

1

PUBLICUM

.....

Do caos remuneratório ao deliberativo? Uma análise das interações estabelecidas entre o STF e o CNJ na AO nº 1.773/DF (auxílio-moradia)

Clara da Mota Santos Pimenta Alves

Universidade de São Paulo – USP, Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, Brasil. E-mail: clara.mota@trf1.jus.br

.....

Resumo

A partir das interações estabelecidas entre o Supremo Tribunal Federal e o Conselho Nacional de Justiça, a propósito do julgamento da Ação Ordinária nº. 1.773/DF, que versa sobre o pagamento do benefício de auxílio-moradia aos juízes brasileiros, o trabalho analisa se a forma de atualização e o desenho do regime remuneratório da magistratura levaram esta política às arenas do CNJ e STF, tornando-a litigiosa. Além disso, o texto discute se o Conselho tem agido como instituição que acentua a politização do Tribunal, seja ampliando o poder dos seus Ministros, seja criando incentivos para a mistura entre os planos gerencial e jurisdicional, de modo a transferir parte da deliberação de um colegiado “decisor” que é o STF para um colegiado “cumpridor”, que é o CNJ.

Palavras-chave

Poder Judiciário; Magistratura; Regime remuneratório; Simetria; Deliberação; Conselho Nacional de Justiça; Supremo Tribunal Federal.

From remuneration to deliberative chaos? An analysis of interaction between STF and CNJ in AO nº 1.773/SF (housing assistance benefits)

Abstract

Based on the interactions established between the Supremo Tribunal Federal (STF) and the Conselho Nacional de Justiça (CNJ), regarding the judgment of an action which dealt with the payment of housing assistance benefits to Brazilian judges, the paper analyzes whether the design of the payment regime of the judiciary led this policy to the arenas of the CNJ and STF, making it judicialized. In addition, the text discusses whether the Council has acted as an institution that emphasizes the politicization of the Court, whether by expanding the power of its

Ministers or by creating incentives for a mixture of managerial and jurisdictional spheres in order to transfer part of the deliberation from STF to CNJ.

Keywords

Judiciary Power; Magistrature; Payment regime; Symmetry; Deliberation; National Council of Justice; Federal Supreme Court.

Sumário

Introdução; 1. Contexto da liminar proferida na AO nº. 1.773/DF: um inventário sobre o regime remuneratório da magistratura brasileira; 2. Como situar a contestação da pauta remuneratória da magistratura sob o ponto de vista teórico-institucional? O que ela nos diz sobre o CNJ e o Supremo?; 2.1. STF e CNJ no vazio de deliberação da AO 1.773/DF; 2.2. Pauta remuneratória, CNJ e mudança institucional; Conclusões; Referências.

Introdução

Uma das formulações mais conhecidas sobre o Poder Judiciário é a de que, por definição, ele não tem acesso direto à “espada ou ao cofre”¹. Por esta lente clássica de separação das funções estatais, os juízes não deteriam a capacidade de gerir diretamente o orçamento público e, com maior razão, não poderiam proceder de tal forma em benefício próprio, subvertendo a noção republicana de que o estado não pode ter o seu curso direcionado por grupos auto-interessados². Ocorre que as experiências constitucionais nem sempre caminharam segundo esse roteiro hamiltoniano. Em inúmeros países, o Poder Judiciário está longe de configurar um braço subalterno ou enfraquecido do estado³, imiscuindo-se amplamente em matéria de políticas públicas. Particularmente no caso do Brasil este tipo de ingerência alcança até mesmo aquelas que regem a remuneração da magistratura.

A já intrincada relação entre o adequado pagamento dos juízes e a configuração de um Poder Judiciário independente se tornou um emaranhado ainda mais complexo após a concessão, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), de medida liminar na Ação Ordinária nº. 1.773/DF. Por meio de decisão do Ministro Luiz Fux, foi autorizado o pagamento da rubrica denominada auxílio-moradia para milhares de juízes que não a recebiam⁴, estendendo-se a

¹HAMILTON, Alexander. **Federalist Papers**, Oxford World’s Classics, New York: Oxford University Press, 2008, p. 477.

²SUNSTEIN, Cass R. **Designing Democracy**: What Constitutions Do, Oxford University Press, 2001, p. 96.

³Sobre processos mundiais de judicialização, ver NEAL C. Tate; Vallinder T., **The Global Expansion of Judicial Power**: The Judicialization of Politics. New York: New York University, 1995. ; GAURI, Varun; BRINKS, e Daniel M. **Courting social justice**: judicial enforcement of social and economic rights in the developing world, Cambridge University Press, 2008.

⁴O auxílio-moradia tem previsão normativa no art. 65 da Lei Complementar nº. 35, de 1979.

medida, em seguida, para outras carreiras jurídicas a título de “simetria”⁵. A recente revogação do pagamento sobreveio, por nova decisão monocrática, sob a justificativa de restrições orçamentárias decorrentes do aumento na remuneração dos magistrados, efetivado por meio das Leis nº. 13.752/2018 e nº. 13.753/2018.

Desde a sua concessão e regulamentação pelo Conselho Nacional de Justiça⁶, o auxílio-moradia representou uma ferida exposta para o STF e, por reflexo, para a carreira da magistratura. O benefício foi alçado à condição de expoente dos males corporativos, sendo rotulado pela opinião pública como um “privilégio”⁷, uma “ilegal” autoconcessão de vantagem⁸ ou, em tom mais duro, um “puxadinho da imoralidade”⁹. Neste cenário, muitas foram as consequências da mescla entre a função hierárquico-gerencial que o STF exerce em relação aos quadros da magistratura, inclusive negociando a remuneração da classe, e a sua tarefa de julgar. Houve intenso escrutínio sobre as heterodoxias internas ao processo decisório da AO nº. 1.773, a exemplo da ampliação subjetiva da demanda¹⁰, da duração da medida monocrática, da sua submissão a uma câmara de conciliação e à revogação por razões consequencialistas de caráter orçamentário, sem análise da legalidade do benefício em plenário. No plano externo à decisão, pairou um resultado nocivo de erosão da fronteira última entre os planos político e jurídico¹¹, num claro abalo à legitimidade da Corte, aqui compreendida como “aceitação social”¹² ou capacidade de ser respeitada e confiável¹³.

Paralelamente a esses vetores internos e externos mais imediatos, a AO nº. 1773 jogou luz sobre a dobradinha entre o poder jurisdicional do STF e o regulamentar do CNJ. Tanto o deferimento quanto a cessação do auxílio-moradia foram subjetivamente ampliados pela

⁵ Assim sucedeu com as carreiras do Ministério Público Federal (Resolução CNMP nº. 117/2014) e Defensoria Pública da União (Resolução CSDPU nº. 100/2014).

