

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

IARA ANTUNES RODRIGUES

**A atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no sistema de precedentes no
Brasil**
**Análise Crítica da Atuação do CNJ na Consolidação do Sistema de Precedentes
Vinculantes**

Brasília
2026

Código de catalogação na publicação – CIP

R696a Rodrigues, Iara Antunes

A atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no sistema de precedentes no Brasil Análise Crítica da Atuação do CNJ na consolidação do Sistema de Precedentes Vinculantes / Iara Antunes Rodrigues. - Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

180 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Mendes de Oliveira

Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional) - Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Conselho Nacional de Justiça. 2. Sistema de precedentes. 3. Governança judicial. I. Título

CDD 340

Elaborada por Biblioteca Ministro Moreira Alves

IARA ANTUNES RODRIGUES

**A atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no sistema de precedentes no
Brasil**

**Análise Crítica da Atuação do CNJ na Consolidação do Sistema de Precedentes
Vinculantes**

Projeto de Dissertação de Mestrado desenvolvido sob a orientação do professor Paulo Mendes de Oliveira, apresentado para a realização da Banca de Qualificação junto ao Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

Linha de Pesquisa: A solução de conflitos no Estado Democrático de Direito — Jurisdição e direito processual civil na ordem constitucional.

Brasília
2026

IARA ANTUNES RODRIGUES

**A atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no sistema de precedentes no
Brasil**

Análise Crítica da Atuação do CNJ na Consolidação do Sistema de Precedentes
Vinculantes

Qualificação da Dissertação de Mestrado apresentada
ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em
Direito Constitucional do IDP, como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre em Direito
Constitucional.

Linha de Pesquisa: A solução de conflitos no Estado
Democrático de Direito — Jurisdição e direito
processual civil na ordem constitucional.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Orientador Paulo Mendes de Oliveira
IDP

Prof. Flávio Jaime de Moraes Jardim
IDP

Prof. Henderson Fürst
PUC – Campinas

RESUMO

A pesquisa teve por objetivo realizar, em um primeiro momento, a reconstrução histórica e institucional do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com base na Constituição Federal, na Emenda Constitucional n. 45/2004 e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca da constitucionalidade e das competências do CNJ. Em seguida, procedeu-se ao exame do regime jurídico dos precedentes qualificados previsto no Código de Processo Civil de 2015, estabelecendo-se o marco normativo necessário para a análise da atuação administrativa do Conselho.

Na etapa seguinte, os atos normativos do CNJ relacionados ao sistema de precedentes foram analisados à luz dos referenciais teóricos previamente delimitados, buscando-se compreender de que modo tais instrumentos procuram induzir práticas institucionais, padronizar rotinas administrativas e promover maior uniformidade decisória. Por fim, a pesquisa articulou os dados normativos, doutrinários e institucionais analisados, permitindo a formulação de conclusões críticas acerca do papel do CNJ na consolidação do sistema de precedentes e dos desafios ainda existentes para a efetivação desse modelo no contexto do Judiciário brasileiro.

A pesquisa evidencia que o fortalecimento do sistema de precedentes no Brasil está associado à conjugação entre marcos normativos, aprimoramento institucional e transformação cultural. Nesse contexto, observa-se que o Conselho Nacional de Justiça desempenha papel relevante ao induzir boas práticas, sistematizar informações e promover a formação contínua de magistrados, contribuindo para a construção de um modelo de jurisdição mais previsível, racional e isonômico.

Palavras-chave: Conselho Nacional de Justiça; sistema de precedentes; governança judicial; Código de Processo Civil de 2015.

ABSTRACT

This research initially aimed to provide a historical and institutional reconstruction of the National Council of Justice (CNJ), grounded in the Federal Constitution, Constitutional Amendment No. 45/2004, and the case law of the Federal Supreme Court (STF) concerning the constitutionality and institutional powers of the CNJ. Subsequently, the study examined the legal framework governing binding precedents as established by the 2015 Code of Civil Procedure, defining the normative basis required for the analysis of the Council's administrative activities.

In the following stage, the normative acts issued by the CNJ related to the system of precedents were analyzed in light of the previously defined theoretical framework, with the aim of understanding how such instruments seek to induce institutional practices, standardize administrative routines, and promote greater decisional uniformity. Finally, the research articulated the normative, doctrinal, and institutional data examined, enabling the formulation of critical conclusions regarding the role of the CNJ in consolidating the system of precedents and the remaining challenges to the effective implementation of this model within the Brazilian Judiciary.

The findings demonstrate that strengthening the system of precedents in Brazil depends on the convergence of normative frameworks, institutional improvement, and cultural transformation. In this context, the National Council of Justice plays a significant role by fostering best practices, systematizing information, and promoting the continuing education of judges, thereby contributing to the development of a more predictable, rational, and egalitarian model of adjudication.

Keywords: National Council of Justice; system of precedents; judicial governance; Code of Civil Procedure (2015).

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	7
1.1	7	
1.2	Erro! Indicador não definido.	
1.3	Erro! Indicador não definido.	
2	O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) E O SISTEMA DE PRECEDENTES: O CONTEXTO HISTÓRICO, OS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DE CRIAÇÃO DO CNJ E SUA EVOLUÇÃO.....	10
2.1	Discussões acerca da constitucionalidade da criação do CNJ.....	16
2.2	Atribuições e papel no fortalecimento da governança judicial.....	18
2.3	O que o CNJ se tornou: da ideia de controle administrativo e disciplinar à sua atuação normativa e estruturante no Judiciário brasileiro.....	26
2.4	A atuação normativa do CNJ.....	33
3	DIFERENÇAS ENTRE RECOMENDAÇÕES E RESOLUÇÕES.....	36
3.1	Natureza jurídica das recomendações do CNJ.....	44
3.2	Conceitos fundamentais de precedentes.....	48
3.3	A Atuação do CNJ no Sistema de Precedentes.....	58
4	FATORES CULTURAIS E INSTITUCIONAIS QUE GERAM RESISTÊNCIA À APLICAÇÃO DE PRECEDENTES PELOS TRIBUNAIS.....	64
4.1	O cenário dos precedentes no Brasil.....	67
4.2	A resistência à vinculação.....	73
5	O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) E O SISTEMA DE PRECEDENTES.....	81
5.1	Normativo do CNJ sobre precedentes — A Recomendação CNJ n. 134/2022.....	81
5.2	Limites normativos do CNJ.....	112
5.3	Desafios persistentes.....	126
5.4	Propostas para o futuro.....	146
5.5	A importância da participação do CNJ no aperfeiçoamento do sistema judicial.....	152
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	162
	REFERÊNCIAS.....	166

1 INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação do tema

O sistema de justiça brasileiro vem passando, nas últimas décadas, por transformações significativas no modo como organiza e administra sua atuação institucional. Parte importante desse processo de mudança decorre da criação, em 2004, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Emenda Constitucional n. 45, conhecida como a “Reforma do Judiciário”¹. Originalmente concebido como um órgão de controle interno, voltado ao aperfeiçoamento da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, o CNJ rapidamente assumiu um papel mais amplo, tornando-se também um agente regulador e coordenador de políticas judiciárias². Entre os campos de atuação que ganharam destaque ao longo dos anos está a necessidade de consolidação do sistema de precedentes judiciais, especialmente após a entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015 (NCPC).

No Brasil, a adoção de um sistema mais robusto de precedentes vinculantes representa uma mudança paradigmática na cultura jurídica. Embora o ordenamento jurídico brasileiro esteja historicamente ancorado na tradição romano-germânica, de base codificada, a crescente complexidade das demandas judiciais e a necessidade de maior previsibilidade e uniformidade nas decisões estimularam a incorporação de práticas inspiradas em sistemas baseados em precedentes³.

Observa-se que o Código de Processo Civil de 2015 consolidou esse movimento, com a previsão expressa da vinculação a determinadas decisões judiciais, como as oriundas de recursos repetitivos e repercussão geral⁴.

Diante disso, o CNJ passou a desempenhar um papel fundamental na criação de diretrizes normativas para a gestão e aplicação de precedentes, buscando enfrentar problemas como a multiplicidade de demandas repetitivas, a morosidade processual e a assimetria

¹ BRASIL. Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 142, n. 251-E, p. 1, 31 dez. 2004.

² BRASIL. Constituição Federal de 1988, art. 103-B, § 4º; CNJ: competências administrativas e regulatórias.

³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *A força normativa do direito judicial*. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 20 jun. 2025.

⁴ BRASIL. CPC/2015, arts. 926 e 927: sistemas de precedentes vinculantes (repercussão geral, recursos repetitivos).

decisória entre órgãos judiciais⁵. Por meio de resoluções, recomendações e atuação de grupos de trabalho, o Conselho procura induzir comportamentos institucionais mais coesos e monitorar a efetividade dessas medidas nos tribunais brasileiros⁶.

Essa atuação, no entanto, não está isenta de desafios. A resistência cultural e institucional à aplicação vinculante de precedentes dificulta a consolidação plena desse sistema⁷.

O papel desempenhado pelo CNJ no fortalecimento do sistema de precedentes, portanto, revela-se como um tema de relevância teórica e prática para o estudo do funcionamento do Judiciário no Brasil contemporâneo. Compreender como o Conselho atua, quais instrumentos normativos utiliza, quais os impactos reais dessa atuação e os obstáculos enfrentados é essencial para avaliar os rumos da governança judicial no país e os caminhos possíveis para seu aprimoramento.

1.2 Objetivos e metodologia

Esta dissertação tem como objetivo geral analisar a atuação do Conselho Nacional de Justiça na consolidação do sistema de precedentes judiciais no Brasil, destacando os aspectos normativos, institucionais e práticos dessa intervenção. A pesquisa pretende, ainda, explorar as tensões e dificuldades que dificultam a aplicação efetiva dos precedentes vinculantes no contexto da estrutura federativa do Judiciário e da cultura jurídica nacional.

Como objetivos específicos, destaca-se o estudo do processo de criação e a evolução institucional do CNJ, compreendendo a transição de suas funções originalmente administrativas para uma atuação normativa e estruturante; a investigação da natureza jurídica e os efeitos das resoluções e recomendações editadas pelo CNJ no tocante à aplicação de precedentes; a identificação dos principais instrumentos normativos produzidos pelo CNJ sobre precedentes judiciais, avaliando seus objetivos e conteúdos, e a análise dos obstáculos enfrentados na efetivação do sistema de precedentes, incluindo resistências culturais, organizacionais e normativas. Pretende-se, ainda, a proposição de diretrizes e recomendações que possam

⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Portaria n. 240, de 3 de julho de 2020. Institui Grupo de Trabalho com o objetivo de aprimorar o sistema de precedentes qualificados. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 20 jun. 2025.

⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Relatório de Atividades 2018. Brasília: CNJ, 2018. p. 33-36. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 20 jun. 2025.

⁷ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo curso de processo civil: teoria geral do processo civil*. 4. ed. São Paulo: RT, 2021. p. 598-602.

contribuir para a superação desses desafios, com foco na qualificação da atuação do CNJ como articulador do sistema judicial.

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa e exploratória, com o uso de técnicas de análise documental e revisão bibliográfica especializada. O método qualitativo é especialmente apropriado por permitir compreender fenômenos institucionais em profundidade, levando em conta aspectos formais e informais que moldam a prática jurídica. O objetivo não é apenas descrever normas e dados, mas interpretar os sentidos e as implicações da atuação do CNJ na promoção do sistema de precedentes.

Quanto aos procedimentos técnicos, foram utilizadas pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. A análise documental concentrar-se-á nos atos normativos expedidos pelo CNJ, em especial a Resolução n. 235/2016, que estabelece diretrizes para a gestão de precedentes e demandas repetitivas, e a Recomendação n. 134/2022, voltada à eficiência na aplicação dos precedentes judiciais. Serão examinados também outros documentos públicos produzidos pelo Conselho que tratem diretamente da matéria. Sempre que possível, os efeitos concretos dessas normativas serão ilustrados com dados extraídos dos painéis de estatísticas do CNJ e de outros órgãos do Judiciário.

A pesquisa bibliográfica concentrou-se em obras inseridas no âmbito da teoria contemporânea dos precedentes no processo civil brasileiro, bem como da abordagem constitucional do processo e da governança judicial, correntes teóricas que compreendem o sistema de precedentes como instrumento de racionalização decisória, coerência institucional e segurança jurídica.

No campo teórico, a pesquisa terá como referencial bibliográfico, em especial para o primeiro capítulo, a obra “O Conselho Nacional de Justiça e o direito processual: administração judiciária, boas práticas e competência normativa”, escrita pelos autores Fredie Didier Jr. e Leandro Fernandez. No segundo capítulo, o referencial a ser utilizado será a obra “Comentários à Recomendação n.º 134 do CNJ”, organizada por Bruno Augusto Sampaio Fuga e Ravi Peixoto.

1.3 Estruturação do trabalho

A dissertação está estruturada em três capítulos. No primeiro capítulo, será apresentada uma contextualização histórica e normativa do CNJ, com foco em sua evolução institucional, na mudança de perfil de suas atribuições e na análise das distinções entre suas resoluções e

recomendações. Também será discutida a resistência de parte dos tribunais à aplicação efetiva dos precedentes, com base em fatores culturais e estruturais.

O segundo capítulo será dedicado à análise dos principais normativos editados pelo CNJ sobre precedentes judiciais. Por último, no terceiro capítulo, serão discutidos os desafios persistentes enfrentados pelos tribunais na aplicação dos precedentes, bem como serão apresentadas propostas para o futuro.

Ao fim, espera-se que este trabalho contribua para o aprofundamento do debate sobre a governança judicial e o papel estratégico do CNJ na promoção de um sistema de precedentes mais efetivo, coeso e legitimado perante a sociedade. A pesquisa propõe lançar luz sobre a importância da atuação coordenada entre órgãos normativos e jurisdicionais, ressaltando o CNJ como um agente capaz de induzir mudanças estruturais em um Judiciário ainda marcado por práticas heterogêneas e, muitas vezes, resistentes à padronização interpretativa. Ao explorar os instrumentos normativos já existentes, bem como as lacunas e entraves à sua implementação, o estudo visa fornecer subsídios teóricos e práticos para o aperfeiçoamento do modelo de precedentes, com destaque para a concretização dos princípios constitucionais da segurança jurídica e da eficiência.

Além disso, ao discutir o sistema de precedentes sob a ótica da política judiciária, e não apenas da técnica processual, esta pesquisa se insere em um campo de reflexão mais amplo sobre a construção de legitimidade institucional no âmbito do Poder Judiciário. Em um cenário de judicialização crescente de conflitos sociais, econômicos e políticos, a previsibilidade das decisões e a coerência do posicionamento dos tribunais se tornam uma exigência técnica e também um imperativo democrático. Assim, ao enfatizar a relevância da atuação do CNJ na mediação dessas exigências, o trabalho busca demonstrar que a construção de um sistema de precedentes eficaz envolve múltiplas dimensões (normativas, administrativas, culturais), que devem ser cuidadosamente integradas para garantir a estabilidade e a credibilidade da justiça no Brasil.

2 O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) E O SISTEMA DE PRECEDENTES: O CONTEXTO HISTÓRICO, OS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DE CRIAÇÃO DO CNJ E SUA EVOLUÇÃO

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) surgiu por meio da Emenda Constitucional n. 45/2004, no contexto da chamada Reforma do Judiciário, como órgão integrante do Poder

Judiciário, conforme estabelece o art. 92, inciso I-A, da Constituição Federal. Embora faça parte da estrutura desse Poder, possui características peculiares, sendo o único órgão de natureza administrativa, e não jurisdicional. Esse traço distintivo tem relevância fundamental para compreender a sua função: o CNJ não exerce atividade judicante, mas atua na esfera da gestão, fiscalização e do planejamento estratégico do sistema de Justiça. Essa delimitação de competências busca preservar a autonomia dos tribunais no exercício da jurisdição, evitando que o Conselho se torne uma instância revisora de decisões judiciais⁸. Com o passar dos anos, entretanto, o papel inicialmente conferido ao órgão foi se expandindo e passou a incorporar novas atribuições voltadas à governança do Judiciário e à formulação de políticas públicas nacionais, como será analisado nos tópicos seguintes.

A ideia de criação de um órgão com esse perfil de controle e coordenação não surgiu apenas com a Emenda Constitucional n. 45/2004. Durante os debates que antecederam a elaboração da Constituição de 1988, já havia propostas nesse sentido. Contudo, naquele momento, a previsão sequer chegou a ser votada, em razão da forte resistência de setores da magistratura. A rejeição à proposta se explica pelo contexto político da redemocratização. Após anos de regime autoritário, buscava-se consolidar garantias institucionais que assegurassem a independência do Poder Judiciário diante de possíveis interferências dos demais Poderes. Nesse cenário, a chamada Constituição Cidadã consagrou a autonomia administrativa, orçamentária e financeira dos tribunais como um marco de proteção à magistratura. Assim, a criação de um órgão central, com poderes de controle e fiscalização, era vista como potencial ameaça a essa autonomia, motivo pelo qual a proposta foi deixada de lado na Assembleia Constituinte⁹.

Essa autonomia conferida aos tribunais, embora essencial à independência judicial e à manutenção do equilíbrio entre os Poderes, acabou produzindo efeitos colaterais significativos. Na prática, a inexistência de um órgão central de coordenação dificultava a integração entre os diversos tribunais, comprometendo a troca de informações e a adoção de padrões uniformes de gestão. Ademais, a falta de articulação nacional impedia a formulação de políticas públicas conjuntas, voltadas ao aprimoramento dos serviços jurisdicionais e à melhoria do acesso à Justiça. Em outras palavras, a independência institucional estava garantida, mas a coesão e a

⁸ DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *O Conselho Nacional de Justiça e o direito processual: administração judiciária, boas práticas e competência normativa*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 67-108.

⁹ ALVES, Carolina Fátima de Souza; BARBOSA, Cláudia Maria. Conselho Nacional de Justiça e o exercício da função fiscalizadora do poder judiciário – breves considerações. *Revista Jurídica da Faculdade de Direito/Faculdade Dom Bosco*, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 8, jan./jun. 2008.

eficiência do sistema permaneciam frágeis¹⁰, o que gerava um cenário de fragmentação administrativa que prejudicava a modernização do Judiciário e a resposta adequada às crescentes demandas sociais.

Com o passar do tempo, o cenário se alterou de forma significativa. A partir da década de 1990, o crescimento das críticas dirigidas ao Judiciário reacendeu o debate acerca da necessidade de criação de um órgão de controle e coordenação. A percepção social era de que o Poder Judiciário, apesar de possuir autonomia assegurada constitucionalmente, não estava respondendo de maneira adequada às crescentes demandas por justiça, nem atendendo aos princípios constitucionais de eficiência e transparência. Nesse contexto, surgiram diversas propostas de emenda à Constituição (PEC) — como a PEC n. 96/1992 — que buscavam o aperfeiçoamento da estrutura judiciária¹¹.

Essas propostas objetivavam, além de assegurar maior celeridade e publicidade aos atos processuais, criar mecanismos institucionais para a formulação de políticas públicas capazes de modernizar a administração da Justiça e fortalecer o planejamento estratégico e a padronização administrativa dos tribunais¹².

Paralelamente, o aumento no número de denúncias de corrupção, nepotismo e desvio ético envolvendo integrantes da magistratura intensificou a crise de legitimidade enfrentada pelo Judiciário. Casos que antes ficavam restritos ao conhecimento interno dos tribunais passaram a ganhar destaque na mídia, ampliando a cobrança por mecanismos de fiscalização mais efetivos¹³. Essa conjuntura expôs a fragilidade das corregedorias locais, que, por estarem vinculadas aos próprios tribunais, muitas vezes enfrentavam limitações para promover uma fiscalização independente. A reforma do Judiciário, portanto, passou a ser percebida não apenas como uma medida administrativa, mas como resposta institucional indispensável para restaurar a confiança social no sistema de Justiça.

Conforme sistematizam Alves e Barbosa (2008), a crise vivenciada pelo Poder Judiciário à época apresentava três dimensões interligadas que se retroalimentavam, agravando a percepção social de ineficiência e falta de legitimidade¹⁴.

¹⁰ DIDIER JR.; FERNANDEZ. *O Conselho Nacional de Justiça e o direito processual: administração judiciária, boas práticas e competência normativa*, 2025, p. 67-108.

¹¹ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 67-108.

¹² ALVES, Eliana Calmon. Papel constitucional do Conselho Nacional de Justiça. In: Seminário Internacional Brasil-Alemanha: conselhos de justiça e controle externo do Poder Judiciário, 2., 2011, Florianópolis. Cadernos CEJ, Brasília: CEJ, 2011. (Série Cadernos CEJ, 27). p. 121-129.

¹³ ALVES, Papel constitucional do Conselho Nacional de Justiça, 2011, p. 121-129.

¹⁴ ALVES; BARBOSA, 2008, p. 8.

A crise de identidade manifestava-se em dois movimentos simultâneos. De um lado, havia a politização da justiça, caracterizada pela tentativa do sistema político de influenciar o alcance das decisões judiciais, seja por meio de pressões institucionais, seja pela nomeação estratégica de magistrados em determinados cargos. De outro lado, verificava-se a crescente judicialização da política, fenômeno em que o Judiciário passou a assumir papel ativo em temas tradicionalmente reservados ao Legislativo e ao Executivo, como formulação e implementação de políticas públicas. Essa sobreposição de funções gerava tensão entre os Poderes e aumentava a visibilidade política das decisões judiciais, levando parte da sociedade a questionar os limites da atuação jurisdicional. Em síntese, o Judiciário enfrentava dificuldade para definir sua identidade: era, ao mesmo tempo, guardião da Constituição e protagonista em debates políticos de grande relevância nacional.

A crise de desempenho evidenciava-se principalmente na morosidade processual. Apesar de reformas pontuais (como a criação dos juizados especiais, destinados a simplificar procedimentos e ampliar o acesso à Justiça), os problemas estruturais do sistema persistiam. O aumento exponencial da litigiosidade, aliado à falta de padronização administrativa entre os tribunais, gerava acúmulo de processos e decisões conflitantes. Essa morosidade comprometia o direito fundamental à duração razoável do processo, previsto no art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal, e alimentava a percepção pública de que “a Justiça não funcionava”, afastando os cidadãos e fragilizando a credibilidade institucional.

Por fim, a crise de imagem estava ligada a fatores éticos e disciplinares. Práticas como nepotismo, desvios de recursos públicos e outras condutas incompatíveis com a função jurisdicional ganhavam destaque na mídia, intensificando a desconfiança social. A ausência de um mecanismo externo e independente de fiscalização dificultava a apuração desses casos, fazendo com que a própria magistratura parecesse resistente à responsabilização. Assim, a percepção pública era a de que havia uma cultura de autoproteção no interior do Judiciário, o que corroía ainda mais sua legitimidade.

Diante desse cenário, o surgimento do CNJ não se limitou a uma mudança estrutural, mas representou uma resposta institucional a uma demanda social intensa por transparência, responsabilização e eficiência. O Conselho foi concebido como instrumento capaz de enfrentar essas três crises simultaneamente, ao articular funções de controle, planejamento e formulação de políticas públicas voltadas ao fortalecimento do sistema de Justiça.

Nesse contexto, o Congresso Nacional buscou oferecer uma resposta institucional às múltiplas crises que afetavam o Poder Judiciário, incorporando ao texto constitucional o art. 103-B, § 4º, que elenca as competências do Conselho Nacional de Justiça. É significativo observar que seis dos sete incisos desse dispositivo tratam de funções correicionais e de controle administrativo, evidenciando a intenção do constituinte derivado de criar um órgão capaz de fiscalizar, coordenar e planejar a atuação do Judiciário em âmbito nacional. Essa escolha legislativa revela o propósito central da Emenda Constitucional n. 45/2004: restaurar a confiança pública nos tribunais por meio de instrumentos de fiscalização e de promoção da eficiência, enfrentando de forma direta a crise de legitimidade diagnosticada na década anterior. A reforma não se limitou a corrigir falhas pontuais; ela representou uma mudança cultural e inaugurou um novo paradigma de governança e *accountability* na Justiça brasileira¹⁵.

O conceito de *accountability*, nesse contexto, traduz-se na necessidade de que instituições públicas prestem contas de suas ações, sejam transparentes em sua gestão e possam ser responsabilizadas em caso de irregularidades. No âmbito do Poder Judiciário, isso significou superar a lógica do controle exclusivamente interno, historicamente exercido pelas corregedorias locais, e instituir uma instância nacional dotada de independência e legitimidade para fiscalizar os tribunais. Assim, a criação do CNJ atendeu à demanda social por mecanismos mais efetivos de controle, tornando a magistratura sujeita a padrões objetivos de atuação e a critérios uniformes de avaliação administrativa.

Essa perspectiva é reforçada pela análise da Ministra Eliana Calmon¹⁶, que destaca como, após a Constituição de 1988, o Direito brasileiro passou por um processo de profunda revisão, especialmente com a promulgação de instrumentos como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), cujas diretrizes eram de observância obrigatória por todos os tribunais¹⁷. Contudo, na prática, constatava-se grande inércia das corregedorias locais e forte disparidade nas práticas administrativas adotadas pelas diferentes cortes. Essa fragmentação comprometia a efetividade da prestação jurisdicional, gerando inconsistências que se refletiam na qualidade e na celeridade dos serviços prestados à população¹⁸. Nesse cenário, a criação de um órgão centralizador e independente mostrava-se imprescindível para assegurar padronização, eficiência e coerência em todo o sistema de

¹⁵ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 67-108.

¹⁶ ALVES, 2011, p. 121-129.

¹⁷ ALVES, 2011, p. 123.

¹⁸ ALVES, 2011, p. 125.

Justiça, permitindo que políticas públicas nacionais pudessem ser formuladas e implementadas de maneira integrada¹⁹.

Assim, o CNJ emerge, em definitivo, a partir da PEC n. 96/1992, que, após longo processo de debates e negociações, resultaria na promulgação da Emenda Constitucional n. 45/2004, marco da chamada Reforma do Judiciário²⁰. Em sua concepção inicial, o Conselho foi percebido predominantemente como órgão de caráter disciplinar, em razão de suas competências correicionais²¹ previstas no art. 103-B, § 4º, voltadas à fiscalização da conduta de magistrados e ao controle administrativo dos tribunais. Essa percepção refletia a preocupação mais imediata da sociedade naquele momento histórico: combater irregularidades éticas e práticas de nepotismo, além de restabelecer a confiança pública no sistema de Justiça.

A implementação do Conselho, entretanto, não ocorreu de forma pacífica²². Setores significativos da magistratura e de associações representativas de juízes manifestaram forte resistência à sua criação, argumentando que a existência de um órgão nacional com poderes de controle poderia ameaçar a autonomia administrativa e financeira dos tribunais, conquistada com a Constituição de 1988. Temia-se que o CNJ se transformasse em um mecanismo de ingerência política externa, capaz de comprometer a independência judicial²³. Esses questionamentos foram tão intensos que chegaram a colocar em dúvida a própria constitucionalidade do Conselho, sobretudo no período imediatamente posterior à promulgação da emenda que o instituiu²⁴, dando origem a intensos debates doutrinários e judiciais.

Essa tensão demonstra que o CNJ nasceu em um verdadeiro campo de forças, marcado pela disputa entre dois valores constitucionais igualmente relevantes. De um lado, a defesa da independência judicial, essencial para assegurar decisões livres de pressões externas e preservar a separação dos Poderes; de outro, a exigência social por transparência, eficiência e responsabilização, indispensável para fortalecer a legitimidade democrática do Judiciário. O equilíbrio entre essas duas perspectivas definiria os contornos da atuação do Conselho nos anos seguintes, à medida que sua legitimidade institucional fosse sendo consolidada.

¹⁹ ALVES, 2011, p. 128.

²⁰ CAMPOS, André; AQUINO, Luseni. Os vinte anos da Constituição Federal de 1988 e a promoção do acesso à justiça no Brasil. p. 17-64. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/40e44137-b89a-427c-95ca-a1bbecf7d06d>. Acesso em: 03 jun. 2025.

²¹ MOREIRA, José Carlos Barbosa. A Emenda Constitucional n. 45 e o processo. In: MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Temas de direito processual*. 9. série. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 31.

²² PESSANHA, Charles. A experiência dos Conselhos de Magistratura ibero-americanos: uma análise comparativa entre Portugal, Espanha, Argentina e Brasil. In: 9º Encontro da ABCP, 2014, Brasília. p. 14.

²³ ALVES; BARBOSA, 2008, p. 8.

²⁴ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 68.

Como se verá na próxima seção, a consolidação jurisprudencial pelo Supremo Tribunal Federal (STF) foi decisiva para pacificar esse debate inicial. Ao reconhecer a constitucionalidade do CNJ e estabelecer limites claros para suas atribuições, o STF forneceu as bases jurídicas que orientariam sua atuação futura, inclusive no contexto da implementação do sistema de precedentes no Brasil.

2.1 Discussões acerca da constitucionalidade da criação do CNJ

Como visto no tópico anterior, a criação do CNJ foi marcada por intensos debates e resistências, sobretudo no interior da própria magistratura. Essa disputa alcançou seu ponto mais elevado em 2004, quando a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) ajuizou ação direta de inconstitucionalidade com o objetivo de questionar a efetivação do Conselho. A entidade alegava que a instalação do órgão violaria o princípio da separação dos Poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, e comprometeria a autonomia administrativa e financeira conquistada pelos tribunais na Constituição de 1988²⁵. Para a AMB, a existência de um órgão nacional com poderes de fiscalização e disciplina poderia abrir espaço para ingerência política externa, fragilizando as garantias institucionais da magistratura e afetando a independência judicial.

Esse posicionamento refletia a resistência histórica de parte significativa da categoria, que via no CNJ uma ruptura com o modelo de autogoverno vigente desde a promulgação da Constituição Cidadã²⁶. Tal como já se observava nos debates da Assembleia Constituinte, a magistratura temia que um órgão de controle externo se transformasse em instrumento de pressão por parte dos demais Poderes, comprometendo a neutralidade e a imparcialidade da função jurisdicional. Assim, o questionamento da AMB não se limitava a uma divergência técnica, mas representava a defesa de uma visão de Judiciário fortemente vinculado à autonomia institucional como garantia da própria democracia.

Ao mesmo tempo, essa resistência evidenciava o conflito entre dois valores constitucionais relevantes. De um lado, a autonomia e independência do Poder Judiciário, indispensáveis para que os magistrados decidam com liberdade, sem pressões externas. De outro, a necessidade de *accountability*, transparência e controle social sobre as atividades do Judiciário, especialmente diante das crises de identidade, desempenho e imagem que haviam

²⁵ PESSANHA, Charles. Controle do Judiciário: o Conselho Nacional de Justiça. In: AVRITZER, L; BIGNOTTO, N; FILGUEIRAS, F; STARLING, J. (Org.). *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 505-511.

²⁶ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 68.

motivado a reforma. A discussão sobre a constitucionalidade do CNJ, portanto, não se restringia a uma disputa corporativa, mas envolvia a busca por equilíbrio entre esses princípios, desafio que caberia ao Supremo Tribunal Federal solucionar nos anos seguintes.

Em 2007, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 3.367²⁷, encerrou a principal controvérsia em torno da criação do Conselho Nacional de Justiça, validando a sua instituição. Na decisão, o Tribunal reconheceu que o CNJ foi concebido como instrumento voltado ao aperfeiçoamento da capacidade institucional de autoadministração do Judiciário, preenchendo lacunas históricas na coordenação e fiscalização nacional dos tribunais.

O entendimento prevalecente²⁸ foi o de que o Conselho não configurava um órgão externo de ingerência política, mas sim uma instância de controle interno dentro do próprio Poder Judiciário. Suas atribuições foram delimitadas a aspectos administrativos e financeiros, bem como à fiscalização do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados. Essa delimitação foi fundamental para afastar o risco de violação ao princípio da separação dos Poderes e para preservar a independência judicial. O STF consignou que o CNJ, ao não interferir na atividade jurisdicional propriamente dita, atuaria de forma legítima e exerceria funções de padronização administrativa, planejamento estratégico e fiscalização disciplinar, sem comprometer a autonomia dos tribunais em suas decisões judiciais.

Essa interpretação representou um marco para a consolidação do Conselho, pois estabeleceu as fronteiras constitucionais da sua atuação, equilibrando dois valores em tensão: de um lado, a autonomia e independência do Judiciário; de outro, a necessidade de controle, transparência e eficiência no funcionamento do sistema de Justiça. A partir desse julgamento, o CNJ passou a contar com respaldo jurídico sólido para exercer suas funções institucionais, superando as dúvidas iniciais que pairavam sobre sua legitimidade.

Em momento posterior, ao analisar medida cautelar na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) n. 12²⁹, o STF avançou na definição dos contornos institucionais do CNJ. Nessa oportunidade, o Tribunal reconheceu a legitimidade da atribuição de competências normativas ao Conselho, respaldando-se na previsão expressa do art. 103-B da

²⁷ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 68.

²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3367. Relator: Min. Cezar Peluso. Julgado em 13 abr. 2005. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2005. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>. Acesso em: 23 abr. 2025.

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 12, Medida Cautelar. Relator: Min. Carlos Britto. Julgado em 16 fev. 2006. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=372910>. Acesso em: 23 abr. 2025.

Constituição Federal³⁰. A decisão reforçou que a atuação normativa do CNJ não se confunde com a função legislativa do Congresso Nacional nem com a atividade jurisdicional dos tribunais. Trata-se, na realidade, de competência administrativa destinada a estabelecer diretrizes e padrões uniformes para a organização do Poder Judiciário, assegurando maior coerência e eficiência na prestação dos serviços judiciais.

Com esse julgamento, o STF reafirmou e aprofundou a interpretação já fixada na ADI n. 3.367, consolidando a ideia de que a atuação do Conselho não extrapola os limites constitucionais de sua missão. Pelo contrário, a expedição de atos normativos pelo CNJ foi considerada decorrência natural de sua função de coordenação e planejamento, indispensável para garantir a coesão administrativa e a unidade organizacional do sistema de Justiça em âmbito nacional. Essa decisão conferiu maior segurança jurídica à atuação do Conselho, legitimando iniciativas voltadas à padronização de procedimentos e à implementação de políticas judiciárias que demandem atuação uniforme em todo o país.

Os julgamentos proferidos na ADI n. 3.367 e na ADC n. 12 representam marcos fundamentais na afirmação da natureza institucional do Conselho Nacional de Justiça, pois forneceram os fundamentos constitucionais necessários para validar a sua criação e a ampliação gradual de suas atribuições. A partir dessas decisões, consolidou-se a compreensão de que o CNJ é um órgão de fiscalização disciplinar e um ente voltado à formulação e coordenação de políticas judiciárias em âmbito nacional, capaz de promover a integração administrativa dos tribunais e de garantir padrões uniformes de gestão. Dessa forma, estabeleceu-se a base para a unidade, coesão e modernização da atividade jurisdicional em todo o país³¹.

Assim, a jurisprudência do STF encerrou a controvérsia inicial sobre a constitucionalidade do Conselho e delimitou os contornos de sua atuação, assegurando-lhe legitimidade e estabilidade no sistema constitucional brasileiro. Esse reconhecimento foi decisivo para que o CNJ pudesse exercer plenamente sua missão institucional, inclusive no contexto da implementação de mecanismos estruturantes, como o sistema de precedentes, que será examinado nas seções seguintes.

2.2 Atribuições e papel no fortalecimento da governança judicial

À luz das competências previstas no art. 103-B da Constituição Federal, posteriormente detalhadas no Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, instituído pela Resolução n.

³⁰ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 68.

³¹ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 68.

67, de 3 de março de 2009, o CNJ desempenha funções centrais de controle administrativo, financeiro e disciplinar no âmbito do Poder Judiciário. Esse conjunto normativo estabelece as bases jurídicas que orientam a atuação do Conselho, conferindo-lhe instrumentos para exercer suas atribuições com segurança e legitimidade.

A instituição do Conselho Nacional de Justiça representou um avanço significativo no fortalecimento da transparência do Poder Judiciário, uma vez que passou a concentrar atribuições de fiscalização da atuação de magistrados e demais servidores, bem como a divulgar relatórios oficiais de natureza estatística sobre o funcionamento do Judiciário, o que contribui para o aprimoramento da governança judicial³².

Importa destacar que, conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI n. 3.367/DF³³, a esfera de competência do CNJ não abrange o Supremo Tribunal Federal, preservando-se, assim, a posição institucional singular da mais alta corte do país. Essa delimitação reforça a ideia de que o Conselho não se sobrepõe à função jurisdicional, mas atua como instância administrativa voltada à organização e supervisão do sistema de Justiça.

Desse modo, o arcabouço normativo que rege o CNJ revela seu papel de equilibrar dois valores constitucionais em permanente tensão: de um lado, a autonomia dos tribunais, indispensável à independência judicial; de outro, a necessidade de fiscalização e padronização administrativa, voltada à promoção da transparência, da eficiência e da responsabilidade institucional. Essa missão evidencia o caráter estratégico do Conselho na governança do Judiciário, conferindo-lhe a função de harmonizar liberdade decisória e coesão administrativa.

Nesse contexto, o CNJ exerce função essencial na supervisão administrativa e financeira do Poder Judiciário, atuando como órgão responsável por garantir que a estrutura organizacional dos tribunais opere de forma eficiente, transparente e em conformidade com os princípios constitucionais. Além disso, compete-lhe a verificação do adequado desempenho das obrigações funcionais dos magistrados, função que reforça seu papel como instância nacional de fiscalização e responsabilização.

³² TOMIO, F. R. L.; ROBL, I. N. F. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, p. 13-27, 2013.

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3367. Relator: Min. Cezar Peluso. Julgado em 13 abr. 2005. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2005. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpweb/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>. Acesso em: 23 abr. 2025.

O controle social encontra-se diretamente relacionado aos princípios da transparência e da publicidade dos atos praticados pelo Poder Judiciário. Essa modalidade de controle insere-se no âmbito da governança social, na medida em que pressupõe a exposição pública dos atos administrativos e a divulgação dos gastos institucionais, possibilitando sua análise e fiscalização pela sociedade.

Como exemplo de exercício do controle social, destaca-se a possibilidade de qualquer cidadão, ao constatar a excessiva demora na tramitação de um processo em cartório ou sob a responsabilidade de determinado magistrado, apresentar denúncia por meio das ouvidorias competentes.

No que se refere à publicidade, a disponibilização de informações estatísticas decorre do exercício da governança horizontal, a qual assegura ao Conselho Nacional de Justiça a prerrogativa de exigir a apresentação de dados que reflitam a realidade dos tribunais brasileiros. A divulgação dessas informações viabiliza, por sua vez, o exercício da governança social pela sociedade em relação ao Poder Judiciário³⁴.

Ademais, no que se refere à transparência vinculada à governança vertical no âmbito do gerenciamento de recursos, incumbe ao Conselho Nacional de Justiça a elaboração de relatórios contendo dados estatísticos acerca dos processos que ingressam nos tribunais e daqueles que são julgados, bem como a produção de relatórios anuais sobre medidas consideradas necessárias ao aperfeiçoamento das atividades do Poder Judiciário. Tais documentos devem ser encaminhados ao Presidente do Supremo Tribunal Federal e ao Congresso Nacional.

A elaboração e a ampla divulgação desses relatórios à sociedade assumem papel fundamental, na medida em que viabilizam o exercício da governança horizontal do Poder Judiciário pelos Poderes Legislativo e Executivo, ao mesmo tempo em que fortalecem a governança vertical não eleitoral, de natureza social, exercida pela sociedade civil.

Outra medida constitucionalmente prevista voltada ao fortalecimento da transparência institucional foi a criação das ouvidorias de justiça nos âmbitos estaduais, com a finalidade de receber denúncias e manifestações relativas à atuação de magistrados e servidores auxiliares. A ouvidoria vinculada ao Conselho Nacional de Justiça constitui, assim, um canal direto de comunicação entre o cidadão e o CNJ, fornecendo informações relevantes para o aprimoramento e a orientação da atuação institucional do órgão.

³⁴ TOMIO; ROBL, 2013, p. 13-27.

Observa-se, ainda, a conformação de um desenho institucional que possibilita aos jurisdicionados apresentar informações, demandas e pleitos capazes de contribuir para o aperfeiçoamento das funções desempenhadas pelo Conselho Nacional de Justiça³⁵.

À luz das medidas adotadas pelo Conselho Nacional de Justiça, é possível afirmar que o órgão exerce as diversas modalidades de governança, com especial destaque para a governança horizontal e para a governança vertical não eleitoral, de caráter social. A primeira manifesta-se por meio do controle e da fiscalização realizados pelo próprio CNJ sobre a atuação de magistrados e de seus servidores, enquanto a segunda se concretiza na possibilidade de iniciativa da sociedade para denunciar irregularidades, solicitar esclarecimentos e acompanhar o funcionamento dos tribunais, especialmente por meio do acesso aos relatórios estatísticos produzidos pelo Conselho.

Nesse contexto, observa-se que a governança configura uma forma de exercício democrático voltada ao acompanhamento e à fiscalização dos atos estatais, inclusive daqueles praticados no âmbito do Poder Judiciário. O Conselho Nacional de Justiça, ao lançar mão de múltiplos mecanismos de governança, busca desempenhar suas funções institucionais com maior transparência, celeridade e efetividade, em benefício da sociedade³⁶.

O juiz Antônio Veloso Peleja Júnior elenca os elementos que caracterizariam um “Judiciário ideal”, cuja configuração pressupõe a presença de alguns fatores essenciais, quais sejam: a previsibilidade dos resultados das demandas judiciais; a acessibilidade às cortes por toda a população, independentemente da condição econômica; a observância de um prazo razoável para o julgamento dos processos e a existência de recursos processuais adequados³⁷.

Nesse contexto, um dos principais desafios enfrentados para a concretização de um Judiciário mais eficiente e previsível reside na composição marcadamente heterogênea do Poder Judiciário brasileiro, caracterizada pela inexistência de padrões uniformes de funcionamento e de organização. Convivem tribunais estaduais e federais, bem como órgãos especializados e de competência geral, cada qual estruturado a partir de regras próprias, embora todos estejam igualmente incumbidos da prestação jurisdicional. Diante dessa realidade, a condução administrativa centralizada em um único órgão passou a buscar o estabelecimento de diretrizes e parâmetros comuns de atuação, com o objetivo de promover a padronização da

³⁵ TOMIO; ROBL, 2013, p. 13-27.

³⁶ ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Conselho Nacional de Justiça: Estado Democrático de Direito e accountability*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 30.

³⁷ PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso. *Conselho Nacional de Justiça e a magistratura brasileira*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2011, p. 100.

administração dos recursos financeiros, dos procedimentos de informatização e da gestão das informações, em consonância com os pressupostos de previsibilidade, acessibilidade e eficiência anteriormente delineados³⁸.

Houve, e ainda persiste, certa resistência em relação à atuação desempenhada pelo Conselho Nacional de Justiça, em grande medida decorrente da equivocada compreensão de que o órgão se limitaria ao exercício de um controle exclusivamente externo. Todavia, tanto a composição quanto a atuação de seus membros afastam tal entendimento.

O Conselho Nacional de Justiça é integrado por quinze conselheiros, todos oriundos das instituições que compõem o sistema de justiça, sendo nove magistrados, dois membros do Ministério Público, dois advogados e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada. O mandato dos conselheiros é de dois anos, e suas atribuições encontram-se previstas no Regimento Interno do Conselho³⁹.

Entre as atribuições previstas no art. 103-B, destaca-se a de assegurar a autonomia do Judiciário e a observância rigorosa do Estatuto da Magistratura, o que confere ao Conselho não apenas poder fiscalizador, mas também capacidade normativa⁴⁰. A possibilidade de edição de atos normativos tem por objetivo estabelecer parâmetros uniformes de gestão e conduta administrativa, permitindo que todos os tribunais sigam diretrizes comuns, sem interferir na atividade jurisdicional propriamente dita.

Dessa forma, a atuação do CNJ revela um equilíbrio delicado entre controle e respeito à função jurisdicional. Ao mesmo tempo em que preserva a independência institucional necessária ao exercício da jurisdição, o Conselho garante que os atos administrativos praticados por magistrados e tribunais estejam em conformidade com a Constituição e com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência previstos no art. 37 da Constituição Federal. Essa dinâmica fortalece a confiança social no Judiciário, mostrando que autonomia não significa ausência de fiscalização, mas sim responsabilidade acompanhada de mecanismos de controle legítimos.

³⁸ DEOCLECIANO, Pedro Rafael Malveira. *O Conselho Nacional de Justiça e o controle democrático do Poder Judiciário: uma realidade possível?* 2010? Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) — Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2010. Disponível em: <http://uol11.unifor.br/oul/conteudosite/F1066346356/Dissertacao.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2025.

³⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Regimento Interno*. Disponível em: <ri-anotado-6a-ed-2-9-2025.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2025.

⁴⁰ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 68.

Voltado à modernização e ao fortalecimento da eficiência institucional, o CNJ desempenha papel estratégico ao formular planos, programas e metas que orientam a atuação dos tribunais em todo o país. Tais iniciativas são acompanhadas da definição de critérios objetivos de avaliação de desempenho, permitindo mensurar a qualidade e a produtividade da prestação jurisdicional. Além disso, o Conselho desenvolve diagnósticos precisos sobre a estrutura e o funcionamento do Judiciário, identificando gargalos e propondo projetos de gestão capazes de promover maior racionalidade administrativa⁴¹.

Essa atuação planejada, baseada em indicadores e metas mensuráveis, representa uma verdadeira mudança de paradigma. O modelo tradicional, marcado por decisões isoladas e ausência de coordenação nacional, cede lugar a uma lógica de integração e padronização de práticas, que busca uniformizar procedimentos e promover uma cultura de resultados. Trata-se de um movimento que ultrapassa a simples organização administrativa: ao estabelecer parâmetros claros de desempenho, o CNJ fortalece a governança judicial, assegurando que os tribunais atuem de maneira articulada, eficiente e alinhada aos princípios constitucionais da transparência, da eficiência e da duração razoável do processo.

Além do mais, o CNJ desempenha um papel estratégico no fortalecimento da governança judicial, entendido como o conjunto de mecanismos que asseguram a coordenação, a integração e a coerência das ações no âmbito do Poder Judiciário. Essa governança se concretiza por meio da formulação, apoio e acompanhamento de políticas judiciárias voltadas à melhoria da prestação dos serviços jurisdicionais⁴², promovendo uma gestão mais eficiente e orientada por resultados.

Ao assumir essa função, o Conselho atua como articulador nacional, coordenando iniciativas que, sem a sua intervenção, permaneceriam dispersas entre os diferentes tribunais. Antes da criação do CNJ, cada corte adotava suas próprias práticas administrativas e políticas locais, o que gerava falta de uniformidade, duplicidade de esforços e dificuldades para a implementação de projetos de alcance nacional. Com a atuação do Conselho, essas ações passam a ser harmonizadas e padronizadas, permitindo a criação de estratégias integradas que beneficiam todo o sistema de Justiça e, em última instância, melhoram o atendimento ao cidadão, objetivo final da atividade jurisdicional.

⁴¹ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 68.

⁴² DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 67-108.

Ao longo dos anos, impulsionado por diversas iniciativas e respaldado pelo entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal acerca de sua natureza constitucional, o CNJ consolidou-se como protagonista no cenário da justiça brasileira⁴³. O Conselho deixou de atuar apenas como instância de controle interno e disciplinar para assumir uma função mais abrangente, voltada à formulação, planejamento e monitoramento de políticas judiciárias de alcance nacional. Essa expansão foi possível justamente porque o STF delimitou, em decisões como as proferidas na ADI n. 3.367 e na ADC n. 12, os contornos legítimos de sua atuação, conferindo segurança jurídica para que o órgão pudesse exercer suas competências de forma plena.

A atuação do CNJ passou, assim, a extrapolar os limites estritamente internos do Poder Judiciário, alcançando dimensões relacionadas à gestão e à efetivação de políticas públicas, especialmente no que se refere ao acesso à justiça e à melhoria dos serviços prestados aos cidadãos⁴⁴. Nesse novo contexto, a função do Conselho deixa de ser apenas correicional, voltada à fiscalização e disciplina, para adquirir um caráter estruturante, capaz de promover mudanças sistêmicas na administração da justiça. Ao projetar políticas nacionais, o CNJ atua como agente de transformação institucional, impactando diretamente a sociedade por meio da modernização, integração e democratização do sistema de Justiça.

O Conselho Nacional de Justiça desempenha papel central no sistema de Justiça brasileiro, ao exercer a função de diagnosticar os principais entraves enfrentados pelo Poder Judiciário e de coordenar, em âmbito nacional, a implementação de políticas destinadas ao seu enfrentamento. Nesse contexto, o aprimoramento dos mecanismos de monitoramento das políticas judiciárias foi expressamente estabelecido como um dos objetivos do Plano Estratégico do CNJ para o período de 2021 a 2026.

A execução dessas políticas judiciárias visa ao aperfeiçoamento da eficiência dos órgãos jurisdicionais, promovendo mudanças positivas na Administração Judiciária, ampliando o acesso à Justiça e possibilitando, assim, a efetivação de direitos e garantias fundamentais. Sob essa perspectiva, a política judiciária nacional pode ser compreendida como todo ato ou ação instituída pelo CNJ, de caráter contínuo ou por prazo determinado, destinado a impulsionar, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário, programas, projetos ou iniciativas voltadas a temáticas relacionadas aos principais desafios da Justiça brasileira.

⁴³ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 67-108.

⁴⁴ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 67-108.

Com o objetivo de fortalecer o acompanhamento e impulsionar a governança das políticas judiciárias em execução, o CNJ desenvolveu um painel específico que reúne as políticas judiciárias de natureza programática, as quais demandam maior capacidade gerencial e esforço coordenado para a implementação de ações integradas. Essas políticas são estruturadas a partir de processos de planejamento, execução, monitoramento, avaliação e eventual redesenho das intervenções, de modo a assegurar o cumprimento das diretrizes e objetivos estabelecidos⁴⁵.

Nesse sentido, conforme ensinam Fredie Didier Jr. e Leandro Fernandez (2025), o CNJ desempenha um papel análogo ao de uma agência reguladora no contexto do chamado sistema de justiça multiportas⁴⁶. A analogia se justifica porque, assim como essas agências atuam na regulação e supervisão de setores estratégicos da administração pública, o Conselho exerce funções de coordenação e padronização no âmbito do Judiciário, promovendo diretrizes que visam à eficiência, integração e racionalidade do sistema.

Ainda que o CNJ não detenha competência para controlar o surgimento de novos atores institucionais nem para editar regras exaustivas que disciplinem toda a atividade jurisdicional, possui relevante função normativa e organizacional, direcionada à administração judiciária⁴⁷. Essa competência lhe permite estabelecer parâmetros mínimos de governança, criando condições para que diferentes tribunais atuem de forma harmonizada, sem que isso represente interferência indevida na função jurisdicional propriamente dita.

Ao organizar e fomentar iniciativas voltadas à integração de múltiplos meios de resolução de conflitos, o Conselho contribui para a consolidação de um sistema de justiça mais plural, eficiente e acessível. Assim, fortalece-se a ideia de justiça multiportas, na qual a solução de litígios não depende exclusivamente do processo judicial tradicional, mas se distribui entre diferentes mecanismos adequados, integrados por políticas públicas nacionais coordenadas pelo CNJ.

Assim, a vocação primordial do CNJ consiste na elaboração e fiscalização de políticas judiciárias voltadas ao tratamento adequado das demandas jurídicas, independentemente de serem resolvidas dentro ou fora do Poder Judiciário⁴⁸. Essa diretriz dialoga com a concepção

⁴⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Painel de Políticas Judiciárias — apresentação e monitoramento das políticas judiciárias nacionais no âmbito do CNJ, destacando a coordenação, monitoramento e transparência das ações e programas que visam aperfeiçoar a eficiência do Poder Judiciário e ampliar o acesso à justiça. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/presidencia/painel-de-politicas-judiciarias/>. Acesso em: 30 jun. 2025.

⁴⁶ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 68.

⁴⁷ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 68.

⁴⁸ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 67-108.

de justiça multiportas, na qual a solução de conflitos não depende exclusivamente do processo judicial tradicional, mas se distribui entre diferentes mecanismos adequados, integrados por políticas públicas nacionais coordenadas pelo Conselho.

Tal vocação manifesta-se em duas dimensões complementares: na administrativa, por meio da formulação de políticas de gestão, planejamento e modernização dos tribunais; e na processual, com a criação de diretrizes que incentivem métodos adequados de resolução de conflitos e aprimorem a prestação jurisdicional, sempre respeitando a independência judicial. Dessa forma, o CNJ reafirma seu papel central na promoção de uma justiça mais eficiente, acessível e alinhada às necessidades sociais contemporâneas.

2.3 O que o CNJ se tornou: da ideia de controle administrativo e disciplinar à sua atuação normativa e estruturante no Judiciário brasileiro

Nos tópicos anteriores, analisou-se o contexto histórico que levou à criação do Conselho Nacional de Justiça e as discussões que marcaram sua instituição. Em sua configuração inicial, o papel primordial atribuído ao CNJ foi o de órgão de controle administrativo e disciplinar, voltado à fiscalização da conduta de magistrados e ao acompanhamento da gestão administrativa dos tribunais. Essa estrutura refletia a principal preocupação existente à época: criar um mecanismo efetivo de supervisão interna, capaz de responder às denúncias de corrupção, nepotismo e práticas incompatíveis com a ética judicial que vinham abalando a confiança da sociedade no Poder Judiciário.

A atuação do órgão possui natureza eminentemente administrativa e apresenta caráter dúplice, compreendendo dimensões preventiva e repressiva. A vertente preventiva relaciona-se ao exercício da *accountability* judicial de natureza institucional, voltada, por exemplo, à preservação da autonomia do Poder Judiciário. Já a vertente repressiva diz respeito à *accountability* judicial de cunho comportamental, manifestando-se, entre outras formas, no conhecimento e apuração de reclamações dirigidas contra membros do Poder Judiciário⁴⁹.

