



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

JOSÉ VINICIUS DA COSTA FILHO

**AOS MAGISTRADOS TUDO? UMA ANÁLISE DAS DECISÕES DO
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2005-2015)**

**RECIFE
2019**

JOSÉ VINICIUS DA COSTA FILHO

**AOS MAGISTRADOS TUDO? UMA ANÁLISE DAS DECISÕES DO
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2005-2015)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Área de concentração: Democracia e instituições.

Orientador: Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto

Coorientador: Prof. Dr. Leon Victor de Queiroz Barbosa.

**RECIFE
2019**

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

C837a Costa Filho, José Vinicius da.
Aos magistrados tudo? : uma análise das decisões do Conselho Nacional de
Justiça (2005-2015) / José Vinicius da Costa Filho. – 2019.
168 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto.
Coorientador: Prof. Dr. Leon Victor de Queiroz Barbosa.
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2019.
Inclui referências e apêndices.

1. Ciência Política. 2. Poder judiciário. 3. Conselhos de justiça. 4. Conselho
Nacional de Justiça (Brasil). 4. Processos. 5. Decisões. I. Carvalho Neto,
Ernani Rodrigues de (Orientador). II. Barbosa, Leon Victor de Queiroz
(Coorientador). III. Título.

320 CDD (22. ed.)

(BCFCH2021-014)

JOSÉ VINICIUS DA COSTA FILHO

AOS MAGISTRADOS TUDO? UMA ANÁLISE DAS DECISÕES DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2005-2015)

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação de Doutorado em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do título de doutor.

Aprovada em 08/ 02 / 2019

Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto
(Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Leon Victor de Queiroz Barbosa
(Coorientador)
Universidade Federal de Campina Grande

Prof. Dr. Enivaldo Carvalho da Rocha
(Membro Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Dalson Britto de Figueiredo Filho
(Membro Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Bruno César Machado Torres Galindo
(Membro Externo)
Universidade Federal de Pernambuco (Faculdade de Direito)

Prof. Dr. Diogo Arruda Carneiro Cunha
(Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco (Departamento de Ciência Política)

Primeiramente às duas dádivas que Deus colocou para orientar minha caminhada, amada mãe (em memória) e amado pai (uma homenagem em vida). Em seguida ao meu núcleo familiar, minha esposa (companheira em todos os momentos) e minha filha (meu tudo).

AGRADECIMENTOS

Aqui não estão expostas palavras vazias. Quem se deparar com esse pequeno texto saberá da minha gratidão sincera por muitos que contribuíram, direta ou indiretamente, para o término desta Tese. Falando de gratidão, entendo que essa ação faz parte de um exercício que deveríamos realizar diariamente, agradecendo desde o alvorecer do dia, pela nova oportunidade de vida que nos é dada, até o anoitecer, pelo sentimento de sono que proporciona o descanso necessário para recompor o corpo e a alma.

Reconheço desde já que tudo fundamenta-se pelo pai celestial por quem agradeço a honra de mais essa conquista.

Depois, a minha família: pais, José Vinícius da Costa (o paizão) e Kátia Maria Monteiro da Silva (parte do meu ser!), que sempre mostraram-se amorosos, zelosos e dedicados, seja física ou espiritualmente; esposa, Edna Mendes, por quem me apaixono cada dia mais e mais, pelo amor, companheirismo e amizade; filhotinha linda, Marina Mendes Monteiro da Costa, por ser o sol radiante que ilumina meus dias; irmãos, Túlio Aquino Monteiro da Costa e Arthur Henryque Monteiro da Costa, pessoas que dão significado ao verdadeiro amor fraternal; avó, Arilce Teixeira Monteiro, por ser a rocha que eu construí parte do meu caráter; “boadastra” Sandra Maria de Lima (pessoa linda em todos os aspectos); cunhadas Lyssa Gonçalves Costa (para esta um agradecimento dobrado, pois me ajudou na formatação e correção da tese) e Ana Carolina Pilati Portes Monteiro, por serem partes importantes da minha vida.

Demonstrando que os laços são fortes, repito neste agradecimento parte dos nomes que homenageei na etapa do mestrado. Ao meu orientador e amigo, Ernani Carvalho, que mais uma vez me guiou para fora da penumbra, sempre confiando em minha capacidade. Um agradecimento especialíssimo ao amado Enivaldo Rocha, meu vô ‘postiço’, parceiro para a vida toda. Ao amigo Dalson Figueiredo, pessoa inspiradora, que possui o coração e o espírito de ouro, um intelecto distinto, meu amigo confiável. Ao amigo Leon Victor de Queiroz, pessoa que admiro e foi luz em parte do caminho tortuoso da tese. À amiga Gabriela Tarouco, por representar aquilo que sempre desejei em termos de profissionalismo e inteligência na academia. À amiga Mariana Batista da Silva, por quem nutro uma admiração ímpar, pessoa que ensina e conduz pela sua simples existência.

A todos do grupo de pesquisa “PRAETOR”, do qual faço parte.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de doutorado.

À Universidade Federal de Pernambuco, em especial a todos os servidores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, por propiciar a realização do Doutorado institucional na cidade onde resido e pelo conhecimento científico adquirido.

Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso, por ter firmado convênio com a Universidade Federal de Pernambuco, oportunizando, dessa forma, a realização deste Doutorado institucional.

A toda equipe que contribuiu para alimentar o banco de dados analisado nesta tese, bem como os professores de estatística da Universidade Federal de Mato Grosso Ms. Gilmar J. de Oliveira Júnior e Dr. José Nilton Cruz que contribuíram com a realização dos testes empregados na pesquisa.

A toda minha turma do doutorado, em especial aos amigos de caminhada e parceiros de acampamento João Luiz Binde e André Valente do Couto.

Aos amigos do meu convívio que tiveram paciência em perceber que não estaria com eles por um período determinado. Aqui reservo um à parte para agradecer, tal qual fiz no mestrado, a amiga Juliane Arcanjo que contribuiu com meus primeiros passos na ciência política e a amiga Renata Francisca Ferreira Lopes, por ser uma irmã que a vida concedeu e ter me ajudado nas correções e formatação da tese.

*Na história, volte e meia o hoje se impõe...
Não posso me furtar em ser parcial diante dos
fatos que se colocam aos meus olhos. Registro
minha preocupação mediante a frase a seguir:
“O mal não está nos torturadores, e sim nos
homens de mãos limpas que geram um sistema que
permite que homens banais façam coisas como a
tortura.” (Hanna Arendt)
#ELENÃO!*

RESUMO

Ao magistrado tudo? Esta tese examina o comportamento decisório do CNJ entre 2005 a 2015, averiguando se a agência foi capturada pela magistratura. Em particular, testou-se a hipótese geral de que a relatoria pertencente ao grupo “Indicado por órgão do Judiciário” (magistrado) sofre menos divergência do que a relatoria do grupo “Indicado por órgão essenciais à justiça” (cidadão de notável saber jurídico e reputação ilibada, advogado, membro do Ministério Público). Examinam-se, ainda, as seguintes hipóteses específicas concernentes aos processos relatados por “Indicado por órgão do Judiciário”: 1) a manutenção do voto desse tipo de relator em decisão final é maior; 2) possuem menor chance de serem acometidos de pedido de vista; 3) são mais céleres. O desenho de pesquisa combina análise documental, estatística descritiva e inferencial (qui-quadrado e análise de sobrevivência) para examinar um banco de dado original que compila quase a totalidade dos dados de interesse do plenário do CNJ entre 2005 e 2015. Os resultados apontam que: I) todas as hipóteses (geral e específicas) não foram confirmadas, visto que, ao contrário do esperado, a maior ocorrência proporcional em todos os casos e a menor celeridade são na relatoria do grupo “Indicado por órgão do Judiciário”. Buscando aprofundar os achados, desagregaram-se os dois grupos de referência em três subgrupos (“Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto”, “Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF” e “Indicado por órgão essencial à Justiça”) e a reaplicação dos testes apontam: II) a diferença de comportamento é significativa para a hipótese geral, primeira e segunda hipóteses específicas quando testam os três subgrupos, com maior percentual de ocorrência descritiva nesses casos para o “Indicado por órgão do Judiciário – acesso direto”; III) o comportamento do “Indicado por órgão do Judiciário – acesso direto” é de maior dissenso/não coesão em relação aos demais no que se refere à divergência e à derrota do voto do relator, os outros dois subgrupos, por sua vez, possuem comportamentos semelhantes/agrupados; IV) processos relatados por “Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF” são mais céleres e possuem um comportamento significativamente diferente dos demais. Conclui-se que a cúpula do Judiciário não capturou a agência na perspectiva decisória analisada, bem como denotou-se que as variáveis testadas são melhores explicadas pelo modelo institucionais (certa aversão à divergência e similaridade entre comportamento de determinados subgrupos), estratégicos e racionais subótimos (viés estratégico não sofisticado em termos coletivos pois o interesse individual ou fragmentado do magistrado sobrepõe ao interesse corporativo coletivo da categoria). A presente tese preenche uma lacuna na agenda de pesquisa que trata dos conselhos judiciais, contribuindo na compreensão do processo decisório do CNJ.

Palavras-chave: Conselho Nacional de Justiça. Processos. Plenário. Decisão. Comportamento.

ABSTRACT

To the magistrate, everything? This thesis examines the CNJ's decision-making process between 2005 and 2015, seeking to ascertain whether the agency has been captured by the Judiciary. In particular, the general hypothesis tested was that the report belonging to the group "Indicated by organ of the Judiciary" (magistrate) suffers less divergence than the report of the group "Indicated by essential organs to the Justice" (citizen of notable juridical knowledge and unblemished reputation, lawyer, member of the Public Attorney's Office). It was also examined the following specific hypothesis about the reported proceedings by "Indicated by organ of the Judiciary": 1) the maintenance of the vote of this kind of rapporteur in the final decision is higher; 2) they have less chance of being asked to be seen; 3) they are faster. The research design combines documental analysis, descriptive statistics and inferential (chi-square and survivor analysis) to examine an original data bank, which compiles almost the totality of the data of interest of the plenary of CNJ between 2005 and 2015. The results point that: I) all of the hypothesis (general and specifics) were not confirmed, since, contrary to expectations, the higher proportional occurrence in all the cases and the less speed are in the rapporteur of the group "Indicated by organ of Judiciary". Searching to deepen the findings, the two reference groups were disintegrated in three subgroups ("Indicated by organ of Judiciary – direct access", "Indicated by organ of Judiciary – access by third, fifth or STF" and "Indicated by essential organ to the Justice") and the reapplication of the tests pointed that: II) the difference of behavior is meaningful to the general hypothesis, the first and second specific hypothesis when the three subgroups are tested, with higher percentage of descriptive occurrence in these cases to the "Indicated by organ of Judiciary – direct access"; III) the behavior of "Indicated by organ of Judiciary – direct access" has a higher discordance/non cohesion in relation to the others in what refers to the divergence and to the defeat in the vote of the rapporteur, the other two groups, in the other hand, have similar/grouped behaviors; IV) proceedings reported by "Indicated by organ of Judiciary – access by third, fifth or STF" are the fastest and have a behavior meaningfully different from the others. It was concluded that the summit of Judiciary did not captured the agency in the perspective decision-making analyzed, as well as it was denoted that the variables tested are better explained by the institutional model (certain aversion to the divergence and similarity between behavior of determined subgroups), strategic and rational suboptimal (unsophisticated strategic bias in collective terms because the individual or fragmented interest of the magistrate overlaps to the collective corporative interest of the category). The present thesis fulfills a gap in the research agenda that is about the judicial councils, contributing in the comprehension of the decision-making of CNJ.

Keywords: National Council of Justice. Processes. Plenary. Decision. Behavior.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Padrão de recrutamento por grupo e subgrupo de interesse.....	104
Gráfico 2 - Percentual (%) de divergência dos processos.	107
Gráfico 3 - Percentual (%) de divergência dos processos, desagregando o grupo dos "Indicados por órgão do Judiciário (acesso direto e acesso pelo terço, quinto ou STF).....	109
Gráfico 4 - Percentual (%) de derrota do relator pelo plenário.	115
Gráfico 5 - Percentual (%) de derrota do relator pelo plenário, desagregando a categoria "Indicado por órgão do Judiciário (acesso direto e acesso pelo terço, quinto ou STF)".	117
Gráfico 6 - Percentual (%) para pedido de vista.....	119
Gráfico 7 - Percentual (%) para pedido de vista, desagregando a categoria "Indicado por órgão do Judiciário (acesso direto e acesso pelo terço, quinto ou STF)".	121
Gráfico 8 - Curvas de sobrevivência estimadas pelo Kaplan-Meier.	124
Gráfico 9 - Curvas de sobrevivência estimadas pelo Kaplan-Meier (conforme variável "Classificação do relator" do banco de dados de decisões).....	125
Gráfico 10 - Curvas de sobrevivência estimadas pelo Kaplan-Meier para a variável divergência dos processos relatados pelo grupo 1 (Indicado por Instituição Essencial à Justiça).	127
Gráfico 11 - Curvas de sobrevivência estimadas pelo Kaplan-Meier para a variável divergência dos processos relatados pelo grupo 2 "Indicado por órgão do Judiciário" (categorias 2 + 3 da variável "Classificação do relator" do banco de dados das decisões).....	128
Gráfico 12 - Curvas de sobrevivência estimadas pelo Kaplan-Meier para a variável divergência dos processos relatados pela categoria 2 (Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto).	129
Gráfico 13 - Curvas de sobrevivência estimadas pelo Kaplan-Meier para a variável divergência dos processos relatados pela categoria 3 (Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF).	130

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Conselhos Judiciais da América Latina.	55
Quadro 2 - Vetores das demandas motivadoras para criação dos Conselhos Latinos.....	59
Quadro 3 - Art. 4º RICNJ e Classificação de sua Competência.	89
Quadro 4 - Variáveis que tratam das decisões do plenário do CNJ.	99
Quadro 5 - Grupos existentes no CNJ.	101

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Instituição de origem que possibilitou ao conselheiro o acesso ao CNJ.....	102
Tabela 2 - Teste qui-quadrado para divergência.	107
Tabela 3 - Teste qui-quadrado para divergência, desagregando o grupo dos "Indicados por órgão do Judiciário (acesso direto e acesso pelo terço, quinto ou STF).....	108
Tabela 4, 4.1 e 4.2 - Testes qui-quadrado para divergência um a um.	109
Tabela 5 - Teste qui-quadrado entre o grupo do relator que está sofrendo a divergência e o grupo de conselheiro que está realizando a divergência.....	111
Tabela 6 - Testes qui-quadrado entre a categoria do relator que está sofrendo a divergência e a categoria de quem está divergindo.....	112
Tabela 7, 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5, 7.6 - Teste qui-quadrado entre as categorias do relator que sofrem as divergências e as categorias dos conselheiros que realizam/exercem as divergências.	113
Tabela 8 - Teste qui-quadrado para derrota do relator pelo plenário.	116
Tabela 9 - Teste qui-quadrado para derrota do relator pelo plenário, desagregando a categoria "Indicado por órgão do Judiciário (acesso direto e acesso pelo terço, quinto ou STF)".	117
Tabela 10, 10.1, 10.2 - Testes de qui-quadrado (um a um) das categorias do voto do relator derrotado pelo plenário.	118
Tabela 11 - Teste qui-quadrado para pedidos de vista.	120
Tabela 12 - Teste qui-quadrado para pedidos de vista, desagregando a categoria "Indicado por órgão do Judiciário (acesso direto e acesso pelo terço, quinto ou STF)". ..	121
Tabela 13 - Tempo (em dias) mediano, médio e teste <i>logrank</i>	123
Tabela 14 - Tempo mediano e médio em dias para os dados.	124
Tabela 15 - Resultados dos testes <i>logrank</i> para a comparação dos relatores.	125
Tabela 16 - Tempo (em dias) mediano, médio e teste <i>logrank</i> para divergência no processo relatado pelo grupo 1 (Indicado por Instituição Essencial à Justiça).....	127
Tabela 17 - Tempo (em dias) mediano, médio e teste <i>logrank</i> para divergência no processo relatado pelo grupo 2 (Indicados por órgão do Judiciário).....	127
Tabela 18 - Tempo (em dias) mediano, médio e teste <i>logrank</i> para divergência no processo relatado pela categoria 2 (Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto). ..	128

Tabela 19 - Tempo (em dias) mediano, médio e teste <i>logrank</i> para divergência no processo relatado pela categoria 3 (Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF).....	129
---	-----

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	O COMPORTAMENTO INSTITUCIONAL DO CNJ: RESTRIÇÃO, CONTROLE E ACCOUNTABILITY	19
2.1	COMPORTAMENTO DECISÓRIO DO CNJ	20
2.2	RESTRIÇÃO: O INDIVIDUALISMO METODOLÓGICO DE ELSTER	29
2.3	AGÊNCIA INTERMEDIÁRIA DE CONTROLE: A TEORIA <i>PRINCIPAL-AGENT</i> ...	33
2.4	CONTROLE DEMOCRÁTICO: <i>ACCOUNTABILITY</i> HORIZONTAL	38
3	CONSELHOS JUDICIAIS: ORIGEM E SEU LUGAR NO BRASIL	45
3.1	CONSELHOS JUDICIAIS: ORIGEM E IMPLEMENTAÇÃO NA AMÉRICA LATINA	46
3.2	DEMANDAS E CULTURA JURÍDICA LOCAL: O PROCESSO DE CRIAÇÃO DO CNJ	62
4	CONHECENDO O CNJ	75
4.1	DESENHO CONSTITUCIONAL	75
4.1.1	Competência/Atribuição Política	79
4.1.2	Competência/Atribuição de Controle Administrativo	81
4.1.3	Competência/Atribuição de Ouvidoria	81
4.1.4	Competência/Atribuição Correccional e Disciplinar	82
4.1.5	Competência/Atribuição Sancionatória	83
4.1.6	Competência/Atribuição Informativa e Propositiva	84
4.2	DESENHO REGIMENTAL	85
4.3	O PLENÁRIO DA CASA: ASPECTO DECISÓRIO DO CONSELHO	88
5	METODOLOGIA, DADOS, RESULTADOS E REFLEXÕES DA PESQUISA	94
5.1	METODOLOGIA E APRESENTAÇÃO DO BANCO DE DADOS	94
5.2	QUEM DECIDE PELO CNJ?	100
5.3	COMO DECIDE O CNJ?	105
5.3.1	A relatoria e a decisão do plenário: divergências, manutenção do voto e pedido de vistas	106
5.3.2	A relatoria e o tempo de tramitação dos processos do plenário do CNJ	122
5.4	PRINCIPAIS ACHADOS	130
5.5	REFLEXÕES ACERCA DA PESQUISA	140
6	CONCLUSÃO	143

REFERÊNCIAS	148
APÊNDICE A - Quadro - Descrição das variáveis do banco de dados das decisões do plenário do CNJ e sua categorização	158
APÊNDICE B – Quadro - Conselheiros do CNJ, período de referência 2005 a 2015....	160
APÊNDICE C – Quadro - Conselheiros do CNJ por ano de indicação	162
APÊNDICE D – Quadro - Padrão de recrutamento do grupo “indicado por órgão do judiciário” que não acessaram por meio de concurso de magistratura	164
APÊNDICE E - Teste qui-quadrado entre as categorias do relator que sofrem as divergências e as categorias dos conselheiros que realizam/exercem a divergências	165
APÊNDICE F - Teste qui-quadrado para pedidos de vista das categorias contrastadas uma a uma	168

1 INTRODUÇÃO

O modelo de conselho judicial é amplamente incentivado por organismos internacionais como proposta à garantia da independência judicial, reforço da *accountability* e administração eficientes dos tribunais nos países que passam por transições democráticas (HAMMERGREN, 2002; GAROUPA; GINSBURG, 2009ab; BOBEK; KOSAR, 2013; CARVALHO; LEITÃO, 2013). Esse modelo, que consiste na organização do Judiciário por meio de uma agência intermediária, foi difundido na América Latina a partir de 1961. O Brasil seguiu a tendência da região e criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2004, por meio da Emenda Constitucional n.º 45/2004¹.

A estruturação desse tipo de agência no país foi marcada por grande pressão social para delinear uma instituição externa ao Judiciário. Em contraponto às forças da cúpula judicial² que refutavam qualquer mudança nessa dinâmica, o CNJ acabou configurando-se como um órgão interno ao Judiciário, tendo como vértice a cúpula do citado poder, em especial os Tribunais superiores e magistratura (SADEK, 2004ab). Dessa forma, parte da literatura afirmou de forma direta ou indireta (CARVALHO; LEITÃO, 2013; CARVALHO 2006; FRAGALE FILHO, 2013; PAIVA, 2012; SADEK, 2004ab) que o desenho institucional desse conselho cria incentivos para a sua captura pelos membros dos órgãos da estrutura interna do Judiciário. Após mais de dez anos de sua criação é necessário entender como ocorre a tomada de decisão do CNJ e se esse processo indica algum privilégio decisório por parte da magistratura.

Portanto, a questão central de pesquisa averigua se ocorreu a pretensa captura dessa agência intermediária pelos membros internos (magistrados) do Judiciário. O período examinado compreende os anos entre 2005 a 2015. A seleção do período de análise respeitou o mandato dos conselheiros expresso na Constituição Federal de 1988 que é de dois anos, admitida uma recondução. Dessa forma, o ano de 2015 foi o último mandato efetivamente concluído no CNJ que possibilitaria ser analisado adequadamente por esta tese, considerando o prazo de pesquisa no programa e o prazo para fim do mandato dos conselheiros.

O recorte do trabalho se limita às decisões deliberadas pelo vértice máximo do conselho, o seu plenário, analisando se os relatores influenciam os processos e decisões. Em

¹ Link da Emenda Constitucional n.º 45/2004 disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm.

² A definição dessa expressão juntamente com sua distinção dos atores que não são da cúpula, é realizada na subseção “3.2” desta Tese.

particular testa-se a hipótese geral de que o voto do relator, considerando o seu tipo de indicação (Indicado por órgão do Judiciário – Juiz/Ministros – ou Indicado por instituição essencial à Justiça – não magistrado), afeta o processo decisório no plenário do CNJ, propriamente de que no plenário o processo relatado por um membro pertencente a cúpula do Judiciário (Indicado por órgão do Judiciário) sofre menos contestação/menos divergência. Além disso, examinam-se as seguintes hipóteses específicas: 1) a manutenção do voto em decisão final do relator indicado por órgão do Judiciário é maior do que a do conselheiro relator indicado por instituição essencial à Justiça; 2) os processos relatados pelos indicados por órgão do Judiciário possuem menor chance de serem acometidos de pedido de vista; 3) os processos relatados pelos indicados por órgão do Judiciário são mais céleres.

Considerando o esforço inicialmente realizado pelo Judiciário para que os membros da cúpula do Judiciário (membros internos) capturassem essa agência de controle, a pesquisa averigua como essa pretensa captura reverberou no processo decisório do CNJ ao testar hipóteses que apontam para uma predominância do grupo do relator magistrado em termos de prevalência de seu entendimento/deliberação (menor divergência, maior manutenção da decisão no colegiado, mais rapidez em finalizar os processos sob suas responsabilidades).

Metodologicamente, o desenho de pesquisa combina: I) análise documental, instrumentalizada para analisar sítios eletrônicos governamentais de diversos países, sites governamentais, parecer da Comissão de Constituição e Justiça – CCJ que trata da indicação de postulantes para a vaga de conselheiro, regimentos internos e principalmente os extratos de decisões das sessões ordinárias e extraordinárias do plenário do CNJ, este último conjunto de documentos originou o banco de dados original de decisão; II) estatística descritiva, que fundamenta o estudo prosopográfico dos conselheiros do CNJ para distinguir os conjuntos e subconjuntos delineados pela pesquisa, bem como contribui para sistematização e entendimento dos dados do comportamento decisório dos indivíduos colocados em destaque; III) estatística inferencial aplicado ao banco de dados original de decisão do CNJ, que se desenvolve mediante o método qui-quadrado e o conjunto de técnicas estatísticas denominada análise de sobrevivência (estimador não paramétrico de Kaplan-Meier e teste *logrank*), o primeiro avalia se persistem diferenças significativas de comportamento decisório entre os grupos e subgrupos avaliados e o segundo serve para analisar os tempos de vida/sobrevivência/duração dos processos decisórios do plenário do CNJ desde o momento em que são inseridos no sistema até o momento em que ocorre uma decisão considerada terminativa. Logo, as ferramentas metodológicas adotadas possibilitam entender o comportamento decisório do CNJ.

A justificativa do estudo está pautada na contribuição autêntica que oferece à literatura, conforme segue. Primeiramente, adere à agenda de pesquisa que aponta o aprisionamento do CNJ pela cúpula do Judiciário, conforme será exposto no capítulo terceiro, propriamente corrobora com esse debate ao deslocar o foco do estudo de comportamento que até então era do desenho institucional para o que foi efetivamente consolidado mediante análise decisória do plenário da citada agência. Portanto, esta pesquisa possui profundas implicações nas discussões da literatura ao averiguar se a magistratura consolidou a captura da agência intermediária pretendida inicialmente.

O segundo aspecto é empírico. Menciona-se que não existe nenhum estudo que sistematiza as experiências decisórias do CNJ em um banco de dado original com todos os processos deliberados pelo plenário desse conselho, persistindo, no máximo, pesquisas que analisam parcialmente esse fenômeno (SADEK, 2010; FRANCO, 2015; FRAGALE FILHO, 2011, 2013). No presente caso, a pesquisa organiza um banco de dados com a maior parte das decisões proferidas pelo plenário do CNJ entre 2005 e 2015, totalizando 16.408 movimentações processuais e 4.014 processos.

O terceiro aspecto é metodológico. Complementando o segundo aspecto, não persiste nenhuma análise do CNJ utilizando métodos inferenciais, especialmente teste qui-quadrado e análise de sobrevivência, para verificar todo o conjunto das decisões emanadas pelo plenário desse conselho, sendo observadas somente determinadas pesquisas que focam em tipos ou objetos específicos e estudam-no de forma isolada (MALUF, 2013; FRANCO, 2015; FRAGALE FILHO, 2011, 2013).

Para atender todo o exposto, a tese está organizada da seguinte forma. Esta Introdução. O segundo capítulo revisa a literatura, apresentando a teoria mobilizada para compreender o papel do CNJ. O terceiro capítulo trata da descrição do problema de pesquisa, expondo o retrato contextual para a inserção dos conselhos judiciais na América Latina, com ênfase no caso brasileiro. O quarto capítulo apresenta o contorno constitucional e regimental que o CNJ se submete, em outras palavras, o palco que possibilita a atuação dessa agência intermediária, revelando seus principais limites institucionais que incentivam e/ou constroem o seu comportamento. O quinto capítulo expõe a metodologia adotada e os resultados encontrados, bem como sumariza as principais conclusões e limitações do estudo. Por desiderato as Conclusões discorrem acerca dos principais achados da tese.

2 O COMPORTAMENTO INSTITUCIONAL DO CNJ: RESTRIÇÃO, CONTROLE E ACCOUNTABILITY

O presente capítulo apresenta os marcos teóricos do trabalho que delimitam os principais debates que sustentam o desenvolvimento da tese. Ademais, subsidia a resposta da questão proposta e contribui no atendimento dos objetivos da pesquisa na medida que amparam todo o andamento do trabalho.

Aqui cabe ressaltar uma distinção desta pesquisa, pretende-se que este capítulo consiga delinear a discussão teórica que cubra todo o espectro da tese, isso quer dizer que serão apresentadas tanto a artéria central que conduzirá o estudo quanto as veias mais relevantes utilizadas para sustentar a descrição do problema. Em outras palavras, a tese tem como estrutura central a teoria do comportamento decisório, adaptando-se à linha de pesquisa norte-americana denominada *judicial politics*, e como veias periféricas as teorias do individualismo metodológico de Elster (2009), *principal-agent* e *accountability*.

Na parte central do trabalho, que trata das abordagens do estudo de comportamento decisório, a composição da abordagem estratégica, institucional e de escolha racional é a que melhor atende ao objetivo de analisar se a origem da indicação do conselheiro relator afeta o processo decisório no plenário do CNJ. Essas três abordagens subsidiam principalmente, mas não exclusivamente, momentos distintos da pesquisa; a perspectiva estratégica e de escolha racional do comportamento ampara prioritariamente a parte quantitativa da pesquisa, já a perspectiva institucional do comportamento ampara a parte descritiva e quantitativa do estudo.

Importante salientar que esta última abordagem (institucional) transborda para veias periféricas teóricas que dialogam com o individualismo metodológico de Elster (2009), a teoria *principal-agent* e a teoria da *accountability*. Assim, a proposta de estabelecer as teorias mais relevantes que abracem a pesquisa de forma holística é atendida, visto que temos no vértice da discussão teórica os estudos de comportamento, em seu viés estratégico, escolha racional e institucional. Já essa última perspectiva (institucional) é refinada mediante o diálogo teórico a seguir: a partir do individualismo metodológico de Elster e da teoria das agências, o conselho judicial é caracterizado como um administrador-intermediário que surge como meio de restrição em vista da necessária divisão de poder, controle e *accountability horizontal* do Judiciário, configurando-se, assim, como órgão democrático do sistema.

A presente seção será dividida em quatro subseções: 2.1 Comportamento decisório do CNJ; 2.2 Restrição: o individualismo metodológico de Elter; 2.3 Agência intermediária de controle: a teoria *principal-agent*; 2.4 Controle democrático: *accountability* horizontal.

2.1 COMPORTAMENTO DECISÓRIO DO CNJ

Apesar de vários trabalhos se preocuparem com o CNJ³, são poucos os que abordam diretamente e de forma ampla o comportamento decisório no Conselho e, quando o fazem, são mediante estudos muito específicos e restritivos.

Como o objetivo da presente pesquisa é analisar o comportamento do CNJ no período de 2005 a 2015, a partir de todas as decisões proferidas pelo seu plenário, faz-se necessário discutir a base teórico-metodológica utilizada.

O ponto central da discussão teórica se baseia nas pesquisas que tratam do comportamento decisório de atores políticos. Sobre o assunto, acentua-se que existe uma tradição do estudo de comportamento judicial tanto no nível internacional quanto nacional. Nesse ínterim, será feita uma pequena incursão em algumas pesquisas que tratam do tema. Vale salientar que os estudos realizados na linha de pesquisa norte-americana, denominada *judicial politics*, possui proeminência na agenda do tema em questão.

Antes de continuar a exposição acerca da teoria do comportamento decisório, acentua-se a grande diferença existente entre a estrutura das cortes brasileira e americana⁴ que essa linha de pesquisa intenta estudar e, ainda, como essa dissonância se aprofunda quando se desloca esse método de análise de órgãos judicantes para agências de controle, tal qual se pretende realizar nesta pesquisa. Por esse motivo, será realizado um esforço para adaptar a estrutura analítica que se debruça acerca das cortes, visando utilizá-la para estudar a agência de controle do Judiciário brasileiro.

Abaixo serão pontuadas as pesquisas mais relevantes que tratam do comportamento decisório a nível internacional e nacional e, posteriormente, pesquisas que tratam

³ SADEK, 1999, 2004ab, 2005, 2006, 2010; KOERNER, 1999; CARVALHO, 2006; CARVALHO; LEITÃO, 2013; FRAGALE FILHO, 2011, 2013; FRANCO, 2015; GAROUPA; GISBURG, 2007, 2009ab; HAMMERGREN, 2002; RIOS-FIGUEROA, 2012; ROBL FILHO, 2012; TOMIO; ROBL FILHO, 2013; MOREIRA, 2015; dentre outros.

⁴ Nos Estados Unidos da América, a tradição legal é a *common law*, que pode ser entendida como uma estrutura jurídica em que a aplicação do direito se dá precipuamente através da adoção dos costumes e precedentes. Na tradição do Brasil, a *civil law* pode ser entendida como uma estrutura jurídica em que a aplicação do direito ocorre a partir da interpretação do direito. Apesar dessa diferença, que se projeta para outras peculiaridades distintivas da estrutura do Judiciário, reafirma-se que a adaptação dos estudos do *judicial politics* está ocorrendo satisfatoriamente no Brasil, conforme observa-se dos marcos teóricos de pesquisas brasileiras da tese.

especificamente do comportamento decisório do CNJ. Busca-se, ainda, dialogar com as que se mostrarem mais aderentes ao presente recorte, conforme segue.

Na literatura internacional, Segal e Spaeth (1992, 2002) produziram um estudo de comportamento como um processo político centrado na tomada de decisão da suprema corte dos Estados Unidos da América (EUA) junto com outros tribunais. Nesse desiderato, sugerem três modelos de tomada de decisão: a escolha legal, a atitude e a escolha racional (SEGAL; SPAETH, 2002, p. 03)⁵.

Sintetiza-se o modelo de Segal e Spaeth (2002): 1) Legal – a lei é vinculativa, o que tipicamente conecta esse conjunto analítico é a crença de que, de uma forma ou de outra, as decisões da Corte são substancialmente influenciadas pelos fatos do caso à luz do significado simples dos estatutos e da Constituição; logo, a lei é apontada como uma rede contínua e determinista, de certa forma estável no tempo, e o juiz como guiado mecanicamente pelas regras para a única resposta legal correta; 2) Atitudinal – modelo privilegiado pelos autores, incorpora pressupostos da ciência política, da psicologia e da economia e sustenta que a instituição julgadora decide disputas à luz dos fatos do caso em relação às atitudes ideológicas e aos valores dos juízes; ademais, o modelo assume que a tomada de decisões depende de objetivos (os juízes estão orientados para os resultados), regras (as escolhas disponíveis para os juízes dependem das regras do jogo) e situações (centralidade dos fatos do caso em questão); 3) Escolha racional – propõe diálogo entre as teorias e os métodos de economia e o estudo do comportamento judicial, baseia-se ainda em duas premissas fundamentais: primeiro, os atores podem ordenar seus objetivos, valores, gostos e estratégias; segundo, os atores escolhem as alternativas disponíveis para maximizar sua satisfação; portanto, supõe a existência de um equilíbrio derivável através de uma prova lógica.

Em seguida, Posner (2008) discute as teorias existentes do comportamento judicial (atitudinal, estratégica, sociológica, psicológica, econômica, organizacional, pragmática, fenomenológica e legalista) indicando os seus pontos positivos e negativos no contexto americano. A partir da análise dessas teorias, o mencionado pesquisador desenvolve seu argumento que se baseia fortemente na economia do trabalho e na psicologia da cognição e da emoção (POSNER, 2008, p. 07).

Expõem-se sucintamente as nove teorias apontadas por Posner (2008) do comportamento judicial: 1) Atitudinal – a explicação da decisão se baseia da finalidade da

⁵ Foi realizada a tradução livre da presente passagem produzida em língua estrangeira. Define-se que não será indicado o fragmento original da obra referenciada, procedimento idêntico será adotado em todas as demais citações de obras não escritas na língua vernácula.

preferência da ideologia política do juiz, que decidirá de forma conservadora, liberal, multiforme, republicana ou democrata; 2) Estratégica – a explicação da decisão se liga à preocupação com a reação da corporação dos juízes, bem como constrangimentos sociais, institucionais e políticos, assim, o juiz escolherá o melhor meio para alcançar o fim desejado; 3) Sociológica – a explicação da decisão está pautada em dois fatores: nos coletivos de juízes que se estruturam em grupos ou painéis e na aversão geral desses juízes à dissidência; 4) Psicológica – a análise se concentra nas estratégias para lidar com a incerteza, no caso, a incerteza é generalizada na lei. Assim, a disputa legal permite uma ampla faixa de psicologias pessoais dos juízes que influenciam a tomada de decisões revelando as limitações cognitivas e os impulsos emocionais que lhe correspondem; 5) Econômica – seria uma variação do modelo de escolha racional, logo, os juízes são vistos como agentes autointeressados que buscam maximizar seus ganhos, decidindo racionalmente, orientados por critérios como o da utilidade e pelos estímulos ou constrangimentos que as sanções positivas e as negativas resultam, considerando a questão financeira, o lazer, o poder, o prestígio, a reputação e o respeito próprio; 6) Organizacional – esse modelo postula que os juízes são agentes cuja função é servir um diretor, a decisão considera os estímulos decorrentes da dinâmica institucional da organização hierárquica entre governantes/empregadores, juízes/funcionários e também tribunais superiores/tribunais inferiores; 7) Pragmática – é a concepção de julgamento que Posner praticou ao longo de sua carreira, é prospectivo e "local", o que significa que leva os juízes a adaptarem uma solução ao problema na frente deles, a decisão desses se orienta pelos efeitos ou consequências sociais empiricamente determináveis que essa produz ou produzirá, afastando a ideia de uma decisão que resulte da simples lógica dos materiais jurídicos; 8) Fenomenológica – a decisão se relaciona com o desempenho do juiz em referência à sua experiência consciente enquanto sujeito e à autorrepresentação do seu *coming out*, enfatiza como deve ou sente os juízes; 9) Legalista – seria a teoria positiva do desempenho dos juízes que baseia sua decisão estritamente na lei, as concepções que defendem a autonomia prático-normativa do direito e a autonomia discursivo-cultural do pensamento jurídico, apesar disso, Posner sugere que o legalismo está superestimado, pois a lei não oferece mecanismos claros quanto aos critérios de decisão (POSNER, 2008; DO CARMO, 2013; GERHARDT, 2009).

Na agenda nacional⁶, destacam-se alguns trabalhos que analisam o comportamento do Judiciário, o primeiro deles seria a pesquisa de Ribeiro, Arguelhes, Peixoto (2009) que

⁶ O estudo de comportamento judicial está bem estruturado no Brasil, com trabalhos desenvolvidos por pesquisadores como: Maria Fernanda Jaloretto e Bernardo Pinheiro Machado Mueller, que publicaram pesquisa em 2011; Felipe de Mendonça Lopes, que publicou pesquisa em 2013; Osvaldo Canela Júnior, que publicou

acentua a falta de sistematização de como operam os atores que participam das indicações para ministros das cortes superiores, de como funcionam os mecanismos pelos quais decisões judiciais são tomadas e qual a influência dos ciclos da política nesses processos, logo, analisam a relação referente à dinâmica decisória interna específica do Poder Judiciário, bem como sua relação com os demais poderes com foco nas políticas públicas. A pesquisa utiliza os pressupostos da judicialização da política para contribuir na explicação decisória. Essa pesquisa identificou e explicou o papel do Poder Judiciário no processo decisório político em três perspectivas até então pouco trabalhadas: (i) os fatores micro, visíveis apenas quando se tem o juiz ou Ministro individual como unidade de análise; (ii) as concepções normativas eventualmente internalizadas pelos juízes ou Ministros e que podem estruturar tanto suas preferências quanto os recursos que estão dispostos a utilizar para fazê-las prevalecer; (iii) os processos decisórios judiciais, isto é, como as decisões judiciais foram tomadas, o que inclui investigar interações estratégicas internas e o texto que é apresentado como justificativa para a decisão.

Outra pesquisa relevante foi produzida por Arguelhes e Ribeiro (2010), a qual busca descrever e compreender as possíveis interseções reais e institucionais entre o mundo do direito e o mundo da política a partir do modelo atitudinal de decisão de juízes. O trabalho possui dois objetivos, o primeiro é explorar os tipos de maximização política que o Presidente pode operar na escolha de um nome para uma vaga no Supremo Tribunal Federal (STF), de modo a mostrar que a indicação pode tanto servir a fins políticos internos ao funcionamento do Tribunal (convergência entre preferências presidenciais e decisões judiciais) quanto a outros objetivos que se denominam fins políticos externos a essa instituição; o segundo é demonstrar que a própria utilidade que o Presidente extrai da indicação, para o STF, de um Ministro alinhado com suas preferências é contingente e sujeita a múltiplas restrições. Destaca-se, nesse estudo, o tratamento da questão dos fins políticos internos da indicação dos ministros ao funcionamento do STF, visando produzir decisões alinhadas.

Contribuindo, Oliveira (2011) constrói sua pesquisa acerca do STF com foco no seu comportamento que se molda da interseção entre profissões jurídicas, métodos e novo institucionalismo judicial. O objetivo do estudo foi compreender o funcionamento do processo de decisão judicial a partir da análise da atuação do STF no exercício do controle da constitucionalidade das leis, indagando sobre os fatores envolvidos nesse processo e os elementos que mais exercem influência sobre ele. A pesquisa analisou uma amostra de 300

pesquisa em 2013, e outros. Esses e outros trabalhos não serão tratados por esta pesquisa porque optou por selecionar aquelas que dialogam com a teoria delineada.

(trezentas) ações diretas de inconstitucionalidade (Adins), julgadas pelo STF, a partir disso é construído um modelo que permite avançar em conclusões teóricas, assim, no processo de decisão judicial, direito e política se encontram imbricados, já o profissionalismo atua nessa relação como uma via de distinção. A pesquisadora utiliza elementos das abordagens atitudinal, estratégica, institucional e legal, assim como elementos da sociologia das profissões para concluir que um amálgama de motivações influencia o comportamento judicial, sendo o processo de decisão STF determinado e constringido por uma combinação de fatores, envolvendo valores institucionais, valores e disposições ideológicas dos ministros, a lógica cultural e a força estrutural das leis, a trajetória de carreira dos ministros e valores associados ao profissionalismo, motivações estratégicas de outros atores envolvidos nesse processo, como grupos de interesse e governo, o contexto político e também a opinião pública.

Oliveira (2011), além das contribuições já citadas, apresentou as abordagens que substanciam o estudo de comportamento de sua pesquisa. Alinhada à pesquisa norte-americana denominada *judicial politics*, Oliveira (2011) destaca quatro principais abordagens: 1) Atitudinal⁷; 2) Estratégica; 3) Institucionalismo (novo institucionalismo); 4) Legal⁸.

Dessas abordagens, algumas saltam aos olhos. A primeira é a abordagem estratégica, em que as decisões dos juízes são dependentes de suas preferências ideológicas, mas constringidas por forças políticas, sociais e institucionais. Os juízes fazem escolhas para atingir suas metas, agindo estrategicamente, na medida em que essas escolhas dependem de suas expectativas sobre as escolhas dos outros atores envolvidos e são estruturadas pelo contexto institucional no qual elas são feitas. Os juízes levam em conta três tipos de relações estratégicas: dos juízes entre si, entre os juízes e o governo, ou entre os juízes e a opinião pública. As variáveis utilizadas nesse modelo são divididas em dois grupos: internas (que focalizam os juízes e suas relações no tribunal) e externas (que focalizam os constringimentos impostos à Corte por outros atores políticos). Segundo o recorte teórico-metodológico

⁷ A abordagem atitudinal sugere que os juízes determinam suas decisões com base em suas preferências políticas pessoais, seus valores e suas convicções ideológicas. As variáveis mais importantes usadas para explicar o voto são: a identificação ideológico-partidária do juiz e o presidente que nomeou esse juiz. Variáveis de *background* social e econômico (idade, religião, classe, raça, sexo etc.) e variáveis contextuais (composição do Congresso e opinião pública) são consideradas, mas elas teriam uma influência apenas residual. O principal argumento do modelo atitudinal é o de que os juízes buscam traduzir suas preferências pessoais de natureza político-ideológica em jurisprudência constitucional (OLIVEIRA, 2011).

⁸ A abordagem legal considera que os juízes decidem os casos aplicando logicamente regras e princípios incorporados nos precedentes legais (interpretativismo). Para parte dos autores que explicam essa abordagem, existem quatro variáveis de análise: o pleno significado do texto constitucional, a intenção dos legisladores, os precedentes e o balanceamento entre os interesses constitucionais e os interesses societários. Autores da escola pós-realista de jurisprudência rejeitam o antigo modelo legal mecanicista, considerando o impacto dos valores judiciais nas decisões (OLIVEIRA, 2011).

proposto pela autora, o modelo estratégico inclui quatro hipóteses (MAVEETY, 2003 apud OLIVEIRA, 2011): a) do *background* social, ou seja, características políticas, socioeconômicas e profissionais influenciam o comportamento dos juízes; b) de valores e ideologia, afirmando que as atitudes políticas e ideológicas dos juízes em direção às questões levantadas em um caso explicam a escolha, o voto dos juízes; c) dos papéis, no sentido de que as crenças normativas dos juízes sobre o que se espera que eles façam atuam como um constrangimento das atitudes judiciais; e d) dos pequenos grupos, afirmando que a necessidade de interagir num contexto face a face afeta o comportamento dos juízes (OLIVEIRA, 2011).

A segunda, a abordagem institucional (novo institucionalismo), elucida que as discussões sobre o comportamento do Judiciário devem focalizar tanto elementos políticos quanto elementos jurisprudenciais. O papel político deve ser entendido dentro dos constrangimentos impostos pelas expectativas e limites jurisprudenciais. Dessa forma, as cortes são agências políticas e é a combinação de seu caráter político e jurisprudencial que faz com que as cortes sejam o que são (SHAPIRO, 1964 apud OLIVEIRA, 2011). Logo, persiste aproximação entre direito e política no sentido de que uma Corte não eleita, independente e neutra atua com a finalidade de corrigir falhas no processo democrático. O novo institucionalismo acrescentou ao levar em conta o contexto institucional em que os atores agem porque esse influencia o comportamento dos atores (GILLMAN; CLAYTON, 1999 apud OLIVEIRA, 2011). Logo, é necessário ir além da conjectura de que os homens são egoístas, maximizadores calculistas do poder, e partindo para uma abordagem que confira um papel mais autônomo para as instituições políticas e sociais, possibilitando explorar a interrelação entre essas instituições e o comportamento dos atores políticos. É preciso considerar que as atitudes judiciais são elas mesmas constituídas e estruturadas pela Corte como uma instituição e por sua relação com outras instituições no sistema político. Esse modelo corrige o aspecto reducionista do modelo estratégico, que foca apenas nas ações e votos individuais dos juízes, não considerando o desenvolvimento doutrinário da Corte (OLIVEIRA, 2011).

Cita-se, ainda, a relevante pesquisa empírica de Gomes Neto (2015), que inicia com a seguinte pergunta: Por que o Judiciário decidiria a favor do Executivo e contra as suas próprias decisões? A partir disso, desenha sua pesquisa testando os três modelos de tomada de decisão propostos por Segal e Spaeth (2002) para o Judiciário brasileiro. Intenta compreender os fatores que influenciam na decisão judicial e no comportamento dos sucessivos Ministros Presidentes do STF quando chamados a responder a situação bastante peculiar: decidir se

deve sustar os efeitos concretos de uma decisão tomada na esfera dos Tribunais hierarquicamente inferiores, porque supostamente seria contrária aos interesses do Poder Executivo. A pesquisa concluiu que os modelos econométricos estimados (Logit) são consistentes com a interpretação dos modelos estratégico e atitudinal: os juízes atuam como atores que buscam maximizar suas preferências em um contexto de separação de poder e seu padrão decisório é também marcado pela ideologia dos governos responsáveis por sua nomeação.

Além desses resultados, outra contribuição importante trazida por Gomes Neto (2015) foi apresentar duas pesquisas que são relevantes à presente tese. O primeiro trabalho seria de Epstein et al. (2011) que delinea o fenômeno da aversão à divergência: o aumento das decisões unânimes foi explicado a partir de um cenário em que a divergência impunha custos institucionais indesejáveis aos juízes não dissidentes e ganhos irrelevantes aos juízes que tentavam alterar a trajetória dos precedentes ou marcar seu posicionamento em determinado caso. A segunda pesquisa é a Taylor (2008) que analisou o STF brasileiro sob perspectiva estratégica e verificou que alguns atores (Requerentes) possuíam maior chance de obter decisões favoráveis do que outros, havendo uma grande variação de chances entre aqueles que propuseram Adins.

A nível do CNJ podem ser observados alguns trabalhos que trataram do comportamento decisório do CNJ. Sobre o tema, Sadek (2010, p. 16) argumenta que o "peso das características individuais se torna ainda mais relevante nos primeiros estágios de construção de uma instituição, quando é baixo o seu grau de institucionalização", a partir disso, analisa o conselho focando as características dos primeiros presidentes; observando a estruturação de um debate acerca do poder decisório e comportamento institucional do organismo estudado.

Fragale Filho (2013) refina essa discussão realizando um estudo em que debate tanto a composição da pauta/agenda do CNJ, sob a perspectiva da presidência, quanto reflete acerca do processo decisório da instituição analisada. Nessa pesquisa é explicitado como os presidentes afetam a pauta do conselho e redesenham-no. Continuando sua análise, após introduzir teorias que tratam do comportamento judicial, expõe como o processo decisório sofreria a influência do desenho institucional do conselho e das possibilidades de elaboração da agenda a partir de suas representações corporativas. Quanto à dinâmica de funcionamento que aproxima o Conselho da lógica dos tribunais, argumenta que as representações existentes em sua composição acabam por gerar um problema com o forte risco de transformar seus membros em prisioneiros de suas representações. Considerando essas circunstâncias, divide o

processo decisório em quatro quadrantes: decisão intensa, decisões explosivas, confrontos intestinos, decisões corporativas. Assevera-se que o recorte de pesquisa do citado autor serviu de inspiração para a presente análise, na medida em que se pretende analisar o comportamento decisório do conselho, em especial, se essas decisões estão sendo capturadas pela magistratura.

Outro pesquisador será ainda mais presente na discussão desta tese, Franco (2015) constrói uma estrutura e movimenta aspectos em sua pesquisa que foram também pensadas por este estudo, logo, serve de inspiração para o recorte aqui proposto. O citado pesquisador mobilizou variáveis do profissionalismo e dos processos administrativos sancionadores do colegiado (plenário) do CNJ visando retratar o comportamento da instituição analisada, com especial foco nas decisões do conselho em controle disciplinar. Neste estudo utiliza a figura do presidente como vértice desse comportamento, contudo, acrescenta outros atores, em especial o Corregedor. A pesquisa apresentou um resultado oposto ao esperado, pois mostrou um colegiado não corporativista com uma atuação sólida e coesa dos membros do CNJ, em matéria disciplinar, ao longo dos anos.