⁶ Cf. Resolução CNJ nº. 199, de 2014.

⁷ ROMANO, Roberto. O auxílio-moradia dos juízes, avaliado por este professor de ética, **Nexo Jornal**, 03.02.2018.

⁸ MENDES, Conrado Hübner. O baile da magistratura, **Revista Época**, 16.11.2018.

⁹ SOUZA, Josias de. Auxílio-moradia virou puxadinho da imoralidade, **Folha de São Paulo**, 03.02.2018.

¹⁰ A AO nº. 1.773/DF não é uma ação de caráter inicialmente coletivo, sendo ajuizada por um grupo de 05 juízes federais. A competência se firmou no STF por força do art. 102, I, “n”, da Constituição Federal e a Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE) foi admitida no feito como assistente no curso do processo.

¹¹ Sobre a especialização funcional das decisões políticas e jurídicas, cf. GRIMM, Dieter. **Constituição e Política**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

¹² A despeito das inúmeras implicações da palavra “legitimidade” no campo da teoria da jurisdição constitucional, assumo aqui o sentido empírico empregado por Virgílio Afonso da Silva: “These two sources of legitimacy (protection of rights and acceptance by the society) are clearly resultoriented and of empirical nature, where as the source of legitimacy I will discuss in this article (quality of deliberation) is above all normatively grounded”, cf. SILVA, Virgílio Afonso da. Deciding without deliberating. **International Journal of Constitutional Law**, vol. 11, issue 3, 1 July 2013, pp.557-584. Oxford University Press. Disponível em: <https://academic.oup.com/icon/article/11/3/557/789359>. Acesso em 24/04/2018.

¹³ MONDAK, Jeffery J.; Smithey, e Shannon Ishiyama. **The Dynamics of Public Support for the Supreme Court**, 1997.

normatização do Conselho, que serviu de anteparo institucional para o poder monocrático do Ministro Relator do processo, uma espécie de *selo-garantia* que estabilizou os efeitos decisórios. De um lado, aumentou-se o alcance do poder monocrático; por outro, foram diluídos desgastes, acabando transferida parte da deliberação de um colegiado “decisor” para um colegiado “cumpridor”.

A nova dinâmica inaugurada por este processo se relaciona com pontos que têm figurado na agenda de pesquisa voltada ao Supremo, ante a possibilidade de que o já acentuado poder monocrático dos Ministros seja, agora, potencializado pela ideia de uma regulação *a posteriori* da própria decisão judicial pelo CNJ ou outro órgão equivalente. Trata-se de uma perspectiva distinta daquela em que o Poder Judiciário controla atos administrativos regulatórios emanados de terceiros e, em tais circunstâncias, não deve fazer a substituição pura e simples do regulador¹⁴. No caso da AO nº. 1.773/DF, o CNJ deu concretude e expressão à decisão judicial, criou os seus termos efetivos, agindo como *policymaker*.

As implicações descritas conduzem às perguntas centrais deste trabalho: i) como a forma de atualização e o desenho do regime remuneratório da magistratura levaram esta política às arenas do CNJ e STF; ii) além disso, o Conselho tem agido como instituição que acentua a politização do STF, seja maximizando o poder dos seus Ministros, seja criando incentivos para a referida confusão entre os planos gerencial e jurisdicional?

Procuro dialogar com a hipótese de que o CNJ esteja se comportando como canal que permite aos ministros exercer maior influência “[n]o processo decisório político sem passar necessariamente pelo processo decisório interno do tribunal”¹⁵. Início tal análise pela descrição do percurso que levou à decisão liminar da AO nº. 1.773/DF, promovendo um sumário das ações que contribuíram para a fragmentação do regime remuneratório da magistratura. Confronto estas medidas concretas com a abordagem teórica que tematiza a mudança gradual de perfil das instituições e a maior contestação de determinadas políticas, de modo a investigar quais foram os fatores que deslocaram a pauta remuneratória da magistratura para fora do Congresso e para dentro do STF e do CNJ.

A partir deste corte centrado na questão do auxílio-moradia, trato ainda do panorama de críticas ao individualismo dos Ministros do STF, relacionando as deficiências deste específico processo da AO nº. 1.773/DF com a possibilidade de que o CNJ tenha sido chamado a validar política e especialmente uma decisão jurisdicional frágil. As conclusões extraídas não são capazes de estabelecer uma conexão definitiva entre a monocratização e a utilização CNJ como apêndice

¹⁴ ALVES, Clara Mota Pimenta; SANTOS, Pedro Felipe O. **Poder Judiciário, regulação e concorrência**: análise dos enunciados do II FONACRE, Portal Jota, 18.09.2018.

¹⁵ ARGUELHES, Diego W; RIBEIRO, Leandro M. O Supremo Individual: mecanismos de atuação direta dos Ministros sobre o processo político. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 46, 2015, pp. 121-155.

decisório pelo Supremo, mas servem para conversar com ideias que já estão mobilizadas no sentido do aperfeiçoamento de ambas as instituições.

1. Contexto da liminar proferida na AO nº. 1.773/DF: um inventário sobre o regime remuneratório da magistratura brasileira

A longa tramitação legislativa que levou à criação do Conselho Nacional de Justiça, entre os anos de 1992 e 2004, possibilitou que fossem colocadas na mesa perplexidades do sistema político em relação a um poder judicial que, no Brasil, se expandia após a Constituição de 1988.

Para Mariana Mota Prado, diversos escândalos envolvendo o uso de verbas públicas e salariais, bem como a pressão pela instituição de uma comissão parlamentar de inquérito sobre o Poder Judiciário, foram elementos que serviram de combustível último para a aprovação da reforma¹⁶, numa espécie de *critical juncture*¹⁷. Porém, na ótica dela, o demorado processo legislativo pode ter ocasionado um entrave da segunda etapa de reformas pela dependência da trajetória havida em relação à primeira geração delas. Atores que se opunham fortemente à criação do Conselho, a exemplo das associações de magistrados, e do próprio Supremo Tribunal Federal, foram se reposicionando estrategicamente de modo a adquirirem predomínio na sua composição e funcionamento¹⁸. Ao final, a corporativização paulatina do CNJ pode ser o resultado de uma “*reforma-armadilha*”¹⁹.

