

## RESOLUÇÃO DO CNJ SE CUMPRE? A INEFICÁCIA DA POLÍTICA DE COTAS RACIAIS NO JUDICIÁRIO

FABIANA LUCI DE OLIVEIRA<sup>1</sup>  
MARIA TEREZA AINA SADEK<sup>2</sup>

**RESUMO:** O objetivo do artigo é discutir a baixa capacidade de *enforcement* do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a partir do estudo de caso do cumprimento da Resolução CNJ 203/2015, que instituiu a política de reserva de 20% das vagas em concursos públicos para cargos efetivos e de ingresso na magistratura para pessoas negras. Sistematizamos dados oriundos do levantamento estatístico do perfil racial de juízes e servidores do quadro de pessoal dos tribunais do país realizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2021), correlacionando-os com dados populacionais, e acrescentamos informações de natureza qualitativa, a partir de entrevistas realizadas com magistrados e servidores, buscando identificar os impactos e o alcance da política de cotas no âmbito do Poder Judiciário. Constatamos que a referida resolução não vem sendo cumprida pela maior parte dos Tribunais, sendo que a ausência e/ou insuficiência de dados compromete a realização de um diagnóstico mais robusto sobre a inclusão de negros e negras no Judiciário, tanto na magistratura, quanto no corpo de servidores. Concluímos que Resolução do CNJ só se cumpre quando há vontade política dos dirigentes dos tribunais, dos juízes, e comprometimento por parte dos servidores, ou quando se trata de garantir vantagens corporativas para a magistratura.

299

**PALAVRAS-CHAVE:** CNJ; Resolução 203/2015; cotas raciais; *enforcement*.

<sup>1</sup> Professora Associada do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar. Doutora em Ciências Sociais pela UFSCar (2006), com período sanduíche pela *Northwestern University* (2004-2005). Fez pós-doutorado em Ciência Política, pela USP (2009-2010), e especialização em Metodologia de Pesquisa, pela *University of Michigan* (2008). É coordenadora do Núcleo de Estudos em Direito, Justiça e Sociedade (NEDJUS-UFSCar).

<sup>2</sup> Professora do Departamento de Ciência Política da FFLCH/USP. Pós-doutora pela Universidade da Califórnia, na USP e na Universidade de Londres e doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1984). Atualmente é colaboradora da Fundação Getúlio Vargas RJ, pesquisadora sênior e diretora de pesquisas do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais.



## INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é discutir a baixa capacidade de *enforcement* do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a partir do estudo de caso do cumprimento da Resolução CNJ 203/2015, que instituiu a política de reserva de 20% das vagas em concursos públicos para cargos efetivos e de ingresso na magistratura para pessoas negras.

Viegas, Loureiro e Abrucio (2022) mostraram que a produção normativa do CNJ tem sido intensa, com 303 resoluções emitidas pelo conselho no período de 2005-2019, sendo que quase um terço dessas normas consistiram em alterações de resoluções anteriores. Os autores apontam que, em termos de conteúdo, essas normas se voltaram principalmente ao atendimento dos interesses corporativos da magistratura. Apesar da intensidade da atividade normativa do Conselho, poucos estudos se debruçaram sobre o cumprimento dessas resoluções.

Em artigo no qual analisaram a produção de dados sobre as atividades do Judiciário, Oliveira e Cunha (2020) pontuam as dificuldades do CNJ em fazer cumprir suas determinações, a exemplo da não universalização de políticas como o PJe (Resolução CNJ 185/2013) e da adoção das Tabelas Processuais Unificadas (Resolução CNJ 14/2007). As autoras retomam crítica feita por Sadek (2004), ao excesso de descentralização e autonomia administrativa do Poder Judiciário, apontando que essas características permanecem como entraves à adoção de mecanismos para assegurar o cumprimento, pelos tribunais, das políticas judiciais vigentes. A não aplicação de sanções ou penalidades frente ao não cumprimento dessas políticas é outro limitador à capacidade de *enforcement* do Conselho.

Aqui, partimos do levantamento estatístico do perfil racial de juízes e servidores do quadro de pessoal dos tribunais do país realizado pelo Conselho Nacional de Justiça após seis anos da implementação da política de inclusão racial no Poder Judiciário (CNJ, 2021). Sistematizamos os dados oriundos desse levantamento, correlacionando-os com dados populacionais, e acrescentamos informações de natureza qualitativa, a partir de entrevistas realizadas em tribunais, com magistrados e servidores, buscando identificar os impactos e o alcance da política de cotas no âmbito do Poder Judiciário, com atenção às dificuldades de implementação, em especial, a ausência de informações qualificadas que permitam monitorar e avaliar o cumprimento dessa política.

## 2. PRESENÇA DE PESSOAS NEGRAS NA MAGISTRATURA BRASILEIRA

O levantamento estatístico (CNJ, 2021) trouxe dados sobre o perfil de cor ou raça para 17.553 magistrados em atividade, oriundos de 59 tribunais do país - não prestaram informações sobre o perfil dos magistrados os TJAL, TJMT, o TJMRS, TRT da 21ª região, além dos 27 TREs, que não têm quadro próprio.

Os tribunais não possuem registro sobre cor ou raça para 31,9% desses magistrados. A publicação do CNJ adotou um critério excludente e metodologicamente discutível para calcular o perfil racial dos magistrados: a

omissão na base de dados dos indivíduos para os quais a informação racial não estava disponível, apresentando a seguinte justificativa:

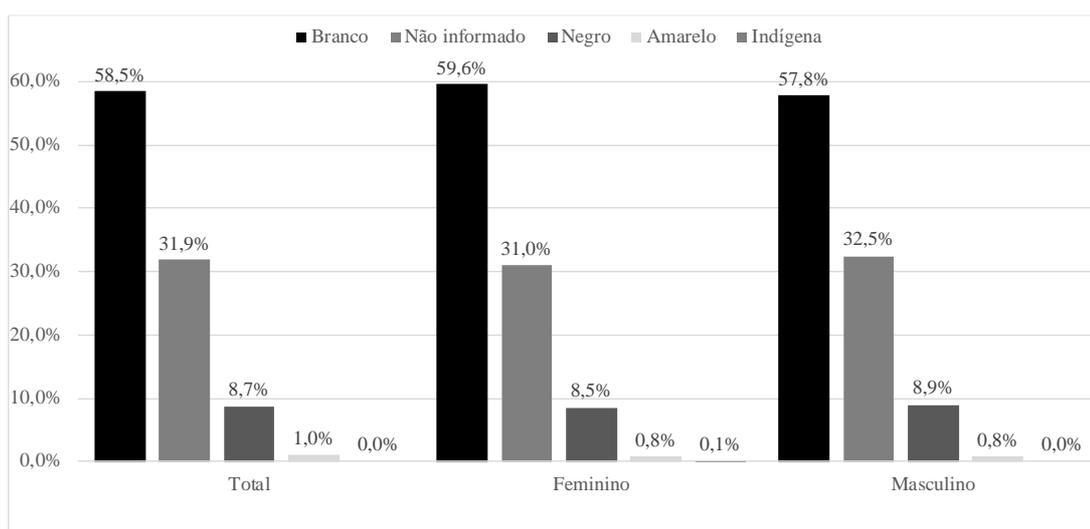
[...] os dados de não informação foram retirados, a fim de que os percentuais de participação de brancos(as), negros(as), indígenas e amarelos(as) possam ser adequadamente calculados, considerando na base de cálculo o universo de informações disponíveis. (CNJ, 2021, p. 46)

Assim, de acordo com os cálculos apresentados no relatório, o percentual estimado de magistrados negros é de 12,8% (1.534 magistrados em um total de 11.954).

Aqui adotamos critério diferente, pois a exclusão dos magistrados para os quais não se dispõe de informações implica superestimar a proporção de negros na magistratura. Optamos por trabalhar com o percentual conhecido de negros na magistratura, a partir da totalidade de registros (figura 1). Com isso, o percentual conhecido de magistrados negros é de 8,7% (1.534 magistrados em um total de 17.553).

Em levantamento anterior realizado pelo CNJ em 2018, o perfil de cor ou raça foi obtido por autodeclaração dos magistrados, e o percentual total de negros foi de 18,1% do total da amostra (2.053 magistrados de um total de 11.348 que responderam ao questionário). Considerando que o total de magistrados era de 18.168, o percentual conhecido de magistrados autodeclarados negros era de 11,3% (tabela 1).

**Figura 1. Proporção de magistrados, de acordo com cor ou raça nos registros funcionais, segundo o gênero**



Base: 17.553 magistrados (Masculino: 10.651; Feminino: 6.897 – para 5 casos não há informação sobre gênero). Fonte de dados: CNJ, 2021

De acordo com os dados da PNAD (2019) do IBGE, a população brasileira é composta por 56,3% de pessoas negras (9,4% pretas e 46,9% pardas), sendo que entre os homens, a proporção de negros é de 57,2% (9,7% pretos e 47,5% pardos), e entre as mulheres, 55,4% (9,2% pretas e 46,2% pardas). Esses dados evidenciam que a distância em termos de representatividade de cor e raça da magistratura brasileira com relação à população é significativa. Além disso, os dados do CNJ não permitem diferenciar as pessoas identificadas como negras a partir das categorias preto e pardo utilizadas pelo IBGE, uma vez que não há uma padronização nos tribunais para o registro dessa informação.

Ainda que assumíssemos (irrealisticamente) que a totalidade de magistrados para os quais não há informação de cor ou raça é negra, a distância entre a proporção de negros na população brasileira e na magistratura seria de 15,7 pontos percentuais, o que sinaliza que ainda há um longo caminho a ser percorrido para que se chegue à equidade racial na magistratura, e mesmo à efetividade da política proposta.

