediante a apresentação de nome externo. Como já se afirmou, até se pode debater o modo como cada organização seleciona os membros que atuarão no CNJ, especialmente quanto ao cumprimento da “missão” da entidade. Da mesma forma, há ponderações quanto ao número de vagas, à sua divisão entre as instituições, à definição das legitimadas e das não incluídas. Contudo, essas discussões não apagam o principal: o desenho institucional é claro nesse quesito e não sofreu alterações de fundo desde que foi fixado.

Por outro lado, fragiliza-a a regra que estabelece mandatos de dois anos e fixa a permanência na instituição em no máximo quatro anos consecutivos, em virtude do impacto decorrente do “entra e sai dos seus membros”, que limita a especialização no exercício das atividades típicas do órgão. Como a literatura já observou, o CNJ é sensível às constantes alterações na sua composição, especialmente no caso do presidente, o que permite mudanças de agenda e de procedimentos em períodos relativamente curtos e pode torná-lo “oscilante”, o que se liga a outro dos critérios, como será destacado a seguir.

Polsby (2008, p. 223) indica que uma organização pouco institucionalizada é “indiferenciada, [na qual] entrar e sair é fácil e frequente. Líderes ascendem rapidamente, a entrada lateral desde o exterior para posições de liderança é bastante comum e a constância da liderança ao longo do tempo é rara”.

À luz dessa descrição, o CNJ cumpre e descumpr o critério, pois, se o entra e sai do CNJ é frequente – em razão das regras, não da ausência

de interesse dos membros em permanecer –, nem por isso é fácil nele ingressar. Para isso, em se tratando de representante oriundo das carreiras jurídicas, é necessário pertencer a uma instituição de cúpula do Judiciário, como STJ e STF e TST, ou ser indicado por um desses tribunais. E, no caso dos membros não magistrados, como advogados, promotores e cidadãos, ser indicado por uma entidade específica: OAB, MP e casas legislativas.

A mesma questão ocorre com a liderança do presidente do CNJ. Em decorrência das regras de permanência, ela é sempre exercida por curtos períodos. Contudo, já está previamente definida – é prerrogativa do presidente do STF enquanto ele exercer esse cargo no órgão de origem, de modo que formalmente não decorre de uma conquista “política” – não ao menos de uma obtida no próprio CNJ. Ou seja, o posto não é fruto da vitória em uma competição com outros pretendentes no interior da própria instituição; ela decorre do fato de o ministro se tornar presidente do STF.

Assim, para usar a terminologia de Polsby (2008), não há espaço para “entrada lateral” no CNJ ou na liderança do órgão, isto é, não há entradas rápidas e sem vivência na Casa. Ou, de outro modo, todas as entradas na instituição são laterais, pois não há “carreira” no próprio órgão. Ao mesmo tempo, se não pode ser aplicado devido à sua inadequação, o critério *carreira* sobreleva o risco permanente – e efetivo – que a transitoriedade dos membros representa.

Contudo, pode-se ponderar que essa característica não seja decisiva para a institucionalização do CNJ. A título de comparação, observa-se que a Justiça Eleitoral apresenta características que a aproximam do CNJ (Graeff, 2020): seus membros cumprem mandatos e não são integrantes de carreira dessa Justiça. Além disso, os membros da Justiça Eleitoral são indicados por uma série de instituições distintas, a sua Presidência é exercida por um dos representantes do STF, e os mandatos têm o mesmo período adotado no CNJ. Porém, ainda que apresente certa instabilidade decorrente da transitoriedade dos seus membros, nem por isso a organização deixou de institucionalizar-se.

Isso remete ao segundo critério adotado como explicação para as boas perspectivas de o CNJ alcançar a institucionalização – ao menos, conforme delimitado pela teoria. Esse segundo critério é o proposto por McGuire (2004): a durabilidade. A Justiça Eleitoral conserva praticamente a mesma estrutura desde sua criação em 1932. Dessa forma, cumpre o critério da durabilidade, e a consistência ao longo do tempo lhe confere segurança institucional e fortalece sua institucionalização. Pode-se, então, considerar que, em razão do curto período de existência (menos de duas décadas até o momento), não é possível atestar que o CNJ preencha esse critério.

Todavia, como formalmente o CNJ é “eterno”, ou seja, não há previsão de término de suas atividades, pode-se dizer que isso é muito mais

uma contingência, cuja própria passagem do tempo se encarregará de superar. Conseqüentemente, a restrita durabilidade não é em si mesma um impedimento à futura institucionalização, tampouco algo que ponha em dúvida que seja alcançada, embora demarque que, de fato, ainda não foi atingida.