O Conselho surgiu nessa atmosfera que exigia *accountability* e um nível mínimo de institucionalização capaz de viabilizar processos de desenvolvimento obstruídos pela morosidade dos litígios judiciais. Toda a movimentação coincidiu ainda com a fixação do teto remuneratório do serviço público no ano de 2005, de modo que, desde o princípio, o CNJ se viu associado à pauta remuneratória da magistratura²⁰. Tal envolvimento seria, para o Ministro Nelson Jobim,

¹⁶ PRADO, Mariana Motta. **Paradoxo das reformas do estado de direito: quando reformas iniciais se tornam obstáculos para reformas futuras**, 2013, p. 76.

¹⁷ A expressão é de James Mahoney e Kathleen Thelen que definem “*critical juncture*” como “periods of contingency during which the usual constraints on action are lifted or eased”. Cf. MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**, Cambridge University Press, 2010, p. 7.

¹⁸ Sobre o histórico do CNJ, ver SADEK, Maria Tereza; ARANTES, Rogério Bastos. **Reforma do Judiciário**, 2010.

¹⁹ Mariana Mota Prado descreve a noção de “*reforma-armadilha*” como a situação paradoxal em que “reformas iniciais ambiciosas podem prejudicar os esforços para promover reformas importantes no futuro, criando uma armadilha no processo de reforma”. (**Op. cit.**, p. 74).

²⁰ O teto foi previsto pela EC nº. 41/2003 e regulamentado pela Lei nº. 11.143, de 26 de julho de 2005.

uma forma de gerar transparência²¹. Assim foi que, no ano de 2006, o Conselho editou a Resolução de nº. 09, extinguindo abonos, gratificações, quintos, anuênios, e outras verbas que somaram um total de 42 rubricas incorporadas ao subsídio.

De pronto, o STF reagiu a um dos aspectos normatizados pelo CNJ. Logo no ano seguinte ao regramento uniformizador do teto, quando do julgamento da ADI nº. 3854, o Supremo afastou o “subteto” a que estariam submetidos os poderes judiciários dos estados, unificando no seu próprio subsídio, exclusivamente, o valor máximo a ser recebido pelos juízes²². Deste específico julgamento surgiu uma ideia-chave para os gatilhos corporativos de extensão de benefícios: a magistratura seria uma carreira de caráter nacional, não podendo haver distinção de regime entre os poderes judiciários da União e dos estados²³.

O mantra da “*magistratura una*”, produzido pelo STF, se associou ao conceito de “*simetria*”, construído pelo CNJ, formando um sistema de vasos comunicantes de vantagens que pode hibridizar o regime dos inúmeros ramos do Poder Judiciário e do Ministério Público²⁴. Uma verba alcançada por uma instituição pode ter espaço para ser virtualmente paga às demais. Assim é que organizações com interesses e perfis apartados se fundiram em uma corporação capilarizada e informal que se denomina “Frente Associativa da Magistratura e Ministério Público (FRENTAS)”^{25,26}. A Frente opera num plano simbólico ao mostrar a força do interesse coeso de várias entidades e permite a ambivalente atuação isolada das associações em tudo mais que seja de interesse específico de cada uma delas.

Construo o seguinte quadro para detalhar no tempo algumas intervenções e trocas que serão objeto deste texto e foram estabelecidas entre CNJ e STF na condução do regime remuneratório dos juízes:

²¹ Segundo Nelson Jobim: “O principal objetivo das resoluções é fazer com que possa haver, dentro de um determinado período de tempo, total transparência na remuneração dos magistrados”. Cf. Portal CNJ, 21.03.2006. Disponível em: <http://cnj.jus.br/noticias/63858-cnj-define-teto-salarial-do-judicio>. (Acesso em 05.12.2018).

²² Chamava-se de “subteto” a previsão de que o teto dos juízes estaduais correspondesse a 90,25% do subsídio dos Desembargadores e não o dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

²³ ADI nº. 3854/MC.

²⁴ Resolução CNJ nº. 133/2011.

²⁵ A FRENTAS é entidade sem vínculo formal entre os seus membros que emite notas públicas e coordena as atividades associativas das entidades da magistratura e ministério público. Constam informações de atividades em: http://www.amb.com.br/?s=Frentas&doing_wp_cron=1544144645.6759860515594482421875. (Acesso em 06.12.2018).

²⁶ Não existe um lobby de oposição ao realizado pelas carreiras da magistratura e ministério público. A competição salarial entre as diversas carreiras jurídicas da União tem se dado no âmbito da conquista de novas vantagens e não de impedimento das vantagens alheias. Sobre a relação entre o tamanho e força do grupo de interesse e lobby contrário, ver SCHNEIDER, Maik T. Interest-group size and legislative lobbying, *Journal of Economic Behavior & Organization*, Volume 106, October 2014, p. 29-41.

Inventário de interações		
Ano	CNJ (simetria)	STF (magistratura una)
2006 - 2007	Resolução nº. 09 (criação do regime de subsídios).	- Julgamento do “subteto” (ADI 3854): nivelamento entre o pagamento de juízes estaduais e da União. Fixação da tese do caráter nacional da magistratura. - Mantido adicional por tempo de serviço até ser nominalmente absorvido pelo subsídio (MS 24875).
2009	Resolução nº. 102 (ordena a disponibiliza de informações gerenciais e financeiras dos tribunais).	Ajuizamento de mandado de injunção para concessão de reajuste: mobilização da arena judicial para a recomposição.
2011	Resolução nº 133 (reconhecimento da existência de simetria entre as carreiras da magistratura e ministério público).	Reafirmação de que o CNJ não possui nenhuma ingerência em matéria jurisdicional, compondo a estrutura interna do Poder Judiciário (MS nº. 27.148).
2014	PP nº. 0006845-87.2014 (automatização, por liminar, do reajuste federal para os estados, independentemente de lei específica).	Liminar na AO nº. 1.773/DF concedendo auxílio-moradia aos magistrados que não recebiam o benefício, posteriormente cassada em 2018 pela superveniência de aumento da remuneração.

Ao mesmo tempo em que permitiu válvulas de escape para os benefícios, o CNJ passou a dificultar ainda mais o processo político de atualização do subsídio, trabalhando invisivelmente contra ele. O desenho pensado pela Constituição de 1988 não prevê que o pagamento recebido por juízes obedeça a uma atualização fixa ou a um tabelamento das variadas instâncias que torne a construção da folha salarial do Poder Judiciário uma operação de caráter autômato²⁷. Cabe ao

²⁷ Existem pressões salariais de magistrados em alguns outros países, a exemplo de Portugal, no qual os juízes estão greve, Inglaterra e Estados Unidos. Cf. notícias disponíveis respectivamente em:

Supremo incluir a sua eventual previsão de reajuste na proposta orçamentária anual, elaborando ainda um projeto de lei de sua iniciativa, a ser votado em ambas as casas legislativas e sancionado pela Presidência da República.