Quanto ao suporte teórico, Franco (2015) retratou quatro correntes de comportamento decisório: atitudinal, estratégico, institucional e legal. Conclui que persiste a influência de fatores legais e extraleais no processo decisório. A pesquisa avança ao explorar aspectos especialmente relevantes das abordagens estratégica e institucional e ao agregar uma variável relevante e que frequentemente não é considerada nestas abordagens: o profissionalismo. A agregação da perspectiva profissionalismo proposta pelo autor ocorre em semelhança com Miola (2012), o qual aplica modelos de análise de comportamento decisório ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)⁹. A partir disso, Franco (2015) combina o modelo estratégico e institucional para auxiliar na compreensão do processo decisório do CNJ. A perspectiva institucional utilizada para explicar o comportamento decisório destaca a importância da modelagem do órgão que influencia no comportamento de decisão: um colegiado com muitos membros exercendo função passageira, que decidem sobre a sanção administrativa de magistrados, a qual pode ser revista judicialmente.

Franco (2015) avança em termos empíricos e estabelece um desenho de pesquisa atraente, não por acaso, esta pesquisa pretende-se estabelecer um diálogo produtivo com o citado estudo. Particularmente, as similaridades dizem respeito à escolha teórica e ao desenho de pesquisa na medida em que esta tese também combina o modelo estratégico e institucional,

⁹ Nessa pesquisa Miola (2012) busca descobrir se há conflitualidade entre membros de diferentes formações profissionais (juristas e economistas) que atuam num mesmo órgão, em matéria de defesa da concorrência.

além da escolha racional não citada por Franco, para auxiliar na compreensão do processo decisório do CNJ. No entanto, não incorpora diretamente a variável profissionalismo. A organização deste estudo também recebe muitas influências do aludido trabalho no que concerne à lógica da disposição das discussões e da forma de construir o problema. Por sua vez, os pontos de originalidade e de distinção mais marcantes desta tese estão relacionados ao objeto, à hipótese, às variáveis explicativas diferentes e à metodologia, as quais são mais amplas do que na pesquisa em diálogo, vez que aborda todas as decisões do plenário do CNJ e não somente as decisões de controle disciplinar, como é exposto por Franco (2015), uma outra distinção se refere ao foco dado no aspecto do desenvolvimento da pesquisa.

Após apresentados os marcos pertinentes, delimita-se qual a base teórica utilizada para desenvolver a pesquisa. Inicialmente e adaptando o que afirma Oliveira (2011), no estudo de comportamento a pergunta clássica é: como as pessoas competentes chegam às decisões? Esta pergunta se abre em dois questionamentos: um, enfatizando o aspecto individual (quais fatores influenciam a forma como o indivíduo vota?); e o outro, o aspecto coletivo (quais fatores influenciam a decisão da Instituição analisada?).

Este estudo contribui para responder as perguntas acima considerando o problema a ser debatido nesta tese: Ao magistrado tudo? Já o objetivo da tese se perfaz em analisar a relação entre o voto proferido por relator magistrado e o comportamento do plenário da casa. Diante desses postulados, percebe-se que a instituição CNJ será analisada quanto ao seu processo decisório, visando averiguar se persiste a captura da agência intermediária pela cúpula do Judiciário na medida em que se espera uma maior prevalência e convergência das decisões de conselheiros relatores indicados por órgão do Judiciário no plenário da casa, tendo em vista o desenho institucional do CNJ que incentivava esse resultado.

Desse modo, a presente pesquisa utiliza estrutura e aspectos similares a algumas pesquisas discorridas neste capítulo teórico. Beneficiou-se dos trabalhos que definem as abordagens do estudo de comportamento judicial, particularmente Segal e Spaeth (1992, 2002) quanto à perspectiva de escolha racional; e Posner (2008) quanto ao modelo estratégico do estudo de comportamento. Referente aos trabalhos que tratam do comportamento judicial das cortes superiores, busca-se estabelecer um diálogo mais próximo com Oliveira (2011) e Gomes Neto (2015) na medida em que persistem pontos de contatos quanto à utilização das abordagens estratégica e institucional naquele e neste trabalho. Lembrando que Oliveira (2011) também se utiliza das abordagens atitudinal e legal para responder a sua questão de pesquisa, o que não será feito por esta tese. Por fim, o trabalho de Franco (2015) se mostrou uma fonte importante para esta tese por tratar especificamente do comportamento decisório da

agência de interesse.

O comportamento do CNJ analisado busca trazer à baila possível diferenciação do trâmite dos processos e decisões entre dois conjuntos de decisores que fazem parte do CNJ, de um lado a cúpula do Judiciário (Indicado por órgão do Judiciário – magistrados) e de outro lado membros dos serviços essenciais à Justiça (Indicado por instituição essencial à Justiça – advogado, promotor, cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada). O pano de fundo da proposta é averiguar se essa diferenciação revela alguma dominação por parte do primeiro grupo. Ademais, o aprofundamento desse debate teórico será realizado à luz dos resultados encontrados, conforme explicitado no capítulo 5.

2.2 RESTRIÇÃO: O INDIVIDUALISMO METODOLÓGICO DE ELSTER

Em um primeiro momento, este subtópico utiliza das premissas do individualismo metodológico de Elster para demonstrar os conselhos judiciais como restrição necessária à independência do Judiciário. Relaciona, portanto, a ideia de restrição de poder com vistas a assegurar a independência do Judiciário. Em um segundo momento, empresta à tese os conceitos de atraso, maiorias qualificadas e o problema da motivação partidária. Este transbordamento teórico contribui para reforçar o entendimento da abordagem comportamental.

Alinhando-se ao contorno teórico do estudo da racionalidade, contudo, propondo uma teoria mais flexível, Elster desenvolve o seu individualismo metodológico mediante o argumento de que às vezes ‘menos é mais’ ou que há mais benefícios em se ter menos oportunidades. Essa preposição pode ocorrer por duas hipóteses: de um lado o indivíduo pode se beneficiar por ter opções específicas indisponíveis, ou disponíveis com certo atraso ou com custo elevado; de outro, o indivíduo pode se beneficiar simplesmente por ter menos opções disponíveis (ELSTER, 2009). A ideia de restrição como forma de beneficiar a escolha racional é uma preposição menos comum que a sua antítese. Soa mais familiar aos ouvidos defender que possuir mais opções resulta em escolhas melhores, apesar disso, Elster demonstra que a restrição pode funcionar como um indutor de decisões mais alinhadas às preferências dos indivíduos, por isso esses podem querer restringir sua liberdade de escolha.

Elster revisita a alegoria constante da Odisseia, de Homero, em que Ulisses, para atingir seu objetivo, age estrategicamente ao colocar cera nos ouvidos dos marinheiros e prender-se ao mastro do navio para não ser seduzido pelo canto das sereias que o levariam para o fundo do mar. Essa seria, portanto, uma excelente metáfora da autorrestrrição que

impomos sobre nós mesmos em prol de benefício futuro, em prol da escolha ótima.

No capítulo inicial da obra, tendo como objeto o indivíduo racionalizador de suas preferências e escolhas, Elster (2009) trabalha no primeiro nível a ideia de restrições que podem ser essenciais ou incidentais¹⁰ e, no segundo nível, estabelece um modelo denso para explicar tais restrições, separando de um lado os motivos que levam o indivíduo a restringir-se e de outro os dispositivos de pré-compromissos que servirão para incentivar a melhor tomada de decisão pelo indivíduo¹¹.

Os pressupostos desenvolvidos para análise do indivíduo são, no segundo capítulo da obra, empregados para analisar coletivos, mais propriamente averiguando se a Constituição é um dispositivo de pré-compromisso ou autorrestrrição¹² criado pelos políticos para protegerem-se de suas próprias tendências previsíveis de tomarem decisões pouco sábias (ELSTER, 2009). Ainda pautado em um modelo complexo, Elster (2009) explicita os motivos e dispositivos de pré-compromisso relacionados a esse processo, diferenciando as restrições essenciais e incidentais e revisitando argumentos desenvolvidos em sua obra anterior, *Ulisses e as Sereias*.¹³ Em suma, as constituições, enquanto dispositivos de pré-compromisso, são percebidas como correntes utilizadas em momentos de sanidade para evitar ações destrutivas em momentos de insanidade. Portanto, são mecanismos que resultam em decisões melhores a partir de imposição de restrições.

Grande energia foi dispendida pelo autor para distinguir Constituições como restrições essenciais e como restrições incidentais.¹⁴ O presente trabalho não se aprofundará nessa distinção, apropriar-se-á somente da ideia de entender algumas ações como dispositivos de pré-compromisso/dispositivos de restrições.

¹⁰ Restrições essenciais são definidas em termos dos benefícios esperados pelo agente; restrições incidentais são definidas pelo benefício que de fato fornecem ao agente, mas que não são escolhidas por ele (ELSTER, 2009, p. 15).

¹¹ Para ilustrar esse pensamento, Elster (2009) expõe as principais conexões identificadas entre motivos (superar paixão; superar egoísmo; superar desconto hiperbólico; superar inconsistência temporal estratégica; e neutralizar ou impedir mudança de preferência) e dispositivos para o pré-compromisso (eliminação de opções; imposição de custos; definição de recompensa; criação de atraso; mudança de preferência; investimento no poder de barganha; indução à ignorância; e indução à paixão).

¹² Pré-compromisso ou autorrestrrição são “restrições que um agente impõe a si mesmo em nome de algum benefício esperado para si próprio” (ELSTER, 2009, p. 15).

¹³ No segundo capítulo da obra, Elster (2009) aponta que as principais conexões identificadas entre motivos e dispositivos para o pré-compromisso se diferem para análise de coletivos em comparação aos identificados para análise de indivíduos. Essa diferença pode ser observada do contraste entre a Tabela 1.1 (ELSTER, 2009, p. 18) e Tabela 2.1 (ELSTER, 2009, p. 122) da obra em análise.

¹⁴ Sinteticamente expõe-se aqui que, no primeiro caso, a Constituição apresentar-se-ia como uma ação de autolimitação, ou seja, tanto o Legislativo pode decidir de forma a se autolimitar quanto em um Parlamento Constituinte as decisões da maioria restringir o poder Executivo quando esse último é oriundo dessa mesma maioria. No segundo caso, as disposições constitucionais são analisadas pelos seus efeitos restritivos salutares em um subconjunto de atores políticos, independentemente do porquê e a quem as restrições foram instituídas inicialmente (ELSTER, 2009).

Será também importante para a tese desenvolver os conceitos de atrasos e de maiorias qualificadas na obra de Elster (2009) que são apontados como o núcleo do pré-compromisso constitucional. Seguem as definições: 1) os mecanismos de atrasos são regras, formalidades e prazos a serem seguidos, que são inseridos ao jogo tanto na tomada de decisão quanto na implementação de ações, de forma a afastar decisões imediatas, decisões rápidas e evitando inversões ao longo do tempo; 2) os mecanismos de maiorias qualificadas são disposições que impõem a necessidade do Legislativo de deliberar uma decisão que altera alguma preposição da constituição por uma maioria qualificada, ou seja, uma preposição somente pode ser decidida caso atinja um determinado número de votos, garantindo maior estabilidade para que não persistam mudanças constantes na regra do jogo, ampliando o horizonte temporal. Afasta possíveis parasitismos advindos de decisões de maiorias simples e o aprisionamento por maiorias.

Os mencionados dispositivos (atrasos e maiorias qualificadas) serão visitados no capítulo posterior quando ocorrer a exposição do processo de emendamento constitucional que originou o CNJ brasileiro.

Adiante, o autor estrutura um dos argumentos basilares desta tese ao defender que o poder deve ser dividido para ser eficaz, pois a onipotência¹⁵, longe de ser uma benção, pode ser uma maldição, tais ideias são discutidas em termos de credibilidade (ELSTER, 2009). No que concerne à credibilidade, temos que “os compromissos podem ser críveis quando o poder é dividido entre o Executivo, um Judiciário independente e um Legislativo eleito democraticamente” (ELSTER, 2009, p. 191). Dessa forma, a materialização de um Judiciário politicamente independente possibilita ao governo maior capacidade de honrar compromissos, ou seja, comprometer-se.

A relação de poder é analisada em termos de credibilidade, sendo esse um atributo que necessita da divisão de poder, ou seja, a eficácia do poder está ligada à sua divisão. Nada obsta de esse argumento geral ser utilizado para analisar qualquer relação geral ou específica de/do poder e é o que se pretende fazer nesta pesquisa. Dessa forma, quando se analisa a figura do conselho judicial, percebe-se que esse organismo serviu, em grande medida, para reforçar a credibilidade dos compromissos de Judiciários disfuncionais de toda uma região geopolítica, no caso, a América Latina, conforme se verá no próximo capítulo.

¹⁵ Para abordar a onipotência Elster utiliza do seguinte paradoxo: “se uma entidade tem o poder de fazer qualquer ato a qualquer momento, poderia limitar seu próprio poder de agir e fazer leis? Se pode, então não pode, e se não pode, então pode” (SUBER, 1990, p. 12 apud ELSTER, 2009, p. 189). Portanto, conforme prenuncia Hobbes (2014, p. 212), “ninguém pode estar obrigado perante a si mesmo, pois quem pode obrigar pode libertar; portanto, quem está obrigado apenas perante si mesmo não está obrigado”.

Considerando o raciocínio acima, bem como o fato de os conselhos judiciais serem projetados como um organismo que reafirma a independência do Judiciário, observa-se que, paradoxalmente, a consolidação de um Judiciário independente perpassa pela sua limitação/divisão na medida em que as mencionadas agências de controle são organismos que absorvem atribuições que, via de regra, deveriam ser do citado poder.

De outro lado, o conselho judicial possibilita que o Judiciário retome sua condição de independência enquanto robustece a estabilidade da relação dos poderes e o seu papel democrático de prestador de serviços jurisdicionais. A limitação/divisão de poder imposta pela agência de controle se caracteriza não por retirar independência, mas sim por garanti-la, pois reforça a legitimidade do Judiciário em vista do papel simbólico que possui perante a sociedade, bem como estabiliza a relação e separação entre os poderes constituídos do Estado.

Agregando as concepções discutidas acima, essa peculiaridade subsidia a ideia da possibilidade de adotar a criação de conselho de justiça como dispositivos de restrição que se baseia nas disposições desenvolvidas por Elster (2009) quando tratou das Constituições políticas como dispositivos de pré-compromisso ou autorrestrição. Ao que se pese tal argumento, não se pode perder de vista a orientação discorrida pelo mesmo teórico quando alertou que transferir conceitos usados no estudo de indivíduos para o comportamento coletivo pode resultar em um produto enganoso (ELSTER, 2009, p. 124).

O argumento acima será aprofundado no capítulo seguinte quando será analisado o caso dos conselhos na América Latina e no Brasil, caracterizando a criação desses órgãos como uma restrição que o agente impõe para si, visando superar determinada inconsistência temporal, normalmente externada pelo desequilíbrio interno do poder do Judiciário e na relação desse com os demais poderes, o que, por sua vez, resulta na fragilidade da sua independência.

Percebe-se que a teoria do mencionado pesquisador contribuirá para análise do processo de identificação institucional do conselho judicial, visto como uma agência intermediária componente, parte dos mecanismos de separação e *check and balance* entre os poderes. Elster (2009) afirma que é possível estender a teoria do pré-compromisso de uma escolha individual para elaboração de uma constituição. A base para a extensão se baseia na suposição que tanto o indivíduo como a coletividade são divididos em vez de unitários.¹⁶ A presente pesquisa vislumbra, portanto, utilizar-se da mesma extensão teórica para o caso

¹⁶ Elster (2009) desenvolve a premissa de que muitos atos individuais de pré-compromisso são cometidos porque o indivíduo está de certa forma dividido e uma parte de si quer proteger-se contra outra parte (ELSTER, 2009, p. 213).

analisado.

Outra questão importante liga-se ao papel vocacionado de *accountability* dos conselhos judiciais. Enquanto agência de *accountability*, os organismos estudados acabam por incentivar a transparência do Judiciário e controle dos gastos dos Tribunais, aumentando a eficiência do sistema democrático e eliminando ou reduzindo certas formas de desperdícios ou ineficiência. Esse argumento é similar ao argumento de Elster (2009) quando o teórico explica a utilização da autorrestrição constitucional para eliminar ou reduzir certas formas de desperdícios ou ineficiência (ELSTER, 2009). Ademais, a especialização da agência de controle analisada pode, também, superar inconsistências temporais geradas por um Judiciário disfuncional.

Ao final do terceiro capítulo é tratada a questão da motivação partidária. Elster (2009) desenvolve esse conceito ao alertar acerca do problema da motivação partidária, qual seja, disfarçar uma motivação autointeressada como se fosse um dispositivo de restrição que buscaria combater algum vício (motivo para pré-compromisso). A intenção primária do agente seria maximizar os próprios ganhos e não anular determinado vício (ELSTER, 2009). Na obra, os atores envolvidos seriam do Legislativo que tentariam apresentar metas partidárias sob o disfarce de autorrestrição.

Essa disfunção apontada no parágrafo anterior será utilizada na presente pesquisa para explicar o comportamento estratégico de parte do Judiciário no processo de criação do CNJ, que utilizou os efeitos do dilema da agência como incentivo para criar condições de realizar o pretenso aprisionamento do órgão que faria seu controle. Nessa medida, a presente pesquisa desloca a análise do disfarce da motivação partidária em dispositivos de pré-compromisso para os membros judiciais que agiram de forma direta e indireta no processamento do emendamento constitucional que resultou na criação do CNJ. O raciocínio desenvolvido por Elster (2009) para explicar a motivação partidária do Legislativo será utilizado para explicar a atuação de membros judiciais no processo de criação do conselho judicial.

2.3 AGÊNCIA INTERMEDIÁRIA DE CONTROLE: A TEORIA *PRINCIPAL-AGENT*

Esta subseção oferece subsídio teórico para caracterizar o CNJ como uma agência intermediária de controle, fundamentada na teoria *principal-agent* e no problema da agência advindo dessa relação. Apresenta-se, assim, o recorte que a tese utiliza da citada teoria que contribui para reforçar o entendimento da abordagem de comportamento.

A teoria do *principal-agent*, juntamente com a teoria dos custos de transação,

constitui-se em um dos fundamentos da economia institucional e da visão econômica da organização (GORBANEFF, 2001). Ao que se pese o exposto, a citada teoria somente pôde ser amplamente utilizada pela ciência social para entender o comportamento de instituições sociais quando abandonou os argumentos da economia neoclássica, os quais não explicam a existência das organizações, pois pressupõem informações perfeitas e transações sem custos, e quando incorporou a racionalidade da teoria da escolha racional (MONSMA, 2000, p. 88).

A teoria da delegação fundamenta a teoria da agência (*principal-agent*) e seus paradigmas. Sobre o assunto, Lupia (2001) destaca que a delegação ocorre quando algumas pessoas pedem a outras que realizem tarefas em seu favor. Isso inclui a vida diária, momento em que se delega a execução de serviços ou compra de materiais a terceiros e, em troca dessa delegação, recebe-se o benefício de suplantando insuficiências pessoais, geradas por limitação de tempo, energia e talento. Nos estudos contemporâneos, muitos pesquisadores estão adotando a linguagem de modelos de *principal-agent* para descrever a lógica da delegação. O mesmo autor continua afirmando que:

A erudição moderna tem produzido conhecimentos precisos sobre quando a delegação beneficia aqueles que são delegados. Muitos estudiosos adotam a linguagem de modelos de *principal-agent* (ou seja, a teoria da agência) para descrever a lógica da delegação. O outorgante na teoria da agência representa alguém que delega responsabilidade. O outorgado representa alguém a quem a autoridade é delegada. Portanto, uma relação em que uma autoridade delega poder/responsabilidade a uma agência (LUPIA, 2001, p. 03) (Tradução nossa).

Existe, portanto, o principal/demandante que delega funções/poderes e o agente/demandado que o exerce. Nessa relação, o agente possui a responsabilidade de determinadas atuações delegadas, visando atender a expectativa do titular. Conseqüentemente, busca-se com a relação *principal-agent* reduzir os custos na tomada de decisão e na execução de tarefas para permitir ao principal gerir melhor outras de suas competências, as quais, na ausência de um agente, seriam inviáveis (CAMPOS, 2009).

Por isso, a teoria *principal-agent* foca principalmente no dilema da agência que surge quando existe conflito de interesse entre o principal/demandante e o agente/demandado. Jensen e Meckling (1976) acentuam que quando dois indivíduos são maximizadores de utilidade existe uma boa razão para acreditar que os agentes não agirão na defesa do melhor interesse do principal. Os problemas advindos dessa relação surgem porque nem sempre os objetivos das duas partes envolvidas estão alinhados.

Primeiramente, a informação entre o principal e a agência é assimétrica. Na decisão, as agências possuem mais conhecimento do negócio, ofício ou profissão que desempenha do que

o principal. Segundo, a ação do agente em decidir, o seu nível de esforço, não é diretamente observada pelo principal, tendo em vista a onerosidade em monitorar o agente. Terceiro, o resultado das ações dos agentes não depende somente deles, mas é permeado por fatores externos que tendem a serem utilizados de maneira oportunista como justificativas perante o principal por resultados não ótimos apresentados; soma-se a isso o custo elevado que existe em monitorar se os fatores externos foram realmente preponderantes para o resultado insatisfatório. Quarto, o principal e o agente são racionais e buscam maximizar utilidades que necessariamente não se coincidem, as decisões que são melhores no ponto de vista do agente podem não o ser no ponto de vista do principal, o que resulta na perda da relação de autonomia desejada (GORBANEFF, 2001).

A partir disso, identificam-se os dois principais problemas advindos desse conflito, o risco moral e a seleção adversa exercidos pela agência. Sobre o tema, Melo (1996, p. 72) esclarece que “*moral hazard* resulta da não-observabilidade do comportamento do agente numa situação pós-contratual, *adverse selection* resulta da não-observabilidade da informação, valores e objetivos que norteiam as decisões do agente”. A esse respeito, Sato (2007, p. 52) esclarece que o risco moral envolve situações em que as ações dos agentes não são de conhecimento do principal ou são muito onerosas para serem observadas; por outro lado, a seleção adversa representa o fato de os agentes possuírem informações desconhecidas por parte do principal ou cujos custos de obtenção são elevados.

Corroborando os autores supramencionados, Lupia (2001, p. 04) desenvolve a ideia da perda da agência que se traduz pela diferença entre as consequências da delegação para o principal e o melhor resultado possível. A perda da agência é zero quando o agente realiza ações que são inteiramente consistentes com os interesses do principal. Quando as ações do agente divergem dos interesses do mandante, a perda da agência aumenta. Quando o agente faz coisas que são prejudiciais para o principal, a perda da agência é alta.

A teoria focaliza nos problemas gerados pelo fato de que o agente tem de fazer algo pelo demandante/principal, mas não tem os mesmos interesses que este. Enquanto isso, o demandante/principal nunca tem a informação completa sobre as atividades do agente e, muitas vezes, nem sabe fazer as tarefas do agente (MONSMA, 2000, p. 89). A preocupação dessa dinâmica se pauta em construir uma relação que maximize o bem-estar do principal. O desafio dessa relação é induzir incentivo e construir um sistema de monitoramento adequado que propicie o comportamento da agência convergente ao do principal. A custo zero é praticamente impossível garantir que o *agent* tome as decisões ótimas sob o ponto de vista do principal. Portanto, há custos a serem considerados, seja no gasto direto em sistemas de

monitoramento, seja em pacotes de incentivos, seja arcando com os custos indiretos decorrentes de proibições, restrições, necessidade de monitoramento e incentivos por força de lei (WILNER, 2000).

A questão do problema da agência será utilizada pela tese para abordar, nos capítulos posteriores, a ação do Judiciário em interferir no processo de criação do órgão que realizará seu controle (CNJ), a fim de influenciar a decisão acerca do arranjo institucional e competência para um ponto próximo de suas preferências.

Garoupa e Ginsburg (2007, 2009ab) utilizam o modelo de *principal-agent* para explicar o Conselho Judicial. Os pesquisadores tratam os juízes como os agentes e a sociedade como o principal, o problema dessa relação seria o risco de que o agente irá agir de acordo com suas próprias preferências e não consoante àquelas do principal. A partir dessa relação, os autores se aproximam da literatura que sugerem o aperfeiçoamento da relação *principal-agent* mediante a inserção de uma agência intermediária, com vistas a monitorar os oportunismos do agente (FAMA, 1980; FAMA; JENSEN, 1983; JENSEN, 1993). O agente intermediário representa um instrumento possível para resolver, ou minimizar, os problemas da relação *principal-agent* ao criar incentivos para o atendimento da finalidade contratual/institucional do agente.

O Conselho Judicial é retratado como um órgão judicial intermediário entre o agente e o principal, análogo a agências reguladoras, na literatura regulatória, e conselho diretor, na literatura corporativa, tornando-se um administrador-intermediário, cujo papel é tanto exercer a supervisão especializada quanto filtrar influências políticas (GAROUPA; GINSBURG, 2007). Configura-se, assim, como um amortecedor entre os atores envolvidos na relação, contribuindo no controle do agente. Importante salientar que todas as vezes que o CNJ for indicado como agência neste estudo, o tipo de agência que se refere é a intermediária (uma agência de controle), a qual se coloca entre o demandante/principal (sociedade) e o demandado/agência (Judiciário).

Os mesmos pesquisadores (2009b) explicam, ainda, que em relação à agência intermediária existem dois tipos de acionistas, a maioria (população geral) caracterizada por serem desinformados e desinteressados, uma vez que os custos para aquisição de informação são altos, e a minoria muito bem informada e possuidora de meios para influenciar os agentes. Assim, como o princípio da independência judicial visa evitar possíveis captações pela minoria, além de alinhar os interesses dos juízes com o bem comum (com a maioria), e dada a assimetria de informações entre a grande maioria de um lado e a minoria e juízes do outro, um

organismo intermediário para limitar o oportunismo e minimizar custos pode ser necessário (GAROUPA; GINSBURG, 2009b).

Interessante notar que a independência é utilizada como justificção para a realização de esforços objetivando criar incentivos para uma relaão mais equilibrada entre a minoria e a maioria, pautada na menor assimetria de informaão.

Para obter resultados positivos, a sociedade pode querer criar um conselho judicial para gerenciar os agentes judiciais, especialmente sua cúpula. A agência pode ter um sistema de nomeação representativa, em que diferentes partes interessadas têm agentes que negociam a governança, minimizando possíveis buracos criados por informaões assimétricas (GAROUPA; GINSBURG, 2007).

Vale destacar que a teoria da agência sugere que a qualidade, se alta ou baixa, dessa figura intermediária é influenciada pela competência e distribuição das representaões em sua composião (LIPTON; LORSH, 1992; JENSEN, 1993; CORREIA; AMARAL; LOUVET, 2014). Garoupa e Ginsburg (2009a) realizam debate similar argumentando que os conselhos judiciais variam em termos de suas competências e as suas estruturas, logo, interagindo essas dimensões imaginam-se diferentes configuraões. Dessa forma, amplas competências criam conselhos fortes enquanto aqueles limitados a funões de manutenão são considerados conselhos fracos. Quanto à composião, se os juizes são maioria, o conselho é utilizado para exercer autogoverno e manter a independência. Se os juizes são uma minoria, o conselho limita os magistrados tornando-os mais responsáveis. Portanto, essas diferenas alteram os limites de atuaão dessa agência intermediária, afetando a qualidade desejada quando da sua criaão.

Ao que se pese a diferena de configuraão, é certo que o conselho judicial serve para centralizar determinadas atividades em um corpo intermediário. O seu papel é o de limitar os custos de agência e reduzir a probabilidade de que uma minoria informada irá usar o sistema judicial para impor a sua vantagem autointeressada à grande maioria da populaão (GAROUPA; GINSBURG, 2009b).

Percebe-se que o foco da relaão *principal-agent*, apresentado pelos pesquisadores Garoupa e Ginsburg (2007, 2009ab), representaria uma arena com contornos mais horizontais que incentivaria a disputa de vários atores interessados, proporcionando uma gestão que teoricamente diminuiria a assimetria de informaão e minimizaria os custos de transaão. O raciocínio ora exposto será adotado por esta tese como ferramenta para entender a identidade dos conselhos judiciais, com aplicaão mais evidente quando o próximo capítulo explicitar o processo de implantaão do CNJ.

Complementando a ideia do parágrafo anterior, a teoria analisada sugere que a criação de um organismo intermediário pode resultar na melhora do processo de gestão. Essa agência possibilita a transação entre principal e agente com custos aceitáveis (de risco moral e de seleção adversa). O produto obtido desse desenho institucional seria a otimização do desempenho do agente na satisfação dos interesses do principal, proporcionando maior eficiência nas finalidades desejadas. Não por acaso, a preocupação demonstrada pelo diálogo teórico descrito nesta seção seria criar um sistema de incentivos contratuais, leia-se desenhos institucionais, que induziriam o agente na direção do interesse do principal, reduzindo perdas advindas do problema da agência. Assim, a relação *principal-agent* descrita deve, dentre outros resultados, estimular a eficiência na gestão com o atendimento da demanda a um menor custo.

Por fim, faz-se necessário pontuar que, apesar dos pontos positivos descritos acima, Garoupa e Ginsburg (2009b) alertam que a assimetria de informações e especialização pode criar um novo problema, i.e., seria a captura do conselho judicial pelo próprio Judiciário ou por um organismo externo que deseja manipular o Judiciário. Logo, o próprio organismo intermediário pode sofrer dos mesmos problemas advindos da relação da agência que pretende combater. Esta dinâmica circular está compreendida na clássica pergunta de quem guarda os guardiões (GAROUPA; GINSBURG, 2009b, p. 62-63).

2.4 CONTROLE DEMOCRÁTICO: *ACCOUNTABILITY* HORIZONTAL

Nesta seção será exposto o conselho judicial sob o prisma da teoria que trata da *accountability* horizontal e de controle democrático. O escopo abrange e aborda as dinâmicas interacionais de controles dos agentes em relação de poder inseridos num contexto democrático. Pretende-se, com o presente diálogo teórico, caracterizar o conselho judicial como uma agência que exerce a *accountability* horizontal e aprofunda o controle democrático nos termos propostos abaixo. Assim, este transbordamento teórico contribui para reforçar o entendimento da abordagem teórica de comportamento.

Cunill Grau (2000) afirma que a *accountability* se insere em um sistema mais amplo, maior, no regime democrático moderno, sendo tema central para a mencionada teoria. Por seu turno, Dahl (1997), mediante sua teoria pluralista, estuda aspectos do desenvolvimento e transições democráticas na modernidade face a sua definição de poliarquia, sendo esta entendida como regimes relativamente, mas incompletamente, democratizados ou, em outros termos, os regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é,

fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública. O mesmo pesquisador (1989) estipula as condições que os países devem satisfazer para serem considerados uma poliarquia¹⁷.

A partir disso, O'Donnell (1998) discorre que nas últimas décadas muitos países, na América Latina e em outros lugares, tornaram-se recentemente democracias políticas ou poliarquias, pois satisfazem as condições estipuladas por Dahl para tal classificação. Contudo, embora a maioria apresente assegurados mecanismos considerados como de *accountability* vertical, que são a natureza dos atributos de Dahl (1997), os mecanismos de *accountability* horizontal ainda são deficitários ou intermitentes.

Assim, a teoria exposta por Dahl (1997) é insuficiente para analisar plenamente democracias consolidadas e institucionalizadas, na medida em que países poliárquicos possuem *déficits* democráticos não traduzidos pelos atributos estipulados pelo mencionado pesquisador. Os instrumentos da *accountability* vertical não são mecanismos suficientes para garantir a *accountability* em sentido amplo. A *accountability* horizontal surge como um aspecto que deve ser agregado para equilibrar duas das três principais tradições que formam a poliarquia¹⁸, no caso o liberalismo e o republicanismo.

Percebe-se que, para ambos os pesquisadores, parte da consolidação e da institucionalização das democracias contemporâneas encontra-se na descentralização dos recursos do poder político, econômico e social, mediante uma relação de interpenetração responsiva entre os atores, estabelecidas por relações de *accountability*. Apesar dessa semelhança e da complementariedade dos argumentos, cada qual empreenderá esforços explicativos em direções diferentes.

Os conselhos judiciais em geral guardam identidade com a discussão acima, pois é um componente próprio da *accountability* horizontal que descentraliza recursos do poder e, sendo este último uma das dimensões que fomentam a consolidação e institucionalização da

¹⁷ Os atributos são: 1) Autoridades eleitas; 2) Eleições livres e justas; 3) Sufrágio inclusivo; 4) O direito de se candidatar aos cargos eletivos; 5) Liberdade de expressão; 6) Informação alternativa; 7) Liberdade de associação; 8) Autoridades eleitas (e algumas nomeadas, como juízes das cortes supremas) não podem ser destituídas arbitrariamente antes do fim dos mandatos definidos pela constituição; 9) Autoridades eleitas não devem ser sujeitadas a constrangimentos severos e vetos ou excluídas de determinados domínios políticos por outros atores não eleitos, especialmente as forças armadas; 10) Deve haver um território incontestado que defina claramente a população votante (DAHL, 1989, p. 221). Os atributos estabelecidos por Dahl não serão objeto de aprofundamento deste estudo, servem apenas para ilustrar quais as condições que devem ser satisfeitas para um sistema ser considerado poliárquico.

¹⁸ Segundo O'Donnell (1998, p. 30), “as poliarquias são sínteses complexas de três correntes ou tradições históricas - democracia, liberalismo e republicanismo”. Além disso, aponta que as poliarquias “são combinações complexas dos quatro elementos – as tradições e o Estado – que esbocei”.

democracia, conforme defendido por O'Donnell (1998), no limite, configura-se como um órgão de controle democrático que calibra o sistema.

Antes de continuar a exposição da pesquisa, deve ser salientado que a definição do conselho judicial como controle democrático do Judiciário abordado aqui é restrita ao debate da concepção de regime democrático e arranjo de poder. Não é foco trabalhar a ideia de processos decisórios fruto de participação popular ou temas atinentes à democracia participativa.

A caracterização dessa agência de controle como parte da *accountability* horizontal, semelhante ao defendido por O'Donnell (1998), com suas devidas adaptações e particularidades, já foi instrumentalizada em grande medida pelas pesquisas que trataram dessa agência de controle¹⁹, dentre esses estudos destaca-se o realizado por Tomio e Robl Filho (2013) que expuseram o seguinte:

accountability significa a necessidade de uma pessoa ou instituição que recebeu uma atribuição ou delegação de poder prestar informações e justificações sobre suas ações e seus resultados, podendo ser sancionada política, pública, institucional e/ou juridicamente por suas atividades. Na *accountability* vertical típica (eleitoral), por meio da eleição, os cidadãos sancionam os agentes estatais em virtude da avaliação de seus atos e pelos resultados promovidos por representantes e autoridades eleitas. Em uma variação desse tipo de *accountability* vertical (social), as organizações da sociedade e a imprensa sancionam (por meio de denúncias e exposição pública) agentes estatais eleitos ou não eleitos. Por sua vez, *accountability* horizontal (institucional) ocorre quando agentes estatais (individuais ou coletivos) podem requerer informações e justificações de outros agentes estatais, além de poder sancioná-los (TOMIO; ROBL FILHO, 2013, p. 30).

A passagem acima introduz algumas definições que merecem ser aprofundadas concernente ao termo *accountability*. Ressalta-se que não existe consenso quanto ao seu significado e delimitação teórica, tendo em vista que variam tanto de autor para autor quanto conforme a tradição disciplinar no qual o trabalho se insere (CENEVIVA, 2006; MEDEIROS; CRANTSCHANINOV; SILVA, 2013).

De forma geral, a *accountability* pode ser entendida como a preocupação com controles, supervisão, monitoramento e constrangimentos institucionais no exercício de poder (SCHEDLER, 1999; MAINWARING, 2003; MELO, 2010). A principal distinção discutida nessa teoria seria referente às dimensões da *accountability* vertical e *accountability* horizontal:

¹⁹ Pesquisas que abordaram a agência de controle do judiciário sob a perspectiva de *accountability* e independência: GAROUPA; GINSBURG, 2009A; WASH, 2016; TOMIO; ROBL FILHO, 2013; RODRIGUES, 2008, dentre outros.

Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridade pública são dimensões do que chamo de “*accountability* vertical”. São ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não. (O’DONNELL, 1998, p. 28).

definir o que entendo por *accountability* horizontal: a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O’DONNELL, 1998, p. 40).

As duas formas de *accountability* são relevantes para a agenda de pesquisa, apesar disso, esta pesquisa dialoga com a perspectiva da *accountability* horizontal²⁰ na medida em que, conforme já foi defendido, os conselhos judiciais guardam identidade e configuram-se como autênticas agências que exercem a *accountability* horizontal.

O’Donnell (1998) acrescenta que a *accountability* horizontal é exercida por dois tipos de agências: (I) os Poderes clássicos – Executivo, Legislativo e Judiciário –, representando o mecanismo de freios e contrapesos (*checks and balances*); e (II) agências designadas para este fim, a exemplo das ouvidorias e das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), tais como: as controladorias internas, auditorias, tribunais de contas e similares. Nessa medida, percebe-se que os órgãos de controle interno se adequam perfeitamente como uma agência que exerce a *accountability* horizontal²¹.

Somando ao exposto, Tomio e Robl Filho (2013, p. 30) direcionam o debate acima para a esfera do controle do Judiciário e classificam o gênero *accountability* horizontal (Institucional) em subespécies de *accountability* judicial da seguinte forma: (i) “*accountability* judicial ‘decisório’”, que significa a possibilidade de requerer informações e justificações dos magistrados pelas decisões judiciais, além de aplicar uma sanção por essas decisões; (ii) “*accountability* judicial comportamental”, que significa receber informações e justificações sobre o comportamento dos magistrados (honestidade, integridade,

²⁰ Esta tese compartilha da definição de *accountability* horizontal de O’Donnell (1998), apesar disso reconhece que estudos empíricos têm debatido algumas limitações e problemas desta conceituação (CENEVIVA, 2006; MEDEIROS; CRANTSCHANINOV; SILVA, 2013).

²¹ Existe uma discussão teórica quanto ao alcance do termo *accountability*, sendo que, de um lado, Moreno et al. (2003) limitam o termo para as relações mandante-agente (*principal-agent*) em que persista hierarquia explícita vertical; do outro lado, O’Donnell (2003) entende que esse termo também se refere às relações intraestatais de responsividade horizontais entre agências, logo, defende a existência da *accountability* horizontal. Apesar de utilizar em subseção pretérita do argumento *principal-agent*, entende-se o termo *accountability* de forma mais ampla, conforme explicitado por O’Donnell (2003), visto que esse órgão intermediário de controle também se configura como uma agência estatal que realiza *accountability* interestatal similar a figura *mandated horizontal accountability* proposta por esse último teórico (caracterizando os conselhos como agências intermediárias entre o mandante e o agente).

produtividade, entre outros), também sendo autorizada a atribuição de sanção; (iii) “*accountability* judicial institucional”, que diz respeito às informações e às justificações sobre ações institucionais não jurisdicionais (administração, orçamento e relações com outros poderes), assim como a sanção pela realização de processos institucionais inadequados; (iv) “*accountability* judicial legal” significa o fornecimento de informações e justificações sob o cumprimento da lei, além da sanção no caso de sua violação.

A sistematização acima demonstra a importância da *accountability* horizontal para o estudo dos órgãos de controle do Judiciário, apresentando ferramentas possíveis de serem sistematizadas em estudos da agenda de pesquisa. Essa definição de Tomio e Robl Filho (2013) será estendida para o estudo dos conselhos judiciais desta tese, em especial quando tratar da implementação dessa agência na região latina e na análise do CNJ.

Abstrai-se que a ideia de descentralização e *accountability* horizontal nas democracias representativas contemporâneas está, em parte, ligada a um arranjo institucional que separa os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e os seus respectivos mecanismos de *checks and balances*, em consonância com o delineado pela obra O Federalista (HAMILTON; MADISON; JAY, 1979). Conforme Silva Junior et al. (2014, p. 48), para que o controle mútuo seja efetivamente exercido, “é necessário o contato entre os poderes, e não seu isolamento”. Em “O Federalista” (HAMILTON; MADISON; JAY, 1979), Madison defende que um poder com capacidade de fiscalizar o outro evita a concentração plena de poderes na mesma mão.

Para além do descrito no parágrafo anterior, a ideia que deve ser ressaltada seria a necessidade existente de controle que deve alcançar a todos os atores do sistema democrático, ou seja, os poderes mais poderosos e ameaçadores do Estado devem estar também sujeitos às suas regras e controle. Conforme prenuncia Madison, “a ambição deve ser feita para contrariar a ambição” (HAMILTON; MADISON; JAY, 1979, p. 316), portanto, a instituição interessada deve ser criada para contrariar/constranger o poder também interessado dos agentes democráticos, obrigando a esses últimos a se controlar. Madison acentua a natureza invasora do poder e por isso deve, mediante o controle, ser impedido de passar os limites que lhe são atribuídos (HAMILTON; MADISON; JAY, 1979, p. 300).

No que concerne à independência do poder Judiciário, para que os compromissos sejam críveis e o equilíbrio do poder seja mantido, Pozas-Loyo e Ríos-Figueroa (2010) elucidam:

Entre as disposições constitucionais que formalmente bloqueiam os retornos crescentes de poder, aquelas que estabelecem instituições judiciais independentes

são paradigmáticos. Um sistema judicial independente e capacitada é uma parte essencial do sistema de freios e contrapesos, que o constitucionalismo moderno cria para prevenir invasões por qualquer ramo sobre os outros (POZAS-LOYO; RÍOS-FIGUEROA, 2010, p. 294) (Tradução nossa).

Logo, é certo que a independência do Judiciário é um valor intrínseco às democracias modernas, contudo, um sistema judicial irrestritamente independente pode criar desequilíbrio de poder e resultados não ótimos (como corrupção), pois, sem controle e restrição, esses atores podem ficar desmarcados gerando incentivos para que abusem de suas posições (RÍOS-FIGUEROA, 2012, p. 195).

Em vista disso, reafirma-se a necessidade de o Judiciário ser submetido à *accountability* horizontal, justificando a criação dos conselhos judiciais. A limitação, ancorada no controle e constrangimento, que o conselho impõe ao Judiciário subsidia a ideia de considerar tais órgãos como dispositivo de restrição que auxilia o Poder Judiciário a não caminhar no sedutor trajeto da onipotência.

Quando os países optam pela criação dos conselhos a fim de garantir a independência e controle de um dos poderes do Estado, pode-se deduzir que, nesse momento, este último agente impôs para si uma forma de restrição, que, por sua vez, visou superar determinada inconsistência temporal, na maioria dos casos, o desequilíbrio de poder no sistema tripartite, bem como a falta de independência e controle do Poder Judicial.

Portanto, o Conselho Judicial como parte da *accountability* horizontal, que visa assegurar o equilíbrio da tripartição dos poderes por aperfeiçoar os mecanismos de *checks and balances*, configura-se como componente que efetiva um controle democrático ao restringir o Judiciário para que este atenda a sua finalidade precípua e calibre sua posição no arranjo de poder, resultando na percepção de que ele próprio é um ator controlado.

A inserção desse órgão desloca certos recursos valorizados do Judiciário para uma arena de disputa mais sistematizada e controlada que proporciona uma interação mais equânime entre os atores definidos para sua composição. Dessa forma, mesmo se a agência for composta somente por juízes, como é caso em alguns países latinos, idealmente existirá uma relação mais orgânica e partilhada entre os juízes de cortes inferiores e superiores, de menor dominação em comparação a um sistema que não adotam esse modelo. Nos conselhos em que seu corpo é composto por juízes, representantes de outros ramos do governo e associações profissionais, as disputas são embasadas pela inserção de novos atores externos ao Judiciário (não magistrados), logo, fomentando a competição entre os diferentes grupos, mitigando a dominância e equilibrando as decisões. Como resultado, o arranjo institucional proporcionado por essa agência o qualifica como controle democrático do Judiciário.

Em suma, o conselho judicial, enquanto parte do processo de *accountability* horizontal, pode representar, conforme defendido por O'Donnell (2003), uma agência que interage diretamente com as ações ou as omissões presumidas ilegais (invasão de atribuição ou corrupção) do poder Judiciário, representando um pequeno subconjunto de interação estatal que pode culminar em desencadeamento de ações que contribuem para impedir ou desacreditar transgressões cometida pelo principal.

3 CONSELHOS JUDICIAIS: ORIGEM E SEU LUGAR NO BRASIL²²

O presente capítulo elucida o contexto evolucionar dos conselhos judiciais que resultou na implantação dessa agência no Brasil. Na mesma medida apresenta-se o problema da tese em vista a atender os pressupostos da abordagem institucional do comportamento abordados no capítulo anterior. Acentua-se, ainda, a base teórica utilizada para descrever o presente capítulo: teoria do individualismo metodológico de Esalter (2009), teoria das agências e teoria democrática da *accountability* horizontal.

Nas últimas décadas, questões sobre independência, controle e gestão do Judiciário foram colocadas em evidência principalmente quando a implementação de reforma no Judiciário ganhou terreno nas democracias ocidentais e alterou a relação entre a sociedade e os poderes do Estado, bem como a própria relação entre os poderes entre si. Nesse cenário, surgem os Conselhos Judiciais que buscam calibrar a relação entre o ramo judicial e outras peças do governo e a sociedade.

Carothes (2002) defende que um ponto central dos esforços de reformas judiciais em todo mundo se perfaz no aumento da independência judicial e melhoria da gestão dos tribunais. Uma abordagem que ganha espaço nos últimos anos para tratar dessa questão é a criação de conselhos judiciais. Tais organizações assumem atribuições de selecionar e promover juizes, além da própria administração dos tribunais. A esperança é que, movendo esses poderes a uma organização menos politizada e menos burocrática, melhorias reais tanto na independência judicial quanto na gestão dos tribunais podem ser efetivadas (CAROTHES apud HAMMERGREN, 2002, prefácio).

Garoupa e Ginsburg (2007) explicam que o equilíbrio adequado entre a independência e a *accountability* é o objetivo fundamental do desenho institucional dos sistemas judiciais. Nos últimos anos tem persistido uma proliferação de instituições conhecidas como conselhos judiciais, os quais, por sua vez, visam contribuir e garantir a independência do Judiciário e a efetivação da *accountability*.

A gênese dos conselhos está intimamente ligada ao processo de independência do Poder Judiciário na Europa Continental no período posterior a II Guerra Mundial, visando blindar o Judiciário de interferências de outros poderes. Na América Latina esse processo

²² Na defesa da tese foi sugerido pelo Dr. Diogo Arruda Carneiro Cunha uma aproximação mais acentuada entre o que foi desenvolvido e o processo histórico de criação dos Conselhos Judiciais, principalmente pelo potencial científico que isso pode trazer. Essa sugestão não será aplicada nesta pesquisa. Contudo, será inserida na agenda de pesquisa futura deste pesquisador, pois a aproximação se mostra frutífera.

ocorreu como reflexo e seguindo o modelo de tendência europeia, contudo intentava responder demandas próprias da região. O primeiro conselho latino foi estruturado na Venezuela, já no Brasil a criação do CNJ ocorreu em 2004.

O conselho brasileiro almejava responder a um conjunto de demandas próprias de países em desenvolvimento, bem como demandas internas à cultura jurídica local. Essa agência foi incumbida em realizar o controle interno do Judiciário mediante o exercício de funções que antes eram exercidas pelo Judiciário.

Nessa perspectiva, o presente tópico analisa a origem dessa instituição com foco para a região latino-americana, além de analisar o lugar dessa agência de controle no contexto brasileiro, apontando, nesse último caso, seu processo de criação e consolidação.

Para tal desiderato, a presente seção foi dividida em dois subtópicos, quais sejam, 3.1. Conselhos Judiciais: origem e implementação na América Latina; 3.2. Demandas e cultura jurídica local: processo de criação do CNJ.

3.1 CONSELHOS JUDICIAIS: ORIGEM E IMPLEMENTAÇÃO NA AMÉRICA LATINA²³

Este subtópico aborda o processo de criação dos Conselhos Judiciais ocorrida em países europeus (após a II Guerra Mundial) e a sua implementação na América Latina, nesse último caso sendo incentivada como modelo a ser seguido por várias instituições internacionais. Esta seção trata de forma mais próxima o processo de criação dos Conselhos Judiciais europeus, visto que essa gênese foi essencial para moldar as agências implantadas posteriormente na América Latina. Acentua-se que este capítulo resultou na publicação de um artigo em revista científica, nesse trabalho é possível encontrar um tratamento mais equânime entre o processo de criação das duas regiões de interesse.

Os conselhos de justiça são organismos projetados para afastar do processo político o exercício de nomeação, promoção e disciplina, bem como garantir algum nível de *accountability*. Os conselhos judiciais se desenvolvem em algum lugar entre os extremos polares de deixar os juízes gerirem seus próprios sucessores e a alternativa de controle

²³ Este capítulo originou a publicação dos seguintes trabalhos científicos: 1) COSTA FILHO, José Vinicius da; CARVALHO, Ernani. Controle democrático e independência do judiciário: os Conselhos Judiciais na América Latina. In: REBOUÇA, Gabriela M.; SOUZA JÚNIOR, José G.; CARVALHO, Ernani R. (org). **Experiências Compartilhadas de acesso à Justiça: Reflexões teóricas e práticas**. 1. ed. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2016; 2) COSTA FILHO, José Vinicius da et al. Conselhos Judiciais: um Estudo comparativo da experiência europeia e sul-americanas. **Meritum**, Revista de Direito da Universidade FUMEC, Belo Horizonte, v. 13, n. 01, jan./jul. 2018.

político completo de nomeações, promoção e disciplina. O primeiro modelo de autogestão judicial, sem dúvidas, não valoriza a independência, em contrapartida, o controle político puro pode ocasionar uma relação promíscua entre os juízes e a esfera política dirigente quando aqueles proferirem decisões em casos específicos. Como um organismo intermediário entre os políticos e os juízes, o conselho judicial fornece um dispositivo potencial para melhorar tanto a *accountability* quanto a independência. Há uma grande variedade de modelos de conselhos em que a composição e as competências refletem a preocupação com o Judiciário de equilíbrio entre as exigências de *accountability* e independência (GAROUPA; GINSBURG, 2009b).

O termo "conselho judicial" abrange uma gama extremamente ampla de significações, contudo um traço comum existe, pois referem-se a instituições inspiradas no conselho estruturado no período do primeiro pós-guerra na França e cada vez mais adotado em outros países europeus (HAMMERGREN, 2002)

A criação dessa agência está intimamente ligada ao processo de independência do Poder Judiciário na Europa Continental no período posterior a II Guerra Mundial, visto que as democracias então nascentes reconstruíam seu tecido político e social, implantando algumas mudanças em sua estrutura. Dentre elas destacam-se a ampliação dos poderes do Judiciário e a criação dos Tribunais Constitucionais (CARVALHO; LEITÃO, 2013).