**Tabela 1. Indicadores de cor e raça dos magistrados e da população brasileira, por gênero**

Indicador	Total	Feminino	Masculino	N Total
Magistrados negros (CNJ, 2018)	11,3%	10,3%	11,9%	18.168
Magistrados negros (CNJ, 2021)	8,7%	8,5%	8,9%	17.553
Magistrados sem informação cor/raça (CNJ, 2021)	31,9%	31,0%	32,5%	17.553
População brasileira negra (PNAD, 2019)	56,3%	55,4%	57,2%	209.496.000

Fonte: CNJ 2018, 2021; PNAD, 2019

Pesquisa da AMB, realizada em 2018, trouxe também dados de perfil racial dos associados, a partir da autodeclaração de cerca de 3.783 magistrados que responderam ao questionário. O percentual total de negros segundo essa estimativa é o mesmo que aquele apresentado pelo CNJ (2018): 18,1% dos magistrados que participaram da pesquisa se declararam negros (tabela 2). Os dados oriundos dessas pesquisas por adesão voluntária dos magistrados são imprecisos, dada a impossibilidade de estimar a representatividade da amostra de participantes.

A partir dos dados mais recentes do CNJ (2021), é possível observar que a composição da magistratura em termos de cor ou raça e gênero teve uma sutil alteração após a Resolução CNJ 203/2015, havendo um recuo de 11,5 pontos percentuais na proporção de brancos e um aumento de apenas 4,6 pontos percentuais na proporção de negros, pois cresceu, também, a proporção de magistrados para os quais não há informação sobre cor ou raça – um aumento de 7,1 pontos percentuais (tabela 3).

O percentual conhecido de mulheres negras na magistratura passou de 3% entre os ingressantes até 2015, para 4,9%, entre os que ingressaram a partir de 2016; o de homens negros passou de 4,9% para 7,5% no mesmo período. O retrato da magistratura em termos de cor ou raça e gênero é de 35,1% de homens brancos, 23,4% de mulheres brancas, 19,7% de homens para os quais não há informação de cor ou raça, 12,2% de mulheres para as quais não há informação de cor ou raça, 5,4% de homens negros, 3,3% de mulheres negras, com os demais grupos somando menos de 1%.

**Tabela 2. Proporção de magistrados negros, por ramo e perfil de atividade**

	Estadual	Federal	Trabalho	Militar	Total
Juízes de 1º grau em atividade	18,6%	13,5%	15,4%	20,0%	18,1%
Juízes de 2º grau em atividade	11,0%	6,3%	18,4%	28,6%	11,9%
Juízes e desembargadores inativos	9,6%	5,6%	6,3%	12,5%	9,0%

Fonte: Pesquisa AMB (2018)<sup>3</sup>, p. 324-325

**Tabela 3. Distribuição dos magistrados de acordo com cor ou raça e gênero, por período de ingresso na carreira**

Cor ou raça/ Gênero	Período de ingresso							Total			
	Até 2015			2016-2021							
	Fem	Masc	Total	Fem	Masc	Sem info*	Total	Fem	Masc	Sem info	Total
Branco	24,1%	35,9%	60,0%	19,2%	29,3%	-	48,5%	23,4%	35,1%	-	58,5%
Não informado	11,9%	19,3%	31,2%	14,6%	23,6%	0,1%	38,3%	12,2%	19,7%	0,0%	31,9%
Negro	3,0%	4,9%	7,9%	4,9%	7,5%	0,0%	12,5%	3,3%	5,4%	0,0%	8,7%
Amarelo	0,3%	0,5%	0,8%	0,4%	0,4%	-	0,8%	0,3%	0,5%	-	0,8%
Indígena	0,0%	0,0%	0,0%	-	-	-	-	0,0%	0,0%	-	0,0%
Total	39,4%	60,6%	100,0%	39,1%	60,7%	0,2%	100,0%	39,3%	60,7%	0,0%	100,0%

Base: Até 2015: 14.610 magistrados. 2016-2021: 2.713 magistrados. Total: 17.553 magistrados, incluindo 230 casos para os quais não há informação sobre data de ingresso. Fonte: CNJ, 2021

\* para 5 casos não há informação de gênero na base de dados

Em termos de inserção de magistrados negros por ramo da justiça, o segmento com a menor qualidade dessa informação é a Justiça Federal, que não informou a cor ou raça para 84% dos magistrados. Em contraste, os tribunais da Justiça Militar

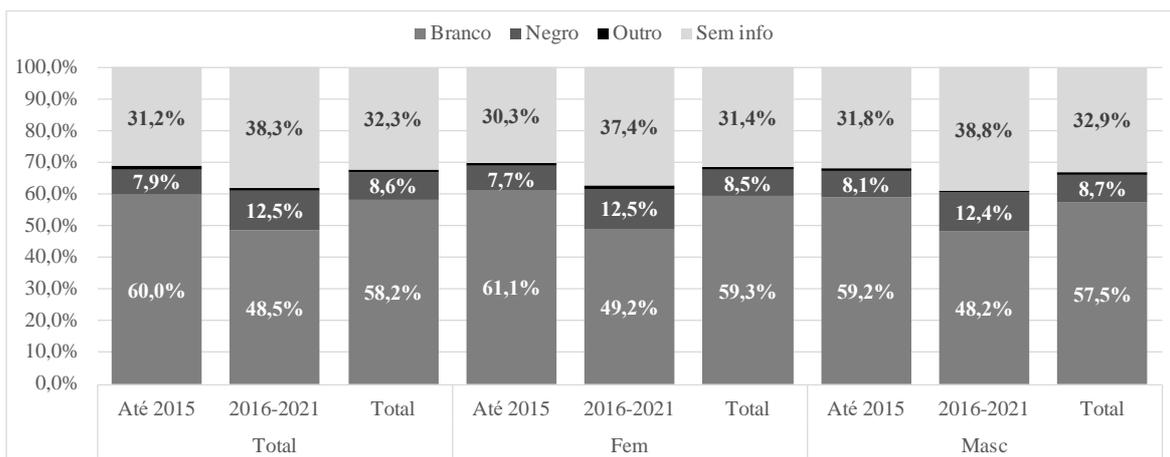
<sup>3</sup> A pesquisa obteve adesão de cerca de 4 mil magistrados do quadro de associados da AMB, considerando ativos e inativos. De acordo com o relatório, “Obteve-se um total de quase 4.000 respostas entre juízes ativos e inativos – o que, num universo de 18.000 magistrados ativos e 3.000 inativos, corresponde a cerca de 19% e 15% desses totais, respectivamente” (VIANNA; CARVALHO; BURGOS, 2018, p. 22).

prestaram informação com a maior qualidade, tendo o registro de cor ou raça para todos os seus magistrados. Em termos proporcionais, a Justiça Militar tem a maior inserção de negros, correspondendo a 14,8% do total de magistrados. A Justiça do Trabalho vem na sequência, com 13,5% (com uma taxa de 15,3% de não informação – a segunda mais baixa). Os tribunais superiores têm uma proporção de 10% de magistrados negros, e a segunda maior taxa de não informação (32,5%). Por fim, a Justiça Estadual, que concentra o maior número de cargos de magistrado, tem 8,7% de negros, com uma taxa de não resposta de 28,5%. Note-se que estimativas apresentadas no relatório do CNJ são distintas, devido ao fato já reportado da exclusão dos magistrados para os quais não há informação da base de cálculo.

As informações sobre cor ou raça são surpreendentemente mais ausentes quanto mais recente é o ingresso do magistrado na carreira. Para os magistrados que ingressaram até o ano da publicação da Resolução CNJ 203/2015, a incidência da ausência de informação racial é de 31,2%, passando para 38,3% entre aqueles que ingressaram após esse período (figura 2). Constata-se, pois, que, o problema da falta de informação sobre cor ou raça persiste, tendo inclusive piorado mesmo com os esforços de inclusão por parte do CNJ, o que constituiu um forte indicativo de não atendimento da resolução.

Embora a informação tenha se tornado mais escassa, a proporção conhecida de negros na magistratura aumentou, passando de 7,9% entre os ingressantes até 2015, para 12,5% entre os ingressantes na carreira após esse período. A proporção de magistradas negras é de 7,7% entre as mulheres que ingressaram na carreira até 2015, e de 12,5% entre as que ingressaram a partir de 2016. Entre os homens, a proporção de negros passou de 8,1% para 12,4%, no mesmo período.

**Figura 2. Proporção de magistrados por cor ou raça, segundo gênero e ingresso anterior ou posterior à Resolução CNJ 203/2015**



Base: Até 2015: 14.610; 2016-2021: 2.713.

Foram excluídos 230 casos sem informação de data de ingresso - o que corresponde a 1,3% dos registros.

Fonte: CNJ, 2021

A posição de início da carreira (juiz substituto) é a que apresenta a maior proporção de negros, 12,2% (sendo que para 32,5% dos juízes substitutos não há registro de cor ou raça). Na sequência, a posição de ministro, com 10,7% de negros (para 33,3% dos ministros não há registro de cor ou raça). Entre os juízes titulares, 8,3% são negros (para 32,6% não há registro de cor ou raça). E a posição com a menor presença de negros é a de desembargador, com 6,2% (para 30% dos desembargadores não há registro de cor ou raça). A única posição na carreira em que as mulheres negras se encontram em maior proporção comparadas aos homens negros é a de desembargador: 8% das desembargadoras mulheres são negras, enquanto 5,6% dos desembargadores homens são negros (figura 3).

