



## Conselho Nacional de Justiça

Autos: **ATO NORMATIVO - 0005605-48.2023.2.00.0000**  
Requerente: **CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**  
Requerido: **CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**

### DECISÃO

ATO NORMATIVO. RESOLUÇÃO 106/2010. ACESSO AO SEGUNDO GRAU. DESEMBARGO. CRITÉRIOS. NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO. DADOS. DESPROPORÇÃO DE GÊNERO. RESOLUÇÃO 255/2018. POLÍTICA DE INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL FEMININA NO PODER JUDICIÁRIO. IMPLEMENTAÇÃO DE ALTERNÂNCIA ENTRE LISTAS MISTAS, COMPOSTAS POR JUÍZES E JUÍZAS, E LISTAS EXCLUSIVAMENTE DE MULHERES, COMPOSTAS POR JUÍZAS. AÇÃO AFIRMATIVA. EQUIDADE. CARÁTER TRANSITÓRIO. ATO APROVADO.

Conselheira **Salise Sanchotene**

Relatora

### ACÓRDÃO

Após o voto do Conselheiro Richard Pae Kim (vistor), o Conselho, por maioria, aprovou o ato normativo proposto pela Relatora com as adequações e ajustes apresentados a partir da divergência parcial do Conselheiro Richard Pae Kim. Fez ressalva de entendimento o Conselheiro Vieira de Mello Filho, no sentido da aprovação em maior extensão. Vencido, parcialmente, o Conselheiro Mário Goulart Maia, que aprovava o ato em maior extensão. Ausentes, em razão das vacâncias dos cargos, os representantes do Ministério Público da União e da Câmara dos Deputados. Presidiu o julgamento a Ministra Rosa Weber. Plenário, 26 de setembro de 2023. Presentes à sessão os Excelentíssimos Senhores Conselheiros Rosa Weber, Luis Felipe Salomão, Vieira de Mello Filho, Mauro Pereira Martins, Salise Sanchotene (Relatora), Jane Granzoto, Richard Pae Kim, Marcio Luiz Freitas, Giovanni Olsson, João Paulo Schoucair, Marcos Vinícius Jardim Rodrigues, Marcello Terto e Luiz Fernando Bandeira de Mello.





## Conselho Nacional de Justiça

Autos: **ATO NORMATIVO - 0005605-48.2023.2.00.0000**  
Requerente: **CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**  
Requerido: **CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**

### RELATÓRIO

Trata-se de proposta de alteração da Resolução CNJ n. 106/2010, que dispõe sobre os critérios objetivos para aferição do merecimento para promoção de magistrados e acesso aos Tribunais de 2º grau, a fim de promover equidade de gênero no acesso de juízes e juízas aos tribunais.

No processo SEI n. 09559/2023, foi apresentado ao Ministro Vieira de Mello Filho, Conselheiro Presidente da Comissão Permanente de Eficiência Operacional, Infraestrutura e Gestão de Pessoas, parecer jurídico pro bono (id. 5273177) da lavra do Professor Doutor Daniel Sarmiento, expositor do Painel 1 - Ações Afirmativas de Gênero no Âmbito da Magistratura e o Poder Regulamentar do CNJ, no evento **Mulheres na Justiça: novos rumos da Resolução CNJ n. 255 - 2ª Edição**, ocorrido nos dias 30 e 31 de agosto de 2023, no Auditório do Superior Tribunal de Justiça.

Não obstante a [Resolução CNJ n. 106/2010](#) versar sobre matéria de responsabilidade da Comissão Permanente de Eficiência Operacional, Infraestrutura e Gestão de Pessoas, o Ministro considerou que ações afirmativas envolvendo paridade de gênero nas promoções de magistrados e magistradas aos tribunais de 2º grau apresentam pertinência temática com as atribuições do Comitê de Incentivo à Participação Institucional Feminina, criado pela Portaria CNJ n. 136/2023, assim como com a implementação da Política instituída pela [Resolução CNJ n. 255/2018](#).

Em virtude disso, a Comissão Permanente de Eficiência Operacional, Infraestrutura e Gestão de Pessoas manifestou-se por meio de parecer, em sentido favorável à proposição de ação afirmativa voltada à evolução da paridade de gênero nos tribunais.

É o relatório.





## Conselho Nacional de Justiça

Autos: **ATO NORMATIVO - 0005605-48.2023.2.00.0000**  
Requerente: **CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**  
Requerido: **CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**

### VOTO

#### **1. Da participação feminina no Poder Judiciário brasileiro e dos antecedentes que ensejaram a propositura do presente ato normativo**

Antes de ingressar no teor meritório do presente voto, importante trazer à tona a realidade sobre a qual estamos deliberando.

As primeiras comarcas foram instaladas no Brasil a partir de 1609, todavia, as mulheres somente ingressaram na magistratura brasileira em 1939, quando Auri Moura Costa foi aprovada no concurso público realizado pelo Tribunal de Justiça do Ceará (TJCE). Após, somente em 1954 é que se faz registro de uma segunda mulher magistrada, na pessoa de Thereza Grisólia Tang, ingressa no Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC). Quanto às mulheres negras, a pioneira foi Mary de Aguiar Silva, empossada no cargo de Juíza de Substituta do Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA) em 1962.[1]

A história do Poder Judiciário brasileiro, portanto, foi forjada sob a dominância masculina e branca por mais de três séculos e os dados levantados acerca da composição da magistratura revelam os efeitos discriminatórios que essa realidade acarretou.

Com efeito, há cerca de 26 anos vêm sendo produzidos no país levantamentos periódicos sobre o tema e, no lapso compreendido entre os anos de 1996 e primeiro semestre de 2022, foram mapeados grandes diagnósticos representativos que fornecem dados suficientes para se firmar a sub-representação feminina na carreira, bem como se identificarem, nas práticas e vida cotidiana dos tribunais, as principais barreiras de acesso das mulheres aos diversos cargos da magistratura brasileira, desde juíza substituta até ministra de Tribunal Superior. [2]





## Conselho Nacional de Justiça

A esse respeito, com abordagem quantitativa, o primeiro levantamento rastreado foi “O Perfil do Magistrado Brasileiro”, realizado pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) em **1996**, com cerca de 4.000 respondentes. Naquela época, **“somente 20,7% dos/as participantes eram mulheres; no 2º grau, esse número baixou para 9,3%; e, nos Tribunais Superiores, nenhuma ministra”**. Após, em **2014**, sobreveio o “Censo do Judiciário”, produzido por este Conselho e com adesão de 64% de todos os magistrados e magistradas em atividade, segundo o qual **“35,9% da magistratura brasileira era feminina”**, sendo “42,8% dos/as juízes/as substitutos/as, (...) 36,6% dos/as juízes titulares, 32,2% de juízes/as substitutos/as em 2º grau” e **“21,5% dos/as desembargadores/as”**.

Em **2018**, colhe-se o relatório da pesquisa “Quem somos, a magistratura que queremos”, da AMB, que contou também com cerca de 4.000 respondentes, dentre os/as quais, **“33,1% eram mulheres e 66,9% homens”**, elas representando 36,1% no 1º grau e **21,2% no 2º grau**. No mesmo ano, sobreveio o “Perfil Sociodemográfico dos Magistrados Brasileiros”, da lavra do CNJ, em que ficou assentado percentual de **38% de mulheres na magistratura brasileira**, com representatividade feminina de 44% no cargo de juízas substitutas, 39% de juízas titulares e **23% de desembargadoras**. Em **2019**, o CNJ volta a aferir a questão no “Diagnóstico da Participação Feminina no Poder Judiciário”, onde **“as magistradas somaram 38,8% do quadro total em atividade”** e **“no recorte pelo cargo, surgem como 45,7% dos/as juízes/as substitutos/as, 39,3% dos/as juízes titulares, 25,7% dos/as desembargadores/as”**. Assim, “em todas as pesquisas quantitativas realizadas em nível nacional com recorte de gênero, as mulheres constituem a franca minoria, o que permite concluir pela sub-representação feminina na carreira”. [3]

Aqui, vale destacar a profunda análise que as renomadas pesquisadoras Maria da Glória Bonelli e Fabiana Luci de Oliveira, da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), fizeram sobre o “Perfil Sociodemográfico dos Magistrados Brasileiros”, publicado pelo CNJ em 2019:

(...) há dados suficientes para uma reflexão sobre a problemática e detém-se na análise das formas como a magistratura atribui significados baseados no masculino e no feminino ao longo do percurso na judicatura, produzindo práticas profissionais que vão ganhando conteúdos estratificados.

(...)





## Conselho Nacional de Justiça

Olhando a posição na carreira de acordo com o sexo e o período de ingresso, notamos que dos magistrados ativos que ingressaram até 1988, 73% são hoje desembargadores (75% dos homens e 64% das mulheres); dos que ingressaram entre 1989 e 1999, 11% são desembargadores (sendo 8% das mulheres e 13% dos homens); dos que ingressaram entre 2000 e 2010, 3% são desembargadores (2% das mulheres e 4% dos homens) e 4% dos que ingressaram a partir de 2011 (2% das mulheres e 5% dos homens) são desembargadores. 11.348 magistrados que responderam à pesquisa, 11% são desembargadores, sendo que 7% do total de mulheres na magistratura naquele momento eram desembargadoras, em comparação a 14% dos homens. Ou seja, **pelo menos o dobro de homens chegou à posição de desembargador**. [4]

A apuração mais recente do CNJ consubstancia-se no relatório da Participação Feminina na Magistratura **2023**, ano-base 2022[5]. Segundo divulgado, o **percentual de magistradas**, do total de membros do Poder Judiciário, **apresentou queda (de 38,8% para 38%)**, com expressiva diminuição nos postos mais altos da carreira. Em 2019, noticiou-se cenário de 25,7% de desembargadoras e 19,6% de ministras de tribunais superiores. **O dado atual estampa decréscimo: as mulheres representam 25% e, entre ministros e ministras, 18%**. Pontue-se que **os dados de 2019, que já denotavam sub-representação feminina, foram substituídos por índices ainda mais reduzidos exatamente nos postos de ascensão profissional. O próprio relatório da pesquisa é enfático no seguinte sentido:**

Como contexto geral, tem-se que a participação feminina na magistratura, ainda com variações entre os diferentes ramos da justiça, encontra-se baixa mesmo com o aumento identificado na série história - saindo de 24,6% em 1988 (CNJ, 2019) e chegando a 40% em 2022.

Quando analisadas as porcentagens de ingressantes magistradas no Poder Judiciário nos últimos anos (...), percebe-se que os valores nunca alcançaram os 50% e oscilaram entre 35% e 46% ao longo da série histórica. O pior resultado apresentou-se em 2009, com 35%. **A série histórica, no entanto, não permite estabelecer qualquer tipo de tendência de crescimento e, portanto, nem projeções de quando seria possível alcançar o patamar de equidade de gênero na magistratura ou mesmo entre os(as) ingressantes.** (Destaquei)





## Conselho Nacional de Justiça

A figura referente a tal análise bem retrata as conclusões:

Figura 1 – Percentual de Ingressantes Magistradas no Poder Judiciário



Fonte: CNJ, 2023 (Módulo de Produtividade Mensal – MPM).

Na análise por ramo da justiça, quando observadas a Justiça Estadual, Federal e do Trabalho, mesmo essa última sendo tradicionalmente aquela com maior número de magistradas, o relatório reiterou que:

De toda forma, nos três ramos de justiça aqui analisados, **não é possível apresentar qualquer curva de tendência de crescimento e, portanto, não é possível realizar projeções de alcance de equidade de gênero na Justiça Federal e na Estadual com base nos dados da série histórica.** (Destaquei)

Outrossim, quando examinada a presença de magistradas no 2º grau de jurisdição, o relatório enfatizou que

(...) **grande parte dos Tribunais de Justiça se encontra com percentuais inferiores a 25%, parâmetro alcançado nacionalmente. Deve-se chamar atenção ao TJAP e ao TJRO[6], que informaram não haver nenhuma magistrada entre os**





## Conselho Nacional de Justiça

**desembargadores.** Por outro lado, tem-se o TJPA, com mais da metade das desembargadoras mulheres (57%).

Já entre ministros e desembargadores, **a Justiça Federal apresenta quase todos os tribunais com percentuais inferiores ao encontrado nacionalmente**, sendo exceção o TRF4, e destacando-se **o TRF5 sem registrar nenhuma ministra ou desembargadora**. Deve-se destacar que essa informação, em conjunto com o baixo quantitativo de mulheres ingressantes na magistratura federal, aponta para uma possibilidade de permanência de baixo percentual de participação feminina entre os desembargadores ao longo dos anos.