Pondera-se que a durabilidade não é medida simplesmente em tempo de funcionamento, mas também na capacidade de persistir e de adaptar-se à mudança, com vistas a permanecer em operação. Assim, ela corresponde ao critério da adaptabilidade, proposto por Huntington (1975).

Por esse teste o CNJ ainda não passou plenamente. De um lado, ele não sofreu alteração formal alguma em suas atribuições, no modelo de composição, nas formas de recrutamento e nas garantias oferecidas aos seus membros. Além disso, teve conformadas as suas capacidades nas principais contestações que sofreu, como foi o caso da sua constitucionalidade, da possibilidade de exercer poder normativo, disciplinar e, mais recentemente, controle de constitucionalidade. De outro, em razão das mudanças na sua composição – em especial a do presidente, que tem amplas possibilidades de produzir a agenda do órgão –, o CNJ tem sofrido alterações na sua pauta de prioridades, com a adoção e o abandono de ações e de políticas públicas, assim como no modo como se posiciona frente às demandas processuais que recebe.

De acordo com Huntington (1975), a duração da entidade é relevante para dimensionar a adaptabilidade, porque indica precisamente a quantidade de sucessões de lideranças que ela vivenciou e como suportou ou moldou-se aos riscos que tal mudança significa para os rumos de uma instituição. Conforme exalta McGuire (2004, p. 132, tradução nossa),

[u]m link relacionado à durabilidade de uma organização é a presença de normas internas e de procedimentos regularizados para a tomada de decisões. Afinal, um formulador de políticas genuinamente integrado aos negócios da governança mantém-se equilibrado ao confiar em regras formais, não nas forças efêmeras das personalidades individuais.

Não se pode dizer que o CNJ não siga normas internas, nem que não tenha procedimentos regularizados para a tomada de decisões. Como órgão do Poder Judiciário, composto primordialmente por membros oriundos de carreiras jurídicas ou que conhecem e trabalham nesse universo, ele está calcado em regras processuais e em comportamentos que essas regras geram, inclusive manifestos por traços culturais, como determinado tipo de linguagem e de formas de tratamento esperadas e consideradas adequadas.

O que o CNJ não tem é estabilidade nas decisões tomadas e na agenda de prioridades. Conforme as mudanças em sua composição, ambas

estão sujeitas a alterações: não necessariamente seguem decisões anteriores, tampouco uma orientação comum sobre a pauta de deliberações a serem tomadas.

Graeff (2020) analisou 162 processos no CNJ e 134 casos que foram processados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) entre 2005 e 2015. Foram selecionados 39 casos no CNJ e 28 na Justiça Eleitoral (JE) em que a autora observou um potencial conflito entre as instituições. Com base nesses casos, procurou identificar as mudanças institucionais decorrentes das disputas que envolveram as prerrogativas para decidir sobre questões internas do próprio Judiciário e alusivas ao governo judicial. Assim, buscou compreender como o CNJ se tem institucionalizado e moldado as fronteiras de sua atuação frente à Justiça Eleitoral, visto que, em grande medida, as competências administrativas do CNJ foram sobrepostas às funções dessa Justiça, as quais envolvem não apenas sua administração interna, mas também a administração do processo eleitoral em todos os seus âmbitos. O estudo demonstrou a fragilidade do CNJ para sustentar suas decisões perante a Justiça Eleitoral:

Observou-se que o CNJ foi modificando a forma como tratou os assuntos relacionados à Justiça Eleitoral, conforme o TSE foi barrando o implemento de suas determinações. Houve uma retração do Conselho diante da postura de veto do TSE. A dinâmica estabelecida pelos conflitos direcionou o CNJ para uma atuação voltada ao estabelecimento de metas, programas e [estratégias] para o Judiciário e o afastou dos assuntos relacionados à administração interna da JE (Graeff, 2020, p. 501).

Constatou também que, devido ao curto período de existência, o CNJ não atingiu a maturidade institucional. Além da instabilidade decisória, das pautas contingentes e da existência de mandatos curtos, a coesão dos seus membros em

defesa da instituição é enfraquecida pela falta de uma história e de um patrimônio institucional e jurisdicional que promova um sentido de valor e estimule seus integrantes a reivindicá-lo em nome do fortalecimento da entidade.

Em benefício do próprio CNJ, pode-se argumentar que, como traço a confirmar a não institucionalização, essa instabilidade é reflexo do pouco tempo de existência da instituição, o que ainda não permitiu consolidar procedimentos e acumular decisões que, em nome de coerência e dos precedentes, condicionem as escolhas e dirijam os caminhos a serem percorridos.

A juventude do CNJ nem sequer o expôs a tantos *leading cases* capazes de indicar os pilares de fixação da sua missão e do modo como ele próprio supõe que a deve executar. Apesar de confirmarem a ausência de uma institucionalização consolidada, também apontam que seria de se esperar que essa institucionalização ainda não tivesse sido alcançada.

