











Quem controla os controladores no sistema de justiça? A composição dos Conselhos Nacionais da Justiça e do Ministério Público

DOI 10.1590/1678-98732432e007

Rafael Rodrigues Viegas¹  , Maria Rita Loureiro¹  ,
Fernando Luiz Abrucio¹  ,
Marco Antonio Carvalho Teixeira¹  ,
Sílvia Avelina Arias Mongelós¹  

¹Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil.

Palavras-chave: Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, *accountability*, isomorfismo institucional, prosopografia.

RESUMO Introdução: O artigo trata da composição do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), entre 2005 e 2019. Uma análise dos seus membros é um fator fundamental para explicar o funcionamento desses Conselhos. **Materiais e métodos:** Realizamos uma prosopografia dos 105 integrantes do CNJ e dos 98 integrantes do CNMP comparando seus respectivos perfis em busca de semelhanças e diferenças. **Resultados:** A composição de CNJ e CNMP pode ser melhor entendida pela lógica informal do que pelas regras formais de investidura dessas instituições. Por lógica informal compreendemos: i) a política que cruza as instituições judiciárias; ii) as redes acessadas e os critérios que retroalimentam filtros de seleção para as cúpulas do Judiciário e Ministério Público; e iii) os fatores exógenos à institucionalidade dos Conselhos, como pressões de associações de classe. **Discussão:** O padrão de recrutamento explica a fraca *accountability* do CNJ e do CNMP, que funcionam segundo o modelo do isomorfismo institucional: embora tenham sido criados para controlar o Judiciário e o Ministério Público, se adaptaram para se moldarem às preferências dos controlados.

Recebido em 19 de Agosto de 2023. Aprovado em 18 de Janeiro de 2024. Aceito em 20 de Março de 2024.

I. Introdução¹

¹ Agradecemos aos coordenadores da Área Temática de Sociologia Política da Associação Brasileira de Ciência Política, do 13º Encontro da ABCP, realizado em 2022. Também aos pareceristas anônimos da Revista de Sociologia e Política e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e FGV Pesquisa pelo apoio financeiro.

Existe consenso na literatura acerca de um ideal de independência judicial que assegure o profissionalismo e a qualidade das decisões judiciais (Burbank & Friedman, 2002; Kosar, 2018; Shapiro, 1981). Por outro lado, são cada vez mais frequentes estudos que apontam para a necessidade de alguma responsabilização dos membros do sistema de justiça (Ferejohn, 1999; 2002; Ferejohn & Kramer, 2002; Levinson, 2006; Pozas-Loyo & Ríos-Figueroa, 2010; Zemans, 1999).

A necessidade de responsabilização se assenta na premissa de que a independência judicial não é um valor absoluto em uma democracia, mas um meio para assegurar o Estado de direito, ou seja, a independência judicial não se resume à proteção dos juízes, mas visa, em última instância, proteger a sociedade (Garoupa, 2016; Garoupa & Ginsburg, 2008). Por trás desta ideia está uma teoria normativa da democracia segundo a qual não só os políticos eleitos, mas, também, os integrantes da burocracia pública devem estar sujeitos a contínuos mecanismos de controle (Gruber, 1986).

O problema do controle sobre as instituições judiciárias é clássico e tem sido articulado ao viés elitista e corporativista dessas instituições em diferentes países (Almeida, 2010; Pessanha, 2014; Solomon Jr., 2018). Os Conselhos Nacionais têm sido projetados para isolar as funções de administração e de disciplina judiciais do processo político partidário. Com presença em mais de

120 países, os Conselhos têm surgido como tentativa de dirimir, por um lado, a necessária independência das instituições judiciárias frente aos demais Poderes e, por outro, a exigência de *accountability* democrática por parte de seus integrantes (Garoupa & Ginsburg, 2008; Garoupa, 2016).

Contudo, a simples existência de um Conselho Nacional não garante o desempenho eficaz das instituições judiciárias (Solomon Jr., 2018), sendo necessário considerar: a) composição; b) atribuições, e; c) o resultado que o controle realiza (Magalhães, 1999; Domingo, 2000; Hammergren, 2002; Garoupa, 2016). Especificamente, Garoupa & Ginsburg (2008) afirmam que a calibragem entre independência e responsabilização decorrem mais da composição e dos mecanismos de nomeação para esses Conselhos.

A ideia de se criar órgãos para realizar o controle externo do Judiciário esteve presente no Brasil desde os trabalhos que geraram a Constituição democrática de 1988. A ideia, entretanto, acabou não sendo contemplada no texto constitucional devido a pressões contrárias exercidas pelos membros do Judiciário. Foi apenas na década de 2000, em novo contexto político de denúncias de corrupção contra juízes e de pressões de organismos internacionais para modernizar e aumentar a eficácia dos processos judiciais no país, que o tema voltou à agenda governamental (Bonelli, 2010).

Em 2004, uma nova correlação de forças políticas permitiu aprovar a criação dos dois Conselhos por uma Emenda Constitucional (EC n. 45), mas com concessões ao Judiciário e ao Ministério Público (MP), que conseguiram impor um desenho que lhes foi bastante favorável. Embora a emenda que criou os Conselhos estabeleça atribuições de controle sobre as carreiras, definiu igualmente que a ampla maioria de seus integrantes seja oriunda das próprias instituições controladas.

Os estudos sobre o CNJ e o CNMP desde o início de seu funcionamento em 2005, reportam que ambos realizam um controle fraco e se comportam mais como órgãos correccionais internos preexistentes aos Conselhos. Destacamos que a Constituição fala genericamente em controle, não explicitando que se trata de “externo”. Ademais, ela tampouco estabelece critérios para as indicações. Consideramos que tal aspecto - ausência de critérios explícitos para as indicações - é relevante para compreender a atuação dos Conselhos, não tendo sido ainda examinado pela literatura.

Este artigo analisa a composição do Conselho Nacional do Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) no Brasil, entre 2005 e 2019, enfatizando-a como elemento explicativo fundamental para entender o controle que realizam sobre os membros do sistema de justiça. Procuramos responder às seguintes perguntas: a primeira, de ordem empírica, acerca de qual o perfil predominante dos conselheiros de CNJ e CNMP; a segunda, de ordem analítica, sobre que tipo de influência esse perfil tem sobre as decisões desses Conselhos. Consideramos, assim, uma problemática sociopolítica que envolve o funcionamento desses Conselhos, segundo a qual o arranjo institucional do controle pode ser submetido a pressões corporativas e do alto escalão da Magistratura e do MP.

Entre os resultados, verificamos que as associações de classe da Magistratura e do MP influenciam os Conselhos e contribuem para que o tipo de controle realizado por eles reproduza ações correccionais. Cabe frisar que tal influência tem inclinado os Conselhos para uma direção mais elitista e corporativista. Embora a criação dos Conselhos tenha representado uma expectativa de concretizar mudança institucional, estabelecendo mais equilíbrio entre Poderes, a atuação dessas instituições caminhou em outra direção,

configurando uma hipótese de isomorfismo institucional, que para ser compreendida precisa considerar não apenas a endogenia institucional, mas, igualmente, caminhos da política que cruzam instituições judiciárias, redes que são acessadas e critérios que retroalimentam filtros anteriores e que levam a posições de cúpula da Magistratura e do MP.

Na primeira parte do texto apresentamos aspectos conceituais e metodológicos abordados. Em seguida, realizamos um balanço das atividades do CNJ e do CNMP, destacando o fraco controle que realizam, de acordo com a literatura que se dedica ao tema. Por fim, tratamos da composição de CNJ e CNMP para discutir a relação autonomia *versus* controle. Os resultados são apresentados ao mesmo tempo em que discutimos aspectos do perfil dos conselheiros. Ao final, a resposta à questão *Quem controla os controladores no sistema de justiça?* é respondida, resumindo as contribuições do trabalho para o campo de estudo.

II. Aspectos teóricos da análise

Partimos do pressuposto de que a análise do funcionamento das instituições vai além da observação das regras formais que as presidem. É fundamental entender o que leva os atores a escolher ou rejeitar determinados desenhos institucionais e de que maneira atuam para manter a coerência de suas escolhas iniciais.

O processo de homogeneização organizacional é mais bem captado pelo conceito de *isomorfismo*, de DiMaggio & Powell (1983), descrito como o processo de restrição que força uma unidade - como departamentos de Estado, agências reguladoras, organizações que produzem serviços e produtos similares - a mimetizar outras, que enfrentam condições similares. Esse processo de restrição implica que essas unidades se tornem mais homogêneas ao adotarem práticas, estruturas e comportamentos similares para se adequar ao ambiente em que operam.

Embora vários estudos tenham evidenciado empiricamente o processo de homogeneização entre instituições públicas (Meyer & Rowan, 1977; Perry et al., 2009; Christensen et al., 2012; Gong & Xiao, 2016; George et al., 2018; Colorado, 2020), o conceito de isomorfismo ainda não foi utilizado por análises dos Conselhos Nacionais criados para realizar o controle democrático das instituições judiciárias. Pretendemos fazê-lo aqui para o caso da experiência brasileira.

O tipo de isomorfismo organizacional prevalente é chamado por DiMaggio & Powell (1983) de mimético. Ele resulta da incerteza a respeito de problemas cujas soluções são pouco nítidas, o que faz com que as organizações tomem como modelo outras, tidas como legítimas e bem-sucedidas, mas sem que necessariamente mudem sua própria prática previamente estabelecida. Essa emulação - e essa é nossa hipótese - ocorre antes que normas ou valores profissionais possam se solidificar na organização.