Também na composição relativa a ministras e desembargadoras, os TRTs, em sua grande maioria (22), apresentam percentil igual ou superior a 25% (parâmetro nacional). Destacam-se o TRT5, o TRT2, o TRT17 e o TRT11, que possuem mais da metade dos ministros e desembargadores mulheres. Por outro lado, destaca-se a ausência de ministras e desembargadoras no TRT24. (Destaquei)

As figuras relativas ao índice de desembargadoras por tribunais são as seguintes:

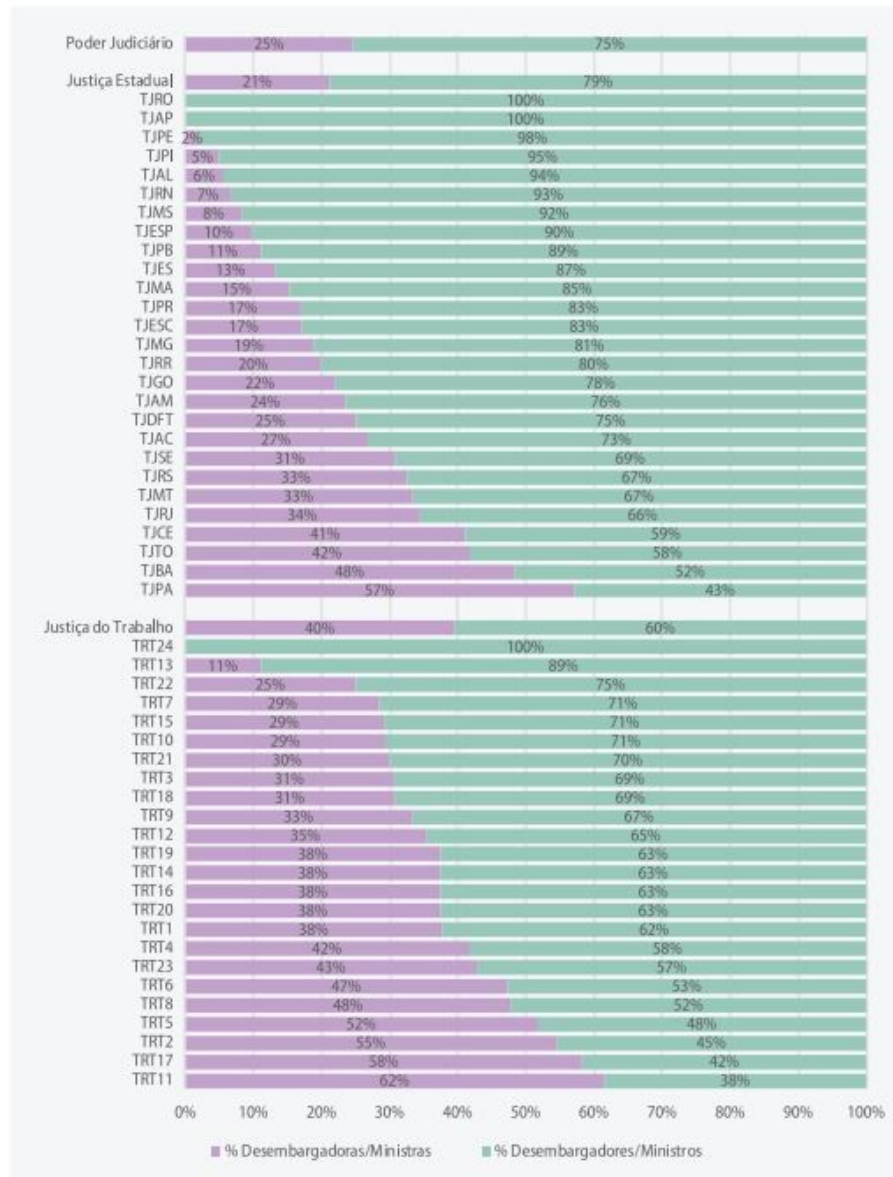






## Conselho Nacional de Justiça

Figura 6 – Percentual de ministras e desembargadoras no Poder Judiciário







## Conselho Nacional de Justiça



Fonte: CNJ, 2022 (Prêmio CNJ de Qualidade, 2022).

A pedido desta relatora, o Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do CNJ desagregou os dados referentes às desembargadoras e ao longo da série histórica compreendida entre **1980 e após 2021**, ou seja, um apanhado de mais de 41 anos, e os gráficos mostraram que as **mulheres chegaram aos tribunais nunca em patamar superior a 31%, atingido entre 1991 e 2000**, ano de criação dos Tribunais Regionais Federais (TRF's) -o que talvez explique esse pico. Nos demais intervalos de tempo, continuaram oscilando entre 21% e 25%, conforme figura abaixo:





## Conselho Nacional de Justiça

Ano da posse	Desembargadoras (mulheres)	Desembargadores (homens)	Percentual de Participação Feminina
a) até 1980	22	82	21%
b) 1981 a 1990	223	702	24%
c) 1991 a 2000	147	326	31%
d) 2001 a 2010	60	218	22%
e) 2011 a 2015	54	172	24%
f) 2016 a 2020	25	91	22%
g) após 2021	42	125	25%
<b>Total Geral</b>	<b>573</b>	<b>1716</b>	<b>25%</b>

Fonte: Módulo de Produtividade Mensal. Dados do relatório Étnico Racial, 2023

Em outras palavras, além da baixa representatividade feminina no Poder Judiciário (38%) na comparação com a porcentagem de mulheres na população brasileira (51,6%), o relatório do CNJ demonstrou uma proporção maior de mulheres nos cargos de menor hierarquia e **aquilo que pode ser considerado como uma estagnação na participação delas nas vagas dos tribunais do país.**

**O percentual de 25,7% de mulheres nos cargos de 2ª instância é muito parecido com a média dessa participação nos 10 anos anteriores à pesquisa (24,9%).**

**Ou seja, a mera passagem do tempo não tem sido suficiente para promover o imperioso e indispensável equilíbrio entre homens e mulheres nas cortes brasileiras de 2º grau.**

No que diz respeito à raça, na sua intersecção com o gênero, o quadro de assimetria é ainda mais marcante. Conforme a pesquisa do Conselho Nacional de Justiça recentemente divulgada, intitulada Diagnóstico Étnico-Racial no Poder Judiciário[7], **entre as desembargadoras, apenas 9,7% são negras-pardas e 1,5% são negras-pretas.** Ou seja, em um universo já reduzido de mulheres que ocupam cargos no segundo grau de jurisdição, 87,4% delas são brancas.

De acordo com a pesquisa realizada pela juíza Mariana Rezende Ferreira Yoshida, cujo objetivo foi compreender os motivos que ensejam a menor representatividade





## Conselho Nacional de Justiça

feminina nos tribunais de 2º grau, há no Poder Judiciário brasileiro discriminação institucional de gênero, resultante de barreiras implícitas existentes na carreira das magistradas brasileiras 1º grau, as quais chegam em menor quantidade ao desembargo por possuírem maiores dificuldades (1) no ingresso; (2) na afetação da vida pessoal; (3) nas oportunidades de ascensão; (4) pela discriminação interseccional; (5) pela incidência de atitudes discriminatórias no exercício do cargo; (6) por serem menos indicadas para cargos com critérios subjetivos de preenchimento; e (7) na promoção, especialmente por merecimento. [8]

Portanto, todos os consistentes dados até agora produzidos no Brasil, inclusive pelo próprio CNJ, são cristalinos em demonstrar a necessidade de mecanismos concretos para viabilizar a progressão na carreira das magistradas brasileiras, **sob pena de frontal violação ao princípio da igualdade substantiva pelo próprio órgão responsável pela sua concretização**, já que mantido o atual estado de coisas sequer é possível projetar quando poderá haver o alcance da igualdade de gênero no Poder Judiciário brasileiro.

Como as barreiras acima elencadas não estão sendo demovidas pela natural passagem do tempo, e em face dos instrumentos constitucionais e convencionais antidiscriminatórios vigentes, o Comitê de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário do Conselho Nacional de Justiça, sob minha supervisão, na condição de órgão responsável pela elaboração de estudos, análise de cenários, diálogo com os tribunais e **proposições concretas** para a ampliação da representação feminina (art. 3º, da Resolução CNJ. 255/2018), passou a refletir sobre a possibilidade de implementação de políticas de ação afirmativa em favor das juízas para acesso aos cargos de magistratura no âmbito dos tribunais brasileiros de 2º grau.

Essa questão, além de constar de forma expressa na investigação de Mariana Rezende Ferreira Yoshida, já mencionada, também apareceu na Nota Técnica n. 01/2017, emitida pela AJUFE, em que 70,27% das participantes entenderam que garantir maior presença feminina nas instâncias superiores é medida adequada para assegurar maior representatividade da mulher na Justiça Federal[9]. No relatório de pesquisa de abrangência nacional intitulada "Perfil das Magistradas Brasileiras", realizada em parceria entre AMB e ENFAM e sob coordenação-geral da juíza Eunice Maria Batista Prado, mais de 78% das 1.456 respondentes concordam que são necessárias medidas para assegurar maior participação institucional das mulheres nos Tribunais [10]. A parceria AMB/ENFAM foi fruto de acordo de cooperação realizado por meio do Centro de Pesquisas Judiciais (CPJ/AMB), coordenado pelo Ministro Luis Felipe Salomão, incumbindo ao CPJ a





## Conselho Nacional de Justiça

aplicação da pesquisa e a estruturação dos dados e à Enfam a elaboração do questionário e a interpretação dos dados.

Ainda, como resultado do evento “**Mulheres na Justiça: novos rumos da Resolução CNJ n. 255**”, realizado pelo CNJ nos anos de 2022 e 2023, as participantes sugeriram nas oficinas que as promoções, tanto por antiguidade, quanto merecimento, sejam realizadas por intermédio de editais exclusivos para mulheres (na fração de 2/3 no critério merecimento ou de forma alternada com os homens) até o atingimento da paridade[11]. E, no painel 1 da última edição, presidido pelo Conselheiro Ministro Vieira de Mello Filho e que teve como debatedora a Desembargadora do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ) Adriana Ramos de Mello, os painelistas Prof. Dr. Daniel Sarmiento e Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Jane Reis, ambos da Universidade Estadual do Rio Janeiro (UERJ), discutiram sobre ações afirmativas de gênero no âmbito da magistratura e o poder normativo do CNJ, concluindo que se trata de matéria plenamente válida do ponto de vista constitucional. O Prof. Dr. Daniel Sarmiento, inclusive, a pedido do Comitê por mim supervisionado, elaborou parecer pro bono acerca do tema, que está anexo e será mais adiante detalhado.

## 2. Dos fundamentos jurídicos

### 2.1. Da imperiosidade das ações afirmativas propostas

Como visto, os dados empíricos e diversos estudos acadêmicos apontam no sentido de que a sub-representação feminina nos tribunais brasileiros de 2º grau é um fenômeno discriminatório que não está sendo resolvido pela mera passagem do tempo.

Porém, o fomento à igualdade de gênero é dever assumido pelo Estado brasileiro na Constituição Federal de 1988 e em um conjunto significativo de tratados internacionais de direitos humanos.

Já em seu preâmbulo, a CFRB/1988 situa a igualdade – ao lado dos direitos sociais e individuais, da liberdade, da segurança, do bem-estar, do desenvolvimento e da justiça –, como um dos **valores supremos** da sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos que busca construir.

Em seu corpo dogmático, o texto constitucional estabelece, não como mera enunciação retórica, mas como um **objetivo fundamental** a ser perseguido pela





## Conselho Nacional de Justiça

República Federativa do Brasil, a promoção do “bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º, I).

Mais à frente, ao inaugurar o catálogo de direitos fundamentais, assenta, já no primeiro inciso de seu art. 5º, que **homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações**. E, para a concretização de tal igualdade, ao longo do texto constitucional há diversas medidas específicas instituídas em favor das mulheres, a exemplo dos artigos 6º, 7º, XX, 40, 143, 183, 189, 201, 203 e 226.

Além desses importantes preceitos de ordem interna, o Brasil é signatário de uma série de tratados internacionais em que se compromete a envidar esforços para superar estruturas e práticas que reafirmam estereótipos de gênero e que têm perpetuado ao longo da história a lamentável desigualdade entre homens e mulheres.

Dentre esses tratados, destaque-se a **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)**, incorporada ao Direito Brasileiro pelo Decreto n. 4.377, de 13 de setembro de 2002, com status supralegal.

Essa convenção, juntamente com outros diplomas internacionais, prevê obrigações e instrumentos para que os países signatários reprimam a discriminação de gênero e, além disso, promovam, ativamente, a igualdade de direitos entre homens e mulheres, inclusive na ocupação de cargos públicos e exercício de todas as funções públicas em todos os planos governamentais (art. 7º, b).

Em particular, a citada convenção prescreve em seu art. 4º que “a adoção pelos Estados-Partes de medidas especiais de caráter temporário destinadas a **acelerar a igualdade de fato** entre o **homem** e a **mulher** não se considerará discriminação na forma definida nesta Convenção”, e que tais medidas devem cessar “quando os objetivos de igualdade de oportunidade e tratamento houverem sido alcançados”.

Nessa mesma linha, prescrevem a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (art. 1.5)[12], e a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (art. 5.4)[13], ambas dotadas de hierarquia constitucional no Brasil, já que aprovadas de acordo com o procedimento previsto no art. 5º, § 3º, da Constituição Federal de 1988.

Como se percebe, a CEDAW se alinha a uma noção de igualdade que não é simplesmente formal, e reconhece que o direito à igualdade, como uma das decorrências de sua feição substantiva, gera também deveres de **proteção** e de **promoção** para o





## Conselho Nacional de Justiça

Estado, autorizando-o a implementar políticas compensatórias transitórias para equilibrar desigualdades históricas e estruturais existentes entre homens e mulheres.