O desafio é saber se efetivamente os pilares do CNJ estão em construção e se consolidarão no correr dos anos ou se a alternância permanente de membros fará com que a instituição esteja sempre sendo refeita ou sujeita a mudanças de rumo ocasionais. Por outro lado, essa característica “genética” torna o CNJ altamente adaptável e pouco rígido – e a maleabilidade é uma qualidade das organizações institucionalizadas. Desse modo, dificilmente ele passará por desafios que ameaçam as instituições mais antigas. Conforme Huntington (1975, p. 25),

se durante certo período de tempo uma organização desenvolveu um conjunto de respostas para lidar efetivamente com um tipo de problema, e se vê então diante de um tipo inteiramente diferente de problema que exige uma resposta diferente, a organização pode muito bem ser uma vítima de seus sucessos anteriores e mostrar-se incapaz de se ajustar ao novo desafio.

Contudo, essa adaptabilidade também é indicador de fragilidade, de certa dificuldade para sustentar suas decisões frente a eventuais oposições externas. De igual forma, pode contribuir para essa fragilidade a possível ausência de coesão entre os membros do CNJ, que não estão plenamente comprometidos com a defesa da instituição, não porque a desconsiderem, mas porque não têm tempo de permanência suficiente para com ela se identificarem e por serem oriundos de diferentes organizações. Assim, como não há uma história, não há um conjunto de decisões e de episódios aos quais se reportar e reivindicar como bandeira da sustentação de suas deliberações.

A carência do CNJ é daquilo que Selznick (1972, p. 15) identifica como *infusão de valor*, por ele considerado o significado mais importante de *institucionalização*. Essa carência foi observada por Graeff (2020): ao analisar os processos envolvendo a relação entre o CNJ e a JE, a autora demonstra o predomínio do relator nas decisões do órgão, além da ausência de discussões mais aprofundadas e de pedidos de vistas. Esses traços foram identificados nos processos em que a competência e as decisões do CNJ mereceram contestação da JE e nos quais, supostamente, seria esperada mais mobilização dos seus integrantes e do plenário em defesa da própria instituição.

Como já indicado, o CNJ é mais plástico e maleável: ainda não definiu com clareza a sua “missão” e o elenco de postulados que se propõe realizar. Tal ambiguidade é um indicador de que teorias únicas, formais e rígidas de institucionalização podem mostrar-se inaptas para formular juízos definitivos frente à diversidade de organizações e de contextos a que elas estão submetidas. Logo, rigidez ou adaptabilidade são condições ou polos que podem ou não ser benéficos, conforme o ambiente em que a instituição está inserida. Assim, ser ou não

institucionalizada não implica um resultado excludente ou medido com base em critérios rígidos ou num modelo aplicado de modo idêntico a todos os casos, sem ponderar diferenças e peculiaridades.

Interessante é que Huntington (1975) não valoriza tanto o primeiro critério proposto por McGuire (2004) e por Polsby (2008): pondera que a diferenciação não é tão relevante quanto a adaptabilidade funcional, de tal modo que não a insere como indicador de institucionalização. Como ele argumenta,

a adaptabilidade funcional, e não a especificidade funcional, é a verdadeira medida de uma organização altamente desenvolvida. A institucionalização torna a organização algo mais que um simples instrumento para a consecução de objetivos. Seus líderes e membros passam então a valorizá-la em si mesma e ela desenvolve uma existência própria, à parte das funções específicas que pode desempenhar num determinado momento. A organização triunfa sobre a sua função (Huntington, 1975, p. 27).

De acordo com os critérios de McGuire (2004), a maior fragilidade do CNJ estaria na autonomia. Ela se apresenta por meio da presença de procedimentos que protegem a independência da instituição frente a outros atores políticos e outras instituições, o que tem como indicador a capacidade de construir sua agenda, definir e preservar uma padronização procedimental e decisória, de modo a tornar rotineiras as suas ações. Conforme McGuire (2004, p. 132, tradução nossa), “decidir o que decidir permite flexibilidade para se concentrar nas questões políticas e jurídicas de maior preocupação para seus membros”. Tal dimensão é enfatizada por Polsby (2008, p. 222-223) por meio do critério *universalismo dos procedimentos* e da insubmissão a personalismos e particularismos. Ele o apresenta nos seguintes termos:

a organização tende a usar critérios universais mais que particulares e métodos automáticos mais que discricionários para conduzir seus assuntos internos. Precedentes e regras são seguidos; sistemas de mérito substituem o favoritismo e o nepotismo; códigos impessoais suplantam as preferências pessoais como prescrições para o comportamento.