Não que fosse desejável um mecanismo infenso ao crivo político e orçamentário, porém, a dificuldade de satisfação desta expectativa de progressão dos salários no âmbito Congresso Nacional, por atores que a tem infundida normativamente pela ideia de “teto”, de reposição inflacionária e até mesmo pelo *ethos* meritocrático da corporação judicial²⁸, somada à ausência de controle sobre a criação de verbas esparsas, é uma das causas de deslocamento desta pauta para as arenas do STF e CNJ. É válido especular que tanto a fixação inicial do subsídio foi nominalmente superestimada, gerando entraves orçamentários subsequentes²⁹, quanto que as dificuldades de reajuste pelas vias ordinárias foram levando a mudanças incrementais³⁰ e à judicialização.

No pedido de providências nº. 0006845-87.2014, o Conselho decidiu, em liminar, estender automaticamente aos juízes estaduais o aumento de subsídio percebido pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, sem demandar, para tanto, lei específica e adequação orçamentária dos estados. Como consequência, diante da crise fiscal recente, impôs-se outra dificuldade à recomposição de salários pela via legislativa³¹. A tabela que contrapõe o valor nominal do subsídio e os índices de inflação num período de dez anos é ilustrativa do relativo descompasso entre as variáveis:

Ano	Valor do subsídio do STF	Percentual de aumento	Inflação (INPC- IBGE)
2006	R\$ 24.500,00	---	3,14%
2007	R\$ 24.500,00	---	4,45%
2008	R\$ 24.500,00	---	5,90%
2009	R\$ 25.700,00	4,67%	4,31%
2010	R\$ 26.700,00	3,75%	5,83%
2011	R\$ 26.700,00	---	6,50%
2012	R\$ 26.700,00	---	5,83%
2013	R\$ 28.059,29	5,52%	5,91%
2014	R\$ 28.059,29	---	6,41%

<https://observador.pt/2018/11/28/juizes-cumprem-esta-quarta-feira-terceiro-dia-de-greve/> e <https://www.theguardian.com/law/2018/oct/12/call-for-a-60000-pay-rise-for-high-court-judges-sparks-anger>. (Acesso em 06.12.2018).

²⁸ A observação sobre o *ethos* da magistratura é de Luciano Da Ros, cf. DA ROS, Luciano. Difícil hierarquia: a avaliação do Supremo Tribunal Federal pelos magistrados da base do Poder Judiciário no Brasil. **Revista Direito GV**, v. 9, p. 47-64, 2013. http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/artigo-Edicao-revista/03_rev17_047-064_-_luciano_da_ros.pdf.

²⁹ Alguns Projetos de Lei foram arquivados por inadequação financeira, vide PL nº. 2.197/11.

³⁰ No âmbito do ministério público e da magistratura, persistem ainda hoje benefícios como a licença-prêmio, a gratificação por exercício de funções administrativas, exercício em local de difícil provimento, auxílio-educação, dentre outras que podem ser pinçadas em leis estaduais. Essas são verbas previstas, por exemplo, na Lei Complementar nº 91, de 03 de janeiro de 2003, do Ministério Público do Rio de Janeiro.

³¹ Ver Pedido de Providências nº. 0006845-87.2014, protocolado pela AMB.

2015	R\$ 33.763,00	16,9%	10,67%
Total	R\$ 33.763,00	30,84%	58,95%

A circunstância de haver algum grau de desatualização salarial, se não justifica a construção de um regime remuneratório regressivo³², joga luz sobre as razões que movem a pressão exercida pelos grupos envolvidos e sobre as disfuncionalidades institucionais. De um lado, se mostrou politicamente custosa e travada a atualização do valor dos subsídios fixados no ano de 2005; de outro, faltou ao CNJ coerência com os propósitos originais de exercer controle externo e *enforcement* de regras salariais objetivas³³.

O arranjo do subsídio acabou, portanto, como uma peneira de furos largos. Não propiciou a efetiva transparência do regime de remuneração dos juízes brasileiros, sendo atropelado por circunstâncias que levaram a reboque também o teto constitucional.

Como produto do relativo congelamento dos anos de 2009 a 2012, a mobilização das entidades de classe da magistratura se materializou em um processo judicial que cobrou do STF um provimento que reajustasse os vencimentos³⁴. As tentativas no sentido de uma injunção que ordenasse o aumento não prosperaram de início e, apenas com a Resolução nº. 133/2011 relativa à “simetria”, o CNJ rompeu com a trava de efetivamente incluir em folha, por ato próprio, verbas salariais.

O contexto da AO nº. 1.773/DF é, portanto, de último ato de uma peça confusa. Nesse ponto, já se constatava um substancial quadro de interações entre o CNJ e o STF que abriam recíprocas brechas para incerteza e a maximização de vantagens corporativas como reação à crescente dificuldade de diálogo com o poder legislativo ou talvez à dificuldade de contenção do engajamento da classe na facciosa corrida vencimental instaurada entre carreiras jurídicas³⁵. À época da decisão, ocorria o recebimento de auxílio-moradia por juízes de inúmeros estados,

³² Sobre pobreza e dinâmicas de desigualdade no Brasil, ver BARROS, Ricardo Paes de. **Desigualdade e Pobreza no Brasil**: retrato de uma estabilidade inaceitável, 2000.

³³ Ainda que nas discussões da reforma tenha sido defendida a instituição de um “controle externo”, segundo a decisão da ADI nº. 3.367/DF, o CNJ passou a ser considerado órgão integrante da estrutura do Poder Judiciário.

³⁴ Cf. Notícia disponível em: <https://amb.jusbrasil.com.br/noticias/389394662/amb-ingressa-com-mandado-de-injuncao-coletivo-no-stf-para-defesa-da-recomposicao-do-subsidio>. Acesso em 06.12.2018.