Mais do que uma simples instância de correição, o CNJ foi concebido como instrumento de transparência e responsabilização, com a missão de restaurar a credibilidade das instituições

⁴⁹ ROBL FILHO, Ilton Norberto. Conselho Nacional de Justiça: controle (accountability) judicial. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Direito constitucional brasileiro*, v. 2. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021; MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 37. ed. São Paulo: Grupo Gen, 2021; MOTTA, Sylvio. *Direito Constitucional*. 29. ed. São Paulo: Grupo Gen, 2021; NERY JUNIOR, Nelson; ABBoud, Georges. *Direito Constitucional Brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

judiciais. A expectativa era de que, ao estabelecer padrões uniformes de controle, o Conselho pudesse fortalecer a legitimidade democrática do Judiciário, criando as condições necessárias para uma futura modernização e para a construção de uma cultura voltada à eficiência e à boa governança. Esse perfil inicial explica por que, nos primeiros anos de funcionamento, a atuação do órgão concentrou-se fortemente em atividades disciplinares e na supervisão administrativa, respondendo às demandas mais urgentes de fiscalização e combate a irregularidades.

A partir das decisões já analisadas anteriormente, o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que as atividades do CNJ voltadas ao controle administrativo e disciplinar são plenamente compatíveis com a Constituição, reforçando sua função interna no âmbito do Poder Judiciário. Entretanto, o Tribunal foi além dessa visão inicial e ampliou a compreensão sobre o papel institucional do Conselho, reconhecendo que sua atuação não se limita à supervisão de tribunais e magistrados. O STF destacou a relevância do CNJ na elaboração, coordenação e avaliação de políticas judiciárias, concebidas como instrumentos voltados à melhoria do acesso à justiça, à modernização administrativa e à integração de diferentes formas de resolução de conflitos.

Esse reconhecimento demonstra uma transformação profunda: o Conselho deixa de ser visto apenas como instância fiscalizadora e assume também a condição de agente indutor de mudanças estruturais no sistema de justiça brasileiro. Muitas dessas políticas se projetam para além das fronteiras tradicionais do Judiciário, alcançando outras “portas” de solução de litígios, como a mediação, a conciliação e outros mecanismos extrajudiciais. Dessa forma, o CNJ passa a atuar como articulador nacional, capaz de integrar atores institucionais diversos e de promover diretrizes que favoreçam um sistema de justiça mais plural, eficiente e acessível. Com essa ampliação de competências e reconhecimento jurisprudencial, o Conselho se consolidou como protagonista no cenário brasileiro⁵⁰, exercendo papel estratégico na governança do Judiciário e na promoção de políticas públicas de alcance nacional.

O Conselho Nacional de Justiça foi concebido com a função política de aperfeiçoar a governança do Poder Judiciário por meio de um planejamento institucional de alcance nacional. Com a sua instituição, a organização do Judiciário passou a incorporar um modelo de governança em múltiplos níveis.

Nesse arranjo, identifica-se uma governança em nível macro, incumbida da formulação de diretrizes de gestão a serem observadas por todos os tribunais brasileiros, compreendendo

⁵⁰ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 68.

decisões políticas fundamentais e estratégias de planejamento de longo prazo. Em um nível intermediário, situa-se a governança exercida pelos tribunais, que preservam sua capacidade de autogestão e de elaboração de ações institucionalizadas. Por fim, no plano micro, encontram-se as unidades judiciais, responsáveis pela gestão administrativa da unidade e pela condução da gestão processual dos litígios, mediante a implementação prática das metas estabelecidas e, sobretudo, a prolação das decisões judiciais nos casos concretos⁵¹.

Nesse sentido, merece destaque a afirmação feita pela Ministra Rosa Weber, então presidente do CNJ, durante a solenidade de comemoração dos 18 anos de criação do Conselho. Em seu discurso, a Ministra ressaltou que, “para além do poder-dever conferido ao CNJ – tanto de controle quanto disciplinar – a instituição tem oportunizado diálogos sobre os mais variados temas”⁵². Essa declaração, feita em um momento simbólico de celebração e reflexão sobre a trajetória do órgão, traduz a transformação institucional pela qual passou o Conselho ao longo de quase duas décadas de existência.

Ao utilizar a expressão “*oportunizar diálogos*”, Rosa Weber sinalizou que o CNJ ultrapassou a condição de mero fiscalizador para se consolidar como espaço de articulação e construção coletiva de políticas judiciais. O diálogo mencionado não se limita ao âmbito interno do Poder Judiciário, mas envolve também outros atores institucionais, como órgãos do Executivo, do Legislativo, da sociedade civil e de entidades representativas da magistratura. Trata-se de uma atuação que favorece a coordenação nacional e promove a integração necessária para enfrentar desafios complexos, como a modernização tecnológica, a ampliação do acesso à justiça e a consolidação de uma cultura de precedentes.

Assim, a fala da Ministra, além de comemorativa, revela o reconhecimento público de que o CNJ deixou de ser identificado apenas como órgão correicional e passou a desempenhar papel estratégico na formulação de políticas públicas e na governança do sistema de justiça. Essa mudança de perspectiva legitima a atuação ampliada do Conselho e reforça sua posição como protagonista na transformação do Judiciário brasileiro.

Segundo Rosilho (2011), o Conselho Nacional de Justiça se transformou em algo semelhante a um “laboratório de soluções institucionais”. A metáfora sugere que, assim como em um laboratório científico, o CNJ realiza um processo contínuo de diagnóstico,

⁵¹ NEGRI, S. *A produção de valores públicos de gestão no Poder Judiciário brasileiro sob a ótica da teoria de Moore*. Tese (Doutorado em Administração) — Universidade Nove de Julho (UNINOVE), São Paulo, 2019.

⁵² CAMIMURA, Lenir. CNJ 18 anos: Conselho amadurece atuação e transforma relação com a sociedade. *Agência CNJ de Notícias*. 14 jun 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-18-anos-conselho-amadurece-atuacao-e-transforma-relacao-com-a-sociedade/>. Acesso em: 30 abr. 2025.

experimentação e aprimoramento. Por meio da análise sistemática de dados e da verificação das práticas adotadas pelos diferentes tribunais, o Conselho consegue identificar as causas estruturais dos problemas organizacionais que afetam o sistema de justiça⁵³. A partir desse conhecimento, torna-se possível propor medidas corretivas e promover a reestruturação de processos internos, com o objetivo de eliminar falhas, otimizar recursos e melhorar a prestação jurisdicional.

Essa imagem do laboratório traduz bem a dinâmica de inovação institucional que caracteriza a atuação do CNJ em sua fase atual. Mais do que apenas apontar irregularidades ou aplicar sanções disciplinares, o Conselho passa a atuar como agente indutor de mudanças estruturais, testando novas estratégias, acompanhando resultados e ajustando políticas de acordo com as evidências obtidas. Essa abordagem coloca o órgão em uma posição singular dentro do sistema de justiça, pois permite que ele funcione como um espaço de aprendizado coletivo, onde soluções inovadoras podem ser desenvolvidas e replicadas em escala nacional.

Desse modo, a concepção de Rosilho (2011) reforça a ideia de que o CNJ não se limita a fiscalizar, mas desempenha papel ativo na construção e disseminação de boas práticas, promovendo a modernização e a governança do Judiciário. Essa atuação experimental e estratégica demonstra a evolução do Conselho, que passou a combinar ferramentas normativas com uma visão de gestão voltada para a transformação institucional.

O mesmo autor destaca que o CNJ vem se consolidando como órgão dotado de visão ampla e integrada sobre o funcionamento da Justiça brasileira. Essa posição privilegiada decorre de sua estrutura e de suas competências, que permitem coletar, analisar e comparar informações de todos os tribunais do país, identificando padrões, falhas e oportunidades de melhoria. Com essa percepção sistêmica, o Conselho consegue formular diagnósticos mais precisos e, conseqüentemente, respostas mais eficazes para os desafios enfrentados pelo Poder Judiciário.

Essa capacidade confere ao CNJ condições singulares para atuar na resolução de questões complexas e de amplitude nacional, que extrapolam a esfera de atuação de tribunais isolados. Entre essas questões, destacam-se temas diretamente relacionados à promoção e proteção dos direitos fundamentais⁵⁴, como o acesso à justiça, a defesa de grupos vulneráveis e a efetividade

⁵³ ROSILHO, André Janjácómo. O poder normativo do CNJ: um caminho para se pensar o experimentalismo institucional. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, out./dez. 2011. Disponível em: <https://pauloandrenassar.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/02/7-rosilhocnj-e-experimentalismo.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.

⁵⁴ CAMIMURA, CNJ 18 anos: Conselho amadurece atuação e transforma relação com a sociedade, 2023.

das decisões judiciais. Ao coordenar políticas públicas voltadas a essas áreas, o Conselho não apenas fortalece a governança do Judiciário, mas também aproxima a Justiça da sociedade, atendendo às demandas sociais por transparência, eficiência e equidade.

Esse reconhecimento reforça a legitimidade institucional do CNJ como instância capaz de propor soluções abrangentes e coordenar iniciativas em escala nacional. Mais do que uma função administrativa, trata-se de um papel estratégico na construção de um sistema de justiça coeso e orientado por valores democráticos, no qual a atuação do Conselho se revela fundamental para a concretização dos objetivos constitucionais do Estado brasileiro.

Além disso, o CNJ consolidou-se como agente central na promoção da modernização do Poder Judiciário, assumindo a responsabilidade de definir diretrizes nacionais voltadas à governança judicial. Essa mudança reflete uma visão ampliada do papel do Conselho: não se trata apenas de corrigir falhas administrativas ou punir condutas inadequadas, mas de planejar e coordenar políticas estruturantes capazes de transformar a forma como a Justiça se organiza e se relaciona com a sociedade. Nesse sentido, a modernização não se limita à adoção de novas tecnologias ou à racionalização de procedimentos, mas envolve uma mudança cultural, orientada por princípios de transparência, eficiência e participação social.

Ao atuar dessa maneira, o CNJ tem contribuído de forma decisiva para o fortalecimento da transparência e da eficácia na administração da justiça⁵⁵. Um dos instrumentos centrais para essa transformação é a incorporação do planejamento estratégico, que se tornou ferramenta essencial de gestão no âmbito do Judiciário. Esse planejamento, acompanhado da edição de atos normativos específicos, permite a implementação de políticas judiciais e seu monitoramento contínuo e avaliação de resultados, garantindo que as metas estabelecidas sejam efetivamente cumpridas e que os tribunais atuem de forma integrada e coordenada.

Assim, o Conselho se afirma como núcleo articulador de governança, promovendo uma Justiça mais moderna, transparente e capaz de responder às demandas sociais contemporâneas. Essa perspectiva estruturante reforça a legitimidade do CNJ como instância de liderança institucional, aproximando-o de modelos avançados de gestão pública e consolidando sua posição como protagonista na transformação do sistema judicial brasileiro.

É pertinente destacar que, à medida que se consolida uma cultura institucional voltada para a transparência e a responsabilização, observa-se uma tendência de redução progressiva do papel disciplinar do Conselho Nacional de Justiça — justamente a função que motivou sua

⁵⁵ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 68.

criação durante os debates da Emenda Constitucional n. 45/2004. Esse movimento decorre do fortalecimento dos mecanismos internos de controle nos próprios tribunais, que passam a desenvolver estruturas mais autônomas e eficazes para fiscalizar a conduta de magistrados e servidores, diminuindo a necessidade de intervenção direta do CNJ em questões disciplinares.

Com o amadurecimento desse cenário, a atuação do Conselho tende a se deslocar gradualmente de uma postura predominantemente correicional e reativa para uma abordagem estruturante e preventiva. Em vez de se concentrar apenas na apuração de irregularidades, o CNJ poderá dedicar-se de forma mais intensa à garantia do bom funcionamento das estruturas judiciárias locais⁵⁶, promovendo padrões de governança, planejamento estratégico e inovação administrativa. Essa mudança não significa a extinção da função disciplinar, mas sua ressignificação em um modelo no qual a fiscalização se torna mais descentralizada e orientada por diretrizes nacionais de qualidade institucional.

Tal perspectiva indica que o futuro do Conselho está ligado à construção de uma Justiça mais autônoma, transparente e eficiente, na qual o CNJ atua como agente de integração e coordenação, assegurando que os tribunais mantenham níveis elevados de desempenho e respeitem os valores constitucionais que fundamentam o sistema de justiça brasileiro.

Nesse novo cenário, o Conselho Nacional de Justiça se consolida, de forma cada vez mais evidente, como instância central de planejamento, administração e articulação de políticas públicas voltadas ao aprimoramento contínuo da atividade jurisdicional⁵⁷. Essa centralidade abrange não apenas a coordenação de ações administrativas, como também a definição de diretrizes estratégicas de alcance nacional, capazes de integrar os diferentes tribunais em torno de objetivos comuns, promover a modernização tecnológica e estimular práticas inovadoras de gestão e governança.

No âmbito do Poder Judiciário, cada tribunal passou a desenvolver, em ritmos distintos, programas próprios de tramitação eletrônica de processos, utilizados tanto em primeira quanto em segunda instância.

Nesse contexto, o Conselho Nacional de Justiça instituiu o Processo Judicial Eletrônico (PJe), sistema informatizado desenvolvido em parceria com os tribunais, com o objetivo de promover a automação da Justiça. Embora não isenta de críticas, a iniciativa passou a congrega um amplo conjunto de órgãos do Poder Judiciário e envolveu a atuação de equipes técnicas

⁵⁶ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 68.

⁵⁷ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 68.

especializadas para a instalação e o funcionamento do sistema. O PJe busca implementar a concepção de um processo judicial eletrônico unificado, possibilitando a prática de atos processuais por magistrados, servidores e demais sujeitos processuais diretamente no ambiente digital, bem como o acompanhamento integral dos processos, independentemente de sua tramitação ocorrer na Justiça Federal, na Justiça Estadual, na Justiça Militar dos Estados ou na Justiça do Trabalho.

Ao assumir a condução desse projeto, o CNJ passou a desempenhar papel relevante na organização de questões centrais da administração judiciária, especialmente no que se refere à racionalização de procedimentos e à padronização tecnológica. No âmbito específico do CNJ, também são desenvolvidos outros programas de informática, em cooperação com diferentes órgãos, voltados à ampliação do acesso à informação e à redução da burocracia característica dos atos processuais.

Como exemplo de sistema unificado na esfera judicial, destaca-se o BacenJud, ferramenta que, quando utilizada de forma adequada e sem distorções, tende a produzir relevantes benefícios à prestação jurisdicional. O sistema interliga o Poder Judiciário às instituições financeiras e ao Banco Central do Brasil, com a finalidade de conferir maior celeridade à requisição de informações e à expedição de ordens judiciais no âmbito do Sistema Financeiro Nacional. Trata-se de iniciativa viabilizada por meio de convênio entre o Poder Judiciário e o Banco Central, operado a partir de acordo firmado com o Conselho Nacional de Justiça.

Pode-se mencionar, igualmente, o Banco Nacional de Mandados de Prisão (BNMP), sistema cujas finalidades consistem, de um lado, em permitir o conhecimento público dos mandados de prisão com *status* de “aguardando cumprimento”, desde que ainda vigentes, e, de outro, em facilitar a atuação das autoridades policiais e auxiliar os magistrados no exercício da jurisdição. Isso ocorre por meio da disponibilização, mediante autenticação do usuário, do acesso a todos os mandados de prisão cadastrados no sistema, independentemente de sua situação ou prazo de validade.

Em sentido semelhante, o Conselho Nacional de Justiça implementou o sistema Infoseg, rede estruturada com a finalidade de integrar informações de segurança pública, justiça e fiscalização, contribuindo para a atividade de inteligência nacional. A plataforma opera mediante a interligação de bases de dados federais e estaduais, constituindo um Banco Nacional de Índices que reúne informações sobre inquéritos, processos, armas de fogo, veículos, condutores e mandados de prisão, entre outros dados mantidos e administrados pelos Estados e

órgãos conveniados. Trata-se do maior sistema nacional de informações voltado à segurança pública.

Nesse cenário, evidencia-se que, para superar os obstáculos à integração e assegurar a coerência entre informações provenientes de diferentes bases de dados, a governança deve lançar mão de múltiplos instrumentos de coordenação, tais como regulação normativa, mecanismos de conformidade transversal, incentivos financeiros, instrumentos fiscais, capacitação técnica e, de modo particular nesse contexto, a troca sistemática e estruturada de informações⁵⁸.

É inegável, na atualidade, o impacto da atuação do CNJ tanto sobre o funcionamento do Poder Judiciário quanto sobre a sociedade brasileira como um todo. No âmbito interno dos tribunais, podem ser destacados, a título exemplificativo, a consolidação do relatório *Justiça em Números*, a gestão das Tabelas Processuais Unificadas, a realização de inspeções nos tribunais e a promoção dos mutirões carcerários. Por outro lado, determinadas iniciativas extrapolaram os limites institucionais do Judiciário e produziram efeitos diretos na sociedade, tais como a vedação ao nepotismo — posteriormente estendida aos demais Poderes —, a fixação do teto remuneratório, também aplicada fora do âmbito judicial, a ampliação da virtualização da Justiça e do acesso ao processo eletrônico, bem como a implementação do planejamento estratégico e o estabelecimento de metas institucionais⁵⁹.

Essa evolução demonstra que o CNJ, além de instância de fiscalização e disciplina, se consolida como agente estruturante do sistema de justiça brasileiro. Preservando a autonomia dos tribunais, o Conselho passou a fixar parâmetros uniformes e a exercer papel central no planejamento estratégico do Judiciário, fortalecendo a governança e a modernização da Justiça. Essa trajetória institucional prepara o terreno para a compreensão de sua atuação normativa, que se revela instrumento essencial para viabilizar políticas nacionais, uniformizar procedimentos e promover a coesão do sistema judicial.

2.4 A atuação normativa do CNJ

A atuação normativa do Conselho Nacional de Justiça tem como principal fundamento o art. 102 do seu Regimento Interno, que define os instrumentos por meio dos quais o órgão

⁵⁸ DHONDT, Nele. Integration of environmental protection into other EC policies. *Legal Theory and Practice*. Groningen: Europa Law Publishing, 2003, p. 463 e seguintes.

⁵⁹ SADEK, Maria Tereza Aina. CNJ: impactos no Judiciário e na sociedade. In: STOCO, Rui; PENALVA, Janaína (coords.). *Dez anos de reforma do Judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

exerce sua função regulatória sobre a estrutura administrativa do Poder Judiciário. Entre essas espécies normativas estão as resoluções, enunciados administrativos, instruções e recomendações⁶⁰, cada uma com finalidades distintas no processo de organização e padronização dos serviços judiciais.

A relevância desse poder normativo é apontada por parte da doutrina como decorrente da necessidade de conferir maior uniformidade aos atos administrativos e financeiros praticados no âmbito do Poder Judiciário⁶¹. Para outra corrente, o exercício desse poder normativo tem por finalidade ajustar a atuação do Poder Judiciário às transformações de ordem social e tecnológica⁶².

Entre as modalidades, destacam-se as resoluções e os enunciados administrativos, os quais, de acordo com o § 5º do referido artigo, possuem eficácia vinculante. Essa característica significa que tais atos têm caráter obrigatório para os tribunais e magistrados em todo o país e produz efeitos concretos sobre a gestão administrativa e disciplinar do Judiciário. Diferentemente das instruções e recomendações, que têm natureza orientativa, as resoluções e enunciados vinculam a conduta dos órgãos judiciais, garantindo uniformidade e coesão nas práticas administrativas, além de reforçarem o papel do CNJ como instância nacional de governança.

Todos esses instrumentos normativos só alcançam sua plena efetividade quando são implementados de maneira coordenada e seguem diretrizes previamente definidas que evitem a dispersão de esforços e assegurem coerência nacional. Atos normativos editados de forma isolada podem gerar sobreposição de regras, lacunas regulatórias e até conflitos entre tribunais, comprometendo a uniformidade que o CNJ busca promover. Por isso, a atividade normativa do Conselho está vinculada a um planejamento estratégico, que orienta quais temas serão priorizados e como cada resolução ou enunciado se integrará a objetivos mais amplos de modernização e eficiência.

Nesse contexto, destaca-se a Estratégia Nacional do Poder Judiciário, instituída e coordenada pelo próprio CNJ, que funciona como parâmetro orientador para todas as suas iniciativas. Essa estratégia estabelece balizas de atuação claras, definindo metas, prioridades e indicadores que permitem ao Conselho conferir unidade e direcionamento às suas ações

⁶⁰ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 68.

⁶¹ GARCIA, Emerson. Poder normativo primário dos Conselhos Nacionais do Ministério Público e de Justiça: a gênese de um equívoco. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 39, p. 260-274, 2007.

⁶² ROBL FILHO, Ilton Norberto. Conselho Nacional de Justiça: uma análise após uma década de sua existência e a partir da jurisdição constitucional. In: LEITE, George Salomão et al. (Coords.). *Crises dos Poderes da República: Judiciário, Legislativo e Executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

normativas. Trata-se de um instrumento que traduz a lógica da governança judicial, garantindo que as decisões normativas do CNJ sejam respostas pontuais a problemas imediatos, bem como façam parte de um projeto estruturado e contínuo de transformação institucional, voltado ao fortalecimento do sistema de Justiça.

Para o ciclo de planejamento 2021-2026, a Estratégia Nacional do Poder Judiciário foi formalizada pela Resolução CNJ n. 325/2020, documento que estabelece diretrizes para a atuação dos tribunais em todo o país. Essa resolução definiu os chamados macrodesafios do Poder Judiciário, que representam objetivos estratégicos de longo prazo voltados à modernização da gestão e à melhoria da prestação jurisdicional⁶³.

Os macrodesafios foram organizados em três grandes eixos estruturantes. O primeiro, relação com a sociedade, busca aproximar o Judiciário do cidadão, ampliando a transparência, a participação social e o acesso à justiça. O segundo eixo, processos internos, concentra-se na melhoria da governança, na padronização de procedimentos e na integração tecnológica, visando maior eficiência administrativa. Por fim, o eixo aprendizado e crescimento foca na capacitação de magistrados e servidores, incentivando a inovação e a criação de ambientes organizacionais mais colaborativos.

Cada um desses eixos foi acompanhado da definição de indicadores de desempenho específicos, que permitem mensurar os resultados alcançados e identificar áreas que necessitam de aprimoramento. Esse modelo de monitoramento reforça a ideia de que o planejamento do Judiciário deve ser baseado em evidências, promover uma cultura de resultados e garantir prestação de contas à sociedade. Assim, a Estratégia organiza as ações normativas do CNJ e também serve como instrumento de *accountability* e governança, conectando metas institucionais a políticas públicas concretas.

No âmbito do eixo voltado aos processos internos, destaca-se o macrodesafio mais relevante para os propósitos deste trabalho: a consolidação do sistema de precedentes obrigatórios⁶⁴. Esse objetivo estratégico reflete a preocupação do CNJ em fortalecer a coerência e a previsibilidade das decisões judiciais, elementos indispensáveis para a segurança jurídica e para a confiança social no Poder Judiciário.

A inclusão desse macrodesafio na Estratégia Nacional evidencia que a construção de uma cultura de precedentes não depende apenas de alterações legislativas ou de iniciativas isoladas

⁶³ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 68.

⁶⁴ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 68.

dos tribunais, mas requer coordenação institucional e planejamento nacional. Ao exercer sua função normativa, o CNJ atua como agente indutor dessa transformação, editando atos que orientam os tribunais na estruturação de rotinas administrativas e tecnológicas capazes de dar efetividade aos precedentes qualificados previstos no art. 927 do CPC/2015.

Esse ponto é fundamental porque estabelece um elo direto entre a atuação normativa do Conselho e a consolidação do sistema de precedentes, demonstrando que a normatização produzida pelo CNJ não se limita a aspectos administrativos, mas influencia diretamente a forma como a jurisdição é exercida no país. Nos tópicos e capítulos seguintes, esse tema será explorado em maior profundidade, evidenciando como o Conselho pode contribuir para superar a fragmentação jurisprudencial e promover uma justiça mais uniforme, eficiente e previsível.

3 DIFERENÇAS ENTRE RECOMENDAÇÕES E RESOLUÇÕES

A Constituição Federal, em seu art. 103-B, § 4º, estabelece que cabe ao Conselho Nacional de Justiça expedir atos regulamentares, no âmbito de suas competências constitucionais, com o objetivo de uniformizar e orientar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário. Essa previsão confere ao CNJ a capacidade normativa primária, permitindo-lhe editar normas gerais que impactam todo o sistema judicial brasileiro.

Não se confundem as atribuições de “recomendar providências” e de “expedir resoluções” no âmbito do poder normativo do Conselho Nacional de Justiça. Enquanto as recomendações possuem caráter orientativo, as resoluções, no exercício do poder regulamentar, destinam-se a disciplinar soluções para problemas identificados em diferentes tribunais da federação⁶⁵.

As resoluções destinam-se a disciplinar diversas situações que ainda carecem de regulamentação legal específica. Todavia, a doutrina formula relevantes críticas ao exercício do poder regulamentar pelo CNJ, especialmente sob a ótica da observância da reserva legal e dos limites inerentes ao poder normativo de qualquer órgão administrativo (limites estes que, inclusive, são constitucionalmente impostos ao próprio Parlamento).

Nesse sentido, parte da doutrina sustenta que não se deve confundir o poder regulamentar, relacionado à auto-organização administrativa por meio de regimentos internos, com o princípio

⁶⁵ WERNER, José Guilherme Vasi. Dez anos do CNJ: entre controle administrativo e disciplinar e hierarquização do Judiciário. In: STOCO, Rui; PENALVA, Janaína (Coords.). *Dez anos de reforma do Judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

da legalidade, que envolve a imposição de deveres e condutas a terceiros, sob pena de violação à reserva de lei e ao princípio da separação dos poderes⁶⁶.

Um exemplo emblemático dessas críticas pode ser identificado no debate travado na Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 12, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, a propósito da edição da Resolução CNJ n. 7/2005, conhecida como a resolução que vedou a prática do nepotismo no âmbito dos tribunais. Na ocasião, discutiu-se se o CNJ disporia de verdadeiro poder normativo primário. A Suprema Corte respondeu afirmativamente, reconhecendo que o CNJ pode exercer suas atribuições com força normativa primária no âmbito das matérias previstas no art. 103-B, § 4º, da Constituição da República de 1988⁶⁷.

Para parcela da doutrina, mostra-se inadmissível que um órgão de natureza administrativa edite atos infralegais — como resoluções, decretos ou portarias — dotados de eficácia equiparável à lei, sobretudo quando tais atos produzem efeitos capazes de alcançar direitos fundamentais. Nessa perspectiva, sustenta-se que essas manifestações normativas acabariam por assumir, simultaneamente, feição legislativa e executiva, o que suscita relevantes questionamentos quanto à sua compatibilidade com a ordem constitucional⁶⁸.

Desse entendimento decorrem dois limites fundamentais apontados pela doutrina ao exercício do poder regulamentar pelo CNJ: em primeiro lugar, a vedação à edição de atos normativos de caráter geral e abstrato, em respeito ao princípio da reserva legal; em segundo, a impossibilidade de interferência em direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. Assim, sustenta-se que o poder regulamentar do Conselho não pode criar ou inovar na ordem jurídica, sob pena de violação à Constituição⁶⁹.

⁶⁶ PEDERSOLI, Christiane Vieira Soares. *A atribuição regulamentar do Conselho Nacional de Justiça e seus limites: alguns apontamentos sobre o ato administrativo regulamentar e a vinculação da Administração Pública ao princípio da juridicidade*. *Jurisprudência Mineira*, Belo Horizonte, v. 61, n. 192, p. 39-49, jan./mar. 2010; GARCIA, Emerson. *Poder normativo primário dos Conselhos Nacionais do Ministério Público e de Justiça: a gênese de um equívoco*. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 39, p. 260-274, 2007.

⁶⁷ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 37. ed. São Paulo: Grupo Gen, 2021; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 12 – Distrito Federal. Relator: Min. Carlos Britto, 20 de agosto de 2008. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/40070/1837975/ABNT+NBR+6023+2018+%281%29.pdf/3021f721-5be8-4e6d-951b-fa354dc490ed>. Acesso em: 30 jun. 2025.

⁶⁸ DELFINO, Lúcio; SILVEIRA, Marcelo Pichiolli da. *A função do Conselho Nacional de Justiça e os limites de sua competência normativa*. In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JUNIOR, Nelson. *Crise dos Poderes da República*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017; STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang; CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)*. *Revista da ESMECS*, v. 12, n. 18, 2005.

⁶⁹ WELSCH, Gisele Mazzoni. *O poder normativo do CNJ: possibilidade de criação, modificação e restrição de direitos fundamentais*. *Revista de Processo*, v. 38, n. 218, abr. 2013; STRECK; SARLET; CLÈVE. *Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)*, 2005.

No plano infraconstitucional, o Regimento Interno do Conselho detalha essa atribuição, especialmente no art. 102, ao listar os diferentes instrumentos normativos que podem ser utilizados pelo Plenário: resoluções, instruções, enunciados administrativos e recomendações. Entre esses, as resoluções ocupam posição de destaque, pois, conforme o § 5º do mesmo artigo⁷⁰, possuem força vinculante a partir de sua publicação oficial. Isso significa que elas têm caráter obrigatório para todos os tribunais e magistrados, funcionando como verdadeiro instrumento de integração e padronização nacional das práticas administrativas do Judiciário.

Um marco importante na consolidação da competência normativa do CNJ ocorreu no julgamento que analisou a Resolução n. 7, responsável por vedar práticas de nepotismo no âmbito do Poder Judiciário. A norma foi editada logo nos primeiros anos de funcionamento do Conselho e representou uma medida concreta para fortalecer a ética pública e a transparência, valores que estavam na base da criação do órgão. Sua constitucionalidade foi questionada por meio de Ação Declaratória de Constitucionalidade, na qual o Supremo Tribunal Federal concedeu medida liminar reconhecendo sua validade.

A relevância dessa decisão vai além do combate ao nepotismo. O ministro Carlos Ayres Britto, relator do caso, esclareceu que as resoluções do CNJ têm natureza de ato normativo primário⁷¹, ou seja, possuem fundamento direto na Constituição e dispensam intermediação legislativa para sua validade. Com esse entendimento, o STF afirmou que o Conselho não apenas aplica regras preexistentes, mas tem competência própria para inovar na ordem jurídica, desde que respeitados os limites constitucionais de sua atuação.

Esse julgamento tornou-se marco inicial na construção jurisprudencial sobre o papel do CNJ, pois fixou a compreensão de que suas resoluções não são meramente orientativas, mas instrumentos legítimos de padronização e governança no sistema de justiça. A partir dessa decisão, consolidou-se a percepção de que o Conselho exerce função normativa essencial para garantir coerência administrativa e integridade institucional em todo o Judiciário brasileiro.

Conforme destacou o ministro Carlos Ayres Britto no julgamento, os atos normativos do CNJ possuem fundamento direto na Constituição, o que significa que sua validade não depende de intermediação legislativa. Em outras palavras, o Conselho pode editar normas com força própria, sem a necessidade de uma lei prévia que autorize ou regule cada ato. Essa

⁷⁰ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 68.

⁷¹ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 68.

característica, conhecida como primariedade, confere às resoluções do CNJ a aptidão para inovar na ordem jurídica, criando regras obrigatórias que impactam todo o sistema de justiça.

No caso do CNJ, essa competência está expressamente prevista no art. 103-B, inciso II, da Constituição Federal, que autoriza o órgão a controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e a zelar pelo cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados. Assim, quando edita uma resolução, o Conselho, além de atuar como executor de políticas definidas por outros poderes, atua também como agente normativo autônomo, capaz de estabelecer padrões nacionais que promovam padronização, transparência e governança judicial.

Esse reconhecimento da natureza primária das resoluções é fundamental para compreender a relevância institucional do CNJ, pois reforça sua legitimidade para harmonizar práticas administrativas e implementar políticas públicas de alcance nacional.

Além da competência expressa conferida ao CNJ pelo art. 103-B da Constituição, o Supremo Tribunal Federal reconheceu, no julgamento da ADC n. 12⁷², a existência de um núcleo normativo implícito associado à sua função regulatória. Esse núcleo não está diretamente redigido no texto constitucional, mas decorre da própria lógica estrutural do dispositivo, permitindo que o Conselho atue de forma a garantir a efetividade das normas constitucionais que disciplinam a administração da Justiça.

Em outras palavras, trata-se de uma competência interpretativa complementar, que autoriza o CNJ a editar resoluções para dar concretude aos comandos constitucionais, especialmente quando necessário para uniformizar práticas administrativas e assegurar a observância de princípios como moralidade, eficiência e transparência. Esse entendimento amplia a capacidade do Conselho de exercer seu papel de coordenação nacional, ao mesmo tempo em que estabelece parâmetros claros para evitar extrapolações, já que sua atuação deve sempre se vincular aos núcleos normativos expressamente previstos na Constituição.

Assim, o núcleo normativo implícito funciona como alicerce interpretativo, garantindo que o CNJ possa responder de forma ágil e integrada aos desafios do sistema de justiça, sem depender de intermediação legislativa para cada ação normativa. Esse modelo fortalece a governança judicial, pois permite que o Conselho adapte suas diretrizes às necessidades reais dos tribunais, mantendo-se fiel aos limites constitucionais que orientam sua atuação.

⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 12, Medida Cautelar. Relator: Min. Carlos Britto. Julgado em 16 fev. 2006. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=372910>. Acesso em: 23 abr. 2025.

Ressalta-se, entretanto, que a atuação normativa do CNJ deve sempre se manter dentro dos limites constitucionais expressamente previstos, que funcionam como balizas de controle e contenção do poder regulatório do órgão. O primeiro desses parâmetros é o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, que autoriza o Conselho a uniformizar procedimentos de gestão, estabelecer padrões de transparência e garantir o uso racional dos recursos públicos destinados à Justiça. Esse controle, contudo, não se estende à atividade jurisdicional em si, preservando a independência funcional dos magistrados.

Outro limite relevante é a observância aos princípios da administração pública previstos no art. 37 da Constituição Federal, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esses princípios orientam a edição de resoluções e asseguram que elas sejam voltadas à promoção do interesse público e da boa governança, evitando distorções corporativas ou finalidades meramente punitivas. Além disso, o CNJ deve zelar pelo cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados, em consonância com o Estatuto da Magistratura, atuando para que a conduta ética e profissional seja respeitada em todo o país. Por fim, a proteção da autonomia do Poder Judiciário⁷³ constitui limite essencial: ainda que exerça função regulatória, o Conselho não pode suprimir a autogestão dos tribunais, devendo atuar como instância coordenadora, e não como substituto das competências administrativas locais.

Esses limites constitucionais delimitam o contorno do poder normativo do Conselho e garantem equilíbrio entre a necessidade de padronização nacional e o respeito à pluralidade organizacional dos tribunais, elemento indispensável para a legitimidade do sistema de justiça.

Outro limite relevante, destacado por Fredie Didier Jr. e Leandro Fernandez (2025), refere-se à restrição constitucional imposta aos regulamentos autônomos, que se aplica de forma geral a todos os órgãos dotados de competência normativa. Essa restrição decorre do princípio da reserva de competência⁷⁴, segundo o qual determinados assuntos só podem ser regulados por um sujeito específico, definido pela Constituição, ficando vedada a interferência de outros atores institucionais nessas matérias.

No caso do CNJ, isso significa que sua atuação normativa deve respeitar rigorosamente a repartição constitucional de competências, sem adentrar esferas reservadas ao Legislativo, ao Executivo ou mesmo aos próprios tribunais. Por exemplo, temas de natureza estritamente jurisdicional ou matérias cuja disciplina dependa de lei formal não podem ser objeto de

⁷³ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 67-108.

⁷⁴ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 67-108.

resolução do Conselho. Esse cuidado garante que o exercício do poder normativo pelo CNJ ocorra dentro dos limites constitucionais, preservando a harmonia entre os Poderes e evitando conflitos institucionais que possam comprometer a legitimidade de suas decisões.

Assim, a reserva de competência funciona como um mecanismo de equilíbrio, assegurando que o Conselho atue como instância coordenadora e integradora do sistema de Justiça, sem se sobrepor às atribuições constitucionais dos demais órgãos, o que reforça a segurança jurídica e a estabilidade institucional.

De acordo com Fredie Didier Jr. e Leandro Fernandez (2025), quando se trata da disciplina de matérias processuais, a atuação normativa do CNJ deve ser guiada por uma interpretação sistemática da Constituição. Isso significa que a análise não pode se restringir a uma leitura isolada de dispositivos específicos, mas deve considerar o conjunto do regime constitucional, buscando harmonizar os diversos poderes e competências atribuídos aos diferentes órgãos do Estado.

Essa interpretação exige atenção a dois aspectos centrais: as finalidades originárias do constituinte, que determinam o papel de cada instituição no sistema de justiça, e o prestígio das capacidades institucionais⁷⁵, ou seja, o reconhecimento de que certos temas estão reservados a órgãos que detêm *expertise* própria para regulá-los, como o Legislativo ou os tribunais em sua função jurisdicional. Dessa forma, evita-se que o CNJ, ao editar resoluções, invada campos que a Constituição reservou a outros atores, prevenindo conflitos institucionais e garantindo o respeito à separação de poderes.

Em síntese, a orientação proposta pelos autores funciona como um freio interpretativo, assegurando que a normatização do Conselho se mantenha coerente com o sistema constitucional e atue como instrumento de integração e aperfeiçoamento do Judiciário, sem comprometer a autonomia dos demais órgãos.

De igual modo, a Emenda Constitucional n. 45/2004, conhecida como Reforma do Judiciário, representou um marco na consolidação do CNJ como órgão central de coordenação e planejamento do sistema de justiça. A reforma teve como objetivo principal aprimorar a prestação jurisdicional, diante das críticas relacionadas à morosidade, à falta de padronização e à baixa transparência na gestão dos tribunais. Nesse contexto, o CNJ foi concebido não apenas como instância correicional, mas também como ente dotado de capacidade normativa, capaz de

⁷⁵ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 68.

inovar ou explicitar, por meio de regulamentos, matérias vinculadas à administração judiciária, conforme previsto no art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal⁷⁶.

Esse novo desenho institucional conferiu ao Conselho legitimidade ampliada para editar normas que orientem e harmonizem a atividade administrativa de todo o Poder Judiciário, estabelecendo padrões nacionais de gestão, eficiência e transparência. Assim, mais do que centralizar decisões, a competência normativa do CNJ visa integrar os diversos tribunais em torno de diretrizes comuns, promovendo uma governança capaz de equilibrar autonomia local e coesão nacional. Desse modo, a EC n. 45/2004, além de criar um órgão de controle, lançou as bases para que o Conselho atuasse como agente estruturante, responsável por impulsionar a modernização e a racionalização das práticas administrativas do Judiciário.

Nesse sentido, a competência do CNJ para dispor sobre matérias processuais é, em regra, bastante limitada, já que a disciplina geral do processo é tradicionalmente reservada ao Poder Legislativo. Todavia, o Código de Processo Civil reconheceu a importância do Conselho como órgão de coordenação nacional e, por isso, lhe atribuiu competência para regulamentar questões processuais específicas⁷⁷, indo além da simples execução dos comandos previstos na lei. Trata-se de hipóteses pontuais, cuidadosamente delimitadas pelo legislador, que refletem a necessidade de uniformização de procedimentos em escala nacional, sem comprometer a autonomia dos tribunais.

Um exemplo emblemático encontra-se no art. 165, § 1º, do CPC, que confere ao CNJ a atribuição de definir normas gerais para a composição e organização dos Centros Judiciários de Solução Consensual de Conflitos (CEJUSCs). Essa norma busca garantir que esses centros, que são responsáveis por promover a mediação e a conciliação, sigam padrões mínimos de funcionamento, assegurando qualidade e eficiência no atendimento à população. A regulamentação do CNJ é complementada, em seguida, pelos tribunais locais, que podem adaptá-la às suas realidades regionais, respeitando a diversidade do país.

Esse modelo demonstra como o legislador processual reconhece o papel do Conselho como agente organizador e regulador, capaz de criar diretrizes nacionais que promovam a integração e a coerência do sistema de justiça, ao mesmo tempo em que preserva a autonomia administrativa dos tribunais. Assim, ainda que restrita, a competência processual do CNJ revela sua importância estratégica na construção de uma justiça mais acessível, eficiente e orientada

⁷⁶ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 67-108.

⁷⁷ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 68.

pela cultura da solução consensual de conflitos, em sintonia com os objetivos de modernização do Judiciário.

Em síntese, no que se refere à matéria processual, é possível identificar três dimensões fundamentais do exercício do poder normativo pelo CNJ, cada uma delas revelando aspectos distintos de sua atuação.

A primeira diz respeito à administração da justiça e ao estatuto da magistratura, abrangendo normas que regulam a estrutura organizacional dos tribunais, a conduta funcional dos magistrados e os padrões de gestão administrativa. Trata-se do núcleo tradicional de competência do Conselho, diretamente ligado à sua missão constitucional de garantir eficiência, transparência e uniformidade administrativa em todo o Poder Judiciário.

A segunda dimensão é aquela fundada em delegações legais, como ocorre no caso do Código de Processo Civil, que atribui ao CNJ a responsabilidade por regulamentar matérias específicas, como a organização dos Centros Judiciários de Solução Consensual de Conflitos. Essa competência é pontual e cuidadosamente delimitada pelo legislador, refletindo a necessidade de coordenação nacional sem comprometer a autonomia dos tribunais locais.

Por fim, há a dimensão ligada à promoção de práticas inovadoras e experimentais no âmbito do processo judicial⁷⁸, na qual o CNJ atua como agente indutor de mudanças estruturais, incentivando projetos-piloto e diretrizes voltadas à modernização da justiça, como iniciativas relacionadas à digitalização de processos, à implementação de sistemas tecnológicos e ao fortalecimento da cultura de precedentes.

Essa classificação permite compreender de forma mais precisa os limites e alcances da atuação normativa do Conselho, evidenciando que sua competência não é estática, mas se desenvolve em equilíbrio entre controle administrativo, delegação legal e inovação institucional.

Destaca-se que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem sido amplamente favorável ao poder-dever do Conselho Nacional de Justiça de editar atos normativos voltados à regulação administrativa do Poder Judiciário. Em diversos julgamentos, a Corte reconheceu que o CNJ pode estabelecer regras detalhadas relacionadas aos deveres funcionais dos magistrados, bem como à observância dos princípios da administração pública previstos no art. 37 da Constituição Federal⁷⁹, como moralidade, eficiência, impessoalidade e publicidade. Esse

⁷⁸ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 67-108.

⁷⁹ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 68.

entendimento reforça a missão do Conselho de promover a integridade e a transparência no sistema de justiça.

Além disso, o STF também se mostrou favorável à criação, pelo CNJ, de novos deveres, obrigações e procedimentos, desde que tais inovações se mantenham circunscritas ao âmbito de atuação do órgão. Isso significa que o Conselho, embora não possa legislar de forma ampla, tem competência para inovar na ordem jurídica sempre que a matéria estiver diretamente ligada à administração da justiça e à governança do Judiciário. Essa possibilidade permite que o CNJ responda de maneira ágil aos desafios institucionais, atuando como agente indutor de mudanças estruturais e garantindo a efetividade dos direitos fundamentais relacionados ao acesso à justiça.

Com isso, a jurisprudência do STF consolida a compreensão de que o poder normativo do CNJ não é apenas legítimo, mas essencial para a padronização e modernização do sistema judicial, equilibrando a autonomia dos tribunais com a necessidade de uniformidade e eficiência em escala nacional.

3.1 Natureza jurídica das recomendações do CNJ

Paralelamente às resoluções, existem as Recomendações, espécie normativa igualmente prevista no art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal. Diferentemente das resoluções, que possuem efeito vinculante e obrigam os tribunais e magistrados ao seu cumprimento, as recomendações não têm caráter cogente⁸⁰, e operam em um plano de orientação. Expressão do denominado poder de recomendar, se caracterizam como atos administrativos destinados a indicar ou orientar a atuação em determinada direção⁸¹.

Sua função é indicar diretrizes e sugerir condutas, funcionando como instrumento de persuasão voltado à melhoria da gestão e da organização do Poder Judiciário. Assim, enquanto as resoluções se destinam à padronização obrigatória de procedimentos, as recomendações atuam em um nível mais flexível e cooperativo, buscando promover mudanças por meio do convencimento e da difusão de boas práticas.

O fato de não possuírem força cogente, entretanto, não retira a relevância dessas recomendações. Sua credibilidade deriva, em grande medida, da autoridade institucional do Conselho Nacional de Justiça e de sua relação direta com valores constitucionais amplamente

⁸⁰ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 67-108.

⁸¹ LIMA, Robson Barbosa. *Poder normativo do Conselho Nacional de Justiça*. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/handle/10899/23792>. Acesso em: 20 jul. 2025.

reconhecidos pela sociedade⁸², como moralidade, eficiência, transparência e acesso à justiça. Dessa forma, mesmo sem caráter obrigatório, elas exercem influência prática no cotidiano dos tribunais, ao orientar decisões administrativas e incentivar a adoção de padrões nacionais de atuação. Em muitos casos, ainda que não haja imposição legal, os tribunais optam por seguir essas diretrizes justamente pela legitimidade técnica e política que as acompanha, evidenciando o seu papel estratégico na modernização e na governança do sistema de justiça.

De todo modo, as recomendações expedidas pelo CNJ encontram limites próprios. A atuação do Conselho não é ilimitada, e tais atos devem ser editados estritamente dentro de sua competência normativa. Essa restrição decorre da própria natureza institucional do CNJ, concebido como órgão de caráter administrativo. Nesse sentido, ao apreciar a ADI n. 4.638, o Supremo Tribunal Federal destacou a opção do constituinte derivado pela denominação “Conselho” como forma de evidenciar a natureza administrativa do órgão de controle interno do Poder Judiciário e de delimitar, com precisão, o alcance de suas atribuições. Assim, embora integre a estrutura do Poder Judiciário, o CNJ não exerce função jurisdicional nem interfere na atividade judicante, atuando exclusivamente no plano administrativo⁸³.

As Recomendações podem ser compreendidas como um exemplo típico de *soft law*, expressão utilizada para designar instrumentos normativos não vinculantes, elaborados por instituições com reconhecida *expertise* em determinada área. Esses documentos não impõem obrigações de forma direta, mas estabelecem parâmetros de conduta, de interpretação e de organização⁸⁴, funcionando como guias de boas práticas para os atores do sistema jurídico.

No âmbito do Conselho Nacional de Justiça, esse caráter orientativo se manifesta na forma de diretrizes e sugestões que buscam uniformizar procedimentos, estimular a adoção de padrões de qualidade e promover a modernização administrativa do Judiciário. Ao atuar dessa forma, o CNJ oferece referências técnicas e organizacionais que auxiliam tribunais de diferentes regiões do país, respeitando suas particularidades, mas incentivando uma cultura institucional mais coesa e eficiente.

Assim, mesmo sem força cogente, as Recomendações contribuem para o aperfeiçoamento contínuo do Direito e do sistema de justiça, permitindo a experimentação de

⁸² LIMA, *Poder normativo do Conselho Nacional de Justiça*, 2012.

⁸³ MEDINA, José Miguel Garcia. *Constituição federal comentada*. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021; PADILHA, Rodrigo. *Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Grupo Gen, 2019.

⁸⁴ MEDINA, *Constituição federal comentada*, 2019.

soluções inovadoras e a disseminação de práticas que, ao se consolidarem, podem futuramente ser incorporadas em atos normativos vinculantes, como as resoluções.

Esses documentos possuem grande relevância prática, por fornecerem orientações imediatas e por favorecerem a consolidação, no cotidiano dos tribunais, de diversas práticas administrativas e processuais reiteradamente sugeridas e aplicadas⁸⁵. A repetição constante de condutas alinhadas às Recomendações favorece a formação de costumes processuais, que passam a ser reconhecidos como padrões de atuação legítimos, mesmo na ausência de uma norma cogente que os imponha.

Desse modo, as Recomendações funcionam como catalisadoras de boas práticas, incentivando mudanças graduais e promovendo uma padronização espontânea no sistema judiciário. Esse processo tem um impacto estratégico: ao criar um ambiente em que diretrizes não obrigatórias são naturalmente incorporadas à rotina dos tribunais, o CNJ fortalece a coesão institucional e prepara terreno para que, futuramente, essas práticas possam ser consolidadas em atos normativos vinculantes, como as resoluções.

Assim, ainda que não tenham força obrigatória, as Recomendações desempenham papel fundamental na modernização progressiva do Judiciário e permitem que mudanças estruturais ocorram de forma mais flexível, participativa e adaptada às diferentes realidades regionais do país.

Destaca-se que a ausência de efeito cogente em nada reduz a utilidade e relevância das Recomendações. Esses atos normativos exercem um caráter normativo indireto, pois, ainda que não imponham obrigações de maneira coercitiva, direcionam condutas, estabelecem parâmetros interpretativos e influenciam decisões administrativas e processuais dentro do sistema de justiça⁸⁶. Assim, mesmo sem força vinculante, funcionam como referências técnicas e éticas que orientam o comportamento institucional dos tribunais e magistrados.

Nesse sentido, quando um tribunal opta por não seguir determinada Recomendação do CNJ, espera-se que justifique de forma clara e fundamentada as razões dessa escolha. Essa necessidade de motivação não decorre de uma exigência legal direta, mas do peso argumentativo que esses atos possuem, evidenciando sua legitimidade e o respeito que inspiram no âmbito do Poder Judiciário. Na prática, esse fenômeno demonstra que, embora sejam instrumentos de *soft law*, as Recomendações alcançam uma eficácia persuasiva robusta, capaz

⁸⁵ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 67-108.

⁸⁶ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 67-108.

de promover uniformidade e induzir boas práticas, mesmo sem impor sanções ou obrigações formais.

Além disso, a flexibilidade característica das Recomendações permite que elas funcionem como instrumentos de experimentação institucional, favorecendo a busca por soluções inovadoras para problemas complexos do sistema de justiça. Diferentemente das resoluções, que estabelecem regras rígidas e uniformes, as Recomendações oferecem diretrizes abertas, que podem ser adaptadas conforme as peculiaridades locais de cada tribunal, em respeito à diversidade estrutural e cultural do Judiciário brasileiro.

Essa plasticidade possibilita que ideias e práticas sejam testadas e aperfeiçoadas antes de sua eventual consolidação em atos normativos de caráter vinculante. Assim, as Recomendações, ao incentivarem mudanças graduais e sustentáveis, atuam como ferramentas de modernização e de difusão de boas práticas⁸⁷. Ao mesmo tempo, contribuem para a formação de costumes processuais, já que, quando reiteradamente seguidas, suas orientações passam a integrar a rotina administrativa e jurisdicional dos tribunais.

Dessa forma, as Recomendações desempenham papel estratégico na construção de uma governança judicial mais colaborativa e adaptável, promovendo boas práticas e estimulando a integração entre tribunais, sem comprometer a autonomia e a identidade de cada unidade federativa.

Outra característica relevante das Recomendações é sua capacidade de antecipar entendimentos que, com o devido amadurecimento institucional, podem futuramente ser consolidados em Resoluções⁸⁸. Em muitos casos, o CNJ utiliza esse instrumento como etapa preliminar, permitindo que diretrizes sejam testadas e debatidas antes de se transformarem em normas vinculantes. Esse processo reduz resistências internas, promove a participação dos tribunais na construção das soluções e garante que as mudanças sejam implementadas de forma gradual e consistente.

Além disso, não se pode ignorar a influência indireta que as Recomendações exercem sobre o legislador⁸⁹. Ao estabelecer parâmetros técnicos e organizacionais para o funcionamento do sistema de justiça, o CNJ contribui para a formulação de políticas públicas e pode inspirar a elaboração de leis que incorporem práticas inicialmente sugeridas em atos não vinculantes. Assim, mesmo sem força obrigatória, esses documentos acabam dialogando com

⁸⁷ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 67-108.

⁸⁸ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 67-108.

⁸⁹ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 67-108.

todo o sistema normativo, produzindo efeitos práticos que extrapolam o âmbito do Poder Judiciário.

Por fim, existem situações em que não se mostra adequado ou viável editar uma resolução vinculante, seja por limitações constitucionais, seja pela necessidade de respeitar a autonomia administrativa dos tribunais. Nesses casos, as Recomendações representam uma alternativa eficaz, permitindo ao CNJ difundir práticas inovadoras e eficazes⁹⁰ sem comprometer a liberdade de organização local. Dessa forma, ainda que não possuam caráter cogente, constituem um instrumento essencial de orientação, modernização e integração da Justiça, reforçando o papel do Conselho como articulador nacional de políticas judiciárias.

3.2 Conceitos fundamentais de precedentes

A edição do Código de Processo Civil de 2015 marcou um ponto de inflexão no processo civil brasileiro ao instituir um microssistema de precedentes vinculantes. A proposta surgiu como resposta a dificuldades historicamente diagnosticadas, especialmente a fragmentação jurisprudencial, a morosidade e a imprevisibilidade das decisões judiciais. Embora inspirada em experiências estrangeiras, sua implementação enfrentou resistências decorrentes da tradição romano-germânica, que sempre enfatizou a centralidade da lei como fonte primária do Direito.

O agravamento progressivo da crise do Judiciário tornou imperativa a busca por soluções estruturais capazes de promover estabilidade e coerência. Os números apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça reforçam esse diagnóstico⁹¹. O Judiciário registra dezenas de milhões de processos em tramitação e enfrenta elevado congestionamento, especialmente nas cortes superiores. A pressão por produtividade gerou um ambiente instituído por metas, que, como apontam Lenio Streck e Georges Abboud⁹², estimula um modelo decisório voltado à quantidade, e não necessariamente à qualidade, produzindo decisões genéricas e pouco fundamentadas. Esse quadro compromete a segurança jurídica, retroalimenta a litigiosidade e intensifica a sensação de morosidade sistêmica.

Diante dessa realidade, a criação de um regime de precedentes vinculantes não se apresenta como um transplante acrítico de modelos estrangeiros, mas como tentativa de conferir racionalidade ao sistema, reduzir oscilações interpretativas e promover maior igualdade na

⁹⁰ DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 67-108.

⁹¹ Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em Números 2023*. Brasília, DF: CNJ, 2023. p. 6-7. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/sumario-executivo-justica-em-numeros-200923.pdf>. Acesso em: 07 set. 2025.

⁹² STRECK, Lenio Luiz; ABOUD, Georges. *O que é isto – o precedente judicial e as súmulas vinculantes?* 3. ed. rev. e atual. de acordo com o novo CPC. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 10.

aplicação do Direito. Carmen Lúcia Antunes Rocha destaca que a estabilidade das relações jurídicas depende de um sistema que ofereça tranquilidade e confiança quanto ao presente, ao passado e ao futuro dos vínculos estabelecidos⁹³.

