

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**Inovação institucional e
resistência corporativa: o
processo de institucionalização
e legitimação do Conselho
Nacional de Justiça**

**Institutional innovation and
corporate resistance: the
process of institutionalization
and legitimacy of the National
Council of justice**

Leandro Molhano Ribeiro

Christiane Jalles Paula

Sumário

INOVAÇÃO INSTITUCIONAL E RESISTÊNCIA CORPORATIVA: O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO E LEGITIMAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	14
Leandro Molhano Ribeiro e Christiane Jalles Paula	
A RESPONSABILIDADE SOCIAL DA MAGISTRATURA BRASILEIRA: ACCOUNTABILITY E RESPONSABILIDADE EM MEIO À TENSÃO ENTRE O DEVER DE PRESTAR CONTAS E A GARANTIA DA INDEPENDÊNCIA JUDICIAL	30
Marcelo Roseno de Oliveira	
THE END OF THE WORLD AS THEY KNEW IT: SHOULD FORMER JUDGES BE DENIED ADMISSION TO THE BAR AFTER THE TRANSITION TO DEMOCRACY?	42
Stefan Kirchner	
CONDICIONANTES E DIRETRIZES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ENFOQUE COMUNITARISTA DA TRANSFORMAÇÃO SOCIAL	52
João Pedro Schmidt	
GESTÃO PÚBLICA E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: TEORIA DO ESTADO E TECNOLOGIAS DE GOVERNANÇA DIFUSA PARA CONTROLE SOCIAL	74
Thiago Souza Araujo, Kinn Peduti de Araujo Balesteros da Silva e Aires Jose Rover	
A TITULARIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS POR PARTE DE PESSOAS JURÍDICAS. A EMPRESA COMO AGENTE DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS: NOTAS INTRODUTÓRIAS AO DIREITO EMPRESARIAL CONSTITUCIONAL	100
Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy e Patrícia Perrone Campos Mello	
DA TEORIA OBJETIVA DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA E OS GRUPOS DE SOCIEDADES SOB A ÓTICA DAS RELAÇÕES DE CONSUMO	121
Daniel Amin Ferraz e Marcus Vinicius Silveira de Sá	
A INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA E A TEORIA DA DISTRIBUIÇÃO DINÂMICA: SEMELHANÇAS E INCOMPATIBILIDADES	141
Leonardo Roscoe Bessa e Ricardo Rocha Leite	

A CLÁUSULA DE INTERDIÇÃO DE CONCORRÊNCIA NO DIREITO BRASILEIRO E SUA FUNDAMENTAÇÃO HISTÓRICA: O CASO DA COMPANHIA DOS TECIDOS DE JUTA (1914). NOTAS SOBRE SEUS REFLEXOS NORMATIVOS, DOUTRINÁRIOS E JURISPRUDENCIAIS	157
Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy e Daniel Amin Ferraz	
CONDITIONAL CASH TRANSFERS (CCT) IN LATIN AMERICA: ANALYZING THEIR POTENTIALS AND CHALLENGES SPECIAL REFERENCE TO THE ARGENTINE REPUBLIC	178
Luciano Carlos Rezzoagli, Gonzalo Chiapello e Florencia Cabrera	
A CONTRADIÇÃO ENTRE A REGULAMENTAÇÃO EXISTENTE E A COMPLEXIDADE DOS FATOS REAIS NO CASO DAS DROGAS PARA DOENÇAS NEGLIGENCIADAS	194
Marcos Vinício Chein Feres, Lorena Abbas da Silva, Pedro Henrique Oliveira Cuco e Alan Rossi Silva	
A EFETIVIDADE DA LEI MARIA DA PENHA QUANTO À ORIENTAÇÃO SEXUAL	210
Francisco Antonio Morilhe Leonardo	
TRANSEXUALIDADE E O “DIREITO DOS BANHEIROS” NO STF: UMA REFLEXÃO À LUZ DE POST, SIEGEL E FRASER	223
Maria Eugenia Bunchaft	
CHINA’S NEW CONCEPT OF DEVELOPMENT FROM THE PERSPECTIVE OF THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS	245
Di Zhou	
CONTAMINAÇÃO MICROBIOLÓGICA DA ÁGUA: PERSPECTIVAS A PARTIR DO DIÁLOGO ENTRE AS FONTES DO DIREITO	260
Patrícia Maino Wartha, Haide Maria Hupffer, Gustavo da Silva Santanna e Fernando Rosado Spilki	
SOLAR PANELS IN BRAZIL: A FEASIBLE PUBLIC POLICY	279
Henrique Pissaia de Souza	
UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, TERRAS INDÍGENAS E QUILOMBOLAS NO ESTADO DO AMAPÁ: COMO DESENVOLVER UM ESTADO CUJO TERRITÓRIO ESTÁ 70% PROTEGIDO POR LEIS?	290
Linara Oeiras Assunção	
A EDUCAÇÃO DIFERENCIADA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSÃO SOCIAL DOS GUARANI E KAIOWÁ NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL	310
Isabelle Dias Carneiro Santos	

**ESTADO E RELIGIÃO. O DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO E O CRISTIANISMO: INVENTÁRIO DE
POSSIBILIDADES ESPECULATIVAS, HISTÓRICAS E INSTRUMENTAIS330**

Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy e Patrícia Perrone Campos Mello

O RIO E A CIDADE: O DIÁLOGO JURÍDICO ENTRE O PLANO HÍDRICO E O PLANO DIRETOR360

Clarissa Ferreira Macedo D'Isep

Inovação institucional e resistência corporativa: o processo de institucionalização e legitimação do Conselho Nacional de Justiça*

Institutional innovation and corporative resistance: the process of institutionalization and legitimacy of the National Council of justice

Leandro Molhano Ribeiro**

Christiane Jalles Paula***

RESUMO

O artigo analisa as estratégias de institucionalização e legitimação do Conselho Nacional de Justiça, em um contexto de forte resistência, principalmente por parte da magistratura à ideia de controle do Poder Judiciário. A hipótese deste trabalho é que as ações adotadas pelos primeiros conselheiros, principalmente o presidente e o corregedor do CNJ, tiveram como consequência a formação de uma agenda de atuação e atribuições para o órgão que, gradativamente, se tornou mais técnica, voltada, primordialmente, para questões administrativas e de gestão da justiça, em detrimento de ações punitivas e típicas de um órgão de corregedoria. O trabalho se valeu de análise documental sobre o embate em torno da ideia de controle do Judiciário desde a Assembleia Nacional Constituinte e de entrevistas semiestruturadas com atores relevantes que participaram do processo decisório que institucionalizou o CNJ. Por fim, problematiza-se, a partir de um referencial teórico do institucionalismo histórico, o quanto o CNJ significou em termos de inovação institucional para a estrutura do Poder Judiciário brasileiro.

Palavras Chaves: Mudança Institucional; Desenho Institucional, Conselho Nacional de Justiça.

ABSTRACT

The article analyses the strategic actions used for the institutionalization and legitimation of the Conselho Nacional de Justiça. The hypothesis of this paper is that the actions taken by the first councils had as consequence the formation of a technical agenda of the CNJ, focused primarily on questions of administrative and judicial management, to the detriment of punitive actions. The work was based on documentary analysis of the conflict around the idea of the control of the Judiciary since the Assembleia Nacional Constituinte and semi-structured interviews with relevant actors who participated in the decision-making process that institutionalized the

* Recebido em 10/10/2016
Aprovado em 12/12/2016

** Doutor e Mestre em Ciência Política pelo IUPERJ. Graduado em Ciências Sociais pela UFMG. Professor da Graduação e do Mestrado em Direito da Regulação da FGV Direito Rio.

*** Formada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro em 1995, é mestre em Ciência Política (1999) e doutora em Ciência Política (2007), ambos os títulos obtidos no antigo IUPERJ. É professora da Universidade Federal de Juiz de Fora.

CNJ. Finally, based on a theoretical reference of historical institutionalism, we evaluate how much the CNJ is an institutional innovation in the structure of the Brazilian Judiciary.

Keywords: Institutional Change; Institutional Design, National Council of Justice.

I. INTRODUÇÃO

Logo após ser empossado presidente da República em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva declarou que era preciso abrir a “caixa-preta” do Judiciário brasileiro e, para isso, defendeu o controle externo do Judiciário¹. Na mesma ocasião, afirmou que seu governo se empenharia em concluir a reforma do Judiciário que estava parada no Senado. Em 31 de dezembro de 2004, a Emenda Constitucional nº 45 (EC 45), que tratava da reforma do Judiciário, seria aprovada pelos senadores e introduziria várias inovações na estrutura do Poder Judiciário brasileiro. Uma das mais importantes seria a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). De acordo com o texto da EC 45, o novo órgão deveria definir o planejamento estratégico e propor políticas judiciárias, visando à modernização do Poder Judiciário, à ampliação do acesso à Justiça e a melhoria da prestação jurisdicional, aumentando sua eficiência e eficácia. Sediado em Brasília e com atuação em todo território brasileiro, o CNJ seria instalado em 14 de junho de 2005² e foi definido como órgão do Poder Judiciário, sendo-lhe atribuídas funções de correição, além de funções típicas de um tribunal administrativo³.