Vale ressaltar que, mais recentemente, a difundida noção substantiva da igualdade, na lição de André de Carvalho Ramos, “deixou de ser apenas uma igualdade socioeconômica, para ser também uma **igualdade de reconhecimento de identidades próprias**, distintas dos agrupamentos hegemônicos” de maneira que “ficam consagradas, então, **as lutas pelo reconhecimento da igualdade orientada pelos critérios de gênero, orientação sexual, idade, raça, etnia, entre outros critérios**”.[14]

E, na formulação de Sandra Fredman, a igualdade substantiva traz consigo um espectro de atuação quadridimensional, qual seja, (1) o redistributivo, que tem como foco o nivelamento de oportunidades e bens materiais; (2) o de reconhecimento, vinculado ao respeito pela dignidade e valor de todas as pessoas; (3) o transformador, que busca acolher as diferenças e ensejar mudança estrutural na sociedade; e (4) o participativo, vinculado à garantia de plena participação de todas as pessoas nas esferas sociais e políticas.[15]

Portanto, a concretização da igualdade substantiva em todas as suas formas, inclusive de gênero, demanda que se observem todos esses aspectos.

É preciso reconhecer, contudo, que apesar dos avanços teóricos e normativos alcançados nas últimas décadas, o estado de coisas existente revela a persistência de uma acentuada e injusta disparidade entre homens e mulheres nas mais diversas esferas da vida, a tornar necessário o constante reexame e aprimoramento das políticas públicas existentes.

As estruturas, práticas e crenças que perpetuam as desigualdades de gênero estão profundamente enraizadas em nossa sociedade. Atravessam, naturalmente, as instituições e tradições sociais, sendo exemplo sintomático dessa realidade a **sub-representação feminina nas esferas mais altas do Poder Público**.

No caso do Poder Judiciário, tal sub-representação ainda existe e se faz sentir com maior gravidade na composição dos tribunais.[16]

Como adiantado, o tema foi então objeto do painel 1 da 2ª Edição do evento **Mulheres na Justiça: novos rumos da Resolução CNJ n. 255**, intitulado **Ações Afirmativas de Gênero no Âmbito da Magistratura e o Poder Regulamentar do CNJ**. O painel foi presidido pelo eminente Ministro Luiz Philippe Vieira de Mello Filho e contou com a participação de expoentes na matéria constitucional: **Dr. Daniel Sarmento**,







## Conselho Nacional de Justiça

advogado e professor titular de direito constitucional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), a **Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Jane Reis**, juíza federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, e a **debatedora Desembargadora Adriana Ramos de Melo**, do TJRJ.

Na ocasião, foram abordadas perspectivas relevantes sobre a temática, com destaque para a apresentação de parecer jurídico pro bono da lavra do eminente professor Daniel Sarmiento (id. 5273177), no qual, a pedido do Comitê de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário do Conselho Nacional de Justiça, foi consultado a respeito da possibilidade constitucional de instituição, por ato normativo do próprio CNJ, de política de ação afirmativa em favor das juízas para acesso aos cargos de magistratura no âmbito dos tribunais brasileiros de 2º grau.

Em aprofundado e percuciente manifestação, o ilustre professor concluiu que “**a adoção de políticas de ação afirmativa, inclusive com recorte de gênero, mais do que mera possibilidade, converte-se em verdadeiro imperativo constitucional**”.

A parte final do parecer bem resume os fundamentos desenvolvidos ao longo do texto e que autorizam a implementação da política pelo CNJ, tanto no aspecto do acesso por merecimento quanto pelo critério de antiguidade. Confira-se (id. 5273177, p. 38):

(...)

#### **4. Necessidade de criação de política de ação afirmativa para acesso aos tribunais de 2º grau e competência do CNJ**

##### **4.1. Ação afirmativa exigida pela Constituição no acesso por merecimento e antiguidade**

Nos itens anteriores, foram firmadas as premissas básicas deste parecer.

Sob o ângulo jurídico, viu-se que a igualdade de gênero tem uma dimensão substantiva, que se volta à correção de assimetrias e injustiças presentes na sociedade, que penalizam as mulheres. **Observou-se que, no direito brasileiro, é vedada não apenas a discriminação direta de gênero – explícita, intencional –, como também a indireta, que é constatada quando se verifica que determinadas normas ou práticas, ainda que aparentemente neutras, atingem as mulheres, prejudicando-as de forma desproporcional.** Concluiu-se, ainda, que, diante de graves e persistentes desigualdades fáticas, a adoção de políticas de ação afirmativa, inclusive com recorte de gênero, mais do que mera possibilidade, converte-se em verdadeiro imperativo constitucional.







## Conselho Nacional de Justiça

Por outro lado, da perspectiva empírica, viu-se que existe uma grave e persistente desigualdade no acesso de juízas aos tribunais de 2º grau, e que nada indica que a simples passagem do tempo venha a solucioná-la. Notou-se que, entre as causas desse fenômeno, figuram a discriminação direta e explícita no passado, mas também a discriminação indireta no presente, por meio, sobretudo, da interação entre normas jurídicas aparentemente neutras e os “tetos de vidro”, que dificultam o ingresso de mulheres no Judiciário e a sua progressão nas carreiras da magistratura: as “obrigações” domésticas e familiares – estabelecidas de modo assimétrico –, que dificultam as aprovações em concurso, as mudanças de domicílio, o cumprimento de metas de produtividade e a frequência em cursos de aperfeiçoamento; os estereótipos de gênero, que atrapalham nas promoções; os ambientes masculinos de poder, em que são formadas as relações necessárias aos avanços na carreira, etc. Registrou-se, ainda, que a falta de equidade de gênero na composição dos tribunais, além de ofensiva à igualdade, mina a legitimidade democrática do Poder Judiciário e compromete a sua capacidade de prestar a jurisdição de modo adequado – isto é, imparcial, responsivo às demandas sociais, poroso em relação às diversas visões e perspectivas presentes na sociedade.

Nesse contexto, a única conclusão possível é de que se afiguram **constitucionalmente necessárias** a criação e a implementação de política de ação afirmativa para acesso de juízas aos cargos nos tribunais de 2º grau.

A reforçar a necessidade da política compensatória em questão, tem-se a Recomendação n. 33, 15, “f”, emitida pelo Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (Comitê CEDAW) que, ao tratar sobre o acesso das mulheres à justiça, recomendou expressamente a adoção de medidas especiais temporárias em prol da igualdade substantiva. Veja-se:

15. A respeito da justiciabilidade, o Comitê recomenda que os Estados partes: (...)

f) Enfrentem e **removam as barreiras à participação das mulheres como profissionais dentro de todos os órgãos e em todos os níveis dos sistemas judiciais** e quase judiciais, e de serviços relacionados com a justiça. **Adotem medidas, incluindo medidas especiais temporárias,**





## Conselho Nacional de Justiça

**para garantir que as mulheres estejam igualmente representadas no judiciário** e em outros mecanismos de aplicação da lei, como magistradas, juízas, promotoras, defensoras públicas, advogadas, administradoras, mediadoras, agentes policiais, funcionárias judiciais e da justiça penal e peritas, bem como em outras capacidades profissionais;

Em sentido idêntico, colhe-se da Declaração e Plataforma de Pequim, resultante da IV Conferência das Nações Unidas sobre a Mulher, realizada pela ONU em 1995, que, para “garantir às mulheres igualdade de acesso às estruturas de poder e ao processo de decisão e sua participação em ambos”, os estados devem, dentre outras medidas, “estabelecer meta de equilíbrio entre homens e mulheres [...] no judiciário [...] se necessário, mediante ação afirmativa em favor das mulheres”, “monitorar e avaliar os progressos obtidos” com publicação anual dos resultados, bem como “rever os critérios de seleção e nomeação” para esses órgãos e “a postos mais elevados, para assegurar que esses critérios sejam pertinentes e não discriminem contra a mulher”.[\[17\]](#)

No plano regional, merece menção o Marco Normativo para Consolidar a Democracia Paritária[\[18\]](#), aprovado pelo Parlamento Latino-Americano e do Caribe (Parlatino), do qual o Brasil é membro desde a edição do Decreto n. 97.212/1988, que promulgou seu Tratado de Institucionalização.

Embora o enfoque do referido marco normativo seja a paridade de gênero em cargos eletivos, o documento deixa claro em sua exposição de motivos que um de seus eixos estruturantes **“é a paridade em todos os poderes do Estado - Legislativo, Judiciário e Executivo** - em toda a estrutura do Estado, assim como também seu paulatino traslado a toda a sociedade. A **paridade constitui uma meta dos Estados inclusivos** como reconhecimento expresso do fato de que a humanidade está integrada por uma representação 50/50 de mulheres e homens”.

Além disso, o documento exorta os Estados a removerem “mediante a **adoção de medidas especiais**, todos aqueles elementos que são traduzidos em flagrante desigualdade de fato apesar do reconhecimento formal do princípio de igualdade”.

Nessa direção, o art. 8º do aludido diploma prescreve que “o compromisso do Estado inclusivo com a Democracia Paritária configura-se como uma política de Estado,





## Conselho Nacional de Justiça

que obriga os poderes executivo, legislativo, **judiciário** e eleitoral a sua aplicação **em toda a estrutura territorial**". Seu art. 14 também menciona especificamente o Poder Judiciário. Confira-se:

### **ARTIGO 14.** O poder judiciário deveria:

**a.** Promover o acesso à Justiça desde o respeito e garantia da igualdade de gênero. O fortalecimento do Estado de Direito deve se expandir com recursos visando atingir a igualdade de gênero, ou seja, através de reformas legais específicas, assistência jurídica direcionada, balcões únicos para reduzir o abandono de casos na cadeia de justiça e a capacitação de juízes e juízas, promotores e advogados, junto com o seguimento de suas sentenças.

**b. Garantir e promover uma conformação paritária em todos os níveis.**

Com esse propósito, diversos países da América Latina e Europa passaram a contar com algum tipo de medida especial de caráter temporário para eliminar barreiras e garantir a participação plena e em condições de igualdade das mulheres e dos homens, tais como a Colômbia, Equador, Guatemala, Nicarágua, Costa Rica e Espanha[19], além da Bélgica, México e Chile[20]. Mas é importante frisar que, pelo menos na América Latina, somente os países que adotaram mecanismos mais diretos e efetivos de paridade conseguiram obter maiores avanço de representatividade na cúpula do Poder Judiciário. [21]

Parte-se da premissa de que a sub-representação feminina nas esferas mais altas do poder público é uma realidade que demanda a implementação de políticas públicas verdadeiramente eficazes e transformadoras, já que o simples decurso do tempo tem se mostrado insuficiente para equilibrar essas desigualdades.

É preciso que a igualdade de gênero seja uma realidade vivenciada pelas futuras gerações, e não apenas um ideal distante.





## Conselho Nacional de Justiça

Nas felizes palavras da Exma. Ministra Carmen Lúcia, em fala veiculada na abertura da 2ª Edição do evento Mulheres na Justiça: Novos Rumos da Resolução CNJ 255, faz-se necessário uma normativa que seja “não da ação afirmativa, mas um passo adiante, de ações transformativas. (...) **Afirmar para transformar, transformar para humanizar democraticamente**”.[22] E prossegue reforçando a necessidade de mudança de “política que era afirmativa, nessa perspectiva tradicional e dinâmica, para uma política transformativa, que aí seja **humanizante e dignificante** para todas as mulheres”.[23]

De fato, a democracia somente se concretiza no pluralismo, na diversidade de vozes e na representatividade igualitária dos segmentos da sociedade nos espaços de poder.

Nesse contexto, a ampliação da participação feminina nas cortes de segunda instância pode ser analisada sob pelo menos dois primas: (i) a garantia do direito à igualdade, e (ii) a legitimidade e eficiência do Poder Judiciário, conforme enunciado pelo Prof. Daniel Sarmento em seu parecer.

Como dito, a existência de obstáculos informais à ascensão de mulheres nos cargos mais altos do Poder Judiciário representa discriminação indireta de gênero e violação ao princípio da isonomia, tornando-os injustos.

A maior presença feminina nas cortes, no entanto, importa, acima de tudo, para os cidadãos e cidadãs, destinatários de suas decisões, para além do prestígio ao princípio da igualdade que ela representa, e envolve uma dimensão relacionada à materialização do princípio democrático.[24]

Nesse contexto, é intuitivo que o Judiciário, órgão estatal que materializa um dos poderes do Estado, que é Republicano e Democrático, seja composto de forma plural, refletindo a comunidade a que serve, numa correlação entre representação e democracia. Vale dizer, “o judiciário angaria legitimidade democrática por também poder ser entendido como um poder representativo”,[25] tese que constou de decisões do Supremo Tribunal Federal, conforme o voto do Ministro Gilmar Mendes na ADI 3510-0.

Conforme esclarecem Jane Reis Gonçalves Pereira e Renan Medeiros de Oliveira:  
[26]





## Conselho Nacional de Justiça

Nessa dimensão, assume importância que os representantes guardem alguma afinidade de características com os representados, de modo que os órgãos estatais reflitam as diferenças presentes na sociedade.