Entretanto, é preciso observar que as mesmas pressões que definem um processo isomórfico também podem, sob diversas condições, levar a diferenças institucionais (Beckert, 2010). Por isso, além de provar empiricamente a homogeneização, é necessário mostrar quais tendências homogeneizadoras são observadas e devido a quais mecanismos causais. Esse procedimento tem o potencial de contribuir com a principal vertente do institucionalismo histórico, que continua se perguntando por que prevalecem as diferenças institucionais

(Beckert, 2010; Mahoney & Thelen, 2010), a despeito das pesquisas que observam processos de homogeneização.

A composição dos Conselhos Nacionais é destacada pela literatura internacional como uma variável independente para o resultado do controle que os Conselhos realizam, o que significa que a forma como esses conselhos são compostos (quem são seus membros, como são escolhidos, suas características etc.) é considerada um fator que pode influenciar ou determinar a eficácia e os resultados do controle que esses conselhos exercem (Ferejohn, 1999, 2002; Ferejohn & Kramer, 2002; Garoupa & Ginsburg, 2008; Hammergren, 2002; Levinson, 2006; Zemans, 1999).

Sintetizando as informações sobre os Conselhos Nacionais em mais de 120 países, Garoupa & Ginsburg (2008) assinalam que essas instituições variam em termos de atribuições e composição. Em relação às atribuições, os Conselhos têm assumido o papel de: a) *housekeeping*, relativo aos aspectos administrativos e financeiros, como orçamento, recursos materiais etc.; b) indicação de juízes; e c) avaliação de desempenho (promoção, disciplina, salários etc.). Quanto à composição, os Conselhos ao redor do mundo compõem-se por: a) juízes (ou seja, integrantes das instituições judiciárias); b) integrantes de outros órgãos governamentais ou de seus indicados; e c) advogados.

Assim, Garoupa & Ginsburg (2008) sustentam que a interação entre atribuições e composição define configurações diferentes desses Conselhos, o que implica mais ou menos força de controle. Conforme essa literatura, supõe-se, de maneira geral, que uma maioria de integrantes oriundos das instituições alvo do controle reforçará a independência das instituições judiciárias em relação aos Poderes Executivo e Legislativo.

Todavia, mesmo quando a composição não se dê pela maioria das carreiras destino do controle, o papel dos integrantes que dali advêm será sempre preponderante uma vez que, conforme Garoupa & Ginsburg (2008), na prática: a) o Conselho deve confiar nas informações, muitas vezes técnicas, prestadas pelos controlados; b) por conseguinte, muitos dos assuntos exige a perícia dos controlados; e c) os integrantes oriundos das carreiras objeto de controle podem ter mais motivos para atuar como fortes representantes de interesses corporativos.

Nesse sentido, o perfil da composição precisa ser considerado como fator explicativo crucial para entender o funcionamento dos Conselhos e, sobretudo, para compreender o controle que realizam. Todavia, as análises já realizadas sobre o caso do CNJ e do CNMP têm dedicado mais atenção aos seus arranjos formais, que definem as composições e as atribuições, e não os critérios, que eventualmente retroalimentam filtros anteriores e que pautam a indicação de integrantes aos Conselhos e, conseqüentemente, o perfil das composições.

A tendência da ação de controle e do funcionamento da autonomia dos Conselhos dependem do perfil de seus integrantes, ou seja, de sua composição. É essa dinâmica que pretendemos analisar no caso brasileiro.

III. Materiais e métodos

Os dados aqui utilizados foram coletados no portal do Executivo Federal e nos currículos dos nomeados aos Conselhos disponibilizados para as sabbatinas realizadas pelo Senado Federal. O recorte dos dados é o início das operações dos Conselhos, em 2005, até dezembro de 2019. A técnica de análise de

conteúdo (Sampaio & Lycarião, 2021) foi aplicada aos documentos que regem a institucionalidade dos Conselhos, complementada pelo método da prosopografia, ou biografia coletiva, para discernir os padrões de seleção dos membros e sua evolução com o passar do tempo (Stone, 1971).

Utilizamos um modelo de formulário biográfico recomendado para o estudo das elites por meio da biografia coletiva (Perissinotto & Codato, 2015), que reúne dados representativos para o recrutamento do conjunto em análise. O formulário biográfico adotado segue a prática comum em pesquisas sobre elites jurídicas (Perissinotto et al., 2008; Almeida, 2010; Viegas, 2022) e altos cargos na administração pública (Perissinotto et al., 2017; Tokumoto et al., 2021), abrangendo variáveis como: origem, formação acadêmica, trajetória profissional e parentesco. Adicionamos ao formulário variáveis específicas de estudos de elites que se valem da hipótese de isomorfismo institucional (Williamson, 2000; Burbank & Friedman, 2002; Rao & Drazin, 2002; Holm, 2014), tais como: passagem anteriores por instituições mais tradicionais, leis e regulamentos profissionais e atuação em associações profissionais que podem ser imitadas.

As informações obtidas foram sistematizadas em dois conjuntos distintos, denominados arbitrariamente de forças *exógenas* e *endógenas* às carreiras na Magistratura e MP. Elementos não pertencentes à carreira da Magistratura foram classificados como exógenos ao CNJ e, da mesma forma, aspectos alheios à carreira do MP foram considerados exógenos ao CNMP. Assim, membros da Magistratura são vistos como exógenos no CNMP e membros do MP como exógenos no CNJ. Levando em conta a independência do Judiciário e autonomia do MP em relação aos Poderes Executivo e Legislativo e o fato de que as associações de classe da Magistratura e do MP são entidades privadas, as influências originadas ou dependentes desses Poderes, assim como das associações, são interpretadas como forças exógenas em relação à CNJ e à CNMP.

Além disso, analisamos comparativamente as características presentes nos perfis dos membros do CNJ e CNMP para detectar similitudes e discrepâncias nas nomeações para ambos os órgãos. Confrontando as nomeações que seguem regras formais quase idênticas - estabelecidas pela Constituição de 88 -, procuramos desvendar como as regras informais - que operam no entorno ou em paralelo às regras formais - se distinguem ao longo do tempo, sinalizando tendências no processo de seleção e suas possíveis causas. Tal análise é inspirada em pesquisas recentes sobre elites jurídicas que consideram a autonomia das carreiras da Magistratura e do MP entre si, assim como entre CNJ e CNMP (Menuzzi & Engelmann, 2020; Viegas, 2020, 2022; Silveira, 2022).

IV. A experiência dos Conselhos Nacionais no Brasil

O funcionamento efetivo dos dois Conselhos no Brasil acabou levando à configuração de organizações que atuam de forma distinta ao que se pretendia inicialmente: CNJ e CNMP têm privilegiado a independência ao invés de controle, e acabaram reproduzindo um tipo de controle fraco, semelhante às estruturas de correição interna preexistentes. Embora não tratado pela literatura como um caso de isomorfismo, parece-nos o caso de considerar esse processo, mostrar tendências e mecanismos causais.

Durante a tramitação da proposta de emenda à Constituição de 1988, a EC n. 45/2004, havia expectativa de que os Conselhos fossem constituídos como

² O CNJ e CNMP não têm atribuições jurisdicional e legislativa. O CNJ está vinculado ao Judiciário, e no caso do CNMP, voltado para o controle do Ministério Público. O CNMP tem peculiaridades que o diferenciam de conselhos de outros países. Sem vinculação ou subordinação a qualquer Poder, a Constituição de 1988 conferiu ao MP uma autonomia *sui generis* (Kerche, 2009).

efetivas instituições de controle externo (Nunes, 2010; Ribeiro & Paula, 2016). Todavia, a EC n. 45/2004 fez prever nas atribuições do CNJ e do CNMP que ambos são colegiados responsáveis por “zelar pela autonomia funcional e administrativa” do Judiciário e do MP, respectivamente². Podem elaborar normas administrativas e realizar uma série de atribuições de controle, a exemplo da correção das condutas dos integrantes do Judiciário e do MP.

Estudos sociojurídicos permitem discutir a ideia das falsas expectativas para além da questão da endogenia institucional e são importantes para compreender o processo de isomorfismo. De fato, a criação dos Conselhos no Brasil sofreu forte resistência por parte dos destinatários do controle, especialmente do Judiciário. Mas, foi por meio das associações de classe que defendem interesses corporativos da Magistratura que o Supremo Tribunal Federal (STF) foi provocado a reconhecer a inconstitucionalidade da criação do CNJ (Fragale Filho, 2013; Pessanha, 2013, 2014; Ribeiro & Paula, 2016).

O resultado dessa iniciativa serviu para definir os limites das atribuições dos dois Conselhos pelos próprios destinatários do controle (Almeida, 2010), uma vez que o STF entendeu ser constitucional a criação do CNJ e do CNMP. Contudo, reconheceu que ambos compõem a estrutura do sistema de justiça brasileiro e fixou-lhes as atribuições com base em uma interpretação corporativa da EC n. 45/2004 (Arantes & Moreira, 2019; Ribeiro & Paula, 2016).