Chama atenção que o debate em torno da EC 45 tenha enfatizado o CNJ atuaria como um órgão de prestação de contas, mas que isso não significava o exercício de um controle externo no Judiciário. Esse resultado final, exposto no texto da Emenda, nos parece que pode ser explicada em função de um legado a respeito da própria ideia de controle do Judiciário que começou a ser elaborado na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). Daí em diante, a disputa sobre o significado de controle do Judiciário tornou-se um espectro na cena pública brasileira até que, em 2004, o CNJ foi instituído. O longo debate que levou à realidade do Conselho fez surgir perspectivas sobre suas atribuições que continuaram a moldar a trajetória do CNJ.

Foi nesse contexto que os primeiros conselheiros do novo órgão tiveram que agir para institucionalizá-lo e legitimá-lo externamente (diante da opinião pública e dos Poderes Legislativo e Executivo) e internamente (membros do Poder Judiciário). Diante de um contexto de forte resistência contrária à instituição de um órgão de controle do Poder Judiciário, principalmente por parte da magistratura brasileira, os atores que visavam à sua criação apelaram: 1) ora para *argumentos moralizantes* sobre a necessidade de um órgão capaz de corrigir problemas do Judiciário, 2) ora para *argumentos técnicos* sobre a importância de se imprimir maior

1 Ver a seguinte reportagem: “Lula critica ‘caixa-preta’ do Judiciário e defende controle”. *Folha de São Paulo* 23/4/2003.

2 PAULA, Christiane Jalles & RIBEIRO, Leandro Molhano. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). In *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro pós-1930*, 2010.

3 De acordo com o texto da EC 45, são atribuições do Conselho Nacional de Justiça: 1) zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo, para isso, expedir atos regulamentares ou recomendações; 2) zelar pela observância do art. 37 da Constituição Federal, o qual determina a obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência por parte da administração pública direta e indireta dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios; 3) apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário; 4) desconstituir ou rever atos do Poder Judiciário ou fixar prazo para que sejam adotadas providências para o exato cumprimento da lei; 5) receber reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, incluindo seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro em atuação por delegação do poder público ou oficializado; 6) avocar processos disciplinares e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras administrativas, assegurada ampla defesa; 7) representar ao Ministério Público em caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade; 8) rever processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano; 7) elaborar relatórios estatísticos sobre a situação do Poder Judiciário e sobre as atividades do CNJ. As atribuições do CNJ estão descritas no § 4º do art. 103B da Constituição Federal. Ver BRASIL. BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Sobre o histórico do CNJ e suas atribuições ver PAULA, Christiane Jalles & RIBEIRO, Leandro Molhano. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). In *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro pós-1930*, 2010.

celeridade na justiça brasileira. A hipótese deste trabalho é que as estratégias adotadas por esses conselheiros, principalmente o presidente e o corregedor do Conselho, tiveram como consequência a formação de uma agenda de atuação e atribuições para o órgão que, gradativamente, se tornou mais técnica, voltada, primordialmente, para questões administrativas e de gestão da justiça, em detrimento de ações punitivas e típicos de um órgão de corregedoria.

Tendo essa perspectiva em mente, o trabalho problematiza, com base em referencial teórico do institucionalismo histórico, o quanto o CNJ significou em termos de inovação institucional para a estrutura do Poder Judiciário brasileiro. Para dar conta dessa empreitada, o texto estará dividido da seguinte forma. Em primeiro lugar, faz uma breve descrição histórica dos debates sobre controle do Judiciário brasileiro, evidenciando as resistências a uma ideia de controle desse poder por parte de setores importante da magistratura. Tais resistências parecem ter sido fundamentais para limitar a escolha do desenho institucional do CNJ como órgão de controle interno — na verdade, a própria ideia de controle adquiriu um significado muito restrito por causa de tais resistências. Tendo como marcos a Assembleia Constituinte de 1987-1988 e a criação do CNJ, o enfoque será a disputa retórica entre os argumentos moralizantes e técnicos que forneceu sentido às ações da primeira gestão do CNJ. Nesse primeiro momento, o foco do CNJ não foi a atribuição correicional própria de um órgão de corregedoria, como uma ideia de controle faz pensar. O passo seguinte é entender, à luz das contribuições teóricas do institucionalismo histórico, como ocorreu a institucionalização e a legitimação do CNJ. Para isso, serão consideradas as ações e estratégias empreendidas pelo primeiro presidente e primeiro corregedor do órgão, respectivamente o seu presidente, Nelson Jobim, e seu corregedor, Antônio de Pádua Ribeiro, buscando nas histórias vividas por eles os subsídios de suas propostas, ações e estratégias nos primeiros anos CNJ. Por fim, buscaremos, ainda parcialmente, indicar pistas para compreendermos o papel do CNJ em termos de inovação institucional do Judiciário brasileiro.

Antes de prosseguir, cabe aqui uma breve nota metodológica. Como a intenção é recolocar “em cena o indivíduo como ator histórico legítimo”⁴, optou-se pela metodologia da *história oral*. Os depoimentos foram realizados pelo método da *entrevista temática*, pois se procurou “reviver” fatos não contemplados nos registros escritos e revelar o conjunto de valores e representações que, quase sempre, estão presentes nos processos decisórios, tendo acesso, assim, às visões de mundo e às percepções dos atores. Faremos isso por meio da análise dos depoimentos, como já dito, de Nelson Jobim e de Antônio de Pádua Ribeiro que foram entrevistados no âmbito do projeto “Construindo um Judiciário responsivo”⁶, uma iniciativa conjunta do Centro de Pesquisa e Documentação em História Contemporânea do Brasil – CPDOC e a Escola de Direito do Rio de Janeiro – FGV Direito Rio, ambas da Fundação Getúlio Vargas.

2. A LONGA CONSTRUÇÃO DA IDEIA DE CONTROLE DO PODER JUDICIÁRIO

A institucionalização do CNJ ocorreu em um contexto de fortes críticas à morosidade, ao hermetismo e às dificuldades de acesso à Justiça que se tornaram frequentes a partir da democratização do Brasil⁷. Some-se a isso o fato de denúncias de corrupção no Poder Judiciário⁸ e a questão da “caixa-preta”, já citada. Nesse contexto, a formulação do CNJ como uma solução institucional para enfrentar a agenda de problemas administrativos e comportamentais existentes no Poder Judiciário brasileiro não se deu de forma pacífica e sem

4 MOTTA, Marly. As peças do quebra-cabeça: Rex Nazaré e a política nuclear brasileira. *Revista de História Oral*, v. 13, n. 2, p. 115-135, jul.-dez. 2010.

5 ALBERTI, Verena. *Ouvir contar: textos em história oral*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

6 O projeto, concluído em agosto de 2016, contou com o apoio da CAPES e do CNJ, tendo sido contemplado pelo edital CNJ/Acadêmico. Foram ouvidos 18 ex-conselheiros do CNJ das duas primeiras gestões.

7 VIANNA, Luis Werneck. *Direito, democracia e república. A modernização sem o moderno: análise de conjuntura na era Lula*. Brasília: Contraponto, 2011.

8 SADEK, Maria Tereza. *Judiciário: mudanças e reformas*. *Estudos Avançados*, v. 18, n. 51, P.79-101, maio-agosto. 2004.

controvérsias, principalmente no que diz respeito à necessidade desse órgão exercer, também, um *controle externo* do Poder Judiciário. A ideia de um controle gerou discursos favoráveis e contrários à instituição do CNJ por diversos atores políticos e sociais (como as associações de representação dos diversos segmentos da magistratura) e, por isso, a institucionalização e a legitimação do CNJ deve ser entendida dentro de um contexto mais amplo de formação de coalizões de atores que se posicionaram a respeito do papel deveria exercer dentro da estrutura do Poder Judiciário.