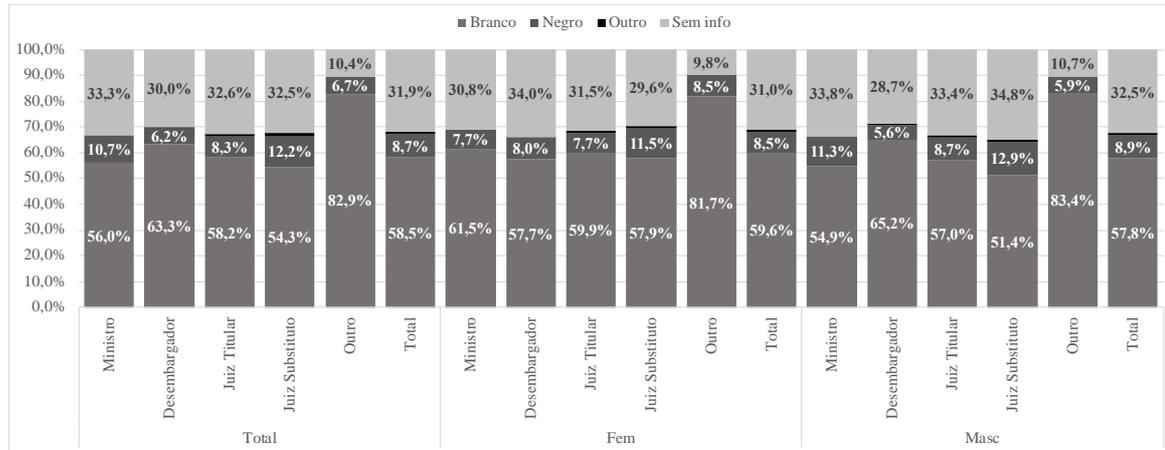
Por fim, em termos agregados, um dado relevante para avaliar a presença de pessoas negras na magistratura, é o contingente de magistrados que ingressou via cotas raciais, desde 2016 (figura 4). Entre 2016 e 2021, os tribunais informaram o ingresso de 2.713 novos magistrados<sup>4</sup>. Excluindo os 71 magistrados que ingressaram nos tribunais superiores (em que a política de cotas não se aplica), foram 2.642 novos magistrados. Desse total, 14 (0,5%) ingressaram via cotas para pessoas com deficiência, 85 magistrados (3,2%) ingressaram via cotas raciais<sup>5</sup>, e para 80 magistrados (3%) não há informação sobre ingresso pelo sistema de cotas. Portanto, o ingresso conhecido por cotas raciais na magistratura correspondeu a 3,2% das vagas ativas reportadas no período.

---

<sup>4</sup> Para 230 magistrados, não há informação sobre data de ingresso, portanto, não foram incluídos nesse cálculo.

<sup>5</sup> Na base de dados constam 86 magistrados que ingressaram na carreira via cota racial. Contudo, um dos registros apresenta como data de ingresso 02/07/2009 – esse caso foi excluído, pois não foi possível verificar se o erro estava na informação sobre ingresso por cota ou na data de ingresso.

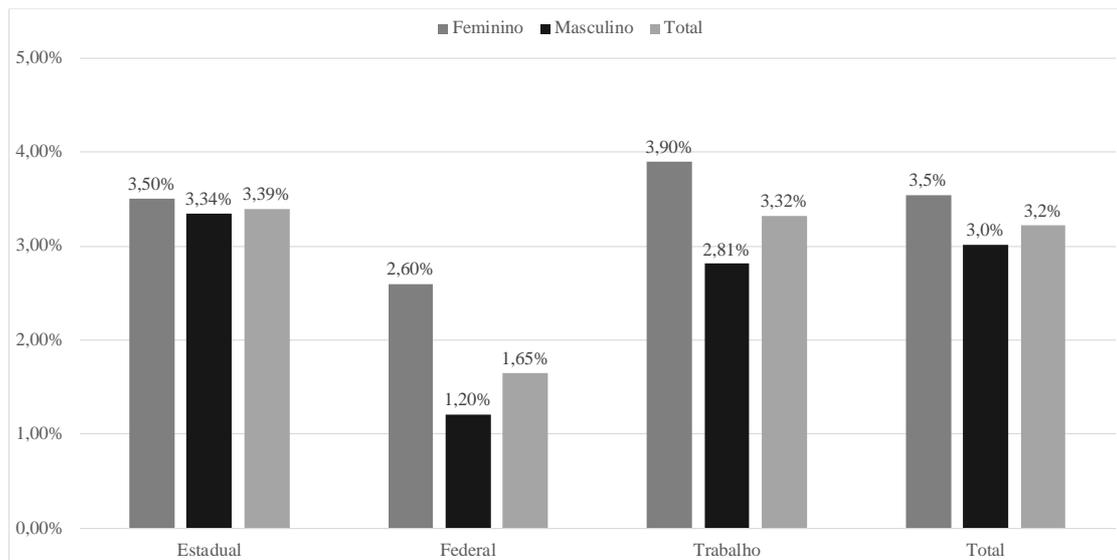
**Figura 3. Proporção de magistrados por cor ou raça, segundo gênero e posição na carreira**



Base: 17.553 magistrados (Masculino: 10.65; Feminino: 6.897)

Fonte: CNJ, 2021

**Figura 4. Proporção de magistrados que ingressaram a partir de 2016 por cota racial, segundo gênero e ramos Estadual, Federal e Trabalho**



Base: Estadual: 1.797 magistrados; Federal: 243 magistrados; Trabalho: 602 magistrados; Total: 2.642 magistrados. Fonte: CNJ, 2021

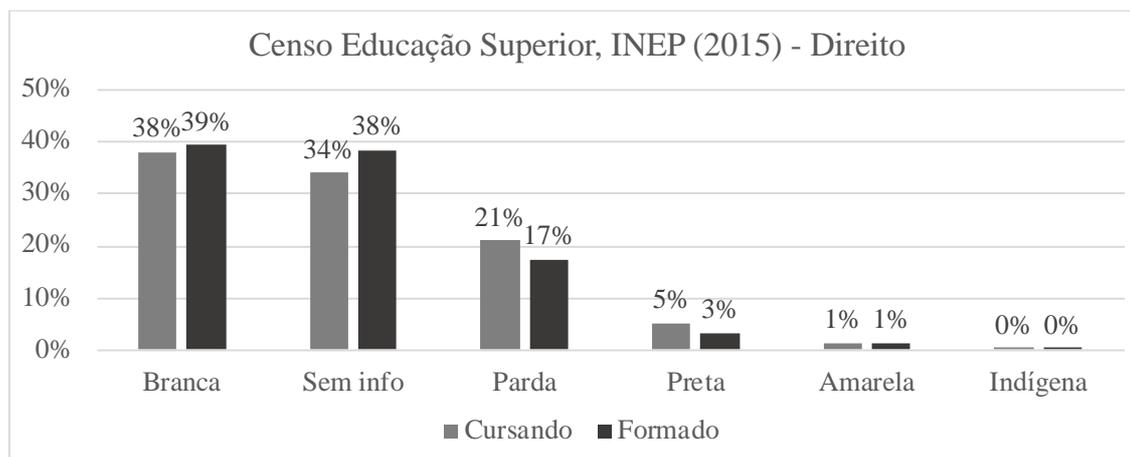
Verifica-se que houve um crescimento da participação das cotas raciais ao longo dos anos. A proporção de magistrados que ingressaram por cota racial representa 0,3% dos que ingressaram na carreira em 2016, atingindo 7,6% em 2021. Estes percentuais ainda estão bastante distantes dos 20% almejados com a política de reserva de vagas.

Para aferir a representatividade e o potencial de inserção de pessoas negras na magistratura brasileira, o relatório do CNJ apresentou uma “estimativa de cotas raciais e projeção para atingimento da equidade” (CNJ, 2021, p. 68), considerando como parâmetro de inclusão o percentual de pessoas negras aptas a ocupar cargos efetivos na magistratura - brasileiros natos ou naturalizados, com idade acima de 18 e abaixo de 70 anos, e com curso superior em direito, e economicamente ativos na semana de referência. O relatório se baseia em dados do censo demográfico de 2010, que permitiu identificar 187.200 pessoas com essas características, sendo 41.554 (22,2%) negras. Caso o percentual de magistrados negros seja igual ou superior ao parâmetro observado, considera-se a existência de equivalência no sistema de cotas, caso seja inferior, há um déficit.

O uso do Censo de 2010 como parâmetro torna essa estimativa defasada, especialmente por conta da consolidação da política de cotas, com a lei nº 12.711/2012. De acordo com Vieira e Arends-Kuenning (2019), em 2012 houve aumento de 9,8% no número de estudantes negros e pardos nas universidades federais.

Outro dado que evidencia a defasagem do parâmetro adotado pelo CNJ é o número de alunos pretos e pardos inscritos nos cursos de Direito no país. Em 2015, de acordo com os dados do Censo da Educação Superior, do INEP, de 746.538 alunos cursando Direito no país, 195.844 (26,2%) eram negros. Em 2015 obtiveram o título de bacharel em direito 105.199 pessoas. Dessas, 21.612 (20,5%) eram negras (figura 5).

**Figura 5. Perfil de cor ou raça de alunos cursando Direito e dos formados em Direito em 2015**



Base: Cursando: 746.538 alunos matriculados em cursos de Direito; Formado: 105.199 alunos formados em Direito

Fonte: INEP, 2015

Mesmo considerando o parâmetro do CNJ como apropriado, a forma como a estimativa foi feita torna o resultado enviesado, isso porque, como já ressaltado, o

cálculo de magistrados negros resultou da consideração apenas daqueles para os quais constam no registro funcional o perfil de cor ou raça, levando ao diagnóstico de maior equivalência, quando o que existe, de fato, é a ausência de informação.