Em outras palavras, as associações de classe obtiveram êxito em definir o lugar dos Conselhos Nacionais na estrutura do sistema de justiça. Aqui, é importante frisar que associações de classe da magistratura e do MP são constituídas como pessoas jurídicas de direito privado. Não integram o Estado, não têm reconhecimento deste como entidade do terceiro setor, defendem interesses de seus associados, mas são elementos exógenos das instituições públicas e não podem ser mantidas pelo Estado (Viegas, 2022).

Na prática, é inegável que o CNJ e o CNMP reduziram um histórico déficit de *accountability* do Judiciário e do MP em aspectos como o da transparência sobre a administração financeira e a produtividade dos integrantes das instituições judiciárias (Tomio & Robl Filho, 2013). São frutos das iniciativas dos Conselhos a produção de relatórios que tornaram públicas informações sobre as atividades administrativa e financeira do Judiciário e do MP, como licitações, contratações, pagamentos de salários, diárias, férias etc.

Contudo, a literatura especializada em CNJ e CNMP reporta que ambos funcionam mais como estruturas de controle interno ao sistema de justiça, como já mencionado. A partir de dados sobre as punições aplicadas pelos dois Conselhos desde 2005, foi verificado que o CNJ e o CNMP são pouco operantes (Kerche et al., 2020)³. Essas estruturas internas a que os autores se referem são as chamadas corregedorias, que funcionam desde antes da EC n. 45/2004, e que estão definidas nas leis orgânicas da Magistratura e do MP⁴.

Basicamente, as corregedorias são destinadas à fiscalização e à correção das condutas dos integrantes dos Tribunais e das unidades do MP, e não possuem autonomia para punir. As corregedorias apuram as infrações e submetem seus relatórios para que um colegiado interno de cada unidade efetive ou não punições. Cada unidade do Judiciário e do MP possui a sua própria corregedoria, e tanto os corregedores como os colegiados são escolhidos pelos próprios pares, alvo do eventual controle.

O funcionamento dessas estruturas sempre foi objeto de críticas pelo controle fraco ou inexistente sobre as condutas dos integrantes dos Tribunais e unidades do MP, deixando-os *unaccountable*. Esses aspectos do controle

³ Aqui, faz-se uma ressalva: os Conselhos Nacionais no Brasil podem ser acionados diretamente por qualquer interessado. Quando provocados, os Conselhos acionam as corregedorias dos tribunais e do MP, a fim de evitar *bis in idem*. Desse modo, não necessariamente a falta de punição pelos Conselhos Nacionais implica falta de punição, portanto.

⁴ Respectivamente, LOMAN - Lei Complementar n. 35 de 1979 e LONMP - Lei n. 8.625 de 1993.

realizado pelas corregedorias internas, por sinal, foram os principais motivos que justificaram a criação do CNJ e do CNMP, conforme o debate parlamentar de proposta de reforma constitucional que culminou na EC n. 45/2004 (Viegas et al., 2022).

Os Conselhos Nacionais também possuem as suas próprias corregedorias, as Corregedorias Nacionais, que têm se assemelhado às do Judiciário e do MP no resultado da ação de controle. Se assemelham também no processo de escolha dos integrantes responsáveis pela atividade de fiscalização, o que será apresentado mais adiante. Além disso, o CNJ e o CNMP exercem um controle fraco sobre as instituições judiciárias, o que também é ratificado por Garoupa & Ginsburg (2008), que chegam a alocar os dois Conselhos como *house-keeping*.

A literatura nacional e internacional especializada no assunto aponta para certa expectativa de que o CNJ e o CNMP pudessem realizar algum controle mais rígido sobre as instituições judiciárias, o que não se efetivou. Isso não significa que não exista controle algum; a questão é que ele tem se mostrado pouco eficiente, ou melhor, emula o tipo de controle preexistente aos Conselhos.

De fato, a EC n. 45/2004 destinou aos dois Conselhos nítidas atribuições de controle hierarquicamente superiores aos das corregedorias internas do Judiciário e do MP, como zelar pela probidade administrativa, a possibilidade de desconstituir atos dos controlados, incluindo os atos dos corregedores internos, avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade, além de outras sanções administrativas. Isso não tem se efetivado na prática, a exemplo da Lava Jato, oportunidade em que os Conselhos não criaram limites para os desvios dos integrantes da operação (Viegas, 2022)⁵.

O fraco controle realizado pelo CNJ e pelo CNMP é o resultado da atuação das Corregedorias Nacionais, mas, sobretudo, da composição de seus Colegiados. Isso não decorre necessariamente das regras formais desenhadas para os dois, ou seja, não deve ser entendido como resultado direto da letra da lei. O presente estudo se volta para o perfil predominante na composição dos Colegiados - estes sim, com atribuição de punir - e como ele influencia as decisões do CNJ e do CNMP que resultam em controles fracos.

⁵ A operação Lava Jato é notória, mas outras operações como Zelotes, Carne Fraca, Ouvidos Mucos e Greenfield também tiveram instâncias anuladas nos Tribunais Superiores por violações de direitos, sem responsabilização dos membros do Judiciário e do MPF. Na Ouvidos Mucos, as violações levaram ao suicídio do então reitor da UFSC, Luiz

V. A composição dos Conselhos Nacionais no Brasil: controle *versus* autonomia

Carlos Cancellier de Olivo, e o TCU recentemente descartou as irregularidades que motivaram a operação, sem responsabilização dos agentes estatais.

A composição de cada Conselho definida pela EC n. 45/2004 prevê que pouco mais de um quarto do total de integrantes do CNJ e do CNMP venham de fora das carreiras objeto de controle, a magistratura e o MP, respectivamente. Assim, os integrantes do CNJ e do CNMP oriundos do Judiciário e do MP, agregados, correspondem a 73% da composição de cada Conselho (ver Tabela 1).

O fato de a composição dos Conselhos ser majoritariamente feita por integrantes internos às carreiras do Judiciário e do MP, por si só, deveria servir de ponto de partida para que se considerasse mais atentamente o problema da autonomia destas instituições e da fraqueza do controle realizado por elas. Na realidade, este modelo de composição se reflete nas principais decisões tomadas em cada um dos Conselhos.

Tabela 1 - Regras de composição do CNJ e do CNMP

| Conselho | Judiciário | MP | OAB | SF | CD | Total |
|-----------------|-------------------|-----------|------------|-----------|-----------|--------------|
| CNJ | 9 (60%) | 2 (13%) | 2 (13%) | 1 (7%) | 1 (7%) | 15 (100%) |
| CNMP | 2 (14%) | 8 (58%) | 2 (14%) | 1 (7%) | 1 (7%) | 14 (100%) |

Fonte: elaborada pelos autores, com base nos artigos 103 - B e 130 - A da Constituição de 1988, introduzidos pela EC n. 45 de 2004). Abreviações: OAB, Ordem dos Advogados do Brasil; SF, Senado Federal; CD, Câmara dos Deputados.

Por exemplo, a escolha do Corregedor Nacional, as correições, as sindicâncias e as punições são tomadas em plenário, que são reuniões com a presença de todos os integrantes, e definidas pela maioria dos dois colegiados. Além disso, a EC n. 45/2004 estabeleceu que o Corregedor Nacional, integrante dos Conselhos responsável pela fiscalização direta das condutas dos integrantes do Judiciário e do MP, portanto, central para o controle, pertencerá às carreiras (Ribeiro & Paula, 2016). O Corregedor Nacional do CNJ sempre é um ministro de Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Corregedor do CNMP, um integrante do MP. Ambos são escolhidos pela maioria dos respectivos plenários.

Ademais, esse tipo de arranjo sobre a composição do CNJ e do CNMP tem direcionado mais poder para a cúpula do sistema de justiça brasileiro, pois a maior parte das indicações para os Conselhos Nacionais cabe aos ocupantes das posições do topo das carreiras do judiciário e do MP (Almeida, 2010, 2014; Fragale Filho, 2013; Viegas, 2022) (Tabela 2, Tabela 3). Aqui, chamamos atenção para dois aspectos ligados à composição dos Conselhos: o primeiro, relativo a como se tem constituído o papel do Senado Federal no processo e, o segundo, relativo ao perfil da composição propriamente dita.

As regras constitucionais preveem que os indicados para os Conselhos devem passar por sabatina no Senado, com nomeação posterior feita pelo Presidente da República. De 2005 a 2019, o Senado rejeitou seis indicações (4%), todos integrantes do MP, tendo aprovado 105 para o CNJ e 98 para o CNMP, 203 indivíduos no total. Como a votação foi secreta, não é possível avançarmos na análise desses eventos, mas é possível dizer que o Senado tem

Tabela 2 - Carreira de origem no sistema de justiça e indicação para o CNJ

| Origem/cargo | Quem indica | Quantidade de vaga |
|------------------------|--------------------|---------------------------|
| STF (presidente) | STF | 1 |
| STJ (ministro) | STJ | 1 |
| TST (ministro) | TST | 1 |
| TJ (desembargador) | STF | 1 |
| TJ (juiz estadual) | STF | 1 |
| TRF (desembargador) | STJ | 1 |
| TRF (juiz federal) | STJ | 1 |
| TRT (desembargador) | TST | 1 |
| TRT (juiz do trabalho) | TST | 1 |
| MPU | MPF/PGR | 1 |
| MPE | MPF/PGR | 1 |

Fonte: elaborada pelos autores, com base nos artigos 103 - B e 130 - A da Constituição de 1988, introduzidos pela EC n. 45 de 2004). Abreviações: STJ, Superior Tribunal de Justiça; TST, Tribunal Superior do Trabalho; TJ, Tribunal de Justiça, TRF, Tribunal Regional Federal; TRT, Tribunal Regional do Trabalho; MPU, MP da União; MPE, MP estadual; PGR, procuradoria-geral da República.