2.1. A derrota do controle externo na Assembleia Nacional Constituinte

A democratização nos anos 1980 e as atividades da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) recolocaram na agenda o tema do controle da atividade judiciária e a possibilidade de criação de um conselho de justiça⁹. Durante a ANC, o tema do controle do Judiciário voltou à pauta. Os debates sobre o Poder Judiciário tiveram lugar na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, da Comissão da Organização dos poderes e de Sistema de Governo¹⁰. Na Subcomissão as iniciativas propunham reformas na administração da Justiça e processual. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), contudo, ao lado do endosso dessas propostas, apontou a necessidade de um controle externo da atividade judicial. A iniciativa acabou acolhida e integrou o relatório final feito pela Subcomissão e enviado à Comissão de Sistematização¹¹.

Em agosto de 1987, na apresentação do projeto de Constituição o relator Bernardo Cabral incluiu no substitutivo o Conselho Nacional de Justiça para “exercer o controle externo do Poder judiciário”, deixando a sua composição para ser definida por lei complementar. No mês seguinte, Cabral, por ocasião da apresentação do segundo substitutivo, dava outra redação aos artigos que tratavam do Conselho Nacional de Justiça, definido agora como “controle externo da atividade administrativa e do desempenho dos deveres funcionais do Poder Judiciário e do Ministério Público” e indicando sua composição: membros indicados pelo Congresso Nacional, pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público e pelo Conselho Federal da OAB, mantendo para lei complementar a definição da sua organização e funcionamento.

A partir de então, os magistrados passaram a manifestar-se, de maneira articulada, contra a proposta. No dia 23 de setembro, os magistrados realizaram um ato contrário à criação do Conselho Nacional de Justiça, que ficou conhecido como “Dia do Protesto”. O ato consistiu no registro de protesto em atas de julgamento, as quais foram enviadas ao presidente da ANC, Ulysses Guimarães. No dia 26, em uma reunião realizada em Brasília, vinte e dois dos vinte e quatro presidentes de tribunais de justiça de todo o país reclamaram que a proposta apresentada na Constituinte ameaçava a autonomia do Poder Judiciário.

No dia 4 de novembro de 1987, o segundo substitutivo do relator Bernardo Cabral foi votado na Comissão de Sistematização da ANC. A proposta de controle externo causou divergências entre os integrantes da Comissão de Sistematização. O próprio relator, Bernardo Cabral, se manifestou contrário ao dispositivo tal como apresentado e defendeu uma emenda do deputado federal pelo Rio de Janeiro Adolfo Oliveira, do Partido Liberal (PL), que propunha a supressão do dispositivo que atribuía ao Conselho Nacional de Justiça o exercício do controle externo do Poder Judiciário e do Ministério Público. A proposta foi aprovada por 46 votos na Comissão de Sistematização, um a menos do que o quórum absoluto e foi, por isso, declarada prejudicada.

9 COUTO, Claudio. A longa Constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil”. Dados, v41. n.1, p. 51-86. 1998.

10 Integraram a subcomissão os seguintes deputados federais e senadores: José Costa (presidente), Jairo Carneiro (primeiro vice-presidente), Plínio Martins (segundo vice-presidente), Plínio Arruda Sampaio (relator), Leite Chaves, Leopoldo Peres, Carlos Vinagre, Francisco Amaral, Michel Temer, Sílvio Abreu, Moysés Pimentel, Nilson Sguarezi, Raul Ferraz, Ronaro Corrêa, Paes Landim, José Lourenço, Vinicius Cansação e Maurício Corrêa. Ressalte-se que a grande maioria tinha laços com o campo jurídico brasileiro.

11 As informações desta seção foram baseadas em PAULA, Christiane Jalles & RIBEIRO, Leandro Molhano. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). In Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro pós-1930, 2010.

Posições contrárias à emenda votada foram, na ocasião, manifestadas por representantes de entidades da magistratura. O presidente da Associação dos Magistrados Paulistas, Odyr Porto, que liderara uma comitiva para acompanhar a votação do capítulo sobre o Poder Judiciário na ANC, criticou a medida como sendo a eliminação da autonomia do Judiciário e neutralização da justiça. Segundo Porto, a medida “vai deixar o Judiciário à mercê de influências estranhas ao interesse da Justiça, impedindo que os juízes continuem julgando com imparcialidade, com dignidade e com soberania”. No mesmo sentido, se manifestou o presidente da Associação Nacional dos Juizes Federais, o juiz João Gomes Martins Filho, ao afirmar que a medida seria uma espécie de fiscalização da consciência do juiz. Já o presidente da Associação dos Magistrados do Distrito Federal, Pedro Aurélio Rosas de Faria, embora contrário ao projeto, propôs o controle interno do Poder Judiciário.

No dia 5 de novembro, José Maria Eymael, deputado federal por São Paulo do Partido Democrata Cristão (PDC), apresentou uma emenda que retirava do texto a expressão “externo” em relação ao controle exercido pelo Conselho Nacional de Justiça. Essa proposta foi negociada entre os constituintes e aprovada pela Comissão de Sistematização. O texto aprovado pela Comissão de Sistematização e incluído no Projeto de Constituição (A) para ser votado no plenário da ANC definia, no artigo 151, que “o Conselho Nacional de Justiça é o órgão de controle da atividade administrativa e do desempenho dos deveres funcionais do Poder Judiciário e do Ministério Público”, deixando para lei complementar a organização e funcionamento deste.

Em abril de 1988, os artigos referentes ao Poder Judiciário do Projeto de Constituição (A) passaram a ser discutidos pelo plenário da ANC. Três propostas foram à votação. A primeira foi uma emenda elaborada pelo Centrão que suprimiu CNJ do texto constitucional e que tinha preferência para ser votada por ter conseguido mais de 280 assinaturas. A segunda foi um destaque de autoria dos deputados Fábio Raunheitti do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e Felipe Mendes, do Partido Democrático Social (PDS) que repunha o Conselho, de acordo a proposição aprovada na Comissão de Sistematização. E, finalmente, a terceira foi uma emenda do deputado Plínio de Arruda Sampaio, do Partido dos Trabalhadores (PT), propondo um sistema de controle baseado no comparecimento semestral do presidente do Judiciário, federal ou estadual, ao Legislativo para apresentar um relatório de desempenho dos tribunais. Nessa ocasião, o presidente da OAB, Márcio Thomaz Bastos, criticou o texto apresentado pelo Centrão taxando-o de conservador, enquanto todos os presidentes de Tribunais de Justiça dos Estados se manifestaram contrariamente à proposta de instituição de um Conselho Nacional de Justiça.

No dia 7 de abril, o destaque favorável à criação do Conselho Nacional de Justiça foi rejeitado pelo plenário da ANC, com 245 votos contra 201 e duas abstenções. Durante a votação, o destaque foi defendido pelos deputados Nelson Jobim (PMDB-RS), que afirmou ser o Conselho a contrapartida necessária à autonomia concedida ao Poder Judiciário pelo constituinte, e pelo deputado Egydio Ferreira Lima (PMDB-PE) que afirmou que a fiscalização seria importante para que o Judiciário não ficasse exposto a censuras públicas da imprensa e tribunas parlamentares. Manifestaram contra o Conselho o deputado Tito Costa, que afirmou que a fiscalização era inadmissível e o senador Mansueto de Lavor (PMDB-PE), que alegou que o bom desempenho do Judiciário seria assegurado com liberdade, autonomia e independência financeira. As lideranças do PMDB, PSB, PC do B, PDT, PT e PCB orientaram suas bancadas a votarem, favoravelmente, enquanto as lideranças do PFL, PTB e PL deram orientação contrária. O PDS deixou a questão em aberto. Logo depois, a proposta do deputado Sampaio, também, foi rejeitada, com 239 votos contra 170 e 11 abstenções. Sendo assim, a Constituição promulgada em outubro de 1988 não dispôs de nenhum órgão de controle do Poder Judiciário, nem na figura de um conselho nacional de justiça, nem no formato de conselho da magistratura, tal como havia na Constituição anterior.

2.2. A reelaboração do significado de controle nas propostas de reforma do judiciário

Em março de 1992, o deputado Hélio Bicudo (PT) apresentou, na Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº. 96, dando início ao debate sobre reforma do Judiciário, sem qual-

quer menção à criação de um conselho nacional de justiça ou ao controle da atividade judicial. A PEC 96 foi aprovada por unanimidade pela Comissão de Constituição e Justiça em agosto e encaminhada para se transformar em Emenda Revisional no mês dezembro. No ano seguinte, a proposta foi prejudicada devido ao encerramento dos trabalhos de revisão constitucional, o que levou o deputado Hélio Bicudo a solicitar o retorno da proposta à Câmara dos Deputados. Sua solicitação foi deferida em 14 de dezembro de 1994. Como Bicudo não foi reeleito, em fevereiro de 1995, no início da nova legislatura, a proposta foi arquivada.