No caso europeu, o poder Executivo possuía forte influência na composição da estrutura do Judiciário na medida em que detinha alto grau de discricionariedade na escolha de novos juízes. A fim de proporcionar um funcionamento com maior independência e solucionar essa intervenção, foram criados os conselhos de justiça na França, Itália, Espanha e Portugal. Nesses quatro países o conselho é uma entidade independente, estruturando-se como meio para aumentar a independência judicial, removendo o poder sobre as nomeações do Executivo e transformando em um composto de juízes, de representantes de outros poderes e das associações profissionais (HAMMERGREN, 2002).

Uma pequena inserção nas experiências desses quatro países faz-se necessário para demonstrar qual o processo de criação e como se estruturaram esses organismos. Inicia-se pela França, a qual possui o *Conseil Supérieur de la Magistrature* (CSM/F). Sua origem remonta ao ano de 1883 e denominava a reunião de todas as câmaras da Corte de Cassação com vistas a deliberar sobre matéria disciplinar dos magistrados. Em 1946, o Conselho, ainda que ligado ao Executivo, ganhou *status* de autônomo.

O marco apontado anteriormente é um período para o CSM/F pautado por controvérsias que transitavam desde sua desimportância institucional ou de ser ilha do

corporativismo judicial até a qualidade de instância imprescindível ao Estado de Direito. Em meio a toda desconfiança ocorreram transformações que ampliaram as competências tanto no sentido de proposições sobre assuntos jurídicos quanto no tocante a seu poder consultivo nas nomeações de magistrados (NGUYEN, 1993 apud SAMPAIO, 2007; MELIN-SOUCRAMANIEN, 1995 apud SAMPAIO, 2007).

Desde então foram várias as reformas a que este Conselho foi sujeito, destacando-se a ocorrida na Constituição de 1958 em relação à sua composição (ÁLVARES, 2015). Além disso, conforme dispõe o artigo 65 dessa Constituição, o CSM/F tem duas formações, uma para as questões dos juízes e a outra para tratar das questões do Ministério Público (DIREITO, 2008).

No ano de 1993, a Lei Constitucional e em 1994 a Lei orgânica do conselho retomou o princípio das eleições para conselheiros magistrados, sendo os demais nomeados pelo Presidente da República, presidente da Câmara e do Senado e Assembleia-Geral do Conselho do Estado (SAMPALIO, 2007).

Em 2008, a lei orgânica realiza uma grande reforma no CSM/F: 1) alteração na composição e funcionamento que proporcionou uma maior independência à agência de controle, colocando fim à presidência do conselho pelo Presidente da República e substituindo nesta função por uma personalidade independente, ampliando a sua composição (os magistrados se tornaram uma minoria); 2) profissionalismo mais acentuado no modo de nomeação dos magistrados e o reconhecimento da jurisdição consultiva do conselho sobre a nomeação de Procuradores-Gerais; e 3) a introdução da possibilidade de os cidadãos apresentarem uma queixa contra um magistrado.²⁴

Após a última reforma, a composição do CSM/F se distingue em três órgãos/formações, sendo comum a todas a quantidade total de 15 (quinze) membros: primeiro presidente do Tribunal de Cassação, 8 figuras externas ao Judiciário (um Conselheiro de Estado; um advogado e seis personalidades qualificadas nomeadas pelo Presidente da República, pelo Presidente da Assembleia Nacional e pelo Presidente do Senado) e seis magistrados. A distinção existente nesses três órgãos/formações ocorre em suas presidências. Na formação que cuida dos temas atinentes aos magistrados e ao plenário, quem preside é o presidente do Tribunal de Cassação. Na formação que cuida dos temas atinentes aos promotores, quem preside o órgão é o ministro do Tribunal de Cassação do Ministério

²⁴ Conforme consta do sítio do CSM/F. Disponível em: <http://www.conseil-supérieur-magistrature.fr/le-csm/histoire-et-patrimoine>. Acesso em: 31 out. 2017.

Público.²⁵ Os membros do conselho são nomeados para mandato de 4 anos.

Pode-se inferir como as principais competências do CSM/F: a indicação ou recomendação de nomes ao Presidente da República para os postos judiciários; cuidar das promoções na carreira judicial e adoção de medidas disciplinantes; defesa da independência do Poder Judiciário, na medida em que inspeciona, recolhe dados sobre a situação, organização e funcionamento de grande parte da estrutura do Judiciário; presta informação solicitada pelo Presidente da República ou pelo Ministro da Justiça; publicação anual de relatório sobre o quadro geral do mencionado Poder (SAMPAIO, 2007).

Passa-se a analisar o conselho da Itália. Nesse país foi transferido para o “Conselho Superior de Magistratura da Itália” (CSM/I) o vértice da administração da justiça, sendo fruto de grande discussão acerca da sua necessidade. Destaca-se que o ambiente político para criação do citado CSM/I é marcado por uma forte resistência do Judiciário para sua institucionalização e independência, contudo, o órgão acabou moldando-se como um organismo autônomo ao Executivo. Em 1907 ele já existia, fazendo parte de um órgão consultivo do Ministério da Justiça. A transição para uma agência independente ocorreu de forma gradativa, sem deixar de enfrentar resistência tanto dentro quanto fora da estrutura do Judiciário (CARVALHO, 2006).

Essa resistência pode ser observada no processo de transição do autoritarismo para a democracia nos anos 1940. Apesar de prevista na redação da Constituição de 1947, a instalação do mencionado conselho foi adiada por mais de dez anos, justamente pelo desacordo das forças políticas quanto às questões da independência externa da magistratura e da independência interna dos magistrados, ou seja, a presença (e o grau dessa presença) ou não dos poderes Executivo e Legislativo e da alta cúpula dos juízes no sistema de autogoverno da magistratura italiana (ZAULI, 2015).

Atualmente o CSM/I tem superioridade em matéria de administração da justiça mediante toda a estrutura do Judiciário. Carvalho (2006) afirma que, do ponto de vista político, o mencionado conselho retira a exclusividade dos juízes no processo administrativo da Justiça, transferindo o vértice da administração para um órgão eclético e mais democrático. Zauli (2015) complementa apontando o aumento da influência dos magistrados de grau inferior junto ao CSM/I em detrimento dos magistrados de cassação e a crescente autonomização do Conselho na busca da construção de um verdadeiro órgão de autogoverno da magistratura italiana.

²⁵ Conforme consta do sítio do CSM/F. Disponível em: <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/le-csm/histoire-et-patrimoine>. Acesso em: 31 out. 2017.

O conselho em análise atualmente é composto por 27 membros, para mandato de quatro anos, sendo a maioria pertencente ao próprio Judiciário e, na escolha de membros externos ao Judiciário, há participação do Parlamento. A Constituição Italiana (art. 104) prevê que o CSM/I é composto por 3 membros de lei (não eleitos): Presidente da República, que também preside o órgão, o Presidente e o Procurador-geral da Corte Suprema. A Constituição não estipula o número exato dos membros eleitos, mas determina que dois terços sejam eleitos por todos os juízes ordinários e um terço pelo parlamento em sessão conjunta entre professores titulares universitários em direito e advogados com 15 anos de prática. Atualmente, a Lei n.º 44/2002 fixa o número de 24 membros eleitos, dos quais 16 membros são juízes e 8 leigos.²⁶

Conforme observa-se o CSM/I é pluralista, assegurando ao magistrado maior independência e autonomia, seja ela em perspectiva externa ou interna. Carvalho (2006, p. 101) explica que eles também gozam da garantia de imunidade pelas opiniões expressas no exercício de suas funções, respeitando os objetos da discussão e outros privilégios (ou garantias) análogos aos previstos para os juízes do tribunal superior e aos membros do parlamento.

O CSM/I italiano possui como funções precípua as que seguem: condução do processo de seleção judicial, lotação, transferência e promoção de juízes; designação de magistrado da Corte de Cassação por mérito de professores e advogados; exercício do poder disciplinar; repartição dos ofícios judiciais em seções e sua especialização em foro civil, penal, trabalhista e graus de apelação, além de designações de magistrados para ocupar tais ofícios bienalmente; formulação de proposta ou pareceres ao ministro da Justiça sobre modificação de circunscrições judiciárias e todas as matérias relativas à administração, à organização e ao funcionamento dos serviços relativos à Justiça, e sobre leis concernentes ao ordenamento judiciário (SAMPAIO, 2007).

A Espanha é outro país que possui um órgão de controle do Judiciário denominado “*Conselho General del Poder Judicial*” (CGPJ). O ambiente político de criação e de atuação do CGPJ se caracterizou por um forte processo de politização judiciária tanto pela via partidária (externa) quanto *interna corporis*.

Na história da Espanha existem alguns precedentes remotos de instituições e tentativas de criar um órgão que garanta o autogoverno do Poder Judicial, pelo menos parcialmente. Dentre esses antecedentes remotos, destacam-se a “*Junta Central o Suprema*”

²⁶ Conforme consta do sítio do CSM/I. Disponível em: <http://www.csm.it/web/csm-internet/csm/composizione/consiliatura-attuale>. Acesso em: 06 abr. 2017.

(1849), a “*Junta Organizadora del Poder Judicial*” (1923) e o “*Consejo Judicial*” (1917)²⁷ (PODER JUDICIAL ESPAÑA, 2017).

O amadurecimento desse organismo remonta à situação da administração da justiça na Espanha durante a ditadura franquista, caracterizada pela existência de juízes que projetavam diretamente a influência do Executivo em todas as searas do poder Judiciário, inclusive sobre as atividades propriamente jurisdicionais (IBAÑEZ, 1999 apud CARVALHO, 2006).

Com a Constituição democrática de 1978, o CGPJ ganha espaço como órgão de controle. Andrés Ibañez e Movilla (1986 apud ROESLER, 2007) apontam que nesse momento a Constituição avança ao desenhar o CGPJ como encarregado do governo da Justiça, diminuindo o controle exercido pelo Ministério da Justiça, possibilitando maior autonomia do Judiciário frente ao Executivo. Pretendeu-se criar incentivos para desvincular o Executivo do Judiciário, limitando a incidência daquele na atividade jurisdicional, mediante mecanismos que garantiam a independência desse último.

No ano de 1985, foram estabelecidas propostas de reforma que transformaram o Conselho Espanhol em uma instituição fortemente deslegitimada perante os governados em virtude da designação político-partidária de todos os seus componentes, tornando-se mais uma caixa de ressonância das disputas no sistema político. Explica Ibañez que

[...] esse processo pode ser caracterizado por: 1) um antijudicialismo militante da esquerda; 2) uma concepção jacobina do poder que reduz a democracia ao Parlamento e 3) exigências conjunturais e políticas oportunistas que delinearão o complexo relacionamento entre os poderes representativos e o Judiciário (IBAÑEZ, 1999 apud CARVALHO, 2006, p. 104).

Em 2001 persistiu uma modificação quanto ao sistema eleitoral, prescrevendo que dos 12 membros magistrados 6 são eleitos pelo Congresso e 6 pelo Senado a partir de uma lista de 36 candidatos propostos pelas associações de juízes ou por juízes não associados.

Assim, o conselho espanhol restou composto por 21 membros, sendo a maioria do próprio Poder Judiciário (pelo menos 13 magistrados), para mandado de 5 anos. Porém, mesmo advindos do Judiciário, mais da metade do conselho deveriam ser indicados pelo Legislativo e Executivo.

Sobre as principais atribuições desse órgão de controle Sampaio (2007) acrescenta:

a) a seleção e nomeação de juízes [...]; b) a responsabilidade por curso e pela formação continuada dos juízes; c) a definição de promoções e de situações administrativas dos juízes; d) o regime disciplinar e o sistema de inspeções judiciais [...]; e) dar apoio aos juízes e aos magistrados que se sintam atacados em sua independência; f) manifestar-se nos anteprojetos de leis e disposições gerais do

²⁷ Este último nunca funcionou, pois foi revogado em julho do mesmo ano.

Estado e das Comunidades Autônomas que digam respeito ao Judiciário ou ao exercício da função jurisdicional [...]; g) baixar regulamentos sobre seu próprio pessoal, organização e funcionamento, bem como os que sejam necessários para execução ou aplicação da Lei Orgânica do Poder Judiciário (LOPJ) no seu âmbito de competência. [...]; h) ter audiência prévia para nomeação do fiscal-geral do Estado; i) elaborar anualmente relatório sobre a situação, o funcionamento e atividade do Judiciário e do próprio Conselho, destacando as necessidades atinentes a recursos físicos, financeiros e de pessoal (SAMPAIO, 2007, p. 187-188).

O conselho em questão suporta um variado grupo de críticas, conforme segue: 1) a formação de blocos partidários refletidos nas decisões dos conselheiros; 2) o déficit de motivação das decisões decorrentes da ausência de publicidade das deliberações e do caráter reservado das sessões; e 3) a permanência da tradição associativa entre as características que definem o modelo do autogoverno judicial espanhol. Nessa perspectiva, são colocadas em evidências falhas na composição do CGPJ que se referem à forte vinculação entre a maioria política da Câmara e a sua respectiva maioria no Conselho, essa relação limita a participação dos juízes e impõe a lógica agregativa das eleições proporcionais ao órgão disciplinar do Judiciário. Ademais, a escolha dos dois grupos de vogais (magistrados e externos) presume uma proximidade entre os candidatos e os partidos majoritários no Parlamento, o que costuma ocorrer entre os grupos de dirigentes associativos, resultando em um sistema que parece retroalimentar relações de partidarização e corporativismo refletidas na composição desse conselho. Ao autorizar a participação das associações na eleição dos membros, o modelo teria preservado a tradição clientelar, corporativista e patrimonialista que mantém distantes as expectativas de democratização do Poder Judiciário (CARVALHO, 2017, p. 215-216).

Por fim, o caso Português. O ambiente político de criação do “Conselho Superior de Magistratura de Portugal” (CSM/P) foi marcado por uma tendência legislativa ocorrida no país na época da institucionalização do órgão em estabelecer uma maior independência judicial (CARVALHO, 2006, p. 102).

Conforme Sifuentes (1999, p. 331), em Portugal a existência de um órgão superior remonta há mais de um século, assim, já em 1882 havia um “Conselho Disciplinar da Magistratura” com objetivos disciplinares. Em 1901, um outro organismo denominado “Conselho Superior Judiciário” possuía atribuições consultivas. Em ambos os casos, as agências eram ligadas ao Ministério da Justiça. Em 1921, as funções de consulta e de disciplina foram reunidas em um único órgão, o “Conselho Superior da Magistratura Judicial”, ao qual foi ainda confiada a promoção dos juízes.

Nos anos de 1933, período Salazar/Caetano, o Judiciário era formalmente e materialmente independente, dado a falta de intervenção direta ao nível de decisão.

Entretanto, notava-se uma magistratura orgânica e dependente do Poder Executivo. A partir daí evoluiu-se a ideia de estabelecer uma maior independência do Poder Judiciário, assim, o CSM/P se estabeleceu nessa evolução.

A Constituição de 1976 proclamou, no seu art. 203º, a independência dos tribunais ou do poder judicial, nos seguintes termos: “Os tribunais são independentes e apenas sujeitos à lei”. Com o advento da Lei n.º 38/87, a expressão “autogoverno da magistratura judicial”, deixou de existir, tendo sido eliminada do art. 3º, n.º 2, cuja redação dispõe: “A independência dos tribunais judiciais é garantida pela existência de um órgão de gestão e disciplina da magistratura judicial [...]”. Esta instituição de gestão e disciplina é o Conselho Superior da Magistratura.

O Decreto Lei n.º 926/76 instituiu a Lei Orgânica do CSM/P, segundo a qual este passou a ser constituído basicamente por magistrados judiciais, com uma única exceção: o fato de dele fazerem parte quatro funcionários de justiça. Em 1977, a Lei n.º 85/77 aprovou o primeiro Estatuto dos Magistrados Judiciais após a Constituição de 1976. A composição do Conselho, embora incluindo uma maioria de magistrados judiciais, passou a ter uma fórmula mista: juízes e membros estranhos à judicatura (Presidente da República, Provedor da Justiça e quatro personalidades designadas pela Assembleia da República).

O atual texto constitucional (revisão de 1997) anuncia que o CSM/P é presidido pelo Presidente do Superior Tribunal de Justiça e é composto por: 2 vogais designados pelo Presidente da República; 7 vogais eleitos pela Assembleia da República; 7 juízes eleitos pelos seus pares.

O CSM/P é estruturado por *Órgãos colegiais Deliberativos* (Conselho Plenário, Conselho Permanente e Conselho Administrativo), *Órgãos colegiais de Coordenação* (Secções Disciplinar, de Acompanhamento e Ligação às Comarcas e de Assuntos Gerais, integradas no Conselho Permanente) e *Órgãos de Direção* (Presidente, Vice-Presidente e Juiz-Secretário).

Segundo aponta Carvalho (2006, p. 103), a composição do CSM em Portugal sofreu uma rápida evolução, conhecendo três fórmulas distintas até o seu formato final: 1) órgão composto exclusivamente por juízes, natos ou eleitos; 2) órgão de composição mista, de juízes e membros estranhos à magistratura; 3) e, finalmente, a atual solução, que reforçou a posição dos componentes que não pertencem aos quadros da magistratura.

Conforme já observado, o CSM/P é composto por 17 membros. Os cargos eleitos são

para o período de 3 anos. Os membros do CSM/P são distribuídos da seguinte maneira²⁸:

O Conselho Superior da Magistratura é composto pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, por dois vogais designados pelo Presidente da República, por sete vogais eleitos pela Assembleia da República, por sete vogais eleitos por Magistrados Judiciais sendo um Juiz do Supremo Tribunal de Justiça que exerce funções de Vice-Presidente, por dois Juizes dos Tribunais de Relação e quatro Juizes de Direito, um proposto por cada distrito Judicial. Integra ainda o Conselho Superior da Magistratura um Secretário, designado de entre os Juizes de Direito (CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA, 2017).

Desde janeiro de 2008 esse conselho é dotado de autonomia administrativa e financeira, dispendo de orçamento próprio, inscrito nos Encargos Gerais do Estado, do Orçamento do Estado. A competência do CSM/P não está constitucionalmente prevista. Outrossim, suas funções estão mais voltadas ao aspecto de organização da vida funcional dos magistrados. Sua incumbência é de nomear, colocar, transferir, exonerar, apreciar o mérito profissional, exercer a ação disciplinar e, em geral, praticar todos os atos de idêntica natureza respeitantes à magistratura judicial, sem prejuízo das disposições de cargos por via eletiva (AFONSO, 1996 apud CARVALHO, 2006).

Do exposto, denota-se que os conselhos judiciais europeus foram motivados por uma preocupação excessiva existente com a politização e, quando de sua efetivação, proporcionou extensa independência ao Judiciário. Depois de algum tempo, no entanto, os tribunais tornaram-se mais amplamente envolvidos na política e questões concernentes à *accountability* vieram à tona (GAROUPA; GINSBURG, 2009a). Além disso, a inserção desse novo ator transformou a dinâmica de poder, os juizes europeus perceberam que a legitimidade democrática do Conselho e sua composição diversificada possibilitavam, aos olhos do público geral, um maior grau de transparência e controle do Judiciário (CARVALHO, 2006, p. 108).

A questão de independência do Judiciário ainda não foi superada pela sociedade moderna, o tema continua atual e foram somadas a outras demandas. Não por acaso, pesquisas estabelecidas argumentam que o ideal de independência judicial é uma qualidade fundamental dos sistemas jurídicos e de fato inerente à noção de julgar (GAROUPA; GINSBURG, 2009a).

Apesar de existirem outros modelos de administração do tribunal, conforme explicitado por Bobek e Kosar (2013)²⁹, preponderantemente a região latina implementou o padrão institucional do conselho judicial. Como reflexo e seguindo o modelo de tendência

²⁸ Conforme consta do sítio do CSM/P. Disponível em: <https://www.csm.org.pt/conselho-plenario/>. Acesso em: 06 abr. 2017.

²⁹ Bobek e Kosar (2013, p. 9-11) apontam cinco modelos de administração de tribunal existentes na Europa Central e Oriental que podem ser usados, com as devidas adequações, como parâmetro para a análise da América Latina: (1) o modelo do Ministério de Justiça; (2) o modelo de conselho judicial; (3) o modelo de serviço tribunais; (4) modelos híbridos; e (5) o modelo socialista.

européia, as primeiras agências da região latina foram estabelecidas na Venezuela, em 1961, e no Peru, em 1969. No restante da região, preponderantemente os conselhos foram sendo implantados a partir da década de 1980 sob forte pressão internacional e sob a égide da segurança jurídica (CARVALHO; LEITÃO, 2013).

Hammergren (2002) descreve que até o final da década de 1990 a maioria dos países da América Latina adotou algum tipo de Conselho e, nessa perspectiva, sistematizou uma tabela com informações básicas desses conselhos. A citada tabela capitula os países da região que instituíram a agência de controle, apontando informações quanto à quantidade de membros, como são selecionados esses membros, o período do mandato e atribuições desse conselho (HAMMERGREN, 2002).

Inspirado no quadro sinóptico de Hammergren (2002), contudo, apresentando outras nuances, seguem abaixo algumas informações atualizadas dos conselhos judiciais latinos no que tange à denominação, ano de criação, última modificação institucional do órgão e quantidade de membros:

Quadro 1 - Conselhos Judiciais da América Latina.

Países da América Latina	Denominação	Criação do primeiro CJ no país³⁰	Última modificação institucional do conselho	Membros
Venezuela	<i>Dirección Ejecutiva de la Magistratura</i>	1961	1999	Não encontrado
Peru	<i>Consejo Nacional de la Magistratura</i>	1969	1994	6 a 9
Brasil	Conselho Nacional de Justiça	1980	2004	15
El Salvador	<i>Consejo Nacional de la Judicatura</i>	1983	2006	7
Panamá	Não encontrado	1984	Não encontrado	Não encontrado
Colômbia	<i>Consejo Superior de la Judicatura</i>	1989	1992	13
Chile	<i>Corporación Administrativa del Poder Judicial</i>	1990	Não encontrado	5
Paraguai	<i>Consejo de la Magistratura</i>	1992	2014	7
Costa Rica	<i>Consejo Superior del Poder Judicial</i>	1993	1997	5
Equador	<i>Consejo de la Judicatura</i>	1993	2009	9

³⁰ Parte das informações dessa coluna estão em semelhança com dados da obra de Hammergren (2002).

Argentina	<i>Consejo de la Magistratura</i>	1994	2013	13
México	<i>Consejo de la Judicatura Federal</i>	1994	Não encontrado	7
Bolívia	<i>Consejo de la Magistratura</i>	1995	2011	5
Guatemala	<i>Consejo de la Carrera Judicial</i>	2000	Não encontrado	5
Nicarágua	<i>Consejo Nacional de Administración y de Carrera Judicial</i>	2005	Não encontrado	4
Haiti	<i>Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire</i>	2007	Não encontrado	9
República Dominicana	<i>Consejo del Poder Judicial</i>	2010	2012	5
Honduras	<i>Consejo de la Judicatura</i>	2011	Não encontrado	5

Fonte: Dados elaborados pelo pesquisador (2018).

A produção do Quadro 1 demandou esforços para averiguar a existência, ou não, do órgão denominado Conselho Judicial em toda a região da América Latina. Foram visitados os sítios eletrônicos do Poder Judiciário e dos conselhos judiciais de cada um dos países de interesse. Lembrando que uma das atribuições comuns aos organismos de controle do judiciário latino se perfaz em apoiar a transparência, dessa forma, cria-se incentivos para que existam sítios eletrônicos dessas instituições. Os países que não constam no quadro citado possuem outros modelos de administração da justiça que não incluem o conselho judicial ou não disponibilizaram sítios eletrônicos de suas instituições.

As agências de controle identificados acima estruturaram-se sob as mesmas perspectivas da criação dos conselhos europeus e buscaram adequar a questão do equilíbrio de poder entre o Executivo, Legislativo e Judiciário. Para além disso, estabeleceram metas de organização e de gestão do Poder Judiciário que até então mantinha-se como um terreno desconhecido. A principal característica desse processo foi a institucionalização das prerrogativas de inamovibilidade, irredutibilidade dos salários e, em alguns casos, a vitaliciedade (CARVALHO; LEITÃO, 2013).

Os Conselhos da região latina, em sua maioria, foram criados em um momento social/histórico semelhante, marcado principalmente pela queda dos regimes autoritários na região; a dissolução do bloco socialista na antiga União Soviética; questões atinentes à democracia, justiça e cidadania ganharam destaque e alçaram a um patamar superior de importância nos países analisados e pautaram nas agendas internacionais a construção de um estado liberal de direito. Nesse cenário não bastava redemocratizar, era preciso fornecer aos países mecanismos de criação de novas instituições administrativas e estruturação dos órgãos

do Estado Nacional (PACHECO, 2002).

Sobre o período, Dodson (2002) aponta que a reforma da justiça na região latina deve ser observada pelo processo de estabilização que a terceira onda de democratização trouxe. Nesse cenário, uma série de instituições financeiras internacionais resolveram investir generosamente em projetos para promover o fortalecimento institucional. Durante as décadas passadas, o Banco Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a União Europeia, o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) investiram dezenas de milhões de dólares em projetos buscando modernizar e fortalecer o sistema de justiça (DODSON, 2002).

Sampaio (2007, p. 196) explica que a América Latina tem vivenciado um processo de reformas de suas instituições judiciárias com o objetivo de fortalecer a administração da Justiça, ora sob a forma de democratização da prestação judiciária, mediante ampliação de vias de acesso e de simplificação dos procedimentos, ora sob inspiração moralizante ou econômica, por meio de criação de mecanismos de transparência e de controle dos gastos dos tribunais.

Complementando, a pressão internacional e a percepção interna de poderes judiciários sem controles, lentos e pouco eficientes nas resoluções de conflitos cotidianos foram os combustíveis necessários para mover o pesado moinho da mudança institucional em prol da criação dos conselhos na região em análise; restando descrito o contexto internacional de reforma que contribuiu para consecução dos Conselhos Judiciais nos países latinos (CARVALHO; LEITÃO, 2013).

Ressalta-se o principal ponto de diferenciação entre os Conselhos latinos e os europeus: o propósito de criação destes se perfaz preponderantemente na preocupação com a independência do Judiciário face a outros poderes, já no caso daqueles, questões para além da independência fomentaram a sua instituição na região estudada.

As descrições realizadas apontam para algumas especificidades dessa dinâmica. A relação existente entre a criação dos órgãos de controle do Judiciário com a independência desse último é evidente, no entanto, na América Latina, a demanda que representa a independência se somou a outras próprias do contexto histórico, social e econômico da região, em especial, questões de gestão do Judiciário, *accountability*, acesso e qualidade do serviço jurisdicional.

Sobre o assunto, Hammergren (2002) explica que a adoção dos Conselhos foi estimulada pela insatisfação generalizada com a gestão tribunal de questões administrativas e

buscou resolver problemas específicos dessa região: reforçando a independência, melhorando a qualidade geral e, ocasionalmente, eliminando a má gestão administrativa ou liberando os juízes a concentrarem-se em suas tarefas principais. Persistiu a preocupação, também, pela colonização partidária, pelo desempenho judicial inadequado ou pela seleção de juízes incompetentes. Portanto, os latino-americanos preocupavam-se com um judiciário disfuncional que prestava serviços que eram previsíveis apenas em sua má qualidade e quantidade inadequada.

Já Garoupa e Ginsburg (2007, 2009ab) esclarecem como as instituições analisadas foram adotadas pelo BM e outras agências multilaterais como pacote padrão de instituições associadas à reforma judicial e do programa de leis, com vistas a produzir um modelo de melhores práticas, dentre elas destaca-se produzir um orçamento para os tribunais, gerir a administração e gestão judicial, controlar o recrutamento, atribuição e disciplina dos juízes, *accountability*, desempenho judicial; tudo azeitado pela tensão dialética entre a necessidade de despolitizar o sistema judicial e a tendência para judicialização da política.

Pozas-Loyo e Ríos-Figueroa (2010) também discorrem que os conselhos latinos estão recebendo a delegação de poderes sobre a administração do sistema judicial com o intuito de reduzir a possibilidade de maiorias temporárias serem usadas para manipular o sistema judicial para fins políticos.

Ratliff e Buscaglia (1997) acentuam que a figura do conselho judicial pode servir como amortecedor entre o ramo judicial e as demais peças do governo, além de potencialmente ser um instrumento que melhora a imagem e o desempenho do Judiciário.

Rosales (2010) conclui que os Conselhos Judiciais vieram revolucionar/revitalizar o Judiciário realizando o governo desse poder, especialmente a administração, planificação, vigilância e disciplina dos recursos humanos e materiais, tudo com base na responsabilização e controle interno inerentes à sua competência.

Logo, a evolução da trajetória, somada ao contexto em que os conselhos judiciais são instalados, resulta em um desenho reformista muito diferente do originalmente idealizado na Europa. Nessa nova etapa de implementação dos conselhos, foi ampliado o leque de promessas a serem cumpridas por essas instituições. Esse modelo institucional de controle e administração do Judiciário se consolidou como padrão desejável para a região e, posteriormente, para boa parte do mundo.

Para melhor visualizar a diferenciação em relação as motivações que os conselhos latinos possuem face ao europeu, apresentam-se, abaixo, três vetores que agregam as principais demandas que esses organismos de controle intentavam remediar na região latina:

Quadro 2 - Vetores das demandas motivadoras para criação dos Conselhos Latinos.

Vetores	Causas agregadas
Independência Judicial	Independência judicial externa, independência judicial interna.
<i>Accountability</i> do Judiciário	<i>Accountability</i> decisório, <i>accountability</i> comportamental, <i>accountability</i> institucional, <i>accountability</i> judicial legal.
Gestão judicial	Gestão administrativa/financeira/contábil, transparência, nomeação dos membros do judiciário, acompanhamento da carreira dos juizes, qualidade do serviço jurisdicional.

Fonte: Dados elaborados pelo pesquisador (2016).

A “Independência judicial”, constante no Quadro 2, divide-se em duas: a) Independência externa – a independência dos juizes de cortes superiores frente a outros ramos do governo, define-se como a medida pela qual os juizes podem refletir suas preferências em suas decisões sem temer retaliações de atores eleitos de outros Poderes e pode ser aferida pelas regras e arranjos que determinam sua nomeação, estabilidade, impedimentos e salários; b) Independência interna – independência dos juizes de instâncias inferiores de seus superiores hierárquicos, relaciona-se ao quanto as decisões dos tribunais inferiores podem ser modificadas ou constrangidas por meio de regras legais ou outros mecanismos (RÍOS-FIGUEROA; TAYLOR, 2006; PALLOTI; MARONA, 2010).

A “*Accountability* do Judiciário”, apontada no Quadro 2, será entendida nos mesmos moldes da definição de Tomio e Robl Filho (2013), descrito no capítulo anterior.

Já a “Gestão Judicial”, delineada no Quadro 2, é revelada no debate acerca da teoria da agência (realizar mais atividades mediante delegação de poder), juntamente com os argumentos desenvolvidos neste capítulo quando apresenta as demandas que os conselhos judiciais latinos buscaram atender. Envolve questões ligadas à gestão administrativa/financeira/contábil, transparência, nomeação dos membros do judiciário, acompanhamento da carreira dos juizes, qualidade do serviço jurisdicional, todos atinentes ao Judiciário.

Os vetores descritos são o ponto principal de diferença entre o conselho latino e conselho europeu. A forma com que se desenharam essas instituições na região em debate está ligada à tentativa de solucionar gargalos próprios das demandas constantes nesses vetores do Judiciário.

Essas demandas acabaram dinamizando-se e estruturando, em um primeiro plano (que seriam as determinantes de criação), os conselhos judiciais. Contudo, essa integração não é sempre harmônica, em determinados aspectos ela se mostra divergente. Essa contradição pode

ser compreendida ao observar a demanda representada pela necessidade de dar maior independência, assegurando nesse sentido maiores prerrogativas e autonomia ao Judiciário; já por outro lado, visualizam-se demandas próprias de controle desse poder, que seriam evidenciados pelas ligadas à *accountability* e à gestão, as quais ‘restringem’ as atuações desse poder³¹.

Nessa dinâmica de divergências, representadas pela independência e controle (*accountability* e gestão judicial), existe uma convergência importante, qual seja, a necessidade que a região possuía de reformar e mudar o Judiciário e a pressão social para otimizar esse poder. A combinação/interação complexa e mutante desses vetores divergentes é um fator importante para caracterizar o órgão de controle do Judiciário latino, que guarda alguma semelhança de identidade com os conselhos europeus, mas, em sua maior parte, estrutura-se como uma instituição com características próprias.

Portanto, incentivos externos e o momento histórico semelhante foram fatores importantes para a consecução e criação dos conselhos, na mesma feita, não se pode esquecer que, em um segundo plano (que seria da implantação dessas agências nos Estados latinos), o desenvolvimento e o arranjo institucional que esses órgãos estruturaram estão ligados fortemente à autodeterminação e ao âmbito interno de demanda nacional de cada país, em especial, às culturas jurídicas locais.

Ao que se pese toda semelhança supramencionada, cada conselho se desenvolveu de maneira e formato diferente. Esse desenvolvimento dessemelhante dos Conselhos pode ser visualizado mediante análise de pesquisas na área³².

Como exemplo desse desenvolvimento desigual, cita-se a expansão dos conselhos judiciais ocorrida na Europa Central e Oriental nos últimos 20 anos, conforme descrito por Bobek e Kosar (2013), para compará-lo com o caso da região latina. A citada pesquisa demonstra um processo muito similar ao que ocorreu na região de interesse em relação ao processo de criação dos conselhos, no entanto, resultando em uma instituição diferente da agência de controle do judiciário latino.

³¹ A direção do vetor um em contraste com os vetores dois e três são diferentes e levam a resultados diferentes. De um lado, o vetor um amplia os poderes do Judiciário, de outro lado os vetores dois e três o diminuem. Busca-se, mediante o conjunto de demandas agregados ao vetor um, aumentar a concentração de poder, diminuindo a responsividade e a obrigatoriedade de prestar contas; já o conjunto de demanda agregado aos vetores dois e três apontam para direção oposta e buscam diminuir a concentração de poder, desenvolvendo a responsividade e obrigatoriedade de prestar contas.

³² Algumas delas apontando resultados decepcionantes no que se refere à relação entre as reformas realizadas e o fortalecimento institucional do Poder Judiciário (BOBEK; KOSAR, 2013; DODSON, 2002; GAROUPA; GINSBURG, 2007, 2009ab; HAMMERGREN, 2002).

Esses mesmos pesquisadores (2013) analisam o porquê, como e com que resultados têm os conselhos judiciais espalhado em toda a Europa Central e Oriental. Nesse trabalho foi apontado que a interação sinérgica de instituições internacionais, no caso a União Europeia e o Conselho da Europa, pressionou os países a adotarem um pacote de mudanças institucionais na administração dos tribunais que tinha em seu vértice os conselhos judiciais, denominado modelo do Euro.

Percebem-se semelhanças no processo de criação dos conselhos judiciais da região da Europa Central e Oriental e da região da América Latina. A mais marcante é que ambos os modelos se inspiraram, em alguma medida, nos conselhos europeus, especialmente o italiano³³. Apesar das semelhanças expostas, persistem diferenças profundas entre eles, originadas pelo conjunto de demandas/sintomas que essas instituições buscavam remediar, bem como a interação dessas demandas com as culturas jurídicas locais. No caso, os conselhos da Europa Central e Oriental possuem foco na questão da independência judicial, ao passo que os conselhos latinos, como já demonstrado, agregam outras duas demandas (*Accountability* e *Gestão Judicial*).

Assim, a consolidação de um Judiciário independente na América Latina perpassou e perpassa por salvaguardar a independência do Judiciário, bem como por sua limitação/divisão desse poder. Os Conselhos Judiciais são organismos que absorvem atribuições que, via de regra, deveriam ser do Judiciário, bem como acabam por controlar/constranger o citado poder, mas garantem sua independência ao afastar intromissões diretas de outros poderes. Portanto, os conselhos latinos harmonizam os três vetores descritos na Quadro 2, criando um modelo de instituição semelhante em seu contorno, mas diferentes em sua substância.

Pode-se denotar que os conselhos judiciais representam um instrumento próprio de controle democrático na medida em que contribui para restabelecer o equilíbrio entre os poderes e proporciona um maior controle, por vezes social, do Judiciário.

Enfim, o organismo analisado veio engrossar as profundas transformações sociais, econômicas e políticas que a região passa nas últimas décadas, especialmente pela luta por mais canais democráticos. Não por acaso, essa região emergiu como zona de interesse na agenda de pesquisa da Ciência Política mundial, com publicações que tratam de diferentes aspectos, inclusive sobre o presente tema. Nessa esteira, os órgãos detalhados acima

³³ Bobek e Kosar (2013) afirmam que o conselho do modelo do Euro foi fortemente inspirado no conselho italiano. Por outro lado, Carvalho e Leitão (2013) apontam que os Conselhos latinos surgiram como reflexo dos conselhos europeus, dentre esses conselhos se destaca o italiano.

amadurecem no cenário democrático buscando se afirmar como uma ferramenta que proporciona maior independência e controle do Judiciário.

3.2 DEMANDAS E CULTURA JURÍDICA LOCAL: O PROCESSO DE CRIAÇÃO DO CNJ

O presente subtópico aborda o CNJ brasileiro e busca desenvolver o processo histórico, social e legislativo de sua criação, demonstrando como o dilema da agência interagiu com a motivação partidária da cúpula do Judiciário para influenciar o desenho institucional do órgão analisado. Portanto, coloca em evidência a afetação das demandas e a cultura jurídica local na criação do CNJ.

No Brasil, a primeira experiência com conselho judicial ocorreu em 1977 sob a égide de um governo militar, a principal função do conselho era disciplinar e não tinha funções orçamentais ou administrativas (GAROUPA; GINSBURG, 2009a). Complementa Chimenti (*apud* Silva, 2010), afirmando que a agência de controle do Judiciário remonta à Emenda Constitucional 7/1977, introdutora do artigo 112 na Constituição Federal de 1967. A Emenda previa o Conselho Nacional da Magistratura (CNM) como órgão do Poder Judiciário, composto por sete Ministros do Supremo Tribunal Federal, escolhidos pelos próprios pares, e sua atribuição era nitidamente correcional dos atos praticados pelos magistrados em geral. O CNM cuidava apenas da disciplina dos juízes e podia colocá-los em disponibilidade ou aposentá-los. Em regra, a petição de reclamação deveria ter firma reconhecida e o julgamento era sigiloso.

Já na Constituinte (Comissão Afonso Arinos), em pleno processo de redemocratização do Brasil, persistia uma série de discussões a respeito da criação ou não de uma agência de controle para o Judiciário, a expressão utilizada na época era de controle externo; contudo, devido à pressão da magistratura e de parcelas da sociedade, que viam o citado órgão de controle como resquício do autoritarismo da ditadura, acabou-se valorizando o pleno governo do Judiciário (SAMPAIO, 2007).

A consolidação desse organismo ocorreu somente após quinze anos da redemocratização do país (1988), mediante a Emenda Constitucional (EC) n.º 45 foi criado o CNJ, em 31/12/2004, sendo instalado em 14/06/2005, com sede em Brasília/DF e atuação em todo o território nacional. Assevera-se que a análise desta subseção recai basicamente nessa última experiência que se desenvolve na democracia brasileira, portanto, pós-Constituição de 1988 (CF/88).

A promulgação da CF/88 simbolizou o processo de redemocratização. A nova Constituição instituiu no âmago da sociedade a necessidade de reorganização das relações sociais, reestruturação das instituições políticas e jurídicas, além da reformulação do papel do Estado.

A nova Ordem, tal como afirma Sadek (2004a), auxiliou e impôs a participação do Judiciário na arena política, definindo-o como uma instituição superior de resolução de conflitos entre os poderes Legislativo e Executivo, ou seja, transferiu para aquele primeiro demasiado poder, transformando magistrados em atores políticos atuantes nas diferentes causas.

Com o advento da democracia e os respaldos que ela suporta, novos atores e demandas sociais/políticas surgem no cenário nacional. Ao passo que esse processo se realiza, nota-se que as competências do Poder Judiciário vão além de sua função de efetuar e distribuir justiça. Elas cruzam os limites das esferas sociais e alteram a relação entre os três poderes do Estado.

O desenho institucional imposto pela CF/88 resultou, em certa medida, na sobreposição do Judiciário quanto aos demais poderes, reforçando o papel desse na arena pública. Em consequência desse papel de destaque, houve um inchaço do sistema causado pelo aumento da demanda e ampliação do campo de atuação desse Poder (SADEK, 2004ab).

Para Koerner (1999), após o advento da nova Carta, o sistema de justiça se tornou uma arena de debates acerca de conflitos dos setores da sociedade. Não tardou para que esse aumento do campo de atuação revelasse as falhas organizacionais, ideológicas e materiais do Judiciário. Facilmente constata-se que esse Poder não estava preparado para o acúmulo de tarefas a ele cominadas. A legitimação dessa instituição como um componente tão importante não se equilibrava com a atual estrutura em que o Poder se encontrava.

Portanto, ocorre a hipertrofia do Judiciário, que, por conseguinte, afetou a relação desse com os demais Poderes, além da sua capacidade de prestar serviços jurisdicionais, haja vista o acúmulo das demandas por justiça. Devido, principalmente a essas causas, se instala a crise no seio do Poder em questão.

A crise está fortemente ligada à ascensão do papel político atribuído ao Poder Judiciário. Ora, os demais Poderes Constituídos, no caso o Executivo e Legislativo, percebendo o poder como limitado e constante e o ganho de terreno por parte de um (Judiciário) dos três jogadores conhecidos (Executivo, Legislativo e Judiciário) naturalmente ficam insatisfeitos e buscam meios para recuperar o espaço perdido, ocasionando, assim, embates e disputa, acarretando, portanto, crise. Soma-se a isso a prestação de justiça

deficitária que o Judiciário brasileiro oferecia.

Apesar de a crise do judiciário amadurecer desde a promulgação da CF/88, somente no governo Lula a tensão revelou seu ápice, conforme anuncia Sadek (2004a, p. 50): “o embate entre o Executivo e o Judiciário iniciou em abril de 2003, quando o presidente defendeu o controle externo do Judiciário e a abertura de sua “caixa-preta” (sic)”. Em 22 de abril, do mesmo ano, o chefe do Executivo (jornal *O Estado de S. Paulo*, 23 abr. 2003) alfinetou:

[...] queremos uma Justiça igual para todos e não uma Justiça que cuida com mais carinho daqueles que têm alguns contos de réis em conta bancária. Muitas vezes a Justiça não age cumprindo a Constituição, onde diz que todos são iguais perante a Lei. É o que chamo de Justiça classista, que tem classe, que tem lado.

As críticas não eram exclusivas do Executivo, elas se estendiam ao Legislativo. Como exemplo, cita-se o pronunciamento no grande expediente, em 14/03/2003, do deputado federal do Partido dos Trabalhadores (PT) do Ceará João Alfredo, que, com aplauso da maioria dos parlamentares, apregoou:

O poder Judiciário é o único infenso a qualquer tipo de controle social. A luta do controle externo vem desde a Constituinte. A OAB, a igreja Católica e as entidades democráticas deste país têm se pautado por isso. Essa é a posição do Ministro da Justiça, Dr. Márcio Thomaz Bastos, e do Advogado Rubens Approbato Machado, Presidente da OAB nacional. Não podemos perder a oportunidade de, nesta Legislatura, criar mecanismos de controle externo do Judiciário (SADEK, 2004a, p. 51).

Antes da promulgação da E.C. n.º 45/2004 o Judiciário também sofria extensas críticas enquanto prestador e administrador de justiça, desde as primeiras Cortes (do período colonial), vozes se levantaram mostrando sua inoperância e o quanto distanciavam de um modelo de justiça minimamente satisfatório. Nos últimos tempos tornou-se dominante a ideia de que essas instituições, além de incapazes de responder à crescente demanda por justiça, tornaram-se anacrônicas e, pior ainda, refratárias a qualquer modificação. As dificuldades de prestadora de serviços jurisdicionais se apresentam como um fator inibidor da realização plena da cidadania. O desconhecimento dos direitos, por um lado, e a percepção de uma justiça vista como cara e lenta, de outro, afastam dos tribunais a maior parte da população (SADEK, 2004b, p. 83).

Se um sistema de justiça é incapaz de produzir assistência jurídica e diligenciar igualitariamente, resta a obrigação de encarar questões delicadas e problemáticas que envolvem democracia e direitos. A falta de acesso igualitário à ordem jurídica produz uma instituição que nega aos seus cidadãos o fundamento principal para o qual foi gerida: a

efetivação dos direitos sociais, políticos e civis. O quanto isso afeta e atinge os contextos e as estruturas de sociabilidade estão muito aquém das críticas a um poder formal e classista.

O Judiciário observou, nesse momento, uma exacerbada tensão contra si, restando inegável que os outros Poderes, ramos do governo e parte da sociedade se unificaram para combater a ascensão política principalmente dos magistrados, bem como combater a ineficácia na prestação dos serviços jurisdicionais. Guerra e Groth (2011) elucidam a ocorrência desse acontecimento:

De outra banda, quando esses ramos do governo estão unificados em torno de escolhas públicas, a tendência é o enfraquecimento do Judiciário, na medida em que o Executivo e o Legislativo coordenam mudanças capazes de restringir a autonomia dos juízes, em um jogo estratégico que os autores sintetizam metaforicamente como o “estica-e-puxa” da independência judicial (*waxing and waning*) (GUERRA; GROTH, 2011, p. 8).

Os mesmos pesquisadores resumem bem os principais acontecimentos que culminaram na Reforma do Judiciário, apontando que, em meio a crises de identidade e críticas por parte dos mais diversos segmentos da sociedade, os juízes pareciam se refugiar na mística de suas togas, de modo que nenhum tipo de adversidade institucional pudesse ser investigado pelos meios disciplinares disponíveis. Ademais, soma-se a isso o corporativismo excessivo que permeia tal universo. Falou-se em “Caixa preta do Judiciário” para reputar intangível a função estatal dos juízes. Diante de escândalos e pressões de toda ordem, instalou-se até uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Judiciário) e burilou-se uma ampla reforma, caracterizada pela EC n.º 45, de 2004 (GUERRA; GROTH, 2011, p. 2).

Além das tensões enfrentadas nas duas faces do Judiciário (de poder e prestadora de serviço), citam-se mais alguns eventos que corroboraram com a crise, tais quais: a proposta de uma representante da ONU, em outubro de 2003, de fazer uma espécie de auditoria no Judiciário em função da impunidade criminal (SADEK, 2004a); o Banco Mundial propôs a criação de um órgão administrativo de controle dos tribunais ao identificar dificuldades de aprovação das reformas, determinou, ainda, formas alternativas de solução de problemas referentes ao acesso à justiça, incentivando o treinamento de juízes, reformas no ensino de Direito e descentralização da administração da justiça e propôs uma revisão do sistema de justiça criminal.

Como em um sistema de vasos comunicantes, as insatisfações da sociedade pela ineficaz administração da justiça e a insuficiente prestação dos serviços jurisdicionais, retroalimentaram o desequilíbrio entre os poderes do Estado e vice-versa. Em outras palavras, a descrição acima traduziu o retratado da grande deficiência do Judiciário no atendimento dos

interesses idealizados pela sociedade (o demandante/principal) tanto na sua face de prestadora de serviço quanto na sua face de Poder enquanto parte de um sistema balanceado. Em vista de todo o narrado, está aberta a janela de oportunidade para a reforma e o controle do Judiciário, que posteriormente se efetivou pela E.C. n.º 45/2004 com a criação do CNJ.

Em um contexto favorável para sua criação, o CNJ se torna pedra angular nas discussões acerca da Reforma do Judiciário. O processo legislativo, que resultou na criação do aludido órgão por via do emendamento constitucional, respeitou as duas premissas descritas por Elster como o núcleo do pré-compromisso constitucional, que são os mecanismos de atraso e maioria qualificadas³⁴ (ELSTER, 2009), visando combater os motivos que levariam a uma decisão não pretendida pelo legislador ordinário (decisões influenciadas por paixão, inconsistência temporal e ineficientes)³⁵. Contudo, mesmo respeitando os mecanismos de atraso e de maioria qualificadas, o resultado acabou recebendo forte interferência da motivação partidária do sistema judicial, em especial da cúpula do Judiciário.

Não se pode deixar de indicar que a motivação partidária descrita acima possui como pano de fundo a relação *principal-agent* advinda da criação de um novo órgão de controle do Judiciário, mais propriamente, o produto advindo do dilema da relação *principal-agent*³⁶ são as molas propulsoras para um comportamento partidário do sistema judicial. Com proeminência da sua cúpula, esse último ator, inclusive, altera sua preferência ao decorrer do processo, conforme será delineado.

Aqui cabe fazer algumas definições que são utilizadas em toda a tese. Primeiramente, dividem-se todos os atores que fazem parte do conjunto judicial em duas espécies: a) a cúpula do Judiciário, formado pelos órgãos do Poder Judiciário relacionados no art. 92 da CF/88 (tribunais, sobretudo os superiores) e pelos magistrados/Ministros que fazem parte desses órgãos; b) membros essenciais à Justiça, arrolados nos arts. 127 a 134, ambos da CF/88, juntamente com atores com formação jurídica superior.

Importante frisar que esta pesquisa entende o magistrado como o conjunto de membros do Poder Judiciário que faz parte de sua cúpula, portanto, juízes e Ministros. Neste grupo temos ainda uma subdivisão: os que acessaram diretamente (via concurso de

³⁴ Agindo em dois níveis: 1º - projetar a máquina do governo ordinária de forma a contrabalancear a paixão, superar a inconsistência temporal e promover a eficiência; 2º - a máquina de emendas pode ser projetada para ser lenta e complicada, de forma a combater os mesmos motivos anteriores e garantir a estabilização dos mecanismos de primeiro nível (ELSTER, 2009).

³⁵ Apesar disso, não se pode afirmar que a reforma do Judiciário se consolidou no arranjo ótimo, contudo, na perspectiva teórica adotada, foram respeitados os requisitos para uma decisão que atenda o dispositivo originário de pré-compromisso.