Tabela 3 - Carreira de origem no sistema de justiça e indicação para o CNMP

| Origem/cargo | Quem indica | Quantidade de vaga |
|---------------------|--------------------|---------------------------|
| PGR (presidente) | MPF | 1 |
| MPU | MPU | 4 |
| MPEs | MPEs | 3 |
| TRF/TRT/TJ (juiz) | STF | 1 |
| TRF/TRT/TJ (juiz) | STJ | 1 |

Fonte: elaborada pelos autores, com base nos artigos 103 - B e 130 - A da Constituição de 1988, introduzidos pela EC n. 45 de 2004).

chancelado quase todas as indicações para o CNJ e o CNMP e, portanto, ajudado a reforçar a autonomia em detrimento do controle. No entanto, essa taxa de aprovação pelo Senado, superior a 90%, não está restrita ao CNJ e ao CNMP, ela também está em outras nomeações de autoridades no Brasil que obedecem a esse procedimento de *checks and balances*, como diplomatas e presidentes do Banco Central (Lemos & Llanos, 2007; Albuquerque & Belieiro, 2019).

No caso do CNJ, o perfil da presidência e da corregedoria tem sido interpretado como capaz de conferir “identidade” ao funcionamento do Conselho. Fragale Filho (2013) aduz que elas introduziram agendas ao Conselho que, inicialmente, estavam focadas em assuntos procedimentais e de regulação corporativa. No mesmo sentido, Ribeiro & Paula (2016) verificaram diferenças impressas na rotina dos Conselhos e o estabelecimento de agendas que variaram conforme o perfil dos indivíduos que compuseram a presidência e a corregedoria, entre elas a possibilidade de o CNJ exercer maior ou menor controle. Portanto, o funcionamento do CNJ dependeria de forças endógenas, especialmente se o seu presidente e o seu corregedor forem, ambos, alinhados ou não à mesma visão sobre controle.

Considerando os aspectos formais da composição, o papel do Senado na aprovação das indicações e os apontamentos sobre o poder de agenda dos presidentes dos dois Conselhos, as expectativas sobre o controle exercido por esses Conselhos revelam-se falsas. Isso não quer dizer que o controle que o CNJ e o CNMP realizam seja algo inscrito nas regras formais, porque há nítidas atribuições de controle definidas na Constituição de 1988, as quais não se realizam. Mas a questão que discutimos aqui é anterior a isso.

O que observamos é que, para além da endogenia institucional, o aspecto *formal* - desenho dos Conselhos e o processo de nomeação - e o aspecto *informal* - critérios das indicações - definem a composição dos Conselhos. Mas é o último, ou seja, as regras não escritas, que possuem maior potencial explicativo para o controle que os Conselhos realizam. Ainda não se averiguou como as indicações dos controladores realizadas pelos controlados contribuiriam na compreensão do sentido da ação do CNJ e do CNMP, desviando-se da possibilidade de controle prevista na legislação.

VI. Resultados: o que o perfil dos indicados para o CNJ e o CNMP revela sobre os critérios de indicação?

Os critérios para a indicação dos componentes dos Conselhos Nacionais não foram previstos pela reforma constitucional que criou o CNJ e o CNMP. Previu-se apenas um mandato de dois anos para os seus integrantes, a possibi-

lidade de uma recondução e a carreira de origem. Desde o início de seus respectivos funcionamentos, entre 2005 até 2019, compuseram o CNJ e o CNMP um total de 203 indivíduos (Tabela 4).

O perfil dos integrantes dos dois Conselhos, considerando a origem geográfica, educação superior e gênero, mostra que, em geral, eles não diferem significativamente entre aqueles que vieram das carreiras do Judiciário e do MP e aqueles oriundos da OAB e do Legislativo.

Dos 105 nomeados para o CNJ, há integrantes que se formaram em Direito em instituições de todos os estados, sem preferência. Basicamente, o CNJ foi composto por homens (82%), que cursaram o ensino superior em universidades públicas (85%). No caso do CNMP, os 98 integrantes são graduados em Direito, igualmente representativos de todos os estados, porém, mas aqueles que cursaram ensino superior em universidades públicas somaram 52%. A frequência de mulheres foi ainda menor no CNMP (10%), e inexistente em duas composições subsequentes do CNJ (2013-2015 e 2015-2017) (Gráfico 1). Há, portanto, uma sub-representação feminina nos Conselhos, especialmente no CNMP.

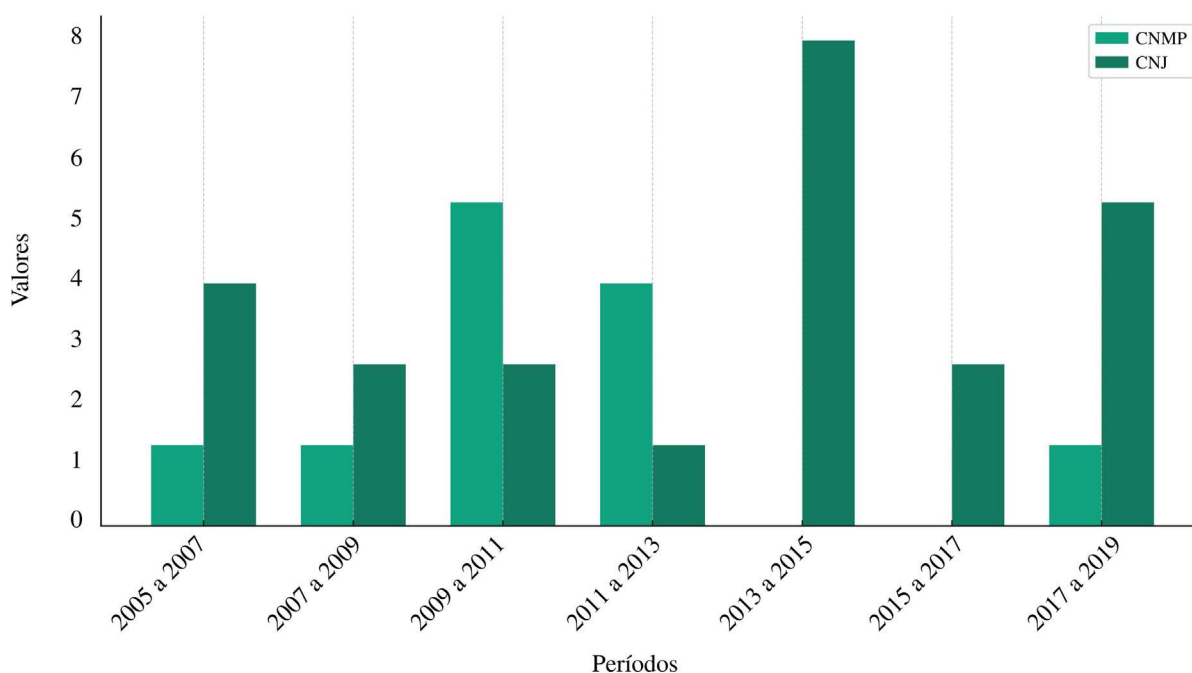
A composição de gênero CNJ e CNMP está em sintonia com a baixa representatividade feminina na alta cúpula das instituições políticas brasileiras (Miguel, 2005; Miguel & Biroli, 2014). Porém, o quadro não é o mesmo nas carreiras do Judiciário e do MP dos últimos 20 anos - alvo do controle dos dois

Tabela 4 - Número total de recrutados por categoria - período de 2005 a 2019 (N)

| Conselho | Judiciário | MP | OAB | SF | CD | Total |
|----------|------------|----|-----|----|----|-------|
| CNJ | 63 | 14 | 14 | 7 | 7 | 105 |
| CNMP | 14 | 56 | 14 | 7 | 7 | 98 |

Fonte: elaborada pelos autores, 2022.

Gráfico 1 - Frequência de mulheres no CNJ e CNMP (2005-2019)



Fonte: elaborado pelos autores, 2022.

Conselhos. Historicamente elitizada e masculina (Sadek, 1997; Vianna et al., 1997), as duas carreiras têm incorporado um perfil mais diversificado, com acesso crescente de mulheres, mesmo que distante do ideal (38% do Judiciário e 30% do MP) (Lemgruber et al., 2016; Vianna et al., 2018).

A presença das mulheres nas Corregedorias Nacionais do CNJ e do CNMP é menor do que em relação à toda a composição dos colegiados no período analisado. O CNJ teve duas corregedoras dentre os oito conselheiros que ocuparam a posição (2010-2012 e 2014-2016), enquanto o CNMP teve apenas uma (2005-2007). E quanto à composição do CNJ e CNMP emular o perfil das corregedorias da magistratura e do MP, exemplificamos com o maior Tribunal Regional Federal, o TRF1, da 1ª Região, com sede em Brasília e jurisdição sobre 13 Estados e o Distrito Federal, que contou com apenas duas mulheres corregedoras em sua história (2004-2006 e 2018-2020). Citamos também os três maiores Tribunais estaduais do país, São Paulo (TJ SP), Minas Gerais (TJ MG) não tiveram mulheres corregedoras até 2019, e Rio de Janeiro (TJ RJ) teve uma, em 2016. No MP, a situação é semelhante: desde a aprovação da sua Lei Orgânica em 1993, o MPF teve apenas duas mulheres corregedoras (2001-2002 e 2009-2011). Nos maiores MPs estaduais, São Paulo (MP SP) e Minas Gerais (MP MG), nenhuma mulher foi corregedora até 2019.