Assim, ao incorporar o regime de precedentes vinculantes, o CPC/2015 buscou fortalecer a coerência e a integridade da jurisdição e, simultaneamente, enfrentar a sobrecarga de demandas repetitivas, propondo uma racionalização da atividade judicial sem afastar os valores fundamentais do processo civil brasileiro.

A comparação entre os sistemas de *civil law* e *common law* é fundamental para compreender a lógica transformadora introduzida pelo CPC/2015. Embora tradicionalmente distintos, o *civil law* — estruturado na primazia da lei⁹⁴, e o *common law*, centrado na força dos precedentes —, ambos os modelos vêm, ao longo do tempo, demonstrando significativa aproximação. A *common law* passou a incorporar legislações codificadas⁹⁵ de maneira mais intensa, enquanto os sistemas romano-germânicos reconheceram a necessidade de conferir maior estabilidade às interpretações judiciais, especialmente para assegurar isonomia e previsibilidade. Por isso, o uso de precedentes deixou de ser elemento exclusivo das tradições anglo-saxãs, perdendo relevância a antiga dicotomia rígida entre os dois modelos.

Nesse processo de convergência, torna-se essencial diferenciar os institutos centrais que compõem a dinâmica jurisprudencial brasileira. A decisão judicial⁹⁶ é o pronunciamento que resolve exclusivamente o caso concreto submetido ao julgamento. O precedente⁹⁷, embora resulte dessa decisão, possui natureza distinta: é a orientação normativa dela extraída, dotada de força obrigatória, e destinada a orientar casos futuros que compartilhem elementos essenciais de similitude. Assim, toda decisão pode originar um precedente, mas apenas aquelas que fixam uma tese jurídica estruturante, passível de projeção para o futuro⁹⁸, assumem esse papel.

⁹³ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. O princípio da coisa julgada e o vício de inconstitucionalidade. *Fórum Administrativo Direito Público (FA)*, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, jun. 2009. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=57937>. Acesso em: 10 nov. 2025.

⁹⁴ CRAMER, Ronaldo. *Precedentes judiciais: teoria e dinâmica*. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

⁹⁵ MACCORMICK, Neil; SUMMERS, Robert S. *Interpreting precedents: a comparative study*. Aldershot: Dartmouth, 1996. (Applied Legal Philosophy Series).

⁹⁶ SILVA, Ovídio Araújo Baptista da; GOMES, Fábio. *Teoria geral do processo civil*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

⁹⁷ MITIDIERO, Daniel. *Ratio decidendi: quando uma questão é idêntica, semelhante ou distinta?* 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023 [e-book]. Disponível em: <https://nextproview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/321543516/v1/page/IV>. Acesso em: 25 out. 2025.

⁹⁸ No mesmo sentido, DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de direito processual civil*, v. 2. 10 ed. Salvador: Juspodivm, 2015; MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010; TUCCI, José Rogério Cruz. Parâmetros de eficácia e critérios de interpretação do precedente judicial. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (coord.). *Direito jurisprudencial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

A jurisprudência, por sua vez, corresponde à reiteração de decisões uniformes sobre a mesma matéria, formando um conjunto de entendimentos⁹⁹ que, embora não vinculante, possui força persuasiva. Como ensina Miguel Reale, a jurisprudência exige uma continuidade coerente de julgados ao longo do tempo, demonstrando estabilidade interpretativa¹⁰⁰. Marinoni, Arenhart e Mitidiero reforçam essa ideia ao conceituarem a jurisprudência como interpretação reiterada que serve de parâmetro de controle¹⁰¹, sem, contudo, impor obrigatoriedade às instâncias inferiores.

A distinção central entre precedente e jurisprudência reside, portanto, na obrigatoriedade: enquanto a jurisprudência apenas orienta, o precedente vincula, exigindo respeito às razões determinantes que justificaram a decisão paradigmática.

No sistema brasileiro, a súmula representa um enunciado sintético que consolida a orientação reiterada de um tribunal sobre determinado tema. Sua origem remonta à década de 1960, quando o Supremo Tribunal Federal, enfrentando dificuldades para sistematizar seus julgados, aprovou emenda regimental que instituiu os primeiros 370 enunciados, medida idealizada, entre outros, por Victor Nunes Leal (1981)¹⁰². Criada como instrumento de organização interna e racionalização da consulta jurisprudencial, a súmula expressa, de forma condensada, a compreensão dominante da Corte.

Salvo as súmulas vinculantes introduzidas posteriormente pela Constituição, os enunciados sumulares não possuem caráter obrigatório (LEAL, 1981). Diferentemente do precedente, não nascem de um caso paradigmático específico, mas da sistematização abstrata de múltiplas decisões. Por isso, embora cumpram função relevante na estabilização das interpretações judiciais, não correspondem ao precedente que lhes deu origem. Enquanto a súmula opera como síntese, o precedente permanece como a decisão concreta que fixa a *ratio decidendi*, núcleo normativo dotado de força vinculante e destinado à aplicação em casos futuros semelhantes.

Nesse sentido, a súmula opera como instrumento de sistematização, mas é no precedente, especialmente em sua razão determinante, que reside a verdadeira força normativa capaz de orientar a atuação jurisdicional. Assim, embora ambos desempenhem funções

⁹⁹ MARINONI, *Precedentes Obrigatórios*. 7 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

¹⁰⁰ REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

¹⁰¹ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum*. v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

¹⁰² LEAL, Victor Nunes. Passado e futuro da súmula do STF. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 145, jul./set. 1981.

relevantes dentro da dinâmica jurisprudencial, somente o precedente, em sua dimensão estruturante, projeta-se como parâmetro decisório obrigatório¹⁰³ para as instâncias inferiores.

Em sua acepção ampla¹⁰⁴, o precedente pode ser entendido como a decisão judicial proferida a partir de um caso concreto cujo conteúdo normativo possui aptidão para orientar o julgamento de situações futuras que apresentem semelhança relevante. Essa concepção, conforme expõem Didier Jr., Paula Sarno e Rafael de Oliveira¹⁰⁵, envolve três elementos estruturantes: (i) as circunstâncias fáticas que moldam a controvérsia; (ii) o princípio jurídico afirmado na motivação do julgamento; e (iii) a construção argumentativa elaborada pelo tribunal ao enfrentar a questão submetida à jurisdição. Esses elementos conjugados permitem que a decisão transcenda o caso específico e funcione como diretriz para novas controvérsias.

Em um plano mais específico¹⁰⁶, parte da doutrina identifica o precedente diretamente com a *ratio decidendi*, compreendida como a norma jurídica extraída do provimento jurisdicional. Mitidiero define a *ratio* como o núcleo normativo da decisão, formado pelas razões determinantes do julgamento, aptas a fundamentar a solução de casos posteriores que guardem similitude relevante. Lessa¹⁰⁷, ao tratar do tema, igualmente destaca que a *ratio* corresponde à regra jurídica construída no interior da decisão, projetada para incidir em situações futuras que apresentem coerência fático-jurídica com o caso originário.

Essa compreensão mais restrita reforça a centralidade da *ratio* como elemento vinculante do precedente, distinguindo-a da fundamentação geral do acórdão. Nem todos os fundamentos apresentados no julgamento constituem a razão determinante; apenas aqueles indispensáveis à solução da controvérsia possuem força normativa para orientar casos futuros. Essa distinção é essencial para evitar que fragmentos argumentativos, observações marginais ou justificativas acessórias sejam indevidamente tratados como precedentes obrigatórios.

¹⁰³ MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, *Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum*, 2015.

¹⁰⁴ DIDIER Jr., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de Direito Processual Civil: Teoria da Prova, Direito Probatório, Decisão, Precedente, Coisa Julgada, Processo Estrutural e Tutela Provisória*. v. 2. 19. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 594.

¹⁰⁵ DIDIER Jr. et al., *Curso de Direito Processual Civil: Teoria da Prova, Direito Probatório, Decisão, Precedente, Coisa Julgada, Processo Estrutural e Tutela Provisória*, 2024, p. 593.

¹⁰⁶ MITIDIERO, Daniel. *Ratio decidendi: quando uma questão é idêntica, semelhante ou distinta?*, 2023.

¹⁰⁷ LESSA, Guilherme Thofehrn. *Precedentes judiciais e raciocínio jurídico: aplicação, analogia e distinção*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022 [e-book]. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/296453304/v1/page/RB-3.1>. Acesso em: 20 set. 2025.

Segundo Teresa Arruda Alvim Wambier e Rodrigo Barioni¹⁰⁸, a tese jurídica deve ser construída de modo a estabelecer um núcleo objetivo de incidência, aquilo que denominam zona de certeza: um espaço delimitado em que a aplicação do precedente a casos futuros idênticos ocorre sem margem relevante de dúvida. Em termos práticos, a tese representa a solução jurídica formulada pelo tribunal para o caso paradigmático, funcionando como resposta previamente estruturada para situações fático-jurídicas equivalentes¹⁰⁹ e reduzindo a possibilidade de tratamentos divergentes para casos iguais.

Ainda assim, a formulação linguística¹¹⁰ da tese não esgota o potencial normativo do precedente. Embora contribua para identificar com precisão os casos que se encaixam exatamente na hipótese prevista, ela não deve ser compreendida como barreira rígida à aplicação do precedente em situações apenas análogas. Desde que o conjunto de fatos essenciais do novo caso seja compatível com as razões determinantes do julgamento original, a incidência do precedente permanece possível.

Nessa perspectiva, a tese jurídica opera como instrumento de operacionalização, facilitando a aplicação do precedente aos casos repetitivos, mas não se confunde com a *ratio decidendi*. Enquanto a tese cumpre função de delimitação e organização, a força vinculante do precedente reside na razão de decidir, que possui densidade normativa maior e alcance potencialmente mais amplo.

Daí decorre que a tese jurídica, assim como os enunciados de súmula, não coincide com o precedente propriamente dito. A tese é instrumento de identificação e aplicação; já o precedente abriga um conteúdo mais complexo, sendo obrigatória a parcela correspondente à *ratio decidendi*.

A partir dessas premissas, torna-se possível compreender com mais profundidade o papel da *ratio decidendi* como núcleo vinculante do precedente. Teresa Arruda Alvim a descreve como o raciocínio jurídico que permitiu solucionar a controvérsia e que pode ser replicado na análise de casos futuros não necessariamente idênticos, mas suficientemente

¹⁰⁸ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; BARIONI, Rodrigo. Recursos repetitivos: tese jurídica e *ratio decidendi*. *Revista de Processo: RePro*, v. 296, ano 44, p. 183-204, out. 2019. São Paulo: RT. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/periodical/92686434/v20190296/page/RR-7.1>. Acesso em: 25 set. 2025.

¹⁰⁹ BORTOLUCI, Lygia Helena Fonseca. Os precedentes judiciais no Código de Processo Civil de 2015: a operacionalização do *distinguishing* a partir da identificação dos conceitos de *ratio decidendi* e tese jurídica. *Revista de Processo: RePro*, v. 322, ano 46, p. 401-416, dez. 2021. São Paulo: RT. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/periodical/92686434/v20210322/page/RR-16.1>. Acesso em: 15 out. 2025.

¹¹⁰ WAMBIER; BARIONI, Recursos repetitivos: tese jurídica e *ratio decidendi*, 2019.

semelhantes¹¹¹. Para interpretá-la adequadamente, é indispensável distingui-la da fundamentação da decisão¹¹²: esta constitui o caminho argumentativo percorrido pelo tribunal, ao passo que a *ratio* consiste na regra que emerge dessa argumentação combinada com os fatos essenciais do caso julgado. Em outras palavras, a *ratio* é o resultado normativo produzido pelo acórdão, e não a soma de todos os argumentos nele contidos.

A correta identificação da *ratio decidendi* é, portanto, condição indispensável para o funcionamento do sistema de precedentes. Sem essa delimitação precisa, o modelo corre o risco de gerar insegurança jurídica, seja por ampliação indevida do precedente, aplicando-se fundamentos que não foram determinantes, seja por sua subutilização, ignorando-se razões essenciais que deveriam vincular casos futuros. Esse ponto revela que o sistema não depende apenas de previsão normativa, mas também de técnica decisória adequada: os tribunais devem formular decisões claras, que permitam distinguir objetivamente quais fundamentos são essenciais e quais são meramente acessórios.

Por essa razão, a *ratio* não pode ser equiparada à lei, nem à tese jurídica abstrata, tampouco ao enunciado de súmula. Ela permanece intrinsecamente conectada ao contexto concreto do caso que lhe deu origem e, embora destinada a orientar situações futuras, conserva sua vinculação ao tecido fático do julgamento paradigmático. Como destaca Lucas Buril¹¹³, sua verdadeira amplitude somente se revela quando aplicada a novos casos, ocasião em que o julgador delimita seu alcance ao verificar similaridades e diferenças relevantes entre as hipóteses analisadas.

Dessa forma, a *ratio* funciona como ponto de estabilidade e continuidade dentro da jurisprudência, garantindo que os julgamentos futuros observem uma linha racional coerente com as decisões paradigmáticas. A reprodução dessa racionalidade pelos órgãos jurisdicionais inferiores é justamente o que confere unidade ao sistema e impede a fragmentação jurisprudencial. Nesse sentido, a *ratio* assume papel institucional: ela não é apenas a razão jurídica do caso originário, mas também o elemento estruturante que conecta decisões ao longo do tempo, permitindo que o Direito seja interpretado de forma sistemática e não casuística.

¹¹¹ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Precedentes, recurso especial e recurso extraordinário. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023 [e-book]. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/112806871/v7/page/IV>. Acesso em: 25 out. 2025.

¹¹² WAMBIER; BARIONI, Recursos repetitivos: tese jurídica e *ratio decidendi*, 2019.

¹¹³ BURIL, Lucas de Macêdo. Interesse recursal na formação do precedente. In: *Aspectos polêmicos dos recursos cíveis e assuntos afins*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2017. v. 13, p. 12.

Reafirma-se, portanto, a distinção entre *ratio decidendi* e tese jurídica: enquanto esta possui natureza abstrata e facilita a identificação de casos idênticos nos recursos repetitivos, a *ratio* é a construção normativa integral produzida no julgamento e não pretende generalidade ilimitada. O mesmo raciocínio impede confundir a *ratio* com enunciados de súmula, que apenas sintetizam entendimentos reiterados, sem reproduzir integralmente a complexidade decisória do caso paradigmático.

Por fim, merece destaque a figura do *obiter dictum*¹¹⁴, expressão utilizada para designar tudo aquilo que é afirmado no acórdão sem integrar o raciocínio essencial que conduz ao resultado. Trata-se de observação lateral, comentário acessório ou opinião do colegiado, que não desempenha papel determinante na solução da controvérsia e, portanto, não possui força vinculante. Como enfatiza Arruda Alvim (2023), a própria origem do termo, algo dito “de passagem”, indica sua irrelevância normativa.

A distinção entre *ratio decidendi* e *obiter dictum* é crucial para evitar interpretações distorcidas ou expansões indevidas do precedente. Em um sistema que atribui força vinculante aos fundamentos determinantes, admitir que comentários acessórios possam vincular equivaleria a fragilizar a coerência decisória e ampliar artificialmente o alcance do precedente. Ao delimitar de forma rigorosa o que é vinculante e o que é meramente argumentativo, o sistema preserva a integridade das decisões paradigmáticas e garante que apenas o núcleo racional do julgamento seja projetado para casos futuros.

Assim, o *obiter dictum*, embora possa oferecer elementos de persuasão ou indicar tendências interpretativas, não integra o precedente obrigatório. Somente a *ratio decidendi*, construída a partir da combinação entre fundamentos essenciais e fatos relevantes, tem força normativa capaz de orientar a jurisdição em sentido vinculante¹¹⁵.

O Código de Processo Civil de 2015 incorporou um conjunto de hipóteses que devem ser obrigatoriamente observadas pelos julgadores ao compreender, interpretar e aplicar o Direito ao caso concreto. Em linguagem mais ampla, costuma-se afirmar que o art. 927 apresenta um rol de precedentes judiciais¹¹⁶. Contudo, parte expressiva da doutrina chama

¹¹⁴ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim, Precedentes, recurso especial e recurso extraordinário, 2023.

¹¹⁵ CÂMARA, Alexandre Freitas. O Novo Processo Civil Brasileiro. 8. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2022 [e-book], p. 457. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559772575/>. Acesso em: 25 out. 2025.

¹¹⁶ TORRES, Artur. CPC passado a limpo: procedimentos especiais, processo de execução e o processo nos tribunais. v. II. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 311, 314; RAATZ, Igor. Precedentes obrigatórios ou precedentes à brasileira? *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, v. XI, p. 217-237, jan./jun. 2013.

atenção para o fato de que essas categorias não são equivalentes. Mitidiero, por exemplo, distingue precedentes, jurisprudência e súmulas, realçando que cada uma delas cumpre função própria dentro do sistema processual¹¹⁷.

Na mesma linha, Juraci Mourão Lopes Filho¹¹⁸, citando Emilio de Medeiros Viana, interpreta as hipóteses previstas no art. 927 como “padrões decisórios”, expressão que procura refletir sua natureza estrutural: decisões paradigmáticas capazes de orientar a atividade jurisdicional, mas cujo alcance não se limita à noção técnica de precedente.

Embora haja distinções relevantes entre essas espécies decisórias, também existem características comuns que justificam sua inclusão no rol do art. 927. Como afirma Juraci Mourão Lopes Filho ao discutir “o que faz um pronunciamento jurisdicional constar no rol do art. 927”, tais categorias compartilham elementos normativos que convergem para a construção de decisões estáveis e coerentes, capazes de promover racionalidade e uniformidade na aplicação do Direito.

Desse modo, o legislador não pretendeu listar apenas “precedentes” em sentido estrito, mas reunir decisões dotadas de autoridade qualificada, cuja observância institucional contribui para superar a fragmentação jurisprudencial e fortalecer a integridade do sistema. Ao funcionar como eixo de coerência interna, esses padrões decisórios permitem que a atividade jurisdicional se desenvolva com maior previsibilidade, reduzindo contradições e assegurando tratamento igualitário para hipóteses equivalentes.

A legislação processual brasileira passou a tratar expressamente dos precedentes a partir do CPC/2015, especialmente nos arts. 489, § 1º, V e VI, 926 e 927. Nesse desenho normativo, o precedente é concebido como uma modalidade qualificada de decisão judicial, dotada de força normativa e destinada a orientar a solução de casos futuros que guardem similitude relevante¹¹⁹. Bernardo Augusto da Costa Pereira ressalta¹²⁰ que o precedente possui a aptidão de ultrapassar o caso concreto que lhe deu origem, projetando seu núcleo jurídico para situações subsequentes semelhantes.

¹¹⁷ MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

¹¹⁸ LOPES FILHO, Juraci Mourão. *Os precedentes judiciais no constitucionalismo brasileiro contemporâneo*. 4. ed. Indaiatuba/SP: Foco, 2024.

¹¹⁹ JOBIM, Marco Félix; DUARTE, Zulma R. Ultrapassando o precedente: *antecipatory overruling*. *Revista de Processo*, v. 285, p. 341-362, nov. 2018. [PDF], p. 1-7. Disponível em: <https://revistadostribunais.com.br>. Acesso em: 25 out 2025.

¹²⁰ PEREIRA, Bernardo Augusto da Costa. *Os precedentes judiciais e a razoável duração do processo: uma análise a partir da Teoria do Direito como Integridade de Ronald Dworkin*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 53.

Esse caráter expansivo revela a dimensão institucional do precedente: ele não é apenas uma técnica de julgamento, mas um instrumento de estabilização do Direito. Ao fixar uma orientação que se projeta no tempo, o precedente contribui para uniformizar a interpretação jurídica, assegurando que casos equivalentes recebam tratamento isonômico. Desse modo, sua função extrapola a resolução individual do litígio e passa a integrar a organização estrutural do sistema de Justiça, funcionando como eixo de coerência jurisprudencial.

A partir dessa leitura, torna-se indispensável compreender que o precedente não se reduz a um mecanismo técnico de racionalização de demandas repetitivas, mas expressa uma forma específica de exercício da jurisdição. Mitidiero¹²¹ destaca que as cortes superiores, notadamente o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, exercem papel central nesse arranjo, pois lhes cabe não apenas assegurar a supremacia da Constituição e da legislação federal, mas também preservar a integridade do ordenamento jurídico como um todo. Essa integridade se manifesta na expectativa de que o Direito seja aplicado de modo coerente, racional e compatível com suas próprias premissas.

Assim, ao formular razões determinantes em julgamentos paradigmáticos, as cortes superiores estabelecem parâmetros interpretativos que vinculam as instâncias inferiores, prevenindo contradições e evitando que o sistema jurídico se fragmente em soluções casuísticas. Em contrapartida, cabe aos juízes e tribunais locais aplicar corretamente tais fundamentos, identificando semelhanças e distinções relevantes e assegurando que a unidade sistêmica seja preservada em todas as etapas da jurisdição.

Nesse contexto, o precedente cumpre função estruturante: ao fixar a razão determinante de um julgamento paradigmático, o tribunal superior define o modo pelo qual determinadas normas devem ser interpretadas e aplicadas. O fortalecimento do regime de precedentes, portanto, pressupõe a atuação coordenada entre os diversos graus de jurisdição, em que todos os atores desempenham papéis indispensáveis na consolidação da coerência e integridade do sistema jurídico.

Não há antagonismo entre a interpretação judicial da lei (tradicionalmente associada aos sistemas de *civil law*) e a adoção de precedentes como elemento orientador da atividade jurisdicional. A experiência alemã demonstra que é plenamente possível conciliar a hermenêutica legislativa com o respeito às decisões formadoras de orientação jurisprudencial,

¹²¹ MITIDIERO, Daniel. *Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 119.

utilizando precedentes como parâmetro interpretativo em casos concretos. Como enfatiza Marinoni¹²², a lógica dos precedentes não busca cristalizar definitivamente um entendimento, mas impedir que órgãos judiciais inferiores se afastem, sem justificativa adequada, dos motivos determinantes que sustentaram a decisão paradigmática.

Essa compreensão dialoga com o alerta formulado por Francisco Rosito¹²³, segundo o qual a força vinculante dos precedentes não reside apenas na parte dispositiva, como ocorre nos casos de eficácia *erga omnes*, mas se projeta sobre a *ratio decidendi*, isto é, os fundamentos essenciais que embasaram o julgamento. O efeito vinculante, portanto, irradia-se a todas as instâncias jurisdicionais, impondo que os tribunais inferiores observem fielmente as razões determinantes fixadas pelo órgão prolator do precedente, assegurando coerência e estabilidade ao sistema.

Como observa Marinoni¹²⁴, a lógica de um sistema baseado em precedentes não pretende transformar uma decisão, ainda que de natureza constitucional, em algo absoluto ou intangível. O objetivo é evitar que órgãos judiciais inferiores neguem, sem justificativa adequada, os fundamentos essenciais que sustentaram a decisão original, garantindo continuidade interpretativa e segurança jurídica.

À luz de todo o exposto, percebe-se que o sistema de precedentes instituído pelo CPC/2015 representa uma transformação profunda no modo de compreender e aplicar o Direito no Brasil. Ele não decorre da mera importação de modelos estrangeiros, mas de uma construção normativa e institucional voltada a enfrentar problemas concretos do processo civil brasileiro, como a fragmentação jurisprudencial, a instabilidade decisória e a morosidade estrutural do Judiciário.

O precedente surge, portanto, como categoria decisória qualificada, dotada de núcleo normativo próprio (*ratio decidendi*) e destinada a orientar a solução de casos futuros. A distinção entre tese jurídica, *ratio decidendi* e *obiter dictum* garante que apenas os fundamentos essenciais do julgamento sejam reconhecidos como vinculantes, preservando a integridade do sistema e evitando ampliações indevidas do precedente.

¹²² MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 298-299.

¹²³ ROSITO, Francisco. *Teoria dos precedentes judiciais: racionalidade da tutela jurisdicional*. Curitiba: Juruá, 2012, p. 383-384.

¹²⁴ MARINONI, *Precedentes obrigatórios*, 2016, p. 298-299.

A efetividade desse modelo, contudo, não depende apenas de previsão legal. Requer estrutura administrativa, mecanismos de gestão processual, integração tecnológica e, sobretudo, compromisso institucional das instâncias judiciais na identificação, no registro, na divulgação e aplicação adequada dos precedentes obrigatórios. Trata-se de uma transformação que ultrapassa a dimensão jurisdicional e alcança o campo organizacional e administrativo do Poder Judiciário.

É precisamente nesse ponto que se insere o próximo tópico. A consolidação de um sistema de precedentes no Brasil depende da atuação de um ator institucional capaz de organizar fluxos, padronizar procedimentos, formular diretrizes e impulsionar mudanças culturais no Judiciário. Esse ator é o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

3.3 A Atuação do CNJ no Sistema de Precedentes

Desde a promulgação do Código de Processo Civil de 2015, o sistema de precedentes passou a ocupar um espaço de destaque no ordenamento jurídico brasileiro, representando uma mudança significativa na forma como se busca assegurar estabilidade, coerência e previsibilidade nas decisões judiciais. No entanto, a mera previsão normativa não é suficiente para garantir a efetividade desse modelo. A consolidação de uma verdadeira cultura de precedentes demanda estrutura administrativa adequada, mecanismos tecnológicos capazes de dar suporte à gestão das teses firmadas e, sobretudo, um compromisso institucional dos tribunais com a coerência decisória. Nesse contexto, o CNJ emerge como ator central, assumindo papel estratégico na coordenação e no fortalecimento desse novo paradigma jurídico.

Com a finalidade de promover a uniformização da jurisprudência e reduzir a fragmentação decisória, o CNJ tem adotado iniciativas normativas e tecnológicas voltadas à regulamentação e operacionalização dos precedentes obrigatórios. Um marco importante dessa atuação foi a criação do Banco Nacional de Precedentes (BNP), por meio da Resolução CNJ n. 444/2022. Essa plataforma digital unificada reúne, de forma sistematizada, os precedentes previstos no art. 927 do CPC, integrando dados oriundos de tribunais de todo o país¹²⁵. Ao centralizar essas informações em um repositório único, o BNP amplia a transparência e a acessibilidade para magistrados, advogados e jurisdicionados, além de conferir efetividade

¹²⁵ MARTEL, Isabela; CHIARELI, Jéssica. CNJ relança o Banco Nacional de Precedentes (BNP). Brasília, 27 maio 2025 [online]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-relanca-o-banco-nacional-de-precedentes-bnp/>. Acesso em: 02 jul. 2025.

prática à lógica dos precedentes vinculantes, transformando-os em instrumentos reais de orientação e padronização das decisões judiciais.

A Resolução CNJ n. 444/2022, ao instituir o Banco Nacional de Precedentes, criou um repositório de teses jurídicas e antecipou a implementação de ferramentas tecnológicas capazes de revolucionar a gestão dos processos vinculados a precedentes. Entre essas inovações, destaca-se a possibilidade de tratamento em lote de feitos afetados por temas repetitivos, o que promove racionalização do fluxo processual e contribui para maior celeridade e eficiência na prestação jurisdicional¹²⁶.

Nesse contexto, a inteligência artificial (IA) e as técnicas de aprendizado de máquina (*machine learning*) figuram como pilares estratégicos que permitem a automação de tarefas repetitivas, como a triagem e o agrupamento de processos semelhantes. Essa automação libera magistrados e servidores para se dedicarem a atividades de maior complexidade decisória, fortalecendo a qualidade das decisões e reduzindo gargalos administrativos.

De forma complementar, a Recomendação CNJ n. 134/2022¹²⁷ estabeleceu diretrizes técnicas essenciais para o tratamento adequado dos precedentes no Brasil. O documento parte do reconhecimento de que o sistema introduzido pelo CPC/2015 inaugurou uma nova lógica de atuação jurisdicional, em que a resolução de controvérsias não deve ocorrer de maneira isolada, mas de forma estruturada e orientada por decisões anteriores.

Assim, os precedentes deixam de ser vistos apenas como instrumentos de julgamento, assumindo também uma função de gestão judicial voltada à promoção de eficiência, coerência e previsibilidade. Trata-se, portanto, de uma mudança cultural e administrativa, em que a padronização das decisões passa a ser concebida como requisito essencial para a credibilidade e a racionalidade do sistema de justiça.

Entre os aspectos mais relevantes trazidos pela Recomendação CNJ n. 134/2022, merece destaque a regulamentação da técnica do *distinguishing*, que somente pode ser utilizada quando houver distinções materiais efetivamente relevantes entre o caso concreto e a tese firmada no precedente. A norma deixa claro que essa técnica não deve servir como instrumento para afastar a aplicação do precedente por mera discordância subjetiva do magistrado. Pelo contrário, exige-

¹²⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 444, de 25 fev. 2022. Institui o Banco Nacional de Precedentes (BNP). Brasília, DF: CNJ, 2022 [online]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4415>. Acesso em: 02 jul. 2025.

¹²⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação n. 134, de 9 set. 2022. Dispõe sobre o tratamento dos precedentes no Direito brasileiro. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DJe/CNJ n. 222/2022, p. 2-6, set. 2022 [online]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4740>. Acesso em: 02 jul. 2025.

se fundamentação sólida e objetiva, sob pena de configurar vício de motivação, capaz de acarretar a nulidade da decisão.

Quanto à superação de precedentes (*overruling*), a recomendação estabelece critérios de maior rigor, orientando que sua aplicação seja feita com extrema cautela e sempre acompanhada de motivação explícita, além de considerar a possibilidade de modulação dos efeitos da mudança jurisprudencial. Essa exigência tem por finalidade proteger a segurança jurídica e a confiança legítima das partes, evitando que alterações abruptas comprometam a previsibilidade do sistema.

Além da função normativa, o CNJ exerce um papel fundamental na estruturação administrativa dos tribunais, garantindo que haja condições reais para a aplicação efetiva do sistema de precedentes. Nesse sentido, a Resolução CNJ n. 235/2016¹²⁸ determinou a criação, em todos os tribunais do país, dos Núcleos de Gerenciamento de Precedentes (NUGEPs). Esses órgãos são responsáveis por organizar, catalogar e monitorar as teses fixadas pelos tribunais superiores, além de atuar na coordenação interna das demandas repetitivas. Os NUGEPs representam um passo essencial para a padronização das práticas processuais, funcionando como uma ponte entre a teoria normativa e a realidade forense. No entanto, apesar de seu potencial estratégico, a prática ainda revela desafios significativos, como a escassez de recursos humanos e tecnológicos, bem como a dificuldade de integração entre os diversos sistemas processuais existentes no país.

Um estudo realizado no Tribunal de Justiça do Ceará (TJCE) evidenciou as dificuldades práticas na implementação do sistema de precedentes. A pesquisa revelou que apenas 0,49% dos processos ativos estavam devidamente vinculados a temas cadastrados no Sistema de Gerenciamento de Precedentes (SisNugep). Do total de 5.488 processos registrados, somente 0,04% referiam-se a teses efetivamente julgadas, enquanto quase 97% tramitavam no segundo grau de jurisdição¹²⁹.

Esses números demonstram um descompasso significativo entre a normatividade prevista no CPC/2015 e nas resoluções do CNJ e a realidade prática dos tribunais. Esse cenário reflete, sobretudo, limitações estruturais e tecnológicas enfrentadas por muitas cortes brasileiras, que ainda não dispõem de recursos adequados para gerenciar, identificar e aplicar,

¹²⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 235, de 13 jun. 2016 [online]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2312>. Acesso em: 02 jul. 2025.

¹²⁹ SÁ, Alexandre Santos Bezerra; FEITOSA, Gustavo Raposo Pereira; CAMINHA, Uinie. Precedentes judiciais: uma análise jurimétrica no Tribunal de Justiça do Ceará. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 18, n. 3, 2022 [online]. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/R7w8SQdT3NZQBZmWm3z5cmQ/>. Acesso em: 02 jul. 2025.

de forma sistemática, os precedentes vinculantes. Em última análise, tal discrepância compromete a efetividade do sistema, fragilizando a segurança jurídica e a uniformidade na prestação jurisdicional.

Diante desse desafio, o próprio TJCE buscou soluções inovadoras e desenvolveu o programa LEIA (Leitura Eletrônica e Inteligente de Acervos), ferramenta baseada em inteligência artificial (IA). O sistema é capaz de identificar palavras-chave em processos repetitivos e conectá-los automaticamente aos precedentes pertinentes, agilizando a triagem e promovendo maior integração com os NUGEPs.

Essa iniciativa representa um avanço relevante na tentativa de superar o déficit de uniformização decisória, utilizando a tecnologia como aliada para racionalizar os fluxos processuais e melhorar a eficiência do julgamento em massa. Embora ainda em fase de amadurecimento, experiências como o programa LEIA demonstram que inovação tecnológica e gestão inteligente são caminhos indispensáveis para consolidar a aplicação efetiva dos precedentes no Judiciário brasileiro.

A atuação do CNJ também se destaca por seu papel normativo dentro do sistema de Justiça, ainda que o órgão não exerça função jurisdicional típica. Por meio de seus atos normativos, especialmente resoluções e recomendações, o Conselho busca estabelecer parâmetros organizacionais e padronizar procedimentos, criando diretrizes capazes de promover maior uniformidade e eficiência no funcionamento do Judiciário. Embora não substituam a atividade judicante, esses atos possuem impacto prático relevante, pois orientam a atuação administrativa e influenciam diretamente a forma como os tribunais conduzem seus fluxos processuais.

Nesse contexto, parte da doutrina tem reconhecido que tais instrumentos podem apresentar força vinculante no âmbito interno do Poder Judiciário, especialmente quando destinados à organização administrativa e à padronização das práticas processuais. Nessa perspectiva, os atos normativos do Conselho Nacional de Justiça, quando editados em observância ao devido processo deliberativo e orientados ao aprimoramento da atividade jurisdicional, revelam densidade normativa apta a produzir efeitos concretos e obrigatórios, contribuindo para a racionalidade, a uniformidade e a segurança jurídica no funcionamento do sistema judicial¹³⁰. Essa perspectiva reforça a compreensão de que o CNJ atua como agente

¹³⁰ CÔRTEZ, Osmar Mendes Paixão; BARROS, Janete Ricken Lopes de. *A força normativa dos atos do CNJ e o tratamento dos precedentes: Recomendação 134/2022*. Revista de Processo, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 47, n. 334, p. 349-362, dez. 2022.

regulador do sistema de Justiça, criando normas que, mesmo não sendo jurisdicionais, exercem papel fundamental na consolidação do sistema de precedentes e na modernização institucional do Judiciário brasileiro.

Outro aspecto de destaque é a capacidade de articulação interinstitucional do CNJ, que tem se mostrado fundamental para a construção de um sistema de precedentes eficiente e integrado. A criação do Banco Nacional de Precedentes (BNP) ilustra bem essa função articuladora. O projeto contou com a colaboração de órgãos do Executivo e do Legislativo, permitindo a integração do repositório jurisprudencial com bancos oficiais de legislação e dados processuais.

Trata-se de um movimento inédito no Brasil, cujo objetivo é formar um ecossistema jurídico unificado e acessível, capaz de fornecer informações consistentes e atualizadas para magistrados, advogados, servidores e jurisdicionados. Essa integração tecnológica não apenas amplia a transparência e a eficiência, mas também fortalece a uniformização da jurisprudência, reduzindo as barreiras entre diferentes sistemas e esferas do Poder Público.

Além disso, a Portaria CNJ n. 240/2020 instituiu o Grupo de Trabalho para Fortalecimento dos Precedentes, sob a coordenação do ministro Joel Ilan Paciornik. Esse grupo foi responsável pela elaboração dos estudos técnicos que embasaram as normas publicadas em 2022, especialmente a Resolução CNJ n. 444 e a Recomendação CNJ n. 134. Em seu relatório final, o grupo destacou pontos cruciais para a consolidação do sistema, como a uniformização de fluxos de informação entre os tribunais, o incentivo à adoção de boas práticas administrativas e a promoção de uma cultura de respeito aos precedentes entre os magistrados¹³¹. Essas medidas refletem a preocupação do CNJ em atuar não apenas na dimensão normativa, mas também no plano cultural e organizacional, estimulando mudanças estruturais que favoreçam a estabilidade e a coerência decisória.

Apesar dos avanços normativos e tecnológicos, a doutrina ainda apresenta críticas relevantes ao modelo conhecido como “precedente à brasileira”. Embora inspirado no *stare decisis*, de origem anglo-saxã, o sistema nacional apresenta peculiaridades que fragilizam a vinculação efetiva aos precedentes. Entre elas, destacam-se a amplitude excessiva conferida à técnica do *distinguishing*, que muitas vezes é utilizada de forma inadequada para afastar a

¹³¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 240/2020 e Relatório do GT sobre Precedentes, 2021*. Disponível em: <compilado12193020211019616eb7d297fb8.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2025.

aplicação de teses vinculantes, e a falta de uniformidade no tratamento das decisões paradigmáticas, o que compromete a estabilidade jurisprudencial.

Dierle Nunes ressalta que “a vinculação aos precedentes é uma decorrência do dever de fundamentação racional e da igualdade de tratamento dos jurisdicionados”¹³², de modo que o respeito aos precedentes não deve ser visto apenas como exigência formal, mas como instrumento de efetivação da isonomia e da coerência decisória. Para que esse objetivo se concretize, é indispensável que os tribunais exerçam um controle rigoroso sobre a aplicação das teses e mantenham consistência em seus entendimentos, evitando decisões contraditórias que fragilizam a confiança no sistema.

Diante desse panorama, a atuação do CNJ pode ser compreendida como um marco institucional no processo de amadurecimento da Justiça brasileira. Sua importância não se limita à edição de normas, mas decorre da combinação estratégica entre capacidade administrativa, inovação tecnológica e articulação interinstitucional. Em última análise, o CNJ funciona como uma “ponte” entre a previsão normativa e a transformação cultural necessária para consolidar um sistema de precedentes íntegro, estável e coerente, contribuindo para que o Brasil supere a fragmentação jurisprudencial e avance rumo a uma justiça mais previsível e confiável.

A consolidação de um sistema de precedentes efetivo no Brasil depende, portanto, de uma atuação integrada que una normatividade, estrutura e mudança cultural. O CNJ, ao exercer suas funções regulatórias e administrativas, tem sido o principal catalisador desse processo, criando instrumentos que vão além da simples regulamentação. Suas iniciativas, como a criação do BNP, o fortalecimento dos NUGEPs e a implementação de tecnologias baseadas em inteligência artificial, demonstram que a uniformização da jurisprudência exige soluções inovadoras e visão estratégica.

Entretanto, os desafios permanecem expressivos. O distanciamento entre a previsão normativa e a realidade forense, evidenciado por estudos como o realizado no TJCE, revela que a consolidação desse modelo demanda investimentos contínuos em capacitação, integração tecnológica e estrutura administrativa. Mais do que isso, exige uma profunda transformação na cultura jurídica, superando práticas baseadas na autonomia interpretativa individual e na resistência à vinculação. Nesse sentido, o papel pedagógico e articulador do CNJ torna-se

¹³² NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. *Precedentes no CPC-2015: por uma compreensão constitucionalmente adequada do seu uso no Brasil*. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 57, p. 17-52, jul./set. 2015.

indispensável, pois é por meio dele que se pode fomentar uma compreensão coletiva sobre a importância da estabilidade e da coerência jurisprudencial.

A atuação do CNJ, nesse contexto, não se encerra com a criação de normas, mas envolve um processo contínuo de monitoramento, avaliação e aprimoramento das práticas adotadas. Somente assim será possível reduzir o uso abusivo de técnicas como o *distinguishing* e promover uma aplicação mais uniforme e racional das teses firmadas pelos tribunais superiores.

Em síntese, o CNJ se apresenta como elo vital entre teoria e prática, conectando os comandos normativos previstos no CPC/2015 com os mecanismos concretos necessários para sua implementação. Sua missão vai além de administrar ou fiscalizar: trata-se de impulsionar uma mudança estrutural e cultural no sistema de Justiça, garantindo que os precedentes cumpram sua função de promover isonomia, previsibilidade e confiança social. A consolidação desse modelo não apenas fortalece o Estado de Direito, mas também representa um passo decisivo rumo a uma Justiça mais eficiente, moderna e legitimada perante a sociedade brasileira.

4 FATORES CULTURAIS E INSTITUCIONAIS QUE GERAM RESISTÊNCIA À APLICAÇÃO DE PRECEDENTES PELOS TRIBUNAIS

A consolidação de uma verdadeira cultura de precedentes no Brasil ainda enfrenta entraves significativos, que vão muito além de questões meramente normativas. Embora o Código de Processo Civil de 2015 tenha introduzido mecanismos voltados à estabilidade, integridade e coerência da jurisprudência (como o art. 926 e os precedentes qualificados previstos no art. 927), e apesar de diversas iniciativas do Conselho Nacional de Justiça terem buscado fomentar a uniformização das decisões, a realidade prática demonstra que a aplicação efetiva desses instrumentos pelos tribunais ainda é limitada.

Essa resistência não se explica apenas por lacunas legislativas ou dificuldades técnicas na operacionalização do sistema, mas decorre, principalmente, de fatores culturais e institucionais profundamente enraizados no modelo de jurisdição brasileiro. Trata-se de uma herança histórica da tradição da *civil law*, marcada por forte valorização da lei como fonte primária do direito e por uma concepção de independência judicial que, muitas vezes, se traduz na liberdade ampla de interpretação por parte de cada magistrado. Esses elementos dificultam a construção de um sistema mais previsível e uniforme, em que decisões judiciais possam orientar condutas sociais e garantir segurança jurídica.

No contexto brasileiro, evidencia-se uma notória instabilidade jurisprudencial, fenômeno que compromete a uniformidade na aplicação do direito e gera profunda insegurança jurídica. Alguns autores descrevem esse cenário como uma verdadeira “jurisprudência lotérica”, expressão que traduz a percepção social de que o resultado de um processo pode depender mais do magistrado ou da turma julgadora sorteada do que de critérios jurídicos objetivos e uniformes¹³³. Em outras palavras, em vez de encontrar previsibilidade nas decisões judiciais, as partes se deparam com um sistema em que a sorte muitas vezes exerce papel determinante na solução das demandas.

Essa instabilidade produz efeitos deletérios para o sistema judicial, afetando diretamente a confiança dos jurisdicionados e enfraquecendo a função orientadora que os precedentes deveriam desempenhar. Quando não há coerência entre as decisões, torna-se difícil para advogados, cidadãos e até mesmo para os próprios juízes preverem o desfecho de casos semelhantes, o que gera descrédito e dificulta a consolidação de uma verdadeira cultura de precedentes. Trata-se de um obstáculo que impede a construção de um Judiciário mais estável e eficiente, reforçando a urgência de mecanismos que promovam uniformidade e integridade jurisprudencial.

Reforçando esse diagnóstico, Brêtas utiliza a expressão “manicômio jurisprudencial” para descrever o grau de desorganização interpretativa que marca o sistema judicial brasileiro¹³⁴. A metáfora sugere um cenário de caos e imprevisibilidade, em que decisões sobre casos semelhantes podem variar de forma radical, não por diferenças legítimas de interpretação, mas pela ausência de parâmetros comuns que orientem a atuação dos tribunais.

Essa crítica revela que o problema vai além de divergências pontuais entre julgadores — algo natural em qualquer sistema jurídico — e reflete uma fragmentação estrutural, profundamente enraizada na cultura jurisdicional brasileira. Tal fragmentação compromete a coerência do direito aplicado, enfraquece a autoridade dos precedentes e dificulta a consolidação de um sistema em que a jurisprudência possa cumprir sua função de orientar condutas sociais e garantir segurança jurídica.

¹³³ CAMBI, Eduardo. Jurisprudência lotérica. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 786, p. 108-128, abr. 2001.

¹³⁴ BRÊTAS, Ronaldo de Carvalho Dias. *Processo constitucional e estado democrático de direito*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2018. p. 192.

Diante desse quadro, torna-se evidente a urgência de mecanismos que promovam uniformização interpretativa, reduzam o espaço para decisões contraditórias e fortaleçam a confiança da sociedade na justiça.

Essa fragmentação jurisprudencial não se limita a decisões conflitantes entre diferentes tribunais ou juízos de primeira instância. Muitas vezes, ela se manifesta dentro da própria Corte, revelando contradições internas em um mesmo tribunal¹³⁵. Esse fenômeno é especialmente preocupante quando ocorre no Superior Tribunal de Justiça (STJ), órgão que, nos termos do art. 105, inciso III, da Constituição Federal, tem a missão constitucional de assegurar a uniformização da interpretação da legislação federal.

Apesar dessa função, o STJ enfrenta grandes desafios para manter a estabilidade de sua jurisprudência¹³⁶. Em diversos temas, é possível observar alterações repentinas de entendimento, que ora fixam uma tese, ora a modificam em curto espaço de tempo. Essa oscilação fragiliza a segurança jurídica, pois advogados, magistrados e jurisdicionados deixam de ter parâmetros claros para orientar suas condutas e decisões. Como consequência, instala-se um déficit de confiabilidade e previsibilidade no exercício da função jurisdicional¹³⁷, minando a autoridade dos precedentes e perpetuando a sensação de que o desfecho de uma demanda depende mais do acaso do que da aplicação uniforme do direito.

De acordo com o Ministro Rogério Schietti Cruz, a cultura de precedentes no sistema jurídico brasileiro ainda é recente e encontra-se em fase inicial de consolidação. Quando bem aplicada, ela tem o potencial de qualificar a análise das demandas, permitindo que já nas fases iniciais do processo se tenha uma compreensão mais clara sobre os direitos em disputa e o provável desfecho do litígio, favorecendo a eficiência processual e a segurança jurídica.

No entanto, o ministro identifica como um dos principais entraves a esse processo a chamada “desigualdade na jurisdição”. Trata-se da constatação de que a possibilidade de êxito ou insucesso de uma causa pode variar significativamente conforme o julgador responsável em cada fase do procedimento, e não apenas em razão dos fatos ou fundamentos jurídicos apresentados¹³⁸. Em outras palavras, a sorte de uma parte pode depender mais de quem julga do que do próprio direito aplicável, o que intensifica a subjetividade das decisões judiciais.

¹³⁵ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. A uniformidade e a estabilidade da jurisprudência e o Estado de direito: *civil law e common law*. *Revista Jurídica*, Porto Alegre, v. 7, p. 4, out. 2009.

¹³⁶ MARINONI, Precedentes obrigatórios, 2016.

¹³⁷ ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 484.

¹³⁸ VALENTE, Fernanda. Tribunais ainda resistem a aplicar precedentes do STJ, dizem ministros. *Consultor Jurídico (ConJur)*, Brasília, 28 maio 2019 [online]. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-28/tribunais-resistem-aplicar-precedentes-stj-dizem-ministros/>. Acesso em: 25 jun. 2025.

Esse cenário amplia a insegurança jurídica e perpetua a sensação de arbitrariedade, enfraquecendo a credibilidade do Judiciário. Para Schietti, superar essa realidade exige o enfrentamento efetivo da jurisprudência lotérica, por meio da adoção consistente de um sistema de precedentes vinculantes¹³⁹. Assim, será possível reduzir disparidades, uniformizar interpretações e promover uma prestação jurisdicional mais estável, previsível e justa, em consonância com os objetivos do Código de Processo Civil de 2015.

4.1 O cenário dos precedentes no Brasil

A tradição jurídica brasileira, fortemente enraizada no modelo da *civil law*, historicamente valoriza a autonomia do juiz e a formação da decisão com base em sua convicção pessoal. Nesse contexto, a independência funcional do magistrado é percebida como elemento essencial para a preservação da imparcialidade e para a proteção contra ingerências externas, especialmente de caráter político.

Por essa razão, surgem críticas consistentes à ideia de vinculação das decisões judiciais a precedentes firmados por órgãos colegiados. Entre os principais argumentos contrários, destacam-se: o receio de que a obrigatoriedade engesse a interpretação do direito, a suposta violação ao princípio da separação dos poderes e a percepção de que o sistema brasileiro, por pertencer à tradição civilista, seria inconciliável com a lógica da *common law*, em que os precedentes ocupam posição central¹⁴⁰.

Como resultado, muitos juízes ainda compreendem sua função como ligada à liberdade individual de interpretação, decidindo conforme sua própria leitura da lei, mesmo diante da existência de precedentes consolidados nas instâncias superiores. Esse quadro evidencia a dificuldade estrutural em consolidar, de forma efetiva, um sistema que atribua caráter vinculante às decisões dos tribunais, pois implica uma mudança cultural profunda, que ultrapassa meras alterações legislativas e envolve a redefinição do próprio papel do magistrado no Estado Democrático de Direito.

O panorama cultural brasileiro, portanto, desempenha um papel central na dificuldade de consolidação de um verdadeiro sistema de precedentes vinculantes. A resistência dos magistrados não se explica apenas por divergências jurídicas ou por lacunas normativas, mas

¹³⁹ CAMBI, Jurisprudência lotérica, 2001.

¹⁴⁰ GIANNINI, Marcelo Henrique. *Da vinculação dos precedentes judiciais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

decorre de uma forma particular de compreender e praticar o direito, profundamente enraizada na tradição nacional.

Marinoni (2016) destaca que as raízes dessa resistência estão diretamente ligadas a fatores culturais que moldaram a forma como o direito é compreendido e praticado no país¹⁴¹. Segundo o autor, trata-se de um problema estrutural, que não pode ser solucionado apenas com reformas legislativas, pois exige a transformação de mentalidades.

Assim, mais do que um obstáculo técnico, a dificuldade em consolidar a cultura de precedentes configura uma barreira cultural profunda, que influencia desde a formação acadêmica dos juristas até a prática cotidiana nos tribunais. Esse pano de fundo cultural explica por que a introdução de mecanismos normativos no CPC/2015, embora essencial, não é suficiente, por si só, para promover uma mudança efetiva no comportamento institucional.

Marinoni observa que, historicamente, a passagem de uma justiça pronunciada por oráculos, marcada pelo misticismo e pela ausência de transparência, para uma justiça proferida por juízes humanos trouxe consigo a necessidade de fundamentação das decisões. A partir desse marco, tornou-se imperativo que os julgamentos fossem acompanhados de justificativas claras e previsíveis, capazes de demonstrar as razões pelas quais determinado resultado foi alcançado¹⁴². Essa evolução representou um avanço significativo, pois promoveu maior clareza e sistematização no exercício da jurisdição.

Entretanto, como destaca o autor, esse movimento não foi suficiente, por si só, para consolidar um modelo jurídico plenamente racional ou formalista. O sistema de precedentes, em especial, exige um equilíbrio delicado: de um lado, a observância de normas gerais que garantam uniformidade e estabilidade; de outro, a sensibilidade para reconhecer as especificidades de cada caso concreto, evitando uma aplicação mecânica do direito. Essa tensão revela a complexidade do modelo pretendido pelo CPC/2015.

Essa dificuldade se torna ainda mais evidente quando analisada à luz do arquétipo do “homem cordial”, conceito desenvolvido por Sérgio Buarque de Holanda. Segundo o historiador, a sociedade brasileira tende a rejeitar a impessoalidade e a racionalidade formal, privilegiando relações baseadas na proximidade, na emoção e na pessoalidade. Marinoni identifica essa característica cultural no comportamento de juízes, promotores e advogados,

¹⁴¹ MARINONI, Luiz Guilherme. *A ética dos precedentes: justificativa no novo CPC*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

¹⁴² MARINONI, *A ética dos precedentes: justificativa no novo CPC*, 2016.

que, muitas vezes, acabam reproduzindo práticas informais e soluções marcadas pelo chamado “jeitinho brasileiro”¹⁴³.

A persistência dessa lógica cultural fragiliza a consolidação de uma racionalidade formal, elemento essencial para o funcionamento de um sistema de precedentes. Enquanto a atuação judicial estiver fortemente influenciada por vínculos pessoais e decisões casuísticas, será difícil estabelecer um padrão uniforme e previsível de interpretação, condição indispensável para a segurança jurídica.

O princípio da segurança jurídica ocupa posição central no debate sobre precedentes. Em um sistema jurídico marcado pela diversidade cultural e pela tradição da interpretação personalista, como o brasileiro, a existência de decisões divergentes sobre questões idênticas gera instabilidade e mina a confiança da sociedade no Poder Judiciário. Quando não há previsibilidade, os jurisdicionados deixam de ter parâmetros claros para orientar suas condutas, o que compromete a harmonia social e a própria ideia de Estado de Direito.

Nesse contexto, a necessidade de homogeneizar os pronunciamentos judiciais decorre, em última análise, da busca por isonomia (para que casos iguais recebam soluções iguais) e por previsibilidade, permitindo que cidadãos, empresas e instituições possam planejar suas ações com base em decisões estáveis¹⁴⁴. A uniformização, portanto, não se trata de mera questão técnica, mas de um imperativo democrático, diretamente ligado à efetividade dos direitos fundamentais.

Com o objetivo de enfrentar essas distorções, o Código de Processo Civil de 2015 representou um marco ao estabelecer critérios rigorosos para a fundamentação das decisões judiciais. De acordo com o texto legal, não se considera fundamentada a decisão que apenas invoca um precedente ou súmula sem explicitar os fundamentos determinantes e sem demonstrar a relação entre esses fundamentos e o caso concreto¹⁴⁵. Além disso, quando o magistrado optar por divergir de precedente, ele tem o dever de explicitar a distinção (*distinguishing*) ou justificar a superação (*overruling*), reforçando a seriedade e a transparência na aplicação dos precedentes.

¹⁴³ MARINONI, *A ética dos precedentes: justificativa no novo CPC*, 2016, p. 87.

¹⁴⁴ DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos do processo civil moderno*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. v. I.

¹⁴⁵ DONIZETTI, Elpídio. A força dos precedentes no novo Código de Processo Civil. *Revista Direito UNIFACS – Debate Virtual*, Salvador, n. 175, p. 17, 2015 [online]. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/3446/2472>. Acesso em: 30 jun. 2025.

Essas exigências tornam claro que a adoção de precedentes não visa engessar a atividade jurisdicional, mas discipliná-la, garantindo que a independência judicial se exerça dentro de parâmetros racionais e verificáveis, em benefício da estabilidade e da coerência do sistema jurídico.