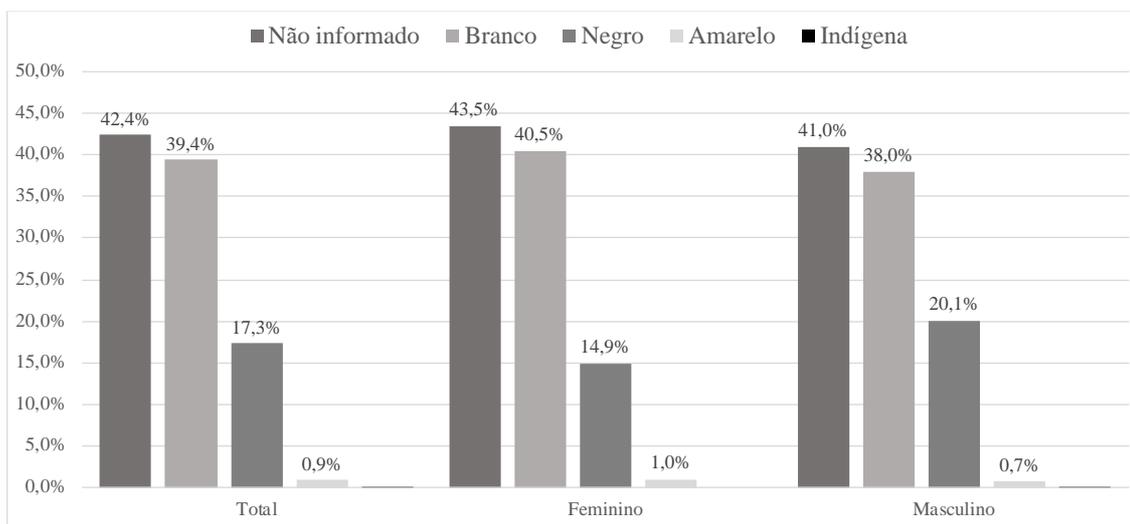
Levando em conta o parâmetro estabelecido pelo CNJ, a magistratura teria hoje um déficit de 13,5 pontos percentuais para atingir a equivalência no sistema de cotas raciais. A justiça do trabalho é a que apresentaria o menor déficit, 8,7 pontos percentuais. A justiça estadual viria na sequência, com 13,5 pontos percentuais, e a justiça federal teria o maior déficit, com 21,8 pontos percentuais. Na nossa perspectiva, contudo, o parâmetro mais adequado seria o populacional, pois é preciso considerar as desigualdades cumulativas na sociedade brasileira.

### 3. PRESENÇA DE PESSOAS NEGRAS NO QUADRO DE SERVIDORES TÉCNICOS DO JUDICIÁRIO BRASILEIRO

O levantamento estatístico (CNJ, 2021) trouxe dados sobre o perfil de cor ou raça para 259.213 servidores em atividade, oriundos de 88 tribunais do país - não prestaram informações sobre o perfil dos servidores o TJAL e o TJMRS.

Para 42,4% desses servidores, os tribunais não possuem registro sobre cor ou raça. Como já ressaltado, a publicação do CNJ adotou como critério para o cálculo do perfil racial dos servidores, a exclusão da base de dados dos indivíduos para os quais a informação racial não estava disponível. Dessa forma, o percentual estimado de servidores negros é de 30% (44.786 servidores). Utilizando a base total de servidores, o percentual conhecido de negros entre os servidores é de 17,3% (44.786) (figura 6).

**Figura 6. Proporção de servidores, de acordo com cor ou raça nos registros funcionais, segundo o gênero**



Base: 259.213 servidores (Masculino: 117.089; Feminino: 142.111 – para 13 casos não há informação sobre gênero)

Tomando como parâmetro os dados já apresentados do perfil racial da população brasileira, verificamos que a distância em termos de representatividade de cor e raça dos servidores do PJ com relação à população é significativa – 39 pontos percentuais no total, sendo de 41 pontos no caso das mulheres e 37 pontos percentuais no caso dos homens. Se assumíssemos (irrealisticamente) que a totalidade dos servidores para os quais não há informações sobre cor ou raça fossem negros, seria alcançada a equidade racial entre servidores do PJ e população, com uma sobrerrepresentação de negros de cerca de 3 pontos percentuais (tabela 4).

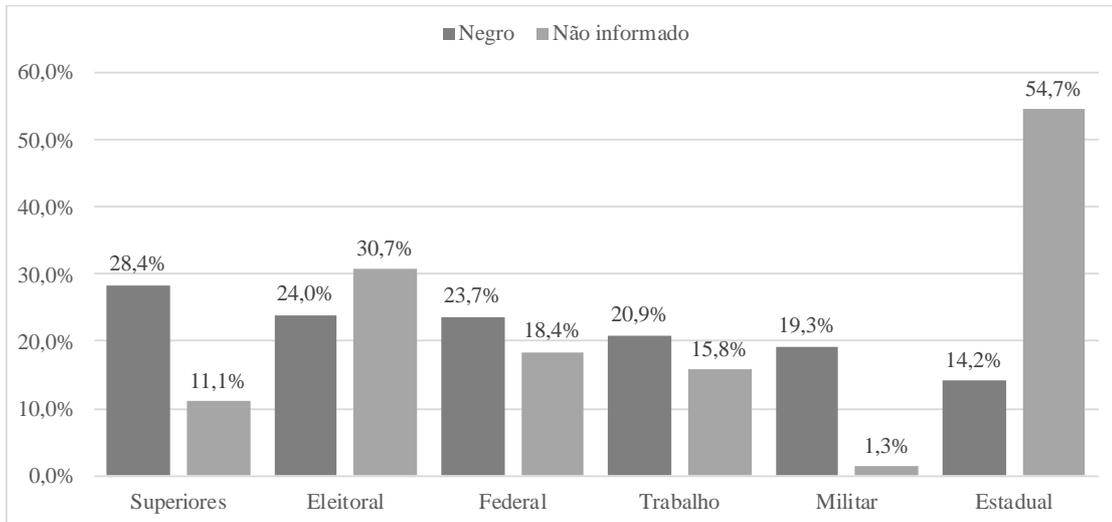
**Tabela 4. Indicadores de cor e raça de servidores do PJ e da população brasileira, por gênero**

Indicador	Total	Feminino	Masculino
Servidores negros	17,3%	14,9%	20,1%
Servidores sem informação cor/raça (NI)	42,4%	43,5%	41,0%
População brasileira negra	56,3%	55,40%	57,2%

Fonte: CNJ, 2021 e PNAD 2019

Em termos de inserção de servidores negros por ramo, o segmento com a menor qualidade da informação é a Justiça Estadual, que não informou a cor ou raça para mais da metade do quadro de servidores (figura 7). Os tribunais da Justiça Militar prestaram a informação com maior qualidade, tendo o registro de cor ou raça para quase a totalidade dos servidores. Em termos proporcionais, os tribunais superiores têm a maior inserção de negros no quadro de servidores, correspondendo a 28,4% do total. A Justiça Eleitoral vem na sequência, com 24%, seguida da Justiça Federal, com 23,7%. A menor proporção conhecida de negros no quadro de servidores está na Justiça Estadual, com 14,2%.

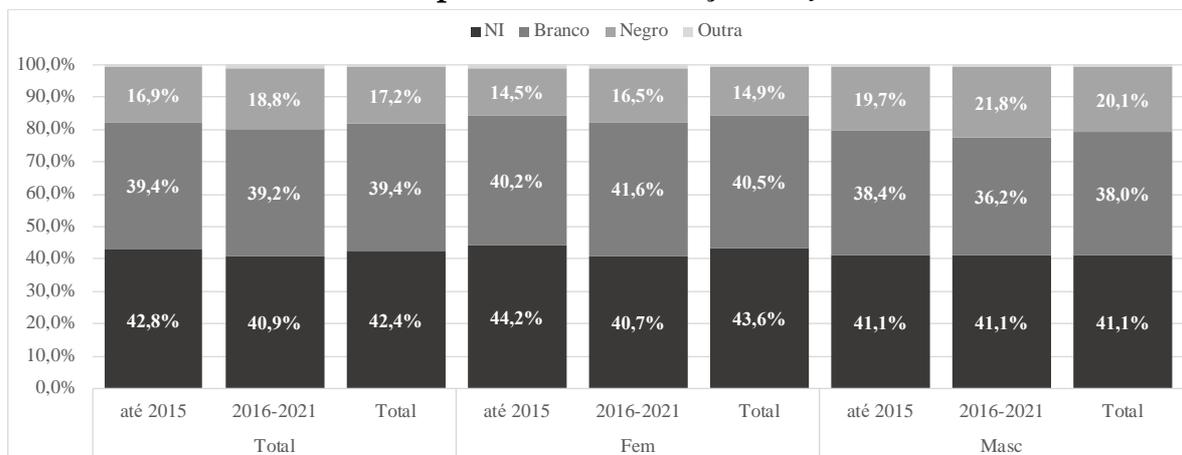
**Figura 7. Proporção de servidores negros de acordo com registros funcionais, por ramo**



Base: Estadual: 168.392; Trabalho: 37.979; Federal: 23.982; Eleitoral: 21.389; Superiores: 7.166; Militar: 305. Fonte: CNJ, 2021

A qualidade das informações sobre cor ou raça nos registros funcionais dos servidores é mais completa quanto mais recente é o ingresso. Para os servidores que ingressaram até o ano da publicação da Resolução CNJ 203/2015, a proporção de ausência de informação racial é de 42,8%, recuando para 40,9% entre aqueles que ingressaram após esse período – uma redução pouco expressiva (figura 8). Portanto, o problema da falta de informação sobre cor ou raça persiste, mesmo com os esforços de registro da informação por parte do CNJ.

**Figura 8. Proporção de servidores por cor ou raça, segundo gênero e ingresso anterior ou posterior à Resolução CNJ 203/2015**



Base: Até 2015: 212.519; 2016-2021: 45.555.