Todavia, o fato de que a maior parcela daqueles que compõe os dois colegiados serem oriundos das carreiras objeto de controle é o que oferece o insumo mais significativo para o estudo da relação entre controle e autonomia e a hipótese do isomorfismo. Analisando o perfil dos integrantes das carreiras do Judiciário e do MP, de acordo com a trajetória profissional, verificamos uma forte presença de conselheiros com atuação em associações de classe que defendem interesses corporativos (Tabela 5).

No CNJ, 19% dos seus integrantes com origem no Judiciário têm atuação em associações, ao passo que, no CNMP, a frequência identificada foi de 75%. No agregado, quase um quarto (22%) dos integrantes do Judiciário e do MP que compuseram o CNJ atuou em associações de classe, enquanto no CNMP a frequência foi de 67%. Mas é preciso desagregar as informações para compreender esses números segundo a lógica do isomorfismo. A presença de conselheiros com trajetória pelas associações de classe por composição e ao longo do tempo é disseminada nos dois Conselhos (Gráfico 2), ainda que com mais força no CNMP.

Por mais que a literatura sobre diversos aspectos do funcionamento e atuação do CNJ e do CNMP permita visualizar mudanças em agendas e formas de atuação de diferentes composições ao longo dos anos (Almeida, 2010; Fragale Filho, 2013; Ribeiro & Arguelhes, 2015; Ribeiro & Paula, 2016), duas constatações merecem destaque: a primeira, já reportada pela literatura, é a de que o controle realizado pelos dois Conselhos Nacionais é fraco desde a sua entrada

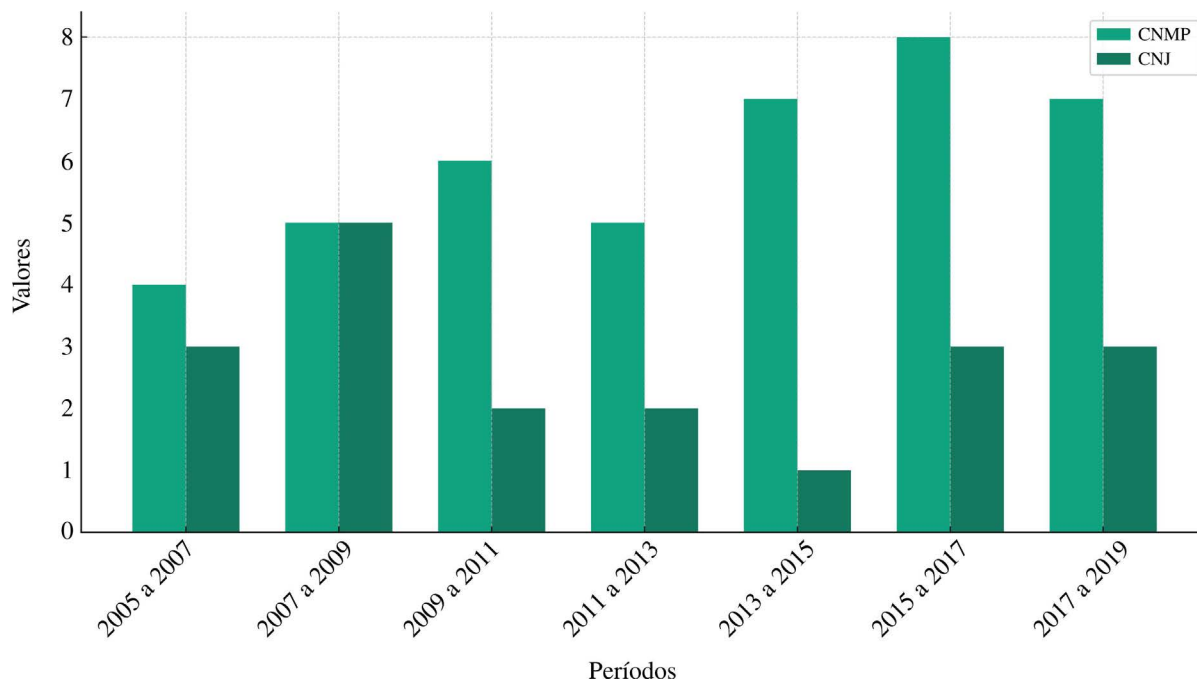
Tabela 5 - Frequência e porcentagem de atuação dos conselheiros em associações de classe

| Conselho | Judiciário (%) | MP (%) | Agregado (%) |
|----------|----------------|----------|--------------|
| CNJ | 12 (19%) | 5 (35%) | 22% |
| CNMP | 5 (35%) | 42 (75%) | 67% |

Nota: Agregado (%), percentual que tem por base a soma dos integrantes das carreiras do Judiciário e do MP de cada um dos Conselhos com atuação nas associações de classe, em relação ao total dos integrantes oriundos dessas carreiras - CNJ = 77 integrantes; CNMP = 70 integrantes (Tabela 2).

Fonte: elaborada pelos autores.

Gráfico 2 - Frequência de conselheiros com trajetórias nas associações de classe



Fonte: elaborada pelos autores, 2022.

em funcionamento; a segunda, com origem nos dados sobre perfil, indica que é constante a presença de conselheiros com trajetória nas associações de classe nos dois Conselhos, também desde o início do funcionamento.

Quanto às variações, os integrantes do CNJ e do CNMP oriundos do MP registram forte atuação nas associações de classe, o que puxa para cima os números do CNJ em relação a esse aspecto. Por sua vez, 35% dos magistrados que integraram o CNMP atuaram nas associações da magistratura em defesa dos interesses corporativos, enquanto no CNJ isso representa uma frequência inferior, de 19%. Ou seja, comparada ao CNJ, ter uma trajetória nas associações de classe foi mais importante no recrutamento do CNMP, inclusive de conselheiros vindos da magistratura.

No CNJ, as associações nacionais ligadas à defesa dos interesses corporativos de integrantes do Judiciário da União são as mais frequentes. Observamos que os integrantes com atuação na Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE), que representa interesses dos integrantes da Justiça Federal, e os integrantes de associações ligadas à Justiça do Trabalho são os que mais vezes compuseram o Conselho ([Apêndice 1](#)). Essas associações estão organizadas nacionalmente, têm sede na capital federal, e atuam junto ao Congresso Nacional ([Fragale Filho, 2013](#)).

Ademais, é preciso conhecer, mesmo que brevemente, as dinâmicas da composição de cada um dos Conselhos na hipótese do isomorfismo. No caso do Judiciário, TRFs, TRTs e TJs, os Conselhos são compostos por juízes de carreira (aprovados por concurso público), mas também por 1/5 das carreiras do MP e da OAB (Quinto Constitucional). No STJ, trata-se de 1/3, mas que segue procedimento de nomeação semelhante aos demais tribunais. A nomeação desses integrantes do chamado Quinto Constitucional para o Judiciário obedece a um processo que exige a participação do Poder Executivo, que escolhe aquele entre os mais votados pelas carreiras do MP e da OAB, em

vagas destinadas a cada uma dessas instituições alternadamente (sobre o Quinto Constitucional, ver [Mongelós, 2013](#)).

Ressaltamos que os indivíduos, no CNJ, que registram acesso ao Judiciário pelo Quinto Constitucional possuem experiência em um processo político que prevê a sua interação com diferentes Poderes (Executivo e Judiciário). No CNJ, 20% dos integrantes do Judiciário que compuseram esse Conselho são oriundos do Quinto Constitucional e, coincidentemente, não exerceram atuação nas associações de classe das carreiras do Judiciário.

Além disso, e não menos importante, o STF e o próprio CNJ costumam convocar juízes para auxiliá-los no exercício de suas atribuições rotineiras, o que estabelece uma rede interna de relacionamentos do topo para a base do Judiciário ([Fragale Filho, 2013](#)). Juízes auxiliares são magistrados de confiança, federais e estaduais, recrutados para assessorar e auxiliar ministros dos Tribunais superiores e conselheiros do CNJ em atividades administrativas e na tomada de decisões (votos). Na prática, desempenham importante papel nos bastidores, não apenas assessorando e auxiliando, já que também conduzem audiências públicas nos Tribunais superiores em que servem e no CNJ, e são responsáveis pela elaboração de parte das decisões que vem à público (votos). Observamos a presença desses magistrados em três das sete diferentes composições analisadas, e que atuaram como juízes auxiliares do próprio CNJ e dos Tribunais superiores, notadamente o STF.

Em síntese, estas constatações são relevantes porque, entre aqueles oriundos das carreiras objeto de controle (Judiciário e MP) e que compuseram o CNJ de 2005 a 2019, 22% atuaram em associações de classe, 20% são oriundos do Quinto Constitucional e 6% foram juízes auxiliares. Esse total representa quase metade (48%) da composição com origem apenas no Judiciário no período e sugere, entre os critérios para indicação, a presença tanto de forças endógenas como exógenas, ainda não claramente definidas, mas que, provavelmente, podem estar atreladas: a) à defesa dos interesses corporativos (associações de classe com representação nacional - integrantes da Justiça Federal e da Justiça do Trabalho, ambas mantidas pela União); b) a laços políticos externos prévios ao acesso à carreira da magistratura (Quinto Constitucional); e c) à cúpula do Judiciário, precisamente o poder de recrutamento e cooptação de juízes auxiliares pelo STF.