O Código de Processo Civil de 2015, ao sistematizar regras específicas sobre precedentes, oferece um verdadeiro roteiro normativo para sua aplicação, estabelecendo os passos que devem ser observados pelos magistrados. Suas disposições deixam claro que a utilização dos precedentes não constitui mera faculdade, mas sim um dever jurídico imposto a juízes e tribunais¹⁴⁶, em prol da segurança jurídica e da uniformidade das decisões.

Essa obrigatoriedade, entretanto, não anula a independência judicial, mas a redefine dentro de parâmetros racionais. A aplicação do precedente exige que o magistrado analise o caso concreto, identifique os elementos fáticos relevantes e extraia a *ratio decidendi* — isto é, o fundamento jurídico essencial que servirá de base para orientar casos futuros. Assim, o juiz não se limita a reproduzir mecanicamente a decisão anterior, mas atua de forma crítica, assegurando que a norma extraída do precedente seja efetivamente pertinente à controvérsia analisada.

Nesse ponto, é possível identificar uma convergência com o modelo do *stare decisis* da tradição anglo-saxônica. Nesse sistema, a liberdade judicial se manifesta na identificação da norma aplicável, ou seja, na interpretação do precedente e na avaliação de sua relevância para o caso concreto. Contudo, essa liberdade não se confunde com a recusa arbitrária de precedentes¹⁴⁷, que violaria a coerência do sistema. A comparação evidencia, portanto, que a independência judicial não se opõe à vinculação, mas a complementa, formando um equilíbrio entre estabilidade e adaptabilidade na interpretação do direito.

Todo esse cenário revela uma interação complexa entre dois elementos em tensão: de um lado, a autonomia judicial, concebida como garantia de imparcialidade e proteção contra interferências externas; de outro, a necessidade de consolidar um sistema de precedentes, que exige uniformidade e coerência nas decisões para assegurar previsibilidade e confiança social.

Nesse contexto, Teresa Arruda Alvim Wambier chama a atenção para um dos reflexos mais visíveis dessa resistência: a existência de múltiplas interpretações conflitantes sobre questões idênticas, mesmo após o CPC/2015. Segundo a autora¹⁴⁸:

¹⁴⁶ DONIZETTI, A força dos precedentes no novo Código de Processo Civil, 2015, p. 19.

¹⁴⁷ DONIZETTI, A força dos precedentes no novo Código de Processo Civil, 2015, p. 19.

¹⁴⁸ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Direito jurisprudencial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 36.

No Brasil, enfrentamos o problema do excesso de casos em que há diversidade de interpretações da lei num mesmo momento histórico, o que compromete a previsibilidade e igualdade. Há juízes de primeira instância e tribunais de segundo grau que decidem reiteradamente de modo diferente questões absolutamente idênticas.

Nesse cenário, o papel do Conselho Nacional de Justiça torna-se fundamental para o fortalecimento da cultura de precedentes no país. Ao exercer suas funções de supervisão administrativa e disciplinar, o CNJ atua como agente indutor de coerência, criando mecanismos que estimulam a uniformização das práticas judiciais e o cumprimento das decisões paradigmáticas¹⁴⁹. A sua atuação acrescenta uma dimensão institucional que vai além da esfera normativa, contribuindo para reduzir desigualdades regionais e induzir comportamentos convergentes entre os tribunais, fatores indispensáveis à construção de um sistema mais estável e previsível.

Essa relevância do CNJ deve ser compreendida à luz do contexto histórico brasileiro. O Brasil sempre esteve inserido na tradição da *civil law*, na qual a lei ocupa posição central como fonte normativa, enquanto os precedentes desempenham, tradicionalmente, papel meramente persuasivo, sem força obrigatória. Nesse modelo, cada juiz interpreta a lei de acordo com sua convicção, o que favorece a fragmentação jurisprudencial e dificulta a construção de padrões estáveis.

A entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015 buscou modificar esse quadro, ao estruturar um modelo que confere maior força vinculante às decisões judiciais e aproxima o sistema brasileiro de práticas típicas dos países de *common law*. Todavia, a consolidação desse modelo encontra obstáculos significativos, sobretudo pela falta de hábito dos magistrados em reconhecer os precedentes como fonte efetiva de direito¹⁵⁰.

Assim, a promulgação do CPC/2015 evidenciou o entrave cultural brasileiro, profundamente arraigado na tradição civilista, que prioriza o preenchimento hermenêutico da lei em detrimento da aplicação uniforme de precedentes¹⁵¹. Essa herança histórica dificulta a

¹⁴⁹ OLIVEIRA, André Macedo de. O papel e os desafios do Conselho Nacional de Justiça na cultura de precedentes e racionalização do sistema processual brasileiro. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; NUNES, Dierle; FREIRE, Alexandre (coord.). *Precedentes obrigatórios e o Conselho Nacional de Justiça*. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 317-340 [online]. Disponível em: <https://juspodivmdigital.com.br/cdn/pdf/JUS3495-Degustacao.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2025.

¹⁵⁰ VASCONCELOS, Francisco Victor; LIMA, Renata Albuquerque; RODRIGUES, Ana Clébia. Os desafios do sistema de precedentes judiciais no ordenamento jurídico brasileiro à luz da teoria da integridade de Ronald Dworkin. *Revista Brasileira de Filosofia do Direito*, v. 8, n. 2, 2023, p. 77-99 [online]. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/filosofiadireito/article/view/9384/pdf>. Acesso em: 29 jun. 2025.

¹⁵¹ STRECK, Um país sem precedentes, 2024.

transição para um sistema em que decisões paradigmáticas tenham efetiva força vinculante, demonstrando que a mudança normativa, embora necessária, não é suficiente sem a transformação das práticas institucionais e culturais.

Casos concretos ilustram as tensões e os desafios enfrentados na consolidação da cultura de precedentes no Brasil. Em caso julgado na 1ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo, o magistrado Homero Benedicto Ottoni Netto condicionou a concessão da imissão na posse à realização de perícia prévia, ainda que de forma célere, bem como ao depósito integral do valor apurado, em observância às garantias constitucionais¹⁵². O episódio foi relatado por Kiyoshi Harada, que o qualificou como exemplo de ativismo judicial. Parte da doutrina, entretanto, entende que a decisão representou legítimo exercício da jurisdição em conformidade com a Constituição, evidenciando a complexidade do debate.

A partir desse precedente, consolidou-se, nos âmbitos de primeiro e segundo grau, a exigência do depósito integral do valor fixado em perícia prévia como requisito para o deferimento da imissão na posse. A controvérsia gerada em torno dessa decisão demonstra como as fronteiras entre ativismo judicial e aplicação constitucional legítima permanecem em disputa. Conflitos como esse evidenciam a importância de compreender a decisão judicial não apenas como resposta a um caso individual, mas como instrumento capaz de produzir efeitos estruturantes sobre todo o sistema jurídico, orientando futuras decisões e promovendo a uniformidade interpretativa.

É nessa perspectiva que Marinoni, Arenhart e Mitidiero destacam o papel estruturante das decisões judiciais¹⁵³, defendendo que elas devem ser concebidas como veículos de unidade e coerência do ordenamento jurídico. A noção de precedente, nesse sentido, conecta a interpretação normativa à construção de um direito sistematicamente integrado, no qual a jurisprudência tem função ativa na estabilização das relações sociais.

O precedente judicial manifesta-se tanto nos ordenamentos jurídicos de tradição *civil law* quanto naqueles vinculados ao *common law*. A diferença central entre esses sistemas não está na existência do precedente, mas no valor normativo que lhe é atribuído. Nos países de tradição anglo-saxônica, os precedentes ocupam posição de destaque, sendo reconhecidos como fonte primária do direito, com força vinculante estruturante do sistema jurídico. Já nos

¹⁵² MARTINS, Ricardo Marcondes. *Estudos de direito administrativo neoconstitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 508-509.

¹⁵³ MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, *Curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum*, 2015, p. 606.

ordenamentos de matriz romanística, embora tradicionalmente associados à primazia da lei escrita, a relevância dos precedentes mostra-se mais ampla do que por vezes se supõe. Nesse sentido, José Rogério Cruz e Tucci assevera que¹⁵⁴:

[...] a atividade dos juízes e, por via de consequência, os precedentes judiciais constituem importante fonte de direito, mesmo no âmbito dos sistemas jurídicos de tradição romanística (*civil law*), com incidência muito mais ampla do que normalmente se imagina (TUCCI, 2004, p. 17).

No Brasil, estruturado na tradição da *civil law*, a lei continua a ser a principal fonte do direito, enquanto os precedentes historicamente tiveram caráter apenas persuasivo. O CPC/2015, contudo, buscou alterar esse cenário ao delimitar previamente quais decisões possuem força vinculante, restringindo o efeito normativo às hipóteses específicas previstas no art. 927¹⁵⁵. Essa opção legislativa afasta a ideia de precedentes espontâneos e reforça a distinção em relação ao modelo da *common law*, criando um sistema mais controlado e adaptado à realidade brasileira.

Dessa forma, ainda que não se trate de migração completa para o modelo anglo-saxão, o CPC/2015 introduziu um regime de precedentes vinculantes como instrumento de uniformização jurisprudencial. Bueno ressalta que, no contexto do CPC, o termo precedente é empregado de forma específica, como sinônimo de decisão paradigmática vinculante¹⁵⁶, isto é, aquela que deve ser observada obrigatoriamente pelos demais órgãos jurisdicionais.

Em síntese, no processo civil brasileiro, a força vinculante dos precedentes não decorre de sua formação espontânea pela jurisprudência, mas de previsão expressa em lei. São, portanto, construídos para atender a finalidades determinadas, configurando precedentes de aplicação específica¹⁵⁷. Embora inserido na tradição da *civil law*, o modelo instituído pelo CPC/2015 representa uma mudança de paradigma, aproximando o Brasil de uma lógica de precedentes obrigatórios sem abandonar suas características históricas, ao mesmo tempo em que promove maior estabilidade, coerência e previsibilidade nas decisões judiciais.

4.2 A resistência à vinculação

¹⁵⁴ TUCCI, José Rogério Cruz e. *Precedente Judicial como Fonte do Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

¹⁵⁵ GUEDES, Bernardo Moreira. Natureza jurídica e funções dos padrões decisórios do art. 927 do Código de Processo Civil. *Revista Carioca de Direito*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 54-66, jan./jun. 2024. <https://doi.org/10.62855/rcd.5.1.2024.153>.

¹⁵⁶ BUENO, Cássio Scarpinella. Manual de direito processual civil. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 632.

¹⁵⁷ CÂMARA, O Novo Processo Civil Brasileiro, 2022, p. 439.

Uma pesquisa divulgada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) revelou que a maioria dos juízes de primeira e segunda instâncias considera que o sistema de precedentes compromete sua independência profissional. Esse dado evidencia uma resistência institucional relevante à aplicação uniforme da jurisprudência, indicando que muitos magistrados ainda percebem a vinculação aos precedentes como uma limitação excessiva à liberdade interpretativa tradicionalmente exercida no Brasil. Segundo os dados apresentados no levantamento sobre o perfil da magistratura, grande parte dos juízes demonstra desconforto com as restrições impostas pelo regime de precedentes¹⁵⁸, o que reflete a dificuldade de internalização dessa nova lógica processual mesmo após quase uma década de vigência do CPC/2015.

Esse quadro é preocupante, como assinala o constitucionalista Lênio Streck, pois evidencia a permanência de uma cultura jurídica que resiste à uniformização. O jurista explica que o Código de Processo Civil de 2015 pôs fim ao denominado “livre convencimento”, expressão que traduzia a ampla liberdade dos magistrados para decidir com base em sua convicção pessoal, mesmo diante de decisões anteriores sobre casos semelhantes. Com efeito, os artigos 926 e 927 do CPC estabeleceram parâmetros objetivos a serem observados por juízes e tribunais na formulação de suas decisões¹⁵⁹, determinando que a jurisprudência seja “estável, íntegra e coerente”. Essa mudança reduziu a margem para interpretações puramente subjetivas e reforçou o compromisso institucional com a uniformização da jurisprudência, buscando aproximar o sistema brasileiro de um modelo em que a previsibilidade e a segurança jurídica ocupem posição central.

Para Streck, os dados revelados pela pesquisa da AMB “desnadam um problema grave, que já era do conhecimento da comunidade jurídica: não há simpatia, por parte de parcela considerável da magistratura, em diferentes instâncias, por um sistema jurídico que opere com coerência e integridade”¹⁶⁰. Essa constatação demonstra que a resistência não se limita a questões pontuais, mas revela um desalinhamento estrutural entre a proposta normativa do CPC/2015 e a realidade prática dos tribunais. Em outras palavras, mesmo diante de um marco legal que exige estabilidade jurisprudencial, muitos magistrados ainda não internalizaram a cultura de precedentes como um elemento essencial à função jurisdicional.

¹⁵⁸ ROVER, Tadeu. Maioria dos juízes entende que não deve seguir jurisprudência, diz pesquisa. *ConJur – Consultor Jurídico*, 11 fev. 2019 [online]. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-fev-11/juizes-entendem-nao-seguir-jurisprudencia-pesquisa>. Acesso em: 30 jun. 2025.

¹⁵⁹ ROVER, 2019.

¹⁶⁰ STRECK, Um país sem precedentes, 2024.

O professor aprofunda sua análise ao explicar que o cerne do problema está justamente nessa falta de adesão:

Exatamente por essa razão, o sistema permanece fragmentado e sujeito a um volume excessivo de recursos. Isso alimenta uma lógica de jurisprudência defensiva e cria um círculo vicioso. Se as decisões não são coerentes entre si e não obedecem a uma integridade vertical, é evidente que a insegurança jurídica se acentua. (STRECK, 2024).

Assim, a ausência de coerência entre as instâncias e de uma hierarquia interpretativa clara provoca instabilidade e desconfiança social, além de estimular a multiplicação de recursos. Na prática, essa fragmentação transforma os tribunais em arenas de disputa constante por novas interpretações, reforçando a sobrecarga do Poder Judiciário e dificultando a consolidação de um sistema estável de precedentes. Streck também chama a atenção para um aspecto não contemplado na pesquisa: a postura dos próprios tribunais superiores em relação aos precedentes. Segundo o autor:

A pesquisa não perguntou, por exemplo, por que razão nem mesmo os tribunais superiores seguem de modo consistente a sua própria jurisprudência. Assim, enfrentamos um duplo problema: os juízes de primeira instância e os tribunais de segundo grau não se sentem vinculados ou, conforme indica a pesquisa, não concordam em se vincular à jurisprudência emanada das instâncias superiores; e, ao mesmo tempo, os próprios tribunais superiores não observam de forma uniforme seus próprios precedentes. (STRECK, 2024).

A crítica evidencia que a dificuldade de consolidação da cultura de precedentes no Brasil não decorre apenas da resistência das instâncias inferiores, mas também da incoerência demonstrada pelas cortes superiores, que, ao não observarem de forma consistente seus próprios entendimentos, transmitem uma mensagem ambígua ao restante do sistema judicial. Essa falta de exemplo mina a credibilidade do regime de precedentes e alimenta a percepção de que as teses fixadas são meramente persuasivas, e não obrigatórias.

O professor ressalta, ainda, que desde a entrada em vigor do Novo Código de Processo Civil (NCPC), em 2015, existe expressa previsão legal que impõe o dever de observância da jurisprudência não apenas aos magistrados de primeiro e segundo grau, mas também aos ministros dos tribunais superiores. O art. 926 do CPC estabelece que a jurisprudência deve ser “estável, íntegra e coerente”, sinalizando que a uniformização não é apenas uma expectativa, mas uma obrigação normativa. Complementarmente, o art. 10 veda a prolação de decisões surpresa, garantindo que as partes tenham oportunidade de se manifestar sobre todos os fundamentos do julgamento. Soma-se a isso o art. 489, § 1º, que detalha os requisitos da

fundamentação das decisões judiciais e exige que o juiz explicita de forma clara a aplicação ou a distinção de precedentes¹⁶¹. Esses dispositivos, quando aplicados corretamente, fornecem uma base sólida para um sistema de precedentes estável e coerente, tornando ainda mais evidente a gravidade da resistência institucional identificada por Streck.

Em linha semelhante à crítica de Streck, o Ministro Luiz Fux, do Supremo Tribunal Federal, defende que os tribunais que deixam de observar seus próprios precedentes comprometem sua legitimidade democrática perante a sociedade. Para o ministro, a estabilidade e a coerência das decisões judiciais não são apenas virtudes desejáveis, mas requisitos indispensáveis para a preservação da confiança pública no sistema de justiça. Quando os tribunais se mostram volúveis ou contraditórios, transmitem à população a percepção de arbitrariedade e insegurança, enfraquecendo a autoridade das instituições.

Nas palavras do Ministro Fux: “Se o tribunal não se respeita, perde sua legitimidade democrática. No momento em que um tribunal superior perde a sua legitimidade democrática, ele perde o respeito do povo, e se instaura uma desobediência civil”¹⁶². A afirmação evidencia que a incoerência jurisprudencial não é apenas um problema técnico-processual, mas uma questão que afeta diretamente a ordem social e a paz pública, pois decisões divergentes e imprevisíveis podem gerar descrédito generalizado na justiça.

Esse posicionamento reforça a premissa de que a eficácia de um sistema de precedentes não depende exclusivamente de sua previsão normativa, como aquela trazida pelo CPC/2015, mas exige uma adesão institucional efetiva por parte dos próprios tribunais, especialmente das cortes superiores, que devem atuar como modelos de estabilidade, integridade e coerência jurisprudencial. Em outras palavras, a autoridade dos precedentes decorre não só da lei, mas também do exemplo prático dado por quem os produz. Quando as instâncias mais elevadas do Judiciário demonstram respeito e consistência em relação aos próprios precedentes, fortalecem a confiança social e induzem as instâncias inferiores a adotarem comportamento uniforme.

A análise crítica das razões que levam os tribunais brasileiros a não observarem de forma consistente os precedentes evidencia que o problema não se limita à falta de previsão normativa, mas decorre de um conjunto de fatores estruturais e culturais, já mencionados em seções anteriores. Entre esses fatores, merecem destaque: a indeterminação conceitual de muitos

¹⁶¹ ROVER, *op. cit.*, 2019.

¹⁶² RODAS, Sérgio. Tribunal que não respeita seus precedentes perde legitimidade, diz Fux. *Consultor Jurídico (ConJur)*, 13 abr. 2018 [online]. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-13/corte-nao-respeita-precedentes-perde-legitimidade-fux/>. Acesso em: 30 jun. 2025.

precedentes, que dificulta sua aplicação uniforme; a resistência cultural enraizada na tradição jurídica nacional, fortemente marcada pela valorização da autonomia interpretativa do magistrado; e a compreensão ainda insuficiente das teses firmadas pelas cortes superiores, que muitas vezes não são adequadamente assimiladas pelas instâncias inferiores. Esses elementos se combinam e formam um cenário complexo, no qual a uniformização jurisprudencial enfrenta obstáculos profundos e persistentes.

No plano teórico, prevalece a concepção de que, uma vez estabelecido, o precedente (fruto de um ato de vontade jurisdicional) assume uma função normativa análoga àquela desempenhada pelo legislador. Nesse sentido, o precedente passa a ter caráter vinculante e indiscutível, devendo ser aplicado pelos juízes mediante um raciocínio silogístico, no qual a tese firmada pelas cortes superiores funciona como a premissa maior, e o caso concreto, com suas particularidades, constitui a premissa menor. Essa lógica, em tese, assegura previsibilidade e coerência ao sistema jurídico, evitando que decisões divergentes sejam proferidas em situações idênticas. No entanto, na prática brasileira, a falta de clareza na formulação de muitos precedentes e a resistência cultural dos magistrados dificultam a plena efetivação desse modelo.

Nesse sentido, Mitidiero, Marinoni e Arenhart (2015) destacam que “os juízes e tribunais interpretam para decidir, mas não existem para interpretar; a função de atribuição de sentido ao direito ou de interpretação é reservada às Cortes Supremas”. Essa afirmação traduz a lógica central do sistema de precedentes: nas instâncias ordinárias, a interpretação jurídica deve ter como finalidade imediata a solução do caso concreto, enquanto a formulação das teses jurídicas gerais (dotadas de efeito vinculante) compete exclusivamente às cortes superiores. Assim, evita-se que cada magistrado atribua sentidos distintos à norma, o que comprometeria a estabilidade do sistema jurídico. Os autores¹⁶³ acrescentam que:

No momento em que os juízes e tribunais interpretam para resolver os casos, colaboram para o acúmulo e a discussão de razões em torno do significado do texto legal, mas, depois da decisão interpretativa elaborada para atribuir sentido ao direito, estão obrigados perante o precedente.

Essa explicação demonstra que, antes da fixação do precedente, as decisões proferidas em primeira e segunda instâncias exercem papel relevante na construção do debate jurídico e na formação do entendimento a ser consolidado. Contudo, uma vez firmada a tese pelas cortes superiores, essa interpretação passa a ter caráter normativo, vinculando todos os órgãos

¹⁶³ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Precedentes obrigatórios*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 86.

jurisdicionais. Trata-se, portanto, de um momento de transição: da liberdade interpretativa inicial para a obrigatoriedade de observância, em prol da uniformidade e previsibilidade.

Esse quadro evidencia um dos maiores desafios à consolidação do sistema de precedentes no Brasil: superar a tradição de autonomia interpretativa individual que historicamente marcou a atuação da magistratura e promover uma cultura jurídica comprometida com o papel vinculante das decisões paradigmáticas. Apenas por meio dessa mudança cultural será possível assegurar maior coerência e estabilidade ao ordenamento jurídico, fortalecendo a confiança social no Poder Judiciário e reduzindo a fragmentação jurisprudencial.

Um fator adicional que contribui para a resistência à aplicação efetiva dos precedentes no Brasil está relacionado a um paradoxo teórico presente no discurso jurídico nacional, conhecido como paradoxo do ceticismo-precedentalista¹⁶⁴. Esse paradoxo traduz uma contradição: ainda que muitos operadores do direito defendam, em tese, a importância de um sistema de precedentes vinculantes, na prática eles mantêm uma postura cética quanto à real determinabilidade do Direito. Em outras palavras, mesmo os defensores mais entusiastas do modelo, assim como os próprios tribunais, acabam por adotar, consciente ou inconscientemente, uma visão que relativiza a força normativa dos precedentes, tratando-os como textos sujeitos a interpretações variadas e, portanto, instáveis.

Quase uma década após a entrada em vigor do Novo Código de Processo Civil (NCPC), essa postura cética ainda se reflete na realidade prática. Persistem, entre os tribunais superiores, queixas recorrentes de que magistrados de primeiro e segundo graus demonstram resistência em aderir plenamente às teses firmadas pelas cortes superiores. Esse cenário evidencia que a previsão normativa por si só não foi suficiente para transformar práticas históricas profundamente enraizadas na cultura jurídica brasileira¹⁶⁵, confirmando que a efetividade do sistema depende de mudanças culturais e institucionais, e não apenas legislativas.

Parte dessa resistência pode ser explicada, como aponta a crítica teórica realista, pela própria natureza dos precedentes. Mesmo instrumentos como súmulas, teses de repercussão geral e recursos repetitivos, criados justamente para uniformizar a jurisprudência, continuam sendo, em essência, textos jurídicos. Sob a ótica do realismo jurídico, esses textos não têm

¹⁶⁴ STRECK, Lenio Luiz. Por que os “precedentes” não são obedecidos? *Consultor Jurídico (ConJur)*, São Paulo, 13 jun. 2024 [online]. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jun-13/por-que-os-precedentes-nao-sao-obedecidos/>. Acesso em: 30 jun. 2025.

¹⁶⁵ STRECK, Um país sem precedentes, 2024.

sentido único ou automático: eles carecem de significado até que um intérprete, mediante um ato de vontade, atribua-lhes uma interpretação concreta no momento da aplicação¹⁶⁶.

Na prática, essa percepção gera um efeito paradoxal: os precedentes, criados para promover estabilidade e coerência, acabam sendo vistos como enunciados abertos, sujeitos a múltiplas leituras. Com isso, a obrigatoriedade se torna relativa, e muitos magistrados das instâncias inferiores sentem-se autorizados a aplicá-los de forma discricionária, escolhendo interpretações que confirmem suas convicções pessoais. O resultado é um ciclo vicioso: enquanto os tribunais superiores se esforçam para uniformizar a interpretação do Direito, as instâncias inferiores reproduzem decisões fragmentadas, legitimando a diversidade interpretativa que o sistema buscava justamente combater. Essa dinâmica alimenta a fragmentação jurisprudencial e sobrecarrega o Judiciário com milhões de recursos, cada qual buscando uma “nova determinação” para o mesmo texto jurídico¹⁶⁷, o que fragiliza os objetivos de estabilidade e previsibilidade perseguidos pelo regime de precedentes.

Como se percebe, a superação desse quadro não pode se limitar à edição de novas reformas normativas. Ainda que o arcabouço legislativo, especialmente o CPC/2015, tenha representado um avanço, ele se mostra insuficiente diante das resistências culturais profundamente enraizadas na magistratura e nas instituições jurídicas brasileiras. O verdadeiro desafio está em promover uma transformação cultural que envolva mudanças na formação, na mentalidade e nas práticas dos juízes e tribunais, de modo a consolidar a percepção de que os precedentes não são meras orientações persuasivas, mas instrumentos essenciais para a coerência e previsibilidade do sistema jurídico.

Nesse cenário, destaca-se o papel estratégico do Conselho Nacional de Justiça na construção de uma governança efetiva de precedentes. Por meio de sua atuação normativa e de sua função de supervisão administrativa, o CNJ pode mitigar as distorções provocadas pela visão cética predominante, fomentando uma cultura institucional voltada à observância qualificada e consciente dos precedentes vinculantes¹⁶⁸. A adoção de políticas nacionais de capacitação, monitoramento e padronização pode induzir mudanças comportamentais e incentivar a uniformização das práticas judiciais, fortalecendo a integridade do sistema.

¹⁶⁶ STRECK, Um país sem precedentes, 2024.

¹⁶⁷ STRECK, Por que os “precedentes” não são obedecidos?, 2024.

¹⁶⁸ CAMIMURA, Lenir. Precedentes: ampliação do sistema exige mudança cultural. *Agência CNJ de Notícias*. Brasília, 8 set. 2022 [online]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/precedentes-ampliacao-do-sistema-exige-mudanca-cultural/>. Acesso em: 30 jun. 2025.

Além de reduzir a fragmentação jurisprudencial, a vinculação aos precedentes cumpre um papel crucial no enfrentamento da morosidade judicial. Em um cenário marcado pelo volume excessivo de demandas que sobrecarregam o Poder Judiciário, decisões uniformes evitam a repetição de litígios idênticos e reduzem a interposição de recursos baseados em expectativas divergentes. Assim, o respeito aos precedentes não apenas promove segurança jurídica, mas também contribui para a celeridade e eficiência processual, reforçando a confiança da sociedade na justiça e viabilizando um sistema mais racional e acessível.

A esse respeito, ensina Teresa Arruda Alvim¹⁶⁹ que:

Basta, apenas, recordar que a valorização da jurisprudência, no sentido lato, leva: a) à possibilidade de se criarem institutos que levam à aceleração do procedimento; b) a que haja mais credibilidade em relação ao Poder Judiciário; c) a uma progressiva diminuição da carga de trabalho do Judiciário, já que a desuniformidade da jurisprudência e a possibilidade, que existe sempre, de que haja uma “virada” estimulam não só o ato de recorrer, como também a própria propositura de novas ações.

Dessa forma, revela-se evidente que a instabilidade jurisprudencial funciona como verdadeiro incentivo à litigiosidade, comprometendo a racionalidade do sistema processual. Quando não há estabilidade nem uniformização, cria-se um ambiente de incerteza, no qual as partes se sentem encorajadas a recorrer indefinidamente, na expectativa de que uma decisão futura possa divergir do entendimento atual. Esse fenômeno gera uma multiplicação de demandas, tanto recursais quanto originárias, contribuindo para a sobrecarga do Poder Judiciário. Além disso, fragiliza a confiança social na autoridade dos precedentes e na própria função jurisdicional, uma vez que a imprevisibilidade das decisões mina a credibilidade do sistema e dificulta a pacificação social.

Por outro lado, a consolidação de um sistema de precedentes coerente e devidamente observado traz benefícios que vão muito além da uniformização das decisões judiciais. Ela possibilita maior segurança jurídica e previsibilidade decisória, elementos indispensáveis para que os jurisdicionados possam orientar suas condutas com confiança em relação às respostas do sistema de justiça. Além disso, promove a racionalização da atividade jurisdicional, reduzindo a duplicidade de esforços e evitando a reabertura de debates já solucionados. Esse processo confere celeridade e eficiência ao trâmite processual, permitindo que os tribunais concentrem seus recursos em casos novos e complexos. Assim, a consolidação de precedentes

¹⁶⁹ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Reflexões a respeito do tema “precedentes” no Brasil do século 21. *Juris Plenum*, Caxias do Sul, v. 14, n. 79, p. 80, jan. 2018 [online]. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/111688>. Acesso em: 14 jun. 2025.

se revela uma medida estratégica para o fortalecimento de uma cultura institucional pautada pela integridade, estabilidade e coerência jurisprudencial.

Em contrapartida, a resistência dos tribunais brasileiros quanto à aplicação dos precedentes tem produzido efeitos nocivos que comprometem diretamente o funcionamento do sistema de justiça. A dispersão de entendimentos e a ausência de uma jurisprudência íntegra geram instabilidade para os jurisdicionados, que se veem diante de decisões imprevisíveis e contraditórias.

Esse cenário eleva os custos do acesso à justiça, fomenta a interposição de recursos e fragiliza a confiança social no Poder Judiciário, minando sua legitimidade institucional. A superação desse quadro exige transformações culturais profundas, incluindo a incorporação de uma mentalidade voltada à uniformização, investimentos contínuos na formação e capacitação de magistrados, maior precisão na elaboração das teses jurídicas pelos tribunais superiores e o aperfeiçoamento dos mecanismos de responsabilização, para garantir a efetiva observância dos precedentes.

Com a adoção dessas medidas, será possível assegurar a efetividade do regime de precedentes introduzido pelo Código de Processo Civil de 2015, consolidando um ambiente jurídico mais estável, coerente e previsível. Tal consolidação não se limita a um avanço técnico-processual, mas representa condição indispensável para o fortalecimento do Estado de Direito e para a preservação da confiança da sociedade nas instituições judiciais. Em última análise, a uniformização jurisprudencial não apenas promove a eficiência do sistema, mas também reafirma o compromisso do Poder Judiciário com a justiça e a segurança jurídica, pilares essenciais à pacificação social.

5 O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) E O SISTEMA DE PRECEDENTES

5.1 Normativo do CNJ sobre precedentes — A Recomendação CNJ n. 134/2022¹⁷⁰

Importa esclarecer que não se pretende, neste capítulo, esgotar todo o conteúdo da Recomendação, mas apenas examinar alguns de seus dispositivos mais significativos para a compreensão do papel institucional do Conselho Nacional de Justiça na consolidação do sistema de precedentes.

¹⁷⁰ FUGA, Bruno; PEIXOTO, Ravi (orgs.). *Comentários à Recomendação n.º 134 do CNJ*. Londrina: Thoth, 2023.

A Recomendação CNJ n. 134/2022 disciplina o tratamento dos precedentes no Direito brasileiro e, já em seu art. 1º, evidencia sua relevância ao afirmar que o sistema de precedentes inaugura uma nova concepção de jurisdição, pela qual o Poder Judiciário deixa de atuar apenas de forma fragmentada e reativa, passando a oferecer respostas mais estruturadas, amplas e preventivas às controvérsias atuais, latentes ou potenciais, com o objetivo de reforçar a segurança jurídica.

Essa afirmação inicial revela uma tomada de posição institucional do CNJ: há uma tentativa deliberada de reposicionar a jurisdição brasileira para um modelo que se aproxima das cortes de precedentes, deslocando o foco da solução atomizada de litígios para a construção de padrões decisórios estáveis. Isso representa uma inflexão paradigmática, pois exige que os tribunais assumam função normativa secundária, capaz de irradiar efeitos para além do caso concreto, algo que, historicamente, encontrava resistência no *civil law* brasileiro.

Com vistas a fortalecer a uniformização jurisprudencial, os arts. 2º a 5º estabelecem que a eficácia dos precedentes (bem como de outros instrumentos de uniformização) deve operar tanto horizontal quanto verticalmente. Nesse sentido, o art. 4º orienta que os tribunais devem zelar pela uniformidade das soluções dadas às questões controvertidas, observando e fazendo observar as teses fixadas pelos tribunais superiores e, na ausência destas, pelos respectivos tribunais regionais ou estaduais.

Aqui se percebe um reforço ao dever institucional de coerência previsto no CPC/2015. A Recomendação não apenas repete a lei, mas amplia sua dimensão prática ao atribuir responsabilidade ativa aos tribunais: não basta evitar decisões divergentes; é necessário implementar mecanismos internos de monitoramento e difusão dos precedentes. Trata-se de uma crítica velada ao funcionamento irregular da uniformização em vários tribunais, em que a existência formal de precedentes não garante sua efetiva observância.

A Recomendação enfatiza que magistrados e tribunais devem identificar, de forma tempestiva, questões jurídicas com potencial de multiplicação, buscando promover a uniformidade de entendimentos mediante a utilização adequada dos instrumentos processuais pertinentes, tais como o incidente de resolução de demandas repetitivas, o sistema dos recursos repetitivos, o incidente de assunção de competência e a suspensão nacional de processos.

Em consonância com esse objetivo, o art. 5º do ato normativo orienta que os Tribunais Superiores, os Tribunais Regionais Federais e os Tribunais de Justiça promovam a uniformização de sua jurisprudência observando os precedentes qualificados previstos no art.

927 do CPC, reforçando a centralidade da estabilidade, da integridade e da coerência como deveres institucionais da jurisdição.

A reafirmação desses deveres é crucial porque evidencia que a uniformização jurisprudencial não é uma escolha política de cada tribunal, mas uma obrigação estrutural do modelo processual vigente. Ao atribuir aos tribunais o dever de observar e reproduzir seus próprios entendimentos qualificados, o CNJ reforça a lógica de autocontenção institucional: se o mesmo órgão prola decisões inconciliáveis, rompe-se a previsibilidade, intensifica-se a litigiosidade e compromete-se a confiança da sociedade na atuação jurisdicional.

Além disso, a Recomendação prevê mecanismos para viabilizar sua efetividade. O art. 6º destaca que a sistemática de resolução de questões comuns e de casos repetitivos, prevista no CPC/2015, deve ser utilizada com regularidade, constituindo técnica de gestão e julgamento concentrado de questões essenciais de direito, o que inclui a possibilidade de suspensão dos processos relacionados à controvérsia submetida à decisão concentrada.

O art. 6º da Recomendação CNJ n. 134/2022 apresenta uma diretriz clara sobre a utilização das técnicas de julgamento de questões comuns e casos repetitivos. O dispositivo reforça que o modelo instituído pelo CPC/2015 deve ser empregado de forma regular, funcionando como método de gestão e julgamento concentrado de controvérsias de direito, com possibilidade de suspensão dos processos pendentes que tratem do mesmo tema. A orientação evidencia o esforço institucional de valorização do sistema de precedentes e propõe medidas práticas para seu adequado manejo, conforme também previsto nos arts. 12, 13 e 16 da própria Recomendação.

Cita-se aqui também outro normativo, com o propósito de regulamentar o art. 979 do CPC/2015, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução n. 235/2016, inspirada no modelo desenvolvido pelo Superior Tribunal de Justiça a partir de 2014, especialmente no tocante ao gerenciamento de recursos repetitivos, ao controle dos recursos representativos de controvérsia dirigidos ao STF e à organização dos processos sobrestados.

A Resolução n. 235/2016 representou um marco no amadurecimento institucional do sistema de precedentes. Ela introduziu padrões mínimos de organização para que os tribunais conseguissem operacionalizar, de forma eficiente, o regime de precedentes qualificados. Ao sistematizar o fluxo de afetação, julgamento e divulgação dos temas repetitivos, a norma teve como objetivo reduzir assimetrias entre os tribunais e evitar que cada corte desenvolvesse métodos próprios e descoordenados, o que inviabilizaria a coerência nacional. Além disso, a

resolução consolidou rotinas administrativas que permitiram ao STF e ao STJ lidar de forma mais racional com a massificação de processos, reforçando a necessidade de tratamento concentrado das controvérsias.

A Resolução constituiu importante marco na estruturação dos precedentes qualificados, tanto nos tribunais superiores quanto nos tribunais de segunda instância, ao instituir a sistematização por Temas, o que contribuiu para o acesso público às informações e a difusão das teses fixadas.

Entre suas principais inovações, a Resolução determinou a criação dos Núcleos de Gerenciamento de Precedentes (NUGEPs), concebidos como estruturas técnico-administrativas encarregadas de organizar os processos relacionados à repercussão geral, aos recursos repetitivos, aos incidentes de resolução de demandas repetitivas (IRDR) e de assunção de competência (IAC). A norma também destacou a necessidade de uniformizar os procedimentos administrativos relativos ao sobrestamento dos feitos em razão do julgamento de temas de repercussão geral ou recursos repetitivos, apontando para a importância da padronização e da coordenação institucional na gestão dos precedentes.

A Resolução CNJ n. 235/2016 também previu, em seu art. 5º, a criação de um banco nacional de dados destinado a concentrar informações sobre repercussão geral, casos repetitivos e incidentes de assunção de competência dos tribunais. Caberia aos NUGEPs alimentar continuamente esse repositório, garantindo padronização e disponibilização pública das informações. Contudo, somente em 25 de fevereiro de 2022, com a edição da Resolução CNJ n. 444, foi efetivamente instituído o Banco Nacional de Dados de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios (BNPR).

O BNPR foi concebido como uma plataforma unificada de consulta textual e estatística, destinada a divulgar aos tribunais e ao público em geral os precedentes qualificados previstos no art. 927 do Código de Processo Civil, com acesso a todas as suas fases processuais. Seu gerenciamento técnico-operacional cabe a um Comitê Gestor do CNJ, composto por conselheiros da Comissão Permanente de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento e por representantes de tribunais convidados, além de juiz auxiliar da Presidência.

A alimentação do banco, por sua vez, é responsabilidade das Comissões Gestoras de Precedentes de cada tribunal, em colaboração com seus respectivos NUGEPs, seguindo as diretrizes de padronização estabelecidas na Portaria CNJ n. 116/2022. A gestão das informações

disponibilizadas no BNPR compete à Comissão Permanente de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento, com apoio técnico do Departamento de Pesquisas Judiciárias.

A Resolução n. 235/2016 representou um marco no amadurecimento institucional do sistema de precedentes. Ela introduziu padrões mínimos de organização para que os tribunais conseguissem operacionalizar, de forma eficiente, o regime de precedentes qualificados. Ao sistematizar o fluxo de afetação, julgamento e divulgação dos temas repetitivos, a norma teve como objetivo reduzir assimetrias entre os tribunais e evitar que cada corte desenvolvesse métodos próprios e descoordenados, o que inviabilizaria a coerência nacional. Além disso, a resolução consolidou rotinas administrativas que permitiram ao STF e ao STJ lidar de forma mais racional com a massificação de processos, reforçando a necessidade de tratamento concentrado das controvérsias.

Esse conjunto de medidas reflete o esforço institucional voltado à consolidação do sistema de precedentes obrigatórios, alinhado ao macrodesafio da estabilidade e coerência decisional.

Voltando à recomendação, o art. 7º reforça a contribuição para o acesso à justiça, para a segurança jurídica, para a isonomia entre as partes e para a adequada aplicação do direito material¹⁷¹. Esse ponto é particularmente relevante, pois evidencia que precedentes não são apenas instrumentos hermenêuticos, mas também ferramentas de política judiciária. O CNJ reconhece que o volume de litigiosidade contemporânea, especialmente em matéria fiscal, previdenciária e consumerista, torna inviável a solução caso a caso. Assim, o fortalecimento dos mecanismos de julgamento concentrado não é opcional, mas condição de funcionalidade do sistema. Há, portanto, um componente de governança judiciária embutido na Recomendação.

O art. 7º da Recomendação¹⁷² desloca a atuação do Poder Judiciário de uma lógica voltada apenas à solução de litígios individuais e repetitivos para uma postura institucional capaz de enfrentar problemas jurídicos que permanecem chegando aos tribunais. A diretriz sugere que a resposta judicial deve ir além do caso concreto, funcionando como manifestação do próprio Estado sobre o sentido do direito aplicável.

Partindo dessa premissa, a decisão dos tribunais deve ser compreendida como orientação jurídica geral, e não como posicionamento isolado de um órgão fracionário. O que

¹⁷¹ ALFF, Hannah Pereira. *Gestão Judiciária e técnicas do processo agregado: aportes para aprimoramento da tutela jurisdicional coletiva*. Londrina: Thoth, 2021.

¹⁷² FUGA; PEIXOTO, *Comentários à Recomendação n.º 134 do CNJ*.

se busca é a construção de entendimentos que expressem a posição institucional do tribunal, garantindo coerência e estabilidade.

Nesse contexto, o art. 7º reforça que a resolução concentrada de questões comuns de direito é instrumento essencial para ampliar o acesso à justiça, fortalecer a segurança jurídica, promover a isonomia, equilibrar as relações processuais e assegurar o cumprimento do direito material. A Recomendação, assim, propõe uma visão moderna do acesso à justiça, preocupada com os efeitos sistêmicos das decisões, e não apenas com a solução atomizada de disputas.

Por fim, a diretriz reconhece que não basta dar acesso ao Judiciário: é indispensável que as decisões produzam efeitos consistentes e uniformes. Considera-se inadequado que situações idênticas recebam soluções distintas apenas porque alguns cidadãos judicializaram o conflito e outros não, o que comprometeria a confiança no sistema de justiça.

A Recomendação n. 134/2022 introduz um conjunto relevante de diretrizes voltadas à consolidação do sistema de precedentes judiciais no ordenamento brasileiro, conferindo especial atenção ao papel ativo dos magistrados nesse processo. Essa diretriz evidencia que a efetividade do sistema não depende apenas da produção de precedentes qualificados pelos tribunais superiores, mas sobretudo da atuação coordenada das instâncias ordinárias, que são responsáveis por aplicar cotidianamente a orientação vinculante. Sem esse comprometimento difuso, o sistema de precedentes se tornaria meramente formal, incapaz de produzir a estabilidade e a coerência que justificam sua existência.

Nessa perspectiva, reforça-se a compreensão de que os pronunciamentos das cortes ultrapassam os limites subjetivos da lide para produzir efeitos normativos que irradiam seu entendimento sobre determinada questão jurídica. À luz do art. 926 do CPC, espera-se que magistrados de primeiro e segundo graus mantenham a coerência e uniformidade jurisprudenciais, aplicando aos casos análogos a orientação consolidada nos precedentes obrigatórios.

A não observância desse dever pode gerar decisões desiguais e comprometer a segurança jurídica, preocupação expressamente reiterada no art. 8º da Recomendação. Trata-se, portanto, de um dever institucional que vincula não apenas o resultado da decisão, mas também sua estrutura argumentativa: ao seguir um precedente, o magistrado deve demonstrar como a *ratio decidendi* se ajusta ao caso concreto. Esse cuidado fortalece a previsibilidade decisória e impede que a vinculação seja percebida como mero automatismo.

Esse comando evidencia um dos principais desafios atuais: conciliar a vinculação aos precedentes, indispensável para garantir decisões uniformes, com a necessidade de assegurar tutela jurisdicional isonômica a todos os jurisdicionados, evitando tratamentos divergentes para situações equivalentes.

A centralidade atribuída à igualdade demonstra que o CNJ adere à visão contemporânea segundo a qual precedentes obrigatórios não são restrição à independência judicial, mas mecanismo de concretização do direito fundamental à igualdade. Essa concepção contrasta com a narrativa tradicional, ainda presente em parte da magistratura, de que a vinculação reduziria a autonomia hermenêutica. A Recomendação propõe o inverso: decisões individualmente criativas, mas sistemicamente incoerentes, geram desigualdade estrutural.

A Recomendação deixa claro que o afastamento de um precedente, especialmente daqueles qualificados como vinculantes, exige fundamentação expressa e densa, não sendo suficiente a mera divergência interpretativa ou a simples inconformidade do julgador com a orientação consolidada. A técnica do *distinguishing* pressupõe um ônus argumentativo elevado: o magistrado deve demonstrar, de forma objetiva e precisa, a existência de um elemento fático ou jurídico relevante capaz de afastar a incidência da *ratio decidendi* ao caso concreto. Quanto mais qualificado o precedente, maior deve ser o cuidado na justificação do seu não seguimento. Esse ônus reforçado funciona como salvaguarda institucional, impedindo que a autonomia judicial seja exercida de modo arbitrário. A exigência de demonstração clara do fator de *discrímén* assegura controle intersubjetivo sobre a decisão e preserva a coerência sistêmica, evitando que distinções artificiais fragmentem a unidade do direito.

A aproximação progressiva do direito brasileiro ao *common law* tem produzido efeitos positivos, sobretudo na racionalização da atuação das cortes superiores¹⁷³. Esse movimento representa uma mudança estrutural no modo de compreender o papel das instâncias superiores: em vez de atuarem como revisoras exaustivas de decisões individuais, passam a se concentrar na definição de orientações normativas gerais capazes de orientar todo o sistema de justiça. Essa transição reduz o número de recursos, fortalece a previsibilidade e permite que os tribunais se ocupem de temas realmente relevantes, com impacto social e institucional mais amplo.

Em um contexto de litigiosidade elevada, a valorização dos precedentes contribui para reduzir o número de recursos repetitivos e estimular julgamentos voltados a questões com

¹⁷³ MARINONI, Luiz Guilherme. Julgamento nas cortes supremas: precedente e decisão do recurso diante do novo CPC. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 26.

relevância social, econômica ou jurídica, em detrimento de disputas estritamente individuais. A Emenda Constitucional n. 125/2022 reforça esse movimento ao exigir a demonstração da relevância da questão federal para a admissão do recurso especial, consolidando a vocação do Superior Tribunal de Justiça como corte de precedentes, e não como tribunal de mera revisão. A introdução do filtro da relevância desloca o foco do STJ: menos atenção a litígios atomizados e maior dedicação a questões que transcendem os interesses das partes, promovendo a uniformização da interpretação da legislação federal. Com isso, o Tribunal assume mais claramente a função de estabilizar o direito e menos a de revisar decisões caso a caso. Trata-se de alinhamento explícito às funções típicas de cortes de precedentes, tal como se vê em sistemas de matriz anglo-saxã.

O art. 9º da Recomendação CNJ n. 134/2022 apresenta três expressões que orientam sua interpretação: “tribunais superiores”, “casos idênticos ou análogos” e “devem ser decididos à luz da mesma razão determinante”. Cada uma delas revela aspectos centrais do sistema de precedentes e do modo como se pretende orientar sua aplicação.

A referência aos tribunais superiores não implica que apenas suas decisões possam gerar precedentes, mas destaca o papel institucional do STF e do STJ na definição do sentido do direito constitucional e infraconstitucional. Nessas cortes, a interpretação do direito, e não a solução do caso individual, é a finalidade principal da atuação jurisdicional. O caso concreto funciona como veículo para firmar entendimentos destinados a orientar de forma geral o sistema jurídico.

A Recomendação também reforça que recusar a aplicação de um precedente significa recusar a vinculação ao próprio Direito, já que a coerência e a unidade do ordenamento dependem da observância dos fundamentos determinantes das decisões paradigmáticas. Ainda que o poder vinculante dos precedentes não dependa de previsão expressa, o CNJ exerce papel relevante ao incentivar, por ato infralegal, práticas institucionais que consolidem essa cultura. A unidade do Direito somente se concretiza quando as cortes superiores interpretam a Constituição e a legislação federal de maneira consistente, oferecendo razões suficientes e compreensíveis para orientar a solução de casos futuros.

O dispositivo também evidencia a necessidade de atenção ao âmbito de aplicação dos precedentes. Se os casos forem idênticos, o precedente deve ser aplicado; se houver diferenças relevantes, cabe ao julgador justificá-las por meio da técnica da distinção. Essa diretriz reflete o núcleo do *stare decisis*, baseado na igualdade de tratamento entre situações equivalentes. No

contexto brasileiro, entretanto, há histórico de aplicação irregular dos precedentes, o que gera insegurança jurídica e frustração social diante de soluções discrepantes para questões semelhantes.

Assim, o art. 9º contribui para afirmar, no plano normativo, que a vinculação aos fundamentos determinantes das decisões e a correta identificação de casos semelhantes são elementos indispensáveis à segurança jurídica, à isonomia e à coerência sistêmica (valores essenciais para o fortalecimento do sistema de precedentes no Brasil).

O art. 10 do ato normativo preserva a possibilidade de afastamento do precedente, desde que o magistrado explicita, de forma fundamentada, as razões que justificam a não aplicação do entendimento previamente fixado. Nesse ponto, vê-se a incorporação legítima da técnica do *distinguishing*, instrumento oriundo do *common law* que exige a comparação rigorosa entre o suporte fático do precedente paradigma e o caso concreto sob exame. Trata-se de mecanismo essencial para garantir que a vinculação aos precedentes não se converta em engessamento decisório, mas se mantenha compatível com as particularidades relevantes de cada situação.

Ao permitir essa flexibilidade metodológica, a Recomendação reafirma que a vinculação não é incompatível com a autonomia judicial, desde que exercida com responsabilidade argumentativa. O *distinguishing* não é uma autorização genérica para discordância, mas um instrumento técnico destinado a preservar a igualdade, distinguindo casos efetivamente diferentes.

A adequada aplicação dos precedentes exige a observância de determinadas premissas teóricas, indispensáveis para conferir racionalidade ao processo decisório. Antes de abordar diretamente a técnica da distinção ou da vinculação, é necessário apresentar um panorama conceitual sobre a estrutura das normas jurídicas envolvidas nesse processo, pois é com base nele que se definem os limites e possibilidades de aplicação de um precedente ao caso concreto. Esse enquadramento teórico é, inclusive, pressuposto para o cumprimento do art. 10 da Recomendação CNJ n. 134/2022, que recomenda ao julgador indicar expressamente as razões que justificam o acolhimento ou afastamento dos precedentes suscitados pelas partes.

Trata-se de ponto metodológico decisivo: o CNJ impõe ao julgador um ônus argumentativo reforçado, afastando a ideia de que a distinção pode ser utilizada como expediente retórico para escapar do precedente.

A compreensão dessa dinâmica parte do reconhecimento de que o intérprete lida com diferentes espécies de normas. A primeira distinção relevante é a que separa regras jurídicas —

entendidas como comandos que associam sujeitos a condutas permitidas, proibidas ou obrigatórias — de princípios jurídicos, concebidos como normas que orientam o alcance de determinados resultados considerados juridicamente exigíveis ou proibidos¹⁷⁴. Essa diferenciação é essencial porque a natureza da norma influencia o modo como o precedente será extraído e aplicado, especialmente quando se trata da identificação da sua razão determinante.

Essa distinção, embora pareça teórica, tem consequências práticas profundas. Precedentes que densificam princípios, como dignidade, boa-fé objetiva ou vedação ao retrocesso, tendem a gerar razões determinantes mais amplas, cujo alcance pode extrapolar o caso original. Já precedentes assentados em regras possuem campo de aplicação mais restrito. Logo, a técnica do *distinguishing* também varia conforme a natureza da norma envolvida.

De outro lado, uma segunda distinção importante opõe normas gerais e normas individuais. As primeiras se caracterizam por preverem condutas ou resultados aplicáveis a uma categoria de pessoas não identificada previamente no tempo e no espaço¹⁷⁵. Já as normas individuais se dirigem a sujeitos determinados, cuja identidade pode ser conhecida desde o início.

A distinção é relevante porque, no contexto dos precedentes, o julgador sempre extrai de um caso individual (norma concreta) um comando de caráter geral (norma geral). Essa passagem hermenêutica (do particular ao geral) é precisamente o que confere ao precedente sua força normativa e permite que ele oriente casos futuros.

A terceira diferenciação relevante é aquela entre normas abstratas e normas concretas. Normas abstratas descrevem comportamentos ou consequências jurídicas sem ligação direta com situações específicas, enquanto normas concretas se referem a atos ou circunstâncias delimitadas e verificáveis no tempo e no espaço.

No domínio dos precedentes, a *ratio decidendi* é sempre uma norma geral e abstrata reconstruída a partir de uma norma individual e concreta. Essa reconstrução não é automática: exige análise dos fatos relevantes, dos argumentos determinantes e da finalidade da decisão.

Esse panorama conceitual é fundamental porque evidencia que a aplicação de precedentes a um caso concreto envolve uma dinâmica estruturada em etapas sucessivas. O

¹⁷⁴ ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 70 e seguintes.

¹⁷⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Conteúdo jurídico do princípio da igualdade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 26 e seguintes; BOBBIO, Norberto. Teoria da norma jurídica. Bauru: EDIPRO, 2001. p. 177 e seguintes.

julgador precisa identificar o problema jurídico e os fatos pertinentes; extrair da decisão anterior a norma geral e abstrata que possa orientá-lo; e, por fim, projetar essa norma para o caso subsequente, avaliando criticamente se ela deve ou não reger a solução da nova controvérsia.

Trata-se do núcleo metodológico do sistema de precedentes: a comparação estrutural entre casos, a reconstrução da regra e o controle argumentativo sobre sua incidência. A Recomendação n. 134/2022 busca justamente padronizar esse processo, reduzindo subjetivismos e assegurando maior previsibilidade.

Em um primeiro momento, o julgador deve delimitar os contornos do caso concreto que demanda solução, identificando o problema jurídico, os fatos relevantes e as normas potencialmente aplicáveis (tarefa tradicionalmente orientada pela tópica jurídica¹⁷⁶). Superada essa etapa, passa-se ao exame de decisões anteriores, buscando verificar, em algum precedente, a existência e o alcance de uma norma geral e abstrata que possa ser extraída daquele julgamento.

Essa etapa de identificação do suporte fático é decisiva. A Recomendação impõe, portanto, uma metodologia que busca impedir tais desvios, distinções indevidas e aplicações distorcidas de precedentes.