³⁶ Conforme já citado em capítulo anterior, são dois os principais problemas advindos desse conflito, o risco moral e a seleção adversa exercidos pela agência.

magistratura); e os que acessaram via indicação do quinto/terço constitucional e de órgãos superiores do Judiciário (STF, STJ, etc.). Já os não magistrados são todos os membros originários de instituições essenciais à justiça, como advogados, promotores e cidadão de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Todo o conjunto citado nos dois parágrafos anteriores serão entendidos por esta pesquisa como parte do sistema judicial do Poder Judiciário.

Esclarece-se que, a partir daqui, o presente subtópico demonstrará como a questão do atraso e das maiorias qualificadas interagiram com as determinantes de criação e possibilitaram a estruturação de um comportamento partidário do sistema judicial com maior proeminência de sua cúpula a fim de constituir uma agência intermediária desmarcada pela sociedade e capturada pelo Judiciário, resultando, então, em possíveis percepções de benefícios advindas das externalidades pela ocorrência do dilema da relação da agência com o demandante.

A questão do atraso no processo de concepção do CNJ pode ser averiguada pelo o tempo que levou até sua efetivação, no caso, 16 anos, pois desde a Constituinte, “Comissão Afonso Arinos”, persistia uma série de discussões a respeito da criação ou não de um conselho para controlar o Poder Judiciário³⁷ (SAMPAIO, 2007). Então, pós-CF/88, Hélio Bicudo propõe, em 1992, o primeiro Projeto de Emenda Constitucional (PEC) para reformar o Judiciário (PEC n.º 96/92). Nesse projeto não está prevista uma agência de controle, aparecendo somente em 1995, quando o deputado Jairo Carneiro propôs uma emenda à PEC que tramitava na Câmara dos Deputados. Nesse momento, os debates acerca do CNJ se acaloraram e reproduziram em grande parte o que ocorreu na Constituinte, com grupos favoráveis e contrários à criação dessa agência.

A mencionada PEC, após vários acontecimentos como arquivamentos, desarquivamento e apensações, tramitou pelas casas legislativas e, em 2000, passou a se denominar PEC n.º 29/2000. Nos anos seguintes, a PEC da Reforma do Judiciário recebeu várias emendas e voltou para a Comissão de Constituição e Justiça, em que, somente em 2003, foi designado o último dos quatro relatores desse Projeto de Emenda Constitucional, sendo promulgada em 2004 mediante processo legislativo que respeitou o mecanismo de maioria qualificada para realização de emendamento constitucional. Demonstra-se que foram respeitadas as duas ferramentas de pré-compromisso para combater uma decisão não

³⁷ Contudo, devido à pressão da magistratura e de parcelas da sociedade, que viam o citado órgão de controle como resquício do autoritarismo da ditadura (PIRES, 1987 apud SAMPAIO, 2007, p. 241), a Constituinte valorizou o pleno governo do Judiciário.

pretendida pelo legislador originário, contudo, esse processo não garantiu uma decisão descontaminada do viés da motivação partidária, conforme se verá adiante.

Lembrando que a consolidação de um Judiciário independente perpassa por sua limitação/divisão (ELSTER, 2009, p. 187-188), nessa perspectiva, os conselhos judiciais são organismos que absorvem atribuições que, via de regra, deveriam ser do Judiciário, limitando e afetando esse poder de forma direta.

Cabe então investigar a motivação partidária do sistema judicial, destacando a cúpula do Judiciário, na instituição da E.C. 45/2004. Existe a interação do sistema judicial com o processo legislativo de criação da citada emenda com maior interferência realizada pela cúpula do Judiciário. Primeiramente será analisado o sistema judicial afetando o processo legislativo de criação do CNJ para, em seguida, demonstrar como uma menor parte desse conjunto, no caso a cúpula do Judiciário, conseguiu exercer maior influência deslocando a decisão do legislativo para um ponto mais próximo de seus próprios interesses.

Do ponto entre a crise do Judiciário e a promulgação da Reforma do Judiciário ocorreu um evento interessante, no caso, membros do sistema judicial acabaram por ocupar papel de destaque no processo de criação do CNJ. A participação ativa de membros do sistema judicial pode ser vista desde a escolha dos relatores da Emenda da Reforma, pois sucederam-se quatro, sendo que a maioria era formada em direito³⁸ e advogados, portanto, integrantes da espécie, membros essenciais à justiça do sistema judicial.

O jornal n.º 17/ano 5, da Associação Juízes para a Democracia - AJD³⁹, corrobora com o argumento acima ao expor objetivamente a participação massiva nos trabalhos da Comissão de Reforma do Judiciário de várias entidades representativas que se relacionam com o sistema judicial, incluindo ela própria:

Na mesma sessão estiveram presentes outras entidades de âmbito nacional de representação de juízes — Associação dos Magistrados Brasileiros e Associação dos Juízes Federais —, e de membros do Ministério Público — Confederação Nacional do Ministério Público e Associação Nacional dos Procuradores da República —, bem como o presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Outro dado que reforça o argumento de que a Reforma do Judiciário se estruturou,

³⁸ Dep. Hélio Bicudo, Dep. Zulaiê Cobra, Dep. Bernardo Cabral e Dep. José Jorge. Desses, somente o último não é formado em direito.

³⁹ A AJD se apresenta da seguinte forma: “entidade civil sem fins lucrativos ou interesses corporativistas, tem objetivos estatutários que se concretizam na defesa intransigente dos valores próprios do Estado Democrático de Direito, na defesa abrangente da dignidade da pessoa humana, na democratização interna do Judiciário (na organização e atuação jurisdicional) e no resgate do serviço público (como serviço ao público) inerente ao exercício do poder, que deve se pautar pela total transparência, permitindo sempre o controle do cidadão”. Disponível em: <http://www.ajd.org.br/quem_somos.php>. Acessado em: 08/05/2014.

principalmente, por membros do sistema judicial se refere ao perfil profissional dos parlamentares que integravam a Comissão Especial, encarregada de introduzir modificações na estrutura desse Poder. Conforme Sadek e Dantas (2001), dos 31 parlamentares que compunham a citada comissão no ano de 1999, 90% eram bacharéis em direito. A ocorrência para tal situação se efetivou graças ao apoio do presidente da Câmara, à época o deputado Michel Temer.

Paiva (2012) relata, ainda, a participação ativa de determinados personagens⁴⁰ do Judiciário nesse processo legislativo, dentre eles destaca-se o Ministro Nelson Jobim, inicialmente deputado constituinte em 1988 e relator da Revisão Constitucional⁴¹, que acaba por participar ativamente deste processo, interferindo nos rumos da Reforma, como Ministro da Justiça (1995 a 1997) e como Ministro do STF (1997 a 2006). Ressalta-se que o período no qual Jobim chega à presidência do STF, de junho de 2004 a março de 2006, coincide com o momento crucial de tramitação da Emenda 45 e com a sua implantação, sobretudo no que diz respeito à instalação do CNJ (PAIVA, 2012, p. 73).

Por outro lado, dos atores envolvidos nessa dinâmica chama atenção o comportamento da cúpula do Judiciário, externado em certa medida pela categoria da magistratura, pois essa inicialmente mostrou-se refratária a qualquer alteração do *status quo*; no entanto, altera seu comportamento inicialmente combativo e refratário por outro mais ativo e colaborativo, visando em essência resguardar seus interesses de poder e corporativos. Esse fenômeno não foi repentino e desinteressado.

Uma característica que acompanha grande parte do processo de criação desse órgão de controle seria que parcela significativa da magistratura era refratária a qualquer ideia de controle. Em uma primeira pesquisa realizada com a magistratura brasileira, em 1993, Sadek (2004a) observou uma porcentagem contrária à criação do CNJ que beirava aos 87%. Com o passar do tempo essa aversão continua a persistir, mas tem sensível melhora e começa a se alterar, tanto que no ano de 2000, em nova pesquisa realizada com os magistrados, um quarto (25%) se posicionou contrário à criação do CNJ; 21% disseram ser irrelevante a criação; e 39% manifestaram-se favoravelmente (dentre estes, 13,5% julgaram ser “muito positiva” esta medida e 25,5%, “positiva”) (SADEK, 2004a).

Ademais, Paiva (2012) reforça a atuação e a interferência das associações de classes e da cúpula do Poder Judiciário no processo acima, revelando os interesses, muitas vezes

⁴⁰ Exemplo: Nelson Jobim, Nilo Batista, Márcio Thomaz Bastos, dentre outros. Além dessas figuras deve ser acrescentado a instituição da OAB, conforme discorre Sampaio (SAMPAIO, 2007, p. 241).

⁴¹ Que incorporou à proposta inicial de Reforma do Judiciário - PEC 96/1992.

divergentes, e os mecanismos de pressão das principais representações em análise. A pesquisadora demonstra como os mecanismos de pressão da alta cúpula do Judiciário (representantes dos tribunais superiores) eram mais efetivos do que das associações de classe, na medida em que esses últimos possuíam maiores custos de transação por não apresentarem uma agenda de interesses comum entre si e trabalharem dispersamente no trato individual com os parlamentares; já aqueles tinham um custo menor de transação, pois poderiam negociar diretamente com o Executivo, conseguindo ainda com essa ação, em muitos casos, garantir o apoio da base aliada governista no Congresso. Os interesses não necessariamente eram homogêneos nesses grupos (cúpula judicial e associações de classe) principalmente no tipo de controle e da independência do Judiciário.

Diante do exposto, fica evidente que os atores interessados do sistema judicial investiram recursos para tentar deslocar o resultado para um ponto mais próximo de seus interesses, bem como, constata-se mediante as considerações de Paiva (2012), os meios mais efetivos utilizados pela alta cúpula judicial para garantir um resultado próximo do que eles desejavam.

Conforme pontuou-se, a ideia de criação de uma instituição de controle não foi originalmente defendida pela cúpula do Judiciário, particularmente pela categoria da magistratura, contudo, percebendo que a concretização desse órgão seria questão de tempo, essa cúpula acaba por se apropriar do seu processo de legitimação, disfarçando seu propósito autointeressado nesse mecanismo de restrição. O motivo mais importante dessa mudança de comportamento foi garantir a sua manutenção como vértice desse novo arranjo e do redesenho que isso representa, refutando uma mudança profunda na disposição de poder, assim como não incentivando transformações ligadas ao controle e à eficiência dos serviços.

Portanto, em uma análise sistemática do exposto, observa-se que a citada crise no Judiciário enfraqueceu a possibilidade desse poder manter-se inalterado, sendo um prelúdio das mudanças que estariam por vir. Diante desse cenário e de forma estratégica, membros do sistema judicial, especialmente sua cúpula (os mais interessados pela manutenção do *status quo*), acabaram por deslocar o resultado legislativo da Reforma do Judiciário para um ponto próximo de suas preferências. Nessa interação a parte que representa a cúpula navegou no fluxo do conjunto do sistema judicial, contudo, possuindo interesses próprios conseguiu utilizar ferramentas de pressão de forma mais eficientes que os demais atores, garantindo a criação de um conselho judicial que alteraria o mínimo necessário no arranjo de poder, ou seja, mantendo algumas disfuncionalidades que para o Judiciário podem ser entendidos como benefícios, advindos do risco moral e da seleção adversa que exerciam na dinâmica de poder.

Até este ponto, foi colocado em evidência parte da dinâmica interacional da motivação partidária dos atores do sistema judicial no processo de discussão legislativa para efetivação da EC n.º 45/2004, insta agora demonstrar como o interesse do grupo mais saliente do sistema judicial, no caso a cúpula do Judiciário, foi orientado para manter os problemas advindos do dilema da agência (relação *principal-agent*).

Lembrando que a criação do conselho judicial brasileiro representa a delegação de poder/responsabilidade do demandante/principal (sociedade) para uma agência intermediária (CNJ) que se fixa entre o citado demandante/principal e a agência (Judiciário), inclusive, salienta-se que Garoupa e Ginsburg (2007, 2009ab) expõem o modelo de *principal-agent* (demandante-representante/principal-agente) para explicar o conselho judicial em sua pesquisa. Sendo uma relação de *principal-agent*, o dilema da agência se impõe em duas perspectivas: o risco moral e a seleção adversa exercidos pela agência.

No caso analisado as facetas do dilema/problema da agência se externaram mediante a discussão do tipo de independência à qual o Judiciário seria submetido em face da criação do CNJ, ou seja, a independência proposta a esse novo órgão determinaria se o interesse e comportamento entre o principal e agência estariam coadunados e o nível da assimetria de informação que poderia existir.

A independência foi tratada de duas formas: de um lado, parte da sociedade, do sistema judicial, algumas associações de classes e os demais poderes (Legislativo e Executivo) entendiam a independência do Judiciário em termos de sua maior democratização (pela efetivação de mecanismos de *checks and balances*), submissão à *accountability* em suas formas mais profundas e implementação de maior eficiência no seu papel de prestadora e administradora de justiça, tudo isso consolidado mediante um organismo de controle externo (diminuindo o risco moral e a seleção adversa); por outro lado, preponderantemente a cúpula do Judiciário e outros atores do sistema judicial (como algumas associações que representam esses profissionais) entendiam, na medida que eram eles o vértice do poder analisado, a independência em termos de não deslocar para fora de si qualquer porção de seu poder, em especial o controle, bem como a preservação de seus interesses corporativos (não resolvendo plenamente os problemas do risco moral e a seleção adversa).

Assim, no início das discussões acerca da criação de um órgão de controle, pensava-se em um controle externo do Judiciário com participação maciça de membros externos a esse poder. Esse desenho foi defendido por parte da sociedade e dos poderes Legislativo e Executivo, assim como parte do sistema judicial (advogados, associações profissionais, etc.). Como agência de controle externo, entendia-se que o CNJ realizaria um controle social no

citado Poder e representaria um canal para a sociedade fiscalizar. Nesse sentido, Sadek (2004b, p. 93) afirma que “[dentre os] [...] poderes, o Judiciário é o mais estável e o que tem menos mecanismos de controle e de fiscalização, seja por parte da sociedade, seja de outros poderes”. Em outra obra, a mesma pesquisadora afirma: “Os dois outros poderes – Executivo e Legislativo – submetem-se ao controle direto dos cidadãos através do voto. Não será fácil encontrar argumentos para que o Judiciário permaneça imune a avaliações externas” (SADEK, 2004a, p. 55).

O debate acerca do tipo de conselho também foi exposto por Carvalho (2006):

Existe uma clara discordância entre o governo e o topo da magistratura no que concerne à criação do CNJ. A discordância toma corpo no tocante à composição do Conselho. Os juízes dos tribunais superiores e estaduais preferiam um Conselho mais corporativo, composto em sua totalidade por juízes dos tribunais. O governo, por sua vez, apostou que um perfil eclético ou “laico” do Conselho traria maior credibilidade, mitigando a influência da corporação em suas decisões (CARVALHO, 2006, p. 107).

Após amadurecida a ideia de controle no seio da sociedade, a cúpula do Judiciário, até então refratária à ideia, conforme demonstrado, entendeu que não teria força para barrar essa transformação, a vista disso altera sua ação para um comportamento estratégico de tentar deslocar a decisão dessa mudança para um ponto mais próximo de seu interesse, o que também já foi demonstrado. Dessa forma, defende um órgão de controle eminentemente interno. Uma agência intermediária com viés externo reduziria a atuação até então desmarcada do Judiciário, alterando o comportamento então vigente que se distanciava dos interesses do *principal* (da sociedade); logo, era premente para o Judiciário a constituição de uma agência intermediária interna para garantir mudanças mínimas no *status quo* hermético desse poder. Inclusive o argumento de que o CNJ deve exercer um controle interno foi motivo de debates até depois de sua criação, conforme Adin n.º 3.367-1 da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB).

O produto da dinâmica dessa dicotomia foi a efetiva criação do CNJ com viés de controle interno para toda a estrutura do Judiciário e sua composição uma mescla entre membros internos, neste representado por magistrados e membros da estrutura superior do Judiciário, totalizando 09 membros, e membros “externos” ao Judiciário (não magistrados), neste representado por membros pertencentes à estrutura essencial à justiça, como advogado, membros do parquet e cidadão de notável saber jurídico e reputação ilibada⁴², totalizando 06 membros. Ou seja, uma grande parte dos intentos desejados pela cúpula do Judiciário e uma

⁴² Até a data da defesa da tese todos os cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada nomeados para o CNJ são oriundos da advocacia.

parte menor dos intentos desejados pelo Executivo, Legislativo, pela sociedade e parte dos atores que compõem o sistema judicial foram atendidas⁴³. Esse desenho, que privilegia a magistratura no CNJ, cria incentivos para a manutenção do controle das informações e das práticas de ações institucionais que não são alinhadas ao interesse da sociedade.

Em última análise, a cúpula do Judiciário, com relativo êxito, buscou efetuar metas partidárias de preservação de seus interesses sob o disfarce de dispositivo de restrição pautado na independência do poder em questão – influenciar a criação do CNJ com a finalidade de aprisioná-lo –, criando um arranjo que possibilita a manutenção da ocorrência do risco moral e seleção adversa. Esse artifício não garantiu o melhor resultado em termos de *accountability* e democratização para o Judiciário e o sistema judicial, mantendo boa parte da característica corporativista e hermética desse poder.

Ademais, reafirma-se que o arranjo institucional do CNJ possibilitou à citada cúpula resguardar um grande domínio sobre o interesse e comportamento dessa nova agência e manter-se bem informado sobre as consequências da atividade desse órgão.

Do processo narrado até os presentes dias já passaram mais de dez anos da criação do CNJ. A questão que se coloca é como decide o CNJ, nessa perspectiva, como evoluiu a agência no decorrer do tempo, se a cúpula enquanto vértice da agência continuou a aprisioná-la no que se refere às decisões do plenário, resultando em comportamentos institucionais capturados pela magistratura/Ministros; ou, por outro lado, se o tempo agiu e os processos interacionais se agregaram formando processos cumulativos que resultaram em um produto originalmente imprevisível pela cúpula judicial (comportamentos autônomos da agência)⁴⁴. Certo é que a agenda de pesquisa não sistematizou plenamente esse fenômeno. Nessa pauta é que a presente pesquisa pode contribuir, pois, ao descrever os decisores e o comportamento da agência de controle é possível, tanto de forma isolada quanto mediante a agregação de outras pesquisas, determinar como se desenvolveu o CNJ brasileiro.

Do exposto, observam-se as demandas e culturas locais moldando o CNJ, especificamente, como os problemas advindos do dilema da agência (percebidos pelo Judiciário como privilégios no arranjo do poder) criaram incentivo para o exercício da

⁴³ Menciona-se que a discussão sobre o tipo de controle, se interno ou externo, exercido pelo CNJ, permaneceu até depois da criação desse conselho. O STF se pronunciou, em 2006, sobre o assunto na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN n.º 3.367-1, impetrada pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, classificando o citado órgão como de controle interno do Judiciário e elegeu o Legislativo, com auxílio dos Tribunais de Contas, como o autêntico “controle externo”. Essa mesma ADIN destacou que o CNJ não cuida do exame de decisões jurisdicionais proferido por juízes, pois não tem natureza jurisdicional, não interferindo, portanto, na função típica do Judiciário.

⁴⁴ O argumento posto se inspira nos conceitos e pressupostos explicitados por Byrne (1998) quando trata da teoria dos sistemas complexos.

motivação partidária por parte do sistema judicial, com maior proeminência da cúpula do Judiciário. O produto dessa dinâmica foi uma instituição que atende, mesmo que de forma ainda deficitária em alguns aspectos, as necessidades gerais representadas pelos vetores independência, *accountability* e gestão do Judiciário brasileiro mencionados no subtópico anterior.

4 CONHECENDO O CNJ

Neste capítulo o CNJ será colocado em evidência. Poderá ser observado nessa seção qual é o palco que possibilita a atuação dessa agência, ou seja, quais os principais limites institucionais que incentivam e constroem o comportamento da agência de interesse. Esses limites serão observados sob dois aspectos principais, o contorno constitucional e o contorno regimental da instituição analisada. Ao cabo, o plenário da casa é visitado para descrever as regras que disciplinam a sua atividade decisória, bem como apontando quais os principais procedimentos a ele atinentes.

Além disso, a presente seção, conforme já exposto no capítulo segundo, complementa diretamente a abordagem institucional adotada nesta tese. Aqui é possível visualizar o espaço limítrofe de atuação do CNJ e de seus componentes.

Nessa esteia, o conselho judicial brasileiro representou uma grande inovação no modelo de governança e administração judicial em nível global, pois desencadeou um conjunto de ações e práticas que superaram os limites da sua finalidade original: o controle administrativo do Poder Judiciário (GUERRA; GROTH, 2011).

Lazari (2015) afirma que a disposição de um novo integrante na estrutura judiciária visa posicionar o Conselho como mais um órgão destinado a assegurar a função judicante enquanto Poder republicano (*aspecto institucional*), enquanto força desvinculada de influências externas deliberadas (*aspecto da autonomia*), bem como enquanto corpo orgânico que respeite suas prerrogativas e vedações (*aspecto da hierarquia*).

Portanto, a inserção desse órgão no sistema mudou a dinâmica das relações internas e externas do Judiciário e a relação desse poder com os demais. Não por acaso afirma-se que houve um redesenho institucional daquele poder. Logo, a agência em questão figura como um controle que busca otimizar a independência, *accountability* e gestão do Judiciário brasileiro. Esse redesenho ocorre pelos contornos institucionais impostos pela CF/88 e Regimento interno do CNJ (RICNJ).

Diante do exposto, esta seção será dividida em três subseções: 4.1. Contorno Constitucional; 4.2. Contorno Regimental; e 4.3. Plenário da casa.

4.1 DESENHO CONSTITUCIONAL

O desenho institucional do CNJ guarda profunda aderência com a discussão tratada

anteriormente acerca das demandas que os conselhos judiciais latino-americanos buscavam atender, no caso ligadas aos vetores de independência do Judiciário; *accountability* e gestão judicial. Dessa forma, a presente subseção busca apresentar a estrutura de funcionamento delineada constitucionalmente da agência de controle do judiciário brasileiro relacionando com a teoria adotada e com os vetores das demandas que moldaram os conselhos latinos.

Mas antes disso, é necessário discorrer quando foi criado e como é composto o órgão. Logo, conforme já mencionado, o CNJ foi criado em 31/12/2004 pela EC n. 45, mas foi efetivamente instalado em 14/06/2005 com sede em Brasília/DF e atuação em todo o território nacional e segundo seu sítio institucional⁴⁵ se perfaz em uma instituição pública que visa aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro.

O citado conselho é composto, nos termos do art. 103-B da Constituição Federal, por 15 membros, sendo: um ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), indicado pelo respectivo tribunal; um ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ), indicado pelo respectivo tribunal; um ministro do Tribunal Superior do Trabalho (TST), indicado pelo respectivo tribunal; um desembargador de Tribunal de Justiça (TJ), indicado pelo Supremo Tribunal Federal; um juiz estadual, indicado pelo Supremo Tribunal Federal; um juiz do Tribunal Regional Federal (TRF), indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; um juiz federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; um juiz de Tribunal Regional do Trabalho (TRT), indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho; um juiz do trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho; um membro do Ministério Público da União (MPU), indicado pelo procurador-geral da República (PGR); um membro do Ministério Público estadual (MPE), escolhido pelo procurador-geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual; dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal. Não existe limitação de idade para os membros nomeados⁴⁶, que possuem dois anos de mandato, admitida uma recondução.

Conforme delimita a Constituição, o conselho brasileiro é dominado por juízes de instâncias inferiores, mais especificamente 40% dos indicados. Sob essa perspectiva, Garoupa e Ginsburg (2007, 2009ab) apontam que a composição do conselho pode indicar como se dará a regra de *accountability* em seu interior. Assim, o conselho brasileiro é considerado fraco,

⁴⁵ Conforme constante no link: <http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos-visitas-e-contatos>. Acesso em: 27 abr. 2017.

⁴⁶ Antes da Emenda Constitucional n.º 61/2009 existia a exigência do nomeado a conselheiro possuir idade entre 35 e 66 anos.

com funções mínimas reservadas à manutenção do sistema. Quanto ao processo de nomeação os mesmos pesquisadores consideram o conselho homogêneo quando os membros são nomeados pelo mesmo corpo; ou heterogêneo quando os membros são nomeados por diferentes órgãos. No caso brasileiro o processo de nomeação tende para o heterogêneo.

Garoupa e Ginsburg (2009ab) apontam, ainda, que existe a ocorrência de três possíveis perfis de agentes que compõem os conselhos de justiça existentes, que seriam: membros da maioria (leigos); membros da minoria (advogados, professores de direito, etc.); e juízes. No caso brasileiro, percebe-se a presença de juízes, agentes da minoria (advogados, cidadão de notável saber jurídico e membros no *Parquet*). Todavia, não se observa a participação de leigos no Conselho brasileiro.

Após apresentar quando foi criado e como é composto o CNJ retoma-se a proposta inicial de convergir os vetores de demandas de criação dos conselhos latinos e a estrutura de funcionamento/atribuição delineada constitucionalmente do CNJ.

A priori, salienta-se que o CNJ foi fixado em termos materiais e formais como órgão do Poder Judiciário pelo inciso I-A do art. 92 da CF/88. O § 7º, art. 100, da CF/88 anuncia o controle de precatórios do CNJ. Dessa forma, o Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatórios incorrerá e responderá, também, perante o Conselho Nacional de Justiça. Em seguida, o § 4º do art. 103-B delimita o desenho constitucional da competência desse conselho, apresentando as principais competências e atribuições dessa agência⁴⁷.

Sem grande esforço é possível averiguar no § 4º do art. 103-B a influência que os vetores descritos na Quadro 2 exerceram para o delineamento do desenho institucional do CNJ, conforme segue: i) independência judicial - indiretamente na sua face externa quando dota o Judiciário de um órgão que exerce *accountability* horizontal, igualizando ao que já acontecia desde a CF/88 com os demais poderes (Legislativo e Executivo) equilibrando a relação com os mesmos ao resgatar o déficit de *accountability* existente no poder analisado. Diretamente na sua face interna, ao criar incentivos para a oferta mais eficiente de prestação de justiça, reafirmando a independência do poder decisório do magistrado e suas garantias profissionais; ii) *accountability* do Judiciário (propriamente uma espécie da *accountability* horizontal) - aqui existem quatro perspectivas agregadoras que poderiam teoricamente ter influenciado o CNJ, no caso a decisório, a comportamental, a institucional e a legal. Dessas a primeira (decisório) não é realizada pelo citado conselho, contudo, todas as outras sim, na

⁴⁷ Para melhor elucidação desse desenho constitucional, ler o § 4º do art. 103-B da CF/88.

medida em que várias das nuances dos incisos do § 4º acima corresponde ao definido por Tomio e Robl Filho (2013, p. 30) como atividade da *accountability* horizontal (institucional) em especial nas ações “quando agentes estatais (individuais ou coletivos) podem requerer informações e justificações de outros agentes estatais, além de poder sancioná-los”, portanto, quando o CNJ (a) recomenda providências, (b) zela pelo art. 37 da CF/88, (c) sanciona os atores alcançados pelo agasalho de seu guarda-chuva, está essa agência realizando, em todos os casos, atividades de *accountability*; iii) gestão judicial - talvez a influência mais visível realizada pelas demandas que os conselhos judiciais buscavam remediar na região latino-americana, pois, a partir da inserção do CNJ o Judiciário passou a ser visto de forma una, porquanto a capilaridade gestacional do CNJ atingiu todas as esferas.

Continuando a exposição, o § 4º, do art. 103-B, da CF/88 acima, pode ser analisado em várias perspectivas, conforme demonstram os estudos de Guerra (2010), Lazari (2015)⁴⁸, Oliveira (2015), Reis Junior (2016), e outros.

Apesar dessas várias formas de enfrentar o desenho institucional do CNJ, esta pesquisa adota o entendimento de Sampaio (2007), que observa e classifica as competências (estrutura constitucional) do CNJ da seguinte maneira: a) política; b) controle administrativo; c) ouvidoria; d) correcional e disciplinar; e) sancionatória; e, f) informativa e propositiva.

O exercício de contrastar as competências descritas acima com os vetores que contribuíram com a criação dos conselhos judiciais latinos, direciona o presente estudo a estabelecer paralelo de cada uma das classificações de Sampaio (2007) com os vetores agregados das demandas da região latino-americana para criação dos conselhos judiciais, o

⁴⁸ Lazari (2015) produz, mediante um recorte próprio, um estudo complexo das questões operacionais do CNJ atinente as relações intrajudiciais e interinstitucionais da citada agência, considerando cinco dimensões dessas relações: “i) dimensões operacionais *intrajudiciais* tradicionais (porque extraídas da proteção aos aspectos periféricos da jurisdição pelos estritos termos constitucionais do Conselho), *em número de nove* (dimensão genérica de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, dimensão de zelo pela autonomia do Poder Judiciário, dimensão de zelo pelo art. 37, CF e pela legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, dimensão de controle da atuação funcional, dimensão de representação, dimensão publicística, dimensão de corregedoria, dimensão de ouvidoria e dimensão de controle de precatórios); ii) dimensões operacionais *intrajudiciais* inovadoras (porque extraídas da proteção aos aspectos periféricos da jurisdição pelas atividades de gestão desenvolvidas pelo Conselho), *em número de quatro* (dimensão dialógica interna, dimensão de boa governança, dimensão de experimentalismo normativo e institucional e dimensão de *accountability*); iii) dimensões operacionais *interinstitucionais* federativas (porque baseadas na relação entre o Conselho Nacional de Justiça e todas as instâncias judiciais e entes federativos), *em número de três* (dimensão federativa diagnóstica, dimensão federativa dialógica e dimensão federativa normativa); iv) dimensões operacionais *interinstitucionais* republicanas (porque baseadas na relação entre o CNJ e as demais instituições e funções republicanas que não apenas o Poder Judiciário), *em número de três* (dimensão republicana comunicativa, dimensão republicana de força normativa, e dimensão republicana de uma “sociedade aberta de intérpretes”); v) bem como, em caráter propositalmente não exauriente e experimental, uma dimensão internacional dialógico-integrativa (baseada na defesa da relação entre o Conselho Nacional de Justiça e órgãos internacionais que prezem por práticas mais efetivas no âmbito administrativo-judiciário)” (LAZARI, 2015, p. 89-90).

que será feito a seguir.

4.1.1 Competência/Atribuição Política

As competências/atribuições políticas ligam-se diretamente à autonomia do judiciário, ou seja, são as medidas tomadas que zelam por esse valor democrático. Sob tal aspecto será dada relevância para as funções normativas e de planejamento.

A função normativa afeta a relação de pesos e contrapesos dos três poderes, na medida em que o exercício de normatizar do CNJ, ainda que limitado por qualquer circunstância, avança sobre as atribuições próprias do Poder Legislativo e impróprias do Executivo e Judiciário, logo, revela um aspecto importante do vetor de independência, descrito anteriormente.

A citada função é objeto de discussão quanto a sua extensão. A controvérsia se liga ao seguinte questionamento: a função normativa do CNJ pode ou não inovar o ordenamento jurídico? Existem duas posições que respondem a esse questionamento de forma diversa. A primeira defende que a função dispensada pela CF/88 ao CNJ é meramente regulamentar. Sobre o poder regulamentar Carvalho Filho (2005) explica que é a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir a sua efetiva aplicação, sendo essa apenas para complementar a lei, não pode, pois, a Administração alterá-la a pretexto de estar regulamentando; se o fizer cometerá abuso de poder regulamentar, invadindo a competência do Legislativo (CARVALHO FILHO, 2005, p. 42).

Dessa forma, o CNJ não poderia estar inovando quando exercesse a função regulamentar, aqui chamada de normativa, pois conforme Mello (1979, p. 357) “a lei inova originariamente na ordem jurídica, enquanto o regulamento não altera [...]. É fonte primária do Direito, ao passo que o regulamento é fonte secundária, inferior”.

Já uma segunda posição entende que a autuação normativa do CNJ utiliza diretamente a Constituição de 1988 como fundamento de validade tendo o escopo de regulamentá-la, portanto são autônomos e de natureza primária, e não dependem de outra lei para existir (PELEJA JÚNIOR; 2011).

Carvalho Filho (2005) explica melhor a função normativa do CNJ:

[...] só se considera poder regulamentar típico a atuação administrativa de complementação de leis, ou atos análogos a elas. Daí seu caráter derivado. Há alguns casos, todavia, em que a Constituição autoriza determinados órgãos a produzirem atos que, tanto como as leis, emanam diretamente da Carta e têm natureza primária; inexistente qualquer ato de natureza legislativa que se situe em

patamar entre a Constituição e o ato de regulamentação, como ocorre com o poder regulamentar. Serve como exemplo o art. 103-B, da CF, inserido pela E.C. 45/2004, que, instituindo o Conselho Nacional de Justiça, conferiu a esse órgão atribuições para ‘expedir atos regulamentares no âmbito de sua competência, ou recomendar providências’. [...] serão eles autônomos e de natureza primária, situando-se no mesmo patamar em que alojam as leis dentro do sistema de hierarquia normativa (CARVALHO FILHO, 2005, p. 136).

Ao que se pese toda a discussão discorrida, o STF tem dado interpretação, em seus últimos julgados, mais ampliada quanto à função normativa desse órgão, preponderando, portanto, a segunda corrente, conforme pode ser comprovado pelo julgamento proferido pelo Supremo relativo à Resolução 7, de 2005. Nesse diapasão, cita-se Guerra e Groth (2011):

[julgamento proferido pelo STF relativo à Resolução 7, de 2005.] Nesse julgado, prevaleceu a tese de que o ato do CNJ tratava-se de “entidade jurídica primária” a seguir “imediatamente à vontade da própria Constituição, sem outra base de validade que não seja a Constituição mesma”. Convicto nessa direção, o relator Min. Carlos Ayres Britto sedimentou que o CNJ possui competência para promover atos normativos derivados diretamente da Constituição, pois não há, como bem assinala Garcia (2007, p. 260), restrições de produção normativa “na forma da lei” [...]CNJ editou diversos atos normativos em prol da transparência do funcionamento do Judiciário, como a instituição de regras e limites para o pagamento de diárias a magistrados e servidores (Resolução nº 73), a regulamentação da jornada de trabalho de 40 (quarenta) horas semanais para todo o Poder Judiciário (Resolução nº 88), e do uso de carros oficiais a serviço dos tribunais (Resolução nº 83) (GUERRA; GROTH, 2011, p. 13).

A função normativa na extensão e profundidade asseguradas pelo STF, garantem um CNJ ativo, possuindo atribuições que possibilitam reafirmar a independência do Judiciário, em especial em seu aspecto externo, na relação desse com os demais poderes.

Outro aspecto da atribuição política se refere à função de planejamento do CNJ. Essa faceta trata de meios a preservar a autonomia do Judiciário, ou seja, são as metas feitas pelo CNJ para que se concretize uma de suas atribuições primordiais, que é a garantia da autonomia e independência do Poder Judiciário. A defesa da soberania judiciária já se mostra autoexplicativa, pois, é a busca constante para que outros Poderes (Legislativo e Executivo) não penetrem na seara do Judiciário, defendendo, assim, a independência do Judiciário (BAGATINI, 2011, p. 02).

Como forma de reafirmar essa independência e autonomia do Judiciário o conselho assume um papel de gestor estratégico dos recursos administrativos, humanos, logísticos e financeiros desse Poder. Recebe afetação do vetor de gestão judicial, ao uniformizar o planejamento para toda a estrutura de justiça, e do vetor independência judicial interna, quando possibilita concretizar a autonomia do poder analisado.

Acerca do aspecto do planejamento, o Regimento Interno veio a prever inicialmente

no inciso XIII do art. 19⁴⁹ como atribuição dos conselheiros em plenário definir e fixar, com a participação dos órgãos do Poder Judiciário (podendo ser ouvidas as associações nacionais de classes das carreiras jurídicas e de servidores), o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional desse poder, visando ao aumento da eficiência, da racionalização e da produtividade do sistema, bem como ao maior acesso à Justiça (SAMPAIO, 2007, p. 274).

Para que se alcancem todos os efeitos dessa atribuição será necessária a promoção de estudos e pesquisas de modo a sistematizar dados sobre toda a estrutura do Judiciário, visando identificar as deficiências existentes na máquina judiciária, resultando na melhoria da democratização e da eficiência da Justiça.

4.1.2 Competência/Atribuição de Controle Administrativo

Cabe ao CNJ guardar para que o Poder Judiciário e os serviços notariais e registrais observem os ditames do artigo 37 da Carta Maior, em especial os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Sob tal enfoque, o CNJ é visto como uma agência que visa zelar pelo respeito dos princípios constitucionais administrativos das pessoas jurídicas, elencadas no artigo da CF/88, descrita no parágrafo anterior, sem prejuízo das competências constitucionais do Tribunal de Contas da União. O inciso II, do § 4º, do art. 103-B da CF/88 potencializa e justifica o conceito de controle para que o CNJ foi idealizado, aqui recebendo influxos dos vetores: a) da *accountability*; nos seus aspectos comportamental, institucional, e, legal⁵⁰; por revestir a agência intermediária de controle para requerer informações, justificações e sancionar o mandante do poder; b) fortemente da gestão judicial, em todos os seus componentes agregados (Gestão administrativa/financeira/contábil, transparência, nomeação dos membros do judiciário, acompanhamento da carreira dos juízes, qualidade do serviço jurisdicional); e c) da independência judicial ao reservar tais atribuições a um órgão do próprio Judiciário.

4.1.3 Competência/Atribuição de Ouvidoria

A responsabilidade de ouvidoria é explicitada pelo § 5º e §7º, do art. 103-B, da CF/88.

⁴⁹ No ano de 2010 o aludido artigo foi “deslocado” para o artigo 4º do Regimento Interno do CNJ.

⁵⁰ Exemplo: 1. Comportamental - justificação de atos comportamentais do magistrado, que devem respeitar o art. 37 da CF/88; 2. Institucional - ações administrativas que devem respeitar o art. 37 da CF/88; 3. Legal - ação do magistrado enquanto gestor que deve respeitar o cumprimento da lei e o art. 37 da CF/88.

Cabe ao CNJ receber as representações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados; bem como criar ouvidorias de justiça competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares, representando diretamente a agência analisada.

Essa atribuição de ouvidoria guarda sintonia com a *accountability*, neste caso diferente da descrita na Quadro 2, pois, conforme Tomio e Robl Filho (2013, p. 32), a possibilidade de cidadãos utilizarem do serviço das ouvidorias judiciais possibilita a “mescla de maneira interessante o aspecto vertical (possibilidade de apresentação de reclamações e pedidos de informações pelos cidadãos) e o aspecto horizontal (capacidade de o *ombudsman* obrigar o magistrado a prestar informação)”. Além disso, os vetores de gestão independência judicial também se entrelaçam com a ideia de ouvidoria ao, de um lado, influenciar a qualidade do serviço jurisdicional, e de outro, reservar tais atribuições a um órgão do próprio Judiciário.

4.1.4 Competência/Atribuição Correcional e Disciplinar

A função correcional e disciplinar do CNJ está prevista nos incisos III e V, do §4, do 103-B, da CF/88. O Regimento Interno do citado órgão de controle prevê os procedimentos que atendam tal prerrogativa e que serão melhor tratados posteriormente.

No passado existiu uma grande discussão acerca da competência do CNJ nas questões correcionais e disciplinares, qual seja: se são subsidiárias ou concorrentes.

A mencionada discussão se revelou importante, o que está em jogo seria o alcance da atuação do CNJ no prospecto dessa atribuição. Tendo em vista todo o processo histórico, social e político de criação do Conselho, a melhor forma de exercício da mencionada competência seria a concorrente, uma vez que essa forma de competência traz um sentido mais ampliativo à atribuição de correção e disciplinar.

Para entender melhor explica-se, sinteticamente, que a competência subsidiária da atribuição correcional e disciplinar transformaria o CNJ em uma espécie de “corregedoria de segunda divisão”, pois manteria a forma hermética dos tribunais, aceitando a atuação do Conselho somente nos casos em que haja inércia, incapacidade, procrastinação e simulação investigatória dos tribunais ou, ainda, a título revisional das decisões destes. Os defensores da competência subsidiária argumentam que esse molde buscaria assegurar uma autonomia dos tribunais e o respeito federativo.

Já a competência concorrente resguardaria a capilaridade do CNJ em toda a estrutura do Judiciário. Ademais, as razões que motivaram a criação do Conselho não justificariam o condicionamento do exercício da atribuição correccional e disciplinar a pronunciamentos prévios das corregedorias e tribunais. A competência do Conselho seria substancialmente esvaziada, se prevalecesse a compulsoriedade de um exame anterior pelas corregedorias e tribunais. A esse respeito, convém colacionar excerto do voto do Ministro Cezar Peluso, relator da já citada ADI n.º 3.367:

Entre nós, é coisa notória que os atuais instrumentos orgânicos de controle ético-disciplinar dos juízes, porque praticamente circunscritos às corregedorias, não são de todo eficientes, sobretudo nos graus superiores de jurisdição, como já o admitiram com louvável sinceridade os próprios magistrados, em conhecido estudo de Maria Tereza Sadek. Realidade algo semelhante encontra-se nos demais países latino-americanos.

Perante esse quadro de relativa inoperância dos órgãos internos a que se confinava o controle dos deveres funcionais dos magistrados, não havia nem há por onde deixar de curvar-se ao cautério de Nicoló Trocker: “o privilégio da substancial irresponsabilidade do magistrado não pode constituir o preço que a coletividade é chamada a pagar, em troca da independência dos seus juízes”.

Assim, existe relação dessa atribuição com os vetores da: a) *accountability* judicial; nos seus aspectos comportamental, institucional, e, legal; pois a função correccional e disciplinar é parte da competência da agência (CNJ) de requerer informações, justificações do mandante que delegou o poder; b) da Gestão Judicial, de forma indireta, quanto ao acompanhamento da carreira dos juízes e qualidade do serviço jurisdicional; e c) Independência judicial, por reservar tais atribuições a um órgão do próprio Judiciário.

4.1.5 Competência/Atribuição Sancionatória

A competência sancionatória está prevista principalmente pelo inciso III e V, § 4º, do art. 103-A, sendo consequência da atribuição disciplinar. Os limites dessa competência possibilitam, mediante voto dos conselheiros a: remoção, disponibilidade ou aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço. Pode também resultar em outras sanções na esfera administrativa. A perda do cargo não está no âmbito de atribuição do CNJ. Além de afetar os juízes, essa atribuição sancionatória alcança, também, os servidores e prestadores de serviços notariais e registrais, conforme explica Sampaio (2007).

O vetor *accountability* judicial, nos seus aspectos comportamental, institucional, e, legal, conforme expostos no Quadro 2, influi de forma direta com a presente atribuição, que seria a possibilidade de a agência sancionar o mandante do poder. Ademais, os vetores de

gestão e independência judicial também influencia o desenho da analisada competência, vez que a ação sancionatória representa ameaças críveis que corroboram com a gestão realizada, bem como sendo realizada por um órgão do judiciário resguarda a independência desse poder.

4.1.6 Competência/Atribuição Informativa e Propositiva

A atribuição informativa e propositiva busca atender ao princípio constitucional da publicidade e o direito à informação. Acrescenta-se que essa atribuição também é chamada de propositiva, está disciplinada nos últimos dois incisos do art. 103-B, do § 4º. Nesse sentido, verifica-se que uma das atribuições do CNJ é elaborar relatórios estatísticos sobre processos do Judiciário, assim como relatórios anuais propondo situações ao Judiciário; buscando, portanto, sempre a publicidade, o direito à informação, característica primária da E.C. n.º 45 (BAGATINI, 2011, p. 03).

O CNJ elabora relatórios semestrais, contendo dados estatísticos sobre processos e sentenças prolatadas em toda a estrutura do Judiciário; e anuais, em que o conselho informa as suas atividades e a situação do Poder em questão. Esse último relatório integra a mensagem do Presidente do STF que é remetida ao Congresso quando da abertura da sessão legislativa. No relatório anual é que se observa com maior nitidez a atribuição propositiva, haja vista ser esse o momento precípuo para a sugestão de providências que o CNJ entender necessárias.

A faceta propositiva não se restringe somente ao relatório anual, pois, conforme ensina Sampaio (2007) pela própria natureza das competências institucionais o CNJ pode, a qualquer tempo, elaborar notas técnicas, propor anteprojetos de Lei, sempre que houver interesse do Judiciário.

Merece destaque a função estatística do Conselho, na medida em que essa representa um avanço imprescindível ao aperfeiçoamento da administração judiciária. A função estatística possibilitou descortinar muitos assuntos que antes não eram publicados e/ou sistematizados, corroborando para aproximar a sociedade e a comunidade científica do Judiciário.

A Resolução n.º 15/2006 do CNJ (revogada pela Resolução n.º 76/2009) foi a precursora do Sistema de Estatística do Judiciário. O aludido Sistema tem como principal objetivo a coleta de informações e indicadores estatísticos precisos, padronizados e confiáveis que possibilitem comparações, diagnósticos, análises estatísticas, mensurações e avaliações de desempenho ou produtividade de órgãos, unidades, magistrados e servidores, subsidiando a

tomada de decisões do Judiciário (CNJ, 2012)⁵¹:

Atendendo aos preceitos da atribuição informativa e propositiva, com especial enfoque na função estatística que ela prenuncia, segundo Guerra e Groth (2011):

[o CNJ] instituiu programas de estatísticas e dados de grande relevância, como o Justiça em Números, sob a responsabilidade do Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ; o sistema Justiça Aberta, que permite ao público acompanhar estatísticas dos órgãos de primeira instância de todo país; além do Relatório Anual, do Banco de Soluções de Modernização, do Banco de Soluções Tecnológicas e do Banco de Estratégias do Poder Judiciário (GUERRA; GROTH, 2011, p. 14).

O Conselho Nacional, por essa perspectiva, se revela um instrumento de ação que amplia o controle sobre o funcionamento do Poder Judiciário, produzindo e divulgando aberta e maciçamente relatórios acerca do desempenho do Sistema. Resta evidente a influência que o vetor de gestão judicial exerceu nessa atribuição, visto que a atribuição informativa e propositiva são aspectos essenciais à eficiência na gestão administrativa/financeira/contábil, transparência, nomeação dos membros do judiciário, acompanhamento da carreira dos juízes, qualidade do serviço jurisdicional. Ademais, a competência informativa guarda harmonia com a ideia geral de *accountability*, vez que representa a produto final da sistematização de rotinas envolvendo a solicitação e observação de informações da estrutura do Judiciário.

4.2 DESENHO REGIMENTAL

Após debruçar sobre o desenho institucionais do CNJ constantes da Constituição, se faz necessário abordar a estruturação e o funcionamento definidos regimentalmente pelo CNJ.

Durante o período avaliado foram editados e publicados dois regimentos internos pelo CNJ: a Resolução n.º 02/2005 que foi posteriormente revogada pela Resolução n.º 67/2009.

Nos termos do art. 1º da última resolução, o CNJ é integrado por nove órgãos, são eles: (i) o Plenário; (ii) a Presidência; (iii) a Corregedoria Nacional de Justiça; (iv) os Conselheiros; (v) as Comissões; (vi) a Secretaria-Geral; (vii) o Departamento de Pesquisas Judiciárias – DPJ; (viii) o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF; e (ix) a Ouvidoria. No primeiro regimento constavam somente os cinco primeiros órgãos.

Salienta-se que o órgão máximo de julgamento, o Plenário, será melhor detalhado no próximo subtópico.

⁵¹ Conforme consta do sítio do CNJ. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/sistemas/sistema-de-estatistica-do-poder-judiciario-siespj>>. Acesso em: 16 ago. 2012.

Seguindo a ordem dos órgãos que compõem o CNJ, constante do art. 1º da Resolução n.º 67/2009/CNJ, passa-se a análise do art. 5º do mesmo regimento que dispõe “o Conselho será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal e, nas suas ausências e impedimentos, pelo Vice-Presidente do Supremo Tribunal Federal”.

Em seguida, observa-se a Corregedoria Nacional de Justiça: sua competência está, *a priori*, prevista no § 5º, do art. 103-B, da CF/88. É dirigido pelo Corregedor Nacional de Justiça, cuja função será exercida pelo Ministro do Superior Tribunal de Justiça, que ficará excluído da distribuição de processos judiciais no âmbito do seu Tribunal. Possui Secretaria e Assessoria próprias e magistrados requisitados para auxiliá-lo.

As principais competências da Corregedoria Nacional de Justiça constam no art. 8º da Resolução 67/2009/CNJ e estão relacionadas principalmente em: receber as reclamações e denúncias; determinar o processamento das reclamações, arquivando-as quando o fato não constituir infração disciplinar; instaurar sindicância ou propor ao Plenário a instauração de processo administrativo disciplinar; promover ou determinar a realização de sindicâncias, inspeções e correções; requisitar das autoridades fiscais, monetárias e de outras autoridades competentes informações, exames, perícias ou documentos, sigilosos ou não; requisitar magistrados para auxílio à CNJ, delegando-lhes atribuições; requisitar servidores do Poder Judiciário e convocar o auxílio de servidores do CNJ, para tarefa especial e prazo certo; expedir Recomendações, Provimentos, Instruções, Orientações e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento das atividades dos órgãos do Poder Judiciário e de seus serviços auxiliares e dos serviços notariais e de registro; solicitar a órgãos dos Poderes Executivo e Legislativo, ou a entidade pública, a cessão temporária por prazo certo, sem ônus para o CNJ, de servidor detentor de conhecimento técnico especializado; e outros.

Passa-se à análise dos conselheiros. Esses são nomeados pelo Presidente da República, após arguição pública e depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para cumprirem um mandato de dois anos, admitida uma recondução. Após cumpridos dois mandatos, consecutivos ou não, o conselheiro não poderá voltar a integrar o Plenário.

Interessante notar que é vedado ao conselheiro o exercício da advocacia perante o CNJ nos dois anos subsequentes ao término do mandato. Maluf (2013, p. 53) complementa que os membros do Conselho não podem exercer atividades incompatíveis com a função de Conselheiro. Sendo assim, não podem concorrer à vaga do quinto constitucional os Conselheiros provenientes do Ministério Público ou Advocacia. Os membros originariamente pertencentes ao órgão ministerial e os magistrados indicados para o Conselho não podem ser

promovidos por critério de merecimento na respectiva carreira. Também fica vedada a indicação de conselheiro para integrar tribunal superior durante o mandato no Conselho e até dois anos após o término.