Foram excluídos 1.139 casos sem informação de data de ingresso - o que corresponde a 0,4% dos registros. Fonte: CNJ, 2021

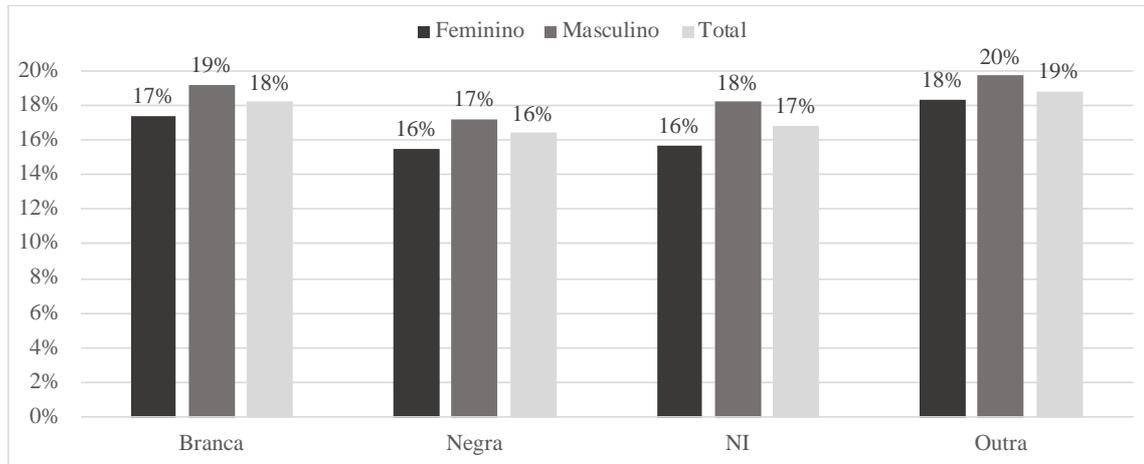
Embora a informação permaneça com falhas de registro, a proporção conhecida de negros no quadro de servidores do Poder Judiciário aumentou, passando de 16,9% entre os ingressantes até 2015, para 18,8% entre os ingressantes após esse período. A proporção de servidoras negras é de 14,5% entre as mulheres que ingressaram até 2015, e de 16,5% entre as que ingressaram a partir de 2016. Entre os homens, a proporção de negros passou de 19,7% para 21,8%, no mesmo período.

No que se refere a cargos de chefia, há relativa equivalência entre mulheres brancas e negras, 17% e 16%, respectivamente. Entre os homens, a proporção em cargos de chefia é de 19% dos brancos e 17% dos negros (figura 9).

Já no caso das funções comissionadas (FC) constata-se diferença mais expressiva: 57,1% das mulheres brancas recebem FC, comparadas a 48,3% das mulheres negras. E 52,5% dos homens brancos recebem FC, comparados a 46,8% dos negros (figura 10).

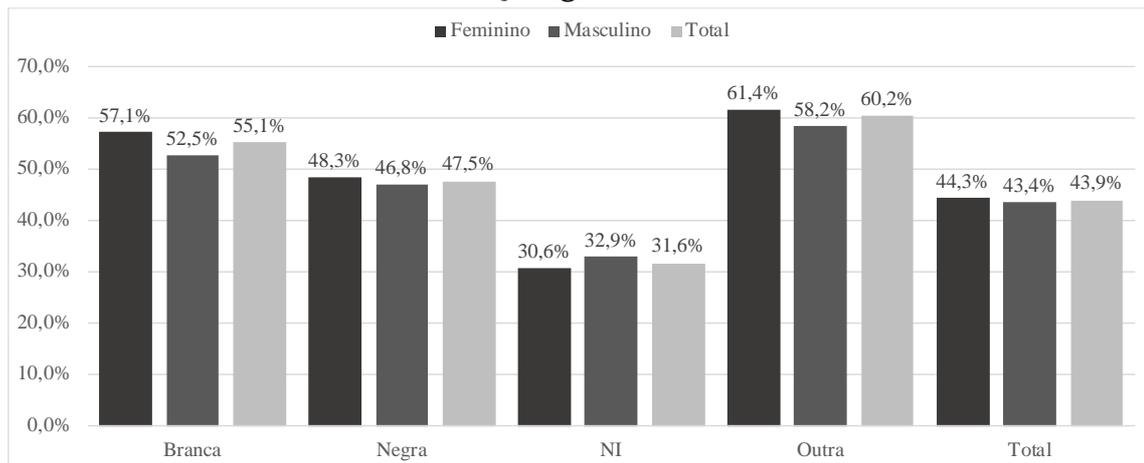
Por fim, em termos agregados, um dado relevante para avaliar a presença de pessoas negras no Poder Judiciário, é o contingente de servidores que ingressaram via cotas raciais, desde 2016. Entre 2016 e 2021, os tribunais informaram o ingresso de 45.555 novos servidores. Desse total, 761 (1,7%) ingressaram via cota para pessoa com deficiência, 1.634 (3,6%) ingressaram via cota racial, e para 4.333 (9,5%) não há informação sobre cotas.

**Figura 9. Proporção de servidores em cargo de chefia, por cor ou raça e gênero**



Base: 259.213 servidores (Masculino: 117.089; Feminino: 142.111)  
\*para 13 servidores não há registro do gênero. Fonte: CNJ, 2021

**Figura 10. Proporção de servidores com função comissionada (FC), por cor ou raça e gênero**

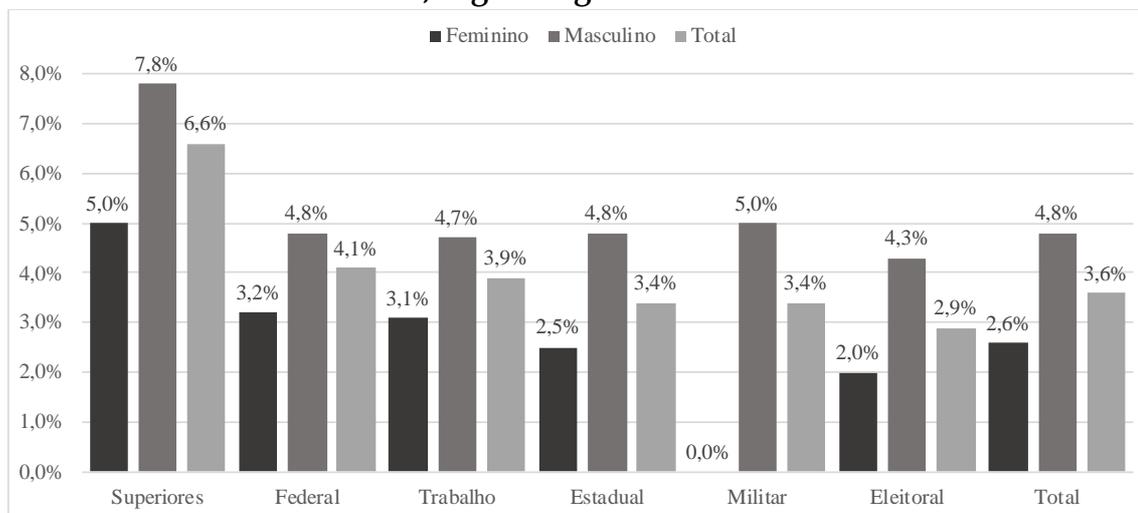


Base: 259.213 servidores (Masculino: 117.089; Feminino: 142.111)  
\*para 13 servidores não há registro do gênero  
Fonte: CNJ, 2021

O maior ingresso conhecido por cotas raciais no quadro de servidores se deu nos Tribunais Superiores, com 6,6% dos ingressos reportados no período. O menor ingresso por cotas raciais se deu na Justiça Eleitoral, com 2,9% dos servidores ingressantes no período (figura 11).

Verifica-se que houve um crescimento da participação dos cotistas raciais ao longo dos anos. A proporção de servidores que ingressaram por cota racial representa 1,8% dos que ingressaram no Poder Judiciário em 2016, atingindo 4,8% em 2018, correspondendo a 3,9% dos ingressantes nos primeiros meses de 2021.

**Figura 11. Proporção de servidores que ingressaram a partir de 2016 por cota racial, segundo gênero e ramo**



Base: Estadual: 29.395; Eleitoral: 5.570; Trabalho: 5.321; Federal: 3.624; Superiores: 1.586; Militar: 59  
Fonte: CNJ, 2021

#### 4. MECANISMOS DE ACOMPANHAMENTO DO CUMPRIMENTO NORMATIVO

Os dados estatísticos relativos ao perfil étnico-racial de magistrados e servidores permitem avaliar os resultados da implementação das políticas de inclusão racial, promovidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como insatisfatórios em termos do aumento do contingente conhecido de pessoas negras nessas posições.

A presença de pessoas negras na magistratura aumentou em 4,6 pontos percentuais, passando de 7,9% entre os que ingressaram na carreira até 2015, para 12,5% entre os que ingressaram a partir de 2016. Entre os servidores, o crescimento foi de 1,9 pontos percentuais, com os negros representando 16,9% dos servidores que ingressaram até 2015, atingindo 18,8% dos servidores que ingressaram a partir de 2016. Dos 2.642 juízes que ingressaram na magistratura entre 2016 e 2021, apenas 3,2% o fizeram a partir da política de cotas raciais. Entre os servidores, essa proporção foi de 3,6%, dentre os 45.555 novos cargos efetivos.

O baixo cumprimento dessa política é patente. Ademais, estão ausentes informações sobre o perfil racial para 31,9% do total de magistrados, sendo que entre os ingressantes a partir de 2016 - ao contrário do que seria de se esperar - essa proporção sobe para 38,3%. No que se refere aos servidores, não há informação para 42,4%, com esse percentual reduzindo-se para 40,9% entre os ingressantes a partir de 2016. Esses dados indicam, na melhor das hipóteses, que os Tribunais dão pouca atenção às resoluções do CNJ.