A proposta de criação de um órgão de controle do Judiciário voltou à cena política nesse último ano, quando a presidência da Câmara dos Deputados constituiu uma comissão especial para tratar da PEC/96 e a comissão deferiu uma solicitação feita pelo deputado José Genoíno (PT) de apensar à PEC nº 96 a PEC nº 112 de sua autoria, propondo a criação de um órgão de controle externo para o Poder Judiciário integrado pelo Conselho Federal de Justiça, pelos Conselhos Estaduais de Justiça e pelo Conselho Distrital de Justiça. Em outubro, a comissão abriu o prazo para apresentação de emendas à PEC. Na ocasião, foram apresentadas quatro emendas, entre as quais a emenda nº. 4 de autoria do deputado Aluísio Nunes Ferreira, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), propondo a criação do Sistema de Controle do Judiciário¹². Os trabalhos da comissão duraram até agosto de 1996, quando o relator Jairo Carneiro do Partido da Frente Liberal (PFL), apresentou um substitutivo resultante das duas PEC que chegou ao término da legislatura sem que fosse votado. Assim, em janeiro de 1999, a comissão foi dissolvida e a PEC 96 foi mais uma vez arquivada.

Com início da nova legislatura em fevereiro de 1999, a proposta de reforma do Judiciário foi, novamente, reaberta e em março, uma nova comissão especial foi constituída, tendo como relator o deputado Aloysio Nunes Ferreira. O deputado Marcelo Déda (PT) foi designado relator da matéria referente ao Controle e Fiscalização do Poder Judiciário. Nessa ocasião, foram apresentadas 45 emendas à Proposta, sendo 14 destinadas ao controle externo do Poder Judiciário. Durante o seu funcionamento, a comissão realizou audiências públicas e ouviu opiniões de especialistas e autoridades a respeito do controle externo do Judiciário. Em seu parecer, Marcelo Déda sugeriu a criação de um Sistema Nacional de Planejamento e Avaliação do Poder Judiciário, formado por um Conselho Nacional e Conselhos Estaduais de Justiça¹³. Com base no trabalho

12 De acordo com a proposição de Ferreira, juntamente ao STF seria criado o Conselho Nacional da Magistratura formado por 17 membros, sendo quatro ministros do STF; um ministro do STJ; um ministro do Tribunal Superior Eleitoral; um ministro togado do TST; um ministro do Superior Tribunal Militar (STM); cinco desembargadores dos TJ estaduais, indicados pelos Tribunais e escolhidos pelo STF; um juiz de um dos Tribunais Regionais Federais, indicados pelos Tribunais e escolhidos pelo TSE; um juiz de um dos Tribunais Regionais do Trabalho, indicados pelo Tribunal e escolhido pelo TST; e um advogado indicado em lista tríplice pelo Conselho Federal da OAB e escolhido pelo STF. A finalidade do Conselho era zelar pela independência do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura e dispor de medidas de natureza disciplinar e correicional, tais como fiscalizar o andamento dos serviços judiciário, supervisão da administração dos serviços judiciários; propor iniciativa legislativa nos projetos de lei sobre matéria processual e organizacional do Poder Judiciário; zelar pela observância do artigo 37 da Constituição Federal; conhecer das reclamações contra membros dos órgãos do Judiciário; representar ao MP nos casos de ação judicial de perda de cargo, crime contra a administração da justiça ou abuso da autoridade; e instaurar procedimentos disciplinares, rever atos de vitaliciamento, formalizar atos de exoneração, aposentadoria e disponibilidade.

13 Este seria incluído no artigo 92 da Constituição Federal como órgão do Poder Judiciário e deveria ser integrado por 21 membros, entre cidadãos brasileiros com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo: a) onze eleitos pelo Congresso Nacional, pelo voto de três quintos de seus membros, dentre brasileiros com mais de trinta e cinco anos e de notável saber jurídico e ilibada reputação moral, sendo seis representantes do meio científico e acadêmico; b) quatro eleitos dentre os magistrados togados vitalícios, sendo um dos Tribunais Superiores, um dos Tribunais Regionais, um dos Tribunais de Justiça e um dos juizes do primeiro grau; c) três eleitos dentre os membros do Ministério Público Federal, Estadual e do Distrito Federal e dos Territórios, com mais de quinze anos de carreira; e d) três eleitos dentre os advogados com mais de quinze anos de efetiva atividade profissional. Caberia ao CNJ o planejamento e avaliação administrativa do Poder Judiciário, a avaliação prévia da proposta orçamentária dos Tribunais, de criação de cargos e órgãos administrativos, e dos planos e programas de investimento dos órgãos do Poder Judiciário, a condução administrativa de processos disciplinares dos membros dos Tribunais, o julgamento dos processos administrativos disciplinares contra os juizes de primeiro grau de jurisdição, servidores dos Tribunais e funcionários das serventias e dos serviços notariais e de registro, a avocação de processos disciplinares, elaboração anual de relatórios, que integrasse a mensagem do Presidente do STF ao Congresso Nacional na abertura da sessão legislativa, a proposição de projetos legislativos que dispusessem sobre estrutura, organização e funcionamento administrativo do Poder Judiciário, organização judiciária da União e direito material e processual e, finalmente, a iniciativa exclusiva de lei para elaborar o projeto do Estatuto da Magistratura e do Estatuto dos Servidores Judiciários, mediante prévia consulta a todos os Tribunais, associações de magistrados e de servidores judiciários de âmbito nacional.

desenvolvido pelo deputado Marcelo Déda, foi elaborado pelo deputado Aloysio Nunes Ferreira um relatório final e a proposta apresentada em junho de 1999 manteve o CNJ como órgão do Poder Judiciário, incluído do artigo 92 da Constituição Federal. Importante destacar, contudo, que a proposta final modificou a composição do Conselho, dispondo que o órgão seria presidido pelo presidente do STF e formado por mais dois de seus ministros, dois ministros do STJ, um desembargador de TJ estadual e três juristas, todos com mandato de dois anos, admitida uma recondução. Além disso, o projeto determinou que o CNJ escolhesse, em votação secreta, um ministro-corregedor, escolhido entre os ministros do STJ para exercer as atribuições do Estatuto da Magistratura. Em agosto de 1999, a relatoria da PEC/96 foi redistribuída à deputada Zulaiê Cobra (PSDB), pois o antigo relator fora nomeado ministro de Estado. Em outubro, o parecer da deputada foi aprovado por unanimidade na comissão especial. Nessa última proposta, o CNJ foi mantido como órgão do Poder Judiciário. Contudo, a composição do órgão foi alterada para um ministro do STF, um ministro do STJ, um ministro do TST, um desembargador de TJ, um juiz federal, um juiz estadual e um juiz do TRF — indicados pelo STJ —, um juiz do trabalho — indicado pelo TST —, dois membros do MP, sendo um federal e outro estadual e indicados pelo procurador-geral da República, dois advogados indicados pelo conselho federal da OAB, dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada indicados, respectivamente, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

O projeto final manteve a figura e atribuições do ministro corregedor, função a ser exercida pelo ministro do STJ. As competências do CNJ também sofreram algumas modificações e foram definidas como: 1) zelar pela autonomia do Poder Judiciário e cumprimento do Estatuto da Magistratura; 2) zelar pela observância do artigo 37 da Constituição Federal, 3) receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário; 4) representar ao MP no caso de crime contra a administração pública ou abuso de autoridade; 5) rever os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados a menos de um ano; 6) elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças proteladas nos diferentes órgãos do Poder Judiciário; 7) elaborar relatório anual propondo providências necessárias sobre a situação do Poder Judiciário e atividades do Conselho.

No dia 19 de janeiro de 2000, o texto principal proposto pela comissão especial foi aprovado pelo plenário da Câmara dos Deputados por 456 votos a favor, 21 contra e uma abstenção, com exceção dos destaques. Em abril, a votação em primeiro turno foi concluída e no dia 31 de maio a PEC 96 o texto principal foi aprovado em segundo turno na Câmara dos Deputados com 380 votos a favor, 21 votos contrários e três abstenções. No dia 7 de junho, a votação dos destaques da PEC 96 foi concluída e, no dia 30 desse mesmo mês, a proposta foi enviada para o Senado, transformando-se na PEC nº 29.

Em outubro, o Senado começou a discutir o projeto de reforma do Judiciário. Os debates tiveram início na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), tendo sido designado como relator Bernardo Cabral. Nesse momento, as divergências passaram a ser, predominantemente, sobre a composição do CNJ. Em março de 2001, a Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), que inicialmente era contra a participação de representantes do Ministério Público e da OAB no CNJ, passou a admitir a participação de representantes dessas entidades. A resistência da AMB baseava-se no fato de que os magistrados seriam julgados, em caso de denúncias ao CNJ, por advogados e procuradores. Segundo noticiado na época, a AMB observou uma diminuição de posições contrárias dos próprios magistrados à participação de membros do MP e da OAB no Conselho.