³⁵ A análise dos tensionamentos remuneratórios existentes na carreira da magistratura passa pela compreensão do ranqueamento implícito existente entre as autodenominadas “carreiras de estado”. É possível encontrar no sítio da “Fórum Permanente das Carreiras Típicas de Estado”, a definição de que “as carreiras consideradas típicas de Estado são as relacionadas às atividades de Fiscalização Agropecuária, Tributária e de Relação de Trabalho, Arrecadação, Finanças e Controle, Gestão Pública, Comércio Exterior, Segurança Pública, Diplomacia, Advocacia Pública, Defensoria Pública, Regulação, Política Monetária, Inteligência de Estado, Planejamento e Orçamento Federal, Magistratura e o Ministério Público”. Disponível em: <http://www.fonacate.org.br/v2/?go=page&id=1>. (Acesso em 06.12.2018).

pelos ministérios públicos e o não pagamento agravava especialmente os ramos da magistratura vinculados à União³⁶.

O caminho percorrido até aqui demonstra que as críticas endereçadas ao julgamento do auxílio-moradia, notadamente concentradas em heterodoxias processuais e em critérios de justiça substantiva, ainda que funcionem como um constrangimento público ao Tribunal não capturam a falência como um todo do regime remuneratório da magistratura e não conseguem ser disruptivas em relação ao estado de coisas vigente. A dinâmica da disputa pelos conceitos de “simetria” e de “magistratura una” embute em si a própria disputa pela alocação dos recursos. Tento explorar na seção seguinte a possibilidade de que a AO nº. 1.773/DF seja catalisadora de lacuna deliberativa no âmbito do STF e de uma gradual mudança de perfil do CNJ.

2. Como situar a contestação da pauta remuneratória da magistratura sob o ponto de vista teórico-institucional? O que ela nos diz sobre o CNJ e o Supremo?

Na introdução deste trabalho eu levantei duas vertentes investigativas, uma primeira atinente à fragmentação do regime remuneratório da magistratura e seus impactos na gradual conformação de perfil do CNJ e uma segunda voltada à específica perplexidade gerada pela regulamentação do auxílio-moradia no âmbito do Conselho, considerando que isto poderia ser uma nova modalidade de (des) construção deliberativa e uma expressão agudizada do poder monocrático exercido pelo STF. Retorno a elas.

2.1. STF e CNJ no vazio de deliberação da AO 1.773/DF

Ao final da sua decisão liminar na AO nº. 1.773/DF, quando se propôs a resolver uma questão de legalidade posta por cinco magistrados mas concedeu o benefício de auxílio-moradia em caráter nacional, o Ministro Luiz Fux ordenou a intimação do CNJ para que desse “cumprimento” à decisão, frisando, em seguida, que o Conselho deveria ser “informado da relevância de

³⁶ Segundo as palavras da decisão, o auxílio-moradia era recebido “no âmbito de 10 (dez) magistraturas estaduais (SC, CE, SE, AP, RO, MS, MT, PA, MA, GO), aos Ministros do STF (sessão administrativa de 18/06/2003), STJ (reunião ordinária de 29/05/2003, PA 1306/03) e do TST, e aos juizes auxiliares que atuam perante o STF (Resolução nº 413/2009), o STJ (Resolução nº 50/2009) e o CNJ (Portaria nº 251/2008 e IN nº 42/2011)”.

regulamentação da matéria, nos termos do que aqui decidido, com o escopo de implementar o princípio da simetria na sua completude, considerado o caráter nacional da magistratura”.

A noção de “simetria”, sacada pelo CNJ anos antes através da Resolução nº. 133/2011 e nunca analisada em sua constitucionalidade pelo plenário do STF, afinal lá pende de julgamento desde o ano de 2012 a ADI nº. 4.882/PE, surgiu como uma bola quicando da Corte para o Conselho, que se viu obrigado a concretizá-la para além do que já tinha regulamentado. A Resolução editada para tratar do auxílio-moradia é um diploma autônomo que rememora o “caráter nacional” da magistratura e contém previsões que vão além do próprio texto legal instituidor do benefício.

O roteiro descrito extrapola o problema da monocratização amplamente apontado pela academia constitucional brasileira como uma das mazelas do STF³⁷. Aqui a falha supera a ausência de deliberação colegiada, que é, para Conrado Hübner Mendes, dentre outras coisas, “a prática de fundamentar em conjunto soluções para demandas decisórias, de formar posição através da troca de motivos”³⁸. A chaga é, acima de tudo, de reverberação interinstitucional de um poder monocrático utilizado fora das hipóteses legais. A regulamentação deu uma normatividade adicional ao auxílio-moradia, estendendo o benefício indistintamente aos que foram ou não parte no processo e propiciando uma relativa blindagem da decisão. A partir da regra, pouco importava para os setores administrativos dos tribunais os termos exatos, partes e efeitos da medida liminar, os valores passaram a ser pagos por decorrência direta da Resolução. O ato normativo turvou ainda mais o vazio deliberativo da AO nº. 1.773/DF.

O STF pode se mover no tempo e espaço da política de variadas formas, comportando-se ora como arena, ora como ator que nela interfere externamente³⁹. Na específica situação da AO nº. 1.773/DF são visíveis os dois modelos. No quesito surpresa, lá está a decisão liminar que vigeu por longos quatro anos e foi revogada por argumentos consequencialistas sem ser submetida à deliberação colegiada. Ela abre ainda a caixa da “simetria” numa amplitude que

³⁷ Cf. ARGUELHES, Diego W; RIBEIRO, Leandro M. O Supremo Individual: mecanismos de atuação direta dos Ministros sobre o processo político. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, n. 46, 2015, pp. 121-155; **The Court, it is I? Individual judicial powers in the Brazilian Supreme Court and their implications for constitutional theory**. *Global Constitutionalism* (2018), 7:2, pp. 236–262; **Onze Supremos: Todos contra o Plenário**. In: Falcão, Joaquim; Arguelhes, Diego Werneck; Recondo, Felipe. (Org.). *Onze Supremos: O Supremo em 2016*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letramento, v. 1, p. 20-28, 2017.

³⁸ MENDES, Conrado Hübner. **Constitutional Courts and Deliberative Democracy**, Oxford Constitutional Theory. Oxford University Press, 2013.

³⁹ A ideia do STF como arena e ao mesmo tempo como ator do jogo é de Werneck e Ribeiro. Eles elencam situações de intervenção do STF no processo político como o controle de agenda, a antecipação de posições na imprensa e de imposição de jurisprudência pessoal, dentre outras. Segundo eles, a arena decisória interna é estruturada por regras que configuram a inserção do ator “STF” na arena de decisão externa, pois definem como posições individuais se agregam para formar a posição final à qual o tribunal *como instituição* agregará sua força. Em síntese, “a ação do STF no processo político decisório é condicionada inicialmente pelas regras do seu processo decisório interno”. (ARGUELHES, Diego W; RIBEIRO, Leandro M., **Op. cit.**, pp. 121 a 155).

incentiva a permanente contestação administrativa e judicial de verbas. No segundo quesito, a construção do auxílio serviu como elemento de pressão dos demais poderes em favor da pauta corporativa da magistratura. Assim foi que ele se encerrou inclusive no mesmo dia em que foi substituído por uma lei que previu aumento de remuneração⁴⁰.