Nessa linha, o Professor Daniel Sarmiento, no parecer já mencionado, esclarece que as perspectivas, as identidades pessoais e experiências de vida exercem influência relevante sobre o modo como os juízes e juízas decidem, de forma que Cortes plurais “tendem a refletir melhor os diferentes interesses e perspectivas presentes na sociedade,” donde se pode concluir que “o pluralismo na composição das cortes tende a torná-las mais responsivas aos anseios de setores da sociedade que não costumam ser ouvidos nos processos decisórios.”

Conforme esclarecem as magistradas Karen Louise, Sayonara Mattos e Tani Wurster[27], “são as diferentes visões de mundo que as mulheres, assim como outros grupos sociais, agregam à sua compreensão da norma jurídica e respectiva aplicação”, tornando relevante a pluralidade das cortes como dimensão que confere legitimidade ao Poder Judiciário.

E acrescentam:

Permitir que decisões judiciais sejam proferidas majoritariamente por pessoas que compartilham as mesmas experiências, oriundas dos mesmos segmentos sociais, impede a influência das experiências dos demais grupos sociais sobre o resultado final da jurisdição.

Nesse contexto, segundo as autoras, “as mulheres não precisam fazer parte do Poder Judiciário mais do que o Poder Judiciário necessita delas para ancorar sua legitimidade.”

As autoras Flávia Moreira Pessoa e Noemia Porto (2022)[28] apontam que, mesmo observando-se os critérios constitucionais de alternância entre antiguidade e merecimento (art. 93, II) a maior presença das mulheres no Poder Judiciário de hoje em relação ao do passado não significa, necessariamente, que as magistradas alcançarão os patamares mais elevados na carreira.

Ademais, ressalta-se que o cenário de mais mulheres ingressando na magistratura deve ser compreendido no comparativo com o Judiciário de alhures, pois, conforme revela





## Conselho Nacional de Justiça

a pesquisa “Perfil das Magistradas Brasileiras” (2022), realizada em parceria entre Enfam e AMB, as bachareis em Direito não estão ingressando majoritariamente na carreira da magistratura.

No levantamento realizado por Pessoa e Porto com magistradas da justiça do trabalho, foi apontado por 37,2% dos respondentes que não há igualdade de oportunidades para participar de comissões ou comitês; 35,9% não acreditam em igualdade para concorrer a cargos diretivos; 28,5% não veem igualdade para concorrer a mandatos associativos; 29,6% apontam que ser mulher atrasa ou dificulta as promoções na carreira. A desigualdade que atinge as mulheres, simplesmente porque são mulheres não desaparece apenas em razão da condição social mais favorável ou da presença em carreira de visibilidade pública, como é o caso da magistratura. Há mais mulheres na magistratura, e especialmente na magistratura do Trabalho, mas a vivência profissional ainda evidencia desigualdades que demandam políticas públicas judiciais de correção. (Pessoa, Porto, 2022, p.13).

Assim, estabelecida a necessidade de implementação de uma ação afirmativa nessa seara, passo a explicitá-la em suas implicações jurídicas e práticas.

### 2.2. Da atribuição normativa do CNJ para disciplinar a matéria

A criação de ações afirmativas na carreira da magistratura por ato normativo do CNJ não é novidade, pois em 2015 foi editada a Resolução CNJ nº 203, que dispõe sobre a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e de ingresso na magistratura a pessoas negras. E, mais recentemente, sobreveio a reserva mínima de 3% de vagas para indígenas.

Isso porque, como bem pontuado no parecer do Prof. Dr. Daniel Sarmento,

A Constituição conferiu ao Conselho Nacional de Justiça o poder normativo para expedir atos regulamentares no exercício de sua competência (art. 103-B, § 4º, inciso I). Esse poder, que alcança apenas a atuação do Judiciário, pode se voltar à concretização de mandamentos constitucionais, não dependendo, para tanto, da intermediação de lei formal.

Nessa linha, no julgamento da ADC nº 12, o STF validou a vedação ao nepotismo, imposta com detalhes pelo CNJ por meio da Resolução nº 07/2005, por considerar que se tratava de concretização de princípios





## Conselho Nacional de Justiça

constitucionais como a moralidade administrativa, a eficiência, a igualdade e a impessoalidade (...).

Ora, o princípio constitucional da igualdade de gênero possui aplicabilidade imediata, nos termos do art. 5º, § 1º, da Constituição, não carecendo de intermediação legal para a produção de efeitos jurídicos. Como visto acima, dele é possível extrair não a mera faculdade, mas o imperativo constitucional de instituição de política de ação afirmativa, no caso em discussão.

(...)

Em resumo, o CNJ tem poder para expedir normas primárias no âmbito da atuação e da organização do Poder Judiciário, que concretizem princípios constitucionais, como a igualdade de gênero. Por isso, a instituição detém o poder necessário para instituir, por norma própria, política de ação afirmativa para acesso de juízas aos tribunais de 2º grau, como vem fazendo em outras questões similares.

E a instituição da política de ação afirmativa é medida de coerência, considerando a preocupação que o CNJ vem manifestando com a igualdade de gênero no âmbito do Poder Judiciário, traduzida em tantos atos importantes, como a instituição da Política Nacional de Incentivo à Participação Feminina no Poder Judiciário (Resolução nº 255/2018), a criação da Política de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual e da Discriminação (Resolução nº 351/2020), e a incorporação de Perspectiva de Gênero nos julgamentos de todo o Poder Judiciário (Resolução nº 492/2023). E considerando, acima de tudo, a conclusão do próprio CNJ sobre a absoluta falta de equidade de gênero na composição dos tribunais de 2º grau, causada por discriminação sexual direta e indireta ao longo do tempo, e sem qualquer perspectiva de reversão.

Dessa maneira, a resolução proposta não padece de vício formal, pois a matéria veiculada está abarcada pelo poder normativo outorgado pelo constituinte ao CNJ.

### **2.3. Da possibilidade de se tratar da matéria no bojo da Resolução CNJ 106/2010**







## Conselho Nacional de Justiça

A Resolução CNJ 106 foi editada em 7 de abril de 2010, com a seguinte ementa: “dispõe sobre os critérios objetivos para aferição do merecimento para promoção de magistrados e acesso aos Tribunais de 2º grau”.

Dessa maneira, é possível compreender que há uma abertura para o tratamento de matéria alusiva ao acesso aos tribunais de 2º grau, como é o caso da presente alteração, cujo objeto é instituir ação afirmativa de gênero para o acesso aos cargos desses tribunais em específico.

Por outro lado, nos termos do art. 7º, I, da Lei Complementar n. 95/98, que pode aqui ser aplicada por analogia, “a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão”, de modo que a alteração proposta não violará tal princípio, já que as medidas propostas se aplicam aos editais que regulam o acesso aos Tribunais de 2º grau, sendo inclusive recomendável que o ato normativo concentre todas as regras a respeito a fim de se evitarem disposições esparsas.

### **2.3.1. Da possibilidade de a ação afirmativa proposta abranger os critérios de merecimento e antiguidade**

Nesse ponto, esclareço que no voto inicialmente apresentado na 14ª Sessão Ordinária de 2023, realizada no dia 19/9/2019, defendi a aplicação da medida ora proposta nos acessos tanto pelo critério de merecimento quanto pelo critério de antiguidade, nos seguintes termos:

A incidência da medida ora proposta nas promoções pelos dois critérios constitucionalmente previstos, ou seja, merecimento e antiguidade, foi abordada no parecer do Prof. Dr. Daniel Sarmento, segundo o qual

Tal conclusão aplica-se, claramente, ao acesso por merecimento, em que os fatores subjetivos para a promoção têm peso significativo.

Mas ela também vale para o acesso por antiguidade, por várias razões. Em primeiro lugar, porque são promovidos por antiguidade





## Conselho Nacional de Justiça

apenas os juízes e juízas de única ou última entrância (art. 93, inciso III, CF/88). Ocorre que, para mudarem de entrância ou para se tornarem titulares, magistrados e magistradas precisam, em geral, mudar também de domicílio. Como visto antes, diante da “divisão sexual do trabalho”, muitas juízas acabam recusando essas promoções. Com isso, têm dificuldade maior de ascender ao tribunal e vão “ficando para trás” em relação aos juízes do sexo masculino. A regra é objetiva e não tem intenção discriminatória, mas a sua aplicação prejudica, na prática, as mulheres, o que caracteriza discriminação indireta.

Em segundo lugar, porque a discriminação contra mulheres é anterior ao próprio ingresso das juízas na carreira – como comprova o fato de que mais homens são aprovados nos concursos para magistratura do que mulheres. Nesse cenário, não é desarrazoado supor que a discriminação atrase o início de muitas carreiras femininas – por fatores como a dupla jornada de trabalho, ou, no passado, os vieses e preconceitos das bancas examinadoras. Tal atraso se reflete na antiguidade das juízas.

Em terceiro lugar, porque o objetivo central da política de ação afirmativa em questão – isto é, proporcionar equidade de gênero nos tribunais, em prol de sua atuação voltada para toda a sociedade – seria fortemente abalado se a política fosse aplicada apenas no acesso por merecimento. A sua eficácia seria reduzida pela metade. Por isso, considerações sobre a maior eficiência da política pública na promoção de objetivo constitucional de elevada importância também justificam a sua extensão ao acesso de juízas por antiguidade.

Assim, a política de ação afirmativa deve incidir em favor de juízas de carreira, seja para o acesso aos tribunais de 2º grau por merecimento, seja por antiguidade. Contudo, uma ressalva importante é de que essa medida deve ser temporária, na linha do que prevê o art. 4.1 da CEDAW. De tempos em tempos, será necessário reavaliá-la, para que seja cessada, quando a equidade de gêneros nos tribunais for atingida, em patamares reputados razoáveis.

Aliás, é de se ressaltar que as próprias políticas de cotas já instituídas para ingresso pelo CNJ já irradiam efeitos sobre a antiguidade na carreira, pois, conforme art. 8º, da Resolução CNJ n.º 203/2015, “a nomeação dos candidatos aprovados respeitará os critérios de alternância e de proporcionalidade, que consideram a relação entre o número total de vagas e o número de vagas reservadas a candidatos com deficiência e a candidatos negros”. Em outras palavras, a classificação no concurso - que já foi o principal parâmetro na ordem de antiguidade dos/as juízes/as





## Conselho Nacional de Justiça

substitutos/as - com a instituição da política afirmativa em comento, modificou-se para melhor atender ao princípio da igualdade racial.

Para o atendimento da igualdade de gênero não pode ser diferente, ainda que se trate de outro estágio da carreira, dada **preponderância que o princípio da igualdade deve assumir perante a regra da antiguidade.**

A valer, na busca pela igualdade substantiva, as ações afirmativas emergiram no direito para dar concretude ao postulado igualitário, que durante muito tempo ficou encapsulado no texto normativo, sem irradiar efeitos no mundo dos fatos. Nesse sentido, vale sempre lembrar que “[...] o princípio da igualdade não se compadece com a perpetuação de desigualdades fáticas injustas”[29].

Para a jurista sul-africana Sandra Fredman,

as ações afirmativas implicam no uso deliberado dos critérios proibidos de discriminação para beneficiar um grupo desfavorecido. Podem ser conceituadas como deveres positivos, geralmente imputados ao Estado, com vistas à promoção da igualdade e, para serem direcionados e eficazes, devem buscar resultados específicos, vinculados à dimensão quadridimensional da igualdade substantiva, como corrigir desvantagens, acomodar diferenças, aumentar a participação, proteger a dignidade ou até mesmo combinação de todos eles.

(...)

Além disso, uma visão substantiva da igualdade sugere que **a responsabilidade de corrigir a desvantagem não deve ser vista apenas com aqueles a quem a “culpa” pode ser atribuída. Ao revés, todos/as que se beneficiam da estrutura de desvantagem existente devem arcar com parte do custo da reparação. Uma sociedade estruturada na discriminação racial ou de gênero, por exemplo, tem ao longo do tempo conferido benefícios ao grupo dominante como um todo. Cada membro/a da sociedade deve, portanto, ser obrigado/a a arcar com parte dos custos da correção, desde que esses custos não sejam desproporcionais ao indivíduo.**

(...)

(...) é necessário que a ação afirmativa tenha o objetivo de promover a igualdade substantiva, e que os meios escolhidos sejam adequados, o que não significa provar que existiam outras alternativas ou que a





## Conselho Nacional de Justiça

utilizada é eficaz, bastando a evidência de que não se funda em suposições, generalizações ou estereótipos.[30] (Destaquei)

No caso presente, embora a antiguidade aparente ser um critério neutro e objetivo (aferível pelo tempo de serviço na magistratura ou entrância), quando examinado numa perspectiva de gênero, verifica-se que, na verdade, produz contra as magistradas uma carga discriminatória indireta.

Tal modalidade de discriminação, na lição de Wallace Corbo, configura-se quando

[...] uma norma geral e abstrata, aplicável e aplicada a todos e despida de expressas intenções ou critérios discriminatórios constitucionalmente proibidos, gera efeitos especialmente prejudiciais contra determinados grupos protegidos pelo princípio constitucional da não-discriminação (art. 3º, inciso IV, CRFB/1988)

[...]