Em junho de 2002, Bernardo Cabral apresentou à CCJ seu parecer sobre a proposta. Nele alterava o número membros para onze, o qual seria formado por um ministro do STF, um ministro do STJ, um ministro do TST, um desembargador e um juiz estadual, indicados pelo STF, um juiz do Tribunal Regional Federal, indicado pelo STJ, um juiz federal indicado pelos Tribunais Regionais Federais, um juiz de Tribunal Regional do Trabalho e um juiz do trabalho, indicados pelo TST e dois advogados indicados pelo Conselho Federal da OAB. Ainda de acordo com o parecer o caráter externo do controle a ser exercido sobre o Judiciário seria derivado da composição proposta para o CNJ, a qual destinava assento para integrantes não apenas

da magistratura, mas também membros do MP, advocacia e cidadãos, a serem indicados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado. Por outro lado, o parecer apresentou críticas à indicação de juízes estaduais por parte do STF e à indicação de membros do MP por parte do procurador-geral da República. Além disso, sustentou haver a possibilidade de questionamento quanto à constitucionalidade do controle externo do Poder Judiciário, chamando atenção para os casos concretos de declaração de inconstitucionalidade de propostas de órgãos de controle externo do Judiciário nos estados da Paraíba, Pará, Bahia e Mato Grosso. Entre 19 de junho e 27 de julho, a matéria foi discutida em primeiro turno no plenário do Senado e obteve 133 emendas, retornando à CCJ. Em novembro, o Senado adiou por três vezes a votação da PEC/29, que acabou não indo ao plenário naquela legislatura.

Com a posse de Lula na presidência da República em 1º de janeiro de 2003 e a nomeação de Márcio Thomaz Bastos para a chefia do Ministério da Justiça, a reforma do Judiciário passou a ser um dos objetivos do novo governo. Apesar da disposição política por parte do Executivo, também era preciso que o Legislativo estivesse disposto a retomar a reforma do Judiciário. A PEC nº 29 estava parada, sem relator, em função da não reeleição de Bernardo Cabral. A primeira articulação foi, portanto, para encontrar um relator, e foi feita pelos presidentes do Senado, à época José Sarney, e da Comissão de Constituição e Justiça, sob o comando de Edison Lobão. Em julho de 2003, após algumas recusas, o senador José Jorge (PFL) aceitou a relatoria.

A estratégia adotada pelos articuladores e os negociadores foi a de propor a aprovação do projeto tal qual como havia sido votado na Câmara dos Deputados, evitando, assim, o seu retorno à Câmara – Casa onde se originou a emenda e para onde voltaria em caso de alteração do texto. Em razão disso, no dia 17 de novembro de 2004, a CCJ apresentou o Parecer nº 1747 contendo a redação final da PEC nº 29 para a votação no segundo turno do Senado mantendo a mesma composição do CNJ e atribuições que tinha vindo da Câmara – apesar 250 emendas apresentadas nesse período.

Antes mesmo da votação final da matéria, no dia 9 de dezembro de 2004, a AMB entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin nº 3367), com pedido de medida cautelar, contra a criação do CNJ com o objetivo de impugnar parte dos artigos 1º e 2º da Emenda Constitucional. Na ação, a associação argumentava que a Emenda proposta feria o princípio da separação dos Poderes e a independência do Judiciário, devido à composição heterogênea do CNJ e ao fato de que a criação do Conselho seria contrária ao autogoverno dos Tribunais e sua autonomia administrativa, financeira e orçamentária. Segundo a entidade, a criação do CNJ violava, também, o pacto federativo, na medida em que submetia órgãos do Judiciário dos estados e uma supervisão de órgão da União. A entidade alegou, ademais, que as competências atribuídas ao CNJ eram competências dos próprios Tribunais e argumentou acarretava uma sobreposição das competências do CNJ com as competências do Conselho da Justiça Federal e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho. Outro argumento contra a criação do CNJ pela AMB foi o fato de que o STF havia rejeitado todas as tentativas de criação de conselhos estaduais de Justiça. Por fim, a AMB indicou um vício de inconstitucionalidade formal, na medida em que o Senado Federal teria alterado o art. 103-B, §4º, inc. III, e não teria devolvido a matéria à Câmara dos Deputados. No dia 13 de abril de 2005, o STF rejeitaria a Adin, por sete votos contra quatro, em um julgamento que durou cerca de cinco horas¹⁴.

Apesar da oposição da magistratura brasileira¹⁵, a proposta continuava sua tramitação no Senado e no dia 30 de dezembro de 2004 foi aprovada pelo plenário e transformada na Emenda Constitucional nº 45.

Foi nesse contexto conturbado e marcado pelo antagonismo da magistratura que o CNJ começou a se organizar e estruturar. Os seus primeiros conselheiros tiveram, portanto, que saber lidar com esse legado;

14 Votaram a favor da criação do CNJ os ministros Cezar Peluso (relator), Joaquim Barbosa, Gilmar Mendes, Eros Grau, Nelson Jobim, Celso de Mello e Carlos Britto. Os ministros Carlos Velloso, Marco Aurélio de Mello, Sepúlveda Pertence e Ellen Gracie Northfleet votaram contra o CNJ.

15 Diferentemente da AMB, Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra) e a Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe) tinham críticas menos acentuadas à criação do CNJ e não entraram com ações contra a criação do Conselho. As restrições dessas entidades à criação do órgão se basearam principalmente quanto à forma de escolha de seus membros.

traçar estratégias; compor alianças e buscar ser assertivo na condução de uma “nova” agenda. Para isso, dois nomes foram fundamentais, pois ocupavam cargos que, imediatamente, se mostrariam os principais pilares do CNJ: o presidente e o corregedor¹⁶. São eles, respectivamente, Nelson Jobim e Antonio de Pádua Ribeiro.

3. CNJ: ASPECTOS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO

Como visto, durante a elaboração da Constituição, a ideia de um conselho não prosperou no formato do Conselho da Magistratura. Posteriormente, na longa jornada da reforma do Judiciário, o controle foi limitado a uma ideia de *controle interno*, a qual se cristalizou, sobretudo, na composição do CNJ, formada majoritariamente por magistrados. Mas isso não foi suficiente para limitar o exercício concreto do controle por parte do novo órgão. As diversas atribuições do CNJ definidas pela EC 45 tiveram que ser interpretadas e concretizadas pelos primeiros conselheiros. Estes tiveram que definir questões a serem enfrentadas pelo novo órgão e estratégias de ação para institucionalizar e legitimar o Conselho. As ações adotadas nesse sentido afastaram ou, no mínimo, amenizaram ações correicionais e focaram em grandes temas moralizantes e ações técnicas de administração de gestão da justiça. Tudo indica que a posição contrária dos magistrados à ideia de controle, por meio de suas associações, foi fundamental para essa estratégia.

3.1. Definição da agenda inicial do CNJ: atores, contexto e estratégias

Durante do governo Fernando Henrique, a pauta de reformas constitucionais não incorporava a reforma do Judiciário como uma agenda relevante. Nesse contexto, a criação de um conselho de justiça foi encampada por alguns atores políticos no Congresso, mas as propostas vigentes não refletiam nem um programa de governo, nem a elaboração de projeto de setores claramente favoráveis. Nesse sentido, os projetos parecem refletir mais posicionamentos individuais de certos parlamentares, o que explica o fato de permanecerem praticamente “parados” no Congresso.