As comissões, que são permanentes ou temporárias, poderão ser criadas pelo Plenário, compostas por, no mínimo, três Conselheiros para o estudo de temas e o desenvolvimento de atividades específicas do interesse respectivo ou relacionadas às suas competências, conforme preceitua o art. 27 da Resolução 67/2009/CNJ.

Já a Secretaria-Geral do CNJ assessora e fornece o apoio técnico e administrativo necessários à preparação e à execução de sua gestão administrativa, das atividades do Plenário, da Presidência do CNJ, da Corregedoria Nacional de Justiça, dos Conselheiros e das Comissões, sendo designado pelo Presidente do conselho entre os juízes requisitados na forma do regimento, conforme disposto na Resolução 67/2009/CNJ e Portaria n.º 02/2005/CNJ.

Os próximos integrantes da composição do Conselho são importantes departamentos: i) Departamento de Pesquisas Judiciárias - normatizado pela Lei n.º 11.364/2006, que desenvolve pesquisas destinadas ao conhecimento da função jurisdicional brasileira, realizando análise e diagnóstico dos problemas estruturais e conjunturais dos diversos segmentos do Poder Judiciário e fornecendo subsídios técnicos para a formulação de políticas judiciárias; ii) Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas - criado pela Lei n. 12.106/2009; se perfaz em um órgão com a elevada função de acompanhamento e fiscalização do sistema carcerário e de execução de medidas socioeducativas no âmbito do Poder Judiciário (MALUF, 2013, p. 54).

Por desiderato, a ouvidoria, que será coordenada por um Conselheiro, eleito pela maioria do Plenário. Conforme Resolução 103/2010, essa parte integrante do CNJ possui por missão servir de canal de comunicação direta entre o cidadão e o CNJ, com vistas a orientar, transmitir informações e colaborar para o aprimoramento das atividades desenvolvidas pelo Conselho, bem como promover a articulação com as demais Ouvidorias judiciais para o eficaz atendimento das demandas acerca dos serviços prestados pelos órgãos do Poder Judiciário. Além disso, o acesso à Ouvidoria poderá ser realizado pessoalmente, na sede do Conselho, por carta, por ligação telefônica ou por meio de formulário eletrônico disponível na página do Conselho na *internet*.

Todos as nuances visitadas nesta subseção representam as várias camadas da organização institucional da agência de controle analisada. Essas camadas configuram o

ambiente que incentiva e constrange o CNJ.

4.3 O PLENÁRIO DA CASA: ASPECTO DECISÓRIO DO CONSELHO

O plenário do CNJ é o órgão máximo da agência de controle, sendo constituído por todos os conselheiros empossados. Seria essa a arena superior de decisão e deliberação, ademais, guarda uma característica distintiva, se revela o espaço que possui as linhas democráticas participativa mais salientes, visto que, todos os conselheiros têm direito a voz e voto em seu interior.

Apontar a maior igualdade interativa percebida no plenário não representa deixar de reconhecer que as representações da Presidência e da Corregedoria, e em menor grau o Secretário-Geral, possuem posições privilegiadas no desenho institucional do CNJ, apesar de estanques, ligadas principalmente no controle de determinados aspectos da agenda e na possibilidade de propor normas. Talvez embasadas nessa constatação que os estudos de comportamentos focaram nessas figuras. Apesar disso, a análise do desenho institucional constante no Regimento Interno da agência examinada demonstra que o seu plenário simboliza o vértice deliberativo da instituição, justificado principalmente pelo seu aspecto decisório incluir uma capacidade superior deliberativa, bem como um processo participativo que abrange todos os membros. Esse deslocamento da parte (Presidência e Corregedoria) para o todo (Plenário) possibilita alterar o foco da tradição utilizada até aqui das pesquisas quanto a análise da dinâmica de poder e comportamento.

Por isso o plenário foi escolhido para figurar como pedra angular desta pesquisa. Fundada no demonstrado viés democrático participativo dessa arena, que, talvez, seria a que possibilita maior grau de interação igualitária entre os conselheiros, este estudo intenta apontar a consolidação de comportamentos institucionais no CNJ, que transbordam a figura dos espaços de poder descritos anteriormente.

O art. 4º da Resolução 67 de 03/03/2009 do CNJ dispõe sobre a competência do órgão analisado. Já no caput desse artigo se constata como o plenário absorve parte das competências do CNJ enquanto instituição: “controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura”. Basicamente é a replicação do que está disposto no § 4º, do art. 103-B, CF/88.

Isso se repete com os incisos I, II, III, VII, VIII, XI e XII da art. 4º do RICNJ, que são quase, respectivamente, espelho dos incisos I, II, III, IV, V, VI, VII do §4º, do art. 103-B da

CF/88. Além desses, outros incisos discriminam os limites de atuação do plenário do conselho analisado.

Para melhor visualização do citado desenho regimental relacionam-se, abaixo, os incisos do art. 4º RICNJ com a classificação proposta por Sampaio (2007) quando analisou as competências macro do CNJ, buscando demonstrar como a competência do plenário se aproxima das competências gerais de todo CNJ:

Quadro 3 - Art. 4º RICNJ e Classificação de sua Competência.

Classificação Competência proposta por Sampaio (2007)	Desenho regimental do Plenário do CNJ
Política	I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências
	XIII - definir e fixar, em sessão plenária de planejamento especialmente convocada para este fim, com a participação dos órgãos do Poder Judiciário, podendo para tanto serem ouvidas as associações nacionais de classe das carreiras jurídicas e de servidores, o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário, visando ao aumento da eficiência, da racionalização e da produtividade do sistema, bem como ao maior acesso à Justiça
	XIV - definir e fixar, em sessão plenária especialmente convocada para este fim, o planejamento estratégico do CNJ
	XVI - aprovar notas técnicas elaboradas na forma deste Regimento
	XXIV - alterar o Regimento Interno
	XXV - resolver as dúvidas que forem submetidas pela Presidência ou pelos Conselheiros sobre a interpretação e a execução do Regimento ou das Resoluções, podendo editar Enunciados interpretativos com força normativa
	XXVIII - produzir estudos e propor medidas com vistas à maior celeridade dos processos judiciais, bem como diagnósticos, avaliações e projetos de gestão dos diversos ramos do Poder Judiciário, visando a sua modernização, desburocratização e eficiência
	XXXI - aprovar e encaminhar ao Poder Legislativo parecer conclusivo nos projetos de leis de criação de cargos públicos, de estrutura e de natureza orçamentária dos órgãos do Poder Judiciário federal
	XXXII - decidir sobre consulta que lhe seja formulada a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida neste Regimento
Controle administrativo	XXXVI - executar as demais atribuições conferidas por lei. <ul style="list-style-type: none"> • 1º Dos atos e decisões do Plenário não cabe recurso. • O Poder Legislativo estadual ou o Tribunal de Justiça poderá consultar o CNJ sobre os projetos de lei referidos no inciso XXXI deste artigo
	Art. 4º. Ao Plenário do CNJ compete o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura (Caput do art. 4º) II - zelar pela observância do art. 37 da Constituição Federal e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas dos Estados

	XVII - propor a criação, transformação ou extinção de cargos e a fixação de vencimentos dos servidores do seu quadro de pessoal, cabendo a iniciativa legislativa ao Supremo Tribunal Federal, na forma do disposto no art. 96, II, da Constituição Federal
	XVIII - aprovar, em ato próprio e específico, a organização e a competência de seus órgãos internos, bem como as atribuições das suas chefias e servidores
	XIX - aprovar a sua proposta orçamentária, a ser apresentada pela Secretaria-Geral, com no mínimo quinze (15) dias de antecedência da sessão plenária específica em que será votada, encaminhando-a ao Supremo Tribunal Federal para os fins do disposto no art. 99, § 2º, II, da Constituição Federal
	XX - aprovar a abertura de concurso público para provimento dos cargos efetivos e homologar o respectivo resultado final
	XXIII - fixar critérios para as promoções funcionais de seus servidores
	XXVI - conceder licença ao Presidente e, por mais de três (3) meses, aos demais Conselheiros
	XXIX - estimular o desenvolvimento de programas de aperfeiçoamento da gestão administrativa e financeira dos órgãos do Poder Judiciário e de interligação dos respectivos sistemas, estabelecendo metas
	XXXIII - fixar procedimentos e prazos mínimos e máximos para manifestação do Conselheiro sorteado para apreciar processos que tratem sobre prestação de contas anuais, relatórios para o Congresso Nacional, parecer de mérito em propostas orçamentárias, criação de cargos, criação de programas de responsabilidade do CNJ com as respectivas propostas orçamentárias, metas e seus responsáveis, criação de convênios que incluam contrapartida do CNJ, e demais hipóteses analisadas pelo Plenário
	XXXV - celebrar termo de compromisso com as administrações dos Tribunais para estimular, assegurar e desenvolver o adequado controle da sua atuação financeira e promover a agilidade e a transparência no Poder Judiciário
Ouvidoria	III - receber as reclamações e delas conhecer contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional concorrente dos tribunais, decidindo pelo arquivamento ou instauração do procedimento disciplinar
Correccional e disciplinar	IV - avocar, se entender conveniente e necessário, processos disciplinares em curso
	V - propor a realização pelo Corregedor Nacional de Justiça de correções, inspeções e sindicâncias em varas, tribunais, serventias judiciais e serviços notariais e de registro
	VII - encaminhar peças ao Ministério Público, a qualquer momento ou fase do processo administrativo quando verificada a ocorrência de qualquer crime, ou representar perante ele nos casos de crime contra a administração pública, de crime de abuso de autoridade ou nos casos de improbidade administrativa
	IX - representar ao Ministério Público para propositura de ação civil para a decretação da perda do cargo ou da cassação da aposentadoria
	XV - requisitar das autoridades fiscais, monetárias e de outras autoridades competentes informações, exames, perícias ou documentos, sigilosos ou não, imprescindíveis ao esclarecimento de processos ou procedimentos de sua competência submetidos à sua apreciação
Sancionatória	VI - julgar os processos disciplinares regularmente instaurados contra magistrados, podendo determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas previstas em lei complementar ou neste Regimento, assegurada ampla defesa
	VIII - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares contra juízes de primeiro grau e membros de tribunais julgados há menos de um ano
	X - instaurar e julgar processo para verificação de invalidez de Conselheiro
	XXI - decidir, na condição de instância revisora, os recursos administrativos cabíveis
	XXII - disciplinar a instauração, atuação, processamento, julgamento e eventual reconstituição dos processos de sua competência

	XXVII - apreciar os pedidos de providências para garantir a preservação de sua competência ou a autoridade das suas decisões
Informativa e propositiva	XI - elaborar relatórios estatísticos sobre processos e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional
	XII - elaborar relatório anual, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa, discutido e aprovado em sessão plenária especialmente convocada para esse fim, versando sobre: a) avaliação de desempenho de Juízos e Tribunais, com publicação de dados estatísticos sobre cada um dos ramos do sistema de justiça nas regiões, nos Estados e no Distrito Federal, em todos os graus de jurisdição, discriminando dados quantitativos sobre execução orçamentária, movimentação e classificação processual, recursos humanos e tecnológicos; b) as atividades desenvolvidas pelo CNJ e os resultados obtidos, bem como as medidas e providências que julgar necessárias para o desenvolvimento do Poder Judiciário
	XXX - desenvolver cadastro de dados com informações geradas pelos órgãos prestadores de serviços judiciais, notariais e de registro
	XXXIV - estabelecer sistema de informações obrigatórias aos Conselheiros sobre temas relevantes para o funcionamento do CNJ

Fonte: Dados elaborados pelo pesquisador (2018).

As sessões serão públicas, exceto nas hipóteses de sigilo previstas na CF/88 e de proteção do direito à intimidade (RICNJ, art. 116); ademais, poderão ser ordinárias, extraordinárias ou de planejamento (RICNJ, art. 118)⁵². Atualmente praticam-se sessões presenciais e virtuais, essas últimas tiveram início no ano de 2015, conforme inovação do art. 118-A do RICNJ. As sessões virtuais poderão ser realizadas semanalmente e serão convocadas pelo Presidente, com, pelo menos, dois dias úteis de antecedência (RICNJ, § 2º, art. 118-A). As sessões virtuais não serão objeto do presente estudo, visto que o período limite para a pesquisa se perfaz no ano de 2015 sendo esse o ano que se iniciaram os julgamentos virtuais, logo, essa nova forma de deliberação traria poucos casos de análise, portanto, definiu-se por tratar somente as sessões presenciais.

Todos os conselheiros têm voz e voto no plenário, contudo o julgamento será considerado concluído se, no horário previsto para encerramento da votação, forem computados pelo menos 10 (dez) votos e alcançada a maioria simples (RICNJ, § 7º, art. 118-A). Aqui cabe ressaltar que com o advento do novo Regimento Interno de 2009 (Resolução n.º 67/2009) persistiu alteração no que tange aos votos dos conselheiros, na medida em que foi suprimido do texto constitucional a disposição segundo a qual o Presidente do Conselho votaria apenas em caso de empate, estando esse excluído da distribuição de processos no âmbito do Conselho, assim, por ora, o Presidente vota normalmente e, em caso de empate, seu

⁵² O art. 118 dispõe o seguinte sobre cada uma dessas espécies: 1º As sessões ordinárias serão realizadas quinzenalmente, em dias úteis, mediante prévia comunicação aos Conselheiros do calendário de planejamento instituído ao início de cada semestre; 2º As sessões extraordinárias serão convocadas pelo Presidente, fora do calendário semestral estabelecido, com pelo menos dois dias úteis de antecedência; 3º O Presidente convocará sessão extraordinária, que se realizará em até quinze (15) dias, quando requerida, por escrito, por um terço dos Conselheiros, devendo o requerimento indicar o tema objeto de análise e deliberação.

voto prevalece. A ressalva discorrida afetou a contabilização dos votos que foi realizada na sistematização do banco de dados que será abordada no próximo capítulo, ou seja, anteriormente à Resolução citada se contabilizava 14 (quatorze) votos, e quando do empate, o voto minerva do Presidente, já depois da citada a Emenda, se contabilizou 15 (quinze) votos.

Caso não atenda o cômputo da quantidade de votos previsto na Resolução 67/2009/RICNJ, ou não sendo apreciados os processos, serão esses considerados adiados e estarão automaticamente incluídos na sessão de julgamento seguinte, independentemente de nova publicação, salvo por motivo justificado (RICNJ, art. 133). As decisões do Plenário do CNJ e das Comissões serão tomadas pelo voto da maioria simples dos presentes, observado o quórum regimental, exceto nos casos em que haja exigência de quórum qualificado (RICNJ, art. 121).

As sessões presenciais ocorrem com o Presidente do CNJ sentando ao centro; à sua direita, tomam assento, pela ordem, o Procurador-Geral da República e o Presidente do Conselho Federal da OAB; à sua esquerda, o Secretário-Geral (RICNJ, art. 122).

De cada sessão plenária será lavrada uma ata sucinta, contendo a data da reunião; os nomes do Presidente e dos demais Conselheiros presentes na instalação dos trabalhos; os nomes do Procurador-Geral da República e do Presidente do Conselho Federal da OAB, quando presentes; assim como um resumo dos principais assuntos tratados e a relação dos números dos processos apresentados em mesa. Em documento anexo constará a relação dos processos julgados, especificando se as votações foram por maioria ou por unanimidade, devendo constar o número exato dos votos emitidos, o sentido de cada um deles, retratando, ainda, a relação dos processos adiados e dos com pedido de vista (RICNJ, art. 123). São exatamente essas atas que foram analisadas para a produção do banco de dados.

No julgamento, propriamente dito, será assegurado direito à sustentação oral ao interessado ou ao seu advogado e, se for o caso, ao Presidente do Tribunal, pelo prazo de dez minutos. O Procurador-Geral da República e o Presidente do Conselho Federal da OAB terão igual prazo ao dos interessados para as suas respectivas sustentações, bem como pode haver a manifestação de presidente de associação nacional eventualmente presente à sessão (RICNJ, art. 125).

Durante os debates, cada Conselheiro poderá falar tantas vezes quantas forem necessárias sobre o assunto em discussão ou, em regime de votação, para explicar a modificação do voto, desde que autorizado pelo Presidente (RICNJ, art. 126). O Plenário poderá converter o julgamento em diligência, quando necessária à decisão da causa (RICNJ, art. 132).

O julgamento ultimar-se-á na mesma sessão, salvo pedido de vista (RICNJ, art. 131). Se algum dos Conselheiros pedir vista, deverá apresentá-los, para prosseguimento da votação, na primeira sessão ordinária subsequente, com preferência na pauta, independentemente de nova publicação (RICNJ, art. 127). Concluído o debate oral, o Presidente tomará os votos, em primeiro lugar, do Relator e, a seguir, dos demais conselheiros, na ordem da precedência regimental. Encerrada a votação, o Presidente proclama a decisão (RICNJ, art. 128).

Por fim, se faz necessário apontar as principais classes de processos existentes no conselho que são analisados pelo seu órgão superior: Inspeção; Correção; Sindicância; Reclamação Disciplinar; Processo Administrativo Disciplinar; Representação por Excesso de Prazo; Avocação; Revisão Disciplinar; Consulta; Procedimento de Controle Administrativo; Pedido de Providências; Arguição de Suspeição e Impedimento; Acompanhamento de Cumprimento de Decisão; Comissão; Restauração de Autos; Reclamação para Garantia das Decisões; Ato Normativo; Nota Técnica; Recurso Administrativo. Essas classes são dispostas no art. 43 do RICNJ e delineadas pelo mesmo regimento.

5 METODOLOGIA, DADOS, RESULTADOS E REFLEXÕES DA PESQUISA

Este é o capítulo que converge os esforços desta pesquisa. Sem dúvidas, todas as partes componentes da tese são essenciais, mas esta é a seção que possibilita debater o objetivo de averiguar se o processo decisório do CNJ aponta a captura da agência pela cúpula do Judiciário. Por conseguinte, a partir um banco de dados original, testa a hipótese geral de que, no plenário do CNJ, o processo relatado por um relator pertencente à cúpula do Judiciário (Indicado por órgão do Judiciário) sofre menos contestação/menos divergência. Estabelece-se que a hipótese nula seria, portanto, a independência das variáveis. Além disso, testam as hipóteses específicas que tratam dos processos relatados por conselheiro indicado por órgão do Judiciário nos seguintes aspectos: 1) a manutenção do voto desse tipo de relator em decisão final é maior do que do conselheiro relator indicado por instituição essencial à Justiça; 2) esses possuem menor chance de serem acometidos de pedido de vista; 3) esses são mais céleres.

Esta seção se subdivide em cinco subseções. A primeira trata da metodologia e apresentação do banco de dados. A segunda apresenta as características adstritas e adquiridas dos decisores do CNJ. A terceira debate o *locus* principal da pesquisa, no caso, responde à pergunta sobre como decide a agência de controle analisada. A quarta seção resume os principais achados do presente estudo. A quinta estabelece algumas reflexões gerais acerca da pesquisa.

5.1 METODOLOGIA E APRESENTAÇÃO DO BANCO DE DADOS

Metodologicamente a presente pesquisa se revela qualitativa e quantitativa. Quanto ao objetivo a tese, classifica-se como explicativa, pois a preocupação se pauta nos fatores determinantes que explicam ou contribuem com determinado fenômeno (GIL, 2010; PRODANOV; FREITAS, 2013), neste caso, seriam expostos fatores que explicam as decisões do plenário do CNJ.

Quanto aos procedimentos, o desenho de pesquisa combina análise documental, estatística descritiva e inferencial para examinar um banco de dados original. Todas as ferramentas utilizadas respeitaram o período de análise desta pesquisa, no caso de 2005 a 2015.

Utilizou-se análise documental como fonte de informações mediante a leitura de documentos de diversas naturezas (VERGARA, 2009, p. 43), especialmente: a) para fundamentar a problematização da tese foi realizada a análise dos regimentos internos do CNJ e sítios eletrônicos governamentais de diversos países; b) para delinear a *alma mater* dos conselheiros foram consultados documentos de diversos sites governamentais e os pareceres da Comissão de Constituição e Justiça – CCJ (utilizados para aprovar ou não o nome do conselheiro para fazer parte da agência analisada); c) para coletar os dados das decisões dos processos analisados pelo plenário do CNJ foram averiguados os extratos de decisões que constam todas as deliberações das sessões do citado órgão superior dessa agência⁵³, bem como foram acessados *links* que possibilitam consultar individualmente os processos de interesse.

A ferramenta da estatística descritiva fundamenta o estudo prosopográfico dos conselheiros do CNJ, além de contribuir para sistematização e entendimento dos dados do comportamento decisório dos indivíduos colocados em destaque por todas as hipóteses testadas (geral e específicas). Esse método coloca em evidência a medida das características dos elementos básicos de toda a população de interesse com fito de obter valores precisos de parâmetros com base na sistematização feita em todos os elementos do conjunto de interesse (SILVESTRE, 2007, p. 12).

A ferramenta de estatística inferencial se desenvolve mediante o método qui-quadrado e o conjunto de técnicas estatísticas denominada análise de sobrevivência (estimador não paramétrico de Kaplan-Meier e teste *logrank*).⁵⁴

Certo é que a presente tese se propõe a analisar o maior número de dados possível, chegando quase à totalidade da população, apesar disso, alguns elementos não foram encontrados, conforme descrito no subitem “5.1.1” abaixo. Portanto, o ‘n’ desta pesquisa não deixa de ser uma amostra. A inferência realizada por esta pesquisa não busca fazer previsões, mas possibilitar fazer uma descritiva do que ocorreu ao longo dos 10 anos pesquisados.

O primeiro método utilizado foi o qui-quadrado (χ^2) de Pearson⁵⁵ que contribui nos testes de algumas das hipóteses da pesquisa (geral, a primeira e segunda hipóteses

⁵³ Esses documentos consultados foram acessados: a) nos sítios eletrônicos de diversos conselhos judiciais da América Latina, conforme exposto na seção 3; b) nos sítios eletrônicos de Universidades Públicas, OAB e outros órgãos de governo para coletar as informações dos conselheiros, conforme exposto na subseção posterior; c) no link Ata e Certidões fixado na página principal da página do CNJ.

⁵⁴ A definição para usar o teste de qui-quadrado foi realizada juntamente com o professor de Ciência Política da UFPE Dr. Dalson Figueiredo, já a instrumentalização dessa ferramenta foi realizada em conjunto com o professor de Estatística da UFMT Ms. Gilmar J. de Oliveira Júnior. Por sua vez, a orientação quanto ao uso da análise de sobrevivência foi realizada em conjunto com o professor de estatística da UFMT Dr. José Nilton Cruz.

específicas). O teste qui-quadrado serve, dentre outras funções, para testar se dois fatores são independentes, para verificar se há diferença significativa entre diversos grupos, ou para averiguar se as diferenças observadas são devidas ao acaso (DOWNING; CLARK, 2003).

O teste se baseia na diferença entre as frequências observadas em uma tabela de contingência e as frequências esperadas que ocorreriam se a hipótese nula fosse verdadeira; a hipótese nula é rejeitada se o valor calculado da estatística qui-quadrado for maior do que o valor crítico (DOWNING; CLARK, 2003). O nível de significância adotado para o teste foi de 5%, logo, a hipótese nula (independência das variáveis) será rejeitada se o valor - $p < 0,05$.

A segunda ferramenta utilizada seria um conjunto de técnicas denominada análise de sobrevivência que engloba: estimador não paramétrico de Kaplan-Meier e teste *logrank*. Esse conjunto de técnicas foi utilizada para testar a terceira hipótese específica.

A análise de sobrevivência consiste, dentre outras funções, em analisar os tempos de “vida” dos elementos estudados desde o seu momento de entrada no estudo até o momento em que ocorre o evento de interesse, que geralmente é definido como falha (BORGES, 2014). Em outras palavras, é a análise de sobrevida utilizada quando o interesse consiste em modelar o tempo a partir de um ponto bem definido até a ocorrência de determinado evento/desfecho, cuja taxa de ocorrência ao longo do tempo não é constante (GIORDANI, 2015). Uma característica própria dessa análise se perfaz no fato da falha não ser experienciada em todas as observações do estudo, o que se denomina censura; ademais, existem vários tipos de censura (BORGES, 2014).

O estimador de Kaplan-Meier para a função de sobrevivência é o mais recorrente para esse tipo de análise, especialmente nas áreas biológicas e de saúde. Esta ferramenta foi proposta por Kaplan e Meier (COLOSIMO; GIOLO, 2006) para estimar a função de sobrevivência, também chamada de estimador limite-produto, assim, como existe censura na análise da presente pesquisa, o estimador citado acima é de grande valia para o estudo.

A curva de sobrevivência será observada pelo teste de *logrank*⁵⁶, que é o mais usado em análise de sobrevivência. A estatística deste teste é a diferença entre o número observado de falhas em cada grupo e uma quantidade que, para muitos propósitos, pode ser pensada como o correspondente número esperado de falhas sob H_0 . Assim, a estatística do teste reflete

⁵⁵ Nos casos de uma tabela 2 x 2, a fórmula do teste qui-quadrado é matematicamente igual ao quadrado da fórmula do teste de proporções. As distribuições estatisticamente são iguais, logo, quando esta pesquisa realiza teste qui-quadrado para tabela 2 x 2 pode-se considerar que está também realizando teste de proporções.

⁵⁶ Os trabalhos de Araujo (2015), Bereta (2002), Ferreiro Velho (2015) explicam com mais proximidade o teste de *Logrank*.

a dimensão do desvio entre o número de falhas observadas sob H_0 , quanto maior a estatística do teste maior a evidência de rejeitar a H_0 (ARAÚJO, 2008)⁵⁷⁵⁸.

Portanto, a análise de sobrevivência utiliza os métodos estimador não paramétrico de Kaplan-Meier e teste *logrank*. A estatística deste teste, por sua vez, reflete a dimensão do desvio entre o número de falhas observadas sob H_0 , quanto maior a estatística do teste maior a evidência de rejeitar a igualdade de comportamentos.

Esse conjunto de métodos será utilizado para analisar o tempo de tramitação dos processos de interesse. Todos os testes de qui-quadrado e a análise de sobrevivência, bem como os gráficos e tabelas, foram realizados pelos programas R e *Excel*.

A base de dados delineada coletou informações acerca das movimentações dos processos no plenário do CNJ que possibilita analisar as decisões desse órgão.

As fontes dos dados e documentos foram consultadas no sítio eletrônico do CNJ. Prioritariamente a maior parte das informações foram coletadas na aba “Ata e Certidões” no campo “acesso rápido” do *site*. Essa aba possibilita consultar os extratos das deliberações ocorridas em todas as sessões do conselho. Logo, analisam-se todas as movimentações processuais ocorridas entre 14 de junho de 2005 e 23 de junho de 2015, o que significa a inclusão das sessões ordinárias (1 até 221) e extraordinárias (1 até 29) em um total de 16.408 movimentações processuais⁵⁹. Os dados deste banco de dados foram coletados pela pesquisa no período entre 06/2016 e 08/2018.

Para o método da análise de sobrevivência, o foco não foi a movimentação, mas os processos. Nesse ínterim, avaliaram-se 4.014 processos.

Para definir esse conjunto, foram suprimidos aqueles processos que não continham as informações que poderiam ser parametrizadas para o modelo. Assim, foram excluídos do teste 382 processos que não possuíam uma ou mais das características a seguir: a data de início; a data de último trâmite; ou os processos não movimentados por mais de um ano e meio. Nesse último caso, são processos sem qualquer decisão concessória de tutela nesse período de um ano e meio e que não foi possível averiguar se esse ainda estavam tramitando. Ademais, a

⁵⁷ Atendendo ao fato que a estatística de teste tem uma distribuição aproximada de qui-quadrado com um grau de liberdade, o valor-p associado pode ser obtido a partir da distribuição de qui-quadrado (FERREIRA VELHO, 2015).

⁵⁸ A expressão do teste *Logrank* é obtida de forma similar à do conhecido teste de Mantel-Haenszel, para combinar tabelas de contingência e tem, também, a mesma expressão do teste *score* para o modelo de regressão de Cox (ARAÚJO, 2008)

⁵⁹ As movimentações processuais nas sessões analisadas resultam na repetição do processo ao longo do tempo. Não foi possível localizar os extratos das seguintes sessões ordinárias: 1, 2, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 84, 85, 110, 128, 131, 139, 146, 147, 149, 153, 160, 177. Os extratos das seguintes sessões extraordinárias também não foram localizados: 2, 15, 18, 27.

exclusão ocorreu pela falta de confiabilidade do *status* desse processo (se estava ativo ou não).

Parte dos dados utilizados na análise de sobrevivência foram coletados em dois *links*⁶⁰, ambos do próprio CNJ, que possibilitam consultar de forma individualizada cada processo tramitado nesse conselho. Os citados *links* foram utilizados para averiguar as datas de início dos processos.

A data de início e a data de último trâmite dos processos possibilitam a utilização desse conjunto de métodos. Esclarece-se que a data de início corresponde à data da inscrição do processo no sistema interno do CNJ, expressada por dia/mês/ano. A data de último trâmite corresponde à data do último trâmite do processo que ocorre em alguma das sessões observadas, expressadas por dia/mês/ano. Logo, os resultados são expressados em dias.

Cabe uma última observação quanto à análise de sobrevivência: a variável denominada “Decisão terminativa”, indicadora da falha, é binária (0 - não; 1 - sim), na qual se determina se o processo finalizou (morreu/trâmite terminativo) ou permanece ativo (está vivo/o fluxo processual não terminou). Definiu-se como trâmite terminativo para o modelo testado os seguintes: o arquivamento do processo; decisão que conceda tutela para a parte autora; decisão que não conceda tutela para a parte autora; decisões que tiram o feito da responsabilidade do plenário do CNJ; decisões que estabelecem alguma resolução, regulamentação ou diligência que põem fim ao processo. Os demais trâmites dos processos foram considerados como procedimentos que não são terminativos. Acentua-se que mesmo registrando um trâmite terminativo é possível que o processo ainda perceba movimentações processuais em momentos posteriores não abrangidos pela pesquisa, pois os processos podem ser acometidos por recursos. Assim, a pesquisa considerou como trâmite terminativo o último ocorrido no período de análise, podendo abarcar decisões em sede recursal.

O Quadro 4 apresenta as variáveis do banco, descrevendo o seu significado e o que ela busca revelar. Complementando o citado quadro, aponta-se o “Anexo I – Quadro: Descrição das variáveis do banco das decisões do plenário do CNJ e sua categorização”, o qual revela como essas variáveis se estruturam.

⁶⁰ São eles: <http://www.cnj.jus.br/acompanhamentoprocessualportal/>; <https://www.cnj.jus.br/pjecnj/ConsultaPublica/listView.seam>.

Quadro 4 - Variáveis que tratam das decisões do plenário do CNJ⁶¹.

Variável	Descrição
Número do processo	Contribui na identificação do processo. Nesse período foram utilizadas três padronizações sucessivas de numeração. O primeiro contendo até 4 dígitos, o segundo, 15 dígitos e o terceiro, com 20 dígitos (esta denominada identificação única).
Classe	Juntamente com a numeração contribui na identificação do processo. Neste caso, a classe corresponde ao tipo do objeto do processo que está sendo julgado. Pode ocorrer de constar um processo que apresenta o mesmo “N.º Processo”, contudo tratam-se de processos diferentes exatamente pela distinção da classe. Ver categorias no “Anexo I – Quadro: Descrição das variáveis do banco de dados das decisões do plenário do CNJ e sua categorização”.
Sessão	São os momentos que o plenário se reúne para deliberar.
Tipo de Sessão	As sessões podem ser ordinárias (datas fixas pré-estabelecidas) ou extraordinária (datas determinadas pela necessidade específicas).
Relator	Individualização do relator por nome.
Classificação do relator	Possui três categorias, sendo 1) Indicado por instituição essencial à Justiça; 2) Indicado por órgão do Judiciário – acesso direto; 3) Indicado por órgão do Judiciário – acesso pelo terço, quinto ou STF. A soma das categorias 2 e 3 resulta no grupo “Indicado por órgão do Judiciário”.
Decisão	Descrição textual da decisão proferida na sessão.
Voto do Relator e convergentes	Soma do quantitativo dos votos do relator e os convergentes a ele em um total possível de 15 (conselheiros) votos. Conforme já foi relatado, essa contagem de votos sofreu alteração durante o período analisado, transitando de 14 (o Presidente somente votaria em caso de empate) para 15.
Votos divergentes ao relator	Soma dos votos divergentes ao relator, perfazendo-se no máximo pelo total dos votos possíveis menos um (relator).
Abstenções/ Faltas/ Impedimentos/ Suspeição	Soma do quantitativo das abstenções, faltas, impedimentos e suspeição.
Divergência no processo	Se ocorreu qualquer divergência no processo. Logo uma variável binária: 1) sim; 2) não.
Contagem votos vencidos na decisão do plenário dos “Indicado por instituição essencial à Justiça” (tipo 1)	Contagem quantitativa dos votos vencidos dos “Indicado por instituição essencial à Justiça” (tipo 1) em total possível de 6 quando o relator for da categoria “Indicado por órgão da justiça”, subtraindo um desse total quando o relator for da mesma categoria. Esta variável foi utilizada para o teste de qui-quadrado.
Contagem votos vencidos na decisão do plenário dos “Indicado por órgãos do Judiciário – acesso direto” (tipo 2)	Contagem quantitativa dos votos vencidos dos “Indicado por órgãos da justiça – acesso direto” (tipo 2) em um total possível de 9 quando o relator for da categoria “Indicado por instituição essencial à Justiça”, subtraindo um desse total quando o relator for da mesma categoria. Além disso, esse quantitativo varia conforme a composição bienal do plenário. Esta variável foi utilizada para o teste de qui-quadrado.
Contagem votos vencidos na decisão do plenário dos “Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF” (tipo 3)	Contagem quantitativa dos votos vencidos dos “Indicado por órgãos da justiça - acesso pelo terço, quinto ou STF” (tipo 3) em um total de no máximo 9 quando o relator for da categoria “Indicado por instituição essencial à Justiça”, subtraindo um desse total quando o relator for da mesma categoria. Além disso, esse quantitativo varia conforme a composição bienal do plenário. Esta variável foi utilizada o teste de qui-quadrado.
Contagem votos vencidos na decisão do plenário dos	Contagem quantitativa dos votos vencidos dos “Indicado por órgão da justiça” (tipo 2 + 3) em um total de no máximo 9 quando o relator for da categoria “Indicado por

⁶¹ Essas variáveis foram selecionadas de um banco mais abrangente que será publicado em breve visando possibilitar a replicação deste estudo. O banco de dados que será publicado foi todo estruturado, idealizado e organizado pelo presente pesquisador. Contou com a contribuição dos seguintes pesquisadores e estudantes (por ordem de importância): Otávio Luiz Garcia S. Carvalho; Camila Barbosa Coelho; Cláudio Alves Monteiro; Rafael Gurgel, Allany Mirela Cezarino; Wisllan Amarildo Rodrigues Batista; Natan de Oliveira Ferreira; Laryssa Paula da Conceição Arruda; Gabriel Fernandes de Souza Lima; Andreina da Silva Almeida; Yasmin Rhayara Ferreira Arcanjo Jamile Mariana Amiki da Silva; Ana Laura Boaventura Soares; Luiz Fellipe Xavier; Geovana Marcela Silva de Britto.

“Indicado por órgão do Judiciário” (tipo 2 + 3)	instituição essencial à Justiça”, subtraindo um desse total quando o relator for da mesma categoria. Esta variável foi utilizada para o teste de qui-quadrado.
Contagem das vistas dos “Indicado por instituição essencial à Justiça” (tipo 1)	Contagem quantitativa dos pedidos de vistas dos “Indicado por instituição essencial à Justiça” (tipo 1) em total possível de 6 quando o relator for da categoria “Indicado por órgão da justiça”, subtraindo um desse total quando o relator for do mesmo tipo aqui analisado. Esta variável foi utilizada para o teste de qui-quadrado.
Contagem das vistas dos “Indicado por órgão do Judiciário – acesso direto” (tipo 2)	Contagem quantitativa dos pedidos de vistas dos “Indicado por órgãos da justiça – acesso direto” (tipo 2) em um total possível de 9 quando o relator for da categoria “Indicado por instituição essencial à Justiça”, subtraindo um desse total quando o relator for da mesma categoria. Além disso, esse quantitativo varia conforme a composição bienal do plenário. Esta variável foi utilizada para o teste de qui-quadrado.
Contagem das vistas dos Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF (tipo 3)	Contagem quantitativa dos pedidos de vistas dos “Indicado por órgãos da justiça – acesso pelo terço, quinto ou STF” (tipo 3) em um total de no máximo 9 quando o relator for da categoria “Indicado por instituição essencial à Justiça”, subtraindo um desse total quando o relator for da mesma categoria. Além disso, esse quantitativo varia conforme a composição bienal do plenário. Esta variável foi utilizada para o teste de qui-quadrado.
Contagem das vistas dos “Indicado por órgão do Judiciário” (tipo 2 + 3)	Contagem quantitativa dos pedidos de vistas dos “Indicado por órgão da justiça” (tipo 2+3) em um total de no máximo 9 quando o relator for da categoria “Indicado por instituição essencial à Justiça”, subtraindo um desse total quando o relator for da mesma categoria. Esta variável foi utilizada para o teste de qui-quadrado.
Decisão primária – voto do relator	Categoriza a decisão do relator: 1) Favorável/Deferimento/Aprovação/Dar provimento; 2) Desfavorável/Indeferimento/Desaprovação/Negar provimento; 3) Pedido vistas - Não houve votação; 4) Retirar o processo de pauta, suspensão, remessa a outro órgão, prorrogação de prazo; 5) Arquivamento.
Decisão do plenário – Decisão do processo	Categoriza a decisão definida pelo plenário: 1) Julgado/Aprovado/Deferido; 2) Julgado/Não Aprovado/Indeferido; 3) Pedido vistas; 4) Retirar o processo de pauta, suspensão, remessa a outro órgão, prorrogação de prazo; 5) Arquivamento
Alteração do voto do relator pelo Plenário	Do contraste entre a “Decisão primária – Voto do relator” e a “Decisão do plenário – Decisão no processo” é possível averiguar se persistiu alteração do voto do relator pelo plenário. Variável binária: 1) sim; 2) não.
Data de início do processo	Descreve a data de distribuição do processo.
Data do último trâmite	Descreve a data do último trâmite que, no caso, corresponde à data da movimentação nas sessões.
Decisão terminativa	Variável binária (1 - sim; 2 - não) que determina se o ocorreu uma decisão que finalizou o processo ou esse ainda continua tramitando. Esta variável foi utilizada para realizar o conjunto de técnicas referente a Análise de sobrevivência.

Fonte: Dados elaborados pelo pesquisador (2018).

Conforme observa-se, os métodos estatísticos foram balizados por variáveis específicas que possibilitam averiguar a hipótese levantada.

5.2 QUEM DECIDE PELO CNJ?

O presente subtópico descreve quem decide pelo CNJ, logo, traz elementos do perfil dos conselheiros dessa agência.

O universo da pesquisa compreendeu todos os conselheiros que fizeram parte da agência analisada no período compreendido entre 2005 e 2015, perfazendo um total de 69 (sessenta e nove) profissionais. O “Anexo II – Quadro: Conselheiros do CNJ, período de referência 2005 a 2015” e “Anexo III – Quadro: Conselheiros do CNJ por ano de indicação”

ilustram essa afirmação e expressam algumas informações acerca desses conselheiros.

Cabe salientar que este subtópico inspirou um trabalho que foi publicado nos anais do 9º Congresso da *Asociación Latinoamericana de Ciencia Política* (ALACIP) – Uruguai e posteriormente esse mesmo artigo foi convidado para ser publicado como capítulo em um livro. O convite foi aceito e o livro foi publicado⁶².

Diferentemente do capítulo que será publicado no livro, que apresenta um estudo mais completo, nesta tese a atenção será direcionada somente à análise de características restritas que contribuem para distinção entre os grupos (Indicado por Instituição essencial à Justiça e Indicado por órgão do Judiciário) e os subgrupos/categorias (Indicado por Instituição essencial à Justiça; Indicado por órgão do Judiciário – acesso direto; Indicado por órgão do Judiciário – acesso pelo terço ou quinto) estudados.

Face aos quadros citados (Anexos II e III) anteriormente e considerando os dois grupos de interesse para a pesquisa (Indicado por instituição essencial à Justiça e Indicado por órgão do Judiciário), temos o seguinte quadro com o quantitativo geral:

Quadro 5 - Grupos existentes no CNJ.

Tipo de Grupo do Conselheiro	Origem da indicação (quantidade de indivíduos)	Total
Instituição essencial à Justiça	Advogado indicado pela OAB (7), Cidadão de notável saber jurídico - Câmara dos Deputados (3), Cidadão de notável saber jurídico – Senado (4), Membro do MPE indicado pelo PGR (3), Membro do MPU indicado pelo PGR (4).	21
Órgão do Judiciário	Desembargador do TJ indicado pelo STF (5), Juiz do trabalho indicado pelo TST (5), Juiz do TRF indicado pelo STJ (5), Juiz do TRT indicado pelo TST (5), Juiz estadual indicado pelo STF (5), Juiz Federal indicado pelo STJ (5), Ministro do STJ indicado pelos seus pares (6), Ministro do TST indicado pelos seus pares (5), Presidente do STF (7).	48

Fonte: Dados elaborados pelo pesquisador (2018).

Esses são os dois grupos contrastados nesta pesquisa, o primeiro (Indicado por instituição essencial à Justiça) é formado por membros não judicantes, o segundo grupo (Indicado por órgão do Judiciário) é formado por magistrados.

A trajetória profissional dos membros do CNJ pode contribuir com a determinação dos grupos de interesse, sendo essa abordada mediante as seguintes perspectivas: a instituição de origem e o padrão de recrutamento dos conselheiros.

Quanto à instituição de origem que possibilitou ao conselheiro o acesso ao CNJ, o objeto do estudo abarcará qual a unidade originária de lotação institucional do conselheiro considerando a origem de indicação. Logo, o critério para conceber a unidade de lotação foi a

⁶² Dados da publicação: COSTA FILHO, José Vinicius da et al. A elite judicial do Conselho Nacional de Justiça. In: CAMPONES, Kelly Cristina (org.). **Teoria e Prática da Ciência Política**. Ponta Grossa: Atena Editora, 2018.

seguinte: quando o conselheiro for magistrado, será o primeiro juízo de acesso desse magistrado no judiciário; quando o conselheiro for membro do Ministério Público, será o primeiro acesso do promotor no *Parquet*; quando o conselheiro for advogado ou cidadão de notório saber jurídico, a instituição considerada de origem será a mesmo da origem da OAB⁶³. Resumem-se esses elementos na tabela abaixo.

Tabela 1 - Instituição de origem que possibilitou ao conselheiro o acesso ao CNJ.

Tipo de grupo de indicação	Instituição de origem	N.º	% intragrupo
Instituição essencial à Justiça	Procuradoria Regional da República da 3ª Região (PRR 3)	1	4,8
	Procuradoria Regional da República da 4ª Região (PRR 4)	1	4,8
	Procuradoria Regional da República da 5ª Região (PRR 5)	2	9,5
	Ministério Público de Minas Gerais (MP/MG)	1	4,8
	Ministério Público do Pará (MP/PA)	1	4,8
	Ministério Público de São Paulo (MP/SP)	1	4,8
	Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)	14	66,7
Total		21	100,0
Órgão do Judiciário	Supremo Tribunal Federal (STF)	6	12,5
	Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1)	4	8,3
	Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF 2)	1	2,1
	Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF 3)	2	4,2
	Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF 4)	3	6,3
	Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF 5)	3	6,3
	Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJ/DF)	2	4,2
	Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJ/MG)	1	2,1
	Tribunal de Justiça do Pará (TJ/PA)	1	2,1
	Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJ/RJ)	3	6,3
	Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ/SP)	5	10,4
	Superior Tribunal de Justiça	2	4,2
	Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região (TRT 1)	2	4,2
	Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (TRT 2)	2	4,2
	Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região (TRT 4)	2	4,2
	Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região (TRT 9)	4	8,3
	Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região (TRT 10)	3	6,3
Tribunal Superior do Trabalho	2	4,2	
Total		48	100,0

Fonte: Banco de dados elaborados pelo autor (2017).

As três instituições de origem mais recorrente são: 1) no grupo “Indicado por órgão do Judiciário” – STF com 6 (12,5), TJ/SP com 5 (10,4%), TRT 9 com 4 (8,3%); 2) no grupo “Indicado por instituição essencial à justiça” – OAB com 14 (66,7%), PRR 5 com 2 casos (9,5%); PRR3, PRR 4, MP/MG, MP/PA, MP/SP com 1 caso (4,8%).

A predominância da instituição STF como origem do acesso ao Judiciário se justifica porque o recrutamento desses indivíduos ocorre, via de regra, diretamente nesse órgão, pois são indicados pelo Presidente. A ocorrência do TJ/SP é fomentada pelo fato da maior parte dos conselheiros serem oriundos do Estado de São Paulo. Já o caso do TRT 9, que é situado

⁶³ Durante o período analisado, todo cidadão de notório saber jurídico era advogado.

no Estado do Paraná, revela que esse tribunal possui tradição ou influência na indicação de conselheiros para o CNJ. No segundo grupo analisado, a predominância, sem surpresa, é da OAB, haja vista o fato das indicações das instituições essenciais à Justiça, com exceção das indicações do Ministério Público, serem categorizadas como dessa instituição.

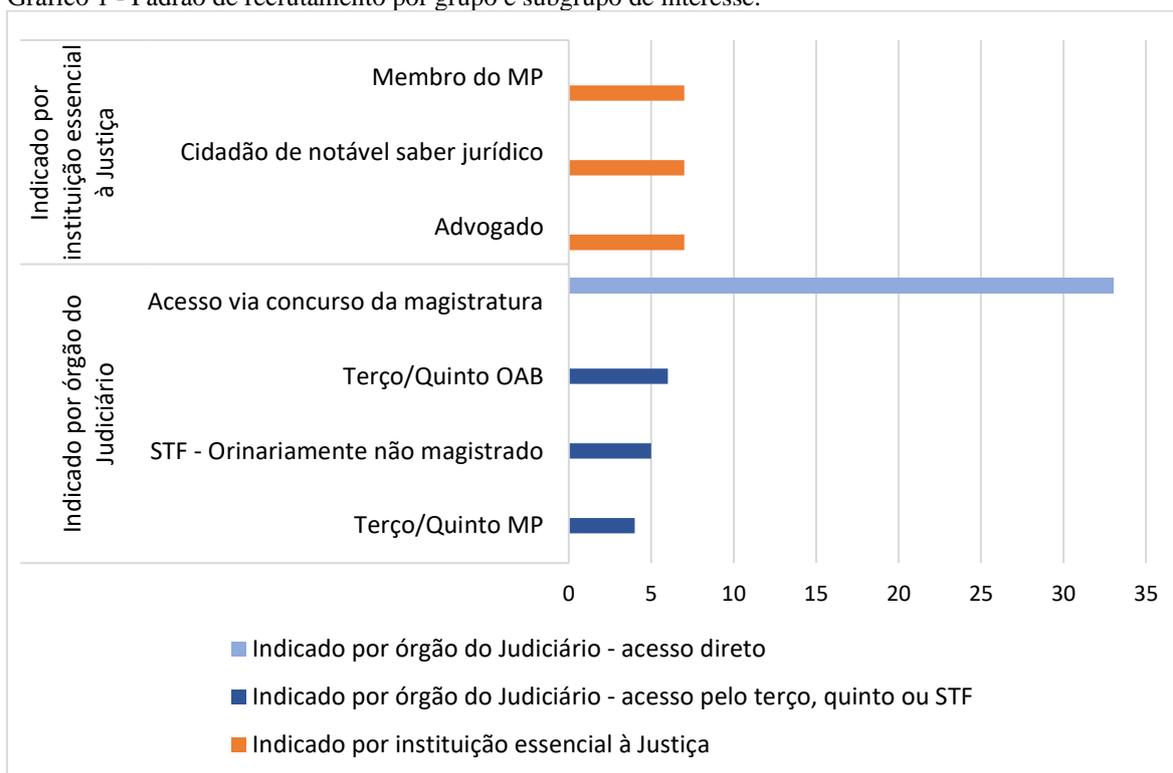
Cabe agora enfrentar um ponto importante para a tese. Conforme já exposto, além dos dois grupos, esta pesquisa contrasta também três subgrupos/categorias que se originam desses últimos. Esses subgrupos surgem da divisão do grupo “Indicado por órgão do Judiciário”, que é dividido por magistrados que acessaram diretamente ao Judiciário via concurso de magistratura e os magistrados que acessaram mediante indicação do terço, quinto constitucional e STF. Portanto, diz respeito ao padrão de recrutamento.

A seguir, no Gráfico 1 o foco recai justamente no padrão de recrutamento de todos os membros que fizeram parte do CNJ, tendo em vista o grupo e o subgrupo de interesse. Logo, será analisado por qual meio o conselheiro ingressou no órgão de origem, o qual posteriormente possibilitou a esse indivíduo ser indicado para o conselho analisado.

Pode-se averiguar no Gráfico 1 que fazem parte do grupo “Indicado por instituição essencial à justiça” o indicado: Membro do Ministério Público (MP); Cidadão de notável saber jurídico; Advogados. Por outro lado, faz parte do grupo “Indicado por órgão do Judiciário” o indicado do(a): Magistratura de carreira (acesso via concurso da magistratura); Terço/Quinto Constitucional OAB; Terço/Quinto Constitucional MP; STF – originariamente não magistrado. Os grupos foram discriminados no lado esquerdo do gráfico.

Os subgrupos analisados são constituídos da seguinte forma: 1) “Indicado por instituição essencial à justiça”; 2) “Indicado por órgão do Judiciário – acesso direto” – Magistrado de carreira (via concurso da magistratura); 3) “Indicado por órgão do Judiciário – acesso pelo terço, quinto ou STF” – Terço/Quinto Constitucional OAB; Terço/Quinto Constitucional MP; STF – originariamente não magistrado. Os subgrupos foram discriminados pelas cores das barras horizontais.

Gráfico 1 - Padrão de recrutamento por grupo e subgrupo de interesse.



Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).