No CNMP, a atuação em associações de classe foi um requisito importante, até mesmo para a indicação de juízes conselheiros. Ainda sobre esse ponto, destacamos que os integrantes com atuação nas associações nacionais também foram mais frequentes, mas com algumas diferenças em relação ao CNJ. No CNMP, foi constante a presença de integrantes especialmente da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR)⁶, que representa os interesses corporativos dos integrantes do MP Federal, que espelha a AJUFE, e de integrantes do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPGE), associação ligada aos integrantes das cúpulas dos MPs estaduais. A ANPR teve ao menos dois representantes em cada uma das sete composições do CNMP de 2005 a 2019, o que indica a força dessa associação nas suas indicações.

Ao contrário do CNJ, observamos a frequência de membros ligados às associações de classe dos integrantes dos MP dos Estados no CNMP, o que indica uma dispersão das indicações pela federação ([Apêndice 2](#)). E essa questão de ordem federativa merece atenção por outro motivo. Duas observações precisam ser mencionadas sobre os integrantes com passagem pelo CNPGE: a) sua dispersão pela Federação e; b) sua experiência política prévia em um processo que envolve o Executivo em nível subnacional.

⁶ Desde 1993, observa-se a prevalência de membros vinculados à ANPR na composição da corregedoria do MPF. Esse mesmo dado aponta para uma continuidade no CNMP. Essa característica, já presente na esfera interna e em atividade antes da EC n° 45 de 2004, revela corregedores engajados com a associação e comprometidos com interesses corporativos ([Viegas, 2022](#)).

O CNPG é integrado pelos procuradores-gerais de cada MP dos Estados brasileiros que, por chefiam as instituições de origem, foram submetidos a um procedimento político de escolha do chefe do MP previsto na Constituição de 1988 (artigo 128, § 3º). Esse procedimento define a participação de todos os integrantes de cada MP de dois em dois anos na escolha do procurador-geral. Por ordem de votação pelos membros da própria unidade, é definida uma lista tríplice, remetida para a escolha, pelo governador, do procurador-geral. Com isso, os integrantes do CNMP que registram passagem pelo CNPG têm uma experiência política prévia perante o Executivo, no mesmo sentido daqueles oriundos do Quinto Constitucional e que integram o CNJ. A principal diferença entre os conselheiros do CNPG que integraram o CNMP e os conselheiros do Quinto Constitucional recrutados para o CNJ é sua vinculação associativista que os últimos não registram.

Ademais, no caso do CNMP, de 2005 até 2019, dos 14 juízes indicados pelo STF para compor a vaga destinada para o Judiciário, 50% registram passagem em assessorias ligadas a ministros da Suprema Corte (em cinco das sete composições analisadas). O que novamente reforça o argumento em relação ao poder de recrutamento e cooptação de juízes auxiliares pelo STF (forças endógenas ao Judiciário) presentes na literatura (Almeida, 2010; Fragale Filho, 2013), o que no caso do CNMP (como o MP brasileiro é autônomo em relação ao Judiciário) funcionam como forças exógenas no controle do MP.

No mesmo sentido, os integrantes com atuação na ANPR foram 30% das indicações do MP para o CNJ no período, o que também atuou como força exógena nesse Conselho da Justiça (do MP para o Judiciário e, sobretudo, com trajetória na associação privada). De 2005 a 2019, o CNMP foi presidido por Procuradores-Gerais da República (PGRs) que registram atuação na ANPR, chamados de “procuradores políticos”, aqueles que, sem abandonar a carreira na burocracia pública, dedicam-se à política cotidianamente, inclusive na associação (Viegas, 2022), o que pode ter funcionado ao mesmo tempo como elemento catalisador desse perfil ligado à defesa dos interesses corporativos (forças endógenas ao MP Federal).

Há poucos estudos sobre as associações de classes ligadas às carreiras jurídicas no Brasil. Do que se produziu até hoje, a atuação dessas associações se daria na perspectiva de *lobby* no Legislativo, o que exige certa “profissionalização política” (Arantes, 2002; Kerche, 2009; Almeida, 2010). As associações corporativas são entidades privadas que atuam como espécies de sindicatos dessas categorias e teriam se constituído no elo entre a burocracia e o sistema político (Viegas, 2020, 2022). O *lobby* no Legislativo se refere à aprovação orçamentária das instituições judiciárias e às mudanças legislativas, o que, ao final, tem representado uma ampliação da autonomia e dos espaços de ação dos integrantes do sistema de justiça (Viegas et al., 2022).

O trânsito entre o mundo político e o da burocracia, tanto do ponto de vista lobista como de uma “profissionalização política” (Viegas, 2022), sinaliza, neste estudo, como as associações obtêm êxito nas indicações e na aprovação dos seus indicados no Senado. Mais do que isso, a frequência das associações nas composições dos dois Conselhos, especialmente do CNMP, indica a presença de uma força política organizada e privada que se imprime sobre os dois Conselhos.

VII. Considerações finais

Quem controla os membros do sistema de justiça no Brasil? Praticamente ninguém, além deles próprios. O estudo confirma que a composição dos Conselhos, ou seja, o perfil de seus membros representa um fator relevante para explicar a atuação dessas instituições.

Compostos por pessoas que tiveram anteriormente forte participação nas associações profissionais e em outros canais de socialização com a cúpula do sistema de justiça, os Conselhos realizam um fraco controle: reduzem-se a órgãos correccionais. Ademais, a presença marcante de integrantes com participação anterior em associações reforça o caráter elitista dessas carreiras e uma atuação voltada para a defesa de interesses corporativos, o que é mais acentuado no caso do CNMP. Um estudo recente sobre a atividade normativa CNJ e CNMP ao regulamentar diferentes temas por resoluções, como o recrutamento para essas carreiras, reforça esses achados (Viegas et al., 2022)⁷.

⁷ O estudo de Viegas et al. (2022) salienta como CNJ e CNMP deturparam a emenda que criou ambos em diferentes aspectos, mas especialmente nas questões referentes a interesses corporativos, como a aprovação de auxílios, e no recrutamento para as carreiras, favorecendo um perfil elitizado.

Com relação aos indicados por instituições de fora do sistema de justiça, a pesquisa apontou ainda que não são menos importantes as relações do sistema de justiça com o Senado, que sistematicamente aprova as indicações apresentadas a ele; e que igualmente são relevantes as relações como o Executivo no plano subnacional, especialmente no caso das indicações de membros com origem no Quinto Constitucional para o CNJ e passagem pelo CNPG para o CNMP.

A ênfase na análise das regras informais que presidem as indicações para compor o CNJ e o CNMP é a contribuição principal desse estudo. Entendemos que a relação entre regras formais e informais exprime a tensão existente entre forças endógenas e exógenas às carreiras e ao próprio sistema de justiça.

O que conseguimos captar é o sentido para o qual essas forças políticas aí dominantes se orientam: o controle da agenda dos Conselhos por meios do controle das indicações e, portanto, a não realização de *accountability* democrática por parte dessas instituições. Nosso argumento aqui é que lideranças do sistema de justiça no Brasil responderam ao ambiente externo, que nos anos 2000, diferentemente da década anterior, se tornou mais favorável à criação de Conselhos Nacionais, adaptando-se a esse ambiente, contrário a seus interesses, com a estratégia vitoriosa de estabelecer que a maioria de seus integrantes fosse oriunda do próprio sistema de Justiça.

Se tal regra em si já sinaliza para a forma pela qual os Conselhos devem atuar - privilegiando interesses corporativos e independência em detrimento do controle -, a não previsão dos critérios para as indicações pode ser fator adicional que reforça ainda mais a direção desse comportamento adaptativo. Conforme já apontado pela literatura, os tomadores de decisões nas organizações apresentam respostas que procuram se adequar ao meio ambiente externo e a ele ajustam seus comportamentos. Isso resulta tanto de pressões formais, mais evidentes, como também de regras informais, menos explícitas e mais sutis, na linha do conceito de isomorfismo institucional (DiMaggio & Powell, 1983; Powell & DiMaggio, 1991).

Lideranças do sistema de justiça no Brasil procuram se ajustar ao ambiente externo, atuando provavelmente para compor os Conselhos com membros cujo perfil profissional garanta os objetivos almejados. Ou seja, a hipótese de isomorfismo se concretizaria conforme dinâmicas não exatamente idênticas às identificadas no CNJ e no CNMP, mas principalmente por força da ação dessas lideranças, na medida em que o sentido da ação de controle do CNJ e do

CNMP é realizado nos moldes de outras estruturas, em funcionamento nas mesmas condições, isto é, as corregedorias preexistentes. Essa é a principal contribuição que o artigo pretende oferecer à literatura sobre o tema.