Foi durante o mandato de Lula que a criação de um conselho volta à agenda política como uma proposta concreta de governo a ser defendida no Congresso. Chama a atenção o fato de que a ideia do conselho tenha se inserido na agenda por meio de um pronunciamento radical do presidente da República de que era preciso acabar com a caixa preta do Judiciário. O contexto da fala presidencial, se referindo a casos de corrupção na justiça do estado do Espírito Santo deixa claro o viés moralizante. Mas é interessante notar que, com o passar do tempo, o projeto de instituição do CNJ tenha se viabilizado por argumentos ora moralizantes sobre o nepotismo e ora técnicos relacionadas à morosidade da justiça tenham sido mais frequentes do que os discursos sobre a corrupção no Judiciário¹⁷. A observação retrospectiva indica, ainda, que o discurso

16 A Corregedoria Nacional de Justiça é comandada por um ministro do STJ e tem entre suas competências 1) receber reclamações e denúncias relativas aos magistrados e aos serviços judiciários; 2) instaurar sindicâncias ou propor ao Plenário a instauração de processo administrativo disciplinar em casos de indícios de infração; 3) promover inspeção e correição geral; 5) requisitar e designar magistrados, delegando-lhes atribuições; 6) requisitar servidores de juízos ou tribunais, inclusive nos Estados, Distrito Federal e Territórios; 7) manter contato direto com as demais corregedorias do Poder Judiciário; 8) expedir atos normativos visando o aperfeiçoamento das atividades dos órgãos do Poder Judiciário em matéria relacionada com a competência da Corregedoria Nacional de Justiça; 9) propor ao Plenário do CNJ a expedição de recomendações e a edição de atos regulamentares para assegurar a autonomia, a transparência e a eficiência do Poder Judiciário e o cumprimento do Estatuto da Magistratura; 10) executar as ordens e deliberações do CNJ relativas à matéria de sua competência; 11) promover a criação de mecanismos e meios para a coleta de dados visando o bom desempenho das atividades da Corregedoria Nacional de Justiça; 12) promover reuniões periódicas para estudo, acompanhamento e sugestões com os magistrados envolvidos na atividade correicional; 13) promover medidas destinadas a aumentar a eficácia e o desempenho da atividade judiciária e dos serviços afetos às serventias e aos órgãos prestadores de serviços notariais e de registro; 14) diagnosticar e adotar providências destinadas à efetividade da fiscalização e correição através da promoção, constituição e manutenção de bancos de dados atualizados sobre os serviços judiciais e extrajudiciais. Essas atribuições estão enumeradas no § 4º do art. 103B da Constituição Federal.

17 CASTRO, T. A “caixa-preta” vs. o “controle demagógico”: os discursos dos favoráveis e dos contrários à criação do CNJ. Dis-

moralizante foi se arrefecendo, enquanto questões técnicas relacionadas ao combate da morosidade foram ganhando terreno.

Tudo isso refletiu no modelo institucional do CNJ: o órgão é implementado não como uma instituição de controle externo, mas submetido à estrutura do STF e contando em sua composição com expressivo número de magistrados. Ou seja, o Conselho instituído parece ter se situado em algum ponto mediano entre preferências radicais, sendo um extremo o conselho como órgão externo e outro extremo a ausência do conselho. Além disso, como o próprio CNJ seria em parte formado por atores ligados aos posicionamentos contrários à sua instituição, a dinâmica interna da primeira gestão parece ter contribuído para certo equilíbrio nas primeiras atuações do conselho. Nesse sentido, o combate moralizante realizado pelos primeiros conselheiros não foi a corrupção - motivação que inseriu o Conselho na agenda política governamental no governo Lula - mas o nepotismo. Além disso, as ações relacionadas à informatização da justiça e aumento da celeridade ganharam grande destaque.

Os fatores que parecem ter contribuído para o equilíbrio nas proposições citadas acima se relacionam, por um lado, com as características institucionais do próprio CNJ - órgão colegiado que conta com duas instâncias principais de poder: a sua presidência e sua corregedoria - e com os legados institucionais das diferentes esferas da justiça que foram repassados ao CNJ por meio dos membros escolhidos para sua composição inicial. Assim, as estratégias adotadas pelos conselheiros para viabilizar o CNJ foram, fortemente, influenciadas pelo seu presidente e seu corregedor e, por outro, definir seu escopo de atuação.

3.2. Primeiras ações: definição de prioridades e negociações

No primeiro momento de implementação do CNJ, a figura do presidente foi determinante. Como dito acima, por lei a presidência do CNJ tinha que ser ocupada pelo presidente do STF que, na ocasião, era Nelson Jobim. Jobim tinha uma trajetória única no STF, pois tinha sido parlamentar (deputado federal pelo Rio Grande do Sul entre 1987 e 1995) e membro do poder Executivo (ministro da Justiça de 1995 a 1997, no governo de Fernando Henrique Cardoso). Além disso, Jobim era favorável a um órgão de controle da magistratura desde a época da Constituinte. Seu posicionamento sobre a questão indica que o CNJ como órgão de controle interno, institucionalmente vinculado ao STF, não era sua primeira preferência. De toda forma, na condição de presidente do STF, Jobim levou adiante a tarefa de implementar o CNJ e para viabilizá-lo adotou pelo menos três estratégias importantes: primeiro atuou em sua composição, negociando com os diferentes interesses da magistratura; segundo estabeleceu o discurso moralizante do nepotismo; por fim, apoiou as iniciativas de informatização e celeridade da justiça.

A viabilização do CNJ envolveu, em um primeiro momento, uma negociação do seu presidente com as associações e interesses da magistratura. Duas variáveis parecem ter sido fundamentais para compor o conselho com atores que o viam como ilegítimo: a federação, ou seja, a negociação teve que ser feita com as justiças estaduais e com os órgãos de representação dos diferentes ramos da magistratura. Em seu depoimento, explicita a estratégia que adotou. Diz ele:

“como presidente do Supremo fiz uma resolução cujo parágrafo primeiro diz: na hipótese da inobservância do prazo de indicação dos nomes para compor o Conselho compete ao Supremo Tribunal (definir). E tentei negociar com a AMB, com os tribunais, etc., a indicação da composição. Em um primeiro momento, eu quis fazer um entendimento com os juizes, mas ninguém quis. Ninguém queria saber da composição do Conselho porque não consideravam o Conselho legítimo. Por que? Porque o Supremo tinha que escolher o desembargador e os juizes de direito [da Justiça Estadual], os outros eram escolhidos pelo STJ e pelo TST (etc.). Como é que a gente faz? Eu entendia que nós tínhamos um problema federativo inicial. Outra coisa: eu precisava ter apoio do Supremo para o Conselho - os membros do Supremo é que votavam os nomes, mas os nomes que eu indicasse. Eu procurei fazer

com que os colegas do Conselho, do Supremo participassem do processo de indicação. Em relação ao TST, tu tinhas o juiz e tu tinhas o desembargador. O juiz eu influenciei. Foi o Paulo Schmidt. Conversei com vários membros do TST, com o Vantuil [Abdalla] e eles concordaram com o Paulo Schmidt – porque, além do mais, com isso eu criei um outro caminho para o problema da disputa na eleição da Associação dos Juizes [Anamatra], [pois] trazendo o Paulo Schmidt para o Conselho eu resolvia, ajudava, a pacificação eleitoral da associação. No STJ, foi diferente; era impossível porque a relação do STJ com o Supremo era uma relação de amor e ódio - mais de ódio do que de amor.”¹⁸

Outra estratégia de Jobim foi sinalizar para opinião pública em geral o comprometimento do CNJ com a moralização da Justiça. Diz Jobim:

“Se começássemos muito frouxos o CNJ não se sustentaria, criamos um inimigo externo. O inimigo externo chamava-se nepotismo. Começou a briga da redação do texto do nepotismo. Como é que a gente ia proibir os juizes da [prática do] nepotismo no poder Judiciário? Fiz dois ambientes de negociação: um ambiente de negociação com os conselheiros - nunca fui para uma reunião no Conselho sem ter negociado antes – e outro com o Colégio dos Presidentes dos Tribunais de Justiça, com o Supremo”¹⁹.

Antônio de Pádua Ribeiro era o decano do STJ, havia sido presidente e corregedor no STJ, tinha uma visão bastante diferente de qual deveria ser a atuação do CNJ. A frente da Corregedoria do CNJ, tendo sido o primeiro a ocupar o cargo, Pádua Ribeiro foi quem lançou as bases da atuação do órgão no tocante aos processos disciplinares. A estratégia de Pádua Ribeiro que fez contraponto à presidência do CNJ foi o “alinhamento” da corregedoria do CNJ com as demais corregedorias dos tribunais de justiça, através de atividade de acordos e reuniões de sensibilização. Uma estratégia voltada para dentro, buscando apoio intramuros do Judiciário como forma de ação/reação frente à estratégia externa de Jobim, que pretendia com o nepotismo angariar apoio na sociedade e com isso pressionar os membros da magistratura brasileira que eram contrários ao CNJ. Para Pádua Ribeiro, contudo, o CNJ não poderia ter “*uma amplitude muito grande porque, se crescer demais, vamos precisar de um conselho para regular ou fiscalizar o próprio conselho*”²⁰. Em sua perspectiva, a atuação do CNJ teria que ser “*apenas uma atuação de cúpula de um sistema que já existe*”. Nesse sentido, afirmou Pádua Ribeiro, o CNJ deveria - e sua corregedoria e, porque não, também a presidência e os conselheiros - “*entrançar-se com todas essas corregedorias e os próprios tribunais, porque os tribunais também exercem função de corregedoria. O corregedor é ator com relação à 1ª instância, mas com relação aos desembargadores, aos juizes de tribunal, aí já é a presidência do tribunal, instaura o inquérito administrativo, depois o tribunal decide*”²¹.