Autonomia também é critério apresentado por Huntington (1975, p. 32): implica “o desenvolvimento de organizações e procedimentos políticos que não sejam apenas expressões dos interesses de grupos sociais determinados”, e sim a expressão da própria entidade.

No entanto, os critérios propostos por Huntington (1975) tornam-se mais acurados para identificar a fragilidade do CNJ, ao menos no modo como ele é aqui percebido por agregar à autonomia o critério da *coesão*, o qual considera que “organização efetiva requer pelo menos o consenso substancial sobre os limites funcionais do grupo e sobre os procedimentos para dirimir as disputas que surgem dentro deles” (Huntington, 1975, p. 32). O autor relaciona os dois critérios ao frisar que

a autonomia torna-se um meio de alcançar a coesão, permitindo que a organização desenvolva um estilo e um espírito que se tornam as marcas distintas de seu comportamento. A autonomia impede também a intrusão de forças externas desagregadoras, embora, é claro, não proteja contra a desagregação originária de fontes internas (Huntington, 1975, p. 35).

Como já se enfatizou, essa é uma das fragilidades principais do CNJ, ainda muito submisso às prioridades e à agenda fixada por seu presidente, o que produz alterações razoavelmente rápidas e, conseqüentemente, descontinuidades nas tarefas desempenhadas ou nas ênfases estabelecidas, visto que essas mudanças seguem o ritmo das mudanças na Presidência. Como esse

cargo é do presidente do STF, algumas vezes a alteração tem ocorrido antes do cumprimento integral do mandato, pois, assim que o titular deixa o cargo no STF, também se afasta do CNJ.

Ter um “território de caça” – metáfora utilizada por Panebianco (2005) para indicar a reserva sobre a qual a organização estabelece os próprios direitos e em relação à qual é definida a identidade organizativa – torna mais fácil não só conhecer a si própria como saber o que deve defender. No modelo proposto por Huntington (1975, p. 30), outro critério é o da complexidade da instituição, o que pode

envolver tanto a multiplicação de subunidades organizacionais em bases hierárquicas e funcionais, como a diferenciação entre os diversos tipos de subunidades. Quanto maior o número e a variedade de subunidades, maior a capacidade da organização de assegurar e manter a lealdade dos seus membros. Além do mais, uma organização que possui muitos objetivos pode adaptar-se melhor à perda de um deles do que uma organização que possui apenas um objetivo.

Polsby (2008, p. 222) também dele se serve, definindo-o como saber se

a organização é relativamente complexa, ou seja, suas funções são internamente separadas sob alguma base regular e explícita; suas partes não são totalmente intercambiáveis e, para pelo menos alguns propósitos importantes, suas partes são interdependentes. Há uma divisão do trabalho em que os papéis são especificados e há expectativas amplamente compartilhadas a respeito do desempenho de papéis. Há padrões regularizados de recrutamento para os papéis e de mudança de um papel para outro.

Em síntese: a complexidade implica divisão do trabalho, organização de subunidades, especialização de funções e hierarquização, com a coordenação entre essas divisões internas.

Quanto a esse critério, tem-se observado a progressiva complexidade da estrutura operacional do CNJ, com a descentralização de tarefas e a criação de mais comissões e subdivisões internas – como a Secretaria Especial de Programa, Pesquisa e Gestão Estratégica, o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário, o Departamento de Pesquisas Judiciárias –, assim como a ampliação de seus campos de atuação, de forma que ela avança no atendimento dessa exigência.

Orren e Skowronek (1994, p. 326) alertam que o conceito de institucionalização está associado à diferenciação de papéis dentro de uma organização, e não fora dela, e ao desenvolvimento de especializações e de procedimentos internos. Contudo, para eles, é a interação com outras instituições que impulsiona o processo de institucionalização. Ou seja, a delimitação do espaço e a construção institucional não é apenas um processo interno, também e principalmente implica alcançar esses resultados por meio da “fricção” e da colisão com outras instituições (Orren; Skowronek, 1994, p. 321).

Em suma, a institucionalização do CNJ deve ser vista como um processo complexo, aberto, em andamento e indefinido, no qual a disputa entre os atores ao interpretarem as regras e implantarem determinada versão do desenho institucional é decisiva e configura o modo como a instituição opera. Portanto, ao ser criado, o CNJ não estava definido, tampouco era um projeto institucional pronto, acabado, dado que seu regimento contém imprecisões, ambiguidades e omissões, as quais só poderiam ser esclarecidas ou supridas pelo modo como os agentes se posicionaram em situações concretas durante o processo decisório efetivo, o que só amplia as oportunidades de disputa entre esses agentes e seus posicionamentos. Além disso, ainda que estivesse claramente delimitado no seu desenho institucional, havia a efetiva possibilidade de

ser implantado de modo distinto (e até mesmo contrário) ao previsto, em razão do choque de interesses e de interpretações dos atores envolvidos no processo de sua concretização.