A judicialização instrumentalizada pela política de modo tão ostensivo revela a alta “saliência” da política pública remuneratória dos juízes, a sua elevada capacidade de ser contestada e de gerar um fluxo de ação coletiva que impacta o ambiente político geral⁴¹. É nesse sentido que Taylor reformula a conhecida noção de Theodore Lowi para dizer que também as políticas públicas (*policies*) determinam a política judicial (*judicial politics*)⁴². As cortes, não raro, seriam utilizadas como “extensão da política, pois as táticas legais são frequentemente uma extensão de estratégias políticas mais amplas implementadas através de uma variedade de instituições políticas”⁴³. As políticas do subsídio e do teto constitucional não conseguiram gerar as amarras mínimas que derivam de *policies* bem estruturadas⁴⁴ e impulsionam a liberdade de ação do Poder Judiciário no ambiente político.

Em suma, ainda que o cálculo estratégico dos atores não parta de uma racionalidade que deva ser essencializada, a escolha pela judicialização, neste caso, leva em conta certos custos e benefícios e atua num espectro político maior que passa pela forma como o STF se relaciona com o poder legislativo na contemporaneidade⁴⁵. Se as cortes podem ser utilizadas pelos litigantes para “objetivos táticos”⁴⁶, não é de se estranhar que, ante um Poder Judiciário altamente independente, com nulos constrangimentos que recaiam sobre o seu mais alto escalão, a

⁴⁰ Diversas notícias veicularam que a cessação do auxílio-moradia foi negociada para a obtenção do aumento salarial. Cf. “Temer sanciona aumento a ministros”, Revista Veja, 26.11.2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/temer-sanciona-aumento-a-ministros-e-fux-revoga-auxilio-moradia/>, acesso em 09.12.2018.

⁴¹ A judicialização é um fenômeno que, segundo Taylor, se estabelece a partir de uma relação entre a “saliência” da política pública⁴¹, o ambiente político geral e o ambiente institucional do judiciário. “Saliência da política” seria a sua abertura à maior contestação.

⁴² LOWI, Theodore. **Four systems of policy, politics and choice**, Public Administration Review 33 (jury-aug 1972), pp. 289-310. Taylor explicita a relação que faz com a obra de Lowi: “The cases in this chapter were selected on the logic that just as “policy determines politics” (Lowi 1964, 1972), so too, policy may determine judicial politics. In thinking about how courts may be activated on policy issues, then, it makes sense to consider court use as an extension of politics: legal tactics are often an extension of broader political strategies implemented across a variety of political institutions. As a result, the degree to which the judiciary is activated to contest policy will depend greatly on a policy’s salience to potential plaintiffs, and the extent to which this salience is sufficient to trigger collective action, in the courts as elsewhere. Salience to a potential plaintiff, in turn, is determined by how the costs and benefits of public policies are spread. (TAYLOR, Matthew M.. **Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil** (p. 49). Stanford University Press. Edição do Kindle).

⁴³ *Ibid.*, p. 52.

⁴⁴ James Mahoney e Kathleen Thelen, *op. cit.*, p. 99.

⁴⁵ Matthew M. Taylor, *op. cit.*, p. 69.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 10.

resistência política enfrentada na arena parlamentar se converta em incentivo para a judicialização dos salários e para a mudança gradual de perfil do CNJ.

Enfim, a situação do Conselho como “colegiado cumpridor” a que fiz alusão na abertura do trabalho ao tempo em que encerra esse alerta quanto aos riscos de encobrimento do vazio deliberativo do STF com novas camadas superficiais de institucionalidade, por outro lado, diz muito também sobre uma possível mudança da matéria-prima que compõe o CNJ.

2.2. Pauta remuneratória, CNJ e mudança institucional

Parte relevante da literatura sobre instituições considera que elas devem ter a missão precípua de estabilizar expectativas⁴⁷. Kathleen Thelen e James Mahoney tomam isto como uma capacidade de prover informações que condicionem o comportamento dos atores e sugerem uma outra dinâmica para a mudança institucional. Primeiro, as regras e expectativas guardariam uma inevitável ambiguidade, de forma que os grupos com diferentes interesses encontrariam abertura para contestá-las e interpretá-las, produzindo profundas consequências na alocação de recursos⁴⁸. As coalizões se aglutinariam, assim, em torno de sentidos e interpretações que são ligados aos recursos em disputa, ocasionando variações preponderantemente graduais⁴⁹. Por este enfoque, as instituições são vistas como instrumentos que possuem claras implicações de poder, mas que não são permeáveis a todos os movimentos dos grupos que tentam condicioná-las. Elas possuem uma resiliência própria⁵⁰.

Daí se extraem alguns pontos que podem ser úteis para um último aprofundamento do olhar sobre a participação do Supremo e do CNJ na colcha de retalhos remuneratória da magistratura. De cara, ele não tem sido capaz de cumprir o primeiro propósito de estabilização das inúmeras tentativas de barganha salarial, em virtude de circunstâncias que passam, dentre outras coisas, pela sua falta de controles, grande liberdade de agenda e de formatos de intervenção disponíveis. O Conselho tem apresentado fraco grau de institucionalidade e elevado

⁴⁷Cf. NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**, 1990; ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James; Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth, in: **Handbook of Economic Growth**, Edited by Philippe Aghion and Steven N. Durlauf. Elsevier, Chapter 6, 2005.

⁴⁸James Mahoney e Kathleen Thelen, **Ibid.**, p. 11.

⁴⁹ **Ibid.**, p. 10.

⁵⁰ A visão de que a política é condicionada primordialmente pela disputa de grupos de interesse é encontrada em DAHL, Robert A. **Who Governs?: Democracy and Power in an American City**, Second Edition (Yale Studies in Political Science) (Locais do Kindle 4118-4120). Edição do Kindle. Em contraposição, acentuando o papel das instituições nas disputas de poder, no direcionamento de vontades e comportamentos dos grupos, ver OSTROM, E., Institutional analysis and development: elements of the framework in historical perspective. In: CROTHERS, C. (Org.). **Historical developments and theoretical approaches in sociology**. Encyclopedia of Life Support Systems (EOLSS) [online]. Oxford: EOLSS Publishers, 2010.

grau de “discricionariiedade *de facto*”⁵¹. Além disso, não pode escapar de nenhuma análise o fato de que a concretização do conceito de “simetria” passou a conformar preferências de detentores informais de poder, como as entidades de classe da magistratura. A abertura de uma arena de composição favorável para que seja disputada uma definição guarda-chuva como esta, que parametriza de modo igual um sem-número de carreiras do serviço público, é circunstância que fornece um novo modelo não apenas estratégico, mas de identidade e de compreensão⁵². Os diversos ramos da magistratura e Ministério Público, no que interessar, passaram a se enxergar como idênticos e a pressionar pela implementação desta visão introjetada.