Para dar cabo a essa estratégia, Pádua Ribeiro fez convênios com as corregedorias, visitou-as e aos tribunais e fazendo uso de *argumentos técnicos* (especialmente a falta de infraestrutura e de poderes para quebrar sigilo bancário, da internet, sigilo telefônico etc.) para arquivar denúncias disciplinares que chegavam à corregedoria do CNJ e/ou deixar o problema ser primeiro apurado por outras instâncias, como, por exemplo, o Ministério Público, que depois enviaria o resultado da apuração para a Corregedoria do CNJ.

Outra forma de atuação de Pádua Ribeiro com vistas a viabilizar a sua estratégia foi a sensibilização por meio da criação de normas. Disse-nos Pádua Ribeiro:

“No início, no tocante ao juiz, havia certo temor, dentro de certo ponto, razoável. Não se trata de corporativismo! Eles não queriam [é] um órgão que viesse influenciar na sua atuação porque a garantia básica quem dá de cumprimento da lei é o Judiciário. Essa questão foi colocada e eu fiz várias palestras para vários tribunais, para vários corregedores, e falei: ‘o conselho não veio para destruir, mas para construir. Não veio para desagregar, mas para agregar. Contamos com todos vocês, continuem a trabalhar e façam com eficiência porque a função da corregedoria é estimular o trabalho de vocês, apoiar o trabalho, repassar experiências exitosas de uma corregedoria para outra’. Esse serviço de integração seria, e alertava a eles, muito importante. Por quê? Porque os corregedores eles têm muitas limitações principalmente nos Estados. Qual a consequência disso? A consequência é que eles sofrem os fluxos

18 Depoimento de Nelson Jobim ao projeto Construindo um Judiciário responsivo. Data 03/11/2009.

19 Depoimento de Nelson Jobim ao projeto Construindo um Judiciário responsivo.

20 Depoimento de Antônio de Pádua Ribeiro ao projeto Construindo um Judiciário responsivo. Data 22/06/2012.

21 Depoimento de Antônio de Pádua Ribeiro ao projeto Construindo um Judiciário responsivo.

naturais do amigo. Às vezes, são próximos a família. O que acontece? Às vezes, ele [o juiz] tem um filho que [também] é juiz e, às vezes, não mora na comarca quando a lei exige que more na comarca, [mas] por autorização fundamentada do tribunal, colocam-no [a morar] na capital, por exemplo. Outras questões desse tipo, de influxo políticos internos, por exemplo, o governador, secretário de Estado, às vezes é caso de interesse deles e ficam pressionando o corregedor. Como o conselho passou a estabelecer diretrizes e normas, o que acontecia? Eles tinham que cumprir... e descartava-se influência que poderiam receber, e muitos recebiam”²².

Dessa forma, Pádua Ribeiro buscou implantar medidas mais técnicas, a principal delas um sistema informatizado que interligasse as corregedorias dos tribunais à Corregedoria do CNJ em detrimento de ações mais contundentes de punição disciplinar.

A literatura que trata das instituições numa perspectiva histórica chama atenção para o legado dos agentes na formação de atuação, atribuições e resiliência das instituições. No caso da implementação do CNJ, os dois pilares da fundação dessa instituição reproduziram (reatualizando e resignificando) experiências passadas na estruturação do órgão. Nelson Jobim, ao ser perguntado sobre a inspiração para estruturar o CNJ, declara: “*precisávamos fazer um regimento. Aí eu resolvi fazer o seguinte: constituí uma assessoria: uma assessoria de juízes de primeiro grau, mas que tivessem trânsito político na categoria*”. A relevância da Política, aqui referida ao caso institucional, é própria a uma trajetória como a de Jobim cujo respeito entre os pares no Judiciário devia-se muito mais ao seu talento como negociador, ou seja, como político, do que por seus conhecimentos técnicos-jurídicos. Nesse sentido, o argumento moralizante do nepotismo era uma jogada política importante para angariar apoios a um órgão que nascia com a oposição daqueles que comporiam a sua estrutura, isto é, a magistratura. As experiências, nas arenas políticas e na articulação política, o afastaram dos laivos corporativistas, o que acabou sendo um ponto a viabilizar o CNJ com o apelo moralizante do argumento contra o nepotismo.

Se *fortuna e virtú* políticas estiveram unidas na figura de Jobim facilitando a implementação do CNJ, não menos importante foi o legado de Pádua Ribeiro com os argumentos técnicos. Em relação ao funcionamento da corregedoria, a inspiração, diz ele, foi o texto constitucional e levantamento dos textos relativos às corregedorias tradicionais. É importante frisar, ainda, que a experiência passada de corregedor da Justiça Federal legou a Pádua Ribeiro uma visão de corregedoria e da importância da sensibilização dos pares. Em suas palavras:

“Eu não tinha poderes correccionais. Eu tomava decisões. [Mas] muitas vezes os tribunais não cumpriam, não faziam, quando se cumpria alguma coisa [era] mais por argumentação... Agora o texto constitucional já prevê poderes correccionais. Por isso que é que, no tocante ao conselho, poder correccional de ordem máxima em termos administrativos nos permitiu aproveitar toda essa experiência do Conselho da Justiça Federal”²³.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que significou o CNJ em termos de inovação institucional? Essa pergunta pode ser respondida de duas formas: um, se o CNJ é uma inovação em si mesmo ou se sua concretização tem mudado institucionalmente a justiça brasileira. No primeiro caso, como visto acima, o CNJ, tal como foi estabelecido, foi uma inovação institucional *moderada*, uma vez que a noção de controle externo não vingou. No segundo caso, o CNJ parece que pode contribuir tanto para fortes mudanças na justiça brasileira, como pode atuar no sentido contrário. O sentido desse seu efeito se relaciona com sua própria configuração institucional que confere ao seu presidente e ao seu corregedor papéis fundamentais. Nesse sentido, sua contribuição para alterações no modo de operação da justiça brasileira vai depender dos atores que estiverem ocupando essas duas instâncias fundamentais²⁴.

22 Depoimento de Antônio de Pádua Ribeiro ao projeto Construindo um Judiciário responsivo.

23 Depoimento de Antônio de Pádua Ribeiro ao projeto Construindo um Judiciário responsivo.

24 FRAGALE, Roberto. Conselho Nacional de Justiça: Desenho Institucional, Construção de Agenda e Processo Decisório.

A literatura sobre mudança institucional tem ganhado novas formulações no que diz respeito ao entendimento dos processos pelos quais mudanças graduais nas instituições são implementadas ao longo do tempo. Como alertam Mahoney e Thelen²⁵ em um artigo dedicado à teoria sobre mudança institucional gradual, a literatura especializada dispõe de teorias para explicar por que vários tipos de configurações institucionais básicas surgem em determinados casos e em determinados períodos e porque determinadas instituições são extintas e substituídas por outras. Mas a literatura ainda é incipiente em teorias explicativas sobre os desenvolvimentos graduais das instituições existentes. No caso, vale ressaltar que parte da literatura atual sobre mudança institucional tem criticado proposições até então vigentes que relacionam alterações institucionais exclusivamente a choques externos. Essa forma de conceber a mudança com base em fatores externos se apoia na premissa de que as instituições contam com fortes mecanismos de reprodução, o que impediria ou dificultaria alterações provocadas por fatores endógenos a elas²⁶.

O fator externo que recolocou o CNJ na agenda política brasileira foi o discurso da caixa-preta proferida por Lula diante de casos de corrupção envolvendo a justiça no estado do Espírito Santo. Mas se esse fator não foi o suficiente para aprovar um órgão para exercer um controle externo do poder Judiciário. Nem foi suficiente para que a corrupção fosse o tema moralizante a enfrentado pela primeira gestão do Conselho.

Um dos principais fatores explicativos para a resiliência das instituições é o legado de seus próprios resultados. Assim, por exemplo, os estudos sobre políticas de bem-estar social mostram que os partidos de esquerda foram fundamentais para a instituição de políticas de proteção social universais. Estas, uma vez instituídas, tornam-se ponto de referência das disputas políticas, mas dificilmente sofrem cortes, mesmo em governos de centro ou de direita, devido ao seu apelo eleitoral e pressões dos seus beneficiários. De modo geral, o legado criado pelas instituições afetam as preferências dos atores que nelas atuam, consolidando interesses vigentes, e a estrutura de oportunidade de ação desses atores (o que podem fazer, quando, e como) configurando uma estrutura de ação formada tanto por *pontos* como por *atores* de veto a mudanças²⁷.