Não se pode negligenciar que o CNJ surge num ambiente institucional – o do Poder Judiciário – já estabelecido e com potencial para contestá-lo, por ser um órgão de controle e de governo. Logo, ainda sem uma delimitação clara de competência e menos ainda de procedimentos a adotar, o CNJ tem de estabelecer-se perante instituições já consolidadas e particularmente ciosas de seus respectivos insulamentos, e passar a ocupar, ao menos parcialmente, um espaço que já lhes pertencia, ou a ele se sobrepor, o que necessariamente acarreta choques com os interesses e as prerrogativas que elas já ostentavam e que buscam preservar.

Como pondera Chaves (2019, p. 36), o rearranjo do “arquipélago” do Judiciário a partir do surgimento do CNJ é muito mais um processo e uma expectativa que necessariamente uma certeza, pois “a fragmentação da Justiça ainda é uma realidade institucional do Judiciário e o arrefecimento dessa difusidade é um processo em curso, que pode não ter uma única direção e sentido”.

5 Conclusões

O artigo apresentou uma revisão da literatura sobre o CNJ e demonstrou existirem duas faces na construção institucional do Conselho. Uma, a construção *exógena*, consubstancia-se na forma como o relacionamento do CNJ com outras instituições vai definindo os limites e as diretrizes para a sua atuação. Ela aparece, principalmente, na apresentação de demandas sobre as decisões do CNJ ao próprio Conselho ou ao STF, chamado a participar dessa tentativa de redesenho restritivo das competências

da instituição. A segunda, a construção *endógena*, refere-se ao relacionamento e aos conflitos internos entre os agentes pertencentes ao órgão. Assim, o desenho institucional do Conselho e a “captura corporativa” que ele possibilita, bem como a atuação do seu presidente, são fatores determinantes na forma como o CNJ está sendo moldado.

Com fundamento nas perspectivas apresentadas, analisou o processo de institucionalização do Conselho com base nos critérios propostos por Polsby (2008) – diferenciação, complexidade, procedimentos internos universalistas; McGuire (2004) – diferenciação, durabilidade e autonomia; e Huntington (1975) – adaptabilidade, complexidade, autonomia e coesão.

A diferenciação, medida por sua distinção perante outras instituições, está formalmente garantida. Com previsão constitucional, o Conselho tem características que o tornam um órgão *sui generis*, com composição, forma de organização e atribuições que o distinguem dos demais órgãos que compõem o Poder Judiciário, inclusive, não atuando na seara jurisdicional. Ainda assim, alguns aspectos da abrangência de sua atuação geram conflitos e levantam discussões sobre suas competências frente a outras instituições desse Poder, como a função disciplinar compartilhada com as Corregedorias. Esses momentos advêm, sobretudo, de ambiguidades, omissões e eventuais intersecções ou sobreposições entre as competências administrativas e de controle do CNJ e o restante do Judiciário. É inegável que eles provocam certa instabilidade institucional e abrem margem a discussões sobre o processo de construção da identidade e das competências do CNJ.

Quanto a sua infraestrutura – aspecto que, para McGuire (2004), está presente na análise da dimensão da diferenciação –, o CNJ tem ampliado e aprimorado sua situação. Relatos de ex-conselheiros evidenciam essa gradativa

melhora – destaque-se que em 2019 o Conselho trocou suas instalações físicas novamente.

Quanto aos membros da instituição, destacado por Polsby (2008) como mais um ponto a ser observado na averiguação da diferenciação, grifam-se dois aspectos: a) os integrantes do Conselho estão delimitados constitucionalmente; e b) a regra que estabelece mandatos de dois anos e fixa a permanência na instituição em, no máximo, quatro anos consecutivos fragiliza-o, pois há um impacto decorrente de inevitável entra e sai dos seus membros.

Em relação à durabilidade, medida pelo tempo de existência da instituição, o CNJ não logrou ultrapassar esse critério dado o curto período de sua existência, o que configura mais uma contingência que um impedimento à sua futura institucionalização.

A dimensão da adaptabilidade, proposta por Huntington (1975), refere-se à capacidade de persistir e de adaptar-se à mudança. Esse aspecto constitui um teste pelo qual o CNJ ainda não passou plenamente, pois não sofreu alterações formais em suas atribuições ou em sua composição.

