

# CNJ: Captura Nacional da Justiça

**Leandro Molhano Ribeiro**

Professor da Escola da FGV/Direito Rio

**Diego Werneck Arguelhes**

Professor da Escola da FGV/Direito Rio

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) foi instalado em 2005 com objetivos ambiciosos: ampliar o acesso à Justiça, aumentar a qualidade e eficiência da prestação jurisdicional e modernizar o Poder Judiciário em âmbito nacional. Para promover esses fins, atribuíram-se ao CNJ tarefas e poderes tanto de “atacado”, quanto de “varejo”. De um lado, para o planejamento estratégico e a formulação sistemática de políticas judiciárias de âmbito nacional, o CNJ ganhou funções normativas, isto é, o poder de criar regras sobre vários aspectos da administração dos tribunais – orçamento e gastos do Poder Judiciário, política de recursos humanos, planejamento e controle, comunicação e tecnologia, sistemas de cadastro. De outro lado, o desenho do CNJ incluía também uma “supercorregedoria” de alcance nacional, com poderes para discutir casos concretos de infrações disciplinares de juízes e servidores da Justiça.

Com exceção das associações de magistrados, sobretudo no âmbito estadual, a entrada em cena do CNJ foi largamente celebrada. Após o Supremo Tribunal Federal confir-



mar em 2005 a constitucionalidade da criação do órgão, todos aguardavam os próximos passos do Conselho. As expectativas só aumentaram quando, ainda em 2005, o CNJ vedou a prática do nepotismo em todo o Poder Judiciário.

Dez anos depois, porém, há razões para questionar esse otimismo. Por um lado, o CNJ deu contribuições importantes para a modernização do sistema judicial – por exemplo, com relação ao funcionamento do sistema prisional, e com a produção de estatísticas sobre a produtividade do Judiciário (“Justiça em Números”). Mas a atuação do órgão parece estar perdendo fôlego em algumas questões centrais que estavam por trás da sua criação. Se a ideia era enfraquecer a lógica corporativa embutida quando juízes se autorregulam, criando um órgão comprometido com uma lógica de eficiência e uniformização, os sinais dos últimos anos têm sido preocupantes.

Em 2015, por exemplo, o presidente do STF e do CNJ, ministro Ricardo Lewandowski, estabeleceu dois conselhos consultivos para assessorar a presidência do Conselho – um formado por associações de magistrados, outro por membros do colégio permanente de presidentes de tribunais. Agindo através desses órgãos consultivos, as associações de magistrados e de presidentes de tribunais teriam canais

institucionais para influenciar decisões políticas do CNJ a respeito da gestão e administração da Justiça. Essa medida gerou uma nova rodada de debates sobre o alcance dos poderes do tribunal: diante de críticas públicas sobre o quanto esses conselhos consultivos restringiam o CNJ a um fórum corporativo, o ministro Lewandowski os defendeu como expressão de um modelo de democracia participativa previsto na Constituição.

Recentemente, o CNJ editou a Resolução 226/2016, com novas regras para a participação de magistrados em atividades docentes e palestras e conferências e eventos semelhantes. Palestras e conferências de juízes passam a ser consideradas atividades docentes, devendo ser comunicadas ao respectivo tribunal, que, por sua vez, disponibilizará *online* informações sobre a instituição de ensino e horário da disciplina. Contudo, a proposta original da Resolução 226, feita a

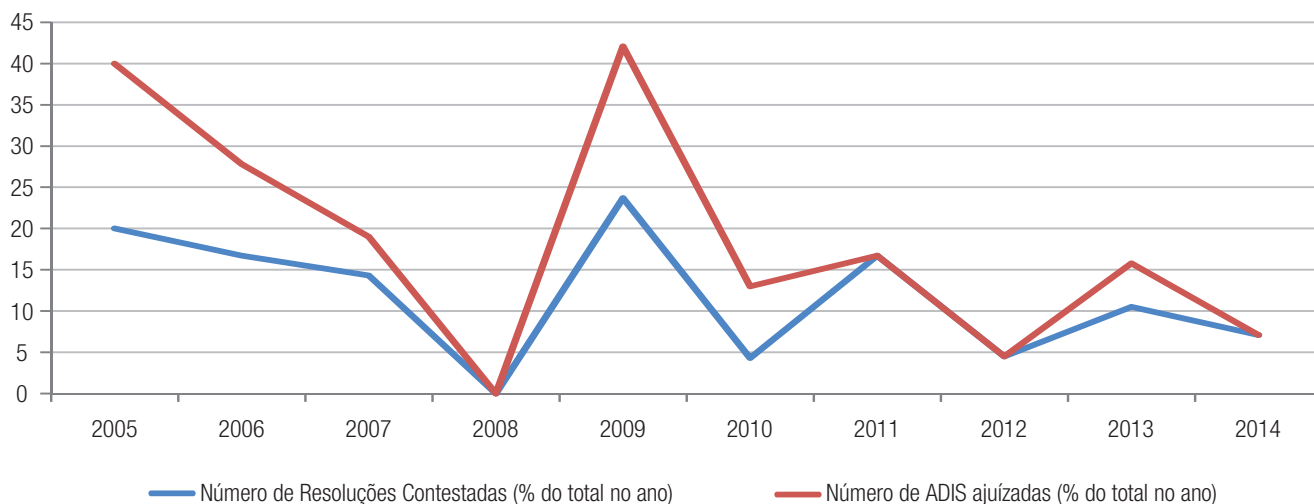
O CNJ deu contribuições importantes para a modernização do sistema judicial – por exemplo, com relação ao funcionamento do sistema prisional

partir de provocação do deputado Rubens Bueno, obrigava a divulgação dos *valores* recebidos pelos magistrados. No processo decisório do CNJ, essa regra foi retirada, o que gerou muitas críticas de falta de transparência e foi interpretado pela imprensa como uma autorização oficial para que ministros e

juízes ministrem palestras com pagamento sigiloso.