Não é caso de se falar em legados de resultados no sentido acima, mas o fato é que a implementação do CNJ como órgão de controle interno vinculado ao judiciário por meio do seu tribunal de cúpula – o STF – e formado em grande parte por membros da magistratura brasileira significa que sua atuação se dará em grande medida em conformidade com os interesses vigentes desses atores.

Por esse motivo, para alguns autores, independentemente das motivações dos atores políticos, as mudanças institucionais tenderiam a ser *incrementais*²⁸ ou, mesmo que alterações formais sejam raras, isso não significa que as instituições sofreriam alterações internas ao longo do tempo²⁹. Para outros autores, as mudanças não seriam nem mesmo graduais, mas seriam eventos esporádicos gerados por fatores externos ou eventos críticos. Para essa vertente da literatura, mudanças institucionais mais profundas seriam explicadas predominantemente por fatores externos e dificilmente ou nunca seriam provocadas por atores “de dentro”³⁰.

Dados v. 56, n. 4, p. 975-107. 2013. Ver também RIBEIRO, Leandro Molhano & ARGUELHES, Diego Werneck. O Conselho no Tribunal: Perfil quantitativo das ações contra o CNJ junto ao STF. *Direito e Práxis*, v.6, n.12, p.464-503. 2015.

25 MAHONEY, James & THELEN, Kathleen. *Explaining Institutional Change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

26 PIERSON, P. *Politics in Time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

27 IMMERGUT, Ellen. *Institutional Constraints on Policy*, in: MORAN, Michel; REIN, Martin & GOODIN, Robert. *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press, 2006. Ainda, de acordo com a definição clássica de Tsebelis um ator é um veto player se sua concordância for necessária para que ocorra a mudança do *status quo*. TSEBELIS, George. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton University Press, 2002.

28 IMMERGUT, Ellen. *Institutional Constraints on Policy*, in: MORAN, Michel; REIN, Martin & GOODIN, Robert. *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press, 2006. Ainda, de acordo com a definição clássica de Tsebelis um ator é um veto player se sua concordância for necessária para que ocorra a mudança do *status quo*. TSEBELIS, George. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton University Press, 2002.

29 BAUMGARTEN, F & JONES, B. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: Chicago University Press, 2009.

30 DIERMEIER, D & KREHNIEL, K. “Institutionalism as a Methodology”. *Journal of Theoretical Politics*, v.15, n.2. p. 123-144. 2003.

No entanto, ao se debruçar em evidências empíricas sobre a mudança institucional e tendo o debate institucional mencionado acima em mente, Thelen sugere que: a) em muitos casos, as instituições são resistentes mesmo a mudanças externas; ou seja, choques não provocam inovações em várias situações e que b) mudanças graduais provocadas por fatores internos à estrutura institucional podem levar a médio e longo prazo a alterações profundas nas atribuições das instituições, provocando, de fato, forte inovação. Para a autora, o que surpreende nas instituições é que ao mesmo tempo elas parecem, ao mesmo tempo, mudar pouco e muito ao longo do tempo. Talvez essa aparente contradição possa ser explicada pelo fato de que formalmente as instituições são resilientes ao longo do tempo, mas suas atribuições, os atores que nelas participam ou mesmo as crenças e concepções sobre o que elas devem fazer mudem, juntamente com todo o tipo de alteração social, política, cultural a que uma determinada comunidade está sujeita. Ainda tendo essa perspectiva em mente, Thelen propõe que a análise da mudança institucional se debruce sobre os mecanismos causais que a produzem o que, por sua vez, direciona a análise para a ação e interação de atores relevantes *dentro* das instituições³¹.

Nesse sentido, a autora observa um esforço da literatura institucional em superar a dicotomia inovação institucional *versus* reprodução institucional, focando nas persistências institucionais diante de choques externos e nas mudanças institucionais, a partir de dentro das próprias instituições. Para superar essa dicotomia, Thelen ressalta a possibilidade de crises ou “*tuning point*” serem geradas, endogenamente, e nos convida a pensar nas formas pelas quais os novos problemas e soluções para esses problemas que se apresentam para os atores relevantes dentro de um marco institucional como produtos do passado e não como acidentes históricos. Sua proposta é que as instituições não sejam concebidas apenas como restrições a ações de atores relevantes, mas, também, como recursos estratégicos que podem ser mobilizados por eles como respostas a mudanças no contexto social, econômico ou político³².

Analicamente, ao tentar superar a dicotomia inovação versus reprodução, Thelen introduz uma concepção de mudança institucional através de *layering* e através de *conversion*. O primeiro caso, *layering*, envolve, por parte de atores relevantes, a renegociação de alguns elementos de um conjunto de instituições. Isso pode acontecer em contextos nos quais, diante da falta de apoio para alterar radicalmente ou substituir uma determinada instituição, determinados atores entram em negociação com atores de oposição para adicionar novas instituições ao arcabouço existente como solução para um problema emergente. Nesse sentido, os “inovadores” se acomodam às estruturas e práticas pré-existentes. A *conversion* significa o processo pelo qual instituições designadas para determinados objetivos serem utilizadas para outras finalidades.

É nesse sentido que o CNJ parece poder se tornar uma inovação institucional. Como visto acima, a “personalidade” dos ocupantes da presidência e da corregedoria parecem ser fundamentais para a forma de atuação do CNJ. Assim, se seu primeiro presidente parecia se comprometer com uma atuação mais inovadora do CNJ, seu corregedor, pelo próprio legado trazido do STJ, não incorporava uma visão inovadora das funções do órgão. O fato é que esse “equilíbrio”, se, por um lado, não acarretou grandes mudanças institucionais, por outro propiciou pequenas alterações por meio da luta contra o nepotismo, informatização e inserção da celeridade na agenda do judiciário importante para alterar em parte o modo de operação do judiciário brasileiro.

A possibilidade de o CNJ atuar de forma mais contundente e significar uma mudança institucional pode ocorrer de forma endógena quando tanto o seu presidente como seu corregedor forem atores com visões diferentes das vigentes na magistratura. Por outro lado, o contrário, também, pode ser verdade: poucas mudanças podem ser esperadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERTI, Verena. Ouvir contar: textos em história oral. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

31 THELEN, K. How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan. Cambridge University Press, 2004

32 Idem.

- BAUMGARTENR, F & JONES, B. *Agendas and Instability in American Politics*. Chigaco: Chicago University Press, 2009.
- BRASIL. BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004.
- CASTRO, Tatiana. A “caixa-preta” vs. o “controle demagógico”: os discursos dos favoráveis e dos contrários à criação do CNJ. Dissertação de Mestrado, defendida no Mestrado de História, Política e Bens Culturais, FGV, 2013.
- COUTO, Claudio. A longa Constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil”. *Dados*, v41. n.1, p. 51-86. 1998.
- DIERMEIER, D & KREHNIEL, K. “Institutionalism as a Methodology”. *Journal of Theoretical Politics*, v.15, n.2. p. 123-144. 2003.
- FOLHA DE SÃO PAULO. “Lula critica ‘caixa-preta’ do Judiciário e defende controle”, 23 de abril de 2003.
- FRAGALE. Roberto. Conselho Nacional de Justiça: Desenho Institucional, Construção de Agenda e Processo Decisório. *Dados* v. 56, n, 4, p. 975-107. 2013.
- IMMERGUT, Ellen. Institutional Constraints on Policy, in: MORAN, Michel; REIN, Martin & GOODIN, Robert. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- MAHONEY, James & THELEN, Kathleen. *Explaining Institutional Change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- MOTTA, Marly. As peças do quebra-cabeça: Rex Nazaré e a política nuclear brasileira. *Revista de História Oral*, v. 13, n. 2, p. 115-135, jul.-dez. 2010.
- PAULA, Christiane Jalles & RIBEIRO, Leandro Molhano. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). In *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro pós-1930*, 2010.
- PIERSON, P. *Politics in Time: history, institutions, and social analysis*. Princeton : Princeton University Press, 2004.
- RIBEIRO, Leandro Molhano & ARGUELHES, Diego Werneck. O Conselho no Tribunal: Perfil quantitativo das ações contra o CNJ junto ao STF . *Direito e Práxis*, v.6, n.12, p.464-503. 2015.
- SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados*, v. 18, n. 51, P.79-101, maio-agosto. 2004.
- THELEN, Kathleen. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. Cambridge University Press, 2004.
- TSEBELIS, George. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton University Press, 2002.
- VIANNA, Luis Werneck. *Direito, democracia e república. A modernização sem o moderno: análise de conjuntura na era Lula*. Brasília: Contraponto, 2011.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.