Além disso, percebe-se que, quando o conselheiro foi indicado por ser advogado, o elemento a ser considerado no Gráfico 1 será “Advogado”. Quando o acesso se originou da indicação de cidadão de notável saber jurídico, esse será classificado na classe “cidadão de notável saber jurídico”. Nos casos em que o conselheiro adveio de qualquer juízo via concurso público da magistratura, tanto na esfera estadual quanto federal, será esse alocado no “magistrado de carreira”. Contudo, se o acesso desse profissional na magistratura se deu por indicação de lista, a classificação a ser considerada será: “Terço/Quinto da OAB”, ou “Terço/Quinto do MP”. Se o conselheiro adveio do *Parquet*, a categoria de recrutamento será “Membro do Ministério Público”. Caso o conselheiro tenha sido indicado por ser o presidente do STF, ter-se-á duas situações: se o ministro tiver exercido a magistratura por via de concurso público para tal fim antes de adentrar no Tribunal Supremo, será esse alocado na categoria de recrutamento “Magistratura de Carreira”; caso o ministro não tenha pertencido à magistratura antes de adentrar ao STF, será esse distribuído na categoria “STF – originariamente não magistrado”⁶⁴.

A análise acerca do recrutamento dos conselheiros revelou o seguinte: a maior parcela dos indivíduos, aproximadamente 47,8% (33) casos, possui como padrão de recrutamento a

⁶⁴ Não se pretende estudar as regras de recrutamento dos integrantes dos referidos tribunais e tampouco enfatiza o processo de escolha e indicação dos ministros.

magistratura, portanto, realizaram concurso público para esse fim. Esse dado só vem reafirmar os fundamentos corporativistas que moldaram o CNJ quando de sua idealização e que impuseram uma dominância de membros indicados por órgão do judiciário.

A quantidade de 21,7% correspondente a 15 (quinze) membros que fazem parte do grupo “Indicado por órgão do Judiciário”, possui o padrão de recrutamento não originário da magistratura via concurso, constituindo o subgrupo “Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF”, logo, são indivíduos que acessaram nos órgãos do judiciário por meio do instrumento do Terço/Quinto Constitucional ou mediante acesso direto ao STF.

Além do exposto, é possível averiguar, no grupo “Indicado por instituição essencial à justiça”, a ocorrência simétrica do padrão de recrutamento advindo da advocacia, cidadão de notável saber jurídico e membros do Ministério Público de 10,1% (7) cada.

Em outras palavras, o quantitativo do padrão de recrutamento demonstrado pelo Gráfico 1 auxilia no melhor entendimento da variável “Classificação do relator” da base de dados das decisões. Esclarecendo, a compreensão das três categorias constantes da citada variável é refinada ao ser relacionada ao quantitativo do mencionado gráfico, conforme segue: 1) “Indicado por instituição essencial à Justiça” – essa categoria possui 21 conselheiros (soma de advogados, cidadão de notável saber jurídico e promotores); 2) “Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto” – essa categoria possui 33 conselheiros; 3) “Indicado por órgão da justiça - acesso pelo terço, quinto ou STF” - essa categoria possui 15 conselheiros (soma do quinto/terço OAB, do quinto/terço do Ministério Público e indicados para o STF). O total corresponde a 69 conselheiros.

Aproveita-se da oportunidade da discussão do padrão de recrutamento para deixar exposto, pelo “Anexo IV – Quadro: Padrão de recrutamento do grupo indicado por órgão do judiciário que não acessaram por meio de concurso de magistratura”, a individualização de todos os membros do CNJ que acessaram a instituição de origem por meio do instrumento do Terço/Quinto Constitucional ou mediante acesso direto ao STF.

5.3 COMO DECIDE O CNJ?

O presente subtópico descreve como decide o CNJ, propriamente, testa a hipótese geral, bem como as hipóteses específicas. Os resultados dos dados do banco acerca das decisões do CNJ serão apresentados mediante estatística descritiva, o teste qui-quadrado e a análise de sobrevivência. A estatística descritiva foi utilizada em todas as subdivisões desta

subseção. O teste qui-quadrado foi utilizada na subdivisão “5.3.1” e a análise de sobrevivência na subdivisão “5.3.2” desta subseção,

5.3.1 A relatoria e a decisão do plenário: divergências, manutenção do voto e pedido de vistas

O método utilizado nesta subseção para testes de hipóteses foram a estatística descritiva e o qui-quadrado (χ^2) de Pearson⁶⁵. Esse último serve para avaliar se persistem diferenças significativas de comportamento entre dois grupos estudados, os quais, ao longo da análise, se desagregaram em três categorias.

A partir disso, busca-se testar a hipótese geral e as específicas determinadas no desenho de pesquisa. Naturalmente inicia-se pelo estudo das divergências que correspondem à hipótese geral a ser testada.

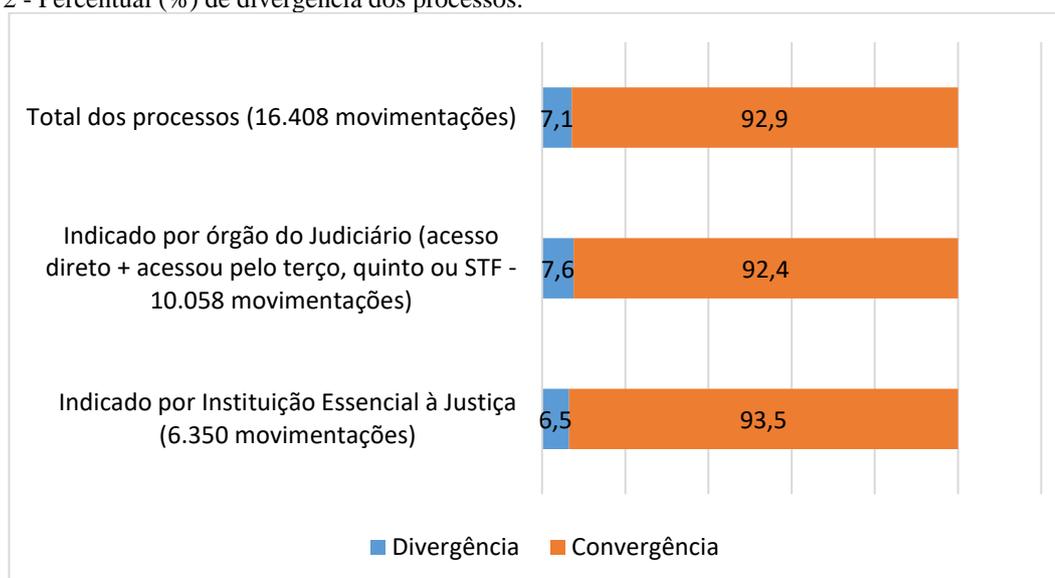
Para averiguar se o desenho institucional do CNJ resultou na captura da agência de controle por beneficiar um determinado grupo, este estudo testa se o voto do relator pertencente à cúpula do Judiciário (Indicado por órgão do Judiciário) nos processos de sua relatoria sofrem menos contestação/menos divergência.

É esperado que o comportamento do maior conjunto, no caso da cúpula judicial, tenda a agir de forma predatória e corporativa contra o menor conjunto, no caso, o “Indicado por órgãos essenciais à justiça” (que não são magistrados). Ou seja, nas votações do plenário (momento em que todos os conselheiros votam), esse primeiro conjunto receberia menos divergência do que o segundo grupo. Logo, o conjunto “Indicado por órgão do Judiciário” tenderia a não divergir de relatores pertencentes ao seu grupo, em sentido oposto, divergindo mais contra relatores não pertencentes ao seu grupo.

A análise se projeta para as movimentações processuais correspondentes às sessões do plenário do CNJ consideradas para este estudo: o “n” corresponde a 16.408 movimentações processuais. O Gráfico 2 expõe os primeiros achados.

⁶⁵ Muitos trabalhos em várias áreas utilizam extensivamente o teste de qui-quadrado de Pearson, segue alguns deles: Paiva et al., 2008; Margotti, Margotti, 2017; Mancuso et al., 2013, entre outros.

Gráfico 2 - Percentual (%) de divergência dos processos.



Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).

Do total dos eventos analisados constante do Gráfico 2 ($n = 16.408$), observa-se que 7,1% (1.175) dos processos foram acometidos com algum voto divergente, retratando que 92,9%, a maioria, dos processos foram movimentados por unanimidade ou adiadas durante as seções instruídas pelo plenário.

Proporcionalmente e contrariando o esperado, a maior divergência ocorre com o relator do grupo “Indicado por órgão do Judiciário” (7,6% intragrupo – magistrado) e não com o relator do grupo “Indicado por órgão essencial à Justiça” (6,5% intragrupo - não magistrado). Desde já observa-se que a hipótese geral não foi confirmada. Complementado os dados acima, segue o teste qui-quadrado para divergência.

Tabela 2 - Teste qui-quadrado para divergência.

Relator	Divergência		Total	Divergência (%)
	Sim	Não		
Indicado por Instituição Essencial à Justiça	415	5.935	6.350	6,5
Indicado por órgão do Judiciário (acesso direto + acessou pelo terço, quinto ou STF)	760	9.298	10.058	7,6
Total	1.175	15.233	16.408	7,1

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).

O valor - p é 0,0131

Além da hipótese geral não ser confirmada, quando se realiza o teste qui-quadrado, percebe-se que existe uma diferença significativa (valor - p 0,013) de comportamento nessa variável, com maior ocorrência descritiva para o grupo “Indicado por órgão do Judiciário”, contrariando o esperado.

Logo, apesar de persistir relação entre a divergência e o relator, o resultado descritivo dos percentuais aponta um comportamento diferente (inverso) do esperado pela pesquisa: os processos relatados por membros da cúpula judicial sofreram mais divergência do que os relatados por conselheiros não juízes/Ministros.

Outros achados são revelados ao destrinchar o grupo “Indicado por órgão do Judiciário” em dois subgrupos (Indicado que acessou diretamente e Indicado que acessou pelo terço, quinto ou STF). Segue a Tabela 3.

Tabela 3 - Teste qui-quadrado para divergência, desagregando o grupo dos "Indicados por órgão do Judiciário (acesso direto e acesso pelo terço, quinto ou STF).

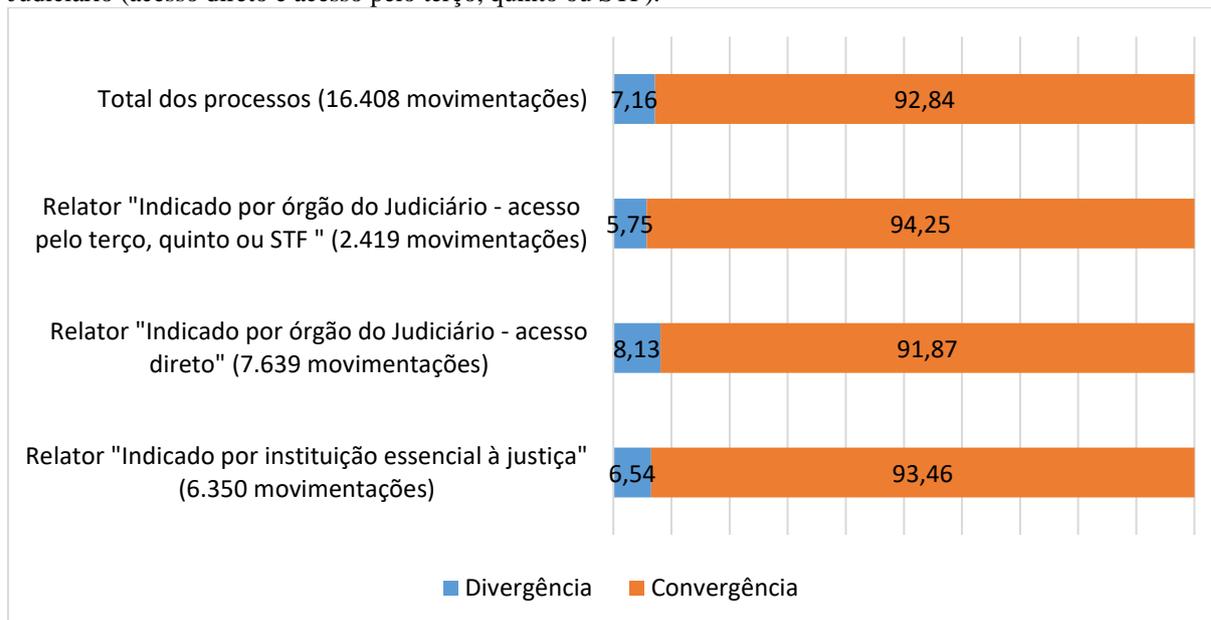
Relator	Divergência		Total	Divergência (%)
	Sim	Não		
Indicado por Instituição Essencial à Justiça	415	5.935	6.350	6,5
Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto	621	7.018	7.639	8,1
Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF	139	2.280	2.419	5,7
Total	1.175	15.233	16.408	7,1

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).
O valor - p é <0,0001.

O teste indicou que há relação entre o tipo de relator e a ocorrência de divergência. Analisando descritivamente as categorias, o resultado aponta que persiste uma diferença significativa (valor-p <0,0001) entre os três elementos analisados, com a maior percentagem de ocorrência de divergência para o subgrupo “Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto” (8,1%). Além da hipótese geral mostrar-se incorreta de acordo com os dados coletados, o conselheiro relator que mais percebe divergências nas relatorias de seus processos seria do subgrupo pertencente à cúpula do Judiciário que fizeram concurso da magistratura para acessar ao Judiciário.

Aprofundando nesse achado, a pesquisa entendeu ser necessário comparar cada categoria com as demais (um a um) considerando a variável: “Classificação do relator”. Antes de apresentar os resultados dos testes, segue o Gráfico 3 que apresenta o percentual de divergências em todos os subgrupos.

Gráfico 3 - Percentual (%) de divergência dos processos, desagregando o grupo dos "Indicados por órgão do Judiciário (acesso direto e acesso pelo terço, quinto ou STF).



Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).

Proporcionalmente, no Gráfico 3, o subgrupo de relator que mais sofre divergência seria “Indicado por órgão do Judiciário – acesso direto” (8,1%), seguido do subgrupo “Indicado por instituição essencial à justiça” (6,5%) e por último o subgrupo “Indicado por órgão do Judiciário – acesso pelo terço, quinto ou STF” (5,7%).

Seguem as Tabelas 4, 4.1 e 4.2 apresentando os resultados completos de todos os testes qui-quadrado um a um⁶⁶ referente ao dado do Gráfico 3.

Tabela 4, 4.1 e 4.2 - Testes qui-quadrado para divergência um a um.

Tabela 4

Relator	Divergência		Total	%
	Sim	Não		
Indicado por Instituição Essencial à Justiça	415	5.935	6.350	6,5
Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto	621	7.018	7.639	8,1
Total	1.036	12.953	13.989	

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).
O valor-p é <0,0003.

Tabela 4.1

Relator	Divergência		Total	%
	Sim	Não		
Indicado por Instituição Essencial à Justiça	415	5.935	6.350	6,5
Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF	139	2.280	2.419	5,7
Total	554	8.215	8.769	

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).
O valor-p é <0,1745.

⁶⁶ Indicado por órgão do Judiciário – acesso direto x Indicado por Instituição Essencial à Justiça; Indicado por órgão do Judiciário – acesso pelo terço, quinto ou STF x Indicado por Instituição Essencial à Justiça; Indicado por órgão do Judiciário – acesso pelo terço, quinto ou STF x Indicado por órgão do Judiciário – acesso direto.

Tabela 4.2

Relator	Divergência		Total	%
	Sim	Não		
Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto	621	7.018	7.639	8,1
Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF	139	2.280	2.419	5,7
Total	760	9.298	10.058	

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).
O valor-p é $<0,0001$.

Os dados descritos nas Tabelas 4, 4.1 e 4.2 demonstram que é significativa a diferença de percentual entre as categorias “Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto” e “Indicado por Instituição Essencial à Justiça”, no caso valor-p de 0,0003; bem como entre o subgrupo “Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto” e “Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF”, valor-p é de 0,0001.

Portanto, é o subgrupo “Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto” que destoa dos demais subgrupos, ou seja, os juízes concursados (via concurso da magistratura) percebem em suas relatorias a maior ocorrência de divergências. Sempre que o subgrupo citado anteriormente aparece no teste persiste diferença significativa entre os comportamentos, com preponderância de maior percentual para essa mesma categoria. Essa constatação reforça a não confirmação da hipótese geral, inclusive com um resultado diametralmente oposto ao esperado.

As mesmas tabelas apontam que não existe diferença significativa entre os comportamentos dos subgrupos “Indicado por Instituição Essencial à Justiça” e “Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF” em termos de percepção de votos divergentes quando suas relatorias são colocadas à prova no plenário da agência analisada (valor-p 0,1745). Em outras palavras, membros da cúpula máxima do Judiciário percebem comportamento semelhante aos conselheiros advindos de espaços menos centrais do Judiciário (advocacia, promotoria, cidadão de notável saber jurídico) em termos de percepção de divergências nas votações quando esses são relatores.

A contestação acima originou a dúvida quanto ao comportamento resultante do contraste entre a categoria que sofre e a categoria que realiza a divergência referente à

variável “Classificação do relator” da base de dados das decisões, ou seja, a categoria que ataca/diverge e a que sofre o ataque/a divergência.

Neste caso é necessário discorrer que o “n” testado varia de acordo com o arranjo das categorias avaliadas, pois aqui ocorre o sombreamento da ocorrência da variável nas movimentações processuais. Em outras palavras, um movimento processual pode suportar a divergência de mais de uma categoria, afetando assim a quantidade total dos eventos estudados em comparação às tabelas anteriores, de acordo com a agregação ou desagregação dos casos.

Consta a seguir o teste de qui-quadrado entre o grupo que ataca e o grupo que sofre o ataque da divergência. Busca-se visualizar como ocorre essa relação.

Tabela 5 - Teste qui-quadrado entre o grupo do relator que está sofrendo a divergência e o grupo de conselheiro que está realizando a divergência.

Relator	Divergência		Total % (n.º absoluto)
	Indicado por Instituição Essencial à Justiça % (n.º absoluto)	Indicado por órgão do Judiciário % (n.º absoluto)	
Indicado por Instituição Essencial à Justiça (6.350 movimentações)	4,5 (287)	4,2 (268)	8,7 (555)
Indicado por órgão do Judiciário (10.058 movimentações)	4,8 (491)	4,7 (490)	9,7 (981)
Total (16.408 movimentações)	4,7 (778)	4,6 (758)	8,0 (1.536)

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).

O valor-p é 0,5317.

A Tabela 5 demonstra que o grupo “Indicado por órgão do Judiciário” é o que mais sofre com divergência 9,7% (981) em relação às movimentações processuais dos integrantes do grupo “Indicado por órgão do Judiciário” (10.058). A tendência do maior número absoluto é natural considerando que esse grupo é o maior, contudo, não se previa que também seria maior proporcionalmente quando comparado ao outro grupo. O conjunto que mais diverge é o “Indicado por Instituição Essencial à Justiça” com 4,7% (778) das observações. Apesar disso, o comportamento desses grupos não se mostra significativo (valor-p 0,5317).

Aprofundando nessa perspectiva, a Tabela 6 expõe a relação das categorias desagregadas referente à variável “Classificação do relator” do banco de dados das decisões, portanto, coloca-se em evidência a relação entre a categoria que realiza a divergência e a categoria da relatoria que recebe essa divergência. Mais uma vez o quantitativo total de divergência se altera em relação às tabelas anteriores devido ao fato de acontecer o sombreamento de ocorrências nas movimentações processuais, conforme as categorias são agregadas.

Tabela 6 - Testes qui-quadrado entre a categoria do relator que está sofrendo a divergência e a categoria de quem está divergindo⁶⁷.

Relator	Quem diverge			Total
	Indicado por Instituição Essencial à Justiça	Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto	Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF	
Indicado por Instituição Essencial à Justiça	287	257	55	599
Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto	391	387	79	857
Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF	100	84	22	206
Total	778	728	156	1.662

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).
O valor-p é 0,7605.

Optou-se por apresentar números absolutos, pois persistem sombreamentos internos nos quantitativos dos subgrupos que formam o grupo “Indicado por órgão do Judiciário”, o que, nesse caso, acaba por prejudicar a apresentação dos dados em percentual. A Tabela 6 apresentou semelhança com alguns dados dispostos na tabela anterior (5), passa-se então a ressaltar os novos achados. Em números absolutos, a categoria de relator que mais sofreu ataque de divergência, com 857 casos, foi o “Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto”; o que não é nenhuma surpresa, pois, conforme o Gráfico 1, esse é o maior subconjunto em quantidade de conselheiros (33 de 69 possíveis). A segunda categoria que mais sofreu ataque de divergência foi a do “Indicado por Instituição Essencial à Justiça”, com 599 casos.

Apesar disso, o teste qui-quadrado revelou que não persiste um padrão observável significativo (valor-p de 0,7605) entre o contraste do relator que sofre a divergência e a categoria do conselheiro que exerce essa divergência.

Adiante, as Tabelas 09, 10, 11, 12, 13, 14 e 15 apresentam testes realizados em que foram contrastadas a categoria do relator que sofre a divergência com a categoria dos conselheiros que realiza/exerce a divergência. Foram selecionados os testes que se mostraram significativos.

⁶⁷ A categoria analisada se refere à variável “Classificação do relator” do banco de dados das decisões.

Tabela 7, 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5, 7.6 - Teste qui-quadrado entre as categorias do relator que sofrem as divergências e as categorias dos conselheiros que realizam/exercem as divergências.

Tabela 7

Relator	Divergência Tipo		Total	%
	Indicado por órgão do Judiciário (soma dos subgrupos)			
	Sim	Não		
Indicado por Instituição Essencial à Justiça	268	6.082	6.350	4,2
Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto	401	7.238	7.639	5,2
Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF	89	2.330	2.419	3,7
Total	758	15.650	16.408	

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).
O valor-p é <0,0009.

Tabela 7.2

Relator	Divergência Tipo		Total	%
	Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto			
	Sim	Não		
Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto	387	7.252	7.639	5,1
Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF	84	2.335	2.419	3,5
Total	471	9.587	10.058	

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).
O valor-p é <0,0012.

Tabela 7.1

Relator	Divergência Tipo		Total	%
	Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto			
	Sim	Não		
Indicado por Instituição Essencial à Justiça	257	6.093	6.350	4,0
Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto	387	7.252	7.639	4,1
Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF	84	2.335	2.419	3,5
Total	728	15.680	16.408	

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).
O valor-p é <0,0006.

Tabela 7.3

Relator	Divergência Tipo		Total	%
	Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto			
	Sim	Não		
Indicado por Instituição Essencial à Justiça	257	6.093	6.350	4,0
Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto	387	7.252	7.639	5,1
Total	644	13.345	13.989	

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).
O valor-p é <0,0041.

Tabela 7.4

Relator	Divergência Tipo Indicado por Instituição Essencial à Justiça		Total	%
	Sim	Não		
	Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto	391		
Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF	100	2.319	2.419	4,1
Total	491	9.567	10.058	

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).
O valor-p é <0,0501.

Tabela 7.5

Relator	Divergência Tipo Indicado por órgão do Judiciário (soma dos subgrupos)		Total	%
	Sim	Não		
	Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto	401		
Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF	89	2.330	2.419	3,7
Total	490	9.568	10.058	

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).
O valor-p é <0,0017.

Tabela 7.6

Relator	Divergência Tipo Indicado por órgão do Judiciário (soma dos subgrupos)		Total	%
	Sim	Não		
	Indicado por Instituição Essencial à Justiça	268		
Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto	401	7.238	7.639	5,2
Total	669	13.320	13.989	

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).
O valor-p é <0,0045.

Os testes dispostos nas Tabelas de 07 a 7.6 reforçam o resultado apontado até aqui: é a categoria “Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto” que possui o comportamento diferente das demais categorias em termos de ser afetado por divergência em sua relatoria, bem como a de impor divergência contra processos relatados por todas as categorias analisadas, inclusive a própria.

Toda vez que essa categoria aparece nos dois polos (de quem realiza e suporta a divergência) o teste qui-quadrado se mostra significativo. Além disso, nessa mesma perspectiva (de quem realiza e suporta a divergência), toda vez que essa categoria/subgrupo é relacionada ao grupo “Indicado por órgão do Judiciário” a relação também se mostra significativa (lembrando que a categoria “Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto”

compõe o grupo em questão). Em um dos casos, o teste se mostrou significativo quando a categoria “Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto” foi contrastada com a categoria “Indicado por Instituição Essencial à Justiça”.

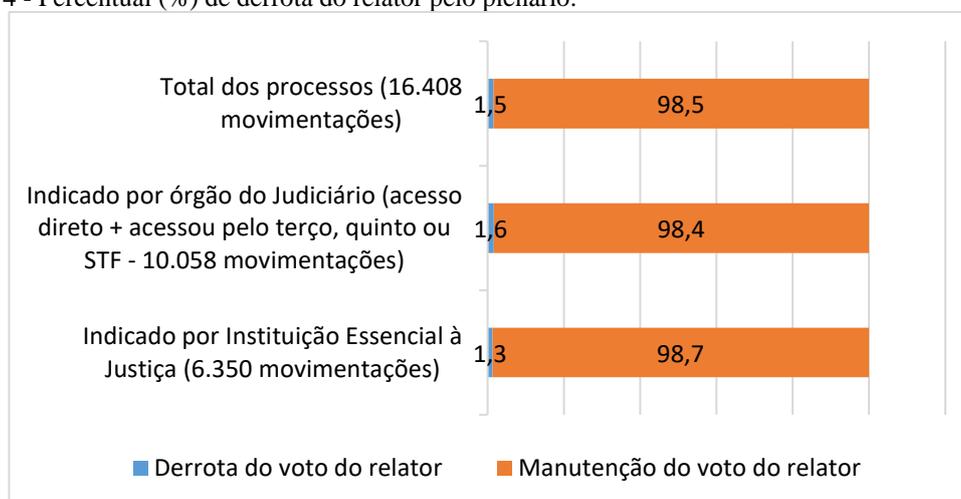
Informa-se, ainda, que consta no “Anexo V - Teste qui-quadrado entre as categorias do relator que sofrem as divergências e as categorias dos conselheiros que realizam/exercem a divergências” todos os demais testes realizados em que foram contrastados a categoria do relator que sofre a divergência com a categoria dos conselheiros que realiza/exerce a divergência, mas não apresentaram p-valor significativo.

Conforme visto acima, a hipótese geral pode ser descartada. Apesar disso, a tese continuará realizando os testes relativos às hipóteses específicas.

Analisa-se a primeira hipótese específica. Abaixo será avaliado se o voto do relator indicado por órgão Judicial obtém mais êxito em se efetivar em decisão final no plenário do que do relator indicado por órgão essencial da Justiça.

Explica-se o que significa a manutenção do voto do relator no plenário do CNJ. Cada processo possui uma relatoria, o relator é a pessoa responsável por se aprofundar no estudo do processo e apresentar aos pares suas considerações. Esse, após leitura e análise do processo, expõe ao plenário, em sessão apropriada, sua decisão. Em seguida, os membros restantes do plenário, compostos por 14 outros conselheiros, pronunciam cada um a sua decisão do caso. Se a maioria votar da mesma forma que o relator ocorre a manutenção do seu voto, caso aconteça o contrário, o voto do relator é derrotado pelo plenário, persistindo a alteração da decisão inicialmente sugerida. Segue o Gráfico 4 que apresenta o percentual de derrota em do relator pelo plenário.

Gráfico 4 - Percentual (%) de derrota do relator pelo plenário.



Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).

De acordo com o Gráfico 4, no quantitativo total (n = 16.408), somente em 1,5% (246) das movimentações processuais analisadas ocorreu o entendimento do plenário diferente do voto do relator, portanto, em uma parcela menor de movimentação processual persistiu derrota do voto do relator pelo plenário, de outra banda, em 98,5% não ocorreu esse fenômeno.

Para efetivar a derrota do voto do relator, deve necessariamente persistir divergência na decisão. Dessa forma, dos processos que apresentaram divergência (1175), somente 20,93% (246) ocorreu a derrota do relator, ou seja, em quase 79% (929) das movimentações que registraram embate no plenário houve a manutenção do entendimento do relator.

Mais uma vez e diferente do esperado, proporcionalmente o grupo “Indicado por órgão do Judiciário” que percebeu maior derrota do seu voto enquanto relator pelo plenário, com 1,6%; já o voto do relator do grupo “Indicado por instituição essencial à justiça” foi derrotado 1,5% pelo plenário. A diferença é pequena, contudo, aponta para uma menor manutenção do voto do relator pelo plenário do grupo dos magistrados. Aqui já percebe-se que a primeira hipótese específica não foi confirmada.

A Tabela 8 retrata o teste qui-quadrado entre o contraste da ocorrência ou não da alteração do voto defendido pelo relator de acordo com o tipo/categoria da relatoria dos processos no plenário do CNJ.

Tabela 8 - Teste qui-quadrado para derrota do relator pelo plenário.

Relator	Derrota		Total	%
	Sim	Não		
Indicado por Instituição Essencial à Justiça	82	6.268	6.350	1,3
Indicado por órgão do Judiciário (acesso direto + acessou pelo terço, quinto ou STF)	164	9.894	10.058	1,6
Total	246	16.162	16.408	1,5%

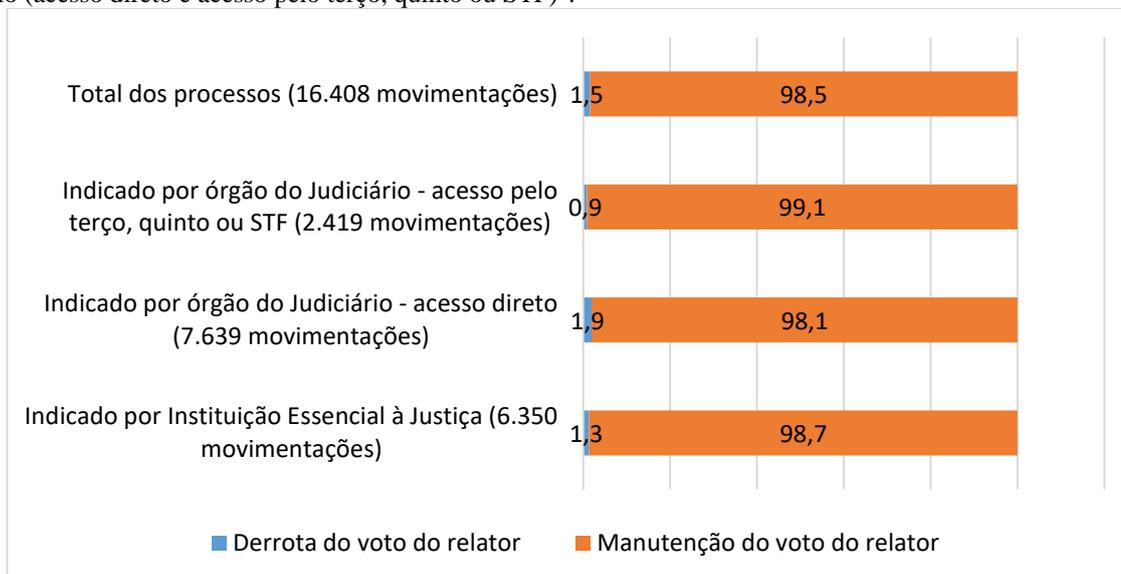
Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).

O valor-p é 0,0816.

A Tabela 8 possibilita afirmar, focando somente na derrota do relator no plenário, que não existe uma diferença significativa de comportamento (valor-p de 0,0816) desse fenômeno nos dois grupos principais. Assim, esses dois grupos percebem comportamentos semelhantes no que se refere à derrota pelo plenário do voto que foi defendido pela relatoria de membros de seu grupo.

Continuando sobre a análise de alteração ou não do voto do relator, desagrega-se o grupo “Indicado por órgão do Judiciário” em dois (acesso direto e acesso pelo terço, quinto ou STF). Abaixo o Gráfico 5 que trata da derrota do relator considerando os subgrupos desagregados.

Gráfico 5 - Percentual (%) de derrota do relator pelo plenário, desagregando a categoria "Indicado por órgão do Judiciário (acesso direto e acesso pelo terço, quinto ou STF)".



Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).

O Gráfico 5 aponta que proporcionalmente o voto do relator do subgrupo “Indicado por órgão do Judiciário – acesso direto” é mais derrotado pelo plenário (1,9%), seguido do subgrupo “Indicado por órgão essencial à justiça” (1,5%), por último, aparece o subgrupo “Indicado por órgão do Judiciário – acesso pelo terço, quinto ou STF” (0,9). Logo, o conselheiro magistrado que acessou via concurso da magistratura percebe mais derrota pelo plenário em suas relatorias, de outra banda, o conselheiro magistrado que acessou via terço, quinto ou STF percebe menos derrota pelo plenário em suas relatorias. Adiante o teste qui-quadrado para derrota do relator pelo plenário considerando os subgrupos desagregados.

Tabela 9 - Teste qui-quadrado para derrota do relator pelo plenário, desagregando a categoria "Indicado por órgão do Judiciário (acesso direto e acesso pelo terço, quinto ou STF)".

Relator	Derrota		Total	%
	Sim	Não		
Indicado por Instituição Essencial à Justiça	82	6.268	6.350	1,3
Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto	142	7.497	7.639	1,9
Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF	22	2.397	2.419	0,9
Total	246	16.162	16.408	1,5

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).

O valor-p é 0,0008.

A Tabela 9 demonstra que, ao desagregar o grupo “Indicado por órgão do Judiciário” em dois (acesso direto e acesso pelo terço, quinto ou STF), a diferença de comportamento das três categorias contrastadas se torna significativa (valor-p de 0,0008), ao contrário do que foi revelado pela Tabela 16. Pode-se afirmar que existe uma diferença estatística no

comportamento dessas três categorias com maior percentual de ocorrência de alteração do voto do relator pelo plenário no subgrupo “Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto”, assim, tal qual foi observado na hipótese geral da divergência, aqui essa categoria se mostra com comportamento mais recorrente da variável observada. Em uma análise mais aprofundada, existe uma categoria que sofre mais derrota do plenário quando figura como relator, no entanto, esse não era a categoria esperada, dessa forma, é mantida a conclusão de que a primeira hipótese da tese não foi confirmada.

Complementando o teste qui-quadrado entre as categorias do voto do relator derrotado pelo plenário, realiza-se, conforme Tabelas 10, 10.1 e 10.2, testes de qui-quadrado para contrastar uma a uma das categorias do voto do relator derrotado pelo plenário.

Tabela 10, 10.1, 10.2 - Testes de qui-quadrado (um a um) das categorias do voto do relator derrotado pelo plenário.

Tabela 10

Relator	Derrota		Total	%
	Sim	Não		
Indicado por Instituição Essencial à Justiça	82	6.268	6.350	1,3
Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto	142	7.497	7.639	1,9
Total	224	13.765	13.989	

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).
O valor-p é <0,0077.

Tabela 10.1

Relator	Derrota		Total	%
	Sim	Não		
Indicado por Instituição Essencial à Justiça	82	6.268	6.350	1,3
Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF	22	2.397	2.419	0,9
Total	104	8.665	8.769	

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).
O valor-p é <0,1398.

Tabela 10.2

Relator	Derrota		Total	%
	Sim	Não		
Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto	142	7.497	7.639	1,9
Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF	22	2.397	2.419	0,9
Total	164	9.894	10.058	

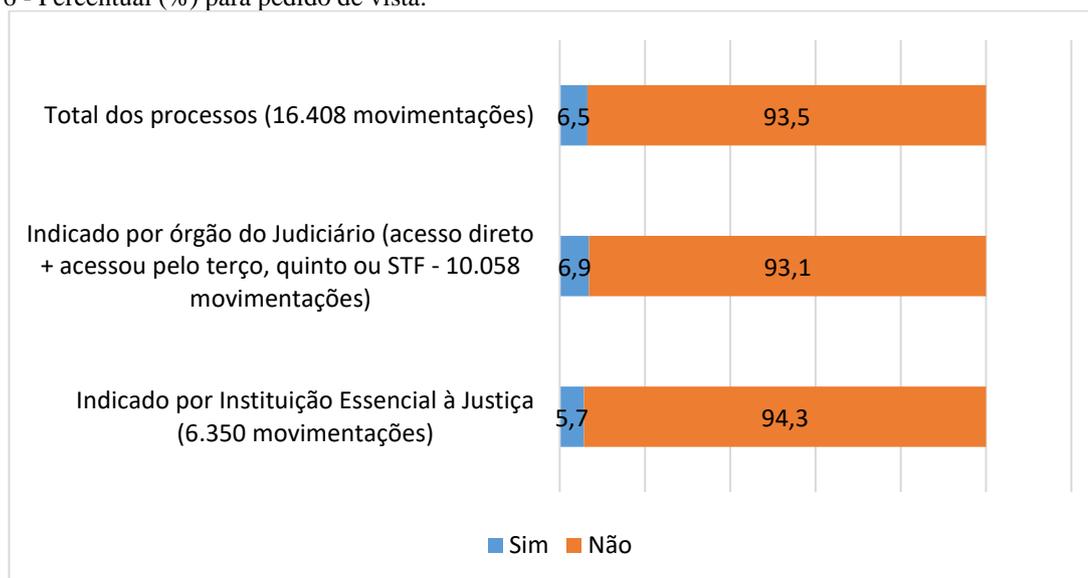
Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).
O valor-p é <0,0013.

As mencionadas Tabelas 10 a 10.2 apontam, ao incluir o “Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto” no teste quanto à derrota do voto do relator pelo plenário, um valor de p significativo, com preponderância de percentual para a citada categoria. Nesse desiderato, é significativa a diferença de percentual entre as categorias “Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto” e “Indicado por Instituição Essencial à Justiça”, valor-p de 0,0077; bem como entre o subgrupo “Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto” e “Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF”, valor-p de 0,0013. Ainda é possível afirmar que as categorias “Indicado por Instituição Essencial à Justiça” e “Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF” possuem um comportamento semelhante (valor-p de 0,1398) quanto à percepção da derrota do voto de sua relatoria pelo plenário do CNJ.

Conclui-se que é a categoria “Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto” que destoa das demais, ou seja, os juízes concursados (via magistratura) percebem em suas relatorias maior chance de serem vencidos em seu voto pelo plenário da agência analisada.

Passa-se a analisar a segunda hipótese específica. Abaixo será avaliado se o processo relatado por indicado por órgão Judicial possui menor chance de ser acometido de pedido de vista. Ressalta-se que decidiu-se avaliar o pedido de vista nos processos, pois esses eventualmente são utilizados pelos membros de colegiados deliberativos para postergar e, por vezes, alterar a decisão do plenário mediante interação nos bastidores.

Gráfico 6 - Percentual (%) para pedido de vista.



Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).

Do total de movimentações avaliadas ($n = 16408$), somente 6,5% (1064) foi submetido a pedidos de vista. Proporcionalmente, o grupo “Indicado por órgão do Judiciário” é mais acometido por pedidos de vista (6,9%) do que o grupo “Indicado por instituição essencial à justiça” (5,7%). Mais uma vez a hipótese testada não foi confirmada, pois descritivamente o apresentado foi oposto ao esperado. Segue o teste qui-quadrado na Tabela 11.

Tabela 11 - Teste qui-quadrado para pedidos de vista.

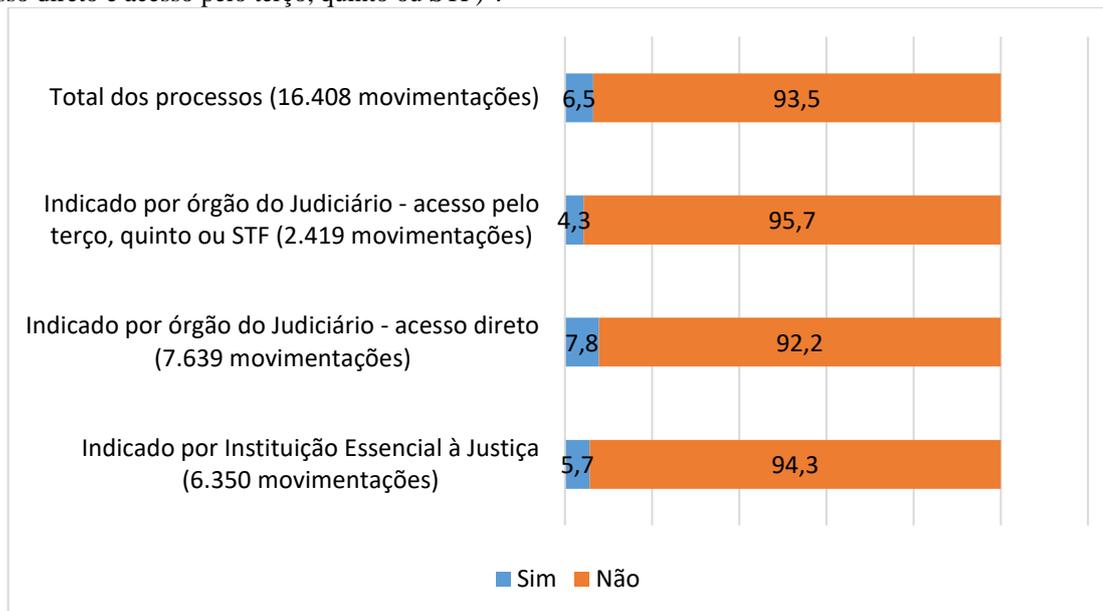
Relator	Pedido de Vistas		Total	(Sim) %
	Sim	Não		
Indicado por Instituição Essencial à Justiça	365	5.985	6.350	5,7
Indicado por órgão do Judiciário (acesso direto + acessou pelo terço, quinto ou STF)	699	9.359	10.058	6,9
Total	1.064	15.344	16.408	6,5

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).
O valor-p é 0,0023.

Nos casos em que ocorreram pedidos de vistas, existe uma diferença significativa (valor-p 0,0023) entre o relator pertencente ao grupo “Indicado por Instituição Essencial à Justiça” e ao grupo “Indicado por órgão do Judiciário (acesso direto e acesso pelo terço, quinto ou STF)”, sendo que este último percebe maior quantidade de pedido de vistas em processos de sua relatoria (comparado àquele primeiro).

Após retratar tal achado, faz-se necessário desagregar o grupo “Indicado por órgão do Judiciário (acesso direto e acesso pelo terço, quinto ou STF)” para refinar a presente observação ao individualizar as categorias que estão padronizadas pela variável “Classificação do relator” do banco de dados das decisões.

Gráfico 7 - Percentual (%) para pedido de vista, desagregando a categoria "Indicado por órgão do Judiciário (acesso direto e acesso pelo terço, quinto ou STF)".



Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).

Proporcionalmente, o subgrupo “Indicado por órgão do Judiciário – acesso direto” é o que mais suporta pedidos de vista com 7,8%, seguido do subgrupo “Indicado por instituição essencial à justiça” com 5,7%, e o subgrupo “Indicado por órgão do Judiciário – acesso pelo terço, quinto e STF” é o que menos suporta pedidos de vistas com 4,3% . Corroborando com o exposto segue o teste qui-quadrado para pedido de vista, desagregando os subgrupos de interesse.

Tabela 12: Teste qui-quadrado para pedidos de vista, desagregando a categoria "Indicado por órgão do Judiciário (acesso direto e acesso pelo terço, quinto ou STF)".

Relator	Vistas		Total	(Sim) %
	Sim	Não		
Indicado por Instituição Essencial à Justiça	365	5.985	6.350	5,7
Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto	596	7.043	7.639	7,8
Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF	103	2.316	2.419	4,3
Total	1.064	15.344	16.408	6,5

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).

O valor-p é <0,0001.

Observa-se pela Tabela 12 que continua significativa (valor-p < 0,0001) a diferença do padrão de comportamento das categorias analisadas, com prevalência de percentual ao citado subgrupo dos magistrados que acessaram via concurso da magistratura.

Realizaram-se testes de qui-quadrado para pedidos de vista das categorias contrastadas uma a uma, todos os resultados foram semelhantes ao já discorridos, ou seja, foram também

significativos. Por não trazer nenhum resultado novo tais testes constam no “Anexo VI - Teste qui-quadrado para pedidos de vista das categorias contrastadas uma a uma”.

Considerando as Tabelas 11, 12 e o Anexo V, conclui-se que os relatores suportam de forma distinta os pedidos de vistas, com maior ocorrência para o grupo “Indicados por órgão do Judiciário” e, quando o teste é realizado com as categorias desagregadas, a maior prevalência ocorre para o subgrupo “Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto”.

Uma última observação acerca dos dados expostos, toda vez que os três subgrupos são desagregados e analisados, mantém-se uma ordem para ocorrência das variáveis, no caso: 1º “Indicado por órgão do Judiciário – acesso direto”, 2º “Indicado por instituição essencial à justiça”, 3º “Indicado por órgão do Judiciário – acesso pelo terço, quinto e STF”.

Interessante notar que, a despeito de se originarem de um mesmo grupo (Indicados por órgão do Judiciário), os subgrupos “Indicado por órgão do Judiciário – acesso direto” e “Indicado por órgão do Judiciário – acesso pelo terço, quinto e STF” aparecem em primeiro e em último, respectivamente. Ou seja, apesar de todos serem magistrados, a origem de seu acesso na magistratura (se direito ou por indicação do terço/quinto/STF) determina o comportamento que esses conselheiros apresentam na agência analisada.

Por fim, após vários testes foi possível constatar que todas as hipóteses (geral e específicas) testadas até aqui se mostraram incorretas, ou seja, não se confirmaram. Até persiste um comportamento diferente significativo por parte de uma das categorias expostas, propriamente a categoria “Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto”. Contudo, os resultados advindos dos testes realizados não condizem com o estipulado para ocorrência da pretensa captura do CNJ pela magistratura no aspecto decisório. No próximo subtópico será testada a terceira hipótese específica.

5.3.2 A relatoria e o tempo de tramitação dos processos do plenário do CNJ

O método utilizado para testar a terceira hipótese específica será a estatística descritiva e a análise de sobrevivência. A maior atenção é dada para a análise de sobrevivência, contudo, diferentemente do subtópico anterior, a análise não se pautará pelo resultado descritivo do objeto analisado. Busca-se, com isso, analisar os tempos de vida/sobrevivência/duração dos grupos e categorias analisadas, desde o momento em que são inseridos no sistema até o momento em que ocorre uma decisão considerada terminativa.

Os métodos são utilizados para testar se os processos relatados por conselheiro indicado por órgão do Judiciário são mais céleres e têm sobrevida menor do que os relatados por conselheiro indicado por instituição essencial à Justiça.

As variáveis deste teste se projetam para os processos em si submetidos ao plenário do CNJ, resultado em um n corresponde a 4014 processos⁶⁸. Para essa análise, é considerada a última movimentação do período avaliado (2015) que, por sua vez, é interpretado contrastando a data de início e a data de último trâmite do processo. Reafirma-se que o resultado do modelo testado é dado em quantidade de dias.

Por questão de estilo e melhor visualização, nos gráficos os grupos e categorias na curvas de sobrevivência serão indicadas da seguinte maneira: Categoria ou Relator 1 - Indicados por Instituição Essencial à Justiça; Categoria ou Relator 2 - Indicados por órgão do Judiciário - acesso direto; Categoria ou Relator 3 - Indicados por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF; Relator ou Grupo 1+2 - Indicados por órgão do Judiciário (soma da categoria ou relator 2 e 3).

A Tabela 13 traz os testes *logrank* para comparação dos relatores. Neste caso será contrastado o grupo “Indicado por Instituição Essencial à Justiça” (corresponde a categoria 1) e o grupo 2 “Indicados por órgão do Judiciário” (corresponde a soma da categoria 2 e 3).

Tabela 13 - Tempo (em dias) mediano, médio e teste *logrank*.

Relator	N	Eventos	Mediana	Média	Teste <i>logrank</i>	
Indicado por Instituição Essencial à Justiça	1.554	1.453	140	257,68	Estatística	0
Indicados por órgão do Judiciário	2.460	2.350	151	247,77	Valor-p	0,8687

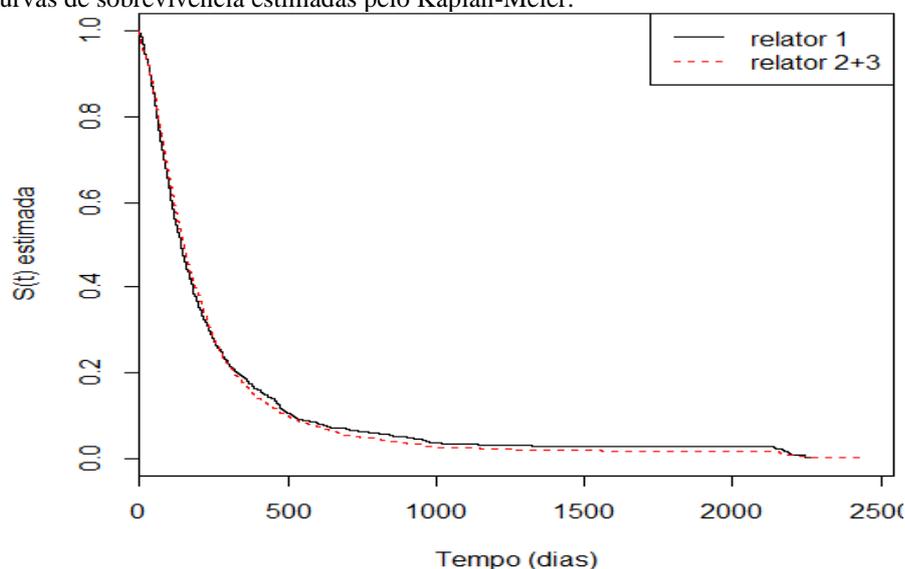
Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).

Algumas observações acerca da tabela acima e as demais que serão expostas: a) a mediana é a medida comumente utilizada na análise de sobrevivência pois relaciona-se à sobrevida/duração dos processos, especificamente, serve para demarcar o tempo em que pelo menos 50% dos processos estão ainda “vivos”, ou seja, demarca o tempo em que os processos não estão finalizados para as categorias de interesse; b) a média se perfaz em mais um aspecto para compreensão dos dados; c) o “n” na tabela representa a quantidade total de todos os tempos analisados (processos ativos e os processos finalizados), já os eventos representam os processos finalizados nesse mesmo período.

⁶⁸ Percebe-se uma diferença grande entre o n desta análise e dos testes de qui-quadrado. Aqui as movimentações processuais intermediárias foram suprimidas.

Continuando, a citada tabela demonstra que não é significativa a diferença de comportamento da sobrevivência (valor-p 0,8687) entre os grupos analisados. A seguir o gráfico que trata dos resultados da Tabela 13.