Na sequência, essa norma é projetada para o caso atual, avaliando-se, de forma crítica, se ela efetivamente deve orientar a construção da norma individual e concreta destinada a resolver a nova controvérsia, entendida como caso subsequente ao precedente analisado. Esse juízo de pertinência é, em essência, o que define se o precedente será aplicado ou afastado por *distinguishing*. Ele exige demonstração racional e transparente, não mera preferência interpretativa.

A identificação da existência de um precedente, bem como a definição do conteúdo normativo que dele se extrai, é tarefa atribuída ao próprio juiz responsável por formular a norma individual e concreta aplicável ao caso sob sua apreciação¹⁷⁷. Isso reforça que precedentes não dispensam análise hermenêutica: exigem-na. A Recomendação n. 134/2022 tenta, justamente, institucionalizar esse dever analítico, para evitar que precedentes sejam utilizados apenas de modo retórico ou seletivo.

¹⁷⁶ VIEHWEG, Theodor. *Tópica y jurisprudencia*. Madrid: Taurus, 1964; ATIENZA, Manuel. *As razões do direito: teorias da argumentação jurídica*. 2 ed. São Paulo: Landy, 2002.

¹⁷⁷ TARUFFO, Michele. *Precedente e jurisprudência*. *Civilística*, v. 2, 2014, p. 1-15, especialmente p. 4.

Os passos anteriormente descritos evidenciam que a aplicação de um precedente ao caso concreto envolve, em essência, um juízo de simetria entre o caso antecedente e o caso pendente de julgamento. Quando há semelhança relevante entre eles, justifica-se a utilização da solução adotada anteriormente como regra ou princípio que ultrapassa os limites da decisão original, convertendo-se em uma norma geral e abstrata apta a orientar a resposta jurisdicional no caso subsequente¹⁷⁸. Essa comparação estrutural constitui o núcleo metodológico do sistema de precedentes: a decisão anterior só pode irradiar efeitos normativos se houver identidade entre o suporte fático essencial e a questão jurídica decidida, o que impede ampliações artificiais e garante coerência ao direito aplicado.

É justamente essa a diretriz do art. 9º da Recomendação CNJ n. 134/2022 ao estabelecer que os precedentes dos tribunais superiores devem ser observados “quando houver, subsequentemente, casos idênticos ou análogos, que devem ser decididos à luz da mesma razão determinante”.

Importa destacar, contudo, que reconhecer uma decisão judicial como precedente pressupõe que ela tenha efetivamente acrescentado conteúdo interpretativo ao texto legal, contribuindo para a formulação da norma dele extraída. Embora a aplicação uniforme da lei, consolidada por meio de precedentes, não implique necessariamente inovação em relação ao texto legislativo, é certo que o processo interpretativo inevitavelmente introduz um incremento de sentido, ainda que mínimo, ao significado normativo conferido à lei¹⁷⁹. Esse acréscimo interpretativo é inevitável porque os tribunais selecionam fatos relevantes, organizam argumentos e estabilizam sentidos jurídicos, atribuindo à lei uma concretude que não está previamente dada no texto normativo.

A vinculação ao precedente e a técnica da distinção se apresentam como expressões diretas do direito fundamental à igualdade perante o ordenamento jurídico. A construção de uma hermenêutica adequada para aplicação de precedentes exige, portanto, atenção aos critérios de racionalidade que estruturam esse direito fundamental.

Nesse sentido, Humberto Ávila conceitua¹⁸⁰ a igualdade como “a relação entre dois ou mais sujeitos, baseada em medida(s) ou critério(s) de comparação, aferida(s) por meio de elemento(s) indicativo(s), que servem de instrumento para a realização de uma determinada

¹⁷⁸ TARUFFO, *Precedente e jurisprudência*, 2014, p. 1-15.

¹⁷⁹ FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do Direito: técnica, decisão e denominação*. 6. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2008. p. 211.

¹⁸⁰ ÁVILA, Humberto. *Teoria da igualdade tributária*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 42.

finalidade”. Essa perspectiva permite desdobramentos relevantes quanto ao modo como o julgador deve proceder diante de padrões decisórios. Aplicar precedentes, portanto, é aplicar igualdade: a simetria entre casos cumpre função de limitar a arbitrariedade decisória e de impedir que distinções irrazoáveis produzam desigualdade material perante o direito.

Um primeiro aspecto a considerar é a noção de igualdade perante o ordenamento jurídico, compreendida como um postulado de racionalidade prática que exige que indivíduos em situações equivalentes recebam tratamento jurídico idêntico (ou seja, igualdade na aplicação da lei)¹⁸¹. Dessa premissa decorrem duas proposições lógicas essenciais: a) quando dois ou mais atos ou omissões se enquadram na hipótese de incidência de uma mesma norma geral e abstrata, devem receber decisões individuais e concretas que produzam consequências jurídicas equivalentes; b) se um ato ou omissão corresponde à hipótese normativa abstrata, enquanto outro não, somente o primeiro deve ser submetido às consequências jurídicas previstas naquela norma geral. Essas proposições evidenciam que o controle de aplicação de precedentes é, ao mesmo tempo, um controle de racionalidade: a comparação entre casos deve ser guiada por critérios objetivos e não por preferências intuitivas ou subjetivas do julgador.

O exposto evidencia que a aplicação de normas jurídicas concretas a um caso, quando decorrente da vinculação ao precedente, constitui uma forma direta de concretizar o direito fundamental à igualdade perante o ordenamento jurídico.

A Recomendação CNJ n. 134/2022 é precisa ao enfatizar a necessidade de que o julgador explicita, na decisão, as razões que justificam o acolhimento ou o afastamento dos precedentes invocados pelas partes. O dever de fundamentação funciona, assim, como mecanismo de controle democrático: obriga o magistrado a justificar por que considera os casos equivalentes ou distintos, permitindo o escrutínio público e evitando distinções arbitrárias ou meramente voluntaristas.

A interpretação do art. 11 da Recomendação exige certa cautela¹⁸². Não se pode extrair dele a ideia de que toda decisão colegiada deva necessariamente gerar uma tese, sob pena de transformar esse enunciado em algo muito próximo da própria ementa do acórdão, que já sintetiza os principais fundamentos do julgamento. O dispositivo precisa ser lido em conjunto com o que dispõe o CPC sobre a matéria, especialmente no que se refere à classe processual, à competência e às hipóteses em que é possível a formulação de uma tese obrigatória.

¹⁸¹ SARLET, Ingo Wolfgang, MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

¹⁸² FUGA; PEIXOTO. *Comentários à Recomendação n.º 134 do CNJ*.

As ementas continuam desempenhando papel relevante para a identificação do objeto decidido e para a pesquisa jurisprudencial, mas não se confundem com as teses, que possuem finalidade distinta e operam em um plano mais amplo de organização do sistema de precedentes. À luz dessa diferença, o art. 11 representa um avanço, embora não deixe inteiramente explícitos os limites institucionais para a criação de padrões decisórios vinculantes ou persuasivos. Esse esclarecimento é fundamental para que o uso das teses realmente contribua para a isonomia e a previsibilidade nos julgamentos.

Nessa mesma linha, o art. 12 da Recomendação indica que os acórdãos proferidos em Incidente de Assunção de Competência, Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas e nos julgamentos de recursos extraordinário e especial repetitivos devem conter elementos essenciais: a indicação de todos os fundamentos apresentados (favoráveis e contrários), a delimitação dos dispositivos normativos pertinentes, a identificação das circunstâncias fáticas subjacentes à controvérsia e a enunciação clara da tese firmada, evitando expressões técnicas obsoletas ou ambíguas.

O art. 12 da Recomendação CNJ n. 134/2022 elenca os elementos que devem compor a fundamentação do precedente qualificado. Trata-se de um dos dispositivos centrais do ato normativo, pois aborda diretamente a *ratio decidendi*, núcleo do precedente e fonte de sua força expansiva. A correta identificação desses fundamentos determinantes é indispensável para a aplicação do precedente aos casos posteriores: é a partir deles que se reconhecem os fatos relevantes, os argumentos jurídicos adotados e o contexto que deu forma à decisão¹⁸³. O alcance do precedente, portanto, decorre da extensão e da precisão desses fundamentos.

A atenção ao conteúdo desse artigo é essencial para dar efetividade ao que dispõem os arts. 10 e 14 da própria Recomendação, bem como os incisos V e VI do § 1º do art. 489 do CPC, que exigem do julgador, nos casos subsequentes, a explicitação das razões pelas quais aplica ou afasta precedentes qualificados suscitados pelas partes. Além disso, o art. 12 deve ser interpretado em conjunto com os arts. 11 e 13, que tratam da formulação das teses jurídicas, etapa final da construção dos precedentes pelos tribunais competentes¹⁸⁴. O dispositivo também dialoga diretamente com o art. 16, que recomenda especial precisão na definição da questão jurídica objeto de afetação, condição indispensável para que, adiante, seja possível delimitar com clareza a *ratio decidendi* e assegurar sua aplicação adequada.

¹⁸³ FUGA; PEIXOTO, *Comentários à Recomendação n.º 134 do CNJ*.

¹⁸⁴ FUGA; PEIXOTO, *Comentários à Recomendação n.º 134 do CNJ*.

A recomendação de que se delimitem os dispositivos normativos relacionados à questão jurídica (inciso II do art. 12) tem uma motivação essencialmente prática. A indicação precisa das normas envolvidas facilita tanto a identificação do precedente quanto o rastreamento de processos que discutam a mesma matéria, especialmente quando se utilizam ferramentas automatizadas de pesquisa. Além disso, registrar o ato normativo analisado como metadado nos sistemas processuais permite maior precisão na aplicação posterior do precedente a casos semelhantes.

No âmbito da aplicação, os incisos V e VI do § 1º do art. 489 do CPC reforçam a necessidade de individualização das decisões. Cabe ao julgador demonstrar, de forma explícita, o cotejo entre os fatos que sustentaram o precedente e aqueles presentes no processo sob sua apreciação, justificando as razões pelas quais aplica ou afasta o entendimento invocado. Essa tarefa exige interpretação: o juiz reconstrói o significado jurídico dos fatos, aprecia as provas e extrai dos textos normativos ou jurisprudenciais o sentido institucionalmente autorizado, fundamentando a escolha entre possíveis leituras.

Chama atenção, contudo, a constatação recorrente de que, nos precedentes qualificados, a narrativa fática aparece com pouca densidade. Muitas vezes, o debate concentra-se quase exclusivamente na questão jurídica, o que dificulta, posteriormente, o trabalho de comparação entre casos e a adequada identificação da *ratio decidendi*, etapa indispensável para a aplicação coerente do precedente¹⁸⁵.

Ao exigir a reconstrução completa do debate decisório, o CNJ reforça que precedentes qualificados não são apenas resultados, mas processos: somente quando o tribunal revela as premissas fáticas e normativas que sustentam o julgamento é possível identificar com precisão a sua razão determinante.

Esses parâmetros funcionam como premissas indispensáveis para que o intérprete identifique, com precisão, o conteúdo da norma geral e hipotética derivada do precedente. Do mesmo modo, permitem aferir, no caso concreto, se os atos ou omissões analisados realmente se ajustam à hipótese de incidência dessa norma geral, condição necessária para a correta aplicação (ou para o adequado afastamento) do precedente no julgamento subsequente. A completude do acórdão, portanto, não é formalidade: é exigência epistêmica que viabiliza o controle racional da vinculação.

¹⁸⁵ FUGA; PEIXOTO, *Comentários à Recomendação n.º 134 do CNJ*.

Diante dessas premissas, estará justificada a aplicação da mesma norma individual e concreta que expressa as consequências jurídicas previstas na norma geral e hipotética extraída do precedente, situação em que o caso subsequente é considerado análogo ao paradigma. Nesses casos, a solução firmada no precedente vincula o julgador, que deve reproduzir o mesmo resultado jurídico diante da similitude fática e normativa. Esse dever decorre da própria lógica da igualdade: se os casos compartilham os elementos essenciais, a coerência institucional exige igual tratamento.

Por outro lado, se os atos ou omissões examinados não se ajustarem à hipótese de incidência da norma geral construída a partir do precedente, estará igualmente justificada a adoção de solução distinta. Nessa hipótese, aplica-se uma norma individual e concreta diversa, pois a vinculação ao precedente somente se mantém para as situações que efetivamente se enquadram na razão determinante do julgado paradigmático, e não para aquelas que divergem em aspectos relevantes. Assim, a distinção não rompe o sistema; ao contrário, preserva-o, evitando aplicações mecânicas que desconsiderem a materialidade dos casos.

A análise hermenêutica voltada à aplicação de normas gerais e hipotéticas extraídas de precedentes a casos concretos exige, paralelamente, uma reflexão sobre a igualdade no âmbito do ordenamento jurídico. Esse exame passa necessariamente pelo reconhecimento de que diferenciar situações não constitui, por si só, violação à isonomia, desde que observados critérios racionais e constitucionalmente legítimos. A isonomia não proíbe distinções, mas distinções arbitrárias: o elemento diferenciador deve ser relevante para a finalidade constitucional da norma aplicável.

Nessa perspectiva, Celso Antônio Bandeira de Mello propõe¹⁸⁶ um tríptico controle para aferir a validade das diferenciações: (i) identificar qual é o critério de *discrímen* adotado; (ii) verificar se existe justificativa racional para atribuir determinado tratamento jurídico em razão desse traço distintivo; e (iii) analisar se essa justificativa, embora abstratamente plausível, mantém coerência concreta com os valores protegidos pela ordem constitucional. Esse teste funciona como mecanismo de controle da argumentação judicial, impedindo distinções construídas apenas para afastar precedentes incômodos.

Sob o ponto de vista argumentativo, a igualdade por intermédio do direito demanda a consideração de outro conjunto de premissas. A primeira delas é o reconhecimento de que a

¹⁸⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 21-22.

distinção envolve um contraste entre duas normas gerais e hipotéticas que produzem consequências jurídicas diversas. A diferença entre essas normas resulta justamente da seleção de um fator de *discrimen* apto a separar os atos ou omissões que se enquadram na hipótese de incidência de uma norma daqueles que se ajustam à hipótese da outra. Distinguir, portanto, não é apenas comparar fatos, mas reconstruir a moldura normativa que envolve o caso e demonstrar por que a *ratio* não alcança a nova situação.

Esse conjunto inicial de premissas é essencial para compreender o alcance do art. 14 da Recomendação CNJ n. 134/2022, que autoriza o juiz ou tribunal, em caráter excepcional, a afastar precedente obrigatório ou persuasivo quando houver distinção material relevante e indiscutível, utilizando a técnica do *distinguishing*. O § 1º do dispositivo reforça essa diretriz ao recomendar que, ao realizar a distinção, o magistrado explicita de forma clara e precisa qual é a circunstância fática distinta que impede a aplicação da *ratio decidendi* do precedente invocado.

Os §§ 3º e 4º do art. 14 afastam expressamente duas distorções frequentemente verificadas na prática forense: o uso da distinção como mecanismo indireto de recusa à aplicação de precedente consolidado e sua utilização como via oblíqua de superação (*overruling*) sem observância das exigências formais e materiais pertinentes. Ao delimitar essas impropriedades, a Recomendação contribui para um emprego mais rigoroso das técnicas de diferenciação.

Essas advertências são relevantes porque o *distinguishing* tem sido, na prática, um dos pontos mais vulneráveis do sistema brasileiro: como depende da análise do suporte fático, ele pode ser manipulado para justificar decisões contrárias ao precedente, não por razão jurídica legítima, mas por mero inconformismo do julgador. A intervenção do CNJ, portanto, atua como contenção necessária, reforçando que a distinção não pode ser utilizada como válvula de escape para burlar a força normativa dos precedentes.

Com efeito, o *distinguishing*¹⁸⁷ consiste na demonstração de que determinados fatos relevantes não considerados pelo tribunal que firmou o precedente tornam inadequada a aplicação da *ratio decidendi* ao caso subsequente. Trata-se, portanto, não de simples discordância quanto ao entendimento firmado, mas do reconhecimento de que o suporte fático

¹⁸⁷ PINHEIRO, Victor Marcel. *Decisões vinculantes do STF: a cultura de precedentes*. Coimbra: Almedina, 2021. p. 218 e seguintes.

do novo caso diverge, de modo material e justificável, daquele que fundamentou o precedente paradigmático.

A correta utilização da técnica demanda, portanto, um ônus argumentativo consistente: o magistrado deve demonstrar que a diferença fática apontada possui relevância jurídica e impacto real sobre o resultado da causa. Isso impede que distinções artificiais ou irrelevantes comprometam a coerência do sistema, preservando a igualdade na aplicação da lei e a racionalidade das decisões judiciais.

O ônus argumentativo imposto ao julgador funciona como barreira contra discricionariedades ocultas, garantindo que o afastamento do precedente não seja produto de preferência pessoal, mas de razões juridicamente demonstráveis.

Esse ponto é decisivo. O emprego do termo “relevante” evidencia que não basta apontar diferenças pontuais entre os casos: é necessário que o julgador identifique expressamente o fator de *discrimen* adotado¹⁸⁸, sua pertinência lógica para justificar uma solução jurídica diversa e a coerência entre essa solução diferenciada e a finalidade constitucionalmente protegida que se pretende resguardar. É nesse exame de razoabilidade¹⁸⁹ que se viabiliza o controle sobre o respeito à igualdade, pois, na linha do ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello, há violação da isonomia quando o elemento diferenciador não guarda relação racional com o benefício concedido ou com o ônus imposto¹⁹⁰. É justamente essa exigência que impede o uso estratégico ou oportunista do *distinguishing*, preservando o caráter estruturante da uniformização jurisprudencial.

Outro aspecto relevante diz respeito às possíveis fontes normativas das categorias gerais e hipotéticas contrastadas. A norma que serve de referência para a distinção pode derivar diretamente da Constituição, da legislação infraconstitucional ou da interpretação consolidada em precedentes judiciais. Assim, o juiz, ao avaliar a pertinência de afastar o precedente, deve considerar não apenas a diferença fática, mas também o patamar normativo do qual emergem as normas gerais que estão sendo colocadas em contraste. Essa atenção ao nível hierárquico da norma assegura que distinções não sejam feitas *contra legem*, preservando a supremacia da Constituição e o papel estruturante da legislação no sistema de fontes.

¹⁸⁸ KOCHER, Ronaldo. Fundamentando decisões: uma doutrina lógico-argumentativa. Londrina: Thoth, 2021. p. 221-222.

¹⁸⁹ ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 108.

¹⁹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 38.

Há situações em que o contraste se estabelece entre uma norma jurídica geral e hipotética extraída da interpretação formulada em um precedente e outra construída diretamente a partir do texto constitucional. Quando essas normas se mostram compatíveis, o magistrado, ao comparar os casos concretos, acaba por privilegiar a igualdade mediada pelo ordenamento jurídico, na medida em que formula normas individuais distintas para cada ato ou omissão submetido ao julgamento comparativo.

Nesses cenários, o precedente funciona como mecanismo de concretização da Constituição: ele não limita a atuação judicial, mas orienta o julgador na reconstrução da norma constitucional aplicável ao caso, garantindo que a solução adotada respeite os parâmetros de coerência e universalidade exigidos pela Carta.

A decisão que identifica um fator de *discrímen* apto a justificar solução diversa daquela prevista pelo legislador e consolidada no precedente desempenha papel relevante, especialmente quando a omissão normativa impede que determinadas situações sociais sejam adequadamente regulamentadas. A atuação judicial pode evitar que pessoas ou grupos sejam marginalizados por falta de enquadramento normativo adequado, permitindo um tratamento diferenciado quando constitucionalmente exigido. Trata-se de reconhecer que a igualdade não é apenas igualdade na lei, mas igualdade por meio da lei: o julgador pode diferenciar casos para corrigir déficits normativos e assegurar proteção adequada a grupos vulnerabilizados.

Essa configuração assume importância particular no âmbito da hermenêutica dos direitos fundamentais, em que a aplicabilidade imediata das normas constitucionais dispensa a intermediação legislativa. Assim, o magistrado pode (e deve) reconhecer diferenças relevantes quando necessárias para assegurar proteção efetiva às situações materiais não contempladas pelo legislador, preservando a coerência do sistema e o direito fundamental à igualdade.

A distinção, nesse contexto, opera como instrumento de proteção dos direitos fundamentais: ela impede que a rigidez da literalidade legal produza resultados desiguais e contrários à Constituição.

Situação particular ocorre quando o contraste se estabelece entre uma norma jurídica geral e hipotética construída a partir da interpretação consolidada em um precedente e outra extraída diretamente do texto legal. Nesses casos, incide o § 2º do art. 14 da Recomendação CNJ n. 134/2022, que expressamente dispõe que a técnica do *distinguishing* não pode ser utilizada como instrumento para afastar a aplicação da legislação vigente. O dispositivo impede que o precedente seja manipulado para contornar a lei, preservando a supremacia da legislação

como fonte primária do ordenamento e evitando que o *distinguishing* se transforme em mecanismo implícito de *overruling*.

Isso significa que, quando o precedente apenas explicita o sentido da lei, não há espaço para distinção, exceto se houver plena compatibilidade entre as normas gerais e hipotéticas postas em comparação. Em outras palavras, a interpretação judicial não pode servir para desconstituir ou contornar o comando legal, mas apenas para aplicá-lo coerentemente aos casos subsequentes. O *distinguishing*, aqui, opera dentro dos limites da legalidade: não há autorização para flexibilizar o texto normativo sob o pretexto de diferenças fáticas marginais.

Essa compreensão alinha-se ao que sustenta Hermes Zaneti Jr.¹⁹¹, para quem uma política de precedentes adequadamente estruturada não se contrapõe ao princípio da legalidade, pois o sistema, mesmo com técnicas de vinculação, permanece subordinado à legislação, a qual continua sendo a base normativa primária do ordenamento. Zaneti recorda que precedentes não substituem a lei; eles a complementam, conferindo-lhe estabilidade e previsibilidade, mas sem usurpar o espaço do legislador.

Constata-se, portanto, o compromisso do ordenamento jurídico brasileiro com a implementação de técnicas destinadas a oferecer soluções às demandas judiciais de modo a respeitar o direito fundamental à igualdade. Sob essa perspectiva, destaca-se o papel fundamental desempenhado pelo sistema de precedentes obrigatórios, reforçado pela Recomendação CNJ n. 134/2022, entendida como mais uma iniciativa voltada a promover a uniformidade interpretativa em um Judiciário frequentemente criticado por sua morosidade e pela insegurança jurídica que produz.

A Recomendação insere-se em um movimento institucional de reforço da previsibilidade: ao exigir critérios transparentes para aplicar, distinguir e eventualmente afastar precedentes, busca-se reduzir discrepâncias injustificadas entre decisões e assegurar maior confiabilidade às respostas do sistema de justiça.

De igual modo, observa-se que a vinculação a precedentes não representa qualquer tensionamento com direitos ou garantias fundamentais característicos dos países de tradição *civil law*. Ao contrário, evidencia-se que o direito brasileiro adota tais técnicas justamente para assegurar, de forma mais efetiva, o cumprimento do direito fundamental à igualdade. A vinculação opera como limite à arbitrariedade judicial, reduz espaços de incerteza e consolida expectativas legítimas dos jurisdicionados.

¹⁹¹ ZANETI JR., Hermes. O valor vinculante dos precedentes. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 312.

Nessa mesma direção converge a reflexão que destaca a importância da adequada fundamentação para distinguir ou aplicar determinado precedente, utilizando como elemento nuclear o fator de *discrimen*. A fundamentação representa, assim, a ponte entre a racionalidade do sistema e a legitimidade da decisão: sem explicitação do critério distintivo, não há controle sobre a igualdade nem preservação da integridade jurisprudencial.

Evidencia-se, ademais, a funcionalidade dos precedentes como instrumentos voltados à construção de decisões judiciais que, mediante técnicas adequadas de vinculação, possibilitam a formação de um padrão de uniformidade decisória capaz de concretizar o direito fundamental à igualdade. Isso significa que os precedentes não são apenas mecanismos de eficiência institucional ou de racionalização de fluxos processuais, mas verdadeiras ferramentas normativas que asseguram que casos semelhantes recebam soluções consistentes ao longo do tempo e entre diferentes órgãos jurisdicionais. Ao estabilizar a interpretação do direito e reduzir discrepâncias injustificadas, os precedentes funcionam como garantias estruturais de imparcialidade, previsibilidade e coerência, atributos sem os quais a igualdade perde densidade prática e se torna mero ideal abstrato. Em um sistema marcado por alta litigiosidade e fragmentação decisória, a vinculação aos precedentes atua como mecanismo de contenção à arbitrariedade judicial e como vetor de concretização de expectativas legítimas, reforçando a confiança nas instituições e preservando a integridade do ordenamento.

A Emenda Constitucional n. 45/2004 introduziu no ordenamento as súmulas vinculantes, mas a própria Constituição, ao criar o instituto (art. 103-A), não esclareceu o conteúdo exato do chamado “efeito vinculante”. Essa lacuna explica a relevância, no plano infraconstitucional, das normas posteriores que buscaram definir parâmetros mínimos para a elaboração e aplicação de enunciados vinculantes.

A ausência de uma definição constitucional clara sobre o significado do “efeito vinculante” gerou, desde a EC n. 45/2004, um espaço de incerteza interpretativa. Não se sabia, inicialmente, qual era o alcance desse dever de observância, quais elementos das decisões seriam considerados vinculantes e como os tribunais deveriam formular os enunciados para que produzissem efeitos uniformes. Essa lacuna explica por que o desenvolvimento posterior, especialmente o CPC/2015 e os atos normativos do CNJ, se tornou essencial para conferir conteúdo operacional ao instituto.

Ao exigir que as súmulas considerem as circunstâncias fáticas que motivaram sua criação e que contenham apenas uma tese jurídica claramente definida, tanto o CPC (art. 926,

§ 2º) quanto a Recomendação CNJ n. 134/2022 avançam no sentido de especificar aquilo que a Constituição deixou apenas delineado. Em outras palavras, a força vinculante das súmulas passa a depender não apenas do comando constitucional, mas da qualidade metodológica de sua construção, evitando enunciados excessivamente amplos ou desconectados do caso que lhes deu origem.

Ainda no tocante à força normativa dos precedentes qualificados, quanto ao Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) e ao Incidente de Assunção de Competência (IAC), a Recomendação estabelece que as teses firmadas nesses incidentes devem ter efeito vinculativo interno, isso é, dentro do tribunal que as proferiu, operando em sentido horizontal e vertical. Fora da circunscrição, tais entendimentos teriam apenas efeito persuasivo (art. 33)¹⁹². Do ponto de vista dogmático, contudo, parece mais preciso caracterizar tais efeitos como preceptivos, e não vinculantes, ou seja, um dever interno de observância decorrente da própria lógica de coerência institucional, mas sem equivaler ao efeito vinculante de origem constitucional, pois o STF tem reiteradamente afirmado que somente a Constituição pode atribuir força vinculante plena. Dessa forma, as decisões oriundas desses incidentes produzem um dever reforçado de observância no âmbito do próprio tribunal, enquanto mantêm natureza persuasiva para os demais órgãos jurisdicionais.

O reconhecimento do “efeito preceptivo” é importante porque evita tanto a supervalorização quanto a subestimação dos precedentes formados no IAC e no IRDR. Se fosse atribuído a eles o mesmo efeito vinculante das decisões de controle concentrado ou das súmulas vinculantes, haveria risco de extrapolar os limites constitucionais impostos pelo STF, que afirma reiteradamente que apenas a Constituição pode prever autoridade vinculante plena. Por outro lado, considerá-los apenas persuasivos enfraqueceria sua função de estabilizar a jurisprudência dentro do próprio tribunal, tornando ineficaz o esforço institucional para uniformizar decisões e reduzir litígios repetitivos.

Nessa perspectiva, o efeito preceptivo funciona como ponto de equilíbrio: cria um dever reforçado de observância interna, coerente com a lógica de integridade e colegialidade, mas sem violar a reserva constitucional do efeito vinculante. Trata-se de ferramenta indispensável para que o sistema de precedentes opere com consistência, mantendo autoridade suficiente para orientar decisões internas e, ao mesmo tempo, respeitando o desenho constitucional brasileiro.

¹⁹² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Recomendação n. 134, de 9 de setembro de 2022. Dispõe sobre o tratamento dos precedentes no Direito brasileiro.

Esse entendimento é reforçado pela posição firmada pelo STF no julgamento do Agravo Regimental na Reclamação n. 1.880/2002¹⁹³, no qual a Corte afirmou que somente a Constituição pode atribuir efeito vinculante pleno. Assim, qualquer ampliação infraconstitucional desse regime deve respeitar os limites fixados pela jurisprudência constitucional, que admite essa ampliação apenas nos casos em que o controle concentrado possui natureza dúplice, como nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade e nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade.

A Recomendação CNJ n. 134/2022 deve ser compreendida também a partir das críticas já formuladas por Paulo Mendes¹⁹⁴, para quem a Justiça civil brasileira enfrenta um duplo obstáculo: de um lado, o volume expressivo de demandas repetitivas; de outro, a multiplicidade de decisões divergentes sobre questões idênticas, proferidas por juízes diferentes. Para o autor, esses dois fatores comprometem simultaneamente a duração razoável do processo e a própria unidade da jurisdição, que não pode ser tratada como característica meramente administrativa, mas como condição estrutural para a entrega de respostas coerentes, tempestivas e racionais pelo Estado.

É nessa perspectiva que a Recomendação n. 134/2022 se mostra oportuna ao orientar o Poder Judiciário sobre o tratamento adequado das demandas repetitivas e sobre a operacionalização do sistema de precedentes. Seu ponto de partida é a necessidade de identificar com rapidez as “questões centrais comuns controversas” e submetê-las a técnicas adequadas de uniformização, evitando a dispersão decisória que resulta de milhares de julgamentos isolados sobre o mesmo tema e que, como observa Mendes, produz contradição e morosidade em larga escala.

O art. 35 da Recomendação explicita uma compreensão teleológica do sistema brasileiro ao afirmar que a essência do modelo reside no tratamento célere, racionalizado e eficiente das demandas repetitivas. O § 2º reforça essa diretriz ao indicar uma “nova concepção de jurisdição”, menos burocrática e mais orientada à efetividade, em consonância com os instrumentos introduzidos pelo CPC/2015, como o IRDR e a cooperação judiciária. A Recomendação destaca que esse movimento exige atuação colaborativa entre magistrados de todas as instâncias, rompendo com a visão tradicional segundo a qual caberia apenas aos tribunais a iniciativa de instaurar incidentes de resolução de demandas repetitivas. Juízes de

¹⁹³ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF), Pleno. Agravo Regimental na Reclamação n. 1.880-6/SP. Rel. Min. Mauricio Corrêa. Julgado em 07 nov. 2002. Diário da Justiça, 19 mar. 2004.

¹⁹⁴ FUGA; PEIXOTO, *Comentários à Recomendação n.º 134 do CNJ*. p. 308-314.

primeiro grau e magistrados dos juizados especiais também devem provocar sua instauração, justamente para evitar que temas relevantes se tornem massificados sem resposta institucional adequada.

A Recomendação ainda reforça a necessidade de coordenação com os Tribunais Superiores: se STF ou STJ já afetaram determinado tema repetitivo, não há razão para instaurar IRDR local sobre a mesma matéria. Nesse ponto, o Banco Nacional de Demandas Repetitivas (BNPR), organizado pelo próprio CNJ, torna-se ferramenta essencial para prevenir retrabalho e contradições entre decisões de diferentes órgãos judiciais. O art. 35 também destaca a prioridade de julgamento dos incidentes e a observância do prazo de um ano previsto no art. 980 do CPC, sob pena de cessação automática da suspensão dos processos, salientando que a morosidade no julgamento esvazia a utilidade do próprio IRDR.

O art. 36, por sua vez, aprofunda os requisitos materiais de admissibilidade do incidente ao enfatizar a atualidade da multiplicidade de demandas e o risco à isonomia. A Recomendação admite, inclusive, a instauração do IRDR mesmo quando não houver processos pendentes no tribunal, entendimento também adotado pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM) e pelo Fórum Permanente de Processualistas Cíveis (FPPC). Essa ampliação é coerente com a finalidade preventiva do instituto, permitindo que temas reiterados sejam uniformizados antes que se convertam em litígios massificados de difícil gestão.

Em síntese, a Recomendação CNJ n. 134/2022, especialmente por meio dos arts. 35 e 36, contribui para orientar a interpretação do sistema de precedentes e reforçar uma cultura institucional de uniformização, coerência e colaboração. Ainda que não tenha força vinculante, desempenha papel relevante no amadurecimento do modelo brasileiro ao reafirmar que o enfrentamento das demandas repetitivas é condição indispensável para a eficiência, a isonomia e a segurança jurídica, alinhando-se às críticas e aos diagnósticos formulados por Paulo Mendes sobre as deficiências estruturais da jurisdição civil no país¹⁹⁵.

Outro ponto central da Recomendação n. 134/2022 consiste em delimitar a extensão do efeito vinculativo. O parágrafo único do art. 39¹⁹⁶ afirma que ele se limita às questões e aos fundamentos efetivamente debatidos e analisados no precedente. Tal diretriz reafirma a importância de que o colegiado identifique, antes do julgamento, quais são as questões jurídicas de fato e de direito submetidas à apreciação. Esse procedimento garante que a decisão produza

¹⁹⁵ FUGA; PEIXOTO, *Comentários à Recomendação n.º 134 do CNJ*. p. 308-314.

¹⁹⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Recomendação n. 134, de 9 de setembro de 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original19462820220912631f8c94ea0ab.pdf>. Acesso em: 15 out. 2025.

uma *ratio decidendi* precisa¹⁹⁷, apta a orientar casos futuros com segurança e evitar a expansão interpretativa indevida de elementos periféricos ou argumentos laterais.

O movimento institucional tem importância particular porque atua sobre uma das principais fragilidades do sistema brasileiro: a tendência reiterada de decisões desconectadas, que ignoram teses já consolidadas ou aplicam precedentes de maneira parcial ou seletiva. Ao induzir comportamentos uniformes dentro e entre tribunais, o CNJ contribui para reduzir o espaço de arbitrariedade e para criar condições mínimas de previsibilidade no tratamento de questões jurídicas recorrentes. Trata-se, portanto, de um esforço de racionalização da jurisdição, que busca aproximar o sistema brasileiro de uma prática de precedentes mais consistente e funcional.

Embora possa parecer trivial, o dispositivo reafirma ponto central: a utilização de precedentes não se reduz a um exercício mecânico de transposição de enunciados jurisprudenciais. Ao contrário, exige atividade interpretativa cuidadosa, que leve em conta o contexto fático, processual e argumentativo da decisão paradigmática. Aplicar precedentes, portanto, não é uma operação automática de subsunção, mas um processo hermenêutico que demanda análise criteriosa dos fundamentos determinantes e da sua pertinência ao caso concreto.

A ênfase na fundamentação reforça que o precedente não pode ser manejado como “atalho argumentativo”. O julgador deve demonstrar compreensão real da *ratio decidendi*, justificando por que ela se aplica (ou não) ao caso posterior. Essa exigência também funciona como mecanismo de controle democrático: ao exigir fundamentos explícitos, o CNJ obriga o magistrado a expor seu percurso decisório, permitindo escrutínio pelas partes, pela sociedade e pelas instâncias revisoras.

Também merecem destaque as orientações que reforçam (i) a necessidade de observância horizontal e vertical dos precedentes, conforme já estabelecido pelos arts. 926 e 927 do CPC/2015¹⁹⁸, e (ii) o dever constitucional de fundamentação das decisões judiciais, como corolário do devido processo legal¹⁹⁹.

¹⁹⁷ MARINONI, Luiz Guilherme. Julgamento nas cortes supremas: precedentes e decisão do recurso diante do novo CPC. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 103.

¹⁹⁸ BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Resolução n. 134, de 9 de setembro de 2022. Arts. 2º, 5º e 33.

¹⁹⁹ BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Resolução n. 134, de 9 de setembro de 2022. Arts. 12, 40 e 42.

Ao reafirmar esses deveres, o CNJ reforça que a coerência jurisprudencial não é mera recomendação, mas obrigação estruturante da jurisdição. A observância vertical garante que decisões dos tribunais superiores sejam respeitadas pelas instâncias inferiores; a observância horizontal impede que o mesmo tribunal profira decisões contraditórias em casos idênticos. Ambas são dimensões essenciais para a igualdade e para a eficiência do sistema, evitando a loteria jurisdicional e fortalecendo a confiança dos jurisdicionados.

A Recomendação CNJ n. 134/2022 também afirma que o sistema brasileiro comporta “precedentes vinculantes”, mas não esclarece exatamente a quais espécies decisórias se refere. O texto não explicita se esse vínculo alcança apenas as decisões e os fundamentos proferidos no controle concentrado, as súmulas vinculantes ou ainda os julgamentos de incidentes de inconstitucionalidade.

O ato infralegal prevê ainda a possibilidade de o magistrado afastar-se de tese considerada vinculante quando fundamentar sua decisão em argumento não examinado no precedente (art. 41, parágrafo único)²⁰⁰. Nessas hipóteses, o precedente teria apenas efeito persuasivo. Essa solução, contudo, revela certa imprecisão conceitual: ao mesmo tempo em que reconhece o caráter vinculante, a Recomendação admite que ele possa ser relativizado sem que se trate propriamente de *distinguishing*²⁰¹. Seria mais adequado, conforme já assentado pelo STF, compreender que o efeito vinculante não suprime a possibilidade de distinção nem impede a aplicação analógica; ele apenas delimita o dever de coerência argumentativa. Assim, a técnica adequada para afastar precedente obrigatório permanece sendo a demonstração de distinção material relevante, tal como prevê o art. 14 do próprio documento.

O art. 46 da Recomendação²⁰² determina que, sempre que um tribunal modificar orientação consolidada ou precedente tido como vinculante, deve manifestar-se expressamente sobre a eventual modulação dos efeitos da nova orientação, sob pena de omissão passível de embargos de declaração. A preocupação é reforçar a segurança jurídica e evitar mudanças abruptas de entendimento.

Cumprе destacar o conjunto de orientações da Recomendação CNJ n. 134/2022 relativas à modulação de efeitos. As previsões constantes dos arts. 44, 46 e 47 revelam a preocupação do Conselho com a prática recorrente de postergar a definição dos efeitos temporais de uma

²⁰⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Recomendação n. 134, de 9 de setembro de 2022. Dispõe sobre o tratamento dos precedentes no Direito brasileiro.

²⁰¹ Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Recomendação n. 134, de 9 de setembro de 2022.

²⁰² Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Recomendação n. 134, de 9 de setembro de 2022.

mudança jurisprudencial. O art. 44 recomenda que embargos de declaração contendo pedido de modulação sejam recebidos com efeito suspensivo, justamente para impedir que a nova orientação jurisprudencial, ainda sem definição acerca de sua eficácia temporal, produza efeitos imediatos, vinculando juízes e tribunais por força do art. 927 do CPC/2015.

A preocupação é legítima: enquanto a eficácia temporal permanece indefinida, o sistema opera em zona de incerteza. A orientação inédita passa a vincular magistrados de todo o país sem que se saiba, com precisão, se o novo entendimento deve alcançar situações já consolidadas, condutas anteriores ou apenas fatos futuros. A ausência de definição imediata sobre o marco temporal cria assimetria decisória e quebra a confiança legítima dos jurisdicionados.

Esse cuidado se mostra necessário porque, não raramente, cortes como STF e STJ alteram significativamente sua jurisprudência e postergam para o julgamento de embargos de declaração — meses ou até anos depois — a definição sobre a eficácia prospectiva, retroativa ou intermediária da decisão²⁰³.

Nesse intervalo, multiplicam-se decisões divergentes nas instâncias inferiores: alguns juízes aplicam a nova orientação de imediato; outros aguardam a definição da modulação; e outros ainda tentam conciliar ambos os entendimentos.

O resultado é o oposto do que se espera de um sistema de precedentes: aumenta-se a insegurança jurídica justamente no momento em que a Corte deveria produzir estabilidade.

A intervenção do CNJ, ao recomendar a análise simultânea da tese e de sua modulação, busca corrigir esse déficit estrutural, aproximando a prática jurisprudencial brasileira do padrão de previsibilidade requerido por um verdadeiro modelo de precedentes.

Com o objetivo de evitar esse cenário, a Recomendação sugere não apenas o efeito suspensivo aos embargos, mas também que a modulação seja expressamente enfrentada no mesmo julgamento em que ocorre a alteração da jurisprudência (art. 46).

Ademais, orienta que, ao definir o marco temporal de eficácia do novo precedente, o tribunal considere, preferencialmente, o momento da conduta da parte e a orientação jurisprudencial firme existente à época (art. 47), reforçando a necessidade de proteger a confiança legítima e prevenir surpresas indevidas às partes submetidas ao sistema de justiça.

²⁰³ Em matéria tributária, essa situação causa gravíssimos prejuízos aos jurisdicionados, por exemplo: a modulação de efeitos no RE 574.706 (Tema 69 da RG) ocorreu 4 anos após o julgamento da matéria de fundo. Outro exemplo são os pedidos de modulação formulados nos Embargos de Declaração no RE 1.072.485 (Tema 985 da RG).

Essa orientação traduz uma visão mais madura da função institucional dos tribunais superiores: ao modificar a jurisprudência, a Corte não apenas decide um caso, mas redefine expectativas normativas sobre as quais milhares de comportamentos sociais e econômicos se apoiam. Exigir que a modulação seja tratada de imediato evita que o sistema opere sob instabilidade prolongada e garante que a mudança jurisprudencial seja implementada com responsabilidade institucional, em respeito ao princípio da proteção da confiança e ao dever de previsibilidade.

Além dos aspectos positivos já mencionados, há um ponto da Recomendação CNJ n. 134/2022 que merece atenção crítica para o aperfeiçoamento do sistema brasileiro de precedentes: a aproximação conceitual indevida entre “*ratio decidendi*” e “tese”.

Embora ambos os conceitos guardem relação, constituem categorias distintas, cujas diferenças produzem efeitos relevantes na prática forense. A *ratio decidendi* corresponde às razões determinantes que sustentam o resultado do julgamento; é a regra jurídica construída pelo órgão julgador para solucionar a questão submetida a exame. Não se trata de supor que essa regra exista previamente à interpretação judicial, mas de reconhecer que, diante da complexidade dos casos concretos, o julgador, após analisar o material fático e normativo, identifica, fundamentadamente, qual norma decisória é determinada pelo direito vigente para resolver a controvérsia.

A tese jurídica, por sua vez, é apenas um enunciado destinado a facilitar a identificação da *ratio*. Do ponto de vista de sua função dentro da decisão judicial, aproxima-se mais de uma síntese textual, como ocorre com as ementas, do que propriamente da norma construída no julgamento.

A Recomendação, porém, tende a tratar tese e *ratio* como categorias intercambiáveis, o que pode gerar distorções práticas relevantes. Quando o enunciado sintético é tomado como se fosse a própria norma decisória, corre-se o risco de atribuir força vinculante a formulações excessivamente gerais, descoladas das circunstâncias fático-jurídicas que compõem o precedente.

Essa compreensão conceitual ameaça a precisão do sistema de precedentes, pois incentiva uma aplicação mecânica das teses como se fossem textos legislativos, justamente o tipo de redução que o modelo pretende superar. Portanto, diferenciar tese e *ratio* não é mero preciosismo terminológico, mas requisito para preservar a densidade normativa dos precedentes e garantir que sua aplicação se dê com rigor metodológico.

A crescente “sumulização”²⁰⁴ dos precedentes, mediante a formulação de teses, não é, por si só, problemática. Trata-se de um instrumento que pode favorecer o trabalho dos colegiados, ao evidenciar o núcleo justificativo do julgado, e auxiliar os juízes das instâncias subsequentes na tarefa de reconhecer a razão de decidir aplicável ao caso futuro.

Contudo, é preciso evitar a compreensão equivocada de que as teses equivalem a regras jurídicas legislativas. Elas não possuem a densidade normativa de um texto legal, tampouco esgotam o conteúdo da *ratio decidendi*. Funcionam como ponto de partida para identificação da orientação firmada, mas não substituem a análise contextual da decisão, nem podem ser interpretadas com a rigidez própria das normas abstratas emanadas do legislador. Essa distinção é fundamental para impedir que o enunciado sintético, muitas vezes reduzido a poucas linhas, seja tomado como uma norma autossuficiente, desprendida das bases argumentativas que lhe conferem sentido. A transformação da tese em “texto normativo” produz interpretações mecanizadas, compromete a fidelidade ao precedente e favorece distorções hermenêuticas que o próprio sistema busca evitar.

A distinção entre tese e *ratio decidendi* torna-se ainda mais evidente quando se observa que a interpretação de textos normativos legislativos ou regulatórios segue lógica substancialmente diversa daquela aplicável aos precedentes judiciais. Enquanto a legislação é construída em ambiente abstrato, orientado por opções políticas e valores gerais, os precedentes emergem de uma deliberação situada, dependente de fatos específicos e de argumentos trazidos pelas partes. Isso significa que a *ratio* somente pode ser reconstruída por meio da análise da fundamentação e da moldura fática do julgamento, e não pela simples leitura da tese. Confundir esses métodos interpretativos tende a importar para os precedentes um formalismo incompatível com sua natureza casuística e dialógica.

A produção legislativa e a regulação administrativa consistem em atividades de criação do direito, fundamentadas em argumentos de inovação da ordem jurídica, formulados em ambiente abstrato e desvinculado de casos concretos. Nesses processos decisórios, é legítima a consideração de valores morais, sociais, econômicos e políticos incorporados pelo sistema constitucional.

²⁰⁴ PINHEIRO; Victor Marcel. A fixação de teses pelo STF e a “sumulização” dos precedentes constitucionais. *Consultor Jurídico*, 01 ago. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-01/observatorio-constitucional-fixacao-teses-stf-sumulizacao-precedentes>. Acesso em: 12 nov. 2025.

A jurisdição, ao contrário, opera em contexto radicalmente distinto: trata-se de atividade voltada à interpretação e aplicação do direito a partir dos fatos e argumentos jurídicos concretamente apresentados pelas partes em determinado processo.

Isso significa que o julgador não cria a norma de forma abstrata, mas a reconstrói a partir da controvérsia específica que lhe é submetida. A decisão jurisdicional nasce de um diálogo entre fatos delimitados, provas produzidas e argumentos jurídicos efetivamente debatidos, o que condiciona, e limita, a formulação da *ratio decidendi*.

Diferentemente do legislador, o juiz não dispõe de liberdade para inovar na ordem jurídica sem vínculo com o caso concreto: sua atuação interpretativa é determinada pela moldura normativa existente e pela necessidade de oferecer solução racional e justificada ao conflito apresentado. Essa característica torna impossível reduzir o precedente ao enunciado sintético da tese, pois a norma decisória somente se revela plenamente quando contextualizada no conjunto argumentativo e fático que lhe deu origem.

Ainda que se reconheça que a atividade jurisdicional também participa da construção do direito, sua margem de criação é necessariamente limitada pela moldura normativa vigente e pelo caso concreto que desencadeia o julgamento.

Essa diferença estrutural explica por que métodos hermenêuticos clássicos aplicáveis à legislação, como a interpretação *a contrario sensu*, a busca pelo elemento histórico ou a ênfase no sentido literal do dispositivo, não podem ser transpostos de forma automática para a interpretação de precedentes judiciais. O precedente exige análise contextual, identificação da questão jurídica efetivamente decidida e compreensão da *ratio* determinante, o que impede leitura puramente textual ou dissociada do debate processual que lhe deu origem. Isso reforça que o precedente não pode ser interpretado como se fosse norma posta. Sua compreensão depende do itinerário argumentativo construído no julgamento, das premissas de fato fixadas e dos limites objetivos da controvérsia. Uma leitura descontextualizada, restrita ao enunciado da tese ou à ementa, produz distorções, pois ignora os elementos que deram origem à decisão e que compõem sua força normativa. Por isso, a hermenêutica dos precedentes exige reconstrução racional do caso, e não mera extração literal de um texto.

Importa destacar que a iniciativa do Conselho Nacional de Justiça merece ser reconhecida como avanço institucional relevante. A edição da Recomendação n. 134/2022 representa passo significativo no processo de consolidação do sistema brasileiro de precedentes, o qual, embora apresente inegável complexidade procedimental, oferece fundamentos

dogmáticos mais consistentes para a tomada de decisões judiciais. Ao estabelecer diretrizes claras, a Recomendação contribui para um ambiente jurisdicional mais transparente, democrático e alinhado aos valores de segurança jurídica e isonomia, que constituem a base do modelo de precedentes introduzido pelo CPC/2015.

Esse reconhecimento, contudo, não impede uma leitura crítica. O ato do CNJ avança ao padronizar práticas e ao explicitar técnicas decisórias, mas ainda revela lacunas, especialmente quanto à definição precisa de *ratio decidendi* e quanto ao impacto real dessas orientações na cultura judicial brasileira, historicamente marcada pela autonomia decisória individual. Mesmo assim, a Recomendação funciona como instrumento de indução institucional e demonstra o esforço do CNJ para consolidar um modelo decisório mais racional, controlável e coerente.

Os avanços observados até o momento indicam que o modelo tende a fortalecer a coerência jurisprudencial e a eficiência do sistema judicial. Esse fortalecimento decorre de dois mecanismos complementares: (i) a redução da dispersão decisória, uma vez que temas relevantes passam a ser decididos de maneira centralizada e com força expansiva; e (ii) o incremento da capacidade institucional dos tribunais, que deixam de ser sobrecarregados por recursos massificados e podem empregar seus esforços em formar precedentes qualificados. O resultado esperado é um sistema mais estável, menos contraditório e mais eficiente.

Entende-se ser positivo o esforço feito na Recomendação CNJ n. 134/2022 para, em relação aos precedentes: (i) padronizar e estimular a sua formação; (ii) detalhar as formas de superação e distinção; (iii) reforçar a necessidade de fundamentação adequada, (iv) unificar a solução de questões comuns; e (v) incentivar a comunicação dos órgãos jurisdicionais em relação à suspensão de processos aptos à formação de precedentes qualificados.

Todavia, o problema da racionalidade da justiça parece estar concentrado nas justiças de primeiro e segundo grau, que frequentemente não estão acostumadas a trabalhar com precedentes e com as inovações do atual CPC e que, por uma falta de comunicação das decisões das cortes superiores, muitas vezes sequer chegam a tomar ciência dos precedentes formados.

Por fim, a Recomendação em análise, embora apresente caráter de Resolução em certos dispositivos, ainda que disfarçado, é um mecanismo de *soft law*. Assim, embora Didier Jr. e Fernandez identifiquem vantagens na utilização da *soft law* em matéria processual²⁰⁵, provavelmente a observância da Recomendação CNJ n. 134/22 dependerá, em grande medida,

²⁰⁵ DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. O Conselho Nacional de Justiça e o direito processual. Salvador: Juspodivm, 2022. p. 70-75.

da comunicação do CNJ, da atuação dos advogados e da mobilização gradual e sistêmica das cortes, pois essa é uma questão cultural.

5.2 Limites normativos do CNJ

A análise dos limites normativos do Conselho Nacional de Justiça começa pelo fundamento constitucional que legitima a expedição de suas resoluções. O art. 103-B, § 4º, inciso I, da Constituição Federal estabelece que cabe ao CNJ zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo, para tanto, editar atos regulamentares no âmbito de sua competência ou recomendar providências. Esse ponto inicial é crucial, pois demonstra que a competência normativa do CNJ não é delegada pelo Legislativo, mas conferida diretamente pelo constituinte derivado. Isso o coloca em uma posição singular no arranjo institucional brasileiro: ao mesmo tempo em que exerce função administrativa, o CNJ o faz com base em habilitação constitucional própria, o que lhe permite editar atos que não dependem de autorização legislativa prévia.

O desenho constitucional evidencia que tais atos se inserem no exercício de função administrativa, ainda que voltados à organização e racionalização da atividade jurisdicional. Nesse ponto, é possível traçar um paralelo entre os atos administrativos clássicos e as resoluções do CNJ: ambos se manifestam como instrumentos administrativos, sujeitos a controle jurisdicional e destituídos de força de coisa julgada. Contudo, diferem quanto ao fundamento de validade. Enquanto o ato administrativo comum exige suporte legal prévio e se enquadra no âmbito de atividade infralegal, as resoluções do CNJ derivam diretamente de autorização constitucional expressa, não dependendo de lei ordinária para existir.

Essa distinção é fundamental para compreender o papel normativo do Conselho: ao contrário dos atos infralegais, que apenas concretizam o conteúdo já definido na lei, as resoluções do CNJ organizam a própria estrutura interna do Judiciário, podendo estabelecer padrões mínimos de atuação administrativa e disciplinar. Ainda assim, essa normatividade não se confunde com atividade legislativa, pois seu alcance permanece delimitado pelas competências explicitadas no texto constitucional.

Tal característica não afasta, porém, o controle judicial sobre sua legitimidade. A Constituição atribui ao Supremo Tribunal Federal a competência originária para processar e julgar ações propostas contra o CNJ (art. 102, inciso I, “r”), assegurando que seus atos permaneçam compatíveis com a Constituição e com o ordenamento jurídico como um todo.

Assim, mesmo dispondo de força normativa primária, o CNJ não atua em um “vácuo de controle”: sua produção normativa está sujeita à revisão pelo STF, que funciona como contrapeso institucional, garantindo que a autonomia normativa não ultrapasse os limites impostos pelo próprio constituinte.

A doutrina também destaca limites relevantes ao poder normativo do Conselho. Streck, Sarlet e Clève²⁰⁶ observam que a EC n. 45/2004 não conferiu ao CNJ liberdade irrestrita na edição de atos regulamentares: sua atuação encontra dois tipos de restrições. A primeira, estrita, decorre da reserva legal, impedindo-o de editar normas gerais e abstratas que inovem na ordem jurídica sem respaldo constitucional. A segunda, mais ampla, relaciona-se à impossibilidade de restringir direitos e garantias fundamentais, uma vez que tais limitações dependem, necessariamente, de lei em sentido formal.

Essas duas limitações funcionam como balizas indispensáveis para impedir que o CNJ extrapole suas atribuições e invada territórios legislativos. Em termos práticos, significam que o Conselho não pode: (a) criar direitos ou deveres gerais inexistentes no ordenamento e (b) impor sanções, obrigações ou restrições que a Constituição reserva à lei. Sua atuação deve sempre partir da Constituição e retornar a ela, garantindo coerência normativa.