Relativamente à autonomia ou ao universalismo dos procedimentos e à insubmissão a personalismos e particularismos, em conjunto com o critério chamado por Huntington (1975) de *coesão*, verificou-se a presença de normas internas e de procedimentos regularizados para a tomada de decisões. Contudo, em razão das alterações na composição do Conselho, especialmente a mudança do presidente, que tem amplas possibilidades de produzir sua agenda, a pauta de prioridades do órgão tem sofrido variações, assim como seu posicionamento frente às demandas processuais que recebe. Constata-se que a instabilidade decisional, as pautas contingentes e os mandatos curtos são aspectos que dificultam a coesão entre os membros em defesa de uma linha de atuação para a instituição.

O critério de *complexidade* da instituição, adotado por Huntington (1975) e Polsby (2008), compreende a divisão do trabalho, organização de subunidades, especialização de funções e hierarquização, com a coordenação entre essas subdivisões internas. Em se tratando desse critério, observa-se progressiva complexidade da estrutura operacional do CNJ, com a criação de mais comissões e subdivisões internas e a ampliação de seus campos de atuação.

Por fim, o estudo demonstra que a institucionalização do CNJ pode ser considerada um processo em andamento. A questão principal, contudo, é compreender como se têm consolidado as definições em torno desse processo, com um olhar para situações concretas que envolvem as discussões e disputas exógenas e endógenas. Esse é ainda um desafio a ser enfrentado por pesquisas empíricas que demonstrem os diferentes parâmetros antes apontados. O fato de o CNJ ser uma “obra aberta”, que ganha contornos na ação e nos conflitos entre os atores interessados, torna necessário compreender a complexa gama de articulações envolvidas no processo de institucionalização do órgão.

Sobre os autores

Caroline Bianca Graeff é doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, RS, Brasil; professora substituta do curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, RS, Brasil.
E-mail: carolinegraeff@gmail.com

Álvaro Augusto de Borba Barreto é doutor em História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil; pós-doutor pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal; professor dos programas de graduação e pós-graduação da Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, RS, Brasil.
E-mail: albarret.sul@gmail.com

Como citar este artigo

(ABNT)

GRAEFF, Caroline Bianca; BARRETO, Álvaro Augusto de Borba. Dimensionando a institucionalização do CNJ: as duas faces do processo em análise. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 60, n. 240, p. 171-200, out./dez. 2023. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/240/ril_v60_n240_p171

(APA)

Graeff, C. B., & Barreto, A. A. de B. (2023). Dimensionando a institucionalização do CNJ: as duas faces do processo em análise. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 60(240), 171-200. Recuperado de https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/240/ril_v60_n240_p171

Referências

ALVES, Clara da Mota Santos Pimenta. Do caos remuneratório ao deliberativo?: uma análise das interações estabelecidas entre o STF e o CNJ na AO nº 1.773/DF (auxílio-moradia). *Revista Publicum*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 1-19, 2019. DOI: <https://doi.org/10.12957/publicum.2019.43174>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum/article/view/43174>. Acesso em: 2 out. 2023.

ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo. *Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 38, p. 6-50, jan./jun. 2011. DOI: <https://doi.org/10.17808/des.38.184>. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/184>. Acesso em: 2 out. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 out. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Medida Cautelar em Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12/DF*. Ação declaratória de constitucionalidade, ajuizada em prol da Resolução nº 07, de 18/10/2005, do Conselho Nacional de Justiça. Medida cautelar [...]. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB. Requerido: Conselho Nacional de Justiça. Interessados: Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal – Sindjus/DF e outros. Relator: Min. Carlos Britto, 16 de fevereiro de 2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=372910>. Acesso em: 2 out. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.638/DF*. Processo objetivo – Liminar – Atuação do relator – Referendo parcial. Atuando o relator em período no qual o Colegiado não esteja reunido, cumpre submeter a cautelar na abertura dos trabalhos. Referendo parcial implementado pela ilustrada maioria nos termos da ata de julgamento. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB. Interessado: Presidente do Conselho Nacional de Justiça. Relator: Min. Marco Aurélio, 8 de fevereiro de 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081184>. Acesso em: 2 out. 2023.

CARVALHO, Ruth Lies Scholte. Conselho Nacional de Justiça, realidade irreversível. In: STOCO, Rui; PENALVA, Janaína (org.). *Dez anos de reforma do Judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 459-466.

CHAVES, Luciano Athayde. *O arquipélago da justiça: o modelo do governo judicial no Brasil e o controle do Estatuto da Magistratura*. 2019. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Resolução nº 67, de 3 de março de 2009*. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça e dá outras providências. [Brasília, DF]: CNJ, [2022]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado200302202211156373f07600d9a.pdf>. Acesso em: 2 out. 2023.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, [s. l.], v. 45, n. 2, p. 74-89, abr./jun. 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37123>. Acesso em: 2 out. 2023.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Gasparetto. O poder de definição da pauta no Supremo Tribunal Federal: reflexões sobre um caso de configuração autocríativa do processo objetivo. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 97, n. 878, p. 11-28, dez. 2008.