Gráfico 8 - Curvas de sobrevivência estimadas pelo Kaplan-Meier.



Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).

Conforme depreende-se do Gráfico 08, as linhas que representam o grupo 1 e o grupo 2+3 são bem próximas, quase progredindo de forma sobreposta, revelando que a sobrevida (a duração de trâmite) dos processos desses dois grupos é muito semelhante.

Outros resultados serão apresentados abaixo, apesar disso, já com o resultado exposto é possível concluir que a terceira hipótese específica testada por este subtópico pode ser descartada quando se comparam os grupos. O motivo seria que os dois grupos analisados apresentam sobrevida semelhantes, os processos tramitam ao longo do tempo sem diferença significativa até finalizarem.

A Tabela 14 traz a exposição tempo mediano e médio para todas as categorias desagregadas.

Tabela 14 - Tempo mediano e médio em dias para os dados.

Relator	N	Eventos	Mediana	Média
Indicado por Instituição Essencial à Justiça (relator tipo 1)	1.554	1.453	140	257,68
Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto (relator tipo 2)	1.774	1.694	147	238,19
Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF (relator tipo 3)	686	656	161	256,99

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).

Corroborando a Tabela 15, seguem os resultados do teste de *longrak* de todas as categorias desagregadas dos relatores, os quais demonstram o seguinte:

Tabela 15 - Resultados dos testes logrank para a comparação dos relatores.

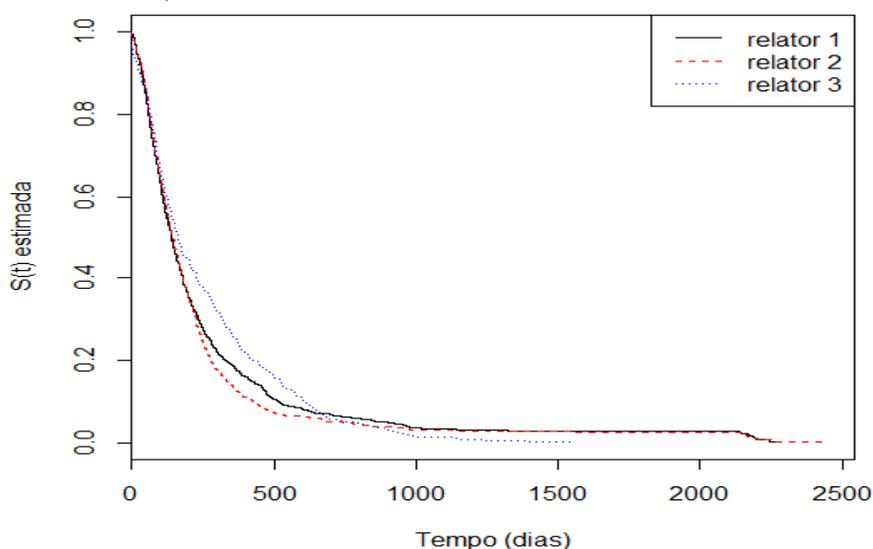
Relatores	Estatística do teste	Valor p
1 x 2	2,6	0,104
1 x 3	5,5	0,0196
2 x 3	17,1	<0,001

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).

Não foram encontradas diferenças significativas entre a categoria 1 (Indicado por Instituição Essencial à Justiça) e 2 (Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto), valor-p de 0,104, revelando um comportamento semelhante em termos de tempo dos processos por eles relatados. Por outro lado, persiste uma diferença significativa quanto à estatística do teste entre os relatores da categoria 1 (Indicado por Instituição Essencial à Justiça) e 3 (Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF), valor-p <0,001, e entre os relatores 2 (Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto) e 3 (Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF), valor-p de 0,0196.

Abaixo, o Gráfico 09 contribui com a interpretação dos resultados, nesta figura constam as curvas de sobrevivência/duração dos processos relatados pelas categorias da variável “Classificação do relator” do banco de dados das decisões.

Gráfico 9 - Curvas de sobrevivência estimadas pelo Kaplan-Meier (conforme variável "Classificação do relator" do banco de dados de decisões).



Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).

As curvas de sobrevivência dos processos, considerando as categorias/subgrupos da variável “Classificação do relator” do banco de dados das decisões, apontam que o Relator 3 (Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF) teria o menor tempo de sobrevida, ou seja, o menor tempo para que o processo finalize. O comportamento da curva

tende a zero mais rapidamente do que nas outras duas curvas, bem como a curva termina primeiro do que as outras duas.

As curvas dos subgrupos de Relator 1 (Indicado por Instituição Essencial à Justiça) e Relator 2 (Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto), por sua vez, possuem um comportamento de sobrevivência/duração semelhante. Nos primeiros 500 dias persistem uma diferença de distribuição, contudo, isso se normaliza entre esse marco e o marco de 1000 dias, progredindo de forma equivalente a partir de então.

Os maiores tempos encontrados para cada relator dispostos no Gráfico 04 são: Relator 1 (Indicado por Instituição Essencial à Justiça) – 2.271 dias; Relator 2 (Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto) – 2.447 dias; Relator 3 (Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF) – 1.561 dias.

A interpretação integrada da Tabela 15 com o Gráfico 09 determina que a terceira hipótese específica pode ser refutada ao analisar os dois grupos de interesse (Indicado por Instituição Essencial à Justiça e Indicados por órgão do Judiciário), pois não persiste diferença significativa entre o tempo de tramitação até a “morte” do processo.

Apesar disso, quando se desagregam os dois grupos em três categorias, um achado fica saliente, no caso uma diferença significativa no tempo de vida dos processos relatados pela categoria 3 (Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF) em relação aos demais, pois esses possuem a maior possibilidade de serem finalizados mais rapidamente.

Complementando, resolveu-se aprofundar na variável temporal, nessa via, realizou-se a análise de sobrevivência para testar se a variável divergência (por relator) afeta o tempo de sobrevivência/tramitação dos processos de interesse⁶⁹, visando averiguar se a ocorrência do fenômeno de interesse no bojo do processo tem o condão de afetar o “tempo de vida” do processo.

Inicia-se pelo relator do grupo 1 – “Indicado por Instituição Essencial à Justiça”. Segue a Tabela 16 que apresenta o tempo mediano, tempo médio e teste de *logrank* para divergência ocorrida com esse grupo.

⁶⁹ Acentua-se que também poderia ser realizado o presente teste para estudar a variável pedido de vistas, no entanto, entendeu-se que se persiste um pedido que suspende o processo, como é o caso dos pedidos de vistas, o resultado lógico seria justamente tornar a lide mais morosa para ser decidida, revelando-se, nesse ínterim, desnecessário o presente teste para essa variável.

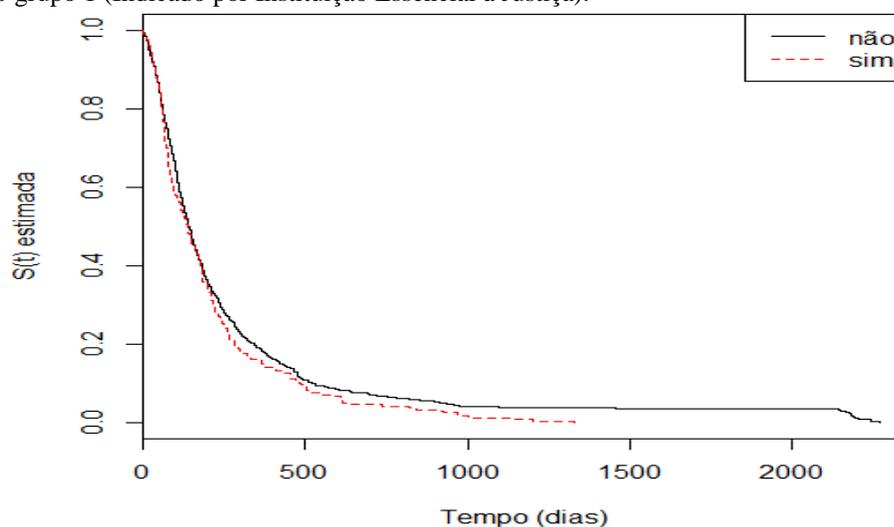
Tabela 16 - Tempo (em dias) mediano, médio e teste *logrank* para divergência no processo relatado pelo grupo 1 (Indicado por Instituição Essencial à Justiça).

Divergência	n	Eventos	Mediana	Média	Teste <i>logrank</i>	
Não	1.314	1.213	140	271,57	Estatística	3,6
Sim	240	240	137,5	205,74	Valor-p	0,0579

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).

O teste de *logrank* aponta que a distribuição de sobrevivência/duração dos processos estimados das duas amostras (sim e não) observadas para a divergência do Relator 1 (Indicado por Instituição Essencial à Justiça) não é significativa (valor-p 0,05789). O Gráfico 10 contribui com a análise.

Gráfico 10 - Curvas de sobrevivência estimadas pelo Kaplan-Meier para a variável divergência dos processos relatados pelo grupo 1 (Indicado por Instituição Essencial à Justiça).



Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).

Apesar de não ser significativa a diferença entre a sobrevivência do gráfico acima, os processos relatados pela categoria 1 (Indicado por Instituição Essencial à Justiça) que não suportam divergência tendem a zero mais rapidamente do que os processos que enfrentam divergências em suas decisões. Ademais, observou-se que as duas curvas possuem certa similaridade de progressão em alguns pontos.

Direciona-se o olhar para os processos relatados pelo grupo 2 – “Indicados por órgão do Judiciário”. Segue a Tabela 17 que apresenta o tempo mediano, tempo médio e teste de *logrank* para divergência ocorrida com esse grupo.

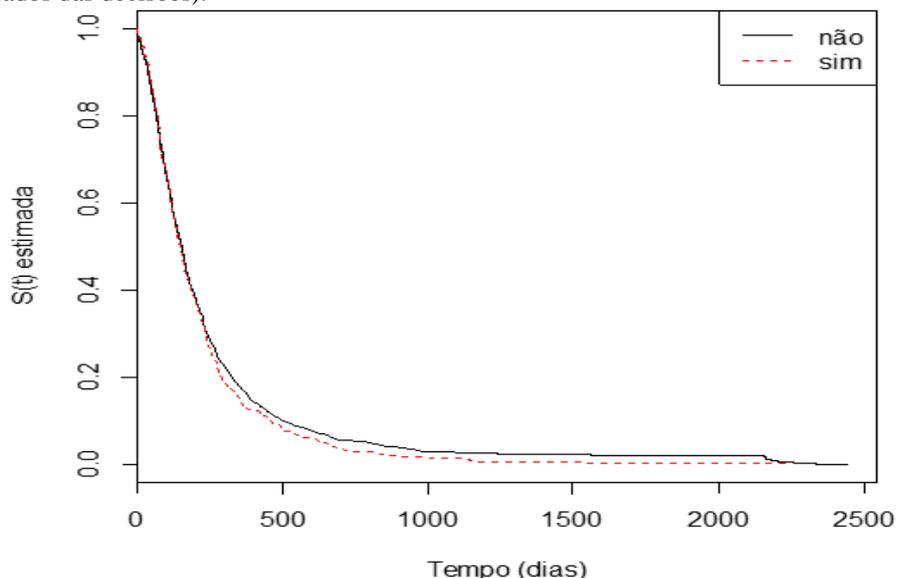
Tabela 17 - Tempo (em dias) mediano, médio e teste *logrank* para divergência no processo relatado pelo grupo 2 (Indicados por órgão do Judiciário).

Divergência	n	Eventos	Mediana	Média	Teste <i>logrank</i>	
Não	2.032	1.922	151	250,50	Estatística	2,3
Sim	428	428	147	212,28	Valor-p	0,1308

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).

O teste de *logrank* aponta que a distribuição de duração dos processos estimados das duas amostras (sim e não) observadas não é significativo (valor-p 0,1308). O Gráfico 11 corrobora a análise.

Gráfico 11 - Curvas de sobrevivência estimadas pelo Kaplan-Meier para a variável divergência dos processos relatados pelo grupo 2 "Indicado por órgão do Judiciário" (categorias 2 + 3 da variável "Classificação do relator" do banco de dados das decisões).



Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).

Uma primeira apreciação se perfaz na similitude existente nas curvas de sobrevivência/duração dos processos relatados pelo grupo 2 afetados e não afetados por divergência. Essa constatação reforça o resultado de que não existe diferença significativa entre a comparação da sobrevivência/duração dos processos relatados pelo grupo 2 que sofreram ou não divergência.

Adiante é necessário analisar as categorias desagregadas que formam o grupo "Indicados por órgão do Judiciário", considerando a ocorrência de divergência. Desta forma, investiga-se a categoria 2 – "Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto" nos mesmos moldes realizados acima. A Tabela 18 apresenta os resultados de interesse.

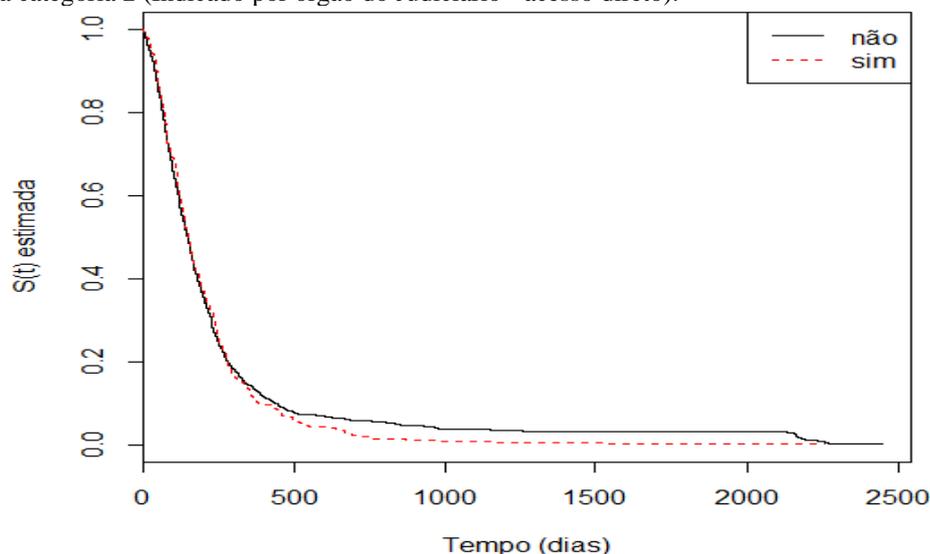
Tabela 18 - Tempo (em dias) mediano, médio e teste *logrank* para divergência no processo relator pela categoria 2 (Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto).

Divergência	n	Eventos	Mediana	Média	Teste <i>logrank</i>	
Não	1.431	1351	146	250,61	Estatística	0,7
Sim	343	343	147	200,57	Valor-p	0,4128

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).

Aqui o teste de *logrank* aponta que a distribuição da sobrevivência/duração dos processos estimados das duas amostras (sim e não) observadas não é significativa (valor-p 0,4128). O Gráfico 12 contribui com a análise.

Gráfico 12 - Curvas de sobrevivência estimadas pelo Kaplan-Meier para a variável divergência dos processos relatados pela categoria 2 (Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto).



Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).

As curvas do Gráfico 12 retratam uma evolução no tempo, em termos de sobrevivência/duração, muito semelhante; em alguns pontos ocorre até a sobreposição entre as duas. Pode-se inferir que não existe diferença significativa no tempo para finalização dos processos relatados pelo tipo 2 (Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto) quando acometidos ou não de divergência.

Por fim, o tempo dos processos relatados pela categoria 3 – “Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF” - é colocado em evidência. A Tabela 19 apresenta os resultados de interesse.

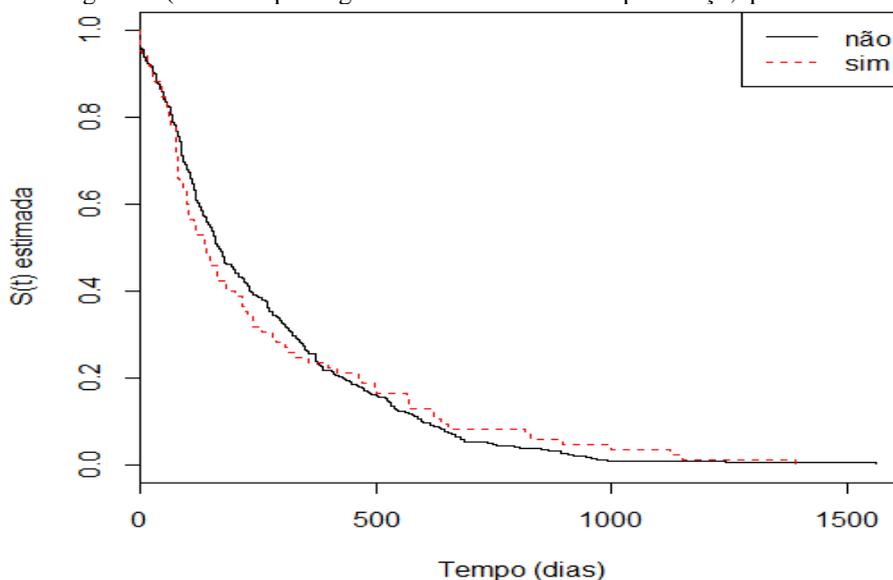
Tabela 19 - Tempo (em dias) mediano, médio e teste *logrank* para divergência no processo relatado pela categoria 3 (Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF).

Divergência	n	Eventos	Mediana	Média	Teste <i>logrank</i>	
Não	601	571	167	256,35	Estadística	0
Sim	85	85	140	259,52	Valor-p	0,9047

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).

Como em todos os demais testes que relacionam a sobrevivência/duração e a ocorrência ou não de divergência, o teste de *logrank* aponta que a distribuição de sobrevivência/duração dos processos estimados das duas amostras (sim e não) observadas não é significativa (valor-p 0,9047). O Gráfico 13 contribui com a análise.

Gráfico 13 - Curvas de sobrevivência estimadas pelo Kaplan-Meier para a variável divergência dos processos relatados pela categoria 3 (Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF).



Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).

O Gráfico 13 expõe que as curvas se mantêm próximas, movimentando e entrelaçando-se ao longo do tempo até a finalização dos processos, ou seja, não persiste diferença marcante entre a sobrevivência/duração dos processos relatados pela categoria 3 (Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF) quando esses são acometidos ou não de divergência.

5.4 PRINCIPAIS ACHADOS

Esta subseção intenta colocar em um mesmo plano dialógico a teoria, a problemática, os dados e resultados alcançados por esta tese para discutir os principais achados da pesquisa.

Em termos teóricos, os testes realizados apontam que a adaptação dos modelos decisórios institucional, estratégico e escolha racional são os que melhor harmonizam com os resultados alcançados, conforme se explica adiante.

Acentua-se que os resultados serão colocados em debate com os marcos estabelecidos na seguinte ordem. Primeiramente, abordam-se os dados gerais das movimentações processuais do período avaliado, visando revelar os dados de forma panorâmica. Em seguida, os resultados das hipóteses testadas serão colocados em evidência, direcionando, assim, os esforços para atender ao objetivo proposto.

No aspecto panorâmico, parte menor das movimentações processuais no plenário do CNJ foram afetados por divergências, perceberam derrota do voto do relator pelo plenário, ou foram acometidos por pedidos de vistas.

O conjunto de movimentações analisados para o período foi de 16.408. Desses casos somente 7,1% (1.175) foram acometidos de divergência, ou seja, 92,9% (15.233) dos processos foram movimentados por unanimidade, adiados ou arquivados durante as seções instruídas pelo plenário. Quanto à derrota do relator pelo plenário, observou-se uma ocorrência ainda menor de apenas 1,5% (246), logo, em 98,5% (16.162) não ocorreu esse fenômeno. Os pedidos de vistas ocorreram em 6,5% (1.064), nesse íterim, 93,5% (15.344) de todas as movimentações não foram acometidas por esse fenômeno.

O desenho de pesquisa não privilegia a análise desses dados gerais, pois propõe debater hipóteses direcionadas a alguns aspectos determinados, apesar disso é possível fazer algumas considerações sobre esse panorama. Em uma análise restrita, desde já é possível inferir que o comportamento decisório do plenário do CNJ indica uma abordagem institucional (em maior medida) e estratégica similar à delineada por Oliveira (2011) e Gomes Neto (2015), este último autor somente no aspecto estratégico.

Ao que se pese essas pontuações gerais, a partir daqui o estudo direciona o foco para o estudo sistemático das hipóteses efetivamente testadas pela tese. Inicia-se pela hipótese geral. Devido ao arranjo institucional e à quantidade de membros internos ao Judiciário (9 de 15 conselheiros), era de se esperar uma pretensa captura do CNJ pela cúpula judicial, especificamente que o grupo “Indicados por órgão do Judiciário” agisse de forma corporativa o que levaria a suas relatorias perceberem menor quantidade de divergência em contraste ao grupo “Indicado por órgão essencial à Justiça”.

Como exposto, os resultados proporcionais não confirmaram a hipótese geral e o teste inferencial demonstra que existe uma diferença significativa (valor-p 0,013) de divergências ocorridas nos processos relatados por esses dois grupos, com resultado descritivo maior de ocorrência para o grupo “Indicados por órgão do Judiciário” (7,6% - magistrado) e não para o com o grupo “Indicado por órgão essencial à Justiça” (6,5% - não magistrado).

Considerando esse resultado, cogitou-se que poderia existir um padrão de comportamento que indicasse a imposição de divergência de um grupo direcionado a outro grupo. Nessa via, foi realizado o teste qui-quadrado entre o grupo do relator que está sofrendo a divergência e o grupo de conselheiro que está realizando a divergência. Após os testes, observou-se um resultado não significativo (valor-p 0,5317), ou seja, não há evidência preditiva de imposição de divergências de um grupo para o outro.

Ainda acerca da hipótese geral, o grupo “Indicados por órgão do Judiciário” foi desagregado em duas categorias (Indicado que acessou diretamente e Indicado que acessou pelo terço, quinto ou STF), formando com isso três subgrupos/categorias (os dois subgrupos já citados mais a categoria “Indicado por órgão essencial à Justiça”). Aplicou-se o mesmo teste para todas categorias desagregadas e alguns achados vieram à tona⁷⁰.

Persiste uma diferença significativa (valor-p <0,0001) quanto à variável divergência entre as três categorias analisadas, com o maior percentual de ocorrência para a categoria “Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto” (8,1%). Constatou-se que a categoria “Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto” destoa das demais categorias, ou seja, os juízes que acessaram via concurso da magistratura percebem em suas relatorias a maior ocorrência de divergências. Sempre que esse subgrupo aparece na comparação persiste diferença significativa entre os comportamentos, com preponderância de maior percentual para a mesma. Por outro lado, os “Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF” percebem comportamento semelhante aos “Indicado por órgão essencial à Justiça” em termos de percepção de divergências nas votações quando esses são relatores.

Testando essas três categorias em relação a quem diverge *versus* quem sofre a divergência determina-se que: a categoria “Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto” possui o comportamento diferente das demais tanto em termos de sofrerem divergências em suas relatorias quanto de imporem divergência contra processos relatados por todos as categorias, inclusive a sua própria. Toda vez que essa categoria compõe um dos dois polos (de quem realiza e suporta a divergência) o teste qui-quadrado se mostra estatisticamente significativo. Além disso, toda vez que o grupo “Indicados por órgão do Judiciário” (lembrando que a categoria “Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto” compõe o grupo em questão) aparece em um dos dois polos (de quem realiza e suporta a divergência) o teste qui-quadrado também se mostra significativo.

Quanto à primeira hipótese específica, essa trata da suposição que os votos de relatoria dos processos do grupo “Indicado por órgão essencial à Justiça” sofreria mais derrotas no plenário do que o outro grupo. Essa hipótese específica não foi comprovada, essa variável é

⁷⁰ Aproveita-se para relembrar o quantitativo absoluto de conselheiros de cada categoria da variável “Classificação do relator” da base de dados das decisões: 1) “Indicado por instituição essencial à Justiça” – essa categoria possui 21 conselheiros (soma de advogados, cidadão de notável saber jurídico e promotores) de 69 possíveis; 2) “Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto” – essa categoria possui 33 conselheiros de 69 possíveis; 3) “Indicados por órgão da justiça que não acessou o Judiciário via concurso” - essa categoria possui 15 conselheiros (soma do quinto/terço OAB, do quinto/terço do Ministério Público e indicados para o STF) de 69 possíveis.

independente, os dois grupos avaliados percebem certa igualdade nas derrotas pelo plenário do voto de seus relatores.

Aprofundando nos testes, desagrega-se o grupo “Indicados por órgão do Judiciário” em dois (acesso direto e acesso pelo terço, quinto ou STF). Neste caso, a diferença de comportamento das três categorias contrastadas é significativa (valor-p 0,0008). Pode-se afirmar que existe uma relação estatística dessas três categorias com maior percentual de ocorrência descritiva de derrota do voto do relator pelo plenário no subgrupo “Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto” (1,9%), e menor para o subgrupo “Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF” (0,9%). Além disso, o primeiro subgrupo se mostra com comportamento significativamente destoante quando comparado aos dois outros subgrupos. Assim, a categoria dos juízes que acessaram via concurso da magistratura destoa das demais, percebendo em suas relatorias maior chance de serem vencidos em seu voto pelo plenário da agência analisada.

Por outro lado, as categorias “Indicado por Instituição Essencial à Justiça” e “Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF” possuem um comportamento semelhante (valor-p 0,1398) quanto à percepção de derrota de suas relatorias pelo plenário do CNJ.

No que se refere à segunda hipótese específica, analisam-se os casos em que ocorreram pedidos de vistas nas relatorias analisadas. Observou-se a existência de uma diferença significativa (valor-p 0,0023) entre a percepção de pedidos de vistas de todos os grupos, com maior percentual para os “Indicados por órgão do Judiciário” (6,9%). Aqui também o teste indicou que existe uma diferença estatisticamente significativa (valor-p < 0,0001) na diferença do padrão de percepção de pedidos de vistas quando se desagregam as três categorias, com prevalência de percentual para o “Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto” (7,8%), seguida pelo “Indicado por órgão essencial à Justiça” (5,7%), por último o “Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF” (4,3%).

Por fim, a terceira hipótese específica. A ferramenta utilizada para este teste foi a análise de sobrevivência. Os testes realizados demonstram que não é significativa (p-valor 0,8687) a diferença de sobrevida/duração dos dois grupos de interesse (Indicado por órgão essencial à Justiça; Indicados por órgão do Judiciário). O Gráfico 08 apresenta as curvas de sobrevivência/duração bem próximas, quase progredindo de forma sobreposta.

Essa conclusão muda quando se desagregam esses grupos em três categorias. Demonstrou-se que existe diferença significativa quanto à estatística do teste entre os relatores da categoria “Indicado por Instituição Essencial à Justiça” e “Indicado por órgão do

Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF” (valor-p <0,001), bem como entre os relatores do grupo “Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto” e “Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF” (valor-p de 0,0196). A leitura conjunta da Tabela 15 e do Gráfico 09 apontam que os processos relatados por “Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF” apresentam a maior chance de terminar mais rapidamente do que os processos das demais relatorias.

Assim, a terceira hipótese específica pode ser refutada ao analisar os dois grupos de interesse (Indicado por Instituição Essencial à Justiça e Indicados por órgão do Judiciário). No entanto, quando se desagrega o grupo “Indicados por órgão do Judiciário” e se analisam as categorias, percebe-se a confirmação parcial da hipótese na medida em que os processos relatados pela categoria “Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF” possuem a maior possibilidade de serem finalizados mais rapidamente.

Diante do exposto, cabe agora fazer uma aproximação com a teoria, especificamente a abordagem comportamental institucional e estratégica e, em menor intensidade, a abordagem da escolha racional.

Quanto à abordagem institucional (POSNER, 2008; OLIVEIRA, 2011; FRANCO, 2015; GOMES NETO, 2015), já nos resultados gerais, percebe-se que a instituição está influenciando o comportamento dos atores da agência, pois uma parcela muito menor dos trâmites é afetada por instrumentos (divergências, derrota do voto do relator, pedidos de vistas) que poderiam ser utilizados para postergar processos, indicando possível predição de um grupo em detrimento de outro; logo, a maior parte dos trâmites correspondem à adiamentos, decisões unânimes e solicitações de arquivamentos. Em outras palavras, a baixa ocorrência observada de divergência (7,1%), de derrota do voto do relator pelo plenário (1,5%) e de pedidos de vistas (6,5%) nas movimentações revela que o comportamento geral do plenário está sendo estruturado de forma agregativa pela própria instituição da qual essa faz parte, apontando para o desenvolvimento de uma identidade institucional mais convergente que afeta o comportamento dos atores avaliados.

Ademais, esses resultados são compatíveis com as impressões de Epstein et al. (2011)⁷¹ que descrevem a existência da aversão à divergência em decisões colegiadas, ressaltando que o aumento das decisões unânimes é resultado de um cenário em que a divergência impõe custos institucionais indesejáveis aos não dissidentes e ganhos irrelevantes aos que tentavam alterar a trajetória dos precedentes ou marcar seu posicionamento em

⁷¹ Quando testaram um modelo que avalia o comportamento que explica a dissidência dos votos de juízes, utilizando dados dos tribunais federais e da Suprema Corte Americana.

determinado caso. Denota-se, ainda, que o comportamento institucional da agência analisada tende à homogeneização/agregação, ou seja, aproximação das ações de seus membros participantes⁷².

Foi encontrado na hipótese geral que duas categorias – “Indicado por Instituição Essencial à Justiça” e “Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF” – tanto suportam divergência em suas relatorias quanto divergem de relatores de todas as categorias de forma similar. Portanto, o comportamento próximo dessas categorias demonstra um padrão que passa pelo filtro institucional.

Deslocando a análise para as hipóteses específicas, a primeira possui um resultado idêntico ao da hipótese geral, ou seja, as categorias “Indicado por Instituição Essencial à Justiça” e “Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF” são semelhantes quanto à derrotada do voto de seus relatores pelo plenário. Já terceira hipótese específica retrata que não existe diferença de sobrevivência/duração dos processos entre os grupos citados acima. Contudo, ao desagregar as categorias, duas delas possuem comportamentos semelhantes, a categoria “Indicado por Instituição Essencial à Justiça” e a “Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto”.

Esses achados reforçam que o comportamento observado é estruturado pelo contexto institucional no qual ela está submetida, ou seja, tem importância a modelagem do órgão, pois esse influencia o comportamento decisório. As decisões são elas mesmas construídas, estruturadas e desenvolvidas pelo próprio CNJ como instituição, sendo que o voto do relator tende a uma convergência institucional, resultado dos constrangimentos impostos pela institucionalidade da agência analisada.

Dentre as características institucionais do plenário do CNJ, destaca-se que a sua composição é formada predominantemente por membros indicados por órgãos da cúpula do Judiciário, especificamente nove dos quinze membros que exercem função passageira e decidem coletivamente as demandas nesse órgão superior. Apesar disso, ao desagregar o grupo “Indicados por órgão do Judiciário” em duas categorias (acesso direto e acesso pelo terço, quinto ou STF), observa-se que os indicados magistrados que acessaram por via do terço, quinto ou STF mantêm uma identidade próxima aos membros indicados por Instituição Essencial à Justiça, o que resulta em um certo padrão comportamental entre essas categorias. Além disso, os resultados semelhantes (constatados na hipótese geral, na primeira e na

⁷² Faz-se necessário expor uma observação, essa aproximação do comportamento poderia ser causada por uma questão estratégica, em alguma medida isso não estaria incorreto, contudo, mesmo se persistir o cálculo estratégico esse seria imposto pelo arranjo institucional do conselho, por isso entendeu-se que o comportamento institucional leva a ações mais homogêneas.

terceira hipótese específica) apontam que o CNJ acaba por incorporar à discussão os limites e as restrições que são o palco de atuação dos conselheiros, ou seja, os constrangimentos internos e as competências exercidas por essa agência intermediária limita e converge os comportamentos de seus decisores, criando um padrão institucional de conduta para aspectos decisórios. Ao que se pese a existência de um padrão institucional, esse é diferente do que se esperaria caso o conselho tivesse sido capturado pela magistratura.

Quanto às segunda e terceira abordagens dialogadas nesta seção – estratégica (POSNER, 2008; OLIVEIRA, 2011; FRANCO, 2015; GOMES NETO, 2015) e escolha racional (SEGAL; SPAETH, 2002) –, essas devem ser debatidas sem esquecer que foram poucas as ocorrências dos instrumentos elencados como variável de análise (divergência, derrota do voto do relator, pedidos de vistas). Assim, os dados das hipóteses testadas (geral e específicas) apontam que persiste em alguns casos um comportamento estratégico dos conselheiros que leva em consideração o *background* social, ideologias, valores e a interação face a face, no sentido que esses fatores funcionam para impor novos parâmetros de constrangimentos, podendo ser interpretados como incentivos a um comportamento diferente ao institucional, influenciando a decisão. Determinados achados expõem que o comportamento estratégico acaba por não ser tão sofisticado quanto essa abordagem sugere, tendendo para ações projetadas para atender preferências individuais/segmentadas, próprias da abordagem da escolha racional, conforme será delineado a seguir.

A hipótese geral apontou que o grupo “Indicados por órgão do Judiciário” é o que suporta mais divergência em sua relatoria, contudo, essa maior percepção de divergência é ocasionada especificamente pela ocorrência desse fenômeno na categoria “Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto” que compõe esse grupo⁷³. A mencionada categoria é a que possui um comportamento significativamente diferente das outras duas categorias por sofrer mais divergência.

Alterando a análise para quem impõe a divergência, conclui-se que a categoria citada acima também é a que possui um comportamento significativamente diferente das demais, divergindo de forma estatisticamente mais acentuada quando comparada com outras categorias e grupos (ver Tabelas 9 a 13), portanto, agindo de maneira própria em termos de conjunto.

Essa categoria destoante apresenta o mesmo padrão quando se foca na primeira hipótese específica. Dessa forma, os relatores da categoria “Indicado por órgão do Judiciário -

⁷³ Lembrando que o grupo “Indicados por órgão do Judiciário” é formado pelas categorias “Indicados por órgão do Judiciário - acesso direto” e “Indicados por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF”.

acesso direto” percebem maior percentual de derrota de seu voto pelo plenário do CNJ. Em outras palavras, descritivamente os juízes concursados (via concurso da magistratura) suportam em suas relatorias maior chance de serem vencidos em seu voto pelo plenário da agência analisada.

Raciocínio semelhante ao descrito acima se aplica quanto à segunda hipótese específica. Nesse caso, a diferença consiste que todos os grupos e categorias possuem comportamentos significativamente diferentes quanto aos pedidos de vistas por eles suportados e exercidos, por outro lado, mais uma vez a maior ocorrência proporcional acontece com o grupo “Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto”.

Portanto, diferentemente das demais categorias que preponderantemente já possuem um comportamento institucionalizado homogêneo, a categoria “Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto” apresenta comportamento particular/próprio/destoante, consequência dos constrangimentos e limitações advindos do seu *background* social, ideologias, valores e pela interação face a face do grupo representativo que é o plenário do CNJ. Quanto ao *background* social, ideologias, valores da categoria mencionada, essa mostrou-se a mais heterogênea em termos da origem de indicação institucional de seus membros⁷⁴, ou seja, o conjunto é composto por conselheiros advindos de várias instâncias, competências e jurisdições do Poder Judiciário. Assim, é interessante notar que a categoria que possui a diversidade mais profunda intracategoria, em termos de origem da instituição de seus membros, é a que possui um comportamento destoante das demais contrastadas.

Continuando a análise dessa abordagem estratégica, o comportamento diferente/destoante da categoria “Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto” não resultou em ações conjuntas corporativas, ao contrário, foram observadas ações não coesas, no sentido de praticarem a divergência de forma significativa a todos indistintamente (ver Anexo XI), inclusive contra membros de sua própria categoria, o que também resulta na maior percepção do percentual de divergência e pedido de vistas por seu próprio conjunto.

Contribuindo com a delimitação desse comportamento não coeso, os indivíduos dessa categoria contribuíram fortemente, mediante as divergências que praticaram nas

⁷⁴ A maior heterogeneidade em termos de origem institucional de seus componentes, com conselheiros advindos de várias instâncias do Judiciário, pode ser confirmada pelo art. 103-B da CF/88 e visualizada na Tabela 1 (Desembargador do TJ indicado pelo STF, Juiz do trabalho indicado pelo TST, Juiz do TRF indicado pelo STJ, Juiz do TRT indicado pelo TST, Juiz estadual indicado pelo STF, Juiz Federal indicado pelo STJ). A título de comparação, a categoria “Indicados por Instituição Essencial à Justiça” é formada por advogados e promotores, e a categoria “Indicados por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF” é formada por magistrados que acessaram o Judiciário em uma das suas várias jurisdições, contudo, pela porta de algum dos órgãos superiores. Para mais informações ler o subtópico “5.2”.

movimentações processuais, para que os poucos eventos de derrota do voto do relator pelo plenário ocorressem mais em sua categoria.

Existe, portanto, a diversidade de interesses oriundos das várias origens institucionais dos membros da categoria em destaque, bem como resta saliente a não coesão desse conjunto. Denota-se disso que essa categoria é mais influenciada pelos constrangimentos estratégicos de sua indicação do que por eventuais constrangimentos em não divergir que adviria da característica comum que possuem concernente ao acesso à magistratura via concurso.

Outro ponto a ser acentuado é que toda vez que os três subgrupos são desagregados e analisados, mantém-se uma ordem para ocorrência das variáveis testadas (hipótese geral, primeira e segunda hipóteses específicas), no caso: 1º (o mais recorrente) “Indicado por órgão do Judiciário – acesso direto”; 2º “Indicado por instituição essencial à justiça”; 3º (menos recorrente) “Indicado por órgão do Judiciário – acesso pelo terço, quinto e STF”.

Apesar de originarem-se de um mesmo grupo (Indicados por órgão do Judiciário), os subgrupos “Indicado por órgão do Judiciário – acesso direto” e “Indicado por órgão do Judiciário – acesso pelo terço, quinto e STF” possuem comportamentos estratégicos totalmente dissonantes ao que se pese todos serem magistrados. A origem de seu acesso na magistratura (se direito ou por indicação do terço/quinto/STF) influencia o comportamento que esses conselheiros apresentam na agência analisada.

Acrescentando ao exposto, deve ser trazido à baila a abordagem da escolha racional para contribuir com o pleno entendimento do comportamento não coeso/corporativista da categoria “Indicado por órgão do Judiciário – acesso direto”. A conduta observada de não coesão dessa categoria nos casos de ocorrência de divergência, derrota do voto do relator pelo plenário e pedido de vista acaba enfraquecendo a necessária sofisticação estratégica que deveria ocorrer na abordagem debatida nos parágrafos anteriores, pois o produto dessa dinâmica interacional é subótimo para o conjunto visto como um coletivo. Nesse ínterim, percebe-se que a ordenação dos objetivos, valores, gostos e estratégias dos juízes (acesso direto) não são dispostos para maximizar a satisfação coletiva da sua categoria, e sim são o exercício de escolhas sinceras e primárias que considera interesses de conteúdo diferente de um hipotético sentimento de corporação advindo da característica que os torna iguais, a magistratura por via de concurso público. Seria um comportamento mais influenciado por premissas fragmentadas e não um valor que considera o todo do conjunto dos conselheiros magistrados que acessaram por concurso da magistratura.

Por fim, é necessário discorrer sobre o achado revelado pela análise de sobrevivência. O conjunto de testes em questão descortinou um dado que não se alinha com as conclusões

até agora debatidas, inclusive foi o único resultado que se aproxima parcialmente de alguma hipótese levantada. Observou-se que a categoria “Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF” é a que possui a menor sobrevivência de seus processos. Em outras palavras, os processos relatados por essa categoria possuem a maior possibilidade de finalizar mais rapidamente.

Pela primeira vez a categoria “Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF” aparece como o destoante das demais, em termos teóricos esse comportamento ocorre pela conjugação de duas abordagens, a institucional e estratégica. Na perspectiva institucional, esse grupo, que faz parte dos Tribunais Superiores, recebeu um espaço privilegiado na arquitetura institucional do conselho, sendo reservadas aos referidos: posições importantes de poder, domínio da agenda e competência específica para relatoria de determinados processos.

Tais características remetem logicamente para a perspectiva estratégica, pois os constrangimentos advindos da posição privilegiada desse conjunto aumentam os custos de eventual interação “beligerante” face a face entre esses e os conselheiros não pertencentes a essa categoria, resultando em menor incentivo para ocorrência de divergências, pedido de vistas e derrota do relator pertencente à categoria “Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF” pelo plenário. Somada a isso, a própria posição de proeminência que os membros dessa categoria ocupam no Poder Judiciário já configura um importante fator que restringe o comportamento de interações desinteressadas nos processos do plenário.

Essa soma da abordagem institucional e abordagem estratégica ocasiona a sobrevivência/duração mais curta dos processos relatados pela categoria “Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF”. Assim, a hipótese foi parcialmente atendida, pois, apesar de não se confirmar quando se testam os dois grupos principais, essa ocorre parcialmente quando se desagregam esses dois grupos em três categorias, pois o teste acaba demonstrando que uma parte da cúpula judicial percebe a maior chance de seus processos acabarem mais rapidamente.

Acentua-se, ainda, que os achados desta tese guardam similaridade com os achados no trabalho de Franco (2015) quando este pesquisou exclusivamente as decisões em sede de Processos Administrativos Disciplinares que punem juízes, inclusive, ambos os resultados contrariam as hipóteses inicialmente adotadas. Assim, na presente pesquisa os testes realizados nos grupos e nas categorias desagregadas de interesse demonstram que a cúpula do Judiciário não capturou o CNJ no que refere às decisões do plenário dessa instituição, bem

como observou-se a atuação dos conselheiros magistrados no plenário preponderantemente não corporativista e não coeso

5.5 REFLEXÕES ACERCA DA PESQUISA

Este subtópico evidencia algumas reflexões acerca da trajetória da pesquisa, propriamente exaltando a originalidade de sua produção, a projeção na agenda futura e as dificuldades/limitações encontradas.

Em relação aos pontos de originalidade, destacam-se principalmente: a) o desenho de pesquisa, em que a soma dos capítulos é maior do que o valor individual de cada uma deles, pois, mesmo funcionando individualmente de maneira adequada, cada seção é parte do tecido que contribui para o atendimento do objetivo proposto; b) o autêntico microsistema teórico e contextual construído, o qual dialogou com teorias não usuais e revelou com certa profundidade o processo de criação e implementação dos conselhos judiciais na contemporaneidade e sua consolidação no Brasil; c) o esforço gigantesco para construir um banco de dados inédito, que retrata quase a totalidade do n estudado no período de referência, iniciativa complexa que não ocorreu por capricho do autor, mas sim por exigência da ocasião, na medida em que os ganhos empíricos em adotar tal recorte são evidentes ao considerar as hipóteses que se projetam para análise do conjunto da totalidade dos processos tramitados no plenário do CNJ; d) por último, talvez o mais importante, a presente tese preencheu uma lacuna que existia na literatura que trata da agência de controle do Judiciário brasileiro ao analisar seu processo decisório, apontando se ocorreu ou não a sua captura pela magistratura.

Afirma-se que os diálogos e os resultados estabelecidos são importantes para agenda de pesquisa que trata das agências de controle, especialmente os conselhos judiciais. Este esforço proporciona um novo impulso à pesquisa na área. Para além, as provocações contidas aqui contribuem para o debate futuro, vejamos alguns exemplos: i) como os tipos de processos existentes na agência são afetados pelas variáveis explicativas analisadas; ii) se o requerente ou requerido afetam os processos, se sim, de que forma isso ocorre; iii) aprofundar no achado consoante a identidade próxima que as categorias “Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF” e “Indicado por órgão essencial à Justiça” revelaram possuir; iv) continuar a pesquisa para o período depois de 2015; v) averiguar se a inserção de sessões virtuais alteraram de alguma forma a tendência ressaltada nesta pesquisa, pois nesse caso não há interação face a face dos conselheiros.

Ao que se pese os pontos positivos expostos, é certo que a pesquisa enfrentou muitas

dificuldades. Narram-se aqui as principais. Primeiramente encontrar um desenho de pesquisa adequado às inquietações do autor, o que foi definido com base em algumas tentativas e erros.

Em seguida, a ambição inerente ao desejo de produzir uma tese de qualidade traz consigo vários obstáculos, elenca-se como de maior saliência a construção de um banco de dados inédito em termos de estrutura (variáveis) e tamanho (buscando sempre a totalidade das decisões do período). Como não era possível prever quais seriam os dados que poderiam ser sistematizados, o banco acabou por incorporar um montante de 41 variáveis, parte delas inclusive não utilizadas pela pesquisa. Além disso, na coleta de dados a pesquisa se deparou com a interrupção e a alteração da forma e local da disponibilização de algumas informações, bem como constatou-se uma diversificação das bases em que os dados foram consultados.

Como último ponto de dificuldade, expõe-se a deficiência deste pesquisador com algumas ferramentas da metodologia inferencial o que levou a buscar ajuda junto à professores da UFPE e da UFMT.

Por fim, reconhece-se que a presente pesquisa, como todas existentes, é um recorte específico de uma realidade maior, portanto, limitado por natureza. Contribuindo com a agenda de pesquisa e dialogando com a transparência e a replicabilidade total dos resultados, apontam-se as seguintes limitações deste estudo: 1) apesar do compromisso firmado por esta pesquisa, o fato é que os bancos de dados não estão efetivamente publicados (o que será feito em breve); 2) a estatística utilizada (descritiva e inferencial) buscou essencialmente descrever um retrato do que os dados podiam demonstrar acerca de fatos ocorridos, logo, não se utilizou um modelo para fazer previsão, o que enriqueceria esta pesquisa de doutoramento; 3) o banco de dados de decisão pode, caso passe por adequações que demandam algum tempo para sua concretização, propiciar modelagens estatísticas mais refinadas (exemplo: regressão logística; ANOVA, análise de correspondência) que poderiam trazer achados estatísticos de comportamento mais significativos; 4) o *trade off* da escolha do desenho de pesquisa em estudar todas as movimentações processuais resulta em trocar a profundidade que eventuais análises de decisões relevantes/conflituosa do CNJ garantiriam por uma visão mais panorâmica, mais ampla, do comportamento decisório; 5) uma forma de buscar dirimir esse *trade off* poderia ocorrer se a pesquisa incorporasse a abordagem aninhada (LIEBERMAN, 2005), usualmente utilizada para pesquisas com n pequeno, mas que poderia ser tentada sua adaptação para pesquisa com n mais amplo; 6) quando se foca em todas movimentações processuais acaba-se incorporando muitas decisões relacionadas à simples deliberação de cunho procedimental (principalmente nos adiamentos ocorridos antes desse procedimento, por alteração regimental, ser realizado de forma automática); 7) o tamanho da amostra desta

pesquisa pode representar uma possível fragilidade no teste de qui-quadrado, visto que quanto maior a amostra maior a probabilidade de encontrar um efeito significativo em todos os testes, no entanto, os testes realizados apontaram vários resultados não significativos, logo, assumiu-se que a possível fragilidade se transformou em um ponto positivo, na medida em que os resultados são diferentes do efeito esperado no teste pelo tamanho da amostra, propriamente, observaram-se muitos efeitos diferentes do esperado para amostras grandes; 8) existe uma característica nos processos submetidos ao conjunto de técnicas denominadas análise de sobrevivência que pode representar uma fragilidade – explico, mesmo ocorrendo o evento desejado (morte - decisão terminativa) o processo pode continuar “vivo”, pois esse processo “encerrado” pode ser acometido de recursos, nessa perspectiva, a pesquisa definiu por considerar um momento denominado decisão terminativa, que seria a última decisão de mérito do processo até o momento definido como fim do período da pesquisa (ano de 2015) – portanto, pode ser decisão terminativa aquela que ainda não foi objeto de recurso ou aquela que está em sede recursal, essa adaptação foi necessária para propiciar o uso do conjunto de técnicas adotadas pela pesquisa; 9) Existem mais nuances que podem ser incorporados às variáveis analisadas, inclusive apontadas pela teoria comportamental que, apesar de difícil categorização, proporcionariam um resultado mais refinado.

6 CONCLUSÃO

A presente tese relaciona-se essencialmente a um aspecto importante das democracias na atualidade, i.e., o necessário controle do poder mediante sua divisão/separação. Duas obras impulsionaram transversalmente o presente estudo. A primeira seria o texto de Elster (2009) que, dentre outros pensamentos, demonstra como a onipotência pode ser uma maldição e, por esse motivo, o poder deve ser dividido para ser eficaz, possibilitando a existência de um sistema de pesos e contrapesos possuidor de credibilidade. A segunda obra, “O Federalista” (HAMILTON; MADISON; JAY, 1979), desenha um ideal de sistema estável, fundado no constrangimento do poder, particularmente na capacidade de um poder fiscalizar o outro, pois somente a ambição contraria a ambição.

A ideia ressaltada acima não se limita ao sistema de tripartição de poderes, mas deve alcançar os demais espaços do sistema democrática, ou seja, qualquer exercício interacional deve estar sujeito à regra e ao controle para que a natureza invasora do poder não ultrapasse os limites que lhe são atribuídos, conforme já defendido por Madison (1979).

Corroborando, Dahl (1997) e O’Donnell (1998) acentuam que parte da consolidação e institucionalização das democracias contemporâneas encontra-se na descentralização dos recursos do poder, mediante uma relação de interpenetração responsiva entre os atores, estabelecidas por relações de *accountability*.

Logo, o tema dos conselhos judiciais adere harmoniosamente a ideia de controle, pois este é um componente próprio da *accountability* horizontal que descentraliza recursos do poder, configura-se, no limite, como uma agência de controle do sistema democrático que o calibra e o contrabalanceia, configurando-se em uma posição intermediária entre o agente e o principal.

Lembrando que o modelo de conselho judicial foi amplamente incentivado por organismos internacionais como proposta à garantia da independência judicial, reforço da *accountability* e administração eficientes dos tribunais, sendo implantada extensivamente na América Latina, tanto que o Brasil seguiu a tendência da região e criou o CNJ em 2004, por meio da Emenda Constitucional n.º 45/2004, sendo este implementado em 2005.

A estruturação do CNJ foi marcada por profundos debates, dentre eles destaca-se o tipo de controle que seria exercido por essa agência, se externo ou interno. Parcela da sociedade, do Legislativo, do Executivo e uma pequena parte do Judiciário defendiam àquele primeiro tipo de controle, já a cúpula judicial advogava a favor deste último tipo. Nessa dinâmica o conselho acabou sendo estruturado institucionalmente como um órgão interno ao

Judiciário, tendo como vértice a cúpula do citado poder, em especial os Tribunais superiores e magistratura (SADEK, 2004ab), e a maioria dos seus membros advindos diretamente da magistratura, 9 dos 15 conselheiros.