A jurisprudência do STF reforça essa compreensão. No julgamento da ADC n. 12-MC/DF, o Ministro Carlos Britto ressaltou que o CNJ possui poder normativo primário, em razão de o constituinte derivado ter outorgado competências diretamente em sede constitucional, distinguindo-o de outros conselhos judiciários, como o Conselho da Justiça Federal (CJF) e o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), cujas atribuições devem ser exercidas “na forma da lei”. A ausência dessa expressão no art. 103-B revela, segundo o Ministro, a escolha do constituinte por conferir ao CNJ margem normativa mais ampla, embora não ilimitada.

O voto do Ministro Britto evidencia que o constituinte tratou o CNJ como órgão vocacionado à autorregulação do Judiciário, razão pela qual lhe conferiu uma competência normativa que não se limita ao mero “poder regulamentar tradicional”. Ainda assim, a amplitude desse poder não dispensa a interpretação sistemática: o CNJ inova apenas na esfera administrativa e disciplinar do Judiciário, jamais no campo legislativo propriamente dito.

²⁰⁶ STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang; CLÈVE, Clèmerson Merlin. Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). *Revista Jus Navigandi*, Teresina, a. 10, n. 888, 8 dez. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7694/os-limites-constitucionais-das-resolucoes-do-conselho-nacional-de-justica-cnj-e-conselho-nacional-do-ministerio-publico-cnmp>. Acesso em: 15 set. 2025

A discussão acerca da natureza e do alcance do poder normativo conferido ao Conselho Nacional de Justiça ganhou densidade após a EC n. 45/2004. José dos Santos Carvalho Filho²⁰⁷ observa que há situações em que a própria Constituição autoriza determinados órgãos a editar atos que não se enquadram na categoria tradicional do poder regulamentar. Segundo o autor, nesses casos os atos emanam diretamente da Constituição, possuem natureza primária e situam-se, no sistema, no mesmo patamar das leis. É o que ocorreria, a seu ver, com o art. 103-B, § 4º, inciso I, da Constituição, que confere ao CNJ competência para expedir “atos regulamentares”. Para Carvalho Filho, apesar da terminologia empregada, tais atos não se confundem com a regulamentação infralegal típica: tratam-se de atos autônomos, voltados à concretização direta da própria Constituição.

Essa leitura amplia significativamente a compreensão do papel institucional do Conselho, pois afasta a ideia tradicional de que atos regulamentares servem apenas para detalhar comandos legais previamente postos pelo legislador. Se os atos do CNJ derivam diretamente da Constituição, e não de lei, então sua função não é apenas executória, mas também estruturante, permitindo que o órgão estabeleça padrões mínimos de funcionamento, imponha diretrizes administrativas e preencha lacunas que comprometam a atuação uniforme do Poder Judiciário. Esse enquadramento explica por que suas resoluções podem ter caráter geral e abstrato, mesmo quando inexistir lei anterior disciplinando a matéria, desde que a atuação permaneça limitada ao campo material delineado pelo art. 103-B.

Esse entendimento, contudo, não é unânime. Streck, Sarlet e Clève²⁰⁸ criticam a equiparação sugerida, advertindo que admitir que resoluções do CNJ tenham natureza primária implicaria permitir que o constituinte derivado delegasse a órgãos administrativos o poder de “legislar” por regulamentos, o que fragilizaria a separação dos poderes e os fundamentos democráticos do Estado de Direito.

A crítica parte da premissa de que a inovação jurídica é prerrogativa típica do Legislativo, de modo que qualquer deslocamento dessa competência deve ser interpretado de forma estrita. Para esses autores, a atribuição de força normativa primária a atos administrativos pode gerar um desbalanceamento institucional, especialmente se o órgão não possuir composição eletiva. Trata-se de argumento que reforça a centralidade da reserva legal como

²⁰⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

²⁰⁸ STRECK; SARLET; CLÈVE, Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), 2005.

mecanismo democrático e, ao mesmo tempo, como limite material ao poder regulamentar do CNJ.

Desde sua criação, o CNJ foi concebido como órgão responsável por estabelecer diretrizes administrativas comuns aos tribunais e fiscalizar deveres funcionais da magistratura, de modo a consolidar um verdadeiro sistema administrativo judicial. Para o desempenho dessas funções, recebeu um conjunto de atribuições de fonte constitucional, que, segundo a jurisprudência do STF, podem implicar inovações primárias no ordenamento, a partir do que se convencionou chamar de “força normativa primária”. Isso não significa, porém, que o CNJ possa criar políticas públicas ou disciplinar matérias externas ao Poder Judiciário. A inovação permitida ao Conselho é setorial e funcional: diz respeito exclusivamente à organização, ao funcionamento e aos deveres do Judiciário, bem como às atividades auxiliares necessárias à sua eficiência.

Isso significa que, apesar de enquadradas no campo da atividade administrativa, as resoluções do CNJ não se confundem com atos administrativos infralegais tradicionais, pois dispõem de fundamento constitucional direto. Assim, desde que respeitados os limites impostos pela Constituição, especialmente a reserva legal e a vedação de ingerência indevida em direitos fundamentais ou em matérias típicas de lei, suas resoluções são legítimas e válidas.

Essa conclusão explica por que o STF tem reiteradamente validado resoluções do CNJ que uniformizam práticas administrativas sensíveis (concursos, nepotismo, registro de atos, procedimentos disciplinares), desde que tais normas não substituam a lei nos casos em que ela é exigida, nem invadam a esfera de autonomia dos tribunais além dos limites constitucionais.

É nesse sentido que o STF, ao analisar a constitucionalidade da Resolução n. 07/2005, confirmou que, inexistindo usurpação de competência legislativa ou violação de direitos fundamentais, o CNJ pode expedir atos normativos com força equiparável à da lei, desde que dentro dos contornos estabelecidos pela Constituição. Referido precedente consolidou a arquitetura normativa do Conselho, pois demonstrou que sua legitimidade regulatória não nasce da lei, mas da própria Constituição. Ao mesmo tempo, deixou claro que a atuação normativa do CNJ não substitui o legislador, e sim complementa a organização administrativa do Judiciário, sobretudo nos espaços em que a lei é omissa ou insuficiente.

Por fim, destaca-se que a discricionariedade atribuída ao CNJ no exercício de sua função normativa não significa arbítrio. Ela se justifica pela necessidade de o órgão expressar, por meio de suas resoluções, valores institucionais, expectativas sociais e padrões mínimos de atuação

administrativa dos tribunais. Nessa perspectiva, a normatividade do CNJ cumpre papel de democratização interna do Poder Judiciário, ao estabelecer parâmetros transparentes e uniformes para a gestão judicial e para o desempenho das funções jurisdicionais.

Assim, longe de representar ameaça à separação dos poderes, a normatividade do CNJ se apresenta como mecanismo de aprimoramento institucional, permitindo que o Judiciário desenvolva padrões administrativos coerentes, reduza assimetrias entre tribunais e assegure maior controle social sobre sua estrutura. O desafio atual, portanto, não é restringir esse poder, mas garantir que ele permaneça fiel aos limites constitucionais que o legitimam.

A partir da autorização constitucional, o CNJ passou a editar diversos tipos de atos normativos (resoluções, recomendações, portarias, enunciados administrativos, provimentos e instruções normativas). Em alguns desses instrumentos, identifica-se a disciplina de matérias que, à primeira vista, poderiam exigir tratamento legislativo formal.

O CNJ, ao normatizar temas sensíveis (concursos, exercício do direito de greve, parâmetros de acesso à carreira), transita em áreas limítrofes entre a administração judiciária e matérias tradicionalmente reservadas à lei. Daí decorre a necessidade de identificar precisamente se tais atos configuram legítima concretização de comandos constitucionais ou se haveria, ao contrário, extrapolação normativa incompatível com o art. 5º, inciso II, da Constituição.

Diante desse cenário, surge a questão central: seria necessária lei formal para disciplinar essas matérias? Não raro, tais temas possuem repercussões constitucionais relevantes e, tradicionalmente, seriam veiculados por normas emanadas do Legislativo.

Esse questionamento é relevante porque denuncia um ponto de tensão: o CNJ atua em um campo em que a fronteira entre regulamentação administrativa e inovação normativa nem sempre é nítida. Quando o Conselho detalha procedimentos internos, sua atuação é indiscutivelmente legítima; contudo, quando estabelece critérios substantivos, como requisitos de ingresso ou consequências jurídicas decorrentes de condutas, surge a dúvida quanto à compatibilidade com a reserva legal.

O mesmo debate emerge em relação às resoluções do CNJ, entre elas, a Resolução n. 203, que estabelece cotas raciais em concursos públicos; a Resolução n. 175, que regulamenta o casamento civil entre pessoas do mesmo sexo; e a Resolução n. 07, cujo conteúdo motivou importante discussão no STF acerca dos limites do poder regulamentar do CNJ. Essas resoluções ilustram como o exercício da competência normativa do CNJ pode ter impacto direto

em direitos fundamentais e em políticas de igualdade, o que aumenta a necessidade de que se examine rigorosamente se tais atos decorrem de interpretação da Constituição ou se substituem o papel do legislador. O controle que o STF exerce sobre essas resoluções tem sido determinante para manter a coerência do sistema.

Diante desse panorama normativo heterogêneo, impõe-se examinar se as atribuições exercidas pelo Conselho extrapolam competências típicas da lei formal ou se se mantêm dentro do campo autorizativo definido pela Constituição. Como se observou, as resoluções e demais atos normativos do CNJ constituem exercício de poder regulamentar, mas com uma peculiaridade essencial: o fundamento desse poder é constitucional, e não legal. Trata-se de prerrogativa diretamente conferida pela própria Constituição, o que distingue o Conselho dos órgãos administrativos tradicionais. Essa característica faz com que o CNJ ocupe posição intermediária entre órgãos administrativos que exercem poder regulamentar derivado e órgãos que possuem competência normativa primária. Ainda que não legisle, o CNJ opera em um nível normativo elevado, capaz de detalhar comandos constitucionais e organizar a estrutura do Judiciário sem depender de autorização legislativa prévia.

A partir dessa constatação, cabe delimitar os contornos desse poder normativo, tarefa que o texto constitucional não desenvolve de forma explícita e que vem sendo gradualmente construída pela doutrina e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Em última análise, cabe ao STF definir, caso a caso, os limites da normatividade conferida ao CNJ. A tendência consolidada é a de reconhecer sua competência para editar atos normativos primários em matéria administrativa e disciplinar, desde que respeite: (i) a reserva legal; (ii) os direitos fundamentais; e (iii) a separação de poderes. Essa construção jurisprudencial constitui, hoje, o principal parâmetro para a compreensão dos limites normativos do Conselho.

A Constituição conferiu aos Poderes Judiciário e Legislativo uma forma específica de autonomia administrativa, entendida, na formulação de Fabrício Motta, como “o poder de criar normas próprias, nos termos e limites da norma superior concessiva, de forma integrada ao ordenamento jurídico como um todo”²⁰⁹. No caso particular do Conselho Nacional de Justiça, essa autonomia se manifesta na competência explícita para expedir atos regulamentares, prevista no art. 103-B, § 4º, inciso I, da Constituição. O ponto revela que o CNJ não depende da mediação do Legislativo para exercer sua função normativa. Ao contrário: o constituinte derivado conferiu-lhe uma esfera própria de autorregulação, indispensável para que o órgão

²⁰⁹ MOTTA, Fabrício. *Função Normativa da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

cumpra seu papel de coordenação administrativa do Judiciário. Trata-se, portanto, de uma autonomia reforçada, cuja legitimidade decorre diretamente da Constituição.

Segundo o mesmo autor²¹⁰, a expressão “atos regulamentares” empregada pelo constituinte não se limita aos regulamentos clássicos, destinados apenas a complementar a lei. Ao contrário, Motta sustenta que o termo foi utilizado em sentido mais amplo, abrangendo atos que se conectam diretamente à Constituição e que são expedidos pelo CNJ para permitir o exercício eficiente de suas competências constitucionais.

Essa leitura ampliada é decisiva para compreender o alcance normativo do Conselho. Se o constituinte tivesse pretendido restringir o CNJ ao poder regulamentar tradicional, teria adotado a fórmula “na forma da lei”, usada nos dispositivos que tratam do CJF e do CSJT. A opção por não repetir essa expressão indica uma autorização normativa mais intensa, permitindo ao CNJ adotar medidas gerais voltadas à organização do Judiciário, sem depender de autorização legislativa prévia.

Pouco depois de sua instalação, em 2005, o CNJ editou a Resolução n. 7, que vedou a prática do nepotismo no âmbito do Poder Judiciário. Esse ato tornou-se um marco interpretativo sobre os limites e alcances da competência regulamentar do Conselho. A resolução foi objeto da Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 12, na qual o Supremo Tribunal Federal reconheceu sua plena constitucionalidade, afirmando que o CNJ exerce poder normativo primário quando atua dentro do campo de atribuições definido pela Constituição, poder esse dotado de força normativa equivalente à da lei, justamente por retirar seu fundamento de validade diretamente do texto constitucional.

A ADC n. 12 é, assim, o precedente fundacional da normatividade do CNJ. O STF reconheceu que, no combate ao nepotismo, o Conselho não estava inovando fora de sua competência, mas concretizando valores constitucionais expressos, como a moralidade, impessoalidade e eficiência. A decisão demonstrou que, quando o CNJ atua para garantir a integridade administrativa do Judiciário, suas resoluções possuem estatuto normativo primário e podem impor obrigações gerais a magistrados e tribunais. Esse entendimento consolidou a compreensão de que o Conselho possui poder regulamentar robusto, ainda que funcionalmente limitado.

Não obstante essa amplitude, a competência normativa do CNJ não é ilimitada. Ela permanece circunscrita ao espaço institucional que lhe foi delineado pelo art. 103-B: o controle

²¹⁰ MOTTA, *op. cit.*, 2007.

administrativo e financeiro do Poder Judiciário e a fiscalização do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados. É, portanto, dentro dessa esfera, e apenas nela, que se legitima a emissão de atos regulamentares com força normativa primária.

Em outras palavras, o CNJ não pode substituir o legislador nem criar direitos, deveres ou políticas públicas que ultrapassem o âmbito da administração da Justiça. Seu poder normativo é forte, mas especializado: dirige-se à estrutura interna do Judiciário, ao seu funcionamento, às suas rotinas administrativas e à conduta de seus integrantes. Sempre que uma resolução ultrapassa esse campo, abre-se a possibilidade de controle judicial por violação à reserva legal ou à separação de poderes.

A doutrina clássica de Miguel Reale distingue os atos normativos originários daqueles derivados. Os primeiros são produzidos por órgãos estatais que detêm competência conferida direta e imediatamente pela Constituição, possibilitando-lhes a criação de direito novo. Já os atos normativos derivados possuem natureza secundária: não inovam autonomamente na ordem jurídica, mas desdobram, especificam ou operacionalizam comandos previamente estabelecidos, permanecendo subordinados aos limites da legalidade²¹¹.

A partir dessa distinção, torna-se possível compreender que a competência para emitir atos normativos primários é reservada aos entes estatais constitucionalmente legitimados a inovar na ordem jurídica. Os demais entes, quando autorizados a editar atos normativos secundários, não podem criar direitos ou deveres inéditos, mas apenas detalhar ou complementar a disciplina já fixada por norma hierarquicamente superior.

Essa diferença conceitual é decisiva para compreender a atuação do CNJ, pois permite identificar quando uma resolução se limita a desempenhar função meramente executória, típica dos atos secundários, e quando ela ultrapassa esse espaço, ingressando no domínio das normas primárias. A fronteira entre esses dois campos, contudo, não é sempre evidente, motivo pelo qual a definição do alcance do poder regulamentar do CNJ depende de leitura sistemática da Constituição e de controle jurisprudencial permanente.

A doutrina administrativa reconhece que as resoluções constituem uma forma típica de manifestação normativa de órgãos colegiados. Gasparini observa que se trata de espécie de ato administrativo utilizada para organizar o funcionamento interno ou disciplinar matérias de competência específica desses órgãos²¹².

²¹¹ PIETRO, Maria Sylvia Di. *Direito administrativo*. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

²¹² GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

Hely Lopes Meirelles segue linha semelhante ao conceituar as resoluções como atos normativos editados por autoridades do Executivo, exceto o Chefe do Poder, e também pelos tribunais e órgãos legislativos, destinados à regulação de temas específicos. Ressalta, ainda, que tais atos têm posição hierárquica inferior aos regulamentos e regimentos, não podendo contrariá-los, mas apenas complementá-los ou esclarecê-los²¹³.

Marçal Justen Filho converge com essa compreensão, acrescentando que, por tradição, atos normativos editados por ministros de Estado e outras autoridades superiores também recebem a denominação de resoluções. Seus conteúdos podem assumir caráter geral ou individual, e seu uso costuma ser previsto por normas regulamentares que organizam a atuação administrativa²¹⁴.

A partir dessas premissas doutrinárias, observa-se que, em regra, as resoluções são caracterizadas como atos administrativos secundários, vocacionados a regulamentar normas previamente existentes. A ideia central é que sua função consiste em assegurar a execução fiel da lei, especialmente nos espaços em que o legislador primário não alcança todas as situações práticas.

Ocorre que, quando o CNJ edita resoluções que não se limitam a detalhar comandos legais, mas estabelecem deveres, proibições ou condições de atuação sem amparo direto em lei infraconstitucional, surge a questão sobre se estaria exercendo competência normativa originária ou, ao contrário, extrapolando os limites da função administrativa. Esse ponto é nuclear para definir a legitimidade de seus atos e tem motivado intensa produção doutrinária e jurisprudencial.

Assim, o que o STF²¹⁵ reconhece não é um poder legislativo disfarçado, mas a possibilidade de o CNJ transformar princípios constitucionais diretamente aplicáveis em comandos operacionais para o funcionamento do Judiciário, algo que seria inviável sem algum grau de normatividade primária. Trata-se, portanto, de uma competência excepcional, mas necessária para suprir lacunas práticas e garantir a efetividade de valores constitucionais como moralidade, impessoalidade e eficiência.

²¹³ MEIRELLES, Hely Lopes; DÉLCIO, Balestero Aleixo; FILHO, José Emmanuel Burle. *Direito administrativo brasileiro*. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

²¹⁴ MARÇAL, Justen Filho. *Curso de direito administrativo*. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

²¹⁵ TAVARES, Aderruan Rodrigues. O Conselho Nacional de Justiça conforme o Supremo Tribunal Federal. *Instituto Brasiliense de Direito Público*, Brasília: Síntese, n. 47, a. 9, set./out. 2012.

Importa registrar, contudo, que essa caracterização não se estende automaticamente a todas as resoluções do Conselho. O próprio Ministro Marco Aurélio, ao acompanhar o resultado na ADC n. 12, assinalou que o reconhecimento de natureza normativa primária dizia respeito àquele caso concreto (a vedação ao nepotismo), deixando aberta a possibilidade de reexame em hipóteses futuras.

A advertência revela sensibilidade institucional e reforça a ideia de que o poder normativo do CNJ deve ser interpretado de modo restritivo, evitando-se que resoluções venham a substituir a atividade legislativa típica ou introduzir regimes jurídicos independentes da Constituição. Em outras palavras, a natureza primária não é um atributo automático, mas uma qualidade a ser reconhecida caso a caso, conforme a aderência da resolução ao núcleo das competências constitucionais do Conselho.

De todo modo, o precedente inaugurado pela ADC n. 12 tem grande relevância institucional. Caso se negasse ao CNJ a possibilidade de editar atos gerais e abstratos dentro de seu espaço constitucional de atuação, seu poder regulamentar seria virtualmente esvaziado, comprometendo sua função de uniformizar práticas administrativas e promover padrões mínimos de gestão no Judiciário²¹⁶.

Apesar da decisão unânime, ela não se consolidou sem críticas. Parte da doutrina advertiu para o risco de o Conselho ultrapassar sua natureza administrativa e aproximar-se demasiadamente de uma função legislativa. Embora reconheça a constitucionalidade da Resolução n. 7, Christiane Pedersoli alerta para o perigo de que o CNJ passe a reivindicar um *status* que extrapole sua finalidade institucional²¹⁷. Ainda assim, a autora sustenta que a norma não inovou na ordem jurídica, mas apenas explicitou comandos já presentes no sistema e alinhados à jurisprudência prévia do STF.

Essas críticas evidenciam a tensão estrutural entre dois valores constitucionais relevantes: de um lado, a autonomia administrativa do Judiciário, que exige instrumentos normativos eficazes; de outro, a preservação da separação de poderes, que impede que órgãos administrativos assumam funções legislativas típicas. O desafio teórico e institucional consiste, justamente, em encontrar um ponto de equilíbrio que permita ao CNJ atuar de forma eficiente sem ultrapassar os limites que resguardam o Estado Democrático de Direito.

²¹⁶ TAVARES, O Conselho Nacional de Justiça conforme o Supremo Tribunal Federal, 2012.

²¹⁷ PEDERSOLI, Christiane Vieira Soares. A atribuição regulamentar do Conselho Nacional de Justiça e seus limites: alguns apontamentos sobre o ato administrativo regulamentar e a vinculação da Administração Pública ao princípio da juridicidade. *Jurisp. Mineira*, Belo Horizonte, a. 61, n. 192, jan./mar. 2010.

É igualmente consensual que a Resolução n. 7 atendeu a uma demanda social urgente, derivada da necessidade de coibir práticas patrimonialistas que abalaram a confiança no Judiciário. Nessa perspectiva, o papel do regulamento não foi o de replicar o texto legal, mas o de operacionalizar a aplicação de princípios constitucionais, tornando-os mais efetivos e viáveis no cotidiano das instituições. Como observa Sampaio, atos regulamentares exercem um “poder residual de conformação”, destinado a suprir lacunas técnicas deixadas pelo legislador, desde que não haja violação a direitos fundamentais ou inovação normativa incompatível com a reserva legal²¹⁸.

Esse entendimento permite compreender por que a Resolução n. 7/2005, apesar de disciplinar temas sensíveis, não foi considerada invasiva da esfera legislativa. Seu conteúdo não criou direitos ou deveres inéditos, tampouco estabeleceu regime jurídico novo; limitou-se a concretizar princípios constitucionais já plenamente vigentes, cujo alcance não depende de mediação legislativa²¹⁹. Assim, o CNJ atuou dentro da lógica própria do poder regulamentar constitucionalmente outorgado, preenchendo lacunas de natureza operacional e garantindo a efetividade de normas de aplicabilidade imediata.

A principal crítica ao posicionamento adotado pelo Supremo decorre da possibilidade de que o reconhecimento de força normativa primária às resoluções gere tensionamento com o modelo democrático-representativo²²⁰.

Para esses autores, permitir que um órgão sem composição eletiva, ainda que com participação plural, estabeleça atos normativos gerais pode configurar risco à separação dos poderes, especialmente se tais atos ocuparem espaços tradicionalmente reservados à lei formal. A preocupação reside no fato de que a legitimidade para inovar no ordenamento jurídico pertence, por excelência, ao Poder Legislativo, eleito como representante da vontade popular (arts. 2º e 48 da CF/88).

Nessa perspectiva crítica, teme-se que o uso expansivo da competência regulamentar pelo CNJ possa, em situações extremas, operar como substituto indevido da função legislativa, sobretudo em temas que exigem deliberação política ampla ou escolhas democráticas estruturais.

Não se trata de negar a importância institucional do Conselho, mas de evitar que seu poder normativo seja interpretado como autorização para criar regimes jurídicos completos ou

²¹⁸ PEDERSOLI, 2010.

²¹⁹ PEDERSOLI, 2010.

²²⁰ PEDERSOLI, 2010.

disciplinar matérias que reclamariam debate parlamentar. Daí a insistência doutrinária na necessidade de se observar rigorosamente os limites constitucionais fixados pelo art. 103-B.

O debate ganhou novos contornos com a edição da Resolução n. 175/2013, que disciplinou a habilitação e celebração de casamento civil e a conversão de união estável em casamento entre pessoas do mesmo sexo. O ato foi editado após reiteradas decisões do STF reconhecendo direitos fundamentais de casais homoafetivos, mas novamente levantou a discussão acerca dos limites do poder regulamentar do CNJ: tratava-se de mera concretização administrativa da decisão judicial e dos princípios constitucionais da igualdade e dignidade, ou haveria inovação excessiva, exigindo lei formal?

A edição da Resolução n. 175/2013 pelo Conselho Nacional de Justiça inaugurou uma das discussões mais relevantes acerca dos limites do poder normativo do órgão. Ao determinar que todos os cartórios de registro civil do país realizassem o casamento e a conversão da união estável em casamento entre pessoas do mesmo sexo, sob pena de responsabilização, o CNJ assumiu postura ativa diante de um quadro de omissão legislativa prolongada.

O preâmbulo da Resolução evidencia essa motivação. O CNJ fundamentou expressamente o ato no conjunto de decisões do STF e do STJ, que, poucos anos antes, haviam reconhecido a plena constitucionalidade das uniões homoafetivas. Destacam-se, nesse sentido, os precedentes paradigmáticos da ADPF n. 132 e da ADI n. 4277, nos quais o STF afastou qualquer possibilidade de discriminação entre uniões estáveis heteroafetivas e homoafetivas.

Igualmente relevante foi o entendimento do Superior Tribunal de Justiça no REsp n. 1.183.378/RS, que afastou obstáculos legais à celebração de casamento entre pessoas do mesmo sexo. Somam-se a essas referências a própria decisão do Plenário do CNJ no julgamento do Ato Normativo n. 0002626-65.2013, que serviu de base para a edição da resolução.

O conjunto desses fundamentos demonstra que o objetivo imediato da Resolução n. 175/2013 era efetivar um direito já afirmado pelo STF e pelo STJ, suprimindo a ausência de legislação específica e garantindo tratamento isonômico pelos órgãos de registro civil. Entretanto, a iniciativa gerou críticas intensas exatamente porque sua motivação se apoiou exclusivamente em precedentes judiciais, e não em lei formal.

O ponto sensível, portanto, não estava no mérito da proteção do direito fundamental, amplamente reconhecido pelas cortes superiores, mas na forma de positivação administrativa adotada pelo CNJ.

Desde o julgamento conjunto da ADPF n. 132 e da ADI n. 4277, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que uniões estáveis homoafetivas são entidades familiares protegidas constitucionalmente, com todos os efeitos jurídicos decorrentes. A decisão, proferida em sede de controle concentrado, produziu eficácia *erga omnes* e efeito vinculante sobre os demais órgãos do Judiciário e sobre toda a administração pública direta e indireta, nos termos do art. 102, § 2º, da Constituição Federal.

Isso significa que o reconhecimento da união estável homoafetiva não se limitou ao Judiciário: vinculou todos os órgãos públicos do país naquilo que se refere à proteção desse núcleo familiar. Embora o efeito vinculante não se estenda ao Congresso Nacional, que mantém sua função típica legislativa, a administração pública está obrigada a adotar condutas compatíveis com o que foi decidido pelo Supremo.

Foi nesse ambiente que o CNJ atuou. Ao editar a Resolução n. 175/2013, o Conselho não criou um direito novo, tampouco inovou no ordenamento jurídico. O que se observou, na prática, foi a concretização administrativa de um direito fundamental já reconhecido com eficácia vinculante, evitando que cartórios se recusassem a aplicar a orientação constitucional firmada pelo STF.

Durante o julgamento da proposição normativa, o então Presidente do CNJ, Ministro Joaquim Barbosa, enfatizou que seria incoerente aguardar inerte a atuação legislativa sobre matéria já pacificada pelo STF. Destacou também que, como o STF reconheceu a união estável homoafetiva como entidade familiar, a impossibilidade de conversão em casamento configura discriminação incompatível com a Constituição.

A eficácia vinculante das decisões do STF em sede de controle concentrado impõe à administração pública a obrigação de atuar em conformidade com a interpretação constitucional fixada pelo Tribunal. Assim, a resolução apenas viabilizou a execução administrativa de uma decisão já dotada de generalidade e obrigatoriedade, no espaço institucional do CNJ, para disciplinar o funcionamento dos serviços extrajudiciais.

Sob essa perspectiva, a Resolução n. 175/2013 representa exemplo significativo de atuação normativa do CNJ como meio de efetivação de direitos fundamentais, especialmente diante da omissão legislativa prolongada. O debate que suscita, no entanto, permanece relevante para a delimitação da fronteira entre concretização administrativa da Constituição e eventual inovação normativa incompatível com a reserva legal. A fronteira entre regulamentação administrativa e inovação normativa precisa ser reconstruída caso a caso, à luz da distribuição

constitucional de competências, da força normativa dos direitos fundamentais e da necessidade de coerência institucional.

A atuação do CNJ no contexto da Resolução n. 175 demonstra como essa reconstrução exige um equilíbrio delicado: de um lado, a proteção de direitos fundamentais que não podem permanecer ineficazes em razão da inércia legislativa; de outro, a preservação da legitimidade democrática do processo legislativo e do núcleo essencial da reserva legal. Quando o Conselho age para viabilizar a execução de decisões do STF dotadas de efeito vinculante, sua normatividade opera como instrumento de concretização constitucional, e não como substituição da atividade legislativa.

Assim, a normatização do CNJ funciona como ponte entre o conteúdo da decisão judicial e sua implementação uniforme no território nacional, assegurando efetividade e evitando que direitos reconhecidos permaneçam dependentes de iniciativas legislativas de trâmite incerto ou demorado.

A controvérsia, portanto, não se resolve simplesmente qualificando a resolução como “norma primária” ou “norma secundária”, mas reconhecendo que sua legitimidade decorre do papel institucional do CNJ como órgão de governança administrativa do Poder Judiciário. O limite de sua atuação não reside na impossibilidade absoluta de disciplinar matérias sensíveis, mas na vedação de contrariar a Constituição ou de invadir competências legislativas típicas. Nos casos em que atua como vetor de concretização de decisões vinculantes do Supremo, seu poder regulamentar revela-se não apenas legítimo, mas necessário.

O impacto desse poder normativo, especialmente sobre a atividade notarial e registral, é ilustrado pelo fato de que o legislador fez referência ao CNJ vinte e duas vezes na Lei n. 14.382/2022, que instituiu o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (marco legislativo de modernização dos cartórios).

Como apontam Didier Jr. e Fernandez²²¹, tal recorrência revela o grau de centralidade do Conselho na regulação administrativa dos serviços extrajudiciais. A base constitucional dessa atuação decorre, novamente, do art. 103-B, § 4º, inciso I, que autoriza a expedição de atos

²²¹ DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. O Conselho Nacional de Justiça e o direito processual: administração judiciária, boas práticas e competência normativa. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2023.

normativos no âmbito do Poder Judiciário, esfera na qual se inserem as atividades notariais e de registro²²².

A crescente menção ao CNJ em legislação recente reforça a percepção de que o Conselho se tornou peça-chave na modernização administrativa do Judiciário e dos serviços extrajudiciais. Essa centralidade não decorre apenas da competência de fiscalização, mas da necessidade de uniformidade na implementação de novas tecnologias, fluxos processuais e padrões de gestão. Em razão disso, a atuação normativa do CNJ tem sido cada vez mais voltada à racionalização e integração dos sistemas judiciais, fenômeno que fortalece sua posição institucional, mas também intensifica a discussão sobre os limites materiais dessa competência.

5.3 Desafios persistentes

A consolidação do sistema brasileiro de precedentes ainda enfrenta obstáculos estruturais que precisam ser superados para que o modelo opere com plena efetividade. O primeiro deles é de natureza cultural. O Judiciário brasileiro historicamente se formou sob uma lógica fortemente centrada na decisão individual e no caso concreto, o que contrasta com a exigência contemporânea de atuação uniformizadora pelos tribunais, responsável por garantir isonomia, previsibilidade e estabilidade decisória. A transição desse paradigma exige mudança de mentalidade institucional, com maior valorização do papel dos precedentes qualificados como instrumentos de racionalização do sistema.

É certo que, como adverte Calmon de Passos²²³, a dimensão cultural própria dos sistemas de *civil law* ainda representa um dos maiores entraves à consolidação de um verdadeiro regime de precedentes no Brasil. A tradição jurídica brasileira sempre esteve assentada sobre o protagonismo do legislador e sobre a compreensão de que a atividade jurisdicional consiste, primordialmente, em interpretar e aplicar normas previamente estabelecidas. Nessa lógica, ao magistrado compete preencher as ambiguidades do texto legal, e não formular padrões normativos dotados de generalidade e abstração, razão pela qual muitos operadores do direito ainda resistem à ideia de considerar precedentes como fontes formais vinculantes.

Esse condicionamento histórico-cultural opera como um freio significativo à transformação institucional pretendida pelo CPC de 2015. A migração de um modelo centrado

²²² FERRAZ, Sérgio. Princípios constitucionais e atividades de cartório (o Provimento 77/2018 do CNJ). *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, v. 31, n. 1, p. 154-158, 2019.

²²³ PASSOS, José Joaquim Calmon de. Ensaio e Artigos: v. II. In: DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno (Orgs.). Salvador: JusPodivm, 2014. p. 97-98.

na lei para outro que atribui um papel estruturante às decisões judiciais exige mudança normativa e, principalmente, alteração de mentalidade, algo que não se produz de forma instantânea. Assim, a resistência de parte da magistratura e da comunidade jurídica não deriva apenas de discordâncias teóricas, mas de décadas de formação e prática profissional orientadas pela primazia do texto legislativo.

Essa dificuldade se manifesta na prática cotidiana. Tornaram-se frequentes as notícias de decisões que simplesmente ignoram teses vinculantes fixadas pelos Tribunais Superiores, como no episódio envolvendo o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que deixou de aplicar entendimento firmado pelo STJ em recursos repetitivos. Situação semelhante ocorre com alguma frequência no Tribunal de Justiça de São Paulo, fato que tem levado ministros do STJ a reiterar publicamente a necessidade de observância das diretrizes fixadas pela Corte da Cidadania²²⁴.

O descumprimento reiterado de precedentes evidencia não apenas falhas individuais, mas limitações estruturais do próprio sistema²²⁵. Sem uma cultura institucional sólida de respeito aos precedentes, mecanismos como recursos repetitivos, repercussão geral ou IRDR tornam-se menos eficazes²²⁶. O resultado é a manutenção de um cenário de imprevisibilidade, fragmentação jurisprudencial e insegurança jurídica, incompatível com o modelo de estabilização decisória idealizado pelo novo regime processual.

A delimitação do conteúdo e do alcance da *ratio decidendi* constitui um dos desafios mais sensíveis do sistema de precedentes. Trata-se da parcela do julgamento que efetivamente possui força vinculante, razão pela qual sua identificação precisa é indispensável. No contexto brasileiro, em que determinadas decisões já nascem obrigatórias por força legal, uma definição imprecisa pode gerar distorções relevantes, produzindo instabilidade na aplicação do precedente e comprometendo sua utilidade prática.

A correta aplicação da razão de decidir exige, antes de tudo, que ela seja isolada de todos os elementos do julgado que, embora presentes na fundamentação, não tenham sido

²²⁴ SALOMÃO, Danilo Vital. Ministros do STJ criticam TJ-SP por desobediência de jurisprudência criminal. *Consultor Jurídico*, 04 ago. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-04/ministros-stj-criticam-desobediencia-jurisprudencia-criminal/>. Acesso em: 06 out. 2025.

²²⁵ STRECK, Lenio Luiz. Por que commonlistas brasileiros querem proibir juízes de interpretar? *Consultor Jurídico – ConJur*, 22 set. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-set-22/senso-incomum-commonlistas-brasileiros-proibir-juizes-interpretar>. Acesso em: 06 out. 2025.

²²⁶ MITIDIERO, Daniel. Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

determinantes para o resultado. Essa filtragem, contudo, não é trivial. Neil Duxbury²²⁷ adverte que *ratio decidendi* e *obiter dictum* frequentemente aparecem entrelaçados, tornando-se discerníveis apenas mediante leitura minuciosa do precedente. Em um caso, um argumento pode ter caráter vinculante; em outro, pode refletir apenas uma observação marginal, sem força normativa.

Essa dificuldade metodológica revela um ponto estrutural: o próprio formato das decisões colegiadas brasileiras, marcado por votos individuais extensos e heterogêneos, dificulta a identificação da razão determinante comum. A ausência de uma técnica uniforme de redação e de estruturação dos acórdãos faz com que a extração da *ratio* dependa de grande esforço reconstrutivo do intérprete, aumentando o risco de divergências na aplicação do precedente e de multiplicação de leituras possíveis.

Além disso, a falta de precisão na formulação da tese jurídica pode conduzir à indevida extrapolação do precedente para situações que não guardam similitude relevante com o caso paradigma.

Luís Roberto Barroso e Patrícia Perrone²²⁸ relataram essa dificuldade ao analisarem o julgamento do RE n. 669.069 no STF, ainda sob a vigência do CPC/1973. O caso tratava especificamente da prescrição da pretensão ressarcitória decorrente de acidente de trânsito envolvendo particular e a União. No entanto, durante o debate, o Plenário expandiu a discussão para abarcar a prescrição de ações de improbidade administrativa.

Esse episódio evidencia o risco de que, diante de uma formulação imprecisa da *ratio decidendi*, uma questão estritamente limitada pelos fatos possa ser transformada em tese geral sobre temas muito mais amplos²²⁹. A ausência de vínculo estreito entre os fatos do caso e a tese formulada gera precedentes inflados, cuja aplicação pode invadir espaços decisórios não debatidos no processo, comprometendo o contraditório e a segurança jurídica.

Ao final, prevaleceu a tese mais restritiva, adequadamente vinculada aos fatos debatidos: “é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”. A solução mais contida revela a importância de moldar a *ratio decidendi* com estrita

²²⁷ DUXBURY, Neil. *The nature and authority of precedent*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 69-75.

²²⁸ BARROSO, Luís Roberto; PERRONE, Patrícia Campos Mello. Trabalhando com uma nova lógica: a ascensão dos precedentes no direito brasileiro. *Revista da AGU*, Brasília: AGU, ano 15, n. 3, jul./set. 2016, p. 36-41.

²²⁹ O Ministro Teori Zavascki propôs a seguinte tese: “A imprescritibilidade a que se refere o art. 37, § 5º, da CF diz respeito apenas a ações de ressarcimento de danos ao erário decorrentes de atos praticados por qualquer agente, servidor ou não, tipificados como ilícitos de improbidade administrativa ou como ilícitos penais”.

aderência ao caso concreto, sob pena de o precedente extrapolar o que foi efetivamente discutido em juízo.

O episódio reforça uma premissa essencial: a formação adequada da *ratio decidendi* demanda autocontenção judicial, precisão redacional e compromisso com a coerência interna do julgamento. A expansão indevida do conteúdo normativo do precedente — seja no STF, STJ ou em tribunais locais — pode gerar instabilidade, insegurança jurídica e violação do devido processo legal, especialmente quando a tese ultrapassa o tema submetido ao debate contraditório.

A adequada formulação de um precedente exige atenção rigorosa ao objeto do processo. O julgamento de um caso concreto não autoriza o tribunal a ampliar, de maneira ilimitada, o alcance da decisão para matérias que não tenham sido submetidas ao contraditório. Ultrapassar esses limites compromete garantias constitucionais essenciais, como o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório, e projeta efeitos normativos sobre temas que não foram devidamente debatidos.

Como já advertido pela doutrina, “decidir matéria estranha à causa em exame e atribuir-lhe efeitos normativos significa decidir em nível inadequado de informação e sem conhecer todos os argumentos prós e contra que a questão envolve, expondo-se a Corte a erro e à instabilidade jurisprudencial”²³⁰. Essa advertência evidencia a necessidade de contenção hermenêutica: o precedente deve vincular apenas aquilo que foi efetivamente decidido, com estrita correspondência entre a questão jurídica discutida e a tese formulada.

A construção da *ratio decidendi*, portanto, requer foco no ponto jurídico nuclear debatido pelas partes e enfrentado pelo colegiado, preservando-se a integridade do processo e garantindo que apenas a questão efetivamente controvertida se torne vinculante em julgamentos futuros. A *ratio* não pode nascer de temas marginalmente mencionados, muito menos de afirmações feitas sem repercussão direta no resultado.

Nesse contexto, é ilustrativa a decisão liminar proferida pelo Ministro Gilmar Mendes, que determinou a suspensão nacional dos processos trabalhistas que discutiam o índice de correção monetária aplicável aos débitos judiciais²³¹. A medida foi adotada diante da multiplicidade de ações e da insegurança jurídica gerada pela divergência entre juízes e tribunais.

²³⁰ BARROSO; PERRONE, *op. cit.*, 2016, p. 48.

²³¹ A decisão foi tomada em 27 de junho de 2020 na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) n. 58, ajuizada pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF).

A controvérsia demonstrou como a ausência de uma *ratio* claramente delimitada pode desencadear uma verdadeira dispersão interpretativa. No caso, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) havia declarado inconstitucional a aplicação da Taxa Referencial (TR) como índice de atualização e adotado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – Especial (IPCA-E), amparado em precedentes do STF. Contudo, a discussão sobre a extensão dessa orientação, especialmente quanto à distinção entre créditos trabalhistas públicos e privados, revelou a necessidade de examinar cuidadosamente o núcleo decisório dos precedentes do STF, evitando sua aplicação automática a situações não equivalentes.

Oportuno registrar, nesse contexto, que o Pleno do TST declarou a inconstitucionalidade da expressão “equivalentes à TRD”, prevista no art. 39 da Lei da Desindexação da Economia²³², que determinava a atualização dos débitos trabalhistas pela Taxa Referencial Diária (TRD). Tal conclusão apoiou-se em precedentes do STF nas ADIs n. 4.425 e n. 4.357. Segundo o Ministro Cláudio Brandão, relator do caso, a manutenção da TR como índice de correção monetária provocaria perdas sucessivas aos trabalhadores, já que não reflete a inflação real.

Ao proferir a decisão, o TST identificou um verdadeiro “vácuo normativo”: diante da retirada da TR, qual índice deveria substituí-la na atualização dos débitos trabalhistas? Para superar essa lacuna, o Tribunal voltou-se ao entendimento do Supremo, que, na Ação Cautelar n. 3.764, adotou o IPCA-E como parâmetro adequado.

O Ministro Cláudio Brandão enfatizou que essa solução corrigia um desequilíbrio existente: credores de entes públicos, remunerados por precatórios, já recebiam valores corrigidos pelo IPCA-E, enquanto os créditos de trabalhadores na iniciativa privada permaneciam indexados pela TR, gerando tratamento assimétrico e prejudicial.

A Reforma Trabalhista de 2017 (Lei n. 13.467/2017) alterou novamente o cenário, restabelecendo a TR como índice de correção. Apesar disso, diversos juízes e tribunais passaram a considerar tal retorno inconstitucional, voltando a afastar a incidência da TR por entenderem que ela não recompõe adequadamente o valor real do crédito trabalhista.

Todavia, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.247.402 (decisão publicada em 26.02.2020), o Ministro Gilmar Mendes afirmou que a declaração de inconstitucionalidade da TR, feita pelo STF, restringia-se às condenações impostas à Fazenda Pública, o que impediria estender automaticamente esse entendimento aos débitos trabalhistas de empregadores privados. Nessa perspectiva, para o Ministro, a natureza do crédito, se público ou privado,

²³² Lei nº 8.177/1991.

configuraria elemento essencial para justificar tratamentos distintos, afastando a aplicação automática da mesma *ratio decidendi* utilizada nas ADIs relativas à Fazenda Pública. Ao mesmo tempo, porém, o próprio voto reconhece que o TST afastou a TR por considerar que esse índice não assegura a recomposição integral do crédito trabalhista, submetendo o trabalhador a sucessivas perdas inflacionárias.

Essa tensão revela como a definição precisa da *ratio decidendi* é determinante: interpretações alargadas ou restritivas podem modificar completamente o alcance vinculante do precedente e, por consequência, os efeitos práticos sobre categorias inteiras de litigantes.

A partir dessa orientação, o Ministro Gilmar Mendes sustentou que a natureza do crédito, se oriundo de relação com ente público ou privado, constitui elemento fático relevante capaz de justificar soluções distintas, afastando, portanto, a aplicação automática da mesma *ratio decidendi* fixada na ADI n. 4357. Para ele, a peculiaridade da relação jurídica subjacente seria suficiente para impedir a transposição direta do entendimento firmado pelo STF naquele precedente específico. Essa leitura se ancora na ideia de que o *distinguishing* pode ser legitimamente utilizado quando o fator diferenciador for materialmente significativo a ponto de alterar o enquadramento constitucional da controvérsia.

Ao mesmo tempo, reconheceu que a decisão do TST, ao afastar a Taxa Referencial prevista na Lei n. 8.177/91, buscou preservar a efetiva recomposição do crédito trabalhista, evitando que o trabalhador suportasse perdas inflacionárias sucessivas após o trânsito em julgado da sentença²³³. Nessa perspectiva, o próprio TST identificou um descompasso entre o índice legal e a proteção constitucional do crédito alimentar, o que justificaria o afastamento da TR à luz da tutela da propriedade e da dignidade do trabalhador.

Importa salientar, porém, que a *ratio decidendi* do precedente vinculante não se estruturou sobre a distinção entre créditos públicos e privados, mas sobre a constatação de que a utilização da TRD (índice historicamente incapaz de refletir a inflação) compromete, de maneira desproporcional, o direito de propriedade. Assim, ainda que existam diferenças fáticas entre as situações confrontadas, o núcleo normativo do precedente repousa na inadequação da TR como índice de correção monetária, o que suscita o debate sobre a legitimidade de afastar sua incidência apenas em razão da natureza do devedor. Essa tensão evidencia a complexidade

²³³ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. RR-25692-98.2014.5.24.0007. 5ª Turma. Rel. Min. Breno Medeiros. DEJT, 31 ago. 2018.

na identificação da *ratio decidendi* e demonstra como distinções mal justificadas podem fragilizar a coerência e a integridade do sistema de precedentes.

Se o Plenário do STF afirmou que a atualização monetária pela TR desrespeita o direito fundamental de propriedade do credor, além de violar outros parâmetros constitucionais relevantes, torna-se evidente que a natureza pública ou privada do crédito não altera esse resultado. Ao contrário, essa distinção parece ainda menos justificável quando se trata de créditos trabalhistas, que possuem nítido caráter alimentar e são essenciais à subsistência do trabalhador, já reconhecidos definitivamente pelo Poder Judiciário.

Nesse contexto, afastar a incidência da TR apenas para débitos da Fazenda Pública, mantendo-a para dívidas trabalhistas de empregadores privados, cria uma assimetria difícil de justificar. A proteção constitucional ao patrimônio do credor não varia conforme a qualidade do devedor; o fundamento jurídico fixado pelo STF (a inadequação da TR como índice capaz de recompor a perda inflacionária) aplica-se de forma universal a qualquer crédito cuja atualização se dê por esse mecanismo. Por isso, a origem do débito não se mostra um elemento apto a afastar a incidência da *ratio decidendi*.

A interpretação mais adequada, portanto, é a de que os precedentes do STF incidem de maneira direta e vinculante também sobre débitos trabalhistas exigíveis de particulares, pois a distinção baseada na natureza do credor ou do devedor não integrou a razão determinante dos julgamentos. Tanto é assim que, ao fixar sua posição, o STF não realizou qualquer ressalva relacionada à origem da obrigação.

Esse episódio evidencia, com clareza, como a falta de precisão na identificação da *ratio decidendi*²³⁴ pode gerar distorções graves na aplicação dos precedentes. Quando não se define adequadamente qual foi a razão determinante do julgamento, abre-se espaço para leituras equivocadas, ampliações indevidas ou restrições arbitrárias, comprometendo a coerência e a estabilidade do sistema jurídico.

O fato é que não existe uniformidade (nem no Brasil, nem mesmo entre países de tradição *common law*) quanto ao método mais seguro para delimitar a *ratio decidendi*²³⁵. A ausência de um critério uniforme aumenta a carga decisória dos tribunais que formulam

²³⁴ Segundo Marinoni, “a *ratio decidendi* nem sempre é imediata e facilmente extraível de um precedente, e, em outras situações, pode exigir a consideração de várias decisões para poder ser precisada” (MARINONI, *Precedentes obrigatórios*, 2022, p. 63).

²³⁵ MARINONI, Luiz Guilherme. *Comentários ao artigo 926 do código de processo civil*. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; DIDIER JR., Fredie; TALAMINI, Eduardo; DANTAS, Bruno. *Breves comentários ao Novo Código de Processo Civil*. 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 196.

precedentes e impõe dificuldades para magistrados que precisam interpretá-los e aplicá-los, já que não há elemento intrínseco do texto decisório que, por si só, revele o que é *ratio* e o que é *obiter dictum*²³⁶.

A aplicação adequada dos precedentes no Brasil depende diretamente da qualidade da atividade jurisdicional, sobretudo no que se refere às etapas de formação, identificação da razão de decidir e eventual superação²³⁷. Trata-se de tarefa que exige elevada técnica, pois, como já destacado, não é simples determinar quais elementos de uma decisão serão determinantes para orientar julgamentos futuros e em que medida devem vincular novos casos.

Segundo Francisco Rosito, “a extração da tese jurídica, que configurará a norma do precedente, não constitui uma tarefa fácil e se tornará impossível se o julgado não for minimamente claro sobre o entendimento edificado para solucionar o caso concreto”²³⁸. Esse alerta evidencia que a própria clareza redacional dos tribunais superiores se converte em condição estruturante para o funcionamento do sistema de precedentes: decisões fragmentadas, votos longos e fundamentações paralelas comprometem a identificação da *ratio decidendi* e produzem insegurança jurídica.

Essa complexidade não é peculiar ao Brasil. Mesmo nos países de tradição *common law*, onde o sistema de precedentes se consolidou historicamente, persiste intensa discussão doutrinária acerca do método mais adequado para delimitar a razão de decidir^{239, 240}. A literatura especializada registra verdadeira disputa interpretativa entre modelos mais restritivos e modelos mais amplos de identificação da tese jurídica, demonstrando que não há consenso sobre um critério único ou universal.

Como observam Luís Roberto Barroso e Patrícia Perrone, características próprias dos tribunais inseridos na tradição romano-germânica — como a tendência de decidir questões de forma ampla, a dificuldade de separar *ratio decidendi* de *obiter dictum* e o raciocínio predominantemente dedutivo²⁴¹ — tornam especialmente desafiadora a adaptação de técnicas

²³⁶ *Obiter dictum*, segundo Luiz Roberto Barroso e Patrícia Campos Mello Perrone, são “considerações marginais estranhas à decisão do caso” (BARROSO; PERRONE, 2016, p. 28).

²³⁷ MARTINS, Willian Stoianov. Atividade jurisdicional e o sistema de precedentes no Código de Processo Civil. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo. Orientador: José Carlos Baptista Puoli. p. 51-52.

²³⁸ ROSITO, *Teoria dos precedentes judiciais: racionalidade da tutela jurisdicional*, 2012, p. 136.

²³⁹ BARROSO; PERRONE, 2016, p. 25.

²⁴⁰ Segundo Neil Duxbury, nos países componentes da família *commom law*, existem 64 (sessenta e quatro) formas diversas para definir qual é a *ratio decidendi* do precedente (DUXBURY, Neil. *The nature and authority of precedent*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 69).

²⁴¹ BARROSO; PERRONE, 2016, p. 39.

de precedentes no ambiente brasileiro. Esses fatores revelam não apenas um desafio teórico, mas também uma barreira institucional, na medida em que nossa cultura jurídica ainda opera com forte protagonismo argumentativo dos julgadores e menor foco na construção de teses objetivas e estáveis.

Ademais, o sistema decisório colegiado adotado no Brasil, sobretudo nos tribunais superiores, adiciona camada adicional de complexidade. Como cada ministro apresenta voto individual, a compreensão dos motivos determinantes do julgamento nem sempre é simples. A formação da tese depende da leitura integrada de votos muitas vezes extensos, divergentes e autônomos, o que dificulta a identificação precisa da razão de decidir e amplia o risco de interpretações dissonantes pelos tribunais de origem.

A adequada formulação de um precedente é condição indispensável para sua legitimidade e para evitar distorções na aplicação futura²⁴². Não se pode admitir que um caso concreto funcione como atalho para que o tribunal passe a deliberar sobre questões que sequer integraram o objeto da demanda, sob pena de franca violação ao contraditório, à ampla defesa e ao devido processo legal. Como já advertido pela doutrina, a definição de uma tese normativa sem lastro no debate efetivamente travado expõe a Corte ao risco de erro e compromete a estabilidade jurisprudencial.

A *ratio decidendi*, portanto, somente se consolida após o enfrentamento rigoroso da questão jurídica efetivamente posta em juízo, de modo que a vinculação futura decorra de uma deliberação madura e processualmente legítima.

Quando a tese é formulada de maneira apressada, imprecisa ou sem a devida observância ao contraditório, perde-se a utilidade prática do precedente: em vez de reduzir o retrabalho judicial, ele passa a exigir contínuas interpretações e esclarecimentos posteriores.

Precedentes construídos de modo lacunoso ou superficial tendem a ser rapidamente ultrapassados, gerando instabilidade e obrigando os tribunais superiores a reabrir debates que deveriam ter sido encerrados desde a primeira formulação da tese.

Por isso, a *ratio decidendi* precisa ser completa, bem delimitada e tecnicamente robusta. Não se trata apenas de solucionar um litígio concreto, mas de estabelecer razões determinantes que possam ser generalizadas e aplicadas de forma consistente em casos futuros. Quanto mais

²⁴² KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. O sistema de precedentes vinculantes e o incremento da eficiência na prestação jurisdicional: aplicar a *ratio decidendi* sem rediscuti-la. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos; APRIGLIANO, Ricardo de Carvalho; SILVA, João Paulo Hecker da; VASCONCELOS, Ronaldo; ORTHMANN, André (Coordenadores). *Processo em Jornadas*. São Paulo: JusPodivm, 2016. p. 328.

cuidadosa for a definição desses fundamentos, maior será a capacidade de o precedente orientar a atividade jurisdicional, promover uniformidade e reduzir a necessidade de revisitações constantes. Em outras palavras: uma *ratio decidendi* sólida transforma decisões isoladas em verdadeiros padrões normativos, capazes de irradiar segurança jurídica e previsibilidade para todo o sistema.