ESTEVES, Luiz Fernando Gomes. Onze ilhas ou uma ilha e dez ilhéus?: a presidência do STF e sua influência na atuação do Tribunal. *REI – Revista Estudos Institucionais*, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 129-154, jan./abr. 2020. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v6i1.463>. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/463>. Acesso em: 2 out. 2023.

FACCHINI NETO, Eugênio. O Poder Judiciário e sua independência – uma abordagem de direito comparado. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, [s. l.], v. 3, n. 8, p. 121-149, jul./set. 2009. DOI: <https://doi.org/10.30899/dfj.v3i8.478>. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/478>. Acesso em: 2 out. 2023.

FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; CERDEIRA, Pablo de Camargo. O diálogo entre o CNJ e o Supremo. *Interesse Nacional*, [s. l.], ano 4, n. 16, p. 50-61, jan./mar. 2012.

FALCÃO, Joaquim; LENNERTZ, Marcelo; RANGEL, Tânia Abrão. O controle da administração judicial. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 250, p. 103-121, jan. 2009. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v250.2009.4138>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/4138>. Acesso em: 2 out. 2023.

FEITOSA, Gustavo Raposo Pereira. O Supremo Tribunal Federal e a construção do Conselho Nacional de Justiça. *Revista Diálogo Jurídico*, Fortaleza, ano 3, n. 6, p. 45-63, out. 2007.

FLUHR, Fernanda Adriano. *A jurisdição constitucional e o Conselho Nacional de Justiça: a possibilidade do exercício do controle de constitucionalidade pelo CNJ*. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2011. Disponível em: <http://tede2.unicap.br:8080/handle/tede/459>. Acesso em: 2 out. 2023.

FRAGALE FILHO, Roberto. Conselho Nacional de Justiça: desenho institucional, construção de agenda e processo decisório. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 4, p. 975-1.007, dez. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582013000400008>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/YXmbJ7jhPnTwwLGQZkkrxL/?lang=pt>. Acesso em: 2 out. 2023.

_____. Reconfigurações profissionais da magistratura: um exercício (preliminar) a partir da jurisprudência do Conselho Nacional de Justiça. In: CUNHA, José Ricardo (org.). *Poder Judiciário: novos olhares sobre gestão e jurisdição*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010. p. 97-125.

FRANCO, Ivan Candido da Silva de. *Como são julgados os juízes?: uma análise do controle disciplinar do Conselho Nacional de Justiça (2005-2013)*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13645>. Acesso em: 2 out. 2023.

FREITAS, Vladimir Passos de. A criação e o papel do Conselho Nacional de Justiça. In: STOCO, Rui; PENALVA, Janaína (org.). *Dez anos de reforma do Judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 505-513.

GAROUPA, Nuno. *O governo da justiça*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011. (Ensaio da Fundação, 20).

GRAEFF, Caroline Bianca. *Mudança institucional e governo judicial: os conflitos entre CNJ e Justiça Eleitoral (2005-2015)*. 2020. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2020. Disponível em: <https://guaiaca.ufpel.edu.br/handle/prefix/6904?show=full>. Acesso em: 2 out. 2023.

HUNTINGTON, Samuel P. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Tradução de Pinheiro de Lemos. Rio de Janeiro: Forense Universitária; São Paulo: Edusp, 1975.

JIMENEZ, Priscilla da Costa Lima. *CNJ e judicialização: o reconhecimento do poder de atuação do CNJ pelo STF e suas consequências na judicialização*. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/6464>. Acesso em: 2 out. 2023.

KOERNER, Andrei; FRAGALE FILHO, Roberto. Do controle externo à participação cidadã: por uma revisão do modelo do Judiciário brasileiro. In: STOCO, Rui; PENALVA, Janaína (org.). *Dez anos de reforma do Judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 61-68.

LEWANDOWSKI, Andressa. *O direito em última instância: uma etnografia do Supremo Tribunal Federal*. 2014. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/18359>. Acesso em: 2 out. 2023.

MCGUIRE, Kevin T. The institutionalization of the U.S. Supreme Court. *Political Analysis*, [s. l.], v. 12, n. 2, p. 128-142, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1093/pan/mp005>.

MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues. *Atuação do Conselho Nacional de Justiça e independência jurisdicional: interfaces e interferências*. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/handle/6937>. Acesso em: 4 out. 2023.

NOBRE, Marcelo. CNJ: dez anos depois. In: STOCO, Rui; PENALVA, Janaína (org.). *Dez anos de reforma do Judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 271-284.