Por fim, cabe indicar que esse é um problema que exige a ampliação da análise para além das regras constitucionais e os regimentos do CNJ e do CNMP, abrangendo também as informais, subjacentes às indicações para os Conselhos. Tais regras informais têm a ver com redes acessadas durante a carreira e critérios que retroalimentam filtros anteriores (acesso a posições no sistema de justiça), práticas prévias de sociabilidade desenvolvidas por parte daqueles que posteriormente serão indicados para os Conselhos Nacionais, como a participação em diretorias de associações de classe e em atividades de assessoria nos gabinetes da alta cúpula da Magistratura e do MP.

As práticas de sociabilidade são, como se sabe, fundamentais requisitos que permitem cimentar laços relevante de confiança pessoal. Portanto, a completa compreensão das forças políticas e sociais que definem o resultado da ação dos Conselhos em direção à *accountability* ou não do sistema de justiça no Brasil exige que se considere igualmente as regras informais indissociavelmente das formais. Neste estudo, a relação entre regras informais e formais aparece politizada pelos agentes que controlam o processo de indicações para CNJ e CNMP, com o intuito de manter acessos de determinados grupos e arranjos institucionais afeitos aos seus interesses. Essa se mostrou uma tendência com potencial de criar, inclusive, novos canais de politização das instituições judiciárias, como se observou na atuação de Conselhos Nacionais em outros países (Kosar, 2018). No caso dos Conselhos brasileiros, o processo isomórfico pode se basear fortemente em regras informais que moldam as regras formais, aproveitando as brechas presentes que dão margem à ação discricionária.

Rafael Rodrigues Viegas (viegas.r.r@gmail.com), Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil

Maria Rita Loureiro (marita.loureiro@gmail.com), Doutora em Sociologia pela USP e professora aposentada da FEA Universidade de São Paulo e da Fundação Getúlio Vargas EAESP, São Paulo, Brasil

Fernando Luiz Abrucio (fabrucio@gmail.com), Doutor em Ciência Política pela USP e professor da Fundação Getúlio Vargas EAESP, São Paulo, Brasil

Marco Antonio Carvalho Teixeira (marco.teixeira@fgv.br), Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP e professor da Fundação Getúlio Vargas EAESP, São Paulo, Brasil

Silvia Avelina Arias Mongelós (mongelos.s.a.a@gmail.com), Doutoranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil

Referências

- Albuquerque, M.C.M. de & Belieiro, J.C.M. (2019) Economia, política e democracia: as sabatinas no Senado Federal dos indicados ao Banco Central nos governos FHC e Lula. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 30, pp. 7-46. DOI
- Almeida, F.N.R. (2010) *A nobreza togada: as elites jurídicas e a política da justiça no Brasil*. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Almeida, F.N.R. (2014) As elites da Justiça: instituições, profissões e poder na política da justiça brasileira. *Rev. Sociol. Polit.*, 22(52), pp. 77-95. DOI
- Arantes, R. (2002) *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo, Educ-Sumaré.
- Arantes, R. & Moreira, T. (2019) Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. *Opinião Pública*, 25(1), pp. 97-135. DOI

- Beckert, J. (2010) Institutional isomorphism revisited: convergence and divergence in institutional change. *Sociological Theory*, 28(2), pp. 150-166. DOI
- Bonelli, M. da G. (2010) Os magistrados, a autonomia profissional e a resistência à reforma do judiciário no Brasil. In: *XXIX International Congress of the Latin American Studies Association*. Toronto.
- Burbank, S. & Friedman, B. (2002) *Judicial independence at the crossroads: an interdisciplinary approach*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Christensen, T., Dong, L., Painter, M. & Walker, R. M. (2012) Imitating the west? Evidence on administrative reform from the upper echelons of chinese provincial government. *Public Administration Review*, 76(2), pp. 798-806. DOI
- Coroado, S. (2020) Does formal independence of regulators change? Evidence from Portuguese agencies. *Governance*, 33(1), pp. 61-77. DOI
- DiMaggio, P. & Powell, W. (1983) The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), pp. 147-160.
- Domingo, P. (2000) Judicial independence: the politics of the supreme court of Mexico. *Lat. Amer. Stud.*, 32(3), pp. 705-735. DOI
- Ferejohn, J. (1999) Independent judges, dependent judiciary: explaining judicial independence. *Southern California Law Review*, 72, pp. 353-384. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2385945>>. Acesso em: 11 de mai. 2024.
- Ferejohn, J. (2002) Judicializing politics, politicizing the Law. *Law and Contemporary Problems*, 65(3), pp. 41-68. DOI
- Ferejohn, J. & Kramer, L. (2002) Independent judges, dependent judiciary: institutionalizing judicial restraint. *New York University Law Review*, 77(4), pp. 962-1039.
- Fragale Filho, R. (2013) Conselho Nacional de Justiça: desenho institucional, construção de agenda e processo decisório. *Dados*, 56(4), pp 975-1007. DOI
- Garoupa, N. (2016) *O governo da justiça*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Garoupa, N. & Ginsburg, T. (2008) Guarding the guardians: judicial councils and judicial independence. *University of Chicago Law & Economics, Olin Working Paper no. 444*. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1303847>>. Acesso em: 11 de mai. 2024.
- George, B., Baekgaard, M., Decramer, A., Audenaert, M. & Goeminne, S. (2018) Institutional isomorphism, negativity bias and performance information use by politicians: a survey experiment. *Public Administration*, 98(1), pp. 14-28. DOI
- Gong, T. & Xiao, H. (2016) The formation and impact of isomorphic pressures: extravagant position-related consumption in China. *Governance*, 30(3), pp. 387-405. DOI
- Gruber, J. (1986) *Controlling bureaucracies: dilemmas in democratic governance*. Los Angeles: University of California Press.
- Hammergren, L. (2002) Do judicial councils further judicial reform? Lesson from Latin America. *Rule of Law Series n. 28*. Disponível em: <https://carnegie-production-assets.s3.amazonaws.com/static/files/files__wp28.pdf>. Acesso em: 11 de mai. 2024.
- Holm, A. (2014) Institutional context and e-recruitment practices of Danish organizations. *Employee Relations*, 36(4), pp. 432-455. DOI
- Kerche, F. (2009) *Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil*. São Paulo: Edusp.
- Kerche, F., Oliveira, V.E. & Couto, C. (2020) Os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público no Brasil: instrumentos de accountability? *Revista De Administração Pública*, 54(5), pp. 1334-1360. DOI
- Kosar, D. (2018) Beyond judicial councils: Forms, rationales and impact of judicial self-governance in Europe. *German Law Journal*, 19(7), pp. 1567-1612. DOI
- Lemgruber, J., Ribeiro, L., Musimeci, L. & Duarte, T. (2016) *Ministério Público: guardião da democracia brasileira?* Rio de Janeiro: CESeC. Disponível em: <https://cesecseguranca.com.br/wp-content/uploads/2016/12/CESEC_MinisterioPublico_Web.pdf>. Acesso em: 11 de mai. 2024.
- Lemos, L. B. & Llanos, M.. (2007) O senado e as aprovações de autoridades: um estudo comparativo entre Argentina e Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22(64), pp: 115–138. DOI
- Levinson, S. (2006) Identifying “independence”. *Bost Univ Law Rev.*, 86(5), pp. 1297-1308. Disponível em: <<https://www.bu.edu/law/journals-archive/bulr/volume86n5/documents/LEVINSONV.2.pdf>>. Acesso em: 11 de mai. 2024.
- Magalhães, P. (1999) The politics of judicial reform in eastern Europe. *Comp. Pol.*, 32(1), pp: 43-62. DOI
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2010) *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Menuzzi, E. de M. & Engelmann, F. (2020) Elites jurídicas e relações internacionais: Wilson Center e agenda anticorrupção do Judiciário brasileiro. *Conjuntura Austral*, 11(54), pp. 105-122. DOI
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977) Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), pp. 340-63. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2778293>>. Acesso em: 11 de mai. 2024.
- Miguel, L.F. (2005) Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Rev. Sociol. Polit.*, 25, pp. 25-38. DOI
- Miguel, L.F. & Biroli, F. (2014) *Feminismo e política: uma introdução*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- Mongelós, S.A.A. (2013) *O recrutamento de advogados pelo quinto constitucional para o Tribunal de Justiça do Paraná: um estudo dos processos seletivos de 2010 e 2012*. Dissertação de Mestrado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná.
- Nunes, R.M. (2010) Politics without insurance: democratic competition and Judicial Reform in Brazil. *Comparative Politics*, 42(3), pp. 313-331. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/27822312>>. Acesso em: 17 de mai. 2024.