O relatório (CNJ, 2021) traz algumas pistas acerca das razões da baixa efetividade da política de cotas: 89 presidências de tribunais responderam ao questionário sobre a aplicação da Resolução 203/2015. Desses, apenas 56 (63%) declararam já ter implementado a resolução, tendo sido realizados 115 concursos

para ingresso em carreiras do Poder Judiciário prevendo a aplicação de cotas raciais.

Dos 56 tribunais que realizaram esses concursos, 68% (38 tribunais) instituíram comissão de heteroidentificação para aferir a elegibilidade dos inscritos como cotistas. Houve impugnação do edital em razão do estabelecimento de cotas raciais em 16 tribunais e em 5 deles houve a abertura de Procedimento de Controle Administrativo, mas apenas 14 tribunais declararam que enfrentaram dificuldades para o cumprimento da Resolução 203/2015. Entre as dificuldades, estão a “ausência de parâmetros objetivos para avaliar se o candidato faz jus ou não às cotas, dúvidas quanto às regras de convocação e cálculo dos percentuais e discussões sobre a comissão de heteroidentificação” (CNJ, 2021, p. 28).

Para aprofundar as percepções acerca das dificuldades de implementação da Resolução 203/2015, entrevistamos magistrados e servidores de diferentes tribunais. O critério utilizado para a escolha dos entrevistados foi a qualidade das informações sobre o perfil racial da sua força de trabalho, escolhendo integrantes de tribunais com alto e com baixo índice de informação sobre cor ou raça para magistrados e servidores. Realizamos 16 entrevistas, sendo 8 com servidores que ocupam posição de gestão nos tribunais, e 8 com magistrados, sendo 3 desembargadores e 5 juízes titulares. A maioria dos entrevistados (10) atua na Justiça Estadual, 5 na Federal, e 1 em tribunal superior; 9 entrevistados são homens, e 7 mulheres. Em termos de identificação étnico-racial, 2 entrevistados se identificaram como negros.

Além das 16 entrevistas, obtivemos respostas via e-mail ou mensagem de texto de 2 tribunais, por parte da secretaria ou diretoria de gestão de pessoas, acerca das informações constantes do registro funcional de magistrados e servidores<sup>6</sup>.

As entrevistas foram relativamente breves, partindo de duas perguntas: (i) se percebiam algum impacto da Resolução CNJ n. 203/2015 no tribunal em que atuam, e (ii) se viam dificuldades na implementação da política de cotas nos concursos do Judiciário, a quais fatores atribuíam essas dificuldades.

Especificamente para os servidores que atuam na gestão, perguntamos sobre as informações constantes da ficha cadastral de magistrados e servidores, buscando

---

<sup>6</sup> As entrevistas foram realizadas entre fevereiro e março de 2022. Foram contatadas (por e-mail e telefone) as secretarias ou diretorias de gestão de pessoas de 20 tribunais: 10 dentre aqueles com a maior qualidade na informação de cor ou raça, e outros 10 dentre os tribunais que ou não prestaram essa informação, ou tinham informação para menos da metade da força de trabalho. Apenas 2 desses tribunais retornaram nosso contato. Recorremos à estratégia de redes de pessoas conhecidas nesses tribunais para conseguirmos chegar a magistrados e servidores, que concordaram em colaborar com a pesquisa. As entrevistas foram realizadas por meio de três estratégias: presencial, por WhatsApp e via plataforma Google Meet. Aos entrevistados foi assegurada a anonimização de suas respostas. A quantidade de entrevistas foi considerada suficiente para os propósitos da pesquisa, uma vez que identificamos saturação, com os argumentos se repetindo.

saber: (i) em que momento a informação sobre cor/raça é registrada (concurso, posse, etc.), (ii) se o preenchimento dessa informação é obrigatório e (iii) se há possibilidade do magistrado e servidor atualizarem essa informação. Nos tribunais com ausência ou baixa qualidade da informação, perguntamos sobre o motivo de não disporem de dados sobre cor ou raça, e para aqueles com alta qualidade, indagamos acerca das estratégias utilizadas para o registro da informação sobre cor ou raça.

O primeiro aspecto que chama atenção é a falta de padronização dos campos de informações cadastrais, tanto internamente aos tribunais, quanto entre diferentes tribunais. Muitas vezes, em um mesmo tribunal, são utilizados sistemas diferentes para magistrados e servidores.

Foram poucos os entrevistados que disseram que a informação sobre cor ou raça não consta dos registros internos de servidores e magistrados. O mais comum é que tal informação tenha passado a ser registrada, pelo menos, a partir da Resolução n. 203/2015, sendo de preenchimento obrigatório na maioria dos tribunais entrevistados. Dois entrevistados declararam que tal obrigatoriedade era restrita aos concorrentes às cotas, que no momento da inscrição faziam a autoidentificação de cor ou raça, sendo depois validada em caso de aprovação, no momento da posse.

Para servidores que ingressaram por meio da reserva de vagas para candidatos negros/pardos, a informação inicial é prestada na inscrição do concurso, e validada em momento posterior, após avaliação por comissão composta pelo órgão especificamente para tal fim. Para todos os servidores, é solicitado o preenchimento de formulário, como parte dos documentos para a posse, após a nomeação.

Um dos entrevistados relatou que possui a informação, mas que o sistema utilizado para gerenciar dados cadastrais não permite a extração de relatórios de forma automatizada. Portanto, não seria possível saber quantas pessoas negras existem entre servidores e magistrados. Foi recorrente nas entrevistas a afirmação de que a implantação e migração das informações cadastrais para o e-social facilitará o registro e padronização dessas informações.

Os tribunais que apresentaram maior qualidade da informação possuem o registro de cor e raça no cadastro funcional há mais tempo. Um desses tribunais informou que no momento em que o CNJ solicitou essas informações, foi realizada uma campanha de atualização de cadastro. O Presidente do tribunal emitiu um decreto, estabelecendo a obrigatoriedade de recadastramento das informações pessoais. A secretaria de recursos humanos fez campanha de divulgação, e quando magistrados e servidores acessavam o sistema para consultar o contracheque, por exemplo, recebiam a mensagem indicando a necessidade de recadastrarem as informações. Após o período de um mês estabelecido para o recadastramento, a Corregedoria do Tribunal também foi acionada para verificar entre os que não

realizaram a atualização, os motivos dessa recusa. Assim, o comprometimento da gestão e a realização de campanhas de divulgação acerca da importância do cadastramento, são fundamentais para a produção de dados de qualidade.

Outro entrevistado de tribunal declarou que realizou atualização de cadastro, mas apenas para verificar, entre magistrados e servidores, as pessoas com deficiência, a partir da realização de perícias médicas. Indagamos ao entrevistado o motivo de não ter sido realizada campanha para atualizar também a informação sobre cor ou raça. A resposta foi que essa seria “uma informação muito subjetiva”, sendo “difícil dizer quem é negro e quem não é”, ao que acrescentou que sempre que se fala em cotas raciais “dá problema”.

A percepção desse tipo de dificuldade na implementação da lei de cotas apareceu na fala de diversos entrevistados. Tanto no sentido de que a Resolução não é objetiva sobre como proceder a essa verificação (argumento que também foi recorrente no levantamento realizado pelo CNJ entre os presidentes dos tribunais), quanto no sentido de apontar possibilidades de fraude e conseqüentemente disputas judiciais em torno dos concursos.

A primeira dificuldade é identificar quem tem direito a entrar na cota. Muitos pardos se declaram negros, só para tirar vantagem da Resolução. Então, a questão mais importante a ser respondida é: quem são os que têm direito a ser incluídos como cotistas. Onde está o corte entre os que são e os que não são negros?

Existe uma grande diferença entre auto identificação de raça, de um lado, e como sou lido/percebido por outra pessoa, de outro. Muitos têm vergonha de dizer que são negros; outros se aproveitam de serem pardos e dizem que são negros. Como a sociedade classifica as pessoas? É significativo saber como culturalmente são vistos os brancos e os não brancos. Quem são os negros? Há o preconceito de ter preconceito. O silêncio sobre um dado é um dado. Reconheço que muitas vezes é difícil distinguir um pardo de um negro. Mas esta situação deveria ser considerada. Afinal, a cota é para negros que se consideram negros ou para pardos que tiram vantagem da situação? [...] A resolução é omissa, criando insegurança e confusão. E quando não se tem critérios claros, a probabilidade de Judicialização cresce. É o que tem acontecido. (sic)

A Resolução n. 203/2015 especifica em seu artigo quinto que “Poderão concorrer às vagas reservadas a candidatos negros aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos, no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)”. Apesar de fazer menção expressa às categorias do IBGE, o levantamento de dados realizado pelo CNJ explicitou as dificuldades dos tribunais em utilizar essas

categorias de identificação étnico-racial. Não são todos que aplicam as categorias sociodemográficas do IBGE. Alguns não separam “preto” e “pardo”, utilizando apenas “negro”. Outros utilizam “pardo”, mas adotam “negro” no lugar de “preto”. A categoria “preto” foi utilizada apenas por uma das entrevistadas, ao fazer referência à combinação entre cor e raça e classe social no processo de discriminação.

Embora a categoria “preto” venha sendo utilizada pelo IBGE desde o primeiro censo demográfico, realizado em 1872 (OSÓRIO, 2003), a dificuldade de muitas pessoas em utilizá-la é tida como reflexo da dificuldade mais abrangente, típica do modo de expressão do racismo brasileiro. Entre várias análises, a de Florestan Fernandes (1965) afirmou tal efeito como “preconceito de ter preconceito”, que levaria à atenuação das marcas do fenótipo.