A discriminação indireta se desenvolve a despeito de a norma não considerar – em sua elaboração ou aplicação – critérios de classificação indevidos e, além disso, de não ser identificável um propósito discriminatório voltado para o desfavorecimento de determinado grupo. Nestas hipóteses, coordenam-se os elementos do critério de classificação neutro, a ausência do intuito discriminatório e a produção de efeitos diferenciados sobre determinados indivíduos ou grupos sociais – efeitos estes que se produziriam de maneira desproporcional se analisados os demais estratos sociais.[31]

Para tal modalidade de discriminação, as ações afirmativas são especialmente indicadas, pois conseguem eliminar as “as barreiras artificiais e invisíveis” que emperram o avanço de negros e mulheres, independentemente ou não de política oficial tendente a subalternizá-los” [32].

Na magistratura brasileira, como sintetizam as pesquisadoras Maria da Gloria Bonelli e Fabiana Luci de Oliveira, “mesmo com uma trajetória bastante estruturada, com etapas de progressão padronizadas, os resultados chamam a atenção para o predomínio de magistrados brancos do gênero masculino nas posições de maior poder profissional”[33], razão





## Conselho Nacional de Justiça

pela qual o regime jurídico que disciplina a carreira subsume-se ao chamado efeito discriminatório indireto. A norma, em si (acesso aos Tribunais de 2º grau pela alternância dos critérios de merecimento e antiguidade), não é discriminatória, mas na prática a sua aplicação gera esse efeito deletério.

O raciocínio que se emprega aqui é o seguinte: caso não houvesse barreiras implícitas para as mulheres, elas estariam proporcionalmente representadas no grau mais alto da carreira. Como não estão, é preciso averiguar de que maneira esse regime jurídico está barrando as mulheres e remover tais óbices, sob pena de perpetuação de um modelo institucional reprodutor de discriminações e desigualdades. Pois bem. De acordo com os dados, não resta dúvida de que estamos diante de uma discriminação institucional de gênero e, na hipótese do critério de antiguidade, por trazer consigo uma natureza mais objetiva, a tendência é imaginar que ali não haveria problemas.

Não obstante, caso tal assertiva fosse verdadeira e de fato o critério de antiguidade fosse algo neutro em termos de gênero, o número de desembargadoras naturalmente seria maior que os atuais 25%, considerando que acesso ao tribunal se dá alternadamente por antiguidade e merecimento.

Numa análise mais qualitativa do fenômeno, é sabido que as mulheres somente ingressaram na magistratura brasileira em 1939 e ainda hoje o número de mulheres ingressantes não supera a casa dos 40%. Na série histórica compreendida entre os anos 2000 a 2022, há uma enorme oscilação, que, conforme **recentíssimo** levantamento quantitativo do CNJ, reitero, “não permite estabelecer qualquer tipo de tendência de crescimento e, portanto, nem projeções de quando seria possível alcançar o patamar de equidade de gênero na magistratura ou mesmo entre os(as) ingressantes” [34]. A figura contida no referido levantamento é bastante ilustrativa sobre o que aconteceu ao longo dos anos:





## Conselho Nacional de Justiça



**Fonte: Módulo de Produtividade Mensal. Dados do relatório Étnico Racial, 2023**

Não fosse o suficiente esse longo tempo de espera e a oscilação (sempre abaixo de 46%) no ingresso de mulheres na magistratura, o que naturalmente consolidou a proeminência dos homens e das masculinidades no Poder Judiciário, ao longo da carreira as magistradas vão acumulando perdas na fila da antiguidade exclusivamente pelo fato de serem mulheres. Essa constatação ficou muito bem delineada no trabalho de Mariana Rezende Ferreira Yoshida, que, ao cotejar os sólidos dados já produzidos a respeito do tema, concluiu que

os achados refletem situações cotidianas influenciadas pela divisão sexual do trabalho e representam um obstáculo a mais para as magistradas ascenderem na carreira, na medida em que se mostraram afetadas pela dupla jornada, ou seja, despendem mais tempo e energia que os colegas homens na vida doméstica e familiar, como acontecem em regra na sociedade brasileira como um todo, especialmente quando possuem filhos/as ou familiares idosos/as ou doentes. Com isso, tornam-se menos competitivas que os homens (em tese mais liberados de tais afazeres) e acabam perdendo oportunidades de ascensão na carreira[35].





## Conselho Nacional de Justiça

E, sobre esse ponto, apenas para clarificar ainda mais o que têm encontrado as pesquisas científicas, vale transcrever os resultados trazidos no interessante trabalho de Gésse Marques Júnior:

Embora a carreira na magistratura se defina por critérios institucionais, objetivos e formais de promoção e ascensão profissional, a partir da pesquisa realizada entre juízes(as) no estado de São Paulo, demonstramos neste trabalho que diferentes formas de progressão expressam diferenças e desigualdades de gênero. Essas desigualdades e diferenças têm como fundamento e estão relacionadas às possibilidades de locomoção e mobilidade pelo espaço/território.

Os juízes(as) progridem na carreira por meio da constante mobilidade pelo território, pois para granjear as posições mais elevadas da hierarquia profissional é necessário deslocar-se entre as diferentes entrâncias/comarcas no interior dos estados de São Paulo e no Mato Grosso do Sul. Ainda que essa trajetória se apresente de forma objetiva e pautada por critérios de antiguidade e merecimento, mostramos que o acesso e a disponibilidade à mobilidade são distribuídos de forma diferencial de acordo com gênero.

Se os juízes ou juízas optarem por vínculos familiares e por modo de vida mais sedentário em pequenas cidades do interior do estado, a trajetória profissional e a carreira estarão sujeitas a impedimentos e grandes limitações na sua progressão; ou, pelo menos, não terão a possibilidade de atingir os objetivos na mesma velocidade – “correr na carreira” – daqueles que podem abrir mão, suspender temporariamente, fazer arranjos diferenciados, ou que não têm esses vínculos.

Tais vínculos podem ser traduzidos em um script sexual ou de gênero, pois família, casamento, cuidados e responsabilidades com os filhos restringem preferencialmente as atividades profissionais e a carreira das mulheres. Cuidados e expectativas de gênero que limitam as escolhas ao levar em consideração a qualidade do lugar de residência, os ambientes menos hostis de trabalho, a disposição e a disponibilidade dos maridos em acompanhar a trajetória, que resultam em menores rendimentos assim como sub-representação em posições de poder na hierarquia da profissão que são espacialmente distribuídos. [36]

Os prejuízos incidentes especialmente na carreira das mulheres por força da mudança obrigatória de domicílio nas promoções também foram







## Conselho Nacional de Justiça

documentados pela Nota Técnica n. 01/2017 da Associação dos Juízes Federais do Brasil, na qual **83,88% das magistradas ouvidas atribuem a baixa representatividade feminina na Justiça Federal à dificuldade de serem acompanhadas pelos esposos/companheiros por ocasião das promoções (ruptura da unidade familiar)** [37]. E na pesquisa realizada pela AMB junto às magistradas, esse fenômeno também apareceu, pois **30,9% das respondentes disseram ter recusado oportunidades de promoção em virtude da obrigatória mudança de domicílio que precisariam realizar**[38].

Na Nota Técnica n. 02/2019, emitida pela AJUFE, a conclusão foi no sentido de que o acesso aos tribunais de 2º grau, mesmo pelo critério de antiguidade, continua sendo um “teto de vidro” (“barreira supostamente invisível que impede a ascensão hierárquica profissional das mulheres”) na carreira das magistradas [39].

Portanto, mesmo quando se olha para a antiguidade (um critério aparentemente objetivo e, portanto, isento de vieses discriminatórios), não é possível dizer que homens e mulheres possuem as mesmas oportunidades na carreira da magistratura, pois um exame mais atento bem denuncia que não se trata pura e simplesmente de contagem tempo de judicatura, ou seja, de “entrar na fila e aguardar a vez”, mas também de reunir melhores condições de “correr na carreira”, subindo as entrâncias (na Justiça Estadual) ou titularizando em localidades menores após algum tempo em grandes polos (na Justiça Federal e do Trabalho), sem maiores entraves familiares ou domésticos, atributo que sabidamente é mais acessível aos homens.

Ou seja, nessa disputa as mulheres paulatinamente vão ficando para trás na lista de antiguidade: vão ficando pelo caminho. Se esse processo de obtenção da antiguidade pudesse ser comparado ao esporte (seara em que se preza muito pela igualdade de condições para competir), seria uma prova de corrida para percorrer determinada distância, mas em pistas diferentes a depender do/a competidor/a: em regra, uma pista rasa





## Conselho Nacional de Justiça

para os magistrados, ao lado de uma pista com obstáculos para as magistradas, mascarando a justiça e acurácia dos resultados finais.

Com isso, ao contrário do que possa parecer, a promoção por antiguidade também ostenta indiscutível viés discriminatório contra as mulheres, que deve ser tratado pelas medidas reparatórias ora sugeridas, as quais, considerando as evidências trazidas pelos dados acerca da participação feminina na magistratura brasileira, afiguram-se completamente razoáveis e necessárias.

Proferido o voto, houve pedido de vista por parte do eminente Conselheiro Richard Pae Kim, que veio a apresentar voto parcialmente divergente na sessão plenária subsequente, realizada no dia 26/9/2019.

Na ocasião, o eminente Conselheiro propôs (i) limitar a ação afirmativa ao critério de merecimento; (ii) a exclusão das Justiças Eleitoral e Militar do seu campo de incidência, consideradas as peculiaridades desses ramos.

Com ressalva de meu entendimento pessoal, e em busca de um amplo e desejado consenso, acatei as sugestões apresentadas no voto vista quanto a esses aspectos.

Destaquei, no que tange à limitação da ação afirmativa ao critério de merecimento, a necessidade de um monitoramento vigilante de seu progresso, o que será possível a partir da instauração de um CumprDec, de sorte que o tema poderá voltar a ser discutido pelo CNJ oportunamente, caso se constate que a medida não implicou em evolução da equidade de gênero como desejado.

Ademais, quanto às Justiças Eleitoral e Militar, ao também acolher a sugestão apresentada no voto vista, destaquei ser pertinente o aprofundamento dos estudos. De fato, entendo ser preciso refletir e buscar soluções que sejam capazes de equacionar as peculiaridades desses ramos da Justiça com o incremento da paridade de gênero.

Portanto, prossigo a fundamentação do voto apenas sobre a ação afirmativa quanto à promoção de magistradas por merecimento, excluídas, de qualquer forma, Justiças Eleitoral e Militar.

### 2.4. Da ação afirmativa em espécie

A despeito da identidade, em termos nacionais, de sub-representação feminina no segundo grau, as distinções entre tribunais, notadamente no que se refere ao porte e ramo de Justiça, denotam multiplicidade de cenários no que se refere à movimentação na carreira, que efetivamente devem ser consideradas na formulação da ação afirmativa.





## Conselho Nacional de Justiça

Em tribunais de pequeno porte, por exemplo, a abertura de vagas para acesso ocorre em maior lapso temporal. O ramo da Justiça também revela expressivas distinções na base da magistratura, visivelmente identificadas no comparativo entre a Justiça do trabalho, composta por mais juízas do que a Justiça militar, elucidativa de índices diametralmente opostos. Como compatibilizar, então, a almejada progressão na carreira dos juízes e das juízas a partir de balizas razoáveis, sem perder de vista a equidade?

A par dessas peculiaridades, conforme já exposto anteriormente, o que se pretende proporcionar é que as magistradas também consigam ascender profissionalmente, independentemente do porte do tribunal, do ramo de justiça e de quaisquer outras particularidades identificadas na realidade institucional. O legítimo anseio das juízas deve ser considerado, assim como o dos juízes, mas sem se perder de vista o Judiciário plural que se pretende formatar, pois a história de desigualdade de oportunidades - que suscita variadas interpretações sobre o fenômeno -, deve ser compreendida a partir de dados que objetivamente demonstram a imperiosa necessidade de mudanças.

Em seu parecer, o ilustre Prof. Dr. Daniel Sarmiento sugere o modelo de **duas listas de antiguidade paralelas** para juízes e juízas. Trata-se de solução de fácil operacionalização e plenamente harmônica com a ordem constitucional. Peço licença para transcrever o parecer no trecho pertinente:

A Constituição consagra diversas regras sobre a carreira dos juízes e juízas brasileiros, de todos os ramos do Poder Judiciário (art. 93, incisos I a IV). O texto constitucional alude às promoções alternadas por antiguidade e merecimento (inciso II), e ao acesso aos tribunais de 2º grau, também “por antiguidade e merecimento, alternadamente, apurados na última ou única instância” (inciso III). **Como compatibilizar esses preceitos com política de ação afirmativa com recorte de gênero?**

Tem-se, no caso, a necessidade de construção de solução que harmonize essas normas constitucionais com o princípio da igualdade de gênero – que, como visto acima, reclama a política de ação afirmativa em discussão. Evidentemente, não é possível afastar as regras constitucionais que regem a carreira da magistratura, sob o argumento de que encerram mecanismo de discriminação indireta. Afinal, como proclama a pacífica jurisprudência do STF, não existe norma constitucional inconstitucional.[40] Tampouco seria adequado, especialmente em Constituição centrada na dignidade da pessoa humana e na igualdade substantiva, fechar os olhos para os efeitos discriminatórios que a aplicação mecânica dos referidos preceitos





## Conselho Nacional de Justiça

constitucionais vem ensejando. Fazê-lo também seria descumprir a Constituição, ofendendo princípios que lhe são muito caros.