É igualmente essencial distinguir o que foi efetivamente acolhido pela maioria dos julgadores daquilo que constitui manifestação isolada de um ou outro integrante do colegiado, a fim de evitar equívocos quanto ao verdadeiro conteúdo normativo da decisão. A formulação clara da tese jurídica, eventualmente desdobrada em subtese(s) quando necessário, é passo decisivo para garantir precisão e operacionalidade na aplicação futura do precedente.

Tanto o Supremo Tribunal Federal quanto o Superior Tribunal de Justiça já reconheceram essa necessidade, tendo subdividido diversas teses para abranger situações específicas identificadas no curso dos julgamentos, permitindo maior aderência do precedente à realidade concreta e reduzindo ambiguidades interpretativas.

Outro ponto que ainda demanda aperfeiçoamento é o desprestígio que, por vezes, se atribui às decisões colegiadas em favor de posicionamentos individuais, sobretudo quando decisões monocráticas ganham protagonismo indevido. A lógica do sistema de precedentes pressupõe a primazia da deliberação coletiva, pois é nela que se formam entendimentos estáveis, refletindo a institucionalidade do tribunal, e não a visão particular de um magistrado.

Por fim, permanece como desafio central o fortalecimento dos mecanismos voltados ao julgamento de questões de direito repetitivas ou de grande impacto econômico e social²⁴³. O legislador, especialmente com o Código de Processo Civil de 2015, optou por privilegiar a solução de controvérsias que se multiplicam no Judiciário, por meio dos precedentes qualificados, dos recursos repetitivos, do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) e do Incidente de Assunção de Competência (IAC). Esses instrumentos deslocaram a uniformização para todos os graus de jurisdição, permitindo que tribunais locais também consolidem entendimentos vinculantes e contribuam para a redução de litígios e para a estabilidade do sistema.

Com essa estrutura, o modelo busca responder de forma mais célere, coerente e eficiente às demandas de massa, promover duração razoável do processo e aumentar a confiança social

²⁴³ FUX, Rodrigo. Os influxos da análise econômica do Direito no Código de Processo Civil de 2015. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 308, out. 2020, p. 12.

na capacidade de o Judiciário oferecer soluções uniformes, consistentes e alinhadas às exigências contemporâneas.

Do ponto de vista lógico-estrutural, um sistema de precedentes somente se mantém íntegro se houver regras claras sobre como a técnica do *distinguishing* deve ser utilizada. Sem critérios minimamente objetivos, corre-se o risco de banalizar seu uso, permitindo que qualquer nuance factual seja invocada como justificativa para afastar o precedente. Nesse cenário, a força vinculante seria meramente formal: existiria “no papel”, mas seria facilmente neutralizada na prática, a depender da preferência individual do julgador. Por isso, o fortalecimento do sistema demanda o controle rigoroso do *distinguishing*. Permitir que diferenças irrelevantes afastem a incidência de precedentes tornaria o modelo inconsistente e imprevisível. Ao enfatizar a necessidade de fundamentação robusta, a Recomendação busca justamente impedir distorções e assegurar que a técnica cumpra sua finalidade legítima: preservar os limites da *ratio decidendi* e evitar aplicações inadequadas ou injustas.

A própria Recomendação CNJ n. 134 reconhece essa preocupação ao afirmar que o *distinguishing* só é admissível quando as razões determinantes do precedente (a sua *ratio decidendi*) não se reproduzem no caso concreto. A análise exige que o intérprete identifique com precisão qual foi a regra construída pelo tribunal e avalie se ela se ajusta, ou não, ao novo conjunto fático-jurídico. Somente quando houver ausência real de identidade entre essas razões é que se abre espaço para o afastamento do precedente obrigatório.

A centralidade da *ratio decidendi*, portanto, torna-se evidente. É ela que confere densidade normativa ao precedente e delimita seu alcance. Sem a correta identificação da *ratio*, o *distinguishing* perde sentido e se converte em recurso retórico, comprometendo a integridade do modelo. A Recomendação, ao reforçar essa exigência, estabelece salvaguardas metodológicas essenciais para o funcionamento do sistema.

Apesar da relevância do tema, a Recomendação não define expressamente o que se deve entender por *ratio decidendi*, tornando-se também ainda um desafio persistente. A falta de parâmetros precisos pode gerar interpretações divergentes entre julgadores, o que enfraquece a uniformização que o sistema pretende assegurar.

A ausência de definição normativa reforça a necessidade de aprofundamento teórico. Sem critérios claros, aumenta o risco de que cada operador reconstrua a *ratio* com margens amplas e subjetivas, fomentando insegurança jurídica. A doutrina comparada fornece

instrumentos mais elaborados, e a recepção desses métodos pode contribuir para a estabilidade do sistema brasileiro.

Do ponto de vista lógico, um sistema de precedentes somente funciona se existirem regras claras e rigorosas sobre o emprego da técnica. Sem esse controle, qualquer diferença fática mínima poderia ser invocada para afastar a incidência do precedente, tornando-o vinculante apenas em tese, mas não na prática.

A Recomendação n. 134 explicita que o *distinguishing* pressupõe a ausência de correspondência entre a *ratio decidendi* do precedente e o caso em julgamento. Assim, antes de cogitar o afastamento, é indispensável que o intérprete identifique, com precisão, quais são as razões determinantes do precedente e verifique se essas razões estão (ou não) presentes no caso concreto. Havendo similitude relevante, a aplicação é obrigatória; caso contrário, o afastamento poderá ser admitido.

A prática mostra que o tema ainda impõe desafios significativos e não há soluções simplificadas para a complexidade envolvida. Antes de tudo, importa enfatizar a relevância da discussão e a necessidade de parâmetros metodológicos seguros para o uso adequado do *distinguishing*. Em um sistema que pretende atribuir força normativa aos precedentes, torna-se indispensável compreender com precisão o papel da *ratio decidendi*, pois dela depende a própria funcionalidade do modelo. A uniformização jurisprudencial, objetivo assumido explicitamente pelo CPC/2015, só é alcançável se os profissionais do direito souberem identificar, com segurança, o núcleo vinculante de um julgado.

A identificação do conteúdo normativo da decisão judicial é também condição para que ela produza efeitos coerentes no contexto social em que se projeta. Aplicar corretamente um precedente significa compreender quais elementos do *decisum* possuem força mandamental e quais representam apenas circunstâncias acessórias, não essenciais para a formação da regra jurídica. Essa distinção é fundamental para evitar tanto a aplicação automática e descontextualizada de decisões quanto distorções interpretativas que comprometam a previsibilidade e a estabilidade do sistema.

Assim, a adequada extração da *ratio decidendi*, longe de ser mera discussão teórica, constitui verdadeiro requisito de funcionamento do sistema. Sem essa etapa, não há como garantir coerência entre decisões, nem como assegurar que a jurisprudência cumpra sua função de orientar comportamentos, reduzir litigiosidade e promover previsibilidade no exercício da jurisdição.

A atuação do Poder Legislativo também impõe obstáculos relevantes à consolidação e à estabilidade dos precedentes judiciais. A produção legislativa intensa e fragmentada, traço evidente do sistema normativo brasileiro, acaba por reduzir a longevidade das orientações jurisprudenciais, que, em vez de funcionarem como critérios prospectivos, tornam-se meras fotografias interpretativas de um cenário jurídico que rapidamente se modifica. Esse fenômeno, já observado por Sidnei Agostinho Benetti²⁴⁴, evidencia como a constante substituição de marcos normativos impede a sedimentação dos entendimentos formados pelos tribunais.

Rodolfo de Camargo Mancuso²⁴⁵ igualmente alerta para a chamada “fúria legislativa”, cujo efeito não é apenas normativo, mas processual: a multiplicação de leis e alterações pontuais alimenta a litigiosidade, contribui para o crescimento exponencial de demandas e agrava a já conhecida crise quantitativa do Judiciário. Hermes Zaneti Júnior acrescenta que essa oscilação legislativa — ora pela hiperprodução normativa, ora pela omissão, combinada ao uso recorrente de medidas provisórias — amplia ainda mais a sensação de instabilidade para operadores do Direito e para a sociedade²⁴⁶.

Nesse ambiente de volatilidade normativa, a tarefa de estabilizar precedentes torna-se significativamente mais difícil. Um sistema de precedentes exige previsibilidade, continuidade e coerência interpretativa. Entretanto, quando o legislador altera constantemente o quadro normativo, os tribunais se veem obrigados a revisar, adaptar ou mesmo abandonar entendimentos consolidados. O resultado é um círculo vicioso: normas instáveis geram jurisprudência instável; jurisprudência instável produz insegurança e, em consequência, mais litigação. Esse ciclo enfraquece a função uniformizadora dos tribunais superiores e retarda a formação de um ambiente institucional propício à racionalidade decisória.

Outro ponto sensível diz respeito à Lei n. 13.256/2016, editada durante a *vacatio legis* do atual Código de Processo Civil. A norma restringiu a possibilidade de impugnar, perante os tribunais superiores, decisões que negam seguimento a recursos especial e extraordinário

²⁴⁴ BENETI, Sidnei Agostinho. Doutrina de precedentes e organização judiciária. In: FUX, Luiz; NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coordenadores). *Processo e Constituição: estudos em homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 482.

²⁴⁵ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Sistema brasileiro de precedentes*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 68.

²⁴⁶ MANCUSO, *Sistema brasileiro de precedentes*, 2019, p. 68. Tal posição também já foi expressamente ventilada por Humberto Ávila, sendo de rigor, assim, a transcrição de um fragmento da sua obra: “Hoje o nível de insegurança jurídica assumiu um grau nunca antes alcançado. Os termos “complexidade”, “obscuridade”, “incerteza”, “indeterminação”, “instabilidade” e “descontinuidade” do ordenamento jurídico servem para ilustrar tal momento. Chega-se ao ponto de se falar em “chuva de leis” (Gesetzesflut), “histeria legislativa” (Gesetzgebungs-hysterie) e “caos legislativo” (Gesetzgebungschaos). Fala-se, ainda, em “furacão normativo”, “incontinência legislativa”, “aluvião de normas” e “orgia de produção de leis” (ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 53).

quando fundamentadas em precedente obrigatório. Nessas hipóteses, deixou-se de admitir o agravo dirigido ao STJ ou ao STF, impondo ao recorrente o manejo exclusivo do agravo interno ao próprio tribunal de origem.

Embora essa solução tenha, no curto prazo, contribuído para a redução da quantidade de processos encaminhados às cortes superiores, há um efeito colateral inegável: com a passagem do tempo, precedentes podem envelhecer, tornar-se inadequados diante de novas realidades sociais ou econômicas, ou simplesmente carecer de revisão, e o acesso mais estreito às instâncias superiores dificulta precisamente esse controle de atualização. A limitação ao agravo vertical²⁴⁷, portanto, tende a transformar precedentes obrigatórios em entendimentos cristalizados, dificultando sua superação e gerando situações em que teses ultrapassadas continuam a vincular magistrados e partes.

Esse problema aparece de modo ainda mais claro quando o tribunal local rejeita um *distinguishing* bem fundamentado ou quando há pedido de revisão do precedente. Nessas situações, barrar o acesso ao STJ ou ao STF significa impedir que as próprias cortes responsáveis pelos precedentes avaliem se suas teses permanecem adequadas, o que, em um sistema que valoriza coerência e integridade, é profundamente contraproducente.

Além disso, o art. 927, § 2º, do CPC/2015²⁴⁸ parece tratar como facultativas as audiências públicas e a participação de pessoas ou entidades qualificadas nos debates destinados à formação ou à revisão de teses em precedentes obrigatórios. Essa leitura reduz a abertura do sistema e limita a entrada de informações essenciais para a construção de decisões de impacto coletivo.

Na prática, porém, a participação social e institucional deveria ser compreendida como um verdadeiro dever do tribunal, sobretudo em temas estruturais ou com repercussões amplas.

²⁴⁷ WOLKART, Erik Navarro. *Análise econômica do processo civil*. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 387.

²⁴⁸ BRASIL. Código de Processo Civil. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Art. 927, § 2º: “A alteração de tese jurídica adotada em enunciado de súmula ou em julgamento de casos repetitivos poderá ser precedida de audiências públicas e da participação de pessoas, órgãos ou entidades que possam contribuir para a rediscussão da tese”.

Audiências públicas²⁴⁹ e manifestações de *amici curiae*²⁵⁰ ampliam o debate, permitem a exposição de argumentos técnicos variados e enriquecem a formação da *ratio decidendi*. Um precedente construído com ampla participação tende a refletir melhor a complexidade da matéria, evita lacunas e reduz o risco de revisões posteriores, fortalecendo, assim, a função estabilizadora que se espera dos tribunais superiores.

Desse modo, nota-se que a própria dinâmica legislativa — somada a restrições processuais e ao ainda tímido aproveitamento dos instrumentos de participação democrática no processo decisório — contribui para fragilizar a consolidação de precedentes no sistema brasileiro. Superar essas dificuldades requer não apenas ajustes normativos, mas também uma postura institucional que valorize estabilidade, abertura argumentativa e controle contínuo das teses formadas.

A evolução e a revisão de teses jurídicas não podem ocorrer de forma apressada ou hermética. A consolidação de um precedente exige um ambiente deliberativo robusto, no qual múltiplas perspectivas sejam efetivamente consideradas. É justamente por isso que a atuação qualificada de *amici curiae* e a realização de audiências públicas constituem instrumentos indispensáveis para a legitimidade democrática e técnica dos precedentes obrigatórios²⁵¹.

Nesse cenário, cumpre registrar que estudo empírico analisando 77 incidentes de resolução de demandas repetitivas revelou um dado alarmante: apenas 6,49% dos procedimentos contaram com audiência pública²⁵², percentual incompatível com a dimensão e os efeitos sistêmicos que tais decisões produzem. A baixa participação social, somada à

²⁴⁹ Alexandre Freitas Câmara: “A audiência pública é um mecanismo ligado a práticas democráticas, apto a permitir a tomada de decisões com legitimidade e transparência, após a abertura de espaço para que todos aqueles que possam sofrer os reflexos de tais decisões tenham oportunidade de se manifestar, diretamente ou por intermédio de entidades representativas, antes do desfecho do processo decisório” (CÂMARA, Alexandre Freitas. *Levando os padrões decisórios a sério*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 196). Para Dierle Nunes, a audiência pública permite aos magistrados “a otimização dos julgamentos dentro do lema: julgar bem, desde a primeira vez, para que se evitem re julgamentos de casos idênticos em face da omissão na análise de argumentos” (COSTA, Eduardo José da Fonseca. *Comentários ao artigo 988*. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; DIDIER JR., Fredie; TALAMINI, Eduardo; DANTAS, Bruno (Coordenadores). *Breves Comentários ao Novo Código de Processo Civil*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 2595).

²⁵⁰ Segundo Alexandre Freitas Câmara, “o *amicus curiae* deve ser visto como um sujeito que intervém no processo para a defesa de um interesse institucional, razão pela qual exige o art. 138 do CPC/2015 que seja ele dotado de representatividade adequada”; tal intervenção “permite trazer para o processo uma maior amplitude do debate, promovendo-se deste modo uma ampliação do contraditório” (CÂMARA, Alexandre Freitas. *Levando os padrões decisórios a sério*, 2018, p. 190-198).

²⁵¹ BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil*. 14. ed. v. 1, São Paulo: Saraiva, 2024. p. 359.

²⁵² NICCOLI, Ricardo Luiz; SILVA, Lucas Cavalcanti. Técnica de julgamento de demandas repetitivas e sua aplicação pelo superior tribunal de justiça: todos têm seu dia perante a corte. In: LUNARDI, Fabrício Castagna; KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino; FERRAZ, Taís Schilling (Coordenadores). *O sistema de precedentes brasileiro: demandas de massa, inteligência artificial, gestão e eficiência*. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados — Enfam, 2022. p. 241.

ausência de debates ampliados, compromete a profundidade da tese fixada e reduz a pluralidade argumentativa necessária ao adequado enfrentamento de questões jurídicas de repercussão coletiva.

A situação se agrava quando se observa que determinados temas relevantes, como o Tema 952²⁵³, tramitaram sem admissão de *amici curiae* ou convocação de audiência pública, sob o argumento de que a matéria já era conhecida da corte. Tal postura reforça um movimento de fechamento institucional, que dificulta a oxigenação argumentativa e fragiliza a legitimidade do precedente, especialmente quando destinado a irradiar efeitos para milhares de processos.

Como bem registra a doutrina, um precedente somente alcança sua força normativa plena quando nasce de um processo dialógico²⁵⁴ e inclusivo. A ausência de participação qualificada pode gerar déficits democráticos e comprometer a autoridade do entendimento fixado, além de dificultar sua posterior aplicação pelos magistrados^{255, 256}.

Nessa linha, é preciso reconhecer que o legislador contribuiu para o estreitamento desse debate ao limitar, no art. 927, § 2º, do CPC, a exigência de audiências públicas e intervenção de *amici curiae* apenas aos casos de revisão de súmulas ou de julgamentos repetitivos. Tal restrição não se harmoniza com a lógica dos precedentes vinculantes²⁵⁷, pois ignora que inúmeras teses obrigatórias surgem de outras vias decisórias, como repercussão geral, julgamentos do Plenário, incidentes de assunção de competência ou enunciados qualificados.

Por isso, impõe-se interpretação mais ampla do dispositivo: tanto a formação quanto a revisão de qualquer precedente vinculante deve ser precedida de debate público qualificado, com abertura efetiva à participação de pessoas e instituições com representatividade adequada. Trata-se de condição essencial não apenas para o refinamento da tese, mas para a própria

²⁵³ No julgamento do Tema 952, a Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça definiu que “o reajuste de mensalidade de plano de saúde individual ou familiar fundado na mudança de faixa etária do beneficiário é válido desde que (i) haja previsão contratual, (ii) sejam observadas as normas expedidas pelos órgãos governamentais reguladores e (iii) não sejam aplicados percentuais desarrazoados ou aleatórios que, concretamente e sem base atuarial idônea, onerem excessivamente o consumidor ou discriminem o idoso” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1568244/RJ. Acórdão publicado em 19 dez. 2016).

²⁵⁴ MIRANDA, Victor Vasconcelos. Precedentes judiciais: construção e aplicação da *ratio decidendi*. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; TALAMINI, Eduardo (Coordenadores). *Precedentes judiciais: construção e aplicação da ratio decidendi*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 105.

²⁵⁵ MIRANDA, Precedentes judiciais: construção e aplicação da *ratio decidendi*, 2022, p. 107.

²⁵⁶ NICCOLI; SILVA, Técnica de julgamento de demandas repetitivas e sua aplicação pelo superior tribunal de justiça: todos têm seu dia perante a corte, 2022, p. 245.

²⁵⁷ PEIXOTO, Ravi. Aspectos materiais e processuais da superação de precedentes no direito brasileiro. In: DIDIER JR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; ATHAIDE JR., Jaldemiro Rodrigues de; MACÊDO, Lucas Buriel de (Coordenadores). *Precedentes. Coleção Grandes Temas do Novo CPC*, v. 3. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 564-565.

legitimação do sistema de precedentes como instrumento democrático e racionalizador da jurisdição.

A consolidação de um sistema de precedentes no Brasil enfrenta obstáculos que não se restringem ao legislador ou à cultura jurídica: o próprio Poder Judiciário, por vezes, atua de modo a fragilizar a estabilidade necessária à lógica precedencial. Um dos problemas mais evidentes é a frequente oscilação interpretativa dos tribunais, inclusive das cortes superiores^{258, 259}, que deveriam atuar como polos de uniformização. Alterações reiteradas de entendimento (algumas delas em intervalos curtos de tempo) acabam por dificultar a fixação de uma orientação minimamente estável, tornando árdua a tarefa de identificar qual é, de fato, a jurisprudência dominante.

Esse cenário gera insegurança não apenas para os operadores do direito, mas também para a sociedade que depende da previsibilidade das decisões judiciais. A dinâmica de avanços e recuos desestimula a confiança no sistema de precedentes e compromete sua função central: oferecer diretrizes estáveis que guiem a atuação dos juízes e a conduta dos jurisdicionados. Quando a interpretação muda sem causa normativa ou social relevante, o efeito percebido não é de evolução jurisprudencial legítima, mas de voluntarismo judicial, algo incompatível com a lógica de uma corte que pretende atuar como vértice do sistema.

É evidente que não se defende aqui a petrificação da jurisprudência. As transformações sociais, econômicas e culturais exigem que a interpretação judicial seja capaz de acompanhar novos contextos^{260, 261}. A própria ideia de precedente, sobretudo no modelo brasileiro, pressupõe maleabilidade e possibilidade de aperfeiçoamento²⁶², desde que isso se dê por vias institucionais adequadas e de maneira motivada.

O problema não está em mudar, está em mudar sem critério. A legitimidade da superação de um precedente depende de justificativas consistentes, que demonstrem inequivocamente que sua manutenção produziria efeitos mais nocivos do que sua alteração. A revisão deve decorrer de desgaste teórico²⁶³, inadequação prática ou incompatibilidade superveniente com o ordenamento, e não da mera substituição de membros do tribunal ou de

²⁵⁸ MARINONI, *Precedentes obrigatórios*, 2022, p. 97-98.

²⁵⁹ ROSITO, *Teoria dos precedentes judiciais: racionalidade da tutela jurisdicional*, 2012, p. 323.

²⁶⁰ GRAU, Eros Roberto. *Por que tenho medo dos juízes (a interpretação/aplicação do direito e os princípios)*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 83.

²⁶¹ CIMARDI, Claudia Aparecida. *A jurisprudência uniforme e os precedentes no novo Código de Processo Civil brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 169.

²⁶² PEIXOTO, Aspectos materiais e processuais da superação de precedentes no direito brasileiro, 2015, p. 561.

²⁶³ MITIDIERO, Daniel. *Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 124.

preferências pessoais dos julgadores²⁶⁴. Sem essa maturidade institucional, o sistema passa a transmitir a imagem de que tudo pode ser rediscutido a qualquer momento, minando o valor da própria estabilidade jurisprudencial.

Além disso, a superação inesperada, especialmente quando não há alteração legislativa que a justifique, rompe o equilíbrio entre segurança e mutabilidade, princípios que precisam coexistir para que os precedentes cumpram seu papel. A advertência é clássica: decisões judiciais são construções humanas e, por isso, sujeitas a falhas. O que se espera é que a correção do rumo seja feita com parcimônia, em ritmo compatível com a função estabilizadora das cortes superiores²⁶⁵.

Como consequência, a prática atual revela um sistema que, em vez de reduzir litigiosidade, tende a perpetuá-la. Quando os precedentes são frágeis, instáveis ou facilmente superados, advogados se sentem incentivados a litigar na esperança de obter mudanças favoráveis, e juízes se veem tentados a decidir segundo sua própria compreensão pessoal, e não segundo o entendimento consolidado. Perde-se, assim, capacidade de coordenação, racionalização de esforços e eficiência decisória, objetivos centrais de qualquer sistema baseado em precedentes.

Em síntese, o Judiciário ainda precisa amadurecer institucionalmente²⁶⁶ para operar com estabilidade, autocontenção e coerência. Sem isso, a lógica de precedentes se enfraquece, e o efeito transformador pretendido pelo modelo inaugurado no CPC de 2015 se dispersa, impedindo que o sistema atinja seu potencial de segurança jurídica, racionalização processual e isonomia.

O cuidado na formulação de um precedente é decisivo para evitar revisitações desnecessárias pelos tribunais, situação que, infelizmente, ainda é frequente quando argumentos relevantes deixam de ser enfrentados durante a fixação da *ratio decidendi*²⁶⁷. Quando a tese é construída de forma apressada, imprecisa ou sem adequada consideração do contraditório, ela

²⁶⁴ PEIXOTO, Aspectos materiais e processuais da superação de precedentes no direito brasileiro, 2015, p. 557.

²⁶⁵ MARINHO, Hugo Chacra Carvalho e. A independência funcional dos juízes e os precedentes vinculantes. In: DIDIER JR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; ATHAIDE JR., Jaldemiro Rodrigues de; MACÊDO, Lucas Buriel de. *Precedentes. Coleção Grandes Temas do Novo CPC*, v. 3. Salvador: JusPodivm, 2015, p. 96.

²⁶⁶ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A realidade judiciária brasileira e os Tribunais de Federação – STF e STJ: inevitabilidade de elementos de contenção dos recursos a ele dirigidos. In: FUX, Luiz; NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coordenadores). *Processo e Constituição: estudos em homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 1074.

²⁶⁷ BARIONI, Rodrigo. Precedentes no direito brasileiro: desafios e perspectivas. *RePro*, v. 310, dez. 2020, p. 265-291.

tende a gerar mais problemas do que soluções, pois não reduz o retrabalho judicial nem orienta adequadamente os julgamentos subsequentes.

Além disso, a estabilidade do sistema exige a existência de precedentes capazes de perdurar no tempo. Um enunciado criado de forma lacunosa ou superficial tende a ser rapidamente superado, o que fragiliza a própria ideia de coerência jurisprudencial. Por isso, a *ratio decidendi* precisa ser definida de maneira profunda e abrangente, apta a servir de fundamento determinante para casos semelhantes e a orientar o comportamento dos jurisdicionados. A tese jurídica não é um mero resumo do caso, mas sim um modelo decisório que deve ser universalizável, permitindo que situações análogas sejam resolvidas com previsibilidade, sem que cada juiz recomece o raciocínio do zero.

Sob essa perspectiva, a tarefa dos tribunais ao fixar um precedente transcende a solução do caso concreto: trata-se de construir parâmetros normativos que irradiem efeitos para todo o sistema, o que exige responsabilidade teórica e prudência institucional²⁶⁸. Se a formação do precedente é cuidadosa, o sistema se torna mais sólido; se é descuidada, fomenta-se instabilidade, insegurança e a perpetuação da “jurisprudência surpresa”, que o modelo inaugurado pelo CPC/2015 busca superar.

Outro fator que merece atenção, nesse cenário de construção de um sistema de precedentes mais sólido, é a profunda assimetria decisória existente entre os inúmeros tribunais estaduais e federais de segundo grau. Como adverte Cruz e Tucci²⁶⁹, mesmo os tribunais superiores, cuja missão constitucional inclui justamente a uniformização da interpretação do direito, apresentam, com frequência, divergências internas significativas sobre temas jurídicos relevantes. Em suas palavras, “até mesmo nos tribunais superiores (...) há flagrante e indesejada instabilidade nos precedentes”, muitas vezes coexistindo no mesmo período e sem justificativa plausível.

Esse quadro evidencia um problema estrutural: quando os órgãos de cúpula produzem sinais contraditórios, os tribunais inferiores, naturalmente, replicam tal instabilidade, alimentando um ciclo de decisões divergentes que se retroalimenta continuamente. A consequência prática é a erosão da previsibilidade e da confiança no sistema, pois cada tribunal,

²⁶⁸ BARREIROS, Lorena Miranda Santos. Estruturação de um sistema de precedentes no Brasil e concretização da igualdade: desafios no contexto de uma sociedade multicultural. In: DIDIER JR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; ATHAIDE JR., Jaldemiro Rodrigues de; MACÊDO, Lucas Buril de (Coordenadores). *Precedentes*. Coleção *Grandes Temas do Novo CPC*, v. 3. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 198.

²⁶⁹ CRUZ E TUCCI, José Rogério. O regime do precedente judicial no novo CPC. In: DIDIER JR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; ATHAIDE JR., Jaldemiro Rodrigues de; MACÊDO, Lucas Buril de (Coordenadores). *Precedentes*. Coleção *Grandes Temas do Novo CPC*. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 445-457.

e, não raro, cada turma julgadora, passa a desenvolver leituras próprias sobre questões idênticas. A ausência de um discurso jurisprudencial coeso cria verdadeiro labirinto interpretativo, dificultando o trabalho de advogados, sobrecarregando o Judiciário e tornando praticamente inalcançável o ideal de isonomia decisória. Em um país com mais de cinquenta tribunais de segundo grau, essa fragmentação multiplica exponencialmente o risco de soluções incompatíveis para casos similares, minando a própria ideia de sistema e retardando a consolidação de padrões decisórios claros e estáveis.

O sistema brasileiro de precedentes possui uma feição particular, distinta dos modelos clássicos do *common law*. Aqui, a consolidação de entendimentos não resulta, predominantemente, da comparação direta entre casos concretos²⁷⁰ julgados em momentos distintos, mas de um mecanismo institucional de julgamento por amostragem, no qual os tribunais superiores analisam uma questão jurídica abstrata e, a partir dela, fixam uma tese destinada a orientar centenas ou milhares de processos suspensos. Em regra, a formulação da tese ocorre com base em uma leitura normativa da controvérsia, muitas vezes dissociada da reconstrução minuciosa dos fatos que compõem os processos representativos da controvérsia.

Esse modo de produção de precedentes, embora funcional para lidar com a litigiosidade massiva do país, traz um conjunto relevante de desafios. Ao deslocar o foco da comparação fática para a abstração normativa, corre-se o risco de gerar enunciados demasiadamente amplos, pouco sensíveis às especificidades dos casos concretos e, em alguns contextos, distantes do problema real que originou a controvérsia. Isso enfraquece a identificação precisa da *ratio decidendi* e compromete a aplicação uniforme dos precedentes pelos juízes das instâncias ordinárias. Além disso, a ausência de debate aprofundado sobre os fatos subjacentes reduz a capacidade do precedente de dialogar com a realidade social que pretende regular, tornando sua aplicação mecânica e, não raro, inadequada.

Nessa perspectiva, a distância estrutural entre o modelo brasileiro e o método casuístico típico do *common law* contribui para a sensação de artificialidade dos precedentes, que, ao invés de emergirem organicamente de soluções reiteradas para problemas semelhantes, são produzidos de forma concentrada, em ambiente colegiado, e posteriormente irradiados para processos que não participaram da formação da tese. Essa falta de aderência entre a decisão

²⁷⁰ GABBAY, Daniela Monteiro; ALVES DA SILVA, Paulo Eduardo; ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; COSTA, Susana Henriques da. Why the “Haves” come out ahead in Brazil? Revisiting speculations concerning repeat players and one-shooters in the brazilian litigation setting. *Direito Público*, Porto Alegre, v. 16, n. 88, p. 11-33, 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3503>. Acesso em: 02 out. 2025.

paradigmática e os casos subsequentes potencializa distorções interpretativas, amplia o espaço para o uso indevido de *distinguishing* e, por consequência, compromete a previsibilidade e a estabilidade que o sistema de precedentes deveria proporcionar.

O problema da racionalidade das decisões judiciais no Brasil revela-se, sobretudo, na atuação da primeira e da segunda instâncias. Esses órgãos, em grande parte, ainda não incorporaram plenamente a lógica dos precedentes qualificados e das técnicas inauguradas pelo CPC de 2015. Não raras vezes, magistrados de piso desconhecem a existência de teses firmadas pelos tribunais superiores ou tomam ciência delas apenas tardiamente, o que contribui para a falta de uniformidade decisória e para a permanência de um modelo excessivamente individualista de julgamento.

Esse descompasso estrutural tem raízes culturais profundas. A tradição decisória brasileira sempre esteve assentada na autonomia do julgador para interpretar o caso concreto, sem a expectativa de vinculação a entendimentos consolidados. A transição para um sistema em que precedentes possuem força normativa exige, portanto, não apenas alterações legislativas, mas uma mudança de mentalidade: compreender que a coerência institucional não sufoca a independência judicial, mas a qualifica. Além disso, a própria dinâmica de circulação de informações entre tribunais é insuficiente, decisões paradigmáticas do STF e do STJ nem sempre chegam de forma clara, organizada e tempestiva às instâncias inferiores, o que reforça a assimetria na aplicação das teses e perpetua interpretações dissonantes.

Ao mesmo tempo, o fortalecimento do CNJ suscita debates relevantes sobre legitimidade democrática, extensão de seu poder normativo e risco de hipertrofia administrativa em detrimento da autonomia dos tribunais. Como visto, a consolidação de atos como a Resolução n. 7/2005, as recomendações em matéria de precedentes (Recomendação n. 134/2022) e as políticas de gestão de grandes litigâncias (como a saúde e os registros públicos) desloca progressivamente o eixo de decisões estruturais para um órgão que não é eleito, embora composto por representantes de diferentes carreiras jurídicas. O desafio, portanto, é compatibilizar o papel do CNJ como instância de coordenação, planejamento e indução de boas práticas com a preservação da independência judicial e com a deferência às instâncias democráticas responsáveis pela formulação das políticas públicas de base.

5.4 Propostas para o futuro

A constatação do cenário anterior revela que os avanços legislativos e jurisprudenciais, embora expressivos, ainda carecem de consolidação institucional e maturidade interpretativa. A cultura decisória da magistratura brasileira permanece tensionada entre a tradição do *civil law* e a inédita exigência de estabilidade, integridade e coerência decisória trazida pelo CPC/2015. Sem um eixo normativo claro de superação, aplicação e distinção dos precedentes, e sem uma postura uniforme dos próprios tribunais superiores, qualquer esforço de racionalização permanece vulnerável.

Diante dessa realidade, mostra-se imprescindível deslocar o debate para propostas concretas que permitam consolidar o sistema, delinear limites e responsabilidade hermenêutica e conferir racionalidade e estabilidade às decisões judiciais²⁷¹. É nesse horizonte que se situam as reflexões seguintes.

Cabe ao Supremo Tribunal Federal, na condição de guardião da Constituição, exercer papel central: definir parâmetros para a superação, explicitar os limites da revisão jurisprudencial e assegurar que o processo decisório observe os princípios constitucionais que informam o sistema de precedentes qualificados. Sem essa atuação, o Brasil continuará sujeito a um modelo de instabilidade que compromete a autoridade dos precedentes e mina a confiança social na própria jurisdição²⁷².

Além disso, recomenda-se que, sempre que houver mudança de orientação consolidada, seja jurisprudência pacificada, seja precedente qualificado, o tribunal manifeste-se expressamente sobre a modulação de efeitos da nova orientação, a fim de evitar omissões que tornem a decisão sujeita a embargos de declaração. A modulação deve levar em conta, sobretudo, o momento em que a conduta das partes foi praticada e a jurisprudência estabilizada então vigente, em conformidade com o pragmatismo jurídico incorporado à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pela Lei n. 13.655/2018 (arts. 46 e 47 da Recomendação).

Esse cuidado reforça a função estabilizadora dos precedentes, evitando rupturas inesperadas, assegurando a proteção da confiança e permitindo que as partes possam orientar sua conduta à luz de padrões decisórios mínimos. O sistema não pode conviver com alterações

²⁷¹ “(...) os julgadores devem ter a cautela de não transformar o processo em um campo minado. Durante décadas, a propósito de outros textos análogos, prescindiu-se da apresentação da peça em exame. A súbita guinada jurisprudencial colhe de surpresa as partes, que poderão sofrer graves prejuízos. A mudança legislativa não pode ter efeitos retroativos, mas a jurisprudência, na prática termina por tê-lo” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg-AI 153.273/CE. Rel. Min. Eduardo Ribeiro, j. 5 nov. 1997).

²⁷² CABRAL, Antonio do Passo. A técnica do julgamento-alerta na mudança da jurisprudência consolidada. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 221, jul. 2013, pp. 13-48.

abruptas ou justificadas apenas pela mudança de composição dos tribunais. A modulação e a fundamentação qualificada funcionam, assim, como mecanismos indispensáveis para compatibilizar coerência, previsibilidade e evolução jurisprudencial, preservando a legitimidade do processo decisório e a integridade do sistema de precedentes.

A Recomendação n. 134/2022, apesar de veicular diretrizes que se aproximam do conteúdo típico de uma resolução, permanece, em sua essência, como instrumento de *soft law*, orientador, persuasivo, mas não necessariamente dotado de força cogente amplificada.

Embora Fredie Didier Jr. e Leandro Fernandez reconheçam que a *soft law* pode exercer função relevante no aprimoramento da prática processual, é razoável admitir que a efetividade da Recomendação n. 134/2022 dependerá, sobretudo, de um movimento integrado entre instituições e operadores do direito. A consolidação de sua observância exigirá não apenas a capacidade do CNJ de comunicar e difundir seus parâmetros, mas também o engajamento da advocacia, o esforço pedagógico das Escolas Judiciais e a adesão progressiva dos tribunais, fatores que traduzem uma mudança cultural gradual, e não meramente normativa²⁷³.

Em última análise, o futuro do sistema de precedentes brasileiro dependerá menos da quantidade de atos normativos editados e mais da internalização, pelos diversos atores do sistema de justiça, de uma cultura de responsabilidade institucional pela coerência, integridade e previsibilidade das decisões.

O regime de precedentes qualificados instituído pelo Código de Processo Civil de 2015 buscou enfrentar uma lacuna histórica do processo civil brasileiro: a inexistência de critérios minimamente estáveis para a superação (*overruling*) e distinção (*distinguishing*) de decisões paradigmáticas.

Ao deslocar o foco da “autoridade do argumento” para a “autoridade da competência”, o legislador pretendeu que o mesmo órgão responsável pela formação do precedente também fosse o encarregado de reexaminá-lo e, se for o caso, superá-lo, mediante novo julgamento dotado de técnicas procedimentais mais densas (arts. 926 e 927, §§ 2º a 4º, CPC/2015).

Com isso, busca-se desencorajar a prática tradicional pela qual juízes e tribunais simplesmente “passavam por cima” dos entendimentos firmados pelas cortes superiores com

²⁷³ DIDIER JR.; FERNANDEZ, *O Conselho Nacional de Justiça e o direito processual*, 2022, p. 70-75.

base em convicções pessoais, sem qualquer procedimento específico ou preocupação com os impactos sistêmicos da oscilação jurisprudencial²⁷⁴.

Nesse contexto, a Recomendação CNJ n. 134/2022 surge como instrumento relevante para o aperfeiçoamento do sistema. Longe de criar um novo regime de vinculação, o ato consolida orientações sobre deveres de coerência, integridade e estabilidade, reforçando a necessidade de identificação da *ratio decidendi*, de fundamentação adequada em casos de distinção e de observância sistemática dos precedentes qualificados previstos no art. 927 do CPC.

A Recomendação procura, assim, transformar comandos legais ainda relativamente abstratos em parâmetros operacionais para a prática forense cotidiana, oferecendo um roteiro mínimo para juízes, tribunais e serventuários no tratamento de temas repetitivos e na prolação de decisões alinhadas à jurisprudência consolidada.

Um dos pontos mais sensíveis para o futuro diz respeito à superação de precedentes. A experiência recente demonstra que mudanças abruptas de orientação, sobretudo em temas tributários, trabalhistas e de direito público, são capazes de produzir efeitos econômicos e sociais expressivos, muitas vezes retroativos.

É por isso que a doutrina tem insistido na necessidade de que a revisão de teses observe requisitos reforçados de fundamentação, transparência procedimental e, quando cabível, modulação de efeitos, de modo semelhante ao que o Supremo Tribunal Federal já realiza em sede de controle concentrado.

A Recomendação n. 134/2022 dialoga com esse movimento ao sugerir que a alteração de entendimento consolidado seja precedida de ampla participação democrática (*amicus curiae*, audiências públicas) e de análise explícita sobre a dimensão temporal da nova orientação, em consonância com a LINDB (Lei n. 13.655/2018).

Nesse cenário, o papel do CNJ tende a se adensar em três frentes principais. Em primeiro lugar, como instância de indução normativa, por meio da edição de recomendações, enunciados e atos administrativos que traduzam, para a prática diária dos tribunais, os comandos gerais do CPC/2015 quanto a precedentes. Em segundo lugar, como órgão de monitoramento, utilizando suas bases de dados (como o Banco Nacional de Demandas Repetitivas, o DataJud e os relatórios Justiça em Números) para identificar padrões de descumprimento ou aplicação

²⁷⁴ BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Justiça em Números 2024: ano-base 2023*. Brasília: CNJ, 2024. p. 18-19.

distorcida de precedentes, sinalizando a necessidade de correções estruturais²⁷⁵. Em terceiro lugar, como ator pedagógico, por meio da articulação com as Escolas Judiciais e com a ENFAM para formação continuada de magistrados, com foco nas técnicas de identificação da *ratio decidendi*, *distinguishing* e *overruling*.

Há, ainda, espaço para que o próprio Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça aprimorem, em seus regimentos internos, a disciplina do *overruling*, prevendo expressamente hipóteses-padrão para o início do debate sobre superação (mudança significativa de contexto fático, alteração legislativa, incompatibilidade com a Constituição, entre outras), bem como a necessidade de fundamentação qualificada e, quando cabível, de modulação prospectiva. Uma atuação coordenada entre CNJ e cortes superiores, nesse ponto, poderia atenuar a sensação de imprevisibilidade que ainda marca o contencioso de massa, reforçando a confiança dos jurisdicionados na estabilidade das decisões judiciais.

Para que o regime de precedentes qualificados se consolide no Brasil, é fundamental que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) assuma um papel de governança institucional coordenada e permanente, não apenas por meio de regras abstratas, mas por meio de estrutura organizada de cooperação, monitoramento e padronização. A adoção da Resolução CNJ n. 350/2020²⁷⁶, que institui a Rede Nacional de Cooperação Judiciária, inaugura esse caminho: ela formaliza a cooperação entre órgãos judiciais de diferentes instâncias e ramos, com juízes e núcleos de cooperação, comitê executivo nacional e entrosamento entre tribunais, estrutura que pode servir como alicerce para uniformizar práticas e consolidar precedentes no plano nacional.

A criação dessa rede mostra que o CNJ pode funcionar como um centro coordenador de políticas judiciais, capaz de articular tribunais, promover boas práticas comuns e fomentar uma lógica colaborativa²⁷⁷. Trata-se de um modelo que tende a reduzir assimetrias decisórias e reforçar a coerência do sistema, especialmente se os núcleos de cooperação forem incorporados de forma efetiva ao cotidiano dos tribunais, e não apenas mantidos como estruturas formais pouco utilizadas.

²⁷⁵ BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Justiça em Números 2024: ano-base 2023*. Brasília: CNJ, 2024. p. 217-250.

²⁷⁶ BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Resolução nº 350, de 27 de outubro de 2020. Estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, e dá outras providências. Brasília, 27 out. 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original182611202011035fa1a0c3a36f6.pdf>. Acesso em: 25 out. 2025

²⁷⁷ Cooperação judiciária entre órgãos do Poder Judiciário e outras entidades: Resolução nº 350 de 27/10/2020 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *JusBrasil*, 26 jan. 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/cooperacao-judiciaria-entre-orgaos-do-poder-judiciario-e-outras-entidades-resolucao-n-350-de-27-10-2020-do-conselho-nacional-de-justica-cnj/1157814260>. Acesso em: 10 out. 2025.

Em paralelo, o avanço tecnológico constitui pilar essencial para o fortalecimento do sistema de precedentes. O programa Justiça 4.0, do CNJ²⁷⁸, em cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)²⁷⁹, ilustra essa aposta: com a implementação de núcleos 100% digitais, tramitação eletrônica de processos, interoperabilidade entre tribunais e plataformas integradas, o Judiciário torna-se mais acessível, uniforme e eficiente.

A digitalização e a integração dos sistemas judiciais²⁸⁰, como no lançamento do portal nacional unificado Jus.br²⁸¹, mitigam a fragmentação do fluxo informacional, permitindo que precedentes vinculantes e orientações jurisprudenciais cheguem às instâncias inferiores de forma mais rápida, clara e consistente. Isso reduz desigualdades regionais, evita interpretações divergentes por desconhecimento e fortalece a operacionalidade do art. 927 do CPC.

Além da tecnologia e da cooperação, há amplo espaço para fortalecer o caráter pedagógico do regime de precedentes. O CNJ, por meio das Escolas Judiciais e da ENFAM, pode aprofundar programas de formação voltados à identificação da *ratio decidendi*, às técnicas de *distinguishing* e *overruling* e ao manejo responsável da jurisprudência consolidada. Essas ações formativas são essenciais para que a aplicação de precedentes deixe de ser um gesto automático e passe a constituir verdadeira prática interpretativa, consciente dos efeitos sistêmicos das decisões.

Nesse sentido, a governança judiciária exige compromisso institucional com transparência, participação e prestação de contas. Ainda que a Rede Nacional de Cooperação exista formalmente, sua efetividade depende de estrutura mínima, equipes capacitadas, mecanismos de acompanhamento e espaços de participação plural, envolvendo magistratura, advocacia, Ministério Público e sociedade civil. Estudos recentes sobre governança judicial têm demonstrado que a mera criação de comitês e núcleos não é suficiente se não houver continuidade, monitoramento e adesão real dos tribunais.

²⁷⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça 4.0*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0>. Acesso em: 10 out. 2025.

²⁷⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Com 37 projetos de tecnologia, Justiça 4.0 consolida inovação no Judiciário. *CNJ – Agência CNJ de Notícias*, 26 set. 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/com-37-projetos-de-tecnologia-justica-4-0-consolida-inovacao-no-judiciario/>. Acesso em: 10 out. 2025.

²⁸⁰ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (PNUD). Soluções do Programa Justiça 4.0 impulsionaram a transformação digital do Judiciário em 2024. *UNDP Brasil – Notícias*, 20 dez. 2024. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/news/solucoes-do-programa-justica-40-impulsionaram-transformacao-digital-do-judiciario-em-2024>. Acesso em: 10 out. 2025.

²⁸¹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Roraima (TJRR). Justiça 4.0 – Conheça as funcionalidades do novo portal da Justiça brasileira. *TJRR – Notícias*, 04 dez. 2024. Disponível em: <https://www.tjrr.jus.br/index.php/noticias/18821-justica-4-0-conheca-as-funcionalidades-do-novo-portal-da-justica-brasileira/>. Acesso em: 10 out. 2025.

Portanto, as propostas para o futuro do sistema de precedentes não se esgotam na edição de novas normas. Exigem uma transformação institucional mais profunda, que articule governança cooperativa, modernização tecnológica, qualificação profissional e transparência procedimental. Esse conjunto integrado é o que pode conferir ao Judiciário maior eficiência, coerência e legitimidade, superando a histórica fragmentação decisória que caracteriza o contencioso brasileiro.

Em síntese, a consolidação de precedentes sólidos, estáveis e confiáveis passa pela conjugação de três vetores: (i) governança institucional coordenada pelo CNJ; (ii) infraestrutura tecnológica e interoperabilidade; e (iii) cultura formativa voltada à responsabilidade hermenêutica. Se esses eixos forem implementados de forma consistente, o sistema de precedentes qualificados poderá desempenhar plenamente seu papel de reduzir a insegurança jurídica, assegurar tratamento igualitário, racionalizar a atuação jurisdicional e reforçar a confiança da sociedade no Poder Judiciário.

5.5 A Importância da participação do CNJ no aperfeiçoamento do sistema judicial

Como etapa natural após o exame das fragilidades estruturais do sistema de precedentes e dos desafios culturais e institucionais que dificultam sua consolidação, impõe-se analisar o papel desempenhado pelo Conselho Nacional de Justiça na construção de respostas coordenadas e estruturantes para problemas que ultrapassam o caso individual. É nesse cenário, marcado por sobrecarga judicial, decisões fragmentadas e forte assimetria de informações, que o CNJ emerge como um ator capaz de articular diretrizes nacionais e criar ambientes institucionais para o enfrentamento racional e coletivo de temas sensíveis.

A resposta mais evidente desse movimento encontra-se na atuação do CNJ em matérias que exigem coordenação federativa e expertise técnica, como é o caso do direito à saúde. Enquanto o Supremo Tribunal Federal, na função jurisdicional, tende a examinar demandas sanitárias sob a ótica individual e casuística, o CNJ, em sua dimensão administrativa, passou a abordar o problema de forma sistêmica. Esse papel ganhou força após a audiência pública

realizada no STF em 2009^{282, 283, 284}, que evidenciou a complexidade estrutural da judicialização da saúde e apontou a necessidade de soluções articuladas.

Um dos desdobramentos concretos desse debate foi a criação, pelo CNJ, de um grupo de trabalho que resultou na Recomendação n. 31/2010. A norma incorporou diversos elementos debatidos na audiência pública e avançou na proposição de instrumentos capazes de qualificar a análise judicial de demandas sanitárias. Entre as orientações, destacava-se o incentivo para que magistrados incorporassem critérios técnicos nas decisões e valorizassem as políticas públicas existentes. Esse movimento representou verdadeira inflexão institucional, pois deslocou o foco da resposta meramente judicial para a construção de arranjos administrativos e colaborativos, aptos a lidar com a complexidade das demandas de saúde.

A Recomendação de 2010 também orientou os tribunais estaduais e federais a criarem estruturas próprias de apoio técnico (formadas por médicos, farmacêuticos e especialistas em políticas de saúde) para auxiliar os julgadores na apreciação das questões clínicas e das peculiaridades regionais do SUS. Ao institucionalizar esse diálogo técnico, o CNJ buscou reduzir decisões contraditórias, conferir maior racionalidade às ordens judiciais e evitar que a jurisdição se transformasse em instância substitutiva da gestão sanitária.

Além disso, a norma recomendou a inclusão de conteúdos de direito sanitário na formação inicial e continuada dos magistrados, bem como nos concursos de ingresso na magistratura, reconhecendo que decisões fundamentadas exigem conhecimento especializado²⁸⁵.

Outro desdobramento importante foi a criação do Fórum Nacional do Judiciário para a Saúde, instituído pelo CNJ em 2010. O Fórum, composto por um Comitê Executivo Nacional

²⁸² WANG, Daniel Wei L. Right to health litigation in Brazil: the problem and the institutional responses. *Human Rights Law Review*, v. 15, n. 4, p. 617-641, dez. 2015. DOI: 10.1093/hrlr/ngv025.

²⁸³ VASCONCELOS, Natália Pires de. Mandado de Segurança ou Ministério da Saúde? *Gestores, procuradores e respostas institucionais à judicialização*. 2018. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-30102020-141923/>. Acesso em: 15 out. 2025.

²⁸⁴ VALLE, Gustavo Henrique Moreira do; CAMARGO, João Marcos Pires. A audiência pública sobre a judicialização da saúde e seus reflexos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Direito Sanitário*, v. 11, n. 3, p. 13-31, nov./fev. 2010/2011. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/13220>. Acesso em: 15 out. 2025.

²⁸⁵ Por exemplo, a recomendação aconselhava juízes e cortes a procurar uma melhor instrução das ações a partir de relatórios médicos com descrição da doença, CID e prescrição de medicamentos, com denominação genérica ou princípio ativo com posologia exata; a evitar a autorização de fornecimento de medicamentos ainda não registrados pela ANVISA, ou em fase experimental; e a ouvir, quando possível e preferencialmente por meio eletrônico, os gestores, antes da apreciação de medidas de urgência. Não somente, recomendava que juízes exijam a inscrição dos demandantes em programas já oferecidos pelo sistema público.

e comitês estaduais²⁸⁶, tornou-se espaço permanente de monitoramento das ações judiciais envolvendo saúde, tanto em relação à concessão de medicamentos e serviços quanto a litígios envolvendo a gestão do SUS. Por meio desse monitoramento, o Fórum passou a identificar padrões de litigiosidade, gargalos administrativos e distorções regionais, produzindo recomendações técnicas e normativas voltadas à prevenção de conflitos e à racionalização do sistema.

A atuação do Fórum é supervisionada pelo Plenário do CNJ, presidido pelo Presidente do STF, e envolve uma composição plural, com representantes da magistratura, do Ministério Público, das Defensorias, da advocacia, de órgãos reguladores (ANVISA, ANS), gestores federais, estaduais e municipais, além de universidades e instituições de pesquisa. Essa pluralidade reforça o caráter dialógico do modelo, aproximando o Judiciário de atores responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas, o que contribui para decisões mais informadas e menos improvisadas.

Nos estados, os comitês locais, cuja composição passou a ser indicada pelas presidências dos tribunais a partir de 2016, refletem essa mesma lógica colaborativa. Devem incluir magistrados de primeiro e segundo grau, gestores públicos da área da saúde, representantes de órgãos de controle, advogados públicos, entidades da sociedade civil e usuários do sistema. A descentralização dos comitês permite que soluções locais sejam debatidas a partir de dados e problemas regionais específicos, o que aprimora a efetividade das políticas judiciais.

Assim, a participação do CNJ na temática da saúde tornou-se um dos casos paradigmáticos de como o órgão pode aprimorar o sistema judicial por meio de estratégias estruturantes, diálogo interinstitucional, produção de conhecimento e criação de ambientes estáveis para tomada de decisão. Mais do que interferir em políticas públicas, o CNJ passou a atuar como articulador de governança, estimulando a racionalidade, a transparência e a eficiência na interface entre Judiciário e Estado.

Outra consequência direta da atuação do CNJ foi a expansão dos Núcleos de Apoio Técnico do Judiciário (NAT-JUS). Formados por profissionais de saúde, esses núcleos oferecem pareceres técnicos para auxiliar magistrados na análise de casos concretos. Trata-se de um mecanismo essencial para a racionalização das decisões, pois reduz assimetrias

²⁸⁶ TULLII, Marcela Silveira. Para além da judicialização: política pública da justiça no campo da saúde. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-10072018-183913/>. Acesso em: 15 out. 2025.

informativos entre magistrados e gestores do SUS, além de incorporar evidências científicas no processo decisório. Esses pareceres alimentam, hoje, o banco de dados nacional “E-NATJUS”, instrumento centralizado de apoio técnico acessível a todos os tribunais.

A consolidação institucional do CNJ, como órgão responsável pela gestão estratégica do Judiciário, reforçou a força normativa dessas recomendações, que gradualmente evoluíram para resoluções com caráter vinculante. Entretanto, a implementação das medidas apresenta significativa disparidade entre os estados, uma vez que o CNJ não financia diretamente as iniciativas, cabendo aos tribunais estruturá-las com recursos próprios. Essa assimetria demonstra que o aperfeiçoamento do sistema judicial não depende apenas de diretrizes nacionais, mas também da capacidade administrativa dos tribunais e da articulação entre os atores locais^{287, 288}.

O funcionamento dos NATs ilustra bem essa diversidade: No Rio de Janeiro, os núcleos operam em ambos os ramos da Justiça e mantêm plantões amplos, com atuação capilarizada; em Santa Catarina, funcionam com estrutura reduzida dentro da Secretaria de Saúde; em São Paulo, foram criados em parceria com entidades da saúde suplementar, mas contam com baixa adesão dos magistrados, resultando em poucos pareceres emitidos.

Essas diferenças evidenciam que, embora o CNJ forneça diretrizes e instrumentos de apoio, a efetividade do sistema depende da adesão institucional, da cultura de cooperação e da capacidade de internalização das práticas recomendadas. Em um país federativo e desigual como o Brasil, a atuação articuladora do CNJ torna-se, portanto, indispensável para reduzir assimetrias regionais, fortalecer a governança judicial e promover maior previsibilidade, eficiência e racionalidade no sistema de justiça.

Tal como ocorre com a heterogeneidade dos NAT-Jus entre os Estados, a implementação das demais medidas previstas nas resoluções do CNJ também revela grande disparidade regional, demonstrando que a institucionalização dessas estruturas ainda está longe de ser uniforme. Relatório do Tribunal de Contas da União indicou que, até 2015, a maior parte dos tribunais analisados não havia incorporado integralmente as recomendações do Conselho. No âmbito da Justiça Federal, o TCU não identificou a execução completa de convênios entre os Tribunais Regionais Federais e os órgãos de assessoramento técnico, notadamente equipes médicas e farmacêuticas. No plano estadual, verificou-se, até aquele momento, a existência de

²⁸⁷ VASCONCELOS, Mandado de Segurança ou Ministério da Saúde? *Gestores, procuradores e respostas institucionais à judicialização*, 2018.

²⁸⁸ TULLII, Para além da judicialização: política pública da justiça no campo da saúde, 2018.

NATs apenas em Minas Gerais, Santa Catarina, Mato Grosso e Rio de Janeiro, e, posteriormente, apenas sete novos núcleos foram criados²⁸⁹.

A especialização de varas e seções judiciárias, bem como a inclusão do direito sanitário nos concursos e nos programas de formação de magistrados, igualmente apresenta baixa adesão pelos tribunais. Ainda que as escolas judiciais do TRF1, TRF2 e TRF3 tenham incorporado a disciplina em seus cursos, apenas cinco escolas estaduais — Amapá, Minas Gerais, Mato Grosso, Paraná e Santa Catarina — seguiram essa diretriz. No campo organizacional, o TJRS especializou a 10ª Vara da Fazenda Pública e o respectivo Juizado Especial em matéria de saúde; o TRF4 criou varas especializadas em Curitiba e Porto Alegre; e a Justiça Federal do Rio de Janeiro instituiu, em 2017, unidades específicas para demandas de saúde — 4ª, 15ª, 23ª e 28ª Varas Federais.

Comitês estaduais, NATs e varas especializadas demonstram que o CNJ tem buscado promover mudanças estruturais capazes de induzir comportamentos mais racionais e tecnicamente orientados no enfrentamento judicial das questões sanitárias, reforçando a necessidade de decisões que dialoguem com a política pública subjacente. Essas iniciativas revelam um esforço consistente do Conselho para reduzir a distância histórica entre o Judiciário e o planejamento estatal em saúde, aproximando magistrados da realidade administrativa, epidemiológica e financeira do SUS.

Ainda assim, tais medidas enfrentam desafios relevantes. De um lado, há obstáculos decorrentes da própria fragmentação administrativa do Judiciário, que dificulta a padronização nacional das práticas recomendadas. De outro, surgem limitações inerentes ao caráter administrativo, e não jurisdicional, da atuação do CNJ. Embora o Conselho procure centralizar informações, qualificar tecnicamente o processo decisório e criar instâncias permanentes de diálogo com gestores públicos, sua capacidade de produzir impacto direto sobre as decisões judiciais é restrita, já que não possui competência para impor interpretações jurídicas ou vincular materialmente os juízes.

Na prática, ainda que o CNJ busque aperfeiçoar tecnicamente a tomada de decisão judicial, a efetiva racionalização das demandas depende da existência de precedentes vinculantes claros, bem aplicados e respeitados pelos tribunais superiores. Sem esse vetor

²⁸⁹ VASCONCELOS, Mandado de Segurança ou Ministério da Saúde? *Gestores, procuradores e respostas institucionais à judicialização*, 2018.

normativo, o esforço administrativo do Conselho se converte em incentivo, não em limite jurídico, e permanece sujeito ao livre convencimento motivado de cada magistrado.

Paralelamente, o CNJ procura inserir o SUS dentro da lógica deliberativa do sistema de justiça, possibilitando que juízes participem desde cedo da formulação de políticas públicas. A lógica é clara: se a judicialização é inevitável, é preferível antecipar o diálogo entre gestores e magistrados, para que a política de saúde nasça mais aderente às exigências do Judiciário. Os Comitês estaduais e o Fórum Nacional da Saúde, assim, passam a funcionar como espaços de aprendizado recíproco: os juízes assimilam a técnica sanitária, e os gestores passam a conhecer os padrões decisórios que influenciam a judicialização.

Todavia, essa interação não ocorre em condições de paridade. Embora gestores detenham o conhecimento técnico, estão, ao final, subordinados à interpretação judicial, enquanto os magistrados, ainda que incentivados a dialogar com a técnica, não são juridicamente compelidos a acolhê-la, salvo quando vinculados por precedentes das cortes superiores. Esse desequilíbrio estrutural reforça a necessidade de um modelo de precedentes mais estável e normativamente robusto, capaz de dar previsibilidade a decisões e, ao mesmo tempo, direcionar o diálogo institucional em bases mais equilibradas.

A análise realizada evidencia que o Supremo Tribunal Federal adota, no tema da judicialização da saúde, duas posturas que não raro se mostram tensionadas entre si. De um lado, a Corte atua de forma semelhante às demais instâncias do Judiciário, favorecendo a concessão individual de prestações de saúde sem oferecer parâmetros objetivos para orientar os tribunais inferiores sobre o que pode, ou não, ser deferido judicialmente. Assim, mesmo quando o tratamento não está incorporado ao SUS, ou sequer possui aprovação da ANVISA, a Corte tem privilegiado uma leitura essencialmente individual do direito à saúde, afastando-se de uma abordagem estrutural ou de caráter mais sistêmico.

Esse modo de decidir, centrado no caso concreto, faz com que o STF se abstenha de enfrentar questões complexas do desenho institucional do SUS, tais como critérios de financiamento, responsabilidades federativas, processos de incorporação tecnológica e diretrizes assistenciais, permitindo que a Corte preserve sua própria legitimidade ao evitar conflitos abertos com o Executivo ou com a política pública de saúde. No plano prático, entretanto, essa postura reforça a fragmentação decisória, incentiva que juízes continuem deferindo pedidos individuais e contribui para ampliar o fenômeno da judicialização.

Ao recusar-se a aprofundar o exame das evidências técnico-científicas, o Tribunal também evita colocar à prova sua capacidade institucional para lidar com questões sanitárias altamente especializadas. Não é casual que a audiência pública de 2009, que poderia ter funcionado como verdadeiro processo de aprendizado institucional, tenha sido muito pouco utilizada pela própria Corte em sua jurisprudência posterior. Ainda assim, esse evento abriu espaço para uma intervenção mais coordenada no tema, não pela via jurisdicional, mas por meio do seu braço administrativo, o Conselho Nacional de Justiça.

Cita-se também o enfrentamento dos desafios trazidos pela pandemia da COVID-19, que exigiu do Poder Judiciário respostas rápidas e coordenadas. Nesse contexto, a maior dificuldade consistiu em assegurar a efetividade do direito fundamental de acesso à Justiça (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal), mesmo diante das restrições sanitárias impostas pelo cenário de emergência. Para que essa garantia não fosse comprometida, tornou-se determinante o papel exercido pelo Conselho Nacional de Justiça. Criado pela Emenda Constitucional n. 45/2004 e instalado em 2005, o CNJ consolidou-se como órgão responsável por formular e conduzir a política judiciária nacional, especialmente no que se refere à gestão, transparência, moralidade e eficiência dos serviços judiciais²⁹⁰.

Durante a crise sanitária, o CNJ assumiu protagonismo normativo e administrativo, editando atos que viabilizaram a continuidade da prestação jurisdicional à distância e orientaram os tribunais a reorganizar fluxos de trabalho, ampliar o uso de ferramentas tecnológicas e garantir atendimento remoto adequado ao cidadão. Essa atuação coordenada mostrou que o CNJ funciona como eixo estruturante do sistema judicial, capaz de uniformizar diretrizes, reduzir assimetrias regionais e produzir respostas institucionais de caráter sistêmico, algo que tribunais isoladamente não conseguiriam realizar. Em outras palavras, a pandemia evidenciou que a governança judicial contemporânea depende menos da iniciativa fragmentada dos tribunais e muito mais de um centro regulatório capaz de integrar políticas, definir prioridades e induzir comportamentos administrativos.

Nesse momento, a virtualização dos serviços judiciários tornou-se condição imprescindível para garantir a continuidade do atendimento²⁹¹. Essa reorganização emergencial se deu, essencialmente, por intermédio das normativas editadas pelo CNJ, que estabeleceram

²⁹⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Quem somos. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos/>. Acesso em: 11 nov. 2025.

²⁹¹ LÉVY, Pierre. *As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática*. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2016. Tradução de Carlos Irineu da Costa. ISBN 978-85-85490-15-7.

regras para audiências telepresenciais, prazos processuais, plantões extraordinários, funcionamento de gabinetes e protocolos de atendimento remoto.

A análise quantitativa dos resultados, com base nos dados do Relatório *Justiça em Números* 2021, permite compreender de forma concreta o impacto da atuação do CNJ: mesmo durante a maior crise sanitária em um século, os tribunais mantiveram elevado ritmo de produtividade, ampliaram o volume de atos praticados por meio eletrônico e evitaram o colapso da prestação jurisdicional.

A consolidação desses resultados demonstra que a atuação coordenadora do CNJ não apenas preencheu lacunas urgentes durante a pandemia, mas também serviu como catalisador da transformação digital do Judiciário. Ao regular o uso de tecnologia, padronizar procedimentos e monitorar a performance institucional, o Conselho deu salto qualitativo na forma como o sistema de justiça reage a situações de excepcionalidade.

Por isso, ao mesmo tempo em que a pandemia desafiou profundamente a estrutura judicial brasileira, ela evidenciou a centralidade do CNJ na construção de um modelo de governança capaz de combinar autonomia dos tribunais com diretrizes nacionais unificadas, assegurando eficiência, previsibilidade e continuidade dos serviços jurisdicionais.

Se, no plano dos precedentes, o CNJ atua sobretudo como indutor de boas práticas e de racionalidade decisória, no plano da política judiciária sua intervenção tem sido ainda mais visível.

Desde sua instalação, o Conselho passou a ocupar um espaço inédito de coordenação nacional do Judiciário, articulando metas, indicadores e programas transversais que impactam diretamente a qualidade e a eficiência da prestação jurisdicional. Relatórios como o *Justiça em Números*, publicados anualmente desde 2004, transformaram o modo como se enxerga o desempenho da Justiça brasileira, ao introduzir cultura de gestão por dados, comparação entre tribunais e metas nacionais de produtividade, transparência e redução de acervo²⁹².

A atuação normativa do CNJ também produziu efeitos para além das fronteiras estritas do Poder Judiciário. A Resolução n. 7/2005, por exemplo, ao vedar a prática de nepotismo no âmbito do Judiciário, inaugurou um novo patamar de controle ético-administrativo que influenciou decisivamente a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na ADC n. 12 e na

²⁹² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em Números*: principal fonte das estatísticas oficiais do Poder Judiciário (anualmente desde 2004). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 12 nov. 2025.

formulação da Súmula Vinculante n. 13, aplicável a todos os Poderes da República²⁹³. Ainda que destinada formalmente apenas ao Judiciário, a resolução contribuiu para consolidar social e juridicamente a ideia de que a nomeação de parentes em cargos de direção e assessoramento viola, em regra, os princípios da moralidade, impessoalidade e igualdade, o que tem repercussões concretas na Administração Pública direta e indireta da União, dos Estados e Municípios.

No campo das políticas públicas, o CNJ passou progressivamente a funcionar como um laboratório institucional de respostas estruturais para temas de alta litigiosidade. A criação do Fórum Nacional do Judiciário para a Saúde (Resolução n. 107/2010) e de Comitês Estaduais da Saúde é exemplo paradigmático: ao reunir magistrados, membros do Ministério Público, Defensorias, gestores do SUS, entidades reguladoras (como ANVISA e ANS) e representantes da sociedade civil, o Conselho buscou deslocar o debate da saúde de uma lógica exclusivamente individual para uma perspectiva dialogada e sistêmica. Nessa arena, o CNJ não apenas monitora a judicialização da saúde, mas também fomenta a construção de protocolos, fluxos administrativos e soluções consensuais que reduzam conflitos e qualifiquem a tomada de decisão judicial.

Os Núcleos de Apoio Técnico ao Judiciário (NAT-Jus) e o banco de pareceres e-NATJus reforçam esse movimento. Ao oferecer apoio técnico em tempo real aos magistrados, fundamentado em medicina baseada em evidências e em pareceres padronizados, o CNJ procura reduzir assimetrias de informação e decisões dissonantes em matéria sanitária. Embora a adesão e a estrutura dos NAT-Jus variem entre os Estados, a existência de uma base nacional de dados técnicos indica um caminho de especialização racional da jurisdição, que pode ser replicado em outras áreas de litígios complexos, como meio ambiente, grandes desastres e políticas urbanas.

Outro eixo central da atuação do CNJ reside na modernização tecnológica do sistema de justiça. A coordenação nacional de sistemas como o Processo Judicial Eletrônico (PJe), o Sistema Eletrônico de Execução Unificada (SEEU) e, mais recentemente, a participação protagonista na implementação do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP), previsto

²⁹³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Recomendação n. 134, de 09 de setembro de 2022. Dispõe sobre o tratamento dos precedentes no Direito brasileiro. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4740>. Acesso em: 15 out. 2025.

na Lei n. 14.382/2022, revelam um Conselho comprometido com a integração de bases de dados e com a desburocratização do acesso à justiça e aos serviços registrares²⁹⁴.

Ao estabelecer parâmetros técnicos e regimentais para a interoperabilidade de sistemas, o CNJ influencia inclusive a atividade de cartórios extrajudiciais e de órgãos administrativos, reforçando sua capacidade de induzir padrões de atuação não apenas no âmbito interno dos tribunais, mas em toda a cadeia de serviços que orbitam o sistema de justiça.

Esse protagonismo foi particularmente visível durante a pandemia de COVID-19. Em 2020, o Conselho editou sucessivas resoluções, a exemplo da Resolução n. 313/2020 e atos posteriores, que instituíram o “regime de plantão extraordinário”, disciplinaram audiências por videoconferência, suspenderam prazos em determinadas fases e, gradualmente, organizaram o retorno às atividades presenciais, sempre com parâmetros nacionais mínimos e margem de adaptação local²⁹⁵. Graças a esse arranjo, foi possível manter o funcionamento contínuo do Judiciário, ao mesmo tempo em que se preservavam a saúde de servidores, magistrados e usuários e se evitavam soluções descoordenadas entre tribunais.

Os resultados consolidados pelo *Justiça em Números 2021* indicam que, apesar do fechamento físico de fóruns e tribunais, a produtividade não apenas se manteve como, em alguns segmentos, aumentou, com crescimento expressivo de atos processuais praticados em meio eletrônico e de sessões de julgamento telepresenciais. Isso sugere que a coordenação normativa do CNJ, combinada com o avanço da digitalização, foi decisiva para impedir um colapso do serviço jurisdicional em momento de crise sanitária aguda, reforçando a percepção do Conselho como órgão de governança capaz de responder rapidamente a situações excepcionais.

Por isso, ao mesmo tempo em que a pandemia desafiou profundamente a estrutura judicial brasileira, ela evidenciou a centralidade do CNJ na construção de um modelo de governança capaz de combinar autonomia dos tribunais com diretrizes nacionais unificadas, assegurando eficiência, previsibilidade e continuidade dos serviços jurisdicionais. No horizonte próximo, a forma como o Conselho continuará a articular dados, tecnologia, precedentes e

²⁹⁴ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso (TJMT). Nova lei permite a alteração de nome e sobrenome nos cartórios do país. *TJMT – Notícias*, 13 jul. 2022. Disponível em: <https://www.tjmt.jus.br/noticias/2022/7/nova-lei-permite-a-alteracao-nome-e-sobrenome-nos-cartorios-pais/>. Acesso em: 18 out. 2025.

²⁹⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Resolução n. 322, de 1º de junho de 2021. Estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, medidas para retomada dos serviços presenciais observadas ações de prevenção ao contágio pela COVID-19 e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado1557382021061160c387f295bb5.pdf>. Acesso em: 18 out. 2025.

políticas judiciais, em diálogo com o STF, o STJ, os tribunais locais e os demais Poderes, será decisiva para o aperfeiçoamento do sistema judicial e para a consolidação de um modelo brasileiro de justiça que seja, ao mesmo tempo, mais estável, mais transparente e mais responsivo às demandas constitucionais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo desta dissertação permite afirmar que a atuação do Conselho Nacional de Justiça tornou-se elemento estruturante para o amadurecimento e a consolidação de um sistema de precedentes no Brasil. Embora concebido originalmente como órgão de controle administrativo e disciplinar, o CNJ assumiu gradualmente uma função mais complexa e sofisticada: a de coordenador nacional da política judiciária e agente produtor de diretrizes voltadas à racionalidade decisória, uniformização interpretativa e eficiência institucional.

O Capítulo 1 evidenciou que essa transformação não se deu de forma abrupta, mas decorreu de mudanças culturais, pressões externas, crises internas e de interpretações jurisprudenciais firmadas pelo Supremo Tribunal Federal. A fixação de balizas constitucionais para sua atuação administrativa, especialmente nos julgamentos da ADI n. 3.367 e da ADC n. 12, foi decisiva para estabilizar o papel institucional do Conselho e lhe conferir legitimidade para expedir atos normativos voltados à governança do Poder Judiciário. Também foi demonstrado que sua evolução funcional acompanha o deslocamento da agenda teórica contemporânea, que exige transparência, *accountability*, padronização mínima e planejamento estratégico como requisitos de legitimidade democrática das instituições judiciais.

No Capítulo 2, por sua vez, destacou-se que o CNJ passou a ocupar posição de relevo na arquitetura normativa do sistema de precedentes, em especial a partir da edição de resoluções (sobretudo a Resolução n. 235/2016) e recomendações (notadamente a de n. 134/2022). Ambas são marcos de política judiciária, pois promovem a cultura organizacional necessária para que o regime de precedentes previsto no CPC/2015 se torne efetivo, deixando de ser mera previsão normativa para operar como instrumento de isonomia, coerência e previsibilidade.

As análises realizadas mostraram ainda que o sistema brasileiro não reproduz o modelo clássico do *common law*, em que precedentes nascem de casos concretos e são reconstruídos à luz de seus fatos essenciais. O Brasil construiu outra lógica: precedentes “por amostragem”, definidos normativamente pelos tribunais superiores e replicados como tese jurídica obrigatória

para casos semelhantes. Ainda que esse desenho normativo tenha permitido maior objetividade e padronização, evidencia-se que a lógica decisória permanece fragmentada, seja pela falta de cultura institucional voltada à vinculação de precedentes, seja pela baixa difusão interna das decisões paradigmáticas nos tribunais de primeiro e segundo grau.

Esse diagnóstico conduz ao ponto central desta pesquisa: o déficit de racionalidade decisória não é, em essência, um problema do CPC/2015 ou do arcabouço normativo existente, mas da cultura judicial. Nesse cenário, a atuação do CNJ emerge como variável institucional capaz de reduzir a distância entre a teoria do precedente vinculante e sua aplicação concreta, seja ao estabelecer diretrizes normativas de observância obrigatória, seja ao induzir padrões administrativos e pedagógicos que aproximem magistrados, escolas judiciais, advogados e tribunais de uma leitura coerente das decisões paradigmáticas.

Ao sistematizar práticas de gestão, monitoramento e difusão de precedentes, inclusive mediante o Banco Nacional de Precedentes, rotinas de gestão de demandas repetitivas e mecanismos de *compliance* interno, o CNJ atua como instância articuladora de mudanças organizacionais e simbólicas. Há, portanto, um deslocamento institucional: do controle disciplinar para a governança judicial. Essa transição, amplamente analisada no Capítulo 1, revela que o Conselho se tornou o principal vetor de uniformização interpretativa e de padronização administrativa, papel que nenhum outro órgão conseguiu desempenhar com a mesma abrangência e capacidade de coordenação.

Por outro lado, os limites identificados ao longo do Capítulo 2, resistência cultural, desconhecimento de precedentes, fragilidade da comunicação institucional, distanciamento entre cortes superiores e magistratura de base, demonstram que a consolidação do sistema não se esgota na edição de atos normativos. A efetividade de precedentes depende de convicção institucional, difusão pedagógica, adesão processual, incentivos corretos e internalização cultural. E é justamente nesse ponto que a atuação do CNJ revela seu maior potencial: a capacidade de induzir comportamentos, reorganizar práticas, monitorar resultados e construir uma identidade institucional voltada à previsibilidade e coerência.

Se, por um lado, ainda não é possível afirmar que o Conselho tenha solucionado os entraves à vinculação de precedentes, por outro, cumpre reconhecer que ele se tornou a entidade mais vocacionada a essa tarefa. Não porque exerça poder jurisdicional, pois não o exerce, mas porque opera no campo administrativo, onde se situam os instrumentos mais poderosos de

transformação estrutural do sistema: gestão, informação, transparência e mecanismos de indução de comportamento.

Essa conclusão também dialoga com a constatação de que o CNJ influencia, direta ou indiretamente, outras esferas de poder e outros ramos da Administração Pública. A Resolução n. 7, marco nacional no combate ao nepotismo, exemplifica como atos normativos do Conselho irradiaram efeitos para além das fronteiras formais do Judiciário, induzindo padrões éticos e administrativos que passaram a ser replicados em outros órgãos, poderes e instituições. Tal evidência demonstra que o CNJ alcançou densidade institucional suficiente para atuar como referência nacional de governança e integridade pública.

O mesmo raciocínio se aplica à gestão de precedentes: a capacidade de mobilização e indução exercida pelo Conselho pode transformar padrões, criar expectativas normativas e orientar comportamentos decisórios. Não é exagero afirmar que, em longo prazo, a cultura de precedentes não será consolidada pelo simples peso coercitivo de decisões superiores, mas pelo ambiente organizacional construído pelo CNJ, em que a previsibilidade jurisprudencial passa a ser valor institucional, e não mera imposição externa.

De todo o percurso investigativo, emerge uma resposta prudencial à pergunta central da pesquisa: o CNJ não resolve sozinho o problema da fragmentação constitucional interpretativa nem elimina, por completo, a instabilidade dos tribunais superiores. Contudo, é o ator institucional que mais avançou na direção de uma racionalidade sistêmica, pautada na governança, transparência, informação e padronização.

Assim, esta dissertação permite concluir que o verdadeiro impacto do Conselho não reside apenas nas normas que produz, mas na cultura institucional que induz. A consolidação de uma prática judiciária orientada por precedentes (coerente, previsível e estável) não depende exclusivamente de marcos legais, mas de fatores estruturais: comunicação efetiva das decisões paradigmáticas; apoio pedagógico a magistrados; integração de rotinas administrativas; ferramentas de gestão de precedentes; monitoramento do cumprimento das teses; difusão tecnológica em bases de dados nacionais.

Trata-se de um ecossistema institucional cuja construção exige tempo, engajamento e continuidade. E todo esse desenho se inscreve na função contemporânea do CNJ como órgão de governança do sistema de justiça brasileiro.

Em síntese, ao final do trabalho, é possível afirmar que o CNJ não apenas participa do processo de consolidação do sistema de precedentes, mas se tornou seu eixo institucional mais

relevante, seja como formulador de políticas, seja como indutor de comportamentos organizacionais ou como articulador de soluções estruturantes. A consolidação de sua observância exigirá, como demonstrado, mais do que atos normativos: dependerá de mobilização cultural, difusão pedagógica e integração federativa.

Mas, acima de tudo, dependerá da compreensão de que precedentes vinculantes não são instrumentos de limitação da independência judicial, mas condições mínimas para sua legitimidade no Estado constitucional contemporâneo.

Ao reconhecer esse horizonte, o CNJ se projeta como protagonista na transição cultural necessária para que o Judiciário brasileiro supere a lógica da fragmentação, alcance maior uniformidade interpretativa e realize os valores constitucionais de segurança jurídica, eficiência institucional e integridade decisória. É nessa perspectiva que se insere o resultado deste estudo, apontando o Conselho como o núcleo estruturante de uma política judiciária de precedentes, cuja efetividade se realiza não apenas nos tribunais superiores, mas principalmente no cotidiano das decisões, em que o direito se concretiza e a jurisdição se legitima.

REFERÊNCIAS

- ALFF, Hannah Pereira. *Gestão Judiciária e técnicas do processo agregado: aportes para aprimoramento da tutela jurisdicional coletiva*. Londrina: Thoth, 2021.
- ALVES, Carolina Fátima de Souza; BARBOSA, Cláudia Maria. Conselho Nacional de Justiça e o exercício da função fiscalizadora do poder judiciário – breves considerações. *Revista Jurídica da Faculdade de Direito/Faculdade Dom Bosco*, Curitiba, v. 2, n. 1, jan./jun. 2008.
- ALVES, Eliana Calmon. Papel constitucional do Conselho Nacional de Justiça. In: Seminário Internacional Brasil-Alemanha: conselhos de justiça e controle externo do Poder Judiciário, 2., 2011, Florianópolis. *Cadernos CEJ*, Brasília: CEJ, 2011. (Série Cadernos CEJ, 27). p. 121-129.
- ATIENZA, Manuel. *As razões do direito: teorias da argumentação jurídica*. 2 ed. São Paulo: Landy, 2002.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria da igualdade tributária*. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- BARIONI, Rodrigo. Precedentes no direito brasileiro: desafios e perspectivas. *Revista de Processo: RePro*, São Paulo, v. 310, dez. p. 265-291, 2020.
- BARREIROS, Lorena Miranda Santos. Estruturação de um sistema de precedentes no Brasil e concretização da igualdade: desafios no contexto de uma sociedade multicultural. In: DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; ATHAIDE JR., Jaldemiro Rodrigues de; MACÊDO, Lucas Buril de (Coords). *Precedentes*. Coleção Grandes Temas do Novo CPC, v. 3. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 198.
- BARROSO, Luís Roberto; PERRONE, Patrícia Campos Mello. Trabalhando com uma nova lógica: a ascensão dos precedentes no direito brasileiro. *Revista da AGU*, Brasília: AGU, ano 15, n. 3, jul./set. 2016, p. 36-41.
- BENETI, Sidnei Agostinho. Doutrina de precedentes e organização judiciária. In: FUX, Luiz; NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coords). *Processo e Constituição: estudos em homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 482.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*. Bauru: EDIPRO, 2001.
- BORTOLUCI, Lygia Helena Fonseca. Os precedentes judiciais no Código de Processo Civil de 2015: a operacionalização do *distinguishing* a partir da identificação dos conceitos de *ratio decidendi* e tese jurídica. *Revista de Processo: RePro*. v. 322, ano 46, p. 401-416, dez. 2021. São Paulo: RT. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/periodical/92686434/v20210322/page/RR-16.1>. Acesso em: 15 out. 2025.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em Números 2024: ano-base 2023*. Brasília: CNJ, 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça 4.0*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0>. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Com 37 projetos de tecnologia, Justiça 4.0 consolida inovação no Judiciário. *CNJ – Agência CNJ de Notícias*, 26 set. 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/com-37-projetos-de-tecnologia-justica-4-0-consolida-inovacao-no-judiciario/>. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Quem somos*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos/>. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em Números: principal fonte das estatísticas oficiais do Poder Judiciário (anualmente desde 2004)*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Relatório de Atividades 2018. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/08/relatorio_atividades_2018.pdf. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Regimento Interno*. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ri-annotado-6a-ed-2-9-2025.pdf>. Disponível em: <ri-annotado-6a-ed-2-9-2025.pdf>. Acesso em: 07 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Painel de Políticas Judiciárias* — Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/presidencia/painel-de-politicas-judiciarias/>. Acesso em: 07 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em Números 2023*. Brasília, DF: CNJ, 2023. p. 6-7. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/sumario-executivo-justica-em-numeros-200923.pdf>. Acesso em: 07 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *A força normativa do direito judicial*. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/881d8582d1e287566dd9f0d00ef8b218.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso (TJMT). *Nova lei permite a alteração de nome e sobrenome nos cartórios do país*. TJMT – Notícias, 13 jul. 2022. Disponível em: <https://www.tjmt.jus.br/noticias/2022/7/nova-lei-permite-a-alteracao-nome-e-sobrenome-nos-cartorios-pais/>. Acesso em: 18 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Resolução nº 350, de 27 de outubro de 2020. Estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, e dá outras providências. Brasília, 27 out. 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original182611202011035fa1a0c3a36f6.pdf>. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Resolução nº 322, de 1º de junho de 2021. Estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, medidas para retomada dos serviços presenciais observadas ações de prevenção ao contágio pela COVID-19 e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em:

<https://atos.cnj.jus.br/files/compilado1557382021061160c387f295bb5.pdf>. Acesso em: 18 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Portaria nº 240, de 3 de julho de 2020. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/legislacao-e-normas/portarias/portaria-n-240-de-03-de-julho-de-2020/>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Resolução nº 444, de 25 fev. 2022. Institui o Banco Nacional de Precedentes (BNP). Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4415>. Acesso em: 02 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Resolução nº 235, de 13 jun. 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2312>. Acesso em: 02 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Recomendação nº 134, de 9 set. 2022. Dispõe sobre o tratamento dos precedentes no Direito brasileiro. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DJe/CNJ n. 222/2022, p. 2-6, set. 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4740>. Acesso em: 02 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Portaria nº 240/2020*; Relatório do GT sobre Precedentes, 2021. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <[compilado12193020211019616eb7d297fb8.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/compilado12193020211019616eb7d297fb8.pdf)>. Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [1988].

BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, ano 142, n. 251-E, p. 1, 31 dez. 2004.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. *Código de Processo Civil*. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991. Estabelece regras para a desindexação da economia e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 4 mar. 1991.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.568.244/RJ, Rel. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, 2ª Seção, julgado em 14 dez. 2016, publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 19 dez. 2016. Disponível em: https://www.stj.jus.br/SCON/servlet/BuscaAcordaos?action=mostrar&num_registro=201502972780&dt_publicacao=19/12/2016. Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no Ag 153.273/CE, Rel. Min. Eduardo Ribeiro, Corte Especial, julgado em 05 nov. 1997, publicado no *Diário da Justiça* em 29 jun. 1998. Disponível em: https://www.stj.jus.br/SCON/servlet/BuscaAcordaos?action=mostrar&num_registro=199700480917&dt_publicacao=29/06/1998. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3367. Relator: Min. Cezar Peluso. Julgado em 13 abr. 2005. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal,

2005. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>. Acesso em:
 23 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF), Pleno. Agravo Regimental na Reclamação n. 1.880-6/SP. Relator: Min. Maurício Corrêa. Julgado em 7 nov. 2002. *Diário da Justiça*, 19 mar. 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12, Medida Cautelar. Relator: Min. Carlos Britto. Julgado em 16 fev. 2006. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2006. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=372910>. Acesso em:
 23 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3367. Relator: Min. Cezar Peluso. Julgado em 13 abr. 2005. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2005. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>. Acesso em:
 23 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12 – Distrito Federal. Relator: Min. Carlos Britto. Julgado em 20 ago 2008. Disponível em:
<https://www.ufpe.br/documents/40070/1837975/ABNT+NBR+6023+2018+%281%29.pdf/3021f721-5be8-4e6d--951b-fa354dc490ed>. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12, Medida Cautelar. Relator: Min. Carlos Britto. Julgado em 16 fev 2006. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2006. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=372910>. Acesso em:
 23 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Roraima (TJRR). Justiça 4.0 – Conheça as funcionalidades do novo portal da Justiça brasileira. *TJRR – Notícias*, 04 dez. 2024. Disponível em: <https://www.tjrr.jus.br/index.php/noticias/18821-justica-4-0-conheca-as-funcionalidades-do-novo-portal-da-justica-brasileira/>. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. RR-25692-98.2014.5.24.0007. 5ª Turma. Rel. Min. Breno Medeiros. *Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho* (DEJT), 31 ago. 2018.

BRÊTAS, Ronaldo de Carvalho Dias. *Processo constitucional e estado democrático de direito*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

BUENO, Cassio Scarpinella. *Manual de direito processual civil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil*. 14. ed. v. 1, São Paulo: Saraiva, 2024.

BURIL, Lucas de Macêdo. Interesse recursal na formação do precedente. In: *Aspectos polêmicos dos recursos cíveis e assuntos afins*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2017. v. 13, p. 12.

CABRAL, Antonio do Passo. A técnica do julgamento-alerta na mudança da jurisprudência consolidada. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 221, p. 13-48, jul. 2013.

CAMBI, Eduardo. Jurisprudência lotérica. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 786, p. 108-128, abr. 2001.

CAMIMURA, Lenir. CNJ 18 anos: Conselho amadurece atuação e transforma relação com a sociedade. *Agência CNJ de Notícias*. 14 jun. 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-18-anos-conselho-amadurece-atuacao-e-transforma-relacao-com-a-sociedade/>. Acesso em: 30 abr. 2025.

CAMIMURA, Lenir. Precedentes: ampliação do sistema exige mudança cultural. *Agência CNJ de Notícias*. Brasília, 8 set. 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/precedentes-ampliacao-do-sistema-exige-mudanca-cultural/>. Acesso em: 30 jun. 2025.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *Levando os padrões decisórios a sério*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *O Novo Processo Civil Brasileiro*. 8. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2022 [e-book], p. 457. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559772575/>. Acesso em: 25 out. 2025.

CAMPOS, André; AQUINO, Luseni. *Os vinte anos da Constituição Federal de 1988 e a promoção do acesso à justiça no Brasil*. p. 17-64. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/40e44137-b89a-427c-95ca-a1bbe7d06d>. Acesso em: 03 jun. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CIMARDI, Claudia Aparecida. *A jurisprudência uniforme e os precedentes no novo Código de Processo Civil brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 169.

CÔRTEZ, Osmar Mendes Paixão; BARROS, Janete Ricken Lopes de. A força normativa dos atos do CNJ e o tratamento dos precedentes: Recomendação 134/2022. *Revista de Processo*, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 47, n. 334, p. 349-362, dez. 2022.

CRAMER, Ronaldo. *Precedentes judiciais: teoria e dinâmica*. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

CRUZ, José Rogério; TUCCI, José Rogério. O regime do precedente judicial no novo CPC. In: DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; ATHAIDE JR., Jaldemiro Rodrigues de; MACÊDO, Lucas Buril de (Coords). *Precedentes*. Coleção Grandes Temas do Novo CPC. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 445-457.

DELFINO, Lúcio; SILVEIRA, Marcelo Pichioli da. *A função do Conselho Nacional de Justiça e os limites de sua competência normativa*. In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JUNIOR, Nelson (Coords.). *Crise dos Poderes da República*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

DEOCLECIANO, Pedro Rafael Malveira. *O Conselho Nacional de Justiça e o controle democrático do Poder Judiciário: uma realidade possível?* 2010? Dissertação (Mestrado em

Direito Constitucional) — Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2010. Disponível em: <http://uol11.unifor.br/oul/conteudosite/F1066346356/Dissertacao.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2025.

DHONDT, Nele. Integration of environmental protection into other EC policies. *Legal Theory and Practice*. Groningen: Europa Law Publishing, 2003.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *O Conselho Nacional de Justiça e o direito processual*. Salvador: Juspodivm, 2022. p. 70-75.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *O Conselho Nacional de Justiça e o direito processual: administração judiciária, boas práticas e competência normativa*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2023.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *O Conselho Nacional de Justiça e o direito processual: administração judiciária, boas práticas e competência normativa*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *O Conselho Nacional de Justiça e o direito processual: administração judiciária, boas práticas e competência normativa*, 2025, p. 67-108.

DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de direito processual civil*, v. 2. 10 ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

DIDIER Jr., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de Direito Processual Civil: Teoria da Prova, Direito Probatório, Decisão, Precedente, Coisa Julgada, Processo Estrutural e Tutela Provisória*. v. 2. 19. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 594.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos do processo civil moderno*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. v. I.

DONIZETTI, Elpídio. A força dos precedentes no novo Código de Processo Civil. *Revista Direito UNIFACS – Debate Virtual*, Salvador, n. 175, p. 17, 2015. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/3446/2472>. Acesso em: 30 jun. 2025.

DUXBURY, Neil. *The nature and authority of precedent*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 69-75.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do Direito: técnica, decisão e denominação*. 6. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2008.

FERRAZ, Sérgio. Princípios constitucionais e atividades de cartório (o Provimento 77/2018 do CNJ). *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, v. 31, n. 1, p. 154-158, 2019.

FUGA, Bruno; PEIXOTO, Ravi (orgs.). *Comentários à Recomendação n.º 134 do CNJ*. Londrina: Thoth, 2023.

FUX, Rodrigo. Os influxos da análise econômica do Direito no Código de Processo Civil de 2015. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 308, out. 2020, p. 12.

GABBAY, Daniela Monteiro; ALVES DA SILVA, Paulo Eduardo; ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; COSTA, Susana Henriques da. Why the “Haves” come out ahead in Brazil? Revisiting speculations concerning repeat players and one-shooters in the Brazilian litigation setting. *Direito Público*, Porto Alegre, v. 16, n. 88, p. 11-33, 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3503>. Acesso em: 02 out. 2025.

GARCIA, Emerson. Poder normativo primário dos Conselhos Nacionais do Ministério Público e de Justiça: a gênese de um equívoco. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 39, p. 260-274, 2007.

GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GIANNINI, Marcelo Henrique. *Da vinculação dos precedentes judiciais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

GRAU, Eros Roberto. *Por que tenho medo dos juízes (a interpretação/aplicação do direito e os princípios)*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

GUEDES, Bernardo Moreira. Natureza jurídica e funções dos padrões decisórios do art. 927 do Código de Processo Civil. *Revista Carioca de Direito*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 54-66, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.62855/rcd.5.1.2024.153>. Acesso em: 30 jun. 2025.

JOBIM, Marco Félix; DUARTE, Zulma R. Ultrapassando o precedente: *antecipatory overruling*. *Revista de Processo*, v. 285, p. 341-362, nov. 2018. Disponível em: <https://revistadostribunais.com.br>. Acesso em: 25 out. 2025.

KOCHEM, Ronaldo. *Fundamentando decisões: uma doutrina lógico-argumentativa*. Londrina: Thoth, 2021. p. 221-222.

KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. O sistema de precedentes vinculantes e o incremento da eficiência na prestação jurisdicional: aplicar a *ratio decidendi* sem rediscuti-la. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos; APRIGLIANO, Ricardo de Carvalho; SILVA, João Paulo Hecker da; VASCONCELOS, Ronaldo; ORTHMANN, André (Coords.). *Processo em Jornadas*. São Paulo: JusPodivm, 2016. p. 328.

LEAL, Victor Nunes. Passado e futuro da súmula do STF. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 145, jul./set. 1981.

LESSA, Guilherme Thofehrn. *Precedentes judiciais e raciocínio jurídico: aplicação, analogia e distinção*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022 [e-book]. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/296453304/v1/page/RB-3.1>. Acesso em: 20 set. 2025.

LÉVY, Pierre. *As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática*. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2016. Tradução de Carlos Irineu da Costa. ISBN 978-85-85490-15-7.

LIMA, Robson Barbosa. *Poder normativo do Conselho Nacional de Justiça*. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/handle/10899/23792>. Acesso em: 30 jun. 2025.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. *Os precedentes judiciais no constitucionalismo brasileiro contemporâneo*. 4. ed. São Paulo: Foco, 2024.

MACCORMICK, Neil; SUMMERS, Robert S. *Interpreting precedents: a comparative study*. Aldershot: Dartmouth, 1996. (Applied Legal Philosophy Series).

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Sistema brasileiro de precedentes*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 68.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A realidade judiciária brasileira e os Tribunais de Federação – STF e STJ: inevitabilidade de elementos de contenção dos recursos a ele dirigidos. In: FUX, Luiz; NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coords.). *Processo e Constituição: estudos em homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 1074.

MARÇAL, Justen Filho. *Curso de direito administrativo*. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MARINHO, Hugo Chacra Carvalho e. A independência funcional dos juízes e os precedentes vinculantes. In: DIDIER JR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; ATHAIDE JR., Jaldemiro Rodrigues de; MACÊDO, Lucas Buril de. *Precedentes*. Coleção *Grandes Temas do Novo CPC*, v. 3. Salvador: JusPodivm, 2015, p. 96.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Julgamento nas cortes supremas: precedentes e decisão do recurso diante do novo CPC*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 103.

MARINONI, Luiz Guilherme. *A ética dos precedentes: justificativa no novo CPC*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Julgamento nas cortes supremas: precedente e decisão do recurso diante do novo CPC*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. 7 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Precedentes obrigatórios*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum*. v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MARINONI, Luiz Guilherme. Comentários ao artigo 926 do código de processo civil. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; DIDIER JR., Fredie; TALAMINI, Eduardo; DANTAS, Bruno. *Breves comentários ao Novo Código de Processo Civil*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 196.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo curso de processo civil: teoria geral do processo civil*. 4. ed. São Paulo: RT, 2021.

MARTEL, Isabela; CHIARELI, Jéssica. CNJ relança o Banco Nacional de Precedentes (BNP). Brasília, 27 maio 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-relanca-o-banco-nacional-de-precedentes-bnp/>. Acesso em: 02 jul. 2025.

MARTINS, Ricardo Marcondes. *Estudos de direito administrativo neoconstitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015.

MARTINS, Willian Stoianov. Atividade jurisdicional e o sistema de precedentes no Código de Processo Civil. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo. Orientador: José Carlos Baptista Puoli. p. 51-52.

MEDINA, José Miguel Garcia. *Constituição federal comentada*. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes; DÉLCIO, Balestero Aleixo; FILHO, José Emmanuel Burle. *Direito administrativo brasileiro*. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MITIDIERO, Daniel. *Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MITIDIERO, Daniel. *Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

MITIDIERO, Daniel. *Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

MITIDIERO, Daniel. *Ratio decidendi: quando uma questão é idêntica, semelhante ou distinta?* 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023 [e-book]. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/321543516/v1/page/IV>. Acesso em: 25 out. 2025.

MIRANDA, Victor Vasconcelos. Precedentes judiciais: construção e aplicação da *ratio decidendi*. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; TALAMINI, Eduardo (Coords). *Precedentes judiciais: construção e aplicação da ratio decidendi*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 105.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 37. ed. São Paulo: Grupo Gen, 2021.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. A Emenda Constitucional nº 45 e o processo. In: MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Temas de direito processual*. 9. série. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 31.

MOTTA, Fabrício. *Função Normativa da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MOTTA, Sylvio. *Direito Constitucional*. 29. ed. São Paulo: Grupo Gen, 2021.

NEGRI, S. *A produção de valores públicos de gestão no Poder Judiciário brasileiro sob a ótica da teoria de Moore*. Tese (Doutorado em Administração) — Universidade Nove de Julho (UNINOVE), São Paulo, 2019.

NERY JUNIOR, Nelson; ABOUD, Georges. *Direito Constitucional Brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

NICCOLI, Ricardo Luiz; SILVA, Lucas Cavalcanti. Técnica de julgamento de demandas repetitivas e sua aplicação pelo superior tribunal de justiça: todos têm seu dia perante a corte. In: LUNARDI, Fabrício Castagna; KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino; FERRAZ, Taís Schilling (Coords). *O sistema de precedentes brasileiro: demandas de massa, inteligência artificial, gestão e eficiência*. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados — Enfam, 2022. p. 241.

NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. Precedentes no CPC-2015: por uma compreensão constitucionalmente adequada do seu uso no Brasil. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 57, p. 17-52, jul./set. 2015.

OLIVEIRA, André Macedo de. O papel e os desafios do Conselho Nacional de Justiça na cultura de precedentes e racionalização do sistema processual brasileiro. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; NUNES, Dierle; FREIRE, Alexandre (coords.). *Precedentes obrigatórios e o Conselho Nacional de Justiça*. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 317-340. Disponível em: <https://juspodivmdigital.com.br/cdn/pdf/JUS3495-Degustacao.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2025.

PADILHA, Rodrigo. *Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Grupo Gen, 2019.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. Ensaios e artigos: v. II. In: DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno (orgs.). *Ensaios e Artigos*. Salvador: JusPodivm, 2014. p. 97-98.

PEDERSOLI, Christiane Vieira Soares. A atribuição regulamentar do Conselho Nacional de Justiça e seus limites: alguns apontamentos sobre o ato administrativo regulamentar e a vinculação da Administração Pública ao princípio da juridicidade. *Jurisprudência Mineira*, Belo Horizonte, a. 61, n. 192, jan./mar. 2010.

PEIXOTO, Ravi. Aspectos materiais e processuais da superação de precedentes no direito brasileiro. In: DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; ATHAIDE JR., Jaldemiro Rodrigues de; MACÊDO, Lucas Buril de (Coords). *Precedentes*. Coleção Grandes Temas do Novo CPC, v. 3. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 564-565.

PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso. *Conselho Nacional de Justiça e a magistratura brasileira*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

PEREIRA, Bernardo Augusto da Costa. *Os precedentes judiciais e a razoável duração do processo: uma análise a partir da Teoria do Direito como Integridade de Ronald Dworkin*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

PESSANHA, Charles. Controle do Judiciário: o Conselho Nacional de Justiça. In: AVRITZER, L; BIGNOTTO, N; FILGUEIRAS, F; STARLING, J. (Org.). *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 505-511.

PESSANHA, Charles. A experiência dos Conselhos de Magistratura ibero-americanos: uma análise comparativa entre Portugal, Espanha, Argentina e Brasil. In: 9º Encontro da ABCP, 2014, Brasília. *Anais*. Brasília: ABPC, 2014, p. 14.

PIETRO, Maria Sylvia Di. *Direito administrativo*. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PINHEIRO, Victor Marcel. *Decisões vinculantes do STF: a cultura de precedentes*. Coimbra: Almedina, 2021.

PINHEIRO; Victor Marcel. A fixação de teses pelo STF e a “sumulização” dos precedentes constitucionais. *Consultor Jurídico*, 1 ago. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-01/observatorio-constitucional-fixacao-teses-stf-sumulizacao-precedentes>. Acesso em: 12 nov. 2025.

RAATZ, Igor. Precedentes obrigatórios ou precedentes à brasileira? *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, v. XI, p. 217-237, jan./jun. 2013.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Conselho Nacional de Justiça: Estado Democrático de Direito e accountability*. São Paulo: Saraiva, 2013.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. Conselho Nacional de Justiça: uma análise após uma década de sua existência e a partir da jurisdição constitucional. In: LEITE, George Salomão et al. (Coords.). *Crises dos Poderes da República: Judiciário, Legislativo e Executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. Conselho Nacional de Justiça: controle (accountability) judicial. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Direito constitucional brasileiro*, v. 2. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. O princípio da coisa julgada e o vício de inconstitucionalidade. *Fórum Administrativo Direito Público (FA)*, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, jun. 2009. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=57937>. Acesso em: 10 nov. 2025.

RODAS, Sérgio. Tribunal que não respeita seus precedentes perde legitimidade, diz Fux. *Consultor Jurídico (ConJur)*, 13 abr. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-13/corte-nao-respeita-precedentes-perde-legitimidade-fux/>. Acesso em: 30 jun. 2025.

ROVER, Tadeu. Maioria dos juízes entende que não deve seguir jurisprudência, diz pesquisa. *ConJur – Consultor Jurídico*, 11 fev. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-fev-11/juizes-entendem-nao-seguir-jurisprudencia-pesquisa>. Acesso em: 30 jun. 2025.

ROSILHO, André Janjácomo. O poder normativo do CNJ: um caminho para se pensar o experimentalismo institucional. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, out./dez. 2011. Disponível em:

<https://pauloandrenassar.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/02/7-rosilhocnj-e-experimentalismo.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.

ROSITO, Francisco. *Teoria dos precedentes judiciais: racionalidade da tutela jurisdicional*. Curitiba: Juruá, 2012.

SÁ, Alexandre Santos Bezerra; FEITOSA, Gustavo Raposo Pereira; CAMINHA, Uinie. Precedentes judiciais: uma análise jurimétrica no Tribunal de Justiça do Ceará. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 18, n. 3, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/R7w8SQdT3NZQBZmWm3z5cmQ/>. Acesso em: 02 jul. 2025.

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

SALOMÃO, Danilo Vital. Ministros do STJ criticam TJ-SP por desobediência de jurisprudência criminal. *Consultor Jurídico* [online], 04 ago. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-04/ministros-stj-criticam-desobediencia-jurisprudencia-criminal/>. Acesso em: 06 out. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI; Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SILVA, Ovídio Araújo Baptista da; GOMES, Fábio. *Teoria geral do processo civil*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

STRECK, Lenio Luiz. Por que commonlistas brasileiros querem proibir juízes de interpretar? *Consultor Jurídico – ConJur* [online], 22 set. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-set-22/senso-incomum-commonlistas-brasileiros-proibir-juizes-interpretar>. Acesso em: 06 out. 2025.

STRECK, Lenio Luiz. Por que os “precedentes” não são obedecidos? *Consultor Jurídico (ConJur)*, São Paulo, 13 jun. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jun-13/por-que-os-precedentes-nao-sao-obedecidos/>. Acesso em: 30 jun. 2025.

STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang; CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)*. *Revista da ESMECS*, v. 12, n. 18, 2005.

STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang; CLÈVE, Clèmerson Merlin. Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). *Revista Jus Navigandi*, Teresina, a. 10, n. 888, 8 dez. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7694/os-limites-constitucionais-das-resolucoes-do-conselho-nacional-de-justica-cnj-e-conselho-nacional-do-ministerio-publico-cnmp>. Acesso em: 30 jun. 2025.

STRECK, Lenio Luiz; ABOUD, Georges. *O que é isto – o precedente judicial e as súmulas vinculantes?* 3. ed. rev. e atual. de acordo com o novo CPC. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 10.

TARUFFO, Michele. *Precedente e jurisprudência*. *Civilística*, v. 2, 2014, p. 1-15.

TAVARES, Aderruan Rodrigues. O Conselho Nacional de Justiça conforme o Supremo Tribunal Federal. *Instituto Brasiliense de Direito Público*, Brasília: Síntese, n. 47, a. 9, set./out. 2012.

TUCCI, José Rogério Cruz e. *Precedente Judicial como Fonte do Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

TUCCI, José Rogério Cruz e. Parâmetros de eficácia e critérios de interpretação do precedente judicial. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Direito jurisprudencial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

TOMIO, F. R. L.; ROBL, I. N. F. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, p. 13-27, 2013.

TORRES, Artur. *CPC passado a limpo: procedimentos especiais, processo de execução e o processo nos tribunais*. v. II. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 311, 314.

TULLII, Marcela Silveira. *Para além da judicialização: política pública da justiça no campo da saúde*. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-10072018-183913/>. Acesso em: 15 out. 2025.

VALENTE, Fernanda. Tribunais ainda resistem a aplicar precedentes do STJ, dizem ministros. *Consultor Jurídico (ConJur)*, Brasília, 28 maio 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-28/tribunais-resistem-aplicar-precedentes-stj-dizem-ministros/>. Acesso em: 25 jun. 2025.

VALLE, Gustavo Henrique Moreira do; CAMARGO, João Marcos Pires. A audiência pública sobre a judicialização da saúde e seus reflexos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Direito Sanitário*, v. 11, n. 3, p. 13-31, nov./fev. 2010/2011. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/13220>. Acesso em: 15 out. 2025.

VASCONCELOS, Francisco Victor; LIMA, Renata Albuquerque; RODRIGUES, Ana Clébia. Os desafios do sistema de precedentes judiciais no ordenamento jurídico brasileiro à luz da teoria da integridade de Ronald Dworkin. *Revista Brasileira de Filosofia do Direito*, v. 8, n. 2, p. 77-99, 2023. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/filosofiadireito/article/view/9384/pdf>. Acesso em: 29 jun. 2025.

VASCONCELOS, Natália Pires de. *Mandado de Segurança ou Ministério da Saúde? Gestores, procuradores e respostas institucionais à judicialização*. 2018. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-30102020-141923/>. Acesso em: 15 out. 2025.

VIEHWEG, Theodor. *Tópica y jurisprudencia*. Madrid: Taurus, 1964.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (PNUD). Soluções do Programa Justiça 4.0 impulsionaram a transformação digital do Judiciário em 2024. *UNDP Brasil – Notícias*, 20 dez. 2024. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/news/solucoes-do->

programa-justica-40-impulsionaram-transformacao-digital-do-judiciario-em-2024. Acesso em: 10 out. 2025.

ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes*. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 312.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. A uniformidade e a estabilidade da jurisprudência e o Estado de direito: *civil law* e *commom law*. *Revista Jurídica*, Porto Alegre, v. 7, p. 4, out. 2009.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Direito jurisprudencial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 36.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Reflexões a respeito do tema “precedentes” no Brasil do século 21. *Juris Plenum*, Caxias do Sul, v. 14, n. 79, p. 80, jan. 2018. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/111688>. Acesso em: 14 jun. 2025.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Precedentes, recurso especial e recurso extraordinário*. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023 [e-book]. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/112806871/v7/page/IV>. Acesso em: 25 out. 2025.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; BARIONI, Rodrigo. Recursos repetitivos: tese jurídica e *ratio decidendi*. *Revista de Processo: RePro*, v. 296, ano 44, p. 183-204, out. 2019. São Paulo: RT. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/periodical/92686434/v20190296/page/RR-7.1>. Acesso em: 25 set. 2025.

WANG, Daniel Wei L. Right to health litigation in Brazil: the problem and the institutional responses. *Human Rights Law Review*, v. 15, n. 4, p. 617-641, dez. 2015. DOI: 10.1093/hrlr/ngv025.

WELSCH, Gisele Mazzoni. *O poder normativo do CNJ: possibilidade de criação, modificação e restrição de direitos fundamentais*. *Revista de Processo*, v. 38, n. 218, abr. 2013.

WERNER, José Guilherme Vasi. Dez anos do CNJ: entre controle administrativo e disciplinar e hierarquização do Judiciário. In: STOCO, Rui; PENALVA, Janaína (coords.). *Dez anos de reforma do Judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

WOLKART, Erik Navarro. *Análise econômica do processo civil*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 387.