Segundo Cruz (2020), o termo “preto” carregou durante muito tempo uma carga valorativa negativa, típica do racismo brasileiro, que, nos termos de Nogueira (2006), é de marca e não de origem, incidindo sobre a cor da pele e não sobre a origem racial, daí que a evitação de classificar as pessoas como “pretas” seria uma tentativa de esconder esse preconceito, o que é um elemento que contribui para a manutenção da estrutura de desigualdades e do racismo próprio da sociedade brasileira. De acordo com Cruz (2020), não utilizar a categoria é uma forma de negar sua existência. Não falar sobre o racismo, portanto, seria uma forma de negar a existência de racismo. Esse tipo de silenciamento foi relatado por uma das entrevistadas.

Aqui no [tribunal], só eu e uma [pessoa] somos negras. Mas ela não gosta de admitir que é negra. Quando uma juíza quis fazer uma pesquisa sobre racismo ela ficou muito ofendida. Ela não é exceção. Muito negro não quer assumir que é negro. Veja o Sergio Camargo. Os negros de classe média repetem o discurso da classe média branca. Mas só se pode falar em meritocracia quando se tem acesso igual à cultura e à educação. Como vê, a dificuldade de implementar a lei de cotas tem a ver com tudo isso.

Evitar o uso da categoria preto, recusar o registro de qualquer informação étnico-racial, são formas de negar a importância da política de inclusão racial. Segundo declaração de um dos entrevistados, “tem sido notado que há um boicote à autodeclaração de cor. Muitos são contra o censo. Para que fazer esse tipo de levantamento, se perguntam”. Muitas vezes, se justificava essa recusa a partir do discurso da meritocracia, e da neutralidade e imparcialidade características da prática judicial. Atrelado ao discurso meritocrático, outro componente da cultura judicial ressaltada pelos entrevistados como empecilho à maior efetividade das políticas inclusivas é o conservadorismo.

O maior problema no tribunal é que o pessoal é muito conservador. Esse conservadorismo impede qualquer iniciativa que implique inclusão.

As dificuldades de implementação decorrem de uma certa mentalidade conservadora que não consegue enxergar com clareza o racismo estrutural e histórico do país. Argumentos de meritocracia e, portanto, elitistas, ainda existem na sociedade e na magistratura. Não conheço de perto os mecanismos de implementação de um sistema efetivo de cotas, mas desconfio que para funcionar bem tem que haver uma mudança mentalidade dos dirigentes dos tribunais.

Em artigo que discute a participação feminina na magistratura, Bonelli e Oliveira (2020) argumentam que esse ideal conservador, de profissionalismo meritocrático e neutro, embora construído como universal, toma como referencial homens brancos socialmente favorecidos, que foram dominantes ao longo da construção e consolidação da carreira da magistratura. Segundo as autoras, “Outros corpos que não refletem as imagens esperadas pelos pares e jurisdicionados precisam lidar com a ausência que essa representação produz, por vezes tentando mimetizar o modelo valorizado” (BONELLI e OLIVEIRA, 2020, p. 147), modelo esse que inclui, mas subalterniza as diferenças, afirmando as marcas de gênero, raça e classe social, como irrelevantes para a prática judicial, ou ainda, entendendo que essas diferenças são um risco de desvalorização da magistratura. Nesse sentido, um dos entrevistados afirmou,

Como a magistratura deixou de ser atrativa, porque a remuneração não acompanhou a inflação, no futuro é possível que haja mais negros. É muito melhor ser do MP ou, melhor ainda, Procurador do Estado. Além de ganhar mais, tem menos trabalho. Hoje, o desestímulo vem do CNJ, juiz passou a ser alvo de tudo.

Ao serem indagados sobre os impactos da política de inclusão racial nos tribunais em que atuam, foi consensual a afirmação de que ainda não é perceptível no dia a dia o aumento de pessoas negras em cargos efetivos e da magistratura. Parte dos entrevistados acredita que a política é efetiva e seus efeitos serão vistos com o passar dos anos, mas outra parte é mais cética e questiona aspectos específicos da própria política.

Do pouco que li parece que a resolução está surtindo efeito. Salvo engano já há um aumento do número de negros no Judiciário. Apesar disso, a minha percepção pessoal não mudou muito. No [tribunal] não tenho percebido uma diferença na quantidade de colegas novos negros ingressando na carreira [...] Quanto à falta de dados, acredito que não

devem existir evidências de um número maior de pessoas negras no Judiciário, ou seja, minha hipótese é de que mesmo com acesso aos dados não haverá um aumento significativo de pessoas que se declaram negras.

Eu não acredito no percentual divulgado pelo CNJ sobre a existência de negros no Judiciário. Entro no meu tribunal e procuro onde estão os tais negros que constam das estatísticas.

O impacto se traduz na obrigação de se aceitar a lei de cotas. Mas, pode-se dizer que até agora o efeito é muito pequeno, que a aceitação é relativa. O CNJ deveria saber que não basta ter uma resolução. É importante que se examine quem presta concurso, se teve condições de estudar.

A principal crítica à política de cotas no caso específico para o concurso da magistratura é a nota mínima para progressão no concurso. Esse aspecto apareceu na fala da maior parte dos entrevistados. Um segundo aspecto que voltou a ser mencionado por alguns entrevistados é a elegibilidade para concorrer às vagas, com um entrevistado defendendo que as bancas de averiguação da autodeclaração deveriam ocorrer no início do concurso.

Não percebo grande impacto da Resolução 203/2015 do CNJ no tribunal que atuo, sobretudo no concurso para ingresso de magistrados. O grande obstáculo é a nota mínima para progressão no concurso, principalmente na segunda fase.

O grande problema da efetividade das cotas raciais nos tribunais é que a Resolução só prevê cotas na primeira etapa do concurso de ingresso na magistratura. Ou seja, apenas para a prova objetiva. A Resolução não se refere a todas as etapas. Dessa forma, os tribunais só atentam para a necessidade de cota na primeira fase do concurso. Além disso, quero sublinhar, a ausência de comissões de identificação de cor no início do processo. Assim, muitos não negros entram, como se fossem negros, tirando vagas de negros. Negros acabam sendo mais uma vez excluídos. Negros excluídos pelos que se dizem negros. Dirigentes de Tribunais argumentam – como “desculpa” – que a criação de Comissões envolveria custos para o tribunal. Ter uma comissão de identificação custa dinheiro e tribunais não têm verba sobrando, dizem. Isto é uma forma sutil de não cumprir a resolução.

É importante dizer que a resolução do CNJ não tem o pé no chão. A realidade não é a que imaginam. É necessário sublinhar que o problema

tem origem na escola. Quando se faz um edital, muitos não atingem a nota mínima. É complicado aprovar quem não conseguiu a nota mínima.

Sobre a nota mínima para progressão nos concursos, um dos entrevistados mencionou ofício encaminhado ao CNJ, em agosto de 2020, no qual o presidente da banca de um dos concursos para magistratura propôs três alterações em relação às notas e critérios do concurso, no sentido de dar maior efetividade à Resolução n. 203/2015, ampliando o acesso de negros aos quadros da magistratura. Lê-se no referido ofício:

Sugere-se para maiores estudos as seguintes possibilidades de alteração:  
a. Redução da nota de eliminação da prova discursiva para 5,0 (cinco pontos); b. Correção das duas provas de sentença a partir de uma média entre elas, com redução da nota de eliminação para 5,0 (sem nota mínima para cada sentença ou sendo esta reduzida); c. Subsidiariamente, a correção das duas provas de sentença a partir de uma média entre elas, sem nota mínima para cada sentença ou sendo esta reduzida, mantida a nota de eliminação em 6,0. Tais medidas, a beneficiarem exclusivamente os candidatos autodeclarados negros, pelos números estudados dos dois últimos concursos do [Tribunal], seriam capazes de ampliar sua participação na prova oral. De fato, no [Concurso], por exemplo, em que candidatos autodeclarados negros não chegaram à prova oral, a medida “b” acima sugerida teria permitido a participação de 08 (oito) deles.

A pesquisa permitiu constatar que a ausência e/ou a insuficiência de dados compromete sobremaneira a realização de um diagnóstico mais robusto sobre a inclusão de negros e negras no Judiciário, tanto na magistratura, quanto no corpo de servidores. Com base nas informações quantitativas existentes, e nas entrevistas realizadas, observa-se que o impacto da política de inclusão racial adotada pelo Poder Judiciário ainda é muito menor do que o esperado.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Resolução CNJ 203/2015 que dispõe sobre a reserva aos negros, no âmbito do Poder Judiciário, de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para seleção de servidores e de ingresso na magistratura, não vem sendo respeitada pela maior parte dos Tribunais. Ressalte-se que essa política não demanda mudanças custosas para sua implementação ou mesmo a inclusão de dados complexos e de difícil aferição para seu acompanhamento.

Fichas cadastrais com dados sociodemográficos permitiriam uma radiografia precisa da composição da magistratura e de servidores no que se refere ao gênero e à cor ou raça. Apesar disso, a grande maioria dos tribunais não dispõe de informações completas sobre essas características. A falta de informações é um

indicativo da falta de prioridade dada à política, uma vez que sem um diagnóstico preciso e confiável, toda e qualquer política está fadada a não obter resultados. Sem o cumprimento de políticas de cotas, as instituições tendem a reproduzir o racismo e o sexismo da sociedade.

Apesar da incompletude de informações, e passados oito anos da Resolução, os dados existentes permitem constatar que ainda é expressiva a desigualdade de gênero e de raça no Poder Judiciário. A intersecção de gênero e raça mostra que a situação é ainda mais grave quanto mais se sobe na hierarquia dos tribunais.

Esta não é a única resolução do CNJ que não vem obtendo resultados significativos. O mesmo ocorre, por exemplo, com as resoluções sobre nepotismo, teto salarial e meios não adversariais de solução de conflitos.

A Resolução 7/2005, de 18/10/2005 veda a prática de nepotismo em todos os órgãos do Poder Judiciário. Em 2008, o STF reconheceu a constitucionalidade dessa resolução (ADC nº 12), e consolidou o entendimento de que a proibição do nepotismo em todos os Poderes da República é exigência constitucional (Súmula Vinculante 13, de 19/08/2008). Foram diversos os casos notificados sobre investigações de prática de nepotismo na justiça, mesmo após a resolução do CNJ e decisão do STF (AE, 2009). Isso levou a uma série de ajustes na normativa, sendo que em 2018 o Conselho publicou recomendações voltadas a coibir indicações de nomes de parentes de magistrados para a composição do quinto constitucional nos tribunais regionais Federais, do Trabalho, Eleitorais e de Justiça dos estados<sup>7</sup>.

Ainda assim, formas indiretas continuam sendo adotadas para burlar a regra. Exemplo recente está na Reclamação Disciplinar 0000925-88.2021.2.00.0000, relatada pelo corregedor nacional de Justiça, Luis Felipe Salomão, segundo a qual desembargadores do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) teriam atuado para o acolhimento de filha e esposa como servidoras fantasmas no TJMG (BANDEIRA, 2023).

No que se refere ao teto salarial, o CNJ editou duas resoluções. As Resoluções 13 e 14, de 21/3/2006. A primeira estabeleceu o valor do teto remuneratório constitucional e do subsídio mensal dos membros da magistratura, limitando os salários de ministros dos Tribunais Superiores, desembargadores, juízes e servidores do Judiciário. E a segunda, dispôs sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional para os servidores do Poder Judiciário e para a magistratura dos Estados que não adotam o subsídio.

Para driblar o teto, porém, os tribunais pagam aos magistrados recursos a títulos variados de “indenizações”, “vantagens” e “gratificações”, com respaldo legal dado por decisões do próprio Judiciário ou resoluções dos conselhos Nacional de Justiça (CNJ) e da Justiça Federal (CFJ), que têm a atribuição de fiscalizar esse poder. São inúmeras as matérias na imprensa revelando que o teto constitucional não vem sendo respeitado em grande parte dos tribunais. Em 2016, por exemplo, o jornal O Globo revelou que três de cada quatro juízes brasileiros recebiam

---

<sup>7</sup> São elas a Recomendação nº 33 e nº 34, de 28 de dezembro de 2018.

remunerações acima do teto constitucional (BRESCIANI; SOUZA, 2016). Mais recentemente, o Uol realizou um levantamento nos contracheques dos 92 tribunais do país, identificando que desde 2020, mais de 30 mil salários superaram R\$ 100 mil (MILITÃO, 2023). Considerando apenas o ano de 2022, o mesmo levantamento localizou nove contracheques mensais com valores superiores a R\$ 1 milhão. Os contracheques levantados pelo Uol são até 35 vezes maiores do que o teto constitucional, baseado na remuneração dos ministros e ministras do Supremo Tribunal Federal (STF).

A política judiciária nacional sobre mediação e conciliação judiciais foi instituída pela Resolução 125/2010. Entre as principais medidas, a resolução previa a criação dos NUPEMECS (Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, art. 7º) e dos CEJUCs (Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, art. 8º). Após quatro anos da resolução, o CNJ realizou diagnóstico da implementação da política, observando que muitos tribunais ainda enfrentavam dificuldades no seu cumprimento (BANDEIRA, 2014). Em 2014 haviam sido criados 362 CEJUCS no âmbito da Justiça Estadual. Os dados mais recentes (CNJ, 2023, p. 194) indicam que em 2022 o número de CEJUCS na Justiça Estadual passou para 1.488. Esse indicador mostra que houve uma institucionalização da política, com crescimento significativo da estrutura, mas em termos de resultados, a política ainda é pouco expressiva, tendo os índices de conciliação permanecido relativamente estáveis durante toda a série temporal – em 2015 o índice de conciliação na fase de conhecimento era de 17,2%, ficando em 18% em 2022.

O caso da política de conciliação é exemplar para compreender as dificuldades de o CNJ fazer cumprir suas normativas. A política passou a ser incluída entre as Metas Nacionais do Poder Judiciário em 2012, primeiro apenas no âmbito da Justiça Federal (Meta 10 – designar 10% a mais de audiências de conciliação do que as designadas no ano anterior - 2011); a partir de 2015, incluiu também a Justiça Estadual, e a partir de 2016, a Justiça do Trabalho (Meta 3 - aumentar os casos solucionados por conciliação). Mesmo incorporada à Metas Nacionais para o Poder Judiciário, os resultados alcançados foram tímidos.

Esses três exemplos reforçam o diagnóstico sobre o baixo alcance da Resolução 203/2015, e as dificuldades que o CNJ enfrenta em fazer cumprir suas normas. Mesmo tendo as resoluções do Conselho natureza jurídica de lei (ADC 12, 2008), o poder de *enforcement* do CNJ é baixo. Resolução do CNJ só se cumpre na medida em que há vontade política dos dirigentes dos tribunais, dos juízes, e comprometimento por parte dos servidores. Ou, quando se trata de garantir os interesses majoritários da magistratura, sobretudo, o recebimento de vantagens corporativas (VIEGAS; LOUREIRO; ABRUCIO, 2022, p. 17).

## REFERÊNCIAS

AE. CNJ apura 39 casos de nepotismo no Judiciário. **O Estado de S. Paulo**, 14 de setembro de 2009. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/cnj-apura-39-casos-de-nepotismo-no-judiciario/>. Acesso em: 01.fev.2024.

BANDEIRA, Regina. CNJ vai analisar suspeita de nepotismo em conduta de magistrados de MG. **Agência CNJ de Notícias**, CNJ, 11 de abril de 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-vai-analisar-suspeita-de-nepotismo-em-conduta-de-magistrados-de-mg/>. Acesso em: 01.fev.2024.

BANDEIRA, Regina. CNJ questiona tribunais sobre o cumprimento da Resolução 125. **Agência CNJ de Notícias**, CNJ, 22 de outubro de 2014. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-questiona-tribunais-sobre-o-cumprimento-da-resolucao-125/>. Acesso em 01.fev.2024.

BONELLI, Maria da Gloria e OLIVEIRA, Fabiana Luci. Mulheres magistradas e a construção de gênero na carreira judicial. **Novos Estudos Cebrap**, n. 116, p. 143-163, 2020. DOI: <https://doi.org/10.25091/S01013300202000010006>.

BRESCIANI, Eduardo. SOUZA, André. “Mais de dez mil magistrados recebem remunerações superiores ao teto”, **Jornal O Globo**, 23 de outubro de 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/mais-de-dez-mil-magistrados-recebem-remuneracoes-superiores-ao-teto-20340033>. Acesso em: 01.fev.2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Pesquisa sobre negros e negras no Poder Judiciário / Conselho Nacional de Justiça. – Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/rela-negros-negras-no-poder-judiciario-150921.pdf>. Acesso em: 01.fev.2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Perfil sociodemográfico dos magistrados brasileiros/ Conselho Nacional de Justiça. – Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/5d6083ecf7b311a56eb12a6d9b79c625.pdf>. Acesso em: 01.fev.2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números 2023 / Conselho Nacional de Justiça. – Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/justica-em-numeros-2023-010923.pdf>. Acesso em: 01.fev.2024.

CRUZ, Ana Cristina Juvenal. “O processo de branqueamento no Brasil e suas consequências”. Aula proferida em 26.out.2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=VpfYijjT9c0>. Acesso em: 01.fev.2024.

FERNANDES, Florestan. **A Integração do negro na sociedade de classes**. São Paulo: Dominus Editora, 1965.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua anual (2019). Tabela 6408 - População residente, por sexo e cor ou raça. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/6408>. Acesso em 28.out.2023.

MILITÃO, Eduardo. Auxílio-moradia e bônus extinto rendem salários de até R\$ 1,5 mi a juízes. **Uol**, 25 de junho de 2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/06/25/auxilio-moradia-e-bonus-extinto-rendem-salarios-de-ate-r-15-mi-a-juizes.htm>. Acesso em: 01.fev.2024.

NOGUEIRA, Oracy. “Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem. Sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil”. **Tempo Social, revista de sociologia da USP**, v. 19, n. 1, 2006.

OSÓRIO, Rafael G. **O sistema classificatório de cor ou raça do IBGE**. Brasília, IPEA, 2003. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4212](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4212)Acesso em: 01.fev.2024.

OLIVEIRA Fabiana L de. CUNHA, Luciana G. Os indicadores sobre o Judiciário brasileiro: limitações, desafios e o uso da tecnologia. **Revista direito GV** [Internet]. 2020;16(1):e1948. DOI: <https://doi.org/10.1590/2317-6172201948>.

SADEK, Maria Tereza Aina. Judiciário: mudanças e reformas. **Estudos Avançados**, v. 18, n. 51, p. 79-101, 2004.

VIEGAS, Rafael R., LOUREIRO, Maria Rita G., & ABRUCIO, Fernando L. (2022). Do controle externo à simbiose com o sistema de justiça: a ação normativa do CNJ e do CNMP. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**, 37(110), e3711005. <https://doi.org/10.1590/3711005/2022>.

VIEIRA, Renato Schwambach; ARENDS-KUENNING, Mary. Affirmative action in Brazilian universities: Effects on the enrollment of targeted groups. **Economics of Education Review**, Vol. 73, 2019.



VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende; BURGOS, Marcelo Baumann. “**Quem somos - a magistratura que queremos**”. AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros. Rio de Janeiro, nov. 2018, p. 22. Disponível em: [https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2019/02/Pesquisa\\_completa.pdf](https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2019/02/Pesquisa_completa.pdf). Acesso em: 16.nov.2023.