A solução que logra acomodar as normas em aparente tensão não é difícil: basta estabelecer a existência de duas listas paralelas de antiguidade, uma composta por juízas e outra por juízes do sexo masculino. Em cada uma dessas listas, seguir-se-ia escrupulosamente o critério constitucional da alternância entre promoções e acesso ao tribunal, ora por antiguidade, ora por merecimento.

A incorporação de critério dessa natureza em processo de seleção delineado pela Constituição não representa novidade. Como se sabe, a Constituição determinou que o acesso aos cargos e empregos públicos se dá por concurso público (art. 37, inciso II). E o STF reconheceu na ADC nº 41, por unanimidade, a possibilidade de inserir no concurso público o recorte racial, validando política de ação afirmativa em favor de candidatas e candidatos negros. Posteriormente, o próprio CNJ adotou providência semelhante em relação aos concursos para a magistratura, por meio da Resolução nº 203/2015 (pessoas negras) e do Ato Normativo nº 0007920-83.2022.2.00.0000 (indígenas). Nesses casos, o elemento racial foi incorporado ao processo seletivo, sem desnaturá-lo. Como observou o STF na ADC nº 41: “A reserva de vagas para negros não os isenta da aprovação no concurso público. Como qualquer outro candidato, o beneficiário da política deve alcançar a nota necessária para que seja considerado apto a exercer, de forma adequada e eficiente, o cargo em questão”.[41]

Do mesmo modo, no modelo sugerido, continuaria havendo observância dos critérios de merecimento e antiguidade. Apenas seria criado mecanismo que os complementa, por meio do qual os ônus adicionais que recaem sobre as mulheres nas carreiras da magistratura – e que têm causado a sua sub-representação nos tribunais de 2º grau – seriam devidamente considerados e compensados.

Note-se que os objetivos centrais das referidas regras sobre promoção e acesso seriam mantidos. Por um lado, seria preservada certa objetividade nas promoções e nos acessos ao tribunal de magistrados e magistradas, o que configura importante blindagem diante do risco de práticas patrimonialistas, favoritismos e perseguições. Por outro, manter-se-ia sistema no qual apenas os juízes e as juízas com a necessária experiência na carreira chegariam aos tribunais de 2º grau.

Observe-se, ainda, que a solução proposta também se harmoniza com o sistema constitucional, na parte em que este prevê prazos menores para a aposentadoria das mulheres, exatamente por reconhecer o maior ônus do seu labor, resultante, sobretudo, da dupla jornada de trabalho (art. 40,





## Conselho Nacional de Justiça

§ 1º, inciso III; art. 201, § 7º, incisos I e II, CF/88). Como afirmou o Min. Edson Fachin, “os requisitos diferenciados para a inativação das mulheres buscam, dessa forma, minorar os impactos enfrentados pelas mulheres em razão da desigualdade de gênero – na vida em sociedade e no mercado de trabalho”.<sup>[42]</sup>

Em resumo, o modelo de duas listas de antiguidade paralelas para juízes e juízas representa a melhor acomodação entre as normas que regem a carreira da magistratura e o princípio constitucional da igualdade de gênero.

O parecer também destaca a proporcionalidade da política de ação afirmativa em cogitação sob os aspectos da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito:

(...)

O princípio da proporcionalidade configura instrumento para controle de atos estatais, notadamente dos que afetam direitos fundamentais. Apesar de não contar com previsão expressa na Lei Maior, ele pode ser inferido de diversas das suas cláusulas, como o devido processo legal, em sua dimensão substantiva (art. 5º, inciso LIV, CF/88) e o Estado de Direito (art. 1º, caput, CF/88). De acordo com a doutrina e com a jurisprudência do STF, é compatível com a proporcionalidade o ato estatal que atenda simultaneamente a três subprincípios: a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito.<sup>[43]</sup>

O subprincípio da adequação prescreve que a medida estatal deve ser apta para atingir – ou pelo menos favorecer – os fins legítimos que a inspiram. A necessidade, a seu turno, é o subprincípio que impõe ao Poder Público que adote sempre a medida menos gravosa possível para atingir o objetivo que persegue. Se há várias formas de se promover, com a mesma intensidade, o resultado pretendido, o Estado tem o dever de optar por aquela que menos prejudique os direitos contrapostos. O subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito, por sua vez, envolve a análise da relação entre o custo e o benefício do ato estatal, sob a perspectiva dos valores constitucionais envolvidos. Isso quer dizer que os ônus impostos pela medida analisada devem ser inferiores aos benefícios por ela engendrados, sob pena de invalidade. Nessa equação, leva-se em conta não apenas o peso abstrato dos bens jurídicos colidentes – isto é, a sua importância na ordem constitucional –, como





## Conselho Nacional de Justiça

também a intensidade com que cada um deles é afetado no caso concreto.

Pois bem. No caso em discussão, a política de ação afirmativa sugerida pelo Consulente satisfaz claramente a todos esses subprincípios.

Com relação à adequação, não há dúvida de que os objetivos perseguidos pela medida – promoção da equidade de gênero nos tribunais e combate à discriminação sexual indireta nas carreiras da magistratura – são absolutamente legítimos e revestidos de estatura constitucional. Evidentemente, a política proposta, por elevar a baixíssima participação feminina nos tribunais de 2º grau, contribuiria decisivamente para o atingimento desses objetivos. Portanto, a medida satisfaz o subprincípio da adequação.

O subprincípio da necessidade também é atendido, já que não se vislumbra medida alternativa que promova, com a mesma intensidade, o objetivo desejado. Como destacado, o déficit de magistradas nos tribunais de 2º grau é enorme e o tempo não está corrigindo a grave desproporção existente. São necessárias medidas de impacto para reverter esse processo, na direção da necessária equidade de gênero nas cortes.

O mesmo ocorre com o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito. Como salientado acima, a igualdade de gênero se reveste de grande importância no nosso sistema constitucional. E os déficits de participação feminina nos tribunais, além de evidenciarem a prática de discriminação sexual indireta (e direta, no passado), comprometem a própria legitimidade democrática dessas cortes, assim como a sua capacidade de atuar com eficiência, cumprindo a sua missão institucional de proteger os direitos de toda a população. Os valores promovidos pela medida são tão relevantes que, além de figurarem com destaque na Constituição e em tratados internacionais de direitos humanos, como a CEDAW, constam entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, a serem alcançados até 2030: “alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”(objetivo 5).[44] E a política de ação afirmativa em questão promove intensamente esses valores constitucionais e sociais, já que pode contribuir decisivamente para a correção e superação de uma forma grave de discriminação sexual indireta, avançando na promoção da equidade de gênero no Judiciário brasileiro.

Do outro lado da balança, tem-se apenas a redução de oportunidades de acesso aos tribunais de 2º grau para juízes do sexo masculino. Mas eles, que hoje já ocupam cerca de 75% das vagas dessas cortes, continuariam com amplas possibilidades de se tornarem desembargadores, pois o





## Conselho Nacional de Justiça

acesso ao 2º grau continuaria aberto, só que de forma alternada por gênero. Da perspectiva do interesse público e da democracia, nada se perderia com a política de ação afirmativa. Afinal, é a ausência de mulheres nos tribunais – e não de desembargadores do sexo masculino – que compromete interesses sociais relevantes, bem como a legitimidade democrática das cortes.

E a política de ação afirmativa, nos termos em que foi concebida, tem também a vantagem adicional de ser de simples compreensão e de fácil execução.

Em resumo, sob o prisma constitucional, as vantagens da medida proposta superam folgadoamente os ônus que ela impõe. Portanto, a política de ação afirmativa em discussão também satisfaz o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito. Assim, ela é **plenamente compatível com o princípio da proporcionalidade**.

Tal sugestão também consta na pesquisa já mencionada de Mariana Rezende Ferreira Yoshida que, inspirada nas Declaração e Plataforma de Pequim, coloca as nomeações alternadas de juízes e juízas para os cargos de desembargador/a até que se estabeleça a paridade como uma resposta antidiscriminatória necessária e adequada para o alcance da igualdade de gênero no Poder Judiciário brasileiro.[45]

Quando ouvidas acerca do assunto na pesquisa denominada Perfil das Magistradas Brasileiras, realizada pela ENFAM em parceria com Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), 77,5% das magistradas ouvidas concordam (total ou parcialmente) que a “nomeação paritária de magistradas para os cargos de alto escalão da carreira, inclusive com reserva de vagas destinadas às mulheres nesses espaços” é medida que assegura a participação institucional das mulheres nos tribunais. [46]

Sabe-se que determinadas Cortes optaram por prestigiar, ainda que no critério do merecimento, a antiguidade na carreira. Todavia, o aperfeiçoamento da norma em nada impactará nessa dinâmica, pois, na abertura da vaga por merecimento a ser proposta exclusivamente por juízas, esta magistrada necessariamente estará posicionada na quinta parte da antiguidade. A distinção se dará, apenas, no universo de concorrentes, pois concorrerá unicamente com outras magistradas, que enfrentaram os mesmos desafios







### Conselho Nacional de Justiça

profissionais em sua carreira inerentes ao gênero, de modo a ser materializada a igualdade substancial constitucionalmente determinada.

Vejamos o exemplo do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia[47], tribunal de pequeno porte, composto por 159 magistrados em atividade (1º e 2º graus), no qual nenhuma juíza ascendeu ao desembargo:

DESEMBARGADORES – 21

Homens – 21 (100%)

**Mulheres – 0 (0%)**

JUIZES DE 3ª ENTRÂNCIA - 62

Homens – 43 (69,3%)

Mulheres – 19 (30,7%)

JUIZES DE 2ª ENTRÂNCIA - 45

Homens – 26 (57,7%)

Mulheres – 19 (42,3%)

JUIZES DE 1ª ENTRÂNCIA – 7

Homens – 4 (57,1%)

Mulheres – 3 (42,9%)

JUIZ SUBSTITUTOS – 26

Homens – 17 (65,3%)

Mulheres – 9 (34,7%)

O exemplo acima é bastante elucidativo, pois se verifica, na promoção da carreira, uma manutenção do quantitativo de juízas na segunda e na terceira entrância (19), ao passo que o número de magistrados na terceira entrância (43) é expressivamente mais elevado do que na entrância anterior (26). Por consequência, tal dinâmica acaba por impactar na quinta parte capaz de concorrer a uma cadeira na Corte, a ponto de o tribunal





## Conselho Nacional de Justiça

não contar com nenhuma desembargadora, realidade que, não somente destoa da proporção de mulheres existente na sociedade, como da realidade institucional do próprio tribunal em exame, o qual, embora não apresente juízas em percentual inferior a 30% em nenhuma das entrâncias, ostenta o completo alijamento das juízas no topo da carreira.

Caso a próxima vaga seja destinada unicamente a magistradas, a escolha de juíza ao desembargo inequivocamente ocorrerá, e, assim, paulatinamente, o colegiado se tornará mais plural, em decorrência da incidência do mecanismo de ação afirmativa, de inerente caráter transitório.

Nas hipóteses em que o quantitativo de desembargadoras seja equivalente ou superior ao de desembargadores, como se observa nos Tribunais de Justiça do Pará e no Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, por exemplo, tem-se que a formação de lista mista, composta por homens e mulheres, deve ser mantida, pois a paridade já foi alcançada.

Situação mais específica diz respeito a tribunal que ainda não alcançou, no total de cargos providos, a paridade entre desembargadores e desembargadoras, mas que, na última vaga destinada à magistratura de carreira, promoveu juíza. Veja-se que o tribunal sem paridade necessariamente deve implementar a dinâmica de oferta de vagas alternadas entre listas mistas e listas exclusivas de mulheres, mas, no caso concreto, a próxima vaga a prover deverá ser destinada a candidatos oriundos de lista mista, composta por juízes e juízas, já que a última vaga provida foi ocupada por uma magistrada de carreira.

Vale dizer, o início da implementação da ação afirmativa, no citado exemplo, não se dará por meio da escolha de lista exclusiva de juízas, que concorreriam entre si. A alternância deve ser iniciada, portanto, por lista mista (juízes e juízas), alternada por lista exclusiva de juízas.

Diferente é o caso do tribunal sem paridade de gênero, no qual se verifica a ocupação, por um juiz, da última vaga destinada à magistratura. Nesse caso a alternância deverá, necessariamente, ser iniciada por lista exclusiva de juízas, que concorrem apenas entre si, alternada por lista mista, composta por juízas e juízes.





## Conselho Nacional de Justiça

Deve-se considerar, ainda, que não há como a normativa do Conselho Nacional de Justiça traçar balizas para a advocacia e ministério público na formulação de suas listas para a ocupação de cadeira por meio do quinto constitucional. Todavia, o olhar para a totalidade da composição, por gênero, não deve ser desconsiderado pelo tribunal ao abrir a próxima vaga destinada a magistrados de carreira.

Vejamos.