Por que um órgão criado para controlar o comportamento profissional de juízes apresentaria essa tendência corporativista? O próprio desenho institucional do CNJ pode nos dar respostas, em três níveis diferentes. Primeiro, sua composição. O Conselho é formado por maioria de magistrados (nove magistrados, dois membros do Ministério Público, dois advogados e dois cidadãos), com mandatos curtos (dois anos), sendo possível uma recondução. Qualquer magistrado que ocupe uma dessas vagas sabe que, ao final de dois anos, ou após uma recondução, eventualmente voltará à sua posição original no tribunal, convivendo com os mesmos atores que deveria ter regulado; o problema se torna ainda pior no caso dos juízes de primeira instância, que voltarão a responder hierarquicamente aos desembargadores que talvez tenham desagra-

**Percentual de resoluções do CNJ contestadas por ADIS e % de ADIS ajuizadas contra resoluções**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Supremo em Números.

dado com seus votos no Conselho. Assim, o próprio desenho do Conselho cria uma dinâmica de “porta giratória” automática no caso de magistrados, além dos seus próprios vieses individuais como membros da corporação.

Ao longo da última década, conforme ficou claro que o CNJ não sairia de cena por força de decisões do Supremo, a política interna dos tribunais e das associações de magistrados foi se organizando para preencher muitas das vagas no Conselho. É como se as mesmas visões restritivas da atuação do órgão encontrassem diversas maneiras de se manifestar e lutar para prevalecer: externamente, via contestação no Supremo e críticas públicas ao CNJ, e internamente, via “captura” do processo decisório do órgão com a indicação de pessoas comprometidas com visões mais restritivas.

Segundo, o presidente do Conselho Nacional, que por força do texto constitucional é sempre o presidente em exercício do STF, exerce grandes poderes na definição da pauta da instituição. Originalmente pensado para evitar conflitos entre o Supremo e o CNJ, ligando as duas instituições por meio de um presidente único, esse desenho na prática torna o Conselho sujeito às variações de agenda da presidência do Supremo a cada dois anos. Cada presidente dá um tom diferente, não apenas nos temas a serem enfrentados, mas também na extensão das competências do próprio órgão. Presidentes do STF com ligações mais fortes com a magistratura de carreira, por exemplo, como Lewandowski e Cezar Peluso, atuaram em vários momentos

---

Cada presidente (do CNJ)  
dá um tom diferente,  
não apenas nos temas a  
serem enfrentados, mas  
também na extensão das  
competências do  
próprio órgão

---

de maneira mais alinhada com os interesses dos juízes; em 2011, Peluso entrou em rota de colisão direta com a então corregedora-geral do CNJ, Eliana Calmon, quanto à extensão dos poderes disciplinares do Conselho. Na prática, as competências e a própria missão do CNJ, mencionadas de forma genérica pela Constituição, são concretamente estabelecidas, interpretadas e reinterpretadas pelos seus próprios membros e presidentes.

Evidências da motivação corporativa dos magistrados podem ser encontradas na judicialização promovida pelas associações de magistrados e magistrados individualmente no STF. Considerando o conjunto de resoluções do CNJ que *podiam* ter sido contestadas em um dado período, observamos que o órgão foi mais questionado no início da sua instalação. As principais contestações na época partiram de associações de juízes contrárias à instituição do órgão e de associações e governos estaduais e assem-

bleias legislativas contra a decisão proibindo o nepotismo. A partir de 2007, o número de ações no STF contra ações do CNJ aumenta. Nesse momento, as associações são o principal motor de judicialização contra as resoluções. Respondem, no geral, por mais de 65% de todas as ações diretas de inconstitucionalidade contra atos do Conselho, enfocando basicamente decisões sobre carreira, salários e aspectos disciplinares – justamente os temas que dizem respeito a questões de funcionamento interno do Judiciário, preocupação-chave por trás da criação do órgão.

A contestação da atuação do Conselho no STF é majoritariamente obra de associações de magistrados. Se essa contestação diminui ao longo do tempo, pode ser sinal de arrefecimento das pretensões corporativas de podar, via STF, os poderes do órgão. Mas, considerando as variáveis de desenho institucional apontadas acima, os dados podem sugerir uma dinâmica totalmente distinta, e muito mais perigosa: a queda na contestação pode indicar simplesmente que o Conselho passou a criar regras menos conflitantes com os interesses das associações de juízes. Em outras palavras, é possível que sucessivas presidências e composições mais ligadas aos interesses da magistratura estejam conseguindo fazer, por dentro do próprio Conselho, o que não foi possível fazer via contestação no Supremo: alinhar mais o órgão com a visão dos próprios juízes sobre como o Judiciário deve funcionar. Apesar de criado há mais de uma década, parece que o destino institucional do CNJ ainda está em construção. ▀