- Perissinotto, R.M., Cavaliere, M.A.R., Dantas, E.G. & Dias, R.P. (2017) Redes sociais e recrutamento: o caso dos diretores e presidentes do Banco Central do Brasil (1994-2016). *Tempo Social*, 29(3), pp. 61-82. DOI
- Perissinotto, R.M., Medeiros, P. & Wolk, R. (2008) Valores, socialização e comportamento: sugestões para uma sociologia da elite judiciária. *Rev. Sociol. Polit.*, 16(30), pp. 151-166. DOI
- Perissinotto, R.M. & Codato, A. (2015) *Como estudar elites*. Curitiba: Editora UFPR.
- Perry, J.L., Engbers, T.A. & Jun, S.Y. (2009) Back to the future? Performance-related pay, empirical research, and the perils of persistence. *Public Administration Review*, 69(1), pp. 39-51. DOI
- Pessanha, C. (2013) Controle do judiciário: o Conselho Nacional de Justiça. In: L. Avritzer, N. Bignotto, F. Filgueiras, J. Guimarães & H. Starling. *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, pp. 505-511.
- Pessanha, C. (2014) A experiência dos Conselhos de Magistratura ibero-americanos: uma análise comparativa entre Portugal, Espanha, Argentina e Brasil. In: *IX Encontro da ABCP*. Brasília.
- Powell, W. & DiMaggio, P. (1991) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: Chicago University Press.
- Pozas-Loyo, A. & Ríos-Figueroa, J. (2010) Enacting constitutionalism: the origins of independent judicial institutions in Latin America. *Comparative Politics*, 42(3), pp. 293-311.
- Rao, H. & Drazin, R. (2002) Overcoming resource constraints on product innovation by recruiting talent from rivals: a study of the mutual fund industry, 1986-1994. *Academy of Management Journal*, 45(3), pp. 491-507. DOI
- Ribeiro, L. & Arguelhes, D. (2015) O conselho no tribunal: mudança institucional e a judicialização de decisões do CNJ junto ao Supremo Tribunal Federal. *Revista Direito e Práxis*, 6(12), pp. 464-503.
- Ribeiro, L. & Paula, C. (2016) Inovação institucional e resistência corporativa: o processo de institucionalização e legitimação do Conselho Nacional de Justiça. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 6(3), pp. 13-28.
- Sadek, M.T. (1997) *O Ministério Público e a Justiça no Brasil*. São Paulo: IDESP/Sumaré.
- Sampaio, R.C. & Lycarião, D. (2021) *Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação*. Brasília: Enap.
- Shapiro, M. (1981) *Courts: a comparative and political analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Silveira, T.G. da. (2022) *“Guardião da sociedade”: uma sociologia do Ministério Público*. Tese de Doutorado. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina.
- Solomon Jr., P.H., (2018) Transparency in the work of judicial councils: the experience of (East) European countries. *Review of Central and East European Law*, 43(1), pp. 43-62.
- Stone, L. (1971) Prosopography. *Historical Studies Today*, 100(1), pp. 46-79.
- Tomio, F. & Robl Filho, I. (2013) Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Rev. Sociol. Polit.*, 21(45), p. 29-46. DOI
- Tokumoto, A., Dias, R., Dantas, E.G. & Perissinotto, R. (2021) The recruitment of presidents and directors of BNDES in the PSDB and PT administrations. *Braz. Political Sci. Rev.*, 15(2), e0006. DOI
- Vianna, L.W., Carvalho, M. & Burgos, M. (2018) Quem somos: a magistratura que queremos. *Pesquisa encomendada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB)*. Disponível em: <www.amb.com.br/wp-content/uploads/2019/02/Pesquisa_completa.pdf>. Acesso em: 11 de mai. 2024.
- Vianna, L.W., Melo, M.P.C., Burgos, M.B. & Carvalho, M.A.R. de (1997) *Corpo e alma da magistratura brasileira*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan.
- Viegas, R.R. (2020) Governabilidade e lógica das designações: os “procuradores políticos profissionais”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 33, e234299.
- Viegas, R.R. (2022) A face oculta do poder no Ministério Público Federal e o poder de agenda de suas lideranças. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 39, e260005.
- Viegas, R.R., Berlatto, F., Mongelós, S.A.A. & Lima D.D. (2022) O espaço formal de ação do Ministério Público entre 1989 e 2016: mudanças incrementais e ativação estratégica. *Direito Público*, 19(101), pp. 428-449. DOI
- Viegas, R.R., Loureiro, M.R. & Abrucio, F.L. (2022) Do controle externo à simbiose com o sistema de justiça: a ação normativa do CNJ e do CNMP. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 37, e3711005, pp. 1-51. DOI
- Williamson, I.O. (2000) Employer legitimacy and recruitment success in small businesses. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 25(1), pp. 27-42. DOI
- Zemans, F. (1999) The accountable judge: guardian of judicial independence. *Southern California Law Review*, 72, pp. 624-55.

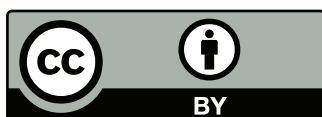
Outras fontes

- Brasil. (2004) *Proposta de emenda à Constituição no 45 de 2004*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>. Acesso em: 22 de mai. 2024.

Who oversees the overseers in the justice system? The member composition of the National Councils of Justice and the Public Prosecutor's Office

Keywords: National Council of Justice, National Council of the Public Prosecutor's Office, accountability, institutional isomorphism, prosopography.

ABSTRACT Introduction: This article explores the member composition of the National Council of Justice (CNJ) and the National Council of the Public Prosecutor's Office (CNMP) spanning the years 2005 to 2019. Understanding the composition of these Councils is pivotal for grasping their operational mechanisms. **Materials and methods:** We performed a prosopography of the 105 CNJ members and the 98 CNMP members, comparing their profiles to identify similarities and differences. **Results:** The composition of the CNJ and the CNMP is more accurately explained by informal dynamics rather than formal appointment rules. These informal dynamics include: i) political influences within judicial institutions; ii) networks and criteria that reinforce selection filters for leadership positions in the Judiciary and Public Prosecutor's Office; and iii) external factors beyond the institutional framework of the Councils, such as pressure from professional associations. **Discussion:** The recruitment pattern reveals the limited accountability of the CNJ and CNMP, which adhere to an institutional isomorphism model. Despite being tasked with overseeing the Judiciary and the Public Prosecutor's Office, they have adapted to align with the preferences of those they monitor.



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Apêndice

Apêndice 1: tabela com a frequência das Associações de classe na composição do CNJ (FCNJ).

Apêndice 2: tabela com a frequência das Associações de classe na composição do CNNMP (FCNMP).

Tabela 1A - Frequência das Associações de classe na composição do CNJ (FCNJ)

| Associações de classe | FCNJ | Representação |
|--|------|--|
| Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB | 5 | Integrantes do Judiciário (nacional) |
| Associação dos Juízes Federais do Brasil - AJUFE | 9 | Integrantes da Justiça Federal (nacional) |
| Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho - ANAMATRA | 4 | Integrantes da Justiça do Trabalho (nacional) |
| Associação dos Magistrados do Trabalho - AMATRA - 02 | 1 | Integrantes da Justiça do Trabalho (regional) |
| Associação dos Magistrados do Trabalho - AMATRA - 04 | 1 | Integrantes da Justiça do Trabalho (regional) |
| Associação dos Magistrados do Trabalho - AMATRA - 05 | 1 | Integrantes da Justiça do Trabalho (regional) |
| Associação dos Magistrados do Trabalho - AMATRA - 09 | 3 | Integrantes da Justiça do Trabalho (regional) |
| Associação dos Magistrados do Trabalho - AMATRA - 10 | 2 | Integrantes da Justiça do Trabalho (regional) |
| Associação dos Magistrados do Trabalho - AMATRA - 12 | 1 | Integrantes da Justiça do Trabalho (regional) |
| Associação dos Magistrados Mineiros - AMAGIS | 1 | Estadual |
| Associação Paulista dos Magistrados - APAMAGIS | 2 | Estadual |
| Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP | 1 | Integrantes do Ministério Público (nacional) |
| Associação Nacional dos Procuradores da República - ANPR | 3 | Integrantes do Ministério Público Federal (nacional) |

Nota: um mesmo integrante pode ter atuado em mais de uma associação de classe. Destacada em outra cor a frequência de integrantes da carreira do Ministério Público e suas respectivas associações.

Fonte: elaboração própria, 2022.

Tabela 2A - Frequência das Associações de classe na composição do CNNMP (FCNMP)

| Associações de classe | FCNMP | Representação |
|--|--------------|--|
| Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP | 4 | Integrantes do Ministério Público (nacional) |
| Conselho Nacional de Procuradores-Gerais - CNPG | 12 | Procuradores-Gerais (nacional) |
| Associação Nacional dos Procuradores da República - ANPR | 14 | Integrantes do Ministério Público Federal (nacional) |
| Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho - ANPT | 5 | Integrantes do Ministério Público do Trabalho (nacional) |
| Associação Nacional do Ministério Público Militar - ANMPM | 3 | Integrantes do Ministério Público Militar (nacional) |
| Associação Mato-grossense do Ministério Público - AMMP | 2 | Estadual |
| Associação do Ministério Público de Roraima - AMPER | 2 | Estadual |
| Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul - AMPRS | 2 | Estadual |
| Associação do Ministério Público da Bahia - AMPBA | 1 | Estadual |
| Associação do Ministério Público do Maranhão - AMPEM | 1 | Estadual |
| Associação do Ministério Público do Distrito Federal - AMPDFT | 1 | Estadual |
| Associação do Ministério Público de Alagoas - AMPAL | 1 | Estadual |
| Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB | 1 | Integrantes do Judiciário (nacional) |
| Associação dos Juízes Federais - AJUFE | 2 | Integrantes da Justiça Federal (nacional) |
| Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho - ANA-MATRA | 1 | Integrantes da Justiça do Trabalho (nacional) |
| Associação dos Magistrados do Espírito Santo - AMES | 1 | Estadual |

Nota: um mesmo integrante pode ter atuado em mais de uma associação de classe. Destacada em outra cor a frequência de integrantes da carreira do Judiciário e suas respectivas associações.

Fonte: elaboração própria, 2022.