As pesquisas na área sugerem que o desenho institucional dessa agência favoreceria a sua captura pelos membros dos órgãos da estrutura interna do Judiciário (CARVALHO; LEITÃO, 2013; CARVALHO, 2006; FRAGALE FILHO, 2013; PAIVA, 2012; SADEK, 2004ab), mantendo a característica hermética e corporativista desse Poder. Dessa forma, após mais de dez anos de sua criação foi averiguada por esta pesquisa se essa pretensa captura ocorreu em relação ao processo decisório.

O objetivo da tese analisou esse processo decisório do CNJ, mediante variáveis advindas do plenário dessa agência, no período compreendido entre 2005 e 2015. Ademais, foi testada a hipótese geral de que, no plenário do CNJ, o processo relatado por um relator pertencente à cúpula do Judiciário (Indicado por órgão do Judiciário) sofre menos contestação/menos divergência. Ressalta-se, portanto, que a hipótese nula seria a independência das variáveis testadas. Além disso, examinaram-se as seguintes hipóteses específicas quanto aos processos relatados por conselheiro indicado por órgão do Judiciário: 1) a manutenção do voto em decisão final desse tipo de relator é maior do que do conselheiro relator indicado por instituição essencial à Justiça; 2) esses processos possuem menor chance de serem acometidos de pedido de vista; 3) esses processos são mais céleres.

Explica-se que, em um pensamento preliminar e analisando sistematicamente a literatura que tratava do CNJ, era natural supor que o processo decisório do seu plenário reafirmaria ou consubstanciaria a pretensa captura pela magistratura dessa agência, que fora idealizada quando do seu processo legislativo de criação. Dessa forma, nos processos deliberados pelo plenário da casa, o sentimento corporativo levaria a relatores magistrados sofrerem menos divergência, derrota e pedido de vista. Em outras palavras, os magistrados dominariam essa arena, portanto, suas teses/votos enquanto relatores sofreriam menos com externalidades impostas pelos demais relatores.

Em outras palavras, até a apresentação dos achados desta pesquisa seria contra intuitivo assumir uma hipótese de que, no processo decisório do plenário dessa agência, o relator magistrado enfrentaria mais constrangimentos ou perceberia maior proporção de derrotas do que o relator não magistrado. Isso fundado nos incentivos institucionais existentes para a captura desse conselho pela magistratura e em um pretenso sentimento corporativista que poderia ser praticado por esse grupo. A partir disso, as hipóteses acima foram inicialmente delineadas.

Buscando confirmar as citadas hipóteses, foi desenvolvido um banco de dados original, mediante pesquisa documental, contendo quase a totalidade das movimentações processuais do CNJ no período entre 2005 e 2015. Com esse banco foi possível averiguar quais as relatorias que sofreriam mais intercorrências (variáveis explicativas) ao longo do processamento das lides de interesse. Para tal desiderato, foi utilizada ferramentas quantitativas de estatística descritiva e inferencial (teste qui-quadrado e análise de sobrevivência).

Os principais achados desse esforço podem ser traduzidas da seguinte forma: quando se testou o grupo “Indicados por órgão do Judiciário” com o grupo “Indicado por órgão essencial à Justiça” percebeu-se, inicialmente, que parte ínfima das movimentações processuais no plenário do CNJ foram afetados por quaisquer divergências (7,1%); perceberam derrota do voto do relator pelo plenário (1,5%); ou foram acometidos por pedidos de vistas (6,5%). Fazendo um paralelo com a teoria de referência, desde o início dos testes o conselho apresenta um comportamento institucionalizado que incentiva a uniformização e convergência.

Continuando, a descrição dos resultados proporcionais revelou que nenhuma das hipóteses (geral e específicas) foram confirmadas. Para além de não ser confirmado, o resultado dos testes das hipóteses foi contrário ao esperado tanto na perspectiva dos resultados proporcionais quanto nos resultados inferenciais. No que se refere aos resultados proporcionais, para todas as hipóteses (geral e específicas) persistiram maior ocorrência das variáveis explicativas no grupo “Indicado por órgão do Judiciário”. Nos testes inferenciais, percebeu-se que existe uma diferença significativa entre os dois grupos principais (“Indicados por órgão do Judiciário” e “Indicado por órgão essencial à Justiça”) quanto à divergência e pedido de vistas, com maior percentual para o subgrupo “Indicados por órgão do Judiciário” em ambos os casos. Não ocorreu diferença significativa na comparação entre os grupos quanto à derrota do relator pelo plenário. O resultado da terceira hipótese específica não demonstrou diferença significativa quando se compara o comportamento dos grupos.

A tese não se limitou aos resultados descritos no parágrafo anterior e aprofundou os testes desagregando o primeiro grupo em dois para assim criar três categorias, são elas: “Indicado por órgão do Judiciário – acesso direto”, “Indicado por órgão do Judiciário – acesso pelo terço, quinto ou STF” e “Indicado por órgão essencial à Justiça”. Após essa desagregação, os mesmos testes foram aplicados para comparar os subgrupos. Essa iniciativa buscou averiguar se persistiria algum comportamento significativo de dominação advindo dessa desagregação dos grupos inicialmente testados.

Assim, ao testar essas três categorias, alguns achados ficam salientes: I) em relação à hipótese geral, a primeira e a segunda hipóteses específicas, o subgrupo/categoria “Indicado por órgão do Judiciário – acesso direto” possui um comportamento destoante, pois toda vez que são testadas essas três categorias existe uma diferença significativa entre os comportamentos observados com maior percentual de ocorrência para a supracitada categoria, logo, esses membros, que deveriam teoricamente agir corporativamente para assegurar relatorias mais exitosas, acabam agindo de forma desagregada causando dissenso, impondo e suportando mais contestações e intervenções nos processos do plenário; II) esse fenômeno exposto no item anterior foi preponderantemente explicado mediante a abordagem estratégica (nos poucos casos em que as variáveis explicativas ocorreram, o peso do comportamento estratégico – o *background* social, ideologias, valores e a interação face a face – alteram os limites dos constrangimentos impostos pela instituição levando a um comportamento conjunto da categoria “Indicado por órgão do Judiciário – acesso direto”, que no caso da pesquisa apresentou um resultado destoante, subótimo para o coletivo) e da escolha racional (esse resultado subótimo leva aos mesmos suportarem mais divergência, pedidos de vistas e derrota de seus votos como relatores, nesse particular cada indivíduo acaba otimizando suas preferências ou as preferências de uma parte fragmentada do grupo, sem levar em consideração um sentimento de corporação que poderia advir do fato de eles acessarem a magistratura por via de concurso); III) enquanto a categoria “Indicado por órgão do Judiciário – acesso direto” apresentou um comportamento destoante, as categorias “Indicado por órgão do Judiciário – acesso pelo terço, quinto ou STF” e “Indicado por órgão essencial à Justiça” apresentaram um comportamento institucionalizado similar nos testes realizados quanto à hipótese geral e primeira hipótese específica, expondo que os magistrados que acessaram por via do terço/quinto constitucional ou STF possuem maior identidade com a categoria “Indicado por órgão essencial à Justiça”; IV) o comportamento descrito no item “III” foi explicado pela abordagem institucional (tendência de homogeneização dos comportamentos no interior do CNJ, diferentemente da esperada predição por parte dos magistrados); V) na terceira hipótese específica a categoria que destoou das demais na análise de sobrevivência foi “Indicado por órgão do Judiciário – acesso pelo terço, quinto ou STF”, na medida em que os processos relatados por essa categoria possuem maior possibilidade de serem finalizados com mais celeridade. Esse comportamento foi explicado pela soma da abordagem institucional e estratégica, pautada principalmente na posição de poder que os membros dessa categoria ocupam no Judiciário e no próprio CNJ que impõe maiores custos aos membros de outras categorias em intervir nas relatorias desses magistrados da estrutura superior, de outro lado, as

demais categorias acabam expondo um comportamento similar entre si em termos de sobrevivência dos processos de suas relatorias; V) ainda quanto à terceira hipótese específica, o resultado descrito no item anterior revela o atendimento parcial do esperado para essa hipótese, pois parte da magistratura acaba percebendo que os processos de sua relatoria são mais céleres.

A partir desses achados e de maneira panorâmica, é possível vislumbrar um CNJ bem diferente do esperado, com resultados que inovam na agenda de pesquisa. Alguns desses resultados merecem ser revisitados. Primeiramente, a análise do processo decisório revelou o desenvolvimento de uma identidade institucional própria do CNJ, marcada por uma aversão à imposição de constrangimento ao relator na decisão realizada em colegiado que, por sua vez, incentiva à convergência de comportamento dos atores avaliados.

Quando essa convergência não ocorre, pautado em um comportamento estratégico (subótimo) e de escolha racional, observou-se que o relator pertencente ao grupo “Indicados por órgão do Judiciário” é o que suporta mais constrangimentos, bem como é o mais beligerante. Esse fenômeno pode ser explicado principalmente pelo comportamento de um subgrupo que compõe o grupo em questão, no caso, a categoria “Indicado por órgão do Judiciário – acesso direto”. Portanto, o conjunto/subgrupo mais beligerante e que suportou mais constrangimentos foi aquele que se esperaria inicialmente um comportamento corporativista extensamente convergente (pelo acesso advindo via concurso da magistratura).

Por fim, conclui-se que a análise do processo decisório do plenário do CNJ não aponta a captura dessa agência de controle pela magistratura, pelo menos na perspectiva testada. Isso não quer dizer que outros recortes, outras hipóteses, outras variáveis não possam revelar achados diferentes. Contudo, a quebra de paradigma trazida por esta pesquisa acaba causando um transbordamento importante da agenda de pesquisa, especialmente quando apresenta resultados diversos do esperado de uma agência que foi desenhada para manter um domínio corporativista da magistratura.

REFERÊNCIAS

- ÁLVARES, Vânia Gonçalves. **O Governo da Justiça: O conselho Superior da Magistratura**. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais). Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (FCSH), Lisboa, 2015.
- AMARAL, Tiago Valenciano Previatto. **As elites políticas de Maringá: um estudo sobre a Câmara Municipal 1997-2012**. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2011.
- ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. Indicações Presidenciais para o Supremo Tribunal Federal e seus Fins Políticos: Uma Resposta a Mariana Prado e Cláudia Türner. **Revista de Direito Administrativo**, v. 255, p. 115-143, 2010.
- BAGATINI, Júlia. Conselho Nacional de Justiça: um controle administrativo do poder judiciário? **Âmbito Jurídico**, Rio Grande do Sul, n. 88, 2011. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9498. Acesso em: 05 mai. 2015
- BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **Princípio Gerais de Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.
- BERETA, Estela Maris Pereira. **Testes de significância repetidos em análise de sobrevivência**. 2002. Dissertação (Mestrado em Estatística) – Programa de Pós-Graduação do Instituto de Matemática, Estatística e Computação Científica, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2002.
- BOBEK, Michal; KOSAR, David. Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe. **Department of European Legal Studies Research Paper in Law**, 2013. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2351299>. Acesso em: 15 jul. 2017.
- BORGES, Alexandra Isabel Monteiro. **Análise de sobrevivência com o R**. 2014. Dissertação (Mestrado em Matemática). Universidade de Madeira, Madeira, 2014.
- BYRNE, David. **Complexity Theory and the Social Sciences: An Introduction**. 1. ed. London: Routledge, 1998.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 02/2005**. Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça. Brasília, 2005.
- _____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 67/2009**. Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça. Brasília, 2009.
- _____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 103/2010**. Dispõe sobre as atribuições da Ouvidora do Conselho Nacional de Justiça, determina a criação de ouvidorias no âmbito dos Tribunais e dá outras providências. Brasília, 2010.
- _____. Conselho Nacional de Justiça. **Sistema de Estatística**. s/d. Disponível em:

<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/sistemas/sistema-de-estatistica-do-poder-judiciario-siespj>. Acesso em: 16 ago. 2012.

CAMPOS, Cinthia Regina. Delegação e integração regional: aspectos teóricos do paradigma principal-agente aplicado ao sistema europeu. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 85-114, 2009. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292009000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 02 ago. 2016.

CARVALHO, Alexandre Douglas Zaidan de. Como se guardam os guardas? Limites institucionais à independência judicial no Brasil e na Espanha. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 4, n. 2, mai./ago. 2017.

CARVALHO, Ernani. O controle externo do Poder Judiciário: o Brasil e as experiências dos Conselhos de Justiça na Europa do Sul. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 43, n. 170, p. 99-109, abr./jun. 2006. Disponível em
<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/35134>. Acesso em: 18 jan. 2012.

CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O poder dos juízes: Supremo Tribunal Federal e o desenho institucional do Conselho Nacional de Justiça. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 45, mar. 2013. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 jan. 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CENEVIVA, Ricardo. Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. **Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**, São Paulo - SP, 2006.

COLOSIMO, Enrico Antônio; GIOLO, Suely Ruiz. **Análise de sobrevivência aplicada**. São Paulo: Edgard Blücher, 2006.

CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA DE PORTUGAL. **Conselho Plenário**. s/d. Disponível em: <https://www.csm.org.pt/conselho-plenario/>. Acesso em: 06 abr. 2017.

CORREIA, Laise Ferraz; AMARAL, Hudson Fernandes; LOUVET, Pascal. Determinantes da eficiência de conselhos de administração de empresas negociadas na Bm & FBovespa. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 8, n. 21, p. 46-57, 2014.

COSTA FILHO, José Vinicius da. **Quem controla o judiciário?: Uma análise sobre o perfil dos membros do Conselho Nacional de Justiça (2005 – 2011)**. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, 2013.

COSTA FILHO, José Vinicius da et al. A elite judicial do Conselho Nacional de Justiça. In: CAMPONES, Kelly Cristina (org.). **Teoria e Prática da Ciência Política**. Ponta Grossa: Atena Editora, 2018.

CUNILL GRAU, Nuria. Responsabilización por el control social. **CLAD. La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires: Eudeba, 2000. Disponível em: www.clad.org/siare_isis/innotend/control/control-nc.pdf. Acesso em: 18 ago. 2017.

DAHL, Robert. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

_____. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.

DIREITO, Carlos Gustavo. Uma Justiça em “xeque”: breve análise do “Affaire d’Outreau”. **Escola Nacional da Magistratura**, Brasília, v. 2, n. 5, p. 68-74, abr. 2008.

DODSON, Michael. Assessing Judicial Reform in Latin America. **Latin America Research Review**, v. 37, n. 2, p. 200-220, 2002.

DO CARMO, Sandra Teixeira. Como constroem os juízes a decisão de casos difíceis? R. Posner e o Direito como uma Área Aberta. Algumas reflexões. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lusófona do Porto**, v. 2, n. 2, 2013. Disponível em: <http://revistas.ulusofona.pt/index.php/rfdulp/article/view/3247>. Acesso em: 18 ago. 2017.

DOWNING, Douglas; CLARK, Jeffrey. **Estatística Aplicada**. São Paulo. Editora Saraiva: 2003.

ELSTER, Jon. **Ulisses Liberto: estudo sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

EPSTEIN, Lee; LANDES, Willian M.; POSNER, Richard A. Why (and When) Judges Dissent: A Theoretical and Empirical Analysis. **Journal of Legal Analysis**, v. 3, n. 1, p. 101-137, 2011.

FAMA, Eugene F. Agency problems and the theory of the firm. **Journal of political economy**, v. 88, n. 2, p. 288-307, 1980.

FAMA, Eugene F.; JENSEN, Michael C. Separation of Ownership and Control. **Journal of Law and Economics**, v. 26, n. 2, p. 301-325, 1983.

FRAGALE FILHO, Roberto. O Conselho Nacional de Justiça e seus Possíveis Impactos Institucionais. **35º Encontro Anual da Anpocs**, Caxambu, 24-28 de outubro. 2011. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/porta1/35_encontro_gt/GT17/RobertoFragale.pdf. Acesso em: 05 mar. 2017.

_____. Conselho Nacional de Justiça: desenho institucional, construção de agenda e processo decisório. **Dados**, v. 56, n. 4, 2013.

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

Direito). Programa de Mestrado Acadêmico da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2015.

FERREIRA VELHO, Sónia Denise. **Modelo de sobrevivência para o estudo do tempo até à ocorrência de excessos de peso em indivíduos adultos submetidos a transplante alogénico de células progenitoras hematopoiéticas**. 2015. Dissertação (Mestrado em Bioestatística). Departamento de Estatística e Investigação Operacional da Faculdade de Ciências, Universidade de Lisboa, 2015.

GAROUPA, Nuno; GINSBURG, Tom. The economics of Judicial Councils. **Latin American and Caribbean Law and Economics Association (ALACDE) Annual Papers, Berkley Program in Law and Economics**, UC Berkley, 2007. Disponível em: <http://www.escholarship.org/uc/item/4264z9r8#page-5>. Acesso em: 01 fev. 2014.

_____. Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence. **American Journal of Comparative Law**, v. 57, p. 201-232. 2009a. Disponível em: http://works.bepress.com/tom_ginsburg/23. Acesso em: 15 jan. 2017.

_____. The Comparative Law and Economics of Judicial Councils. **Berkley Journal of International Law** (BJIL), Illinois Law & Economics Research Paper, n. LE08-036, 2009b. Disponível em: <http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1364&context=bjil>. Acesso em: 25 mar. 2017.

GERHARDT, Michel J. How a judge thinks. **Minnesota Law Review**, v. 93, p. 2185-2204, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIORDANI, Natalia Elis. **Riscos competitivos: uma aplicação na sobrevivência de pacientes com câncer**. 2015. Dissertação (Mestrado em Epidemiologia). Programa de Pós-Graduação em Epidemiologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

GOMES NETO, José Mário Wanderley. **Pretores estratégicos: por que o Judiciário decide a favor do Executivo e contra suas próprias decisões?: análise empírica dos pedidos de suspensão apresentados ao STF (1993-2012)**. 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

GORBANEFF, Yuri. Teoría de la agencia y sus aplicaciones en el mercadeo. **Revista de Ciencias Administrativas y Sociales**, n. 18, p. 37-46, jul-dez. 2001. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81801804>. Acesso em: 17 abr. 2017.

GUERRA, Gustavo Rabay. **Independência e Integridade: O Conselho Nacional de Justiça e a nova condição da Política Judicial**. 2010. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

GUERRA, Gustavo Rabay; GROTH, Terry Ralph. Mimetismo da Política Judicial – Limites Decisionais e Normativos do Conselho Nacional de Justiça e a Resignificação da Independência do Poder Judiciário. **Anais do XIX Congresso Nacional do CONPEDI:**

Fundação Boiteaux, Florianópolis, p. 1872-1896, 2011. Disponível em: http://ufpb.academia.edu/GustavoRabay/Papers/625466/Mimetismos_da_Politica_Judicial_O_Conselho_Nacional_de_Justica_e_a. Acesso em: 12 out. 2015.

HAMMERGREN, Linn. Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America. **Rule of Law Series**, Washington (DC), n. 28, p. 1-44, jun. 2002. Disponível em: <http://law.wisc.edu/gls/lhdjc.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2014.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Coleção os Pensadores. São Paulo: Abril Cultura, 1979.

HOBBS, Thomas. **O Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de Um Estado Eclesiástico e Civil**. 1. ed. São Paulo: Martin Claret, 2014.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Capital Structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, p. 11-25, 1976.

JENSEN, Michael C. The modern industrial revolution, exit, and the failure of internal control systems. **The Journal of Finance**, v. 48, n. 3, p. 831-880, 1993.

KOERNER, Andrei. O Debate sobre a Reforma Judiciária. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 54, p. 11-26, jul. 1999.

LAZARI, Rafael José Nadim de. **Dimensões operacionais nas relações intrajudiciais e interinstitucionais do Conselho Nacional de Justiça**. 2015. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

LIEBERMAN, Evan. S. Nested analysis as a mixed-method strategy for comparative research. **American Political Science Review**, v. 99, n. 3, p. 435-452, 2005.

LIPTON, Martin; LORSCH, Jay W. A modest proposal for improved corporate governance. **Business Lawyer**, v. 48, n. 1, p. 59-77, 1992.

LUPIA, Arthur. Delegation of power: agency theory. In: SMELSER, Neil; BALTES, Paul (ed.). **International Encyclopedia of Social and Behavioral Science**. v. 5. Oxford, UK: Elsevier Science Limited, 2001.

MANCUSO, Wagner Pralon et al. Determinantes dos padrões de carreira política dos deputados federais paulistas entre as legislaturas 49^a (1991-1995) e 53^a (2007-2011). **Opinião Pública**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 430-448, nov. 2013.

MALUF, Paulo José Leonesi. **Conselho Nacional de Justiça: análise de sua competência disciplinar**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado). Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

MARGOTTI, Edifcher; MARGOTTI, Willian. Factors related to Exclusive Breastfeeding in Babies born in a child-friendly hospital in a capital of Northern Brazil. **Saúde em Debate**, v. 41, n. 114, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-1104201711415>. Acesso em: 19 nov. 2018.

MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (orgs.). **Democratic Accountability in Latin America**, Oxford University Press, 2003.

MEDEIROS, Anny Karine de; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; SILVA, Fernanda Cristina da. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 745-775, jun. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000300010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 ago. 2017.

MELO, Marcus André. Governance e Reforma do Estado: O Paradigma Agente X Principal. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1, p. 67-82, 1996.

MELO, Natália Maria Leitão de Melo. **Quem controla os controladores?** Independência e accountability no Ministério Público Brasileiro. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), UFPE, Recife. 2010.

MIOLA, Iagê Zendron. Choques de expertise e consensos decisórios: juristas, economistas e a produção do direito da concorrência no Brasil. **II Encontro de Pesquisa Empírica em Direito: o Dado, o Dogma, a Política**, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP, 2012.

MONSMA, Karl. Repensando a escolha racional e a teoria da agência: fazendeiros de gado e capatazes no século XIX. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 83-114, jun. 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000200006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 03 ago. 2016.

MORENO, Erika; CRISP, Brian F.; SHUGART, Matthew. Soberg. The accountability deficit in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (orgs.). **Democratic Accountability in Latin America**, Oxford University Press, 2003.

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.

O'DONNELL, Guilherme. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, p. 27-103, 1998.

_____. Horizontal accountability: the legal institutionalization of Mistrust. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (orgs.). **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. **Justiça, profissionalismo e política: o STF e o controle da constitucionalidade das leis no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. **Controles sobre o Judiciário geram governança e eficiência?** Estudo sobre o CNJ e a justiça estadual. 2015. Tese (Doutorado em Administração). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2015.

PAIVA, Grazielle Albuquerque Moura. **A reforma do judiciário no Brasil: o processo político de tramitação da emenda 45**. 2012. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade). Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2012.

PAIVA, Vera; CALAZANS, Gabriela; VENTURI, Gustavo; DIAS, Rita. Idade e uso de preservativo na iniciação sexual de adolescentes brasileiros. **Revista de Saúde Pública**, v. 42, n. S1, p. 45-53, 2008.

PACHECO, Cristina Carvalho. Directrices del Banco Mundial para la reforma judicial de América Latina. **El otro derecho**, Bogotá, v. 25, p. 137-180, 2002.

PALADINO, Andreia Sílio. **Os desembargadores do tribunal de justiça do Paraná: uma análise do perfil social e orientação jurídica nas carreiras de magistrado e do quinto constitucional**. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

PALLOTI, Pedro; MARONA, Marjorie Corrêa. Estratégia e Judicialização. **Revista do CAAP**, Belo Horizonte, n. 127, p. 127-150, jul./dez. 2010.

PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso. **Conselho Nacional de Justiça e a magistratura brasileira**. 2. ed. Curitiba: Juará, 2011.

PERISSINOTTO, Renato M. **Notas metodológicas sobre o estudo de elites**. Curitiba: Nusp, 2003. Disponível em: <http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2011/11/Perissinotto-Notas-metodol%C3%B3gicas.pdf>. Acesso em: 17 out. 2017.

PODER JUDICIAL ESPAÑA. **Historia del CGPJ**. s/d. Disponível em: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Informacion-Institucional/Historia-del-CGPJ/>. Acesso em: 06 abr. 2017.

POSNER, Richard. **How Judges Think**. Cambridge: Harvard University Press. 2008.

POZAS-LOYO, Andrea; RÍOS-FIGUEROA, Julio. Enacting constitutionalism: The origins of independent judicial institutions in Latin America. **Comparative Politics**, v. 42, n. 3, p. 293-311, 2010.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani César. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RATLIFF, William; BUSCAGLIA, Edgardo. Judicial Reform: The Neglected Priority in Latin America. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 550, p. 59-71, mar. 1997.

REIS JÚNIOR, Francisco Soares. **Dez anos do Conselho Nacional de Justiça: as experiências de accountability adotada pelo CNJ nos Tribunais de Justiça Estaduais**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí, Piauí, 2016.

RIBEIRO, Leandro Molhano; ARGUELHES, Diego Werneck; PEIXOTO, Vítor de Moraes. Processo Decisório, Judiciário e Políticas Públicas: Levando a Decisão Judicial a Sério. **33º Encontro Anual da Anpocs**, Caxambu, out. 2009.

RÍOS-FIGUEROA, Julio. Justice System Institutions and Corruption Control. Evidence from Latin America. **Justice Systems Journal**, v. 33, n. 2, 2012.

RÍOS-FIGUEROA, Julio; TAYLOR, Mathew M. Institutional Determinants of the Judicialisation of Policy in Brazil and Mexico. **Journal of Latin American Studies**, v. 38, n. 4, p. 739–766, 2006. Disponível em: www.jstor.org/stable/4491739. Acesso em: 07 jan. 2016.

RODRIGUES, Leandro do. **O conselho nacional de justiça como instrumento de accountability horizontal: análise do período 2005-2007**. 2008. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, 2008.

ROESLER, Claudia Rosane. Seleção e formação de juízes. O caso espanhol em perspectiva histórica. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, n. 1571, out. 2007. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/10536>. Acesso em: 16 fev. 2018.

ROSALES, Carlos M. La administración del poder judicial a través del consejo de la judicatura. **Revista de Estudios de la Justicia**, n. 13, p. 179-228, 2010.

ROBL, Ilton Norberto Filho. **Accountability e independência judiciais: O Desenho Institucional do Judiciário e do Conselho Nacional de Justiça no Estado Democrático de Direito Brasileiro**. 2012. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-graduação em Direito, UFPR, Curitiba, 2012.

SADEK, Maria Tereza. IDESP. In: SADEK, Maria Tereza (org). **O sistema de justiça**. São Paulo: Editora Sumaré, 1999.

_____. Poder Judiciário: Perspectiva de reforma. **Opinião Pública**, v. X, n. 1, p. 01-62, mai. 2004a.

_____. Judiciário: mudança e reforma. **Estudos Avançados**, v. 18, n. 51, p. 79-101, ago. 2004b. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v18n51/a05v1851.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2012.

_____. Magistrados Brasileiros: caracterização e opiniões. **Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB**, 2005. Disponível em: <http://www.amb.com.br/portal/docs/pesquisa/PesquisaAMB2005.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2014.

_____. **Magistrados: uma imagem em movimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

_____. Poder Judiciário: Uma Nova Instituição. **Cadernos Adenauer**, n. 1, p. 13-21, 2010.

SADEK, Maria Tereza; DANTAS, Humberto. Os bacharéis em direito na reforma do Judiciário: técnicos ou curiosos? **São Paulo em Perspectiva**, v. 14, n. 2, p. 101-111, 2001.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do**

Judiciário. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2007.

SATO, Fábio Ricardo Loureiro. A teoria da agência no setor da saúde: o caso do relacionamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar com as operadoras de planos de assistência supletiva no Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1. p. 49-62, jan./fev. 2007. Disponível em: <http://scielo.br/pdf/%0D/rap/v41n1/04.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2017.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (orgs.). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies.** Lynne Rienner Publishers, 1999.

SEGAL, Jeffrey; SPAETH, Harold. **The Supreme Court and the Attitudinal Model.** New York: Cambridge University Press, 1992.

_____. **The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited.** Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

SIFUENTES, Mônica Jacqueline. O Poder Judiciário no Brasil e em Portugal: reflexões e perspectivas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 142, abr./jun. 1999.

SILVA, André Ricardo Dias da. O CNJ. **Boletim Jurídico**, Uberaba, n. 211, 2010. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/1687/o-cnj>. Acesso em: 29 set. 2017.

SILVA JÚNIOR, José Alexandre et al. Madison e Dahl: da república a poliarquia. **Em Tese**, v. 11, n. 2, 2014.

SILVESTRE, Antonio Luiz. **Análise de Dados e Estatística Descritiva.** Lisboa: Escolar Editora, 2007.

TAYLOR, M. **Judging policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil.** Stanford: Stanford University Press, 2008.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL, Ilton Norberto Filho. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 13-27, mar. 2013.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração.** 11. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

VIANNA, Luiz Jorge Werneck. **Corpo e Alma da Magistratura Brasileira.** 1. ed. v. 01. Rio De Janeiro: Editora Revan, 1997.

WASH, Jessica. A Double-Edged Sword: Judicial Independence and Accountability in Latin America. **International Bar Association Human Rights Institute Thematic Paper**, n. 5, Apr. 2016.

WILNER, Adriana. **Conflitos de interesses entre investidor e administrador de fundos: evidências e mecanismos de controle no Brasil.** São Paulo: 2000. Dissertação (Mestrado). Pós-Graduação da EAESP-FGV, 2000.

ZAULI, Eduardo Meira. Democracia e autogoverno da magistratura na Itália – A experiência do Conselho Superior da Magistratura. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 66, p. 143-175, jan./jun. 2015.

APÊNDICE A - Quadro - Descrição das variáveis do banco de dados das decisões do plenário do CNJ e sua categorização

Variável	Descrição
Nº Processo	Descritivo
Classe	1) APD - Avocação de Processo Disciplinar; 2) ASI - Arguição de Suspensão ou Impedimento; 3) ER - Emendas Regimentais; 4) PA - Petição Avulsa; 5) PAD - Processo Administrativo Disciplinar; 6) PCA - Procedimento de Controle Administrativo; 7) PP - Pedido de Providências; 8) PROP - Proposta de Resolução/Recomendação/Ato Administrativo; 9) RA - Restauração de Atos; 10) RADM - Recurso Administrativo; 11) RD - Reclamação Disciplinar; 12) REP - Representação por excesso de prazos; 13) REVDISP - Revisão Disciplinar; 14) SIND – Sindicância; 15) COR – Correção; 16) CON – Consulta; 17) RGD - Reclamação para garantia das decisões
Sessão	Descritivo
Tipo de Sessão	1) Ordinária; 2) Extraordinária
Relator	1) Alexandre de Moraes; 2) Altino Pedrozo dos Santos; 3) Ana Maria Duarte Amarante Brito; 4) Andréa Maciel Pachá; 5) Antônio Cezar Peluso; 6) Antônio de Pádua Ribeiro; 7) Antônio Umberto de Souza Júnior; 8) Bruno Dantas Nascimento; 9) Carlos Alberto Reis de Paula; 10) Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto; 11) Cláudio Luiz Bueno de Godoy; 12) Deborah Ciocci; 13) Douglas Alencar Rodrigues; 14) Eduardo Kurtz Lorenzoni; 15) Eliana Calmon Alves; 16) Ellen Gracie Northfleet; 17) Emmanoel Campelo de Souza Pereira; 18) Enrique Ricardo Lewandowski; 19) Fabiano Augusto Martins Silveira; 20) Fátima Nancy Andrich; 21) Felipe Locke Cavalcanti; 22) Fernando da Costa Tourinho Neto; 23) Flávio Portinho Sirangelo; 24) Francisco Cândido de Melo Falcão Neto; 25) Francisco Cesar Asfor Rocha; 26) Germana de Oliveira Moraes; 27) Gilberto Valente Martins; 28) Gilmar Ferreira Mendes; 29) Gilson Langaro Dipp; 30) Gisela Gondin Ramos; 31) Guilherme Calmon Nogueira da Gama; 32) Ives Gandra da Silva Martins Filho; 33) Jefferson Luis Kravchychyn; 34) Jirair Aram Meguerian; 35) João Oreste Dalazen; 36) Joaquim Benedito Barbosa Gomes; 37) Joaquim de Arruda Falcão Neto; 38) Jorge Antônio Maurique; 39) Jorge Hélio Chaves; 40) José Adonis Callou de Araujo; 41) José Guilherme Vasi Werner; 42) José Lúcio Munhoz; 43) José Roberto Neves Amorim; 44) Leomar Barros Amorim de Sousa; 45) Luiza Cristina Fonseca Frischeisen; 46) Mairan Gonçalves Maia Júnior; 47) Marcelo da Costa Pinto Neves; 48) Marcelo Rossi Nobre; 49) Marcus Antônio de Souza Faver; 50) Maria Cristina Irigoyen Peduzzi; 51) Milton Augusto de Brito Nobre; 52) Morgana de Almeida Richa; 53) Nelson Azevedo Jobim; 54) Nelson Tomaz Braga; 55) Ney José de Freitas; 56) Oscar Otavio Coimbra Argollo; 57) Paulo de Tarso Tamburini Souza; 58) Paulo Eduardo Pinheiro Teixeira; 59) Paulo Luiz Neto Lôbo; 60) Paulo Luiz Schmidt; 61) Rubens Curado Silveira; 62) Rui Stoco; 63) Ruth Lies Scholt de Carvalho; 64) Saulo José Casali Bahia; 65) Silvio Luís Ferreira da Rocha; 66) Tércio Lins e Silva; 67) Vantuil Abdala; 68) Walter Nunes da Silva Júnior; 69) Wellington Cabral Saraiva

Classificação do relator	1) Indicado por instituição essencial à Justiça; 2) Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto; 3) Indicados por órgão da justiça que não acessou o Judiciário via concurso
Decisão	Descritivo
Voto do Relator e convergentes	Descritivo
Votos divergentes ao relator	Descritivo
Abstenções/ Faltas/ Impedimentos/ Suspeição	Descritivo
Divergência no processo	0) Sim; 1) Não
Contagem votos vencidos na decisão do plenário dos “Indicado por Instituição Essencial à Justiça” (tipo 1)	Descritivo
Contagem votos vencidos na decisão do plenário dos “Indicado Por órgão do Judiciário – acesso direto” (tipo 2)	Descritivo
Contagem votos vencidos na decisão do plenário do “Indicado por órgão do Judiciário – acesso pelo terço, quinto ou STF” (tipo 3)	Descritivo
Contagem votos vencidos na decisão do plenário dos “Indicados por órgão do Judiciário” (tipo 2+3)	Descritivo
Contagem das vistas do “Indicado por Instituição Essencial à Justiça” (tipo 1)	Descritivo
Contagem das vistas dos “Indicados por órgãos do Judiciário – acesso direto” (tipo 2)	Descritivo
Contagem das vistas do “Indicado por órgão do Judiciário – acesso pelo terço, quinto ou STF” (tipo 3)	Descritivo
Contagem das vistas do “Indicado por órgão do Judiciário” (tipo 2+3)	Descritivo
Decisão primária – voto do relator	1) Favorável/Deferimento/Aprovação/Dar provimento; 2) Desfavorável/Indeferimento/Desaprovação/Negar provimento; 3) Pedido vistas - Não houve votação; 4) Retirar o processo de pauta, suspensão, remessa a outro órgão, prorrogação de prazo; 5) Arquivamento
Decisão do plenário – Decisão no processo	1) Julgado/Aprovado/Deferido; 2) Julgado/Não Aprovado/Indeferido; 3) Pedido vistas; 4) Retirar o processo de pauta, suspensão, remessa a outro órgão, prorrogação de prazo; 5) Arquivamento
Alteração do voto do relator pelo Plenário	0) Não; 1) Sim
Data de início do processo	Descritivo
Data do último trâmite	Descritivo
Decisão terminativa	0) Sobrevivência; 1) Morte

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).

APÊNDICE B – Quadro - Conselheiros do CNJ, período de referência 2005 a 2015⁷⁵

Origem da indicação	Ano de indicação	Nome
Advogado indicado pela OAB	2005	Oscar Otavio Coimbra Argollo
	2005 e 2007	Paulo Luiz Neto Lôbo
	2007	Técio Lins e Silva
	2009 e 2011	Jefferson Luis Kravchychyn
		Jorge Hélio Chaves
	2013	Gisela Gondin Ramos
2013	Paulo Eduardo Pinheiro Teixeira	
Cidadão de notável saber jurídico - Câmara dos Deputados	2005	Alexandre de Moraes
	2007 e 2009	Marcelo Rossi Nobre
	2011 e 2013	Emmanoel Campelo de Souza Pereira
Cidadão de notável saber jurídico - Senado	2005 e 2007	Joaquim de Arruda Falcão Neto
	2009	Marcelo da Costa Pinto Neves
	2011	Bruno Dantas Nascimento
	2013	Fabiano Augusto Martins Silveira
23wwwDesembargador do TJ indicado pelo STF	2005	Marcus Antônio de Souza Faver
	2007	Rui Stoco
	2009	Milton Augusto de Brito Nobre
	2011	José Roberto Neves Amorim
	2013	Ana Maria Duarte Amarante Brito
Juiz do trabalho indicado pelo TST	2005	Paulo Luiz Schmidt
	2007	Antônio Umberto de Souza Júnior
	2009	Morgana de Almeida Richa
	2011	José Lúcio Munhoz
	2013	Rubens Curado Silveira
Juiz do TRF indicado pelo STJ	2005	Jirair Aram Meguerian
	2007	Mairan Gonçalves Maia Júnior
	2009	Leomar Barros Amorim de Sousa
	2011	Fernando da Costa Tourinho Neto
	2011 e 2013	Guilherme Calmon Nogueira da Gama
Juiz do TRT indicado pelo TST	2005	Douglas Alencar Rodrigues
	2007	Altino Pedrozo dos Santos
	2009	Nelson Tomaz Braga
	2011	Ney José de Freitas
	2013	Flávio Portinho Sirangelo
Juiz estadual indicado pelo STF	2005	Cláudio Luiz Bueno de Godoy
	2007	Andréa Maciel Pachá
	2009	Paulo de Tarso Tamburini Souza
	2011	José Guilherme Vasi Werner
	2013	Deborah Ciocci
Juiz Federal indicado pelo STJ	2005	Germana de Oliveira Moraes
	2007	Jorge Antônio Maurique
	2009	Walter Nunes da Silva Júnior
	2011	Silvio Luís Ferreira da Rocha
	2013	Saulo José Casali Bahia
Membro do MPE indicado pelo PGR	2005	Ruth Lies Scholt de Carvalho
	2007 e 2009	Felipe Locke Cavalcanti
	2011 e 2013	Gilberto Valente Martins
Membro do MPU indicado pelo PGR	2005	Eduardo Kurtz Lorenzoni
	2007 e 2009	José Adonis Callou de Araujo
	2011	Wellington Cabral Saraiva
	2013	Luiza Cristina Fonseca Frischeisen

⁷⁵ Não consta na lista o ministro aposentado do TST Sr. Gelson de Azevedo, tendo em vista sua curta participação no CNJ, salvo engano por pouco mais de um mês.

Ministro do STJ indicado pelos seus pares	2005	Antônio de Pádua Ribeiro
	2005 e 2007	Francisco Cesar Asfor Rocha
	2007	Gilson Langaro Dipp
	2009 e 2011	Eliana Calmon Alves
	2012 e 2013	Francisco Cândido de Melo Falcão Neto
	2014	Fátima Nancy Andrigh
Ministro do TST indicado pelos seus pares	2005	Vantuil Abdala
	2007	João Oreste Dalazen
	2009	Ives Gandra da Silva Martins Filho
	2011	Carlos Alberto Reis de Paula
	2013	Maria Cristina Irigoyen Peduzzi
Presidente do STF	2005 e 2007	Ellen Gracie Northfleet
	2005	Nelson Azevedo Jobim
	2007	Gilmar Ferreira Mendes
	2009	Antônio Cezar Peluso
	2011	Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto
	2012 e 2013	Joaquim Benedito Barbosa Gomes
	2014	Enrique Ricardo Lewandowski

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).

APÊNDICE C – Quadro - Conselheiros do CNJ por ano de indicação

Ano de indicação	Nome
2005	Oscar Otavio Coimbra Argollo
2005	Alexandre de Moraes
2005	Marcus Antônio de Souza Faver
2005	Paulo Luiz Schmidt
2005	Jirair Aram Meguerian
2005	Douglas Alencar Rodrigues
2005	Cláudio Luiz Bueno de Godoy
2005	Germana de Oliveira Moraes
2005	Ruth Lies Scholt de Carvalho
2005	Eduardo Kurtz Lorenzoni
2005	Antônio de Pádua Ribeiro
2005	Vantuil Abdala
2005	Nelson Azevedo Jobim
2007	Técio Lins e Silva
2007	Rui Stoco
2007	Antônio Umberto de Souza Júnior
2007	Mairan Gonçalves Maia Júnior
2007	Altino Pedrozo dos Santos
2007	Andréa Maciel Pachá
2007	Jorge Antônio Maurique
2007	Gilson Langaro Dipp
2007	João Oreste Dalazen
2007	Gilmar Ferreira Mendes
2009	Marcelo da Costa Pinto Neves
2009	Milton Augusto de Brito Nobre
2009	Morgana de Almeida Richa
2009	Leomar Barros Amorim de Sousa
2009	Nelson Tomaz Braga
2009	Paulo de Tarso Tamburini Souza
2009	Walter Nunes da Silva Júnior
2009	Ives Gandra da Silva Martins Filho
2009	Antônio Cezar Peluso
2011	Bruno Dantas Nascimento
2011	José Roberto Neves Amorim
2011	José Lúcio Munhoz
2011	Fernando da Costa Tourinho Neto
2011	Ney José de Freitas
2011	José Guilherme Vasi Werner
2011	Silvio Luís Ferreira da Rocha
2011	Wellington Cabral Saraiva
2011	Carlos Alberto Reis de Paula
2011	Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto

2013	Gisela Gondin Ramos
2013	Paulo Eduardo Pinheiro Teixeira
2013	Fabiano Augusto Martins Silveira
2013	Ana Maria Duarte Amarante Brito
2013	Rubens Curado Silveira
2013	Flávio Portinho Sirangelo
2013	Deborah Ciocci
2013	Saulo José Casali Bahia
2013	Luiza Cristina Fonseca Frischeisen
2013	Maria Cristina Irigoyen Peduzzi
2014	Fátima Nancy Andrigh
2014	Enrique Ricardo Lewandowski
2005 e 2007	Paulo Luiz Neto Lôbo
2005 e 2007	Joaquim de Arruda Falcão Neto
2005 e 2007	Francisco Cesar Asfor Rocha
2005 e 2007	Ellen Gracie Northfleet
2007 e 2009	Marcelo Rossi Nobre
2007 e 2009	Felipe Locke Cavalcanti
2007 e 2009	José Adonis Callou de Araujo
2009 e 2011	Jefferson Luis Kravchychyn
2009 e 2011	Jorge Hélio Chaves
2009 e 2011	Eliana Calmon Alves
2011 e 2013	Emmanoel Campelo de Souza Pereira
2011 e 2013	Guilherme Calmon Nogueira da Gama
2011 e 2013	Gilberto Valente Martins
2012 e 2013	Francisco Cândido de Melo Falcão Neto
2012 e 2013	Joaquim Benedito Barbosa Gomes

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).

APÊNDICE D – Quadro - Padrão de recrutamento do grupo “indicado por órgão do judiciário” que não acessaram por meio de concurso de magistratura

Nome	Padrão de recrutamento
Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto	STF - Não ingressante da magistratura de carreira
Enrique Ricardo Lewandowski	
Gilmar Ferreira Mendes	
Joaquim Benedito Barbosa Gomes	
Nelson Azevedo Jobim	
Antônio de Pádua Ribeiro	Terço/Quinto MP
Ellen Gracie Northfleet	
Flávio Portinho Sirangelo	
Ives Gandra da Silva Martins Filho	
Francisco Cândido de Melo Falcão Neto	
Francisco Cesar Asfor Rocha	
Gilson Langaro Dipp	
Maria Cristina Irigoyen Peduzzi	
Milton Augusto de Brito Nobre	
Nelson Tomaz Braga	

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).

APÊNDICE E - Teste qui-quadrado entre as categorias do relator que sofrem as divergências e as categorias dos conselheiros que realizam/exercem a divergências

Relator	Divergência Tipo Indicado por Instituição Essencial à Justiça		Total	Percentual
	Sim	Não		
Indicado por Instituição Essencial à Justiça	287	6063	6350	4,5%
Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto	391	7248	7639	5,1%
Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF	100	2319	2419	4,1%
Total	778	15630	16408	
Critical Value	5,991465			
Chi-Square Test Statistic	5,072023			
p-Value	0,079182			

Relator	Divergência Tipo Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF		Total	Percentual
	Sim	Não		
Indicado por Instituição Essencial à Justiça	55	6295	6350	0,9%
Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto	79	7560	7639	1,0%
Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF	22	2397	2419	0,9%
Total	156	16252	16408	
Critical Value	5,991465			
Chi-Square Test Statistic	1,090928			
p-Value	0,579573			

Relator	Divergência Tipo Indicado por Instituição Essencial à Justiça		Total	Percentual
	Sim	Não		
Indicado por Instituição Essencial à Justiça	287	6063	6350	4,5%
Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto	391	7248	7639	5,1%
Total	678	13311	13989	
Critical Value	3,841459			
Chi-Square Test Statistic	2,695875			
p-Value	0,100608			

Relator	Divergência Tipo Indicado por Instituição Essencial à Justiça		Total	Percentual
	Sim	Não		
Indicado por Instituição Essencial à Justiça	287	6063	6350	4,5%
Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto	391	7248	7639	5,1%
Total	678	13311	13989	
Critical Value	3,841459			
Chi-Square Test Statistic	2,695875			
p-Value	0,100608			

Relator	Divergência Tipo	Total	Percentual
---------	------------------	-------	------------

Relator	Divergência Tipo	Total	Percentual
---------	------------------	-------	------------

	Indicado por Instituição Essencial à Justiça		Total	Percentual
	Sim	Não		
Indicado por Instituição Essencial à Justiça	287	6063	6350	4,5%
Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF	100	2319	2419	4,1%
Total	387	8382	8769	
Critical Value	3,841459			
Chi-Square Test Statistic	0,617878			
p-Value	0,431837			

	Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto		Total	Percentual
	Sim	Não		
Indicado por Instituição Essencial à Justiça	257	6093	6350	4,0%
Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF	84	2335	2419	3,5%
Total	341	8428	8769	0,5%
Critical Value	3,841459			
Chi-Square Test Statistic	0,617878			
p-Value	0,431837			

Relator	Divergência Tipo Indicado por Instituição Essencial à Justiça		Total	Percentual
	Sim	Não		
Indicado por Instituição Essencial à Justiça	287	6063	6350	4,5%
Indicado por órgão do Judiciário (categoria 2 + categoria 3)	491	9567	10058	4,9%
Total	778	15630	16408	
Critical Value	3,841459			
Chi-Square Test Statistic	1,129334			
p-Value	0,287917			

Relator	Divergência Tipo Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto		Total	Percentual
	Sim	Não		
Indicado por Instituição Essencial à Justiça	257	6093	6350	4,0%
Indicado por órgão do Judiciário (categoria 2 + categoria 3)	471	9587	10058	4,7%
Total	728	15680	16408	
Critical Value	3,841459			
Chi-Square Test Statistic	3,708729			
p-Value	0,054129			

Relator	Divergência Tipo Indicado por	Total	Percentual
---------	----------------------------------	-------	------------

Relator	Divergência Tipo Indicado por órgão	Total	Percentual
---------	--	-------	------------

	Instituição Essencial à Justiça		Total	Percentual
	Sim	Não		
Indicado por Instituição Essencial à Justiça	287	6063	6350	4,5%
Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF	100	2319	2419	4,1%
Total	387	8382	8769	
Critical Value	3,841459			
Chi-Square Test Statistic	0,617878			
p-Value	0,431837			

	do Judiciário (categoria 2 + categoria 3)		Total	Percentual
	Sim	Não		
Indicado por Instituição Essencial à Justiça	268	6082	6350	4,2%
Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF	89	2330	2419	3,7%
Total	357	8412	8769	
Critical Value	3,841459			
Chi-Square Test Statistic	1,314056			
p-Value	0,251662			

Relator	Divergência Tipo Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF		Total	Percentual
	Sim	Não		
Indicado por Instituição Essencial à Justiça	55	6295	6350	0,9%
Indicado por órgão do Judiciário (categoria 2 + categoria 3)	101	9957	10058	1,0%
Total	156	16252	16408	
Critical Value	3,841459			
Chi-Square Test Statistic	0,787557			
p-Value	0,37484			

Relator	Divergência Tipo Indicado por Instituição Essencial à Justiça		Total	Percentual
	Sim	Não		
Indicado por Instituição Essencial à Justiça	268	6082	6350	4,2%
Indicado por órgão do Judiciário (categoria 2 + categoria 3)	490	9568	10058	4,9%
Total	758	15650	16408	
Critical Value	3,841459			
Chi-Square Test Statistic	3,746981			
p-Value	0,052903			

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).

APÊNDICE F - Teste qui-quadrado para pedidos de vista das categorias contrastadas uma a uma

Relator	Vistas		Total	Percentual
	Sim	Não		
Indicado por Instituição Essencial à Justiça	365	5985	6350	5,7%
Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto	596	7043	7639	7,8%
Total	961	13028	13989	
Critical Value	3,841459			
Chi-Square Test Statistic	22,86716			
p-Value	1,74E-06			

Relator	Vistas		Total	Percentual
	Sim	Não		
Indicado por Instituição Essencial à Justiça	365	5985	6350	5,7%
Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF	103	2316	2419	4,3%
Total	468	8301	8769	
Critical Value	3,841459			
Chi-Square Test Statistic	7,698372			
p-Value	0,005527			

Relator	Vistas		Total	Percentual
	Sim	Não		
Indicado por órgão do Judiciário - acesso direto	596	7043	7639	7,8%
Indicado por órgão do Judiciário - acesso pelo terço, quinto ou STF	103	2316	2419	4,3%
Total	699	9359	10058	
Critical Value	3,841459			
Chi-Square Test Statistic	35,68551			
p-Value	2,32E-09			

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor (2018).