Primeiro, deve-se olhar o total de cargos providos de desembargador do tribunal para, à luz da paridade[48], verificar se existe desproporção de gênero. Identificada a desproporção, é caso de se implementar a ação afirmativa, por meio de alternância de listas mistas, compostas por juízes e juízas, conforme antiguidade cronológica, e listas exclusivas, compostas apenas por juízas, concorrentes entre si, até o atingimento da paridade.

Caso os últimos cargos destinados ao quinto constitucional sejam providos por mulheres, isso por si só não será capaz de afirmar, na aplicação da alternância, se será iniciada por lista mista ou lista exclusiva. É que, identificada a desproporção de gênero no total das vagas, deve o tribunal, como forma de promover o equilíbrio, implementar a listagem alternada (mista, alternada por exclusiva, ou exclusiva, alternada por lista mista), iniciando-se a alternância com o olhar para o último cargo de desembargador provido por juiz ou juíza de carreira: se provida por juiz, a próxima vaga deve ser destinada a juízas, mesmo que os cargos destinados ao quinto constitucional tenham sido providos por mulheres.

Os passos a adotar são assim sintetizados:

1 - Os tribunais deverão verificar a paridade de gênero, consideradas vagas destinadas aos indivíduos oriundos da carreira da magistratura;

Nesse ponto, elucido que, em seu voto vista, o eminente Conselheiro Richard Pae Kim alertou para a necessidade de se promover ajuste na base de cálculo adotada para a obrigatoriedade das listas mistas e exclusivas. Nas palavras do Conselheiro,

“a adotar-se o percentual de 40 a 60%, sem qualquer tipo de discriminação, acaba-se por incursionar sobre as vagas reservadas ao





## Conselho Nacional de Justiça

Ministério Público e à advocacia em virtude da regra do quinto constitucional. Ocorre que tais vagas não são e nem podem ser objeto da política afirmativa que ora se está a aprovar, a qual possui escopo bastante definido: promover o incremento da participação feminina no segundo grau da carreira da magistratura. Isso considerado, é lógico e justo que os coeficientes de 40% a 60% incidam tão somente sobre as vagas destinadas à magistratura no segundo grau, respeitadas as competências dos chefes do Poder Executivo, do Ministério Público e da OAB”.

Por alinhar-me a essa compreensão, me propus a incorporá-la a este voto, sublinhando, na linha do que foi defendido pelo eminente Conselheiro Richard Pae Kim, que é altamente recomendável que todos aspirem à paridade de gênero, sendo prudente que os Tribunais, cientes disso, comuniquem ao Ministério Público e à Ordem dos Advogados do Brasil o gênero da última promoção, para que esses órgãos, ao fazerem suas indicações, levem em consideração o espírito da presente resolução.

2 - Identificada a desproporção de gênero nos cargos providos, o tribunal deverá, na promoção por merecimento de juízes e juízas de carreira, implementar a ação afirmativa mediante alternância de provimento entre editais com inscrições mistas, compondo listas tríplices formadas por juízes e juízas, como já praticado atualmente nos tribunais, e editais com inscrições exclusivamente para mulheres, compondo listas tríplices formadas apenas por juízas.

3 - Identificada a desproporção de gênero nos cargos providos, a especificação sobre a modalidade de edital para o provimento da próxima vaga (se inscrição mista ou se inscrição exclusivamente feminina) deve o Tribunal levar em conta o gênero do último cargo ocupado dentro a magistratura de carreira: se ocupado por juíza, o próximo edital será de inscrição mista, contemplando juízes e juízas; se ocupada por juiz, o próximo edital será destinado exclusivamente à inscrição de juízas.

4 - Nos tribunais em que, no total cargos destinados a pessoas oriundas da carreira da magistratura, for identificada a paridade de gênero, na proporção de 40 a 60% por gênero, a promoção à próxima vaga destinada à magistratura de carreira acontecerá por





## **Conselho Nacional de Justiça**

meio de edital com inscrições mistas, contemplando homens e mulheres, escolhidos a partir da verificação da antiguidade cronológica.

5 - A cada edital aberto, poderão inscrever-se magistrados e magistradas ou apenas magistradas, conforme a modalidade de inscrição para a promoção por merecimento: mista ou exclusiva de mulheres.

6 – Os editais para promoção por merecimento de magistrados e magistradas de carreira, independentemente do tipo de inscrição, mista ou exclusiva para mulheres, levarão em conta a lista de antiguidade e a sucessividade de quintos.

7 – A consecutividade de indicação nas listas tríplexes deverá ser aferida de acordo com o tipo de edital, se de inscrição mista ou de inscrição exclusiva para mulheres, considerando-se consecutiva a indicação de:

a) magistrado ou magistrada que figurou em duas listas seguidas decorrentes de editais com inscrições mistas, independentemente do edital de inscrição exclusiva de mulheres que tenha sido realizado entre eles;

b) magistrada que figurou duas listas seguidas decorrentes de editais com inscrições exclusivas de mulheres, independentemente do edital de inscrição mista que tenha sido realizado entre eles;

c) magistrada que figurou em duas listas seguidas decorrentes uma de edital de inscrição exclusiva para mulheres e outra de edital de inscrição mista, ou vice-versa

8 - Ficam resguardados os direitos dos magistrados e das magistradas remanescentes de lista para promoção por merecimento, observados os critérios estabelecidos nesta resolução quanto à formação de listas tríplexes consecutivas.

A ação afirmativa, por sua própria vocação, deve ser temporária e perdurar até o atingimento da paridade nos tribunais, cujo patamar, num exercício de razoabilidade, deve transitar entre 40% a 60% para cada gênero, consideradas vagas destinadas aos indivíduos oriundos da carreira da magistratura.





## Conselho Nacional de Justiça

Para a aferição dos resultados, o CNJ deverá manter banco de dados atualizado sobre a composição dos tribunais, desagregado por gênero e cargo, especificando os acessos ao 2º grau de acordo com a modalidade de editais abertos.

Por fim, destaco que, como bem alertou o Conselheiro Marcio Luiz Coelho de Freitas por ocasião do julgamento deste feito, se faz imprescindível que este Conselho discuta o tema das ações afirmativas nas promoções na magistratura sob uma perspectiva interseccional, com especial atenção para o recorte racial, considerando a baixíssima presença de pessoas pretas e pardas nos tribunais.

Nesse sentido, esclareço que o tema já está sendo tratado no âmbito da Comissão Permanente de Eficiência Operacional, Infraestrutura e Gestão de Pessoas, sob presidência do Ministro Vieira de Mello Filho, e será oportunamente apresentado para deliberação deste Conselho.

Por todo o exposto, confiante de que esta ação representará mais um importante passo na promoção da igualdade de gênero no Poder Judiciário, apresento ao Plenário proposta de ato normativo que insere o art. 1º-A na Resolução CNJ n. 106/2010, a qual estabelece critérios objetivos para aferição do merecimento na promoção de magistrados e acesso aos Tribunais de 2º grau.

É como voto.

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2023.

Conselheira **Salise Sanchotene**

Relatora

---

RESOLUÇÃO N. XXXX, DE XX, DE XXX DE 2023

Altera a Resolução CNJ n. 106/2010, dispondo sobre ação afirmativa de gênero, para acesso das magistradas aos tribunais de 2º grau.





## Conselho Nacional de Justiça

Considerando a garantia constitucional da igualdade em direitos e obrigações entre homens e mulheres (art. 5º, I da Constituição Federal);

Considerando o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de promoção do bem de todos/as, sem preconceitos de origem, raça, sexo, gênero, etnia, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV, da Constituição Federal);

Considerando que a igualdade de gênero constitui expressão da cidadania e dignidade humana, princípios fundamentais da República Federativa do Brasil e valores do Estado Democrático de Direito;

Considerando que a igualdade é um pressuposto fundamental da democracia e que a sociedade democrática jamais poderá ignorar as capacidades, os saberes, a experiência e a criatividade das mulheres;

Considerando o disposto no art. 4º da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminações contra as Mulheres (CEDAW) de 1979, segundo o qual, a adoção pelos Estados-Partes de medidas especiais de caráter temporário destinadas a acelerar a igualdade de fato entre o homem e a mulher não se considerará discriminação na forma definida naquela Convenção;

Considerando o disposto na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher ("Convenção Belém do Pará") de 1994 e na Declaração e Plataforma de Pequim da Organização das Nações Unidas de 1995;

Considerando que as desigualdades existentes entre homens e mulheres no mundo dos fatos são o resultado de construções sociais, estereótipos de gênero e de papéis sociais diferenciados que há séculos sobrecarregam as mulheres e as impedem de exercer sua plena cidadania,

Considerando o disposto na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1966 e na Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância de 2013;

Considerando que as desigualdades de raça, cor e etnia decorrem da discriminação estrutural que permeia a sociedade brasileira, marcada por cerca de 388 de escravidão de pessoas negras e uma abolição inconclusa até os dias atuais, em face dos índices econômicos e sociais apresentados pela população negra, em especial pelas mulheres negras, as quais apresentam especiais dificuldades de acesso a direitos;

Considerando que tal estado de coisas configura discriminação e violência de gênero em interseccionalidade com a raça, cor e etnia, as quais devem ser tratadas e superadas pelo direito, em especial pelas ferramentas previstas pelo direito da antidiscriminação;

Considerando que, de acordo com levantamento realizado em 2023 pelo Conselho Nacional de Justiça, as mulheres, embora constituam cerca de 51% da população brasileira, representam somente 38% da magistratura, sendo 40% no 1º grau de jurisdição e 21,2% no 2º grau, sem a possibilidade de se estabelecer uma tendência de crescimento de tais percentuais à luz das séries históricas aferidas;

Considerando que, conforme levantamento realizado em 2021 pelo Conselho Nacional de Justiça, no universo de todas as magistradas brasileiras, as mulheres negras representam somente 19%, sendo 13,4% das juízas e 12,1% das desembargadoras, não obstante as pretas e pardas totalizem 56% da população feminina brasileira;

Considerando a aprovação da Meta 9 pelo Conselho Nacional de Justiça, que consiste em "integrar a Agenda 2030 ao Poder Judiciário", e que, dentre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS's) da Agenda 2030, consta o de número 5, referente à igualdade gênero,







## Conselho Nacional de Justiça

desdobrado no objetivo 5.1, para “garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública”;

Considerando que a Comissão Europeia de Eficiência da Justiça aprovou em dezembro de 2022 10 diretrizes para igualdade de gênero no recrutamento e promoção de juízes, indicando a adoção, pelos tribunais, de políticas de gênero enquanto persistir as desigualdades;

Considerando que o processo de promoção de magistrados/as deve ser objetivo e transparente, baseado em dados atualizados acerca do avanço da representação de gênero entre os magistrados e magistradas; e

Considerando o teor das Cartas de Brasília, alusivas à 1ª e 2ª edições do Seminário Mulheres na Justiça: novos rumos da Resolução CNJ n. 255, realizados pelo Conselho Nacional de Justiça nos anos de 2022 e 2023

### RESOLVE:

Art. 1º. O art. 1º da Resolução CNJ n. 106/2010 passa a vigorar acrescido do art. 1º-A:

Art. 1º-A No acesso aos tribunais de 2º grau que não alcançaram, no tangente aos cargos destinados a pessoas oriundas da carreira da magistratura, a proporção de 40% a 60% por gênero, as vagas pelo critério de merecimento serão preenchidas por intermédio de editais abertos de forma alternada para o recebimento de inscrições mistas, para homens e mulheres, ou exclusivas de mulheres, observadas as políticas de cotas instituídas por este Conselho, até o atingimento de paridade de gênero no respectivo tribunal.

§ 1º Para fins de preenchimento das vagas relativas à promoção pelo critério de merecimento, os quintos sucessivos a que alude o art. 3º, § 1º, aplicam-se a ambas as modalidades de edital de inscrição (misto ou exclusivo de mulheres) e devem ser aferidos a partir da lista de antiguidade, com a observância da política de cotas deste Conselho.

§ 2º Para fins de aplicação do artigo 93, II, a, da Constituição Federal, a consecutividade de indicação nas listas tríplexes deve ser computada separadamente, conforme a modalidade de edital aberto (exclusivo ou misto), salvo a hipótese de magistrada que tenha figurado em lista mista, considerando-se consecutiva a indicação de:

a) magistrado ou magistrada que figurou em duas listas seguidas decorrentes de editais com inscrições mistas, independentemente do edital de inscrição exclusiva de mulheres que tenha sido realizado entre eles;

b) magistrada que figurou em duas listas seguidas, decorrentes de editais com inscrições exclusivas de mulheres, independentemente do edital de inscrição misto que tenha sido realizado entre eles;

c) magistrada que figurou em duas listas seguidas decorrentes, uma de edital de inscrição exclusiva para mulheres e outra de edital de inscrição mista, ou vice-versa.

§ 3º Ficam resguardados os direitos dos magistrados e das magistradas remanescentes de lista para promoção por merecimento, observados os critérios estabelecidos nesta resolução quanto à formação de listas tríplexes consecutivas.





## Conselho Nacional de Justiça

§ 4º Para a aferição dos resultados, o CNJ deverá manter banco de dados atualizado sobre a composição dos tribunais, desagregado por gênero e cargo, especificando os acessos ao 2º grau de acordo com a modalidade de editais abertos.