OLIVEIRA, Érika Neves. *Atuação do Conselho Nacional de Justiça à luz dos modelos da administração pública: uma análise do período de 2005 a 2012*. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://repositorio2.unb.br/jspui/handle/10482/15618>. Acesso em: 2 out. 2023.

ORREN, Karen; SKOWRONEK, Stephen. Beyond the iconography of order: notes for a “new institutionalism”. In: DODD, Lawrence C.; JILLSON, Calvin (ed.). *The dynamics of American politics: approaches and interpretations*. Boulder: Westview Press, 1994. p. 311-330. (Transforming American Politics).

PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. Tradução de Denise Agostinetti. São Paulo: Martins Fontes, 2005. (Justiça e Direito).

POLSBY, Nelson W. A institucionalização da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos. Tradução de Gustavo Biscaia de Lacerda. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 221-251, jun. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782008000100014>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/qfZ64Z63nswQcsjTrqd7b8F/>. Acesso em: 2 out. 2023.

RECONDO, Felipe; MENDES, Conrado Hübner. O STF entre 2015 e 2016. In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; RECONDO, Felipe (org.). *O Supremo em 2015*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2016. p. 29-61. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17250>. Acesso em: 2 out. 2023.

REIS JÚNIOR, Francisco Soares. *Dez anos do Conselho Nacional de Justiça: a experiência de accountability adotada pelo CNJ nos Tribunais de Justiça estaduais (2005-2015)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

RIBEIRO, Leandro Molhano; ARGUELHES, Diego Werneck. A dinâmica de judicialização das decisões do Conselho Nacional de Justiça. In: STOCO, Rui; PENALVA, Janaína (org.). *Dez anos de reforma do Judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015a. p. 237-252.

_____. CNJ: captura nacional da justiça. *Conjuntura Econômica*, [s. l.], v. 70, n. 9, p. 30-32, set. 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/66054>. Acesso em: 2 out. 2023.

_____. O Conselho no Tribunal: perfil quantitativo das ações contra o CNJ junto ao STF. *Revista Direito & Práxis*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 464-503, 2015b. DOI: <https://doi.org/10.12957/dep.2015.14928>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/14928>. Acesso em: 2 out. 2023.

RIBEIRO, Leandro Molhano; PAULA, Christiane Jalles. Inovação institucional e resistência corporativa: o processo de institucionalização e legitimação do Conselho Nacional de Justiça. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, DF, v. 6, n. 3, p. 5-19, 2016. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp/bjpp.v6i3.4318>. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4318>. Acesso em: 2 out. 2023.

RUSSELL, Peter H. Toward a general theory of judicial independence. In: RUSSELL, Peter H.; O'BRIEN, David M. (ed.). *Judicial independence in the age of democracy: critical perspectives from around the world*. Charlottesville: University of Virginia Press, 2001. p. 1-24. (Constitutionalism and Democracy).

SADEK, Maria Tereza Aina. CNJ: impactos no Judiciário e na sociedade. In: STOCO, Rui; PENALVA, Janaína (org.). *Dez anos de reforma do Judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 293-311.

_____. CNJ: o futuro na agenda. In: MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins; MARRAFON, Marco Aurélio (coord.). *Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 109-123. (Série IDP: Linha Doutrina).

_____. Poder Judiciário: uma nova instituição. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 12-20, 2010. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=0c6038d9-7acf-ef37-12a2-7834b4beb344&groupId=252038. Acesso em: 2 out. 2023.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. Consideraciones constitucionales sobre el llamado autogobierno judicial. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, [s. l.], n. 8-9, p. 235-250, 2001-2002. DOI: <https://doi.org/10.5944/trc.8-9.2001.6557>. Disponível em: <https://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/6557>. Acesso em: 2 out. 2023.

SARAIVA, Wellington Cabral. O Conselho Nacional de Justiça e a autonomia dos tribunais. In: STOCO, Rui; PENALVA, Janaína (org.). *Dez anos de reforma do Judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 541-549.

SELZNICK, Philip. *A liderança na administração: uma interpretação sociológica*. Tradução de Arthur Pereira e Oliveira Filho. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1972.

SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da. Conselho Nacional de Justiça. 10 (dez) anos de existência: órgão central e estratégico do sistema judicial brasileiro. In: STOCO, Rui; PENALVA, Janaína (org.). *Dez anos de reforma do Judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 515-540.

SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins. Apresentação. In: MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins; MARRAFON, Marco Aurélio (coord.). *Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 15-17. (Série IDP: Linha Doutrina).

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Poder Judiciário: crises, acertos e desacertos*. Tradução de Juarez Tavares. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.