No plano da mudança progressiva do próprio Conselho, a sua incorporação conceitual à estrutura interna do Poder Judiciário teve ainda a consequência de dar nova configuração e força política à cadeira da Presidência do Supremo, acentuando a confusão entre “controlado” e “controlador”. Os poderes incidentes sobre a pauta e a presidência das sessões da Corte se tornaram reforçados pela prerrogativa maior de formação de agenda em políticas públicas que tocam o Poder Judiciário. O Conselho gere hoje parcela expressiva das questões relativas à política carcerária, metas e indicadores, gestão, processo eletrônico, tecnologia da informação, desbordando as margens de um órgão essencialmente correicional.

Com isso, a Presidência do Supremo passou a ser não apenas o vértice hierárquico do Poder Judiciário, a negociadora das suas relações com os demais poderes, mas uma condutora da energia e força de trabalho da magistratura em direção aos programas por ela elaborados. Nesse contexto, parece intuitivo que haja uma preocupação cada vez maior da Presidência quanto ao controle da classe e do seu engajamento em projetos que marcam cada biênio de gestão⁵³. Há uma possibilidade, enfim, de que não só a composição, como também a exiguidade do tempo de cada mandato presidencial, e a necessidade de que sejam criadas marcas e inovações em políticas judiciárias, sejam aspectos que favoreçam a aproximação do CNJ com a pauta corporativa. O próprio ato que normatizou o auxílio-moradia foi assinado pelo então Presidente do Supremo Tribunal Federal, ficando explícito o seu juízo sobre a matéria e a imediatidade conferida à agenda, regulamentada menos de um mês após a prolação da medida liminar.

Os detalhes da narrativa da AO nº. 1.773/DF não encerram simplesmente um diálogo amplo entre as instituições CNJ e STF. Neles se observa a combinação entre o Ministro Relator na

⁵¹ LEVITSKY, Steven; MURILLO, Victoria. Variation in Institutional Strength, **Annual Review of Political Science**, 12.1 (2009), 115–33; Steven Levitsky and Dan Slater, *Ruling Politics: The Formal and Informal Foundations of Institutional Reform*, Workshop on Informal Institutions (Cambridge, 2011).

⁵² HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary. **Political Science and the Three New Institutionalisms**, in: https://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf, p. 198.

⁵³ São exemplos de projetos referência em cada uma das presidências do CNJ: a audiência de custódia, o das metas e macrodesafios de gestão, Banco Nacional de Monitoramento de Prisões, semanas de conciliação, dentre outros.

sua atividade jurisdicional e os Ministros Presidentes na função gerencial. Seja como for, levando-se em consideração a ideia de mudança de perfil e o baixo *enforcement* dos regimes de teto e subsídio normatizados pelo Conselho na sua criação, certo é que o CNJ caminhou rumo a um perfil de ator classista e de arena difusa. As Resoluções que revelam um enredo corporativo, somadas à inação diante do descumprimento do teto constitucional⁵⁴, podem ter acentuado o papel do Conselho de braço operacional do STF, e mais especialmente da sua Presidência, no campo da política.

Conclusões

É comum que as análises sobre o Conselho Nacional de Justiça e as suas interações com o Supremo se concentrem no processo de reforma do Poder Judiciário, quando se idealizou a instituição de um órgão de controle. Este texto, percorrendo as dinâmicas que regem a pauta remuneratória da magistratura, tentou capturar um processo mais lento e difuso. Eu me apoiei na perspectiva de Katheleen Thelen de que as mudanças graduais têm um grande significado por elas próprias e podem ser uma notável causa de resultados das instituições⁵⁵. Não há dúvida de que o posicionamento predominante do Poder Judiciário na composição que origina o CNJ é determinante para se entender, no momento seguinte, para que lado o vento passou a soprar. Contudo, a mecânica estabelecida com o STF na AO nº. 1.773/DF, não de contraposição, mas de coalizção, é fator que injeta poder adicional nas duas instituições e pode deflagrar novos cenários.

Procurei demonstrar aqui o insucesso das políticas do subsídio e do teto constitucional da magistratura, afirmando que em torno delas foram articuladas disputas de poder modificadoras do papel do CNJ e da sua relação com o Supremo. Sugeri, no percurso, que a dificuldade de atualização dos subsídios, unida à paulatina falta de controle do ator STF, deslocaram as demandas remuneratórias da arena legislativa e democrática para a jurisdicional e gerencial, num processo de esgarçamento da frágil institucionalidade tanto das *policies* analisadas quanto do próprio Conselho. Com isso, a linha do tempo construída no texto e a tabela de defasagem vencimental não serviram para justificar quanto um juiz deve ou não receber a título de pagamento, mas para sugerir que talvez seja redutora de danos políticos e orçamentários a construção de um arranjo que estabilize expectativas de atualização de salários.

⁵⁴ Informações relativas ao cumprimento do teto somente foram exigidas pelo Conselho a partir da Portaria nº. 63/2017.

⁵⁵ MAHONEY, James; THELEN, Katheleen, *op. cit.*, p. 3.

Propus uma pergunta central quanto à instrumentalização do CNJ pelo Supremo e considero que a resposta não é uma fotografia estanque. Uma série de interações esparsas no tempo foram conformando a mudança que culmina no ato ostensivo de politização da jurisdição e do Conselho representado pela AO nº. 1.773/DF. Escolhi os eixos da “simetria” e da “magistratura una” como os fios condutores da narrativa, tentando, neste ponto, articular que a ambiguidade dos conceitos fomenta a maior disputa em torno deles, conforma preferências e resvala até mesmo em nuances identitárias da magistratura.

Por fim, no campo do processo decisório do STF, da crítica à ausência de deliberação colegiada e outros temas que irrompem do julgamento do auxílio-moradia, a fórmula de parceria entre CNJ e STF acarretou a diluição do controle democrático sobre os vencimentos do Poder Judiciário e o fortalecimento de poderes individuais. Nenhuma das resoluções do CNJ foi, até o momento, invalidada pelo STF. O mesmo Tribunal que afirma com vigor a necessidade de um tratamento igual para os juízes convive, de olhos propositalmente vendados, com a concessão indistinta de verbas que superam o teto constitucional, ao qual ele próprio deveria se submeter. Não há uniformidade, no âmbito do STF, nem quanto à sua própria competência para julgar processos individuais que versam sobre remuneração de magistrados. Ora eles são coletivizados, ora não conhecidos ou tratados como feitos individuais, mostrando-se distante até o momento a construção de um sentido coerente para o art. 102, I, “n”, da Constituição Federal⁵⁶.

E, acima de todos estes problemas, defendi que este processo específico não é mais um episódio de decisão de alta repercussão e custo sem validação colegiada, pois a utilização do Conselho serviu a um propósito deliberativo que pode traduzir um novo recurso de intervenção no processo político.

As ideias aqui concatenadas tentam deslocar um pouco a crítica acadêmica, hoje prioritariamente voltada às implicações processuais, deliberativas e morais da concessão do auxílio-moradia no processo da AO nº. 1.773/DF, em direção às variáveis institucionais que podem ser aperfeiçoadas no regime constitucional remuneratório da magistratura e às mudanças sofridas nas relações recíprocas entre CNJ e STF. Se o argumento da juristocracia não tem encontrado no Poder Judiciário aceitação suficiente para modificar a engrenagem corporativa estabelecida, talvez a tarefa possa ser complementada por razões que apontem as dinâmicas de poder, deficiências e possibilidades das arenas e políticas públicas envolvidas.

⁵⁶ “Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: n) a ação em que todos os membros da magistratura sejam direta ou indiretamente interessados, e aquela em que mais da metade dos membros do tribunal de origem estejam impedidos ou sejam direta ou indiretamente interessados”.

Referências

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James; Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth, in: **Handbook of Economic Growth**, Edited by Philippe Aghion and Steven N. Durlauf. Elsevier, Chapter 6, 2005.

ALVES, Clara Mota Pimenta; SANTOS, Pedro Felipe O. **Poder Judiciário, regulação e concorrência: análise dos enunciados do II FONACRE**, Portal Jota, 18.09.2018.

ARGUELHES, Diego W; RIBEIRO, Leandro M. O Supremo Individual: mecanismos de atuação direta dos Ministros sobre o processo político. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 46, 2015, pp. 121-155.

_____. **The Court, it is I? Individual judicial powers in the Brazilian Supreme Court and their implications for constitutional theory**. *Global Constitutionalism* (2018), 7:2, pp. 236–262.

BARROS, Ricardo Paes de. **Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável**, 2000.

DA ROS, Luciano. Difícil hierarquia: a avaliação do Supremo Tribunal Federal pelos magistrados da base do Poder Judiciário no Brasil. **Revista Direito GV**, v. 9, p. 47-64, 2013.
http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/artigo-Edicao-revista/03_rev17_047-064_-_luciano_da_ros.pdf.

DAHL, Robert A. **Who Governs?: Democracy and Power in an American City**, Second Edition (Yale Studies in Political Science) (Locais do Kindle 4118-4120). Edição do Kindle.

DOUGLASS, North. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**, 1990.

GAURI, Varun; BRINKS, e Daniel M. **Courting social justice: judicial enforcement of social and economic rights in the developing world**, Cambridge University Press, 2008.

GRIMM, Dieter. **Constituição e Política**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary. **Political Science and the Three New Institutionalisms**, in: https://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf.

HAMILTON, Alexander. **Federalist Papers**, Oxford World's Classics, New York: Oxford University Press, 2008.

LEVITSKY, Steven; MURILLO, Victoria. Variation in Institutional Strength, **Annual Review of Political Science**, 12.1 (2009), 115–33; Steven Levitsky and Dan Slater, **Ruling Politics: The Formal and Informal Foundations of Institutional Reform**, Workshop on Informal Institutions (Cambridge, 2011).

LOWI, Theodore. **Four systems of policy, politics and choice**, *Public Administration Review* 33 (jury-aug 1972), pp. 289-310.

MAHONEY, James; THELEN, Katherine. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**, Cambridge University Press, 2010.

MENDES, Conrado Hübner. O baile da magistratura, **Revista Época**, 16.11.2018.

_____. **Constitutional Courts and Deliberative Democracy**, Oxford Constitutional Theory. Oxford University Press, 2013.

MONDAK, Jeffery J.; Smithey, e Shannon Ishiyama. **The Dynamics of Public Support for the Supreme Court**, 1997.

NEAL C. Tate; Vallinder T., **The Global Expansion of Judicial Power: The Judicialization of Politics**. New York: New York University, 1995.

NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**, 1990.

OSTROM, E., Institutional analysis and development: elements of the framework in historical perspective. In: CROTHERS, C. (Org.). **Historical developments and theoretical approaches in sociology**. Encyclopedia of Life Support Systems (EOLSS) [online]. Oxford: EOLSS Publishers, 2010.

PRADO, Mariana Motta. **Paradoxo das reformas do estado de direito: quando reformas iniciais se tornam obstáculos para reformas futuras**, 2013.

ROMANO, Roberto. O auxílio-moradia dos juízes, avaliado por este professor de ética, **Nexo Jornal**, 03.02.2018.

SADEK, Maria Tereza; ARANTES, Rogério Bastos. **Reforma do Judiciário**, 2010.

SCHNEIDER, Maik T. Interest-group size and legislative lobbying, **Journal of Economic Behavior & Organization**, Volume 106, October 2014.

SILVA, Virgílio Afonso da. Deciding without deliberating. **International Journal of Constitutional Law**, vol. 11, issue 3, 1 July 2013, pp.557-584. Oxford University Press. Disponível em: <https://academic.oup.com/icon/article/11/3/557/789359> . Acesso em 24/04/2018.

SOUZA, Josias de. Auxílio-moradia virou puxadinho da imoralidade, **Folha de São Paulo**, 03.02.2018.

SUNSTEIN, Cass R. **Designing Democracy: What Constitutions Do**, Oxford University Press, 2001.

TAYLOR, Matthew M.. **Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil** (p. 49). Stanford University Press. Edição do Kindle.

.....

Minibiografia do Autor – Clara da Mota Santos Pimenta Alves

Doutoranda em Direito Econômico pela Universidade de São Paulo – USP. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Brasília – UnB. Juíza Federal.

.....

Enviado em: 05 de junho de 2019.

Aprovado em: 27 de setembro de 2019.