§ 5º As disposições deste artigo não se aplicam às Justiças Eleitoral e Militar.

Art. 2º. Esta Resolução entra em vigor em 1º de janeiro de 2024 e aplica-se às vagas abertas após essa data.

---

[1] YOSHIDA, Mariana Rezende Ferreira. Discriminação por motivo de gênero e barreiras no acesso ao segundo grau de jurisdição no Brasil por magistradas de carreira. 2022. 243 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Poder Judiciário) – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, Brasília, DF, 2022.

[2] YOSHIDA, Mariana Rezende Ferreira. Discriminação por motivo de gênero e barreiras no acesso ao segundo grau de jurisdição no Brasil por magistradas de carreira. 2022. 243 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Poder Judiciário) – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, Brasília, DF, 2022.

[3] YOSHIDA, Mariana Rezende Ferreira. Discriminação por motivo de gênero e barreiras no acesso ao segundo grau de jurisdição no Brasil por magistradas de carreira. 2022. 243 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Poder Judiciário) – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, Brasília, DF, 2022.

[4] BONELLI, Maria da Glória; OLIVEIRA, Fabiana Luci. Mulheres magistradas e a construção de gênero na carreira judicial. *Novos Estudos*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 143-163, jan./abr. 2020. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002020000100143&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002020000100143&lng=en&nrm=iso). Acesso em 27 abr. 2021.

[5] Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/03/relatorio-participacao-feminina-na-magistratura-v3-20-03-23-ficha-catalografica.pdf>. Acesso em: 12/9/2023.

[6] Na citação, corrigiu-se erro material contido no relatório ao mencionar o TJRR em vez de citar o TJRO. A confirmação de dados junto aos tribunais assegura que a referência adequada se refere ao TJRO, e não ao TJRR.

[7] Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/diagnostico-etnico-racial-do-poder-judiciario.pdf>. Acesso em: 12/9/2023.

[8] YOSHIDA, Mariana Rezende Ferreira. Discriminação por motivo de gênero e barreiras no acesso ao segundo grau de jurisdição no Brasil por magistradas de carreira. 2022. 243 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Poder Judiciário) – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, Brasília, DF, 2022.

[9] ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL – AJUFE. **Nota Técnica AJUFE Mulheres 01/2017**. Resultados da pesquisa para se conhecer o perfil das associadas da AJUFE. Comissão AJUFE MULHERES, 2017. Disponível em: <http://ajupe.org.br/images/pdf/NotaTecnica01Mulheres.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2019.

[10] ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **Perfil das Magistradas Brasileiras**. Brasília, DF, [2023]. Disponível em: [https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2023/03/CPJ\\_Relatorio-Magistradas-Brasileiras\\_V3.pdf](https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2023/03/CPJ_Relatorio-Magistradas-Brasileiras_V3.pdf). Acesso em: 08 mar. 2023.

[11] Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/10/resultados-mulheres-na-justica-documento.pdf>. Acesso em 14/09/2023. Disponível em: <https://youtu.be/DshPtzJ4Ofk>. Acesso em 14/09/2023.





## Conselho Nacional de Justiça

[12]1.5: “As medidas especiais ou de ação afirmativa adotadas com a finalidade de assegurar o gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais de grupos que requeiram essa proteção não constituirão discriminação racial, desde que essas medidas não levem à manutenção de direitos separados para grupos diferentes e não se perpetuem uma vez alcançados seus objetivos”.

[13] 5.4. “Nos termos da presente Convenção, as medidas específicas que forem necessárias para acelerar ou alcançar a efetiva igualdade das pessoas com deficiência não serão consideradas discriminatórias”.

[14] Ramos, André de Carvalho. Curso de direitos humanos / André de Carvalho Ramos. – São Paulo: Saraiva, 2014.

[15] FREDMAN, Sandra. **Discrimination Law**. 2. ed. Oxford: Oxford University, 2011.

[17] Conferência Mundial sobre a Mulher, 4, 1995, Pequim. **Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher**. Nova York: ONU Mulheres, 1995. Disponível em: [https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao\\_beijing.pdf](https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf). Acesso em: 12/9/2023.

[18] Disponível em [http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Marco-Normativo-Democracia-Paritaria\\_FINAL.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Marco-Normativo-Democracia-Paritaria_FINAL.pdf). Acesso em: 12/9/2023.

[19] Reporte sobre Práticas con Perspectiva de Género en el Poder Judicial - Comisión Permanente de Género y Acceso a la Justicia, Cumbre Judicial Iberoamericana. Disponível em: <http://www.cumbrejudicial.org/productos/98-edicion-xx-2018-2020/783-edicion-xx-2018-2020>.

[20] Conforme apresentação do Relatório Preliminar de Pesquisa “Quem Estamos Empoderando? Indicadores e Tendências sobre Diversidade em Cortes Constitucionais”, de dezembro de 2021, da Profª. Karina Denari Gomes de Mattos no evento promovido pelo Conselho Nacional de Justiça “Mulheres na Justiça, Novos Rumos da Resolução CNJ n. 255”, 1ª edição, em 17 e 18 de novembro de 2022, em Brasília/DF.

[21] YOSHIDA, Mariana Rezende Ferreira. Discriminação por motivo de gênero e barreiras no acesso ao segundo grau de jurisdição no Brasil por magistradas de carreira. 2022. 243 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Poder Judiciário) – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, Brasília, DF, 2022.

[22] Vide <https://youtu.be/K7YCdEEq0sg?list=RDCMUCRi8gkWua0Qk2JqFdA3vBvQ&t=6352>.

[23] Vide <https://youtu.be/K7YCdEEq0sg?list=RDCMUCRi8gkWua0Qk2JqFdA3vBvQ&t=6550>.

[24] [1] PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. OLIVEIRA, Renan Medeiros de. Hércules, Hermes e a pequena sereia: Uma reflexão sobre estereótipos de gênero, subrepresentação das mulheres nos tribunais e legitimidade democrática no Poder Judiciário. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, vol. 8, nº 2, agosto 2018. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5358/3977>.

[25] [2] *Idem*, p. 899.

[26] [3] *Idem*. P. 901.

[27] [4] SOUZA, Karen Louise Vilanova Batista, MATTOS, Sayonara Gonçalves da Silva, WURSTER, Tani Maria. Ruth Bader Ginsburg e a Diversidade na Justiça como Pressuposto de Legitimidade, publicado no JOTA em 08/12/2020, disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/ruth-bader-ginsburg-e-a-diversidade-na-justica-como-pressuposto-de-legitimidade-08122020>.

[28] Disponível em: <https://basis.trt2.jus.br/handle/123456789/14734?show=full>. Acesso em: 13/9/2023.

[29] RIOS, Roger Raupp. **Direito da antidiscriminação**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 196.

[30] Cf. YOSHIDA, Mariana Rezende Ferreira. Discriminação por motivo de gênero e barreiras no acesso ao segundo grau de jurisdição no Brasil por magistradas de carreira. 2022. 243 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Poder Judiciário) – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, Brasília, DF, 2022.

[31] CORBO, Wallace. **Discriminação indireta**: conceito, fundamentos e proposta de enfrentamento à luz da Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 20; 113.

[32] GOMES, Joaquim B. Barbosa. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo Direito Constitucional brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 38, n. 151, p. 129- 152, jul./set. 2001. p. 136-137.

[33] BONELLI, Maria da Glória; OLIVEIRA, Fabiana Luci. Mulheres magistradas e a construção de gênero na carreira judicial. *Novos Estudos*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 143-163, jan./abr. 2020. Disponível em





## Conselho Nacional de Justiça

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002020000100143&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002020000100143&lng=en&nrm=iso). Acesso em 27 abr. 2021.

[34] Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/03/relatorio-participacao-feminina-na-magistratura-v3-20-03-23-ficha-catalografica.pdf>. Acesso em: 12/9/2023.

[35] YOSHIDA, Mariana Rezende Ferreira. Discriminação por motivo de gênero e barreiras no acesso ao segundo grau de jurisdição no Brasil por magistradas de carreira. 2022. 243 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Poder Judiciário) – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, Brasília, DF, 2022.

[36] MARQUES JÚNIOR, Gessé. Espaço, profissão e gênero: mobilidade e carreira entre juízes e juízas no Estado de São Paulo. **Cadernos Pagu**, Campinas, v. 43, p. 265-297. Disponível em: <http://old.scielo.br/pdf/cpa/n43/0104-8333-cpa-43-0265.pdf>. Acesso em: 6 maio 2022. p. 278; 285.

[37] ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL – AJUFE. **Nota Técnica AJUFE Mulheres 01/2017**. Resultados da pesquisa para se conhecer o perfil das associadas da AJUFE. Comissão AJUFE MULHERES, 2017. Disponível em: <http://ajupe.org.br/images/pdf/NotaTecnica01Mulheres.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2019.

[38] ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **Perfil das Magistradas Brasileiras**. Brasília, DF, [2023]. Disponível em: [https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2023/03/CPJ\\_Relatorio-Magistradas-Brasileiras\\_V3.pdf](https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2023/03/CPJ_Relatorio-Magistradas-Brasileiras_V3.pdf). Acesso em: 08 mar. 2023.

[39] ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL – AJUFE. **Nota Técnica AJUFE Mulheres 02/2019**. Comissão AJUFE MULHERES, 2019. Disponível em <http://ajupe.org.br/images/2019/PDF2019/Nota-Tecnica-Mulheres-2.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2019.

[40] STF. ADI nº 4.097-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 07/11/2008; e ADI nº 815, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 10/05/1996.

[41] STF. ADC nº 41, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 07/05/2018.

[42] STF. RE nº 639.138, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, Red. p/ ac. Min. Edson Fachin, DJe 16/10/2020.

[43] Cf., e.g., Daniel Sarmiento e Cláudio Pereira de Souza Neto. Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2ª ed., 2016, p. 467-481; Gilmar Ferreira Mendes. “A proporcionalidade na jurisprudência do STF. In: Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade. Celso Bastos Editor: São Paulo, 1998; Virgílio Afonso da Silva. Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 168-183; Jane Reis Gonçalves Pereira. Interpretação Constitucional e Direitos Fundamentais. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 324-357.

[44] Vide <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/5>.

[45] YOSHIDA, Mariana Rezende Ferreira. Discriminação por motivo de gênero e barreiras no acesso ao segundo grau de jurisdição no Brasil por magistradas de carreira. 2022. 243 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Poder Judiciário) – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, Brasília, DF, 2022.

[46] ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **Perfil das Magistradas Brasileiras**. Brasília, DF, [2023]. Disponível em: [https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2023/03/CPJ\\_Relatorio-Magistradas-Brasileiras\\_V3.pdf](https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2023/03/CPJ_Relatorio-Magistradas-Brasileiras_V3.pdf). Acesso em: 08 mar. 2023.

[47] Dados referentes a 15/9/2023.

[48] Considera-se que há paridade quando o tribunal apresenta faixas de 40% a 60% por gênero.





## Conselho Nacional de Justiça

### VOTO CONVERGENTE

Trata-se de proposta de ato normativo trazido a Plenário pela Conselheira Salise Sanchotene, para promover a alteração da Resolução CNJ n. 106 - que dispõe sobre critérios de promoção por merecimento na Magistratura - de modo a implementar a equidade de gênero nas promoções de magistrados e no acesso aos tribunais.

Para tanto, propõe a estruturação de um procedimento em que os Tribunais devem elaborar, além das listas de antiguidade mistas, compostas por homens e mulheres, listas exclusivamente femininas, também organizadas pelo critério cronológico, que devem ser utilizadas conforme a orientação estabelecida no próprio ato.

O voto apresentado pela Conselheira Relatora, que é Supervisora do Comitê de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (Portaria Presidência n. 136/2023), é **histórico, desconcertante e exaure**, sob meu ponto de vista, os argumentos técnicos que sustentam a proposta apresentada.

De minha parte, seja na condição de Presidente da Comissão de Eficiência Operacional, Infraestrutura e Gestão de Pessoas, seja na condição de magistrado homem, a aprovação da alteração da Resolução 106 é um imperativo civilizatório, e deve ocorrer integralmente nos termos do voto da Relatora.

Como se depreende das repercussões que já ensejou antes mesmo de vir a Plenário, o tema é **incômodo**, porque atinge o âmago da questão de gênero: propõe que os magistrados homens abram pequenas brechas em seus espaços de poder para possibilitar que as mulheres com eles compartilhem as escadas que permitem a ascensão na carreira.

É compreensível a resistência dos Tribunais em relação ao ato, inclusive de algumas magistradas.

Há um senso comum geral, bastante conformista, que enxerga o critério da antiguidade como suficientemente objetivo para vencer os obstáculos que as juízas





## Conselho Nacional de Justiça

enfrentam na carreira. Assim, o critério formal seria capaz de colocar homens e mulheres em pé de igualdade.

Entretanto, não basta agir formalmente para se quebrar os padrões centenários de desigualdade: é preciso **ousadia**.

As iniciativas ousadas despertam o previsível estranhamento e resistência. Mas, após as reações iniciais inconformadas, é hora de darmos um passo para além de nossos próprios interesses pessoais.

E, após todