

O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E SUA ATUAÇÃO FRENTE À AUTONOMIA DA JUSTIÇA ELEITORAL BRASILEIRA

CAROLINE BIANCA GRAEFF¹; ALVARO AUGUSTO DE BORBA BARRETO³

¹ Universidade Federal de Pelotas – carolinegraeff@gmail.com

³ Universidade Federal de Pelotas – albarret.sul@terra.com.br

1. INTRODUÇÃO

A partir da percepção de um conflito de caráter político-jurídico entre a Justiça Eleitoral brasileira e a instituição de controle do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), objetiva-se explorar quais os incentivos e determinantes para a emergência desse embate e como ele se desenvolve, bem como quais as abordagens mobilizadas pelos atores para defender ou ampliar seu espaço na arena política e legal.

Desenvolveu-se o seguinte problema de pesquisa: como se processaram o conflito institucional e a disputa por espaço de atuação entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a Justiça Eleitoral no período de 2005-2015, no que tange à dimensão política que permeia o embate acerca da autonomia desta Justiça para administrar e executar as eleições?

Para responder a este questionamento, mobiliza-se a perspectiva teórica do pluralismo estatal, segundo a qual os "atores estatais agem em função de interesses próprios, de afirmação institucional, e se lançam à conquista de funções e prerrogativas no espaço legal e político da democracia" (ARANTES, MOREIRA, 2019, p. 98). Além disso, utiliza-se a perspectiva do institucionalismo histórico, procurando compreender as duas instituições, os conflitos que envolveram a criação do CNJ, sua heterogeneidade, atribuições e como elas se chocam com as atribuições da gerência eleitoral que estão sob a guarda da Justiça Eleitoral, organismo com mais de 80 anos de criação e que historicamente possui grande autonomia e independência, além de costumes e normas internas que se veem ameaçadas frente a ingerência da nova instituição.

2. METODOLOGIA

A metodologia compreende revisão bibliográfica acerca do Conselho Nacional de Justiça e da Justiça Eleitoral e análise documental das decisões existentes entre os dois órgãos nos processos encontrados nos sites de ambas as instituições, no período de 2005 a 2015. Em um primeiro momento será analisada as linhas gerais que perpassam os casos, observando os dados relativos aos processos encontrados no site do Conselho e, posteriormente, os casos pesquisados junto à Justiça Eleitoral. Estes dados serão sistematizados para permitir uma visão mais geral do conflito, principais temas, formas de abordagem pelas instituições, período de maior incidência, relatores, dentre outros elementos de caráter quantitativos, os quais possibilitam um panorama do conflito e o desenvolvimento de algumas reflexões acerca da relação entre essas duas instituições e os atores que nelas atuam.

Posteriormente, desenvolve-se uma análise qualitativa que busca compreender as minúcias do problema a partir de um olhar detalhado aos

fundamentos utilizados pelos Ministros do TSE e pelos Conselheiros do CNJ nas decisões proferidas nos casos analisados. Constroem-se categorias analíticas, as quais correspondem a pontos específicos selecionados nos argumentos exteriorizados pelos magistrados ou julgadores ao longo das decisões analisadas, os quais representam pontos chaves para a compreensão de como esses agentes atuaram em defesa dos interesses próprios e das instituições em que atuam para firmar seu espaço de atuação em um terreno ainda incerto frente à inserção de um novo ator que possui autonomia para realizar um controle até então inexistente no Judiciário brasileiro.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Ainda que o presente trabalho se encontre em andamento, já foi realizada a análise dos processos encontrados no site do CNJ e alguns dados mais gerais sobre o conflito podem ser dimensionados. A primeira questão diz respeito as atribuições constitucionalmente estabelecidas para o Conselho: o controle da atuação administrativa e financeira do Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais pelos seus membros (BRASIL, CF/88, art. 103 B, §4º). Constatou-se que, dos 39 processos em que houve embate entre as instituições, não há incidência de conflitos nos casos envolvendo questões financeiras.

Da mesma forma, quando trata-se de questões disciplinares houve apenas 2 processos em que a questão da competência do CNJ é discutida. Destes, em um processo é declinada a competência à Justiça Eleitoral e em outro o Conselho diz que ela é concorrente entre as duas instituições. Quanto ao nepotismo, que também figura nesta seara de fiscalização disciplinar da atuação dos membros da Justiça Eleitoral, não há nenhum processo discutindo a validade da atuação do Conselho. Assim, percebe-se que, para a Justiça Eleitoral, para os atores diretamente envolvidos nas ações e para o próprio CNJ, há certo consenso no que diz respeito a atuação do Conselho na área financeira e disciplinar.

O conflito entre a Justiça Eleitoral e o Conselho gira em torno de questões administrativas, o que está vinculado à função historicamente atribuída à Justiça Eleitoral de administrar todos os aspectos que envolvem as eleições em nosso país e, portanto, bate de frente com as atribuições delegadas ao Conselho de fiscalizar os atos administrativos.

Além disso, constatou-se que a discussão dos assuntos nos quais o conflito se instaura acabam tornando-se acessórias e são relevadas a segundo plano, sendo meio para permitir o fim, qual seja, a manifestação acerca do real conflito: até onde a ingerência do CNJ poderia se dar. Este foi o foco tanto das decisões do TSE, quanto do CNJ nos processos analisados.

Ainda, observou-se que, a partir de 2013, houve uma diminuição nos casos em que o Conselho impõe sua posição, demonstrando uma retração frente às ações do TSE, que foram incisivas contra a atuação do CNJ. Entre decisões monocráticas e colegiadas, de 2006 a 2012 houve 11 casos nos quais o Tribunal age para que as decisões do Conselho não sejam cumpridas, notificando a toda a Justiça Eleitoral para que não responda às solicitações do Conselho sem antes consultar o TSE. Ainda, neste período o Tribunal notificou diversas vezes aqueles que ocupavam os cargos de Presidente do CNJ, também Presidentes do STF, reiterando que a Justiça Eleitoral não se submete ao controle exercido pelo CNJ.

Também destaca-se as características estruturais dos órgãos que revelaram-se importantes. Em ambas as instituições, TSE e CNJ, os membros cumprem mandatos e, dessa forma, são ocupantes dos cargos apenas por um período de 2 anos, prorrogável uma vez pelo mesmo período, característica que reduz a força do órgão enquanto grupo. Porém, no TSE, mesmo com a transitoriedade de seus integrantes, observou-se uma atuação conjunta e incisiva durante os 10 anos analisados em relação às decisões que envolviam o Conselho, estando os Ministros unidos na defesa de seu *status quo*.

Já no CNJ, constatou-se que a atuação da cúpula enquanto colegiado é reduzida e, além da transitoriedade dos membros, o que dificulta essa integração, há um número ínfimo de debates na hora dos julgamentos, havendo uma tendência em se seguir o voto do relator sem uma discussão sobre o assunto em pauta. Esta característica acaba contribuindo para dificultar uma mobilização conjunta do órgão e reduz as decisões da Corte à exposição da percepção de um de seus membros, aquele que atua como relator, esvaziando o poder do órgão enquanto grupo colegiado. Somando todos os casos em que o exposto pelo Relator tornou-se a decisão final chega-se a 34 dos 38¹ processos, quase 90%.

Por fim, não foram encontradas evidências empíricas de que os membros indicados por instituições externas ao Poder Judiciário para compor o Conselho atuariam de forma a barrar a atuação da Justiça Eleitoral. Ao reverso, verificou-se que de 15 processos em que os relatores são membros externos ao Judiciário, 13 determinam o declínio da competência ou a competência concorrente ao TSE.

4. CONCLUSÕES

Quando há a inserção de uma nova instituição em um meio estável, como se configurava o Poder Judiciário brasileiro e principalmente a Justiça Eleitoral, que existe desde 1932 e que possui alto grau de autonomia, bem como uma liberdade administrativa e financeira, o *status quo* é desestabilizado e configura-se um momento de incertezas e um campo aberto para lutas por espaço neste novo contexto que esta se formando.

O estudo de caso objeto deste trabalho ainda está em andamento, mas já se pode constatar que muitos fatores institucionais e históricos influenciam para o desenvolvimento do conflito. Pôde-se observar que a recente institucionalização do Conselho gera incertezas quanto a seu âmbito de atuação e, sendo assim, cada decisão é utilizada pelo órgão estratégicamente e politicamente no sentido de construir e ampliar o espaço atuação junto ao Judiciário.

Também se observa que os conflitos com a Justiça Eleitoral partem das discussões sobre a ingerência do CNJ em questões administrativas referentes à organização eleitoral. Porém, a questão material dos processos é sobreposta pela discussão em torno da disputa por afirmação institucional e manutenção/ampliação do espaço de atuação pelos dois organismos. Ainda, constata-se que uma organização institucionalmente estruturada e historicamente

¹ Em 1 caso disciplinar não se obteve a íntegra do processo, pois ele se encontra em caráter de sigilo, sendo disponível apenas alguns detalhes do processo e, dessa forma, não se conseguiu saber se houve pedido de vistas ou julgamento de liminar nos autos.

estabelecida como a Justiça Eleitoral, possuiu maior poder e influência conseguindo impor limites para a atuação do CNJ.

Além disso, observou-se no Conselho uma relativização do princípio da colegialidade, sendo raras as decisões tomadas verdadeiramente em conjunto, veiculando muito mais a posição de um de seus membros, acatada pelos demais sem muita ou nenhuma interferência.

A partir desta análise, espera-se poder contribuir para um melhor entendimento acerca destas instituições judiciais brasileiras, compreendendo os embates e consequentes geradas pela inserção de um novo organismo e as disputas decorrentes da demarcação deste território ainda incerto. Ainda, demonstra-se como a pluralidade de estruturas no interior do Judiciário pode causar instabilidades e afetar a dinâmica de funcionamento deste Poder, evidenciando que instituições estatais são atores e agem politicamente buscando fortalecer o espaço que compõe.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANTES, Rogério B.; MOREIRA, Thiago M. Q.. **Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal.** OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 25, nº 1, jan.-abr., p. 97-135, 2019.
- BRASIL. CF 1988 (**Constituição da República Federativa do Brasil de 05 out. 1988**). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 jan. 2016.
- BENETI, Sidnei Agostinho. Monocratismo, monologuismo e colegialidade nos tribunais. In: MUSSI, Jorge; SALOMÃO, Luiz Felipe; MAIA FILHO, Napoleão Nunes (Org.). **Estudos jurídicos em homenagem ao Ministro Cesar Asfor Rocha**. Ribeirão Preto: Migalhas, 2012. V. 3, p. 303-330. (Cesar Asfor Rocha 20 anos de STJ).
- CONEGLIAN, Olivar. A Justiça Eleitoral: O Poder Executivo das Eleições, uma Justiça diferente. In: TEIXEIRA, S. de F. (Coord.). **Direito eleitoral contemporâneo: doutrina e jurisprudência**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- CALMON, Eliana. **CNJ e Democratização do Poder Judiciário**. Revista Interesse Nacional. jan.-mar. 2012, ano 4, nº 16. Disponível em: <<http://interessenacional.com/index.php/edicoes-revista/cnj-e-democratizacao-do-poder-judiciario/>> Acesso em: 25 mar. de 2017.
- KOERNER, Andrei. Apresentação. In: **Política e Direito na Suprema Corte Norte-Americana - Debates Teóricos e Estudos de Caso**. Ponta Grossa: UEPG, 2017.
- O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 28 Nov. 2016.
- OLIVEIRA, Marcelo Roseno. O controle dos atos da Justiça Eleitoral pelo Conselho Nacional de Justiça. **Revista Estudos eleitorais**. Brasília: TSE, v. 5, nº. 3, set./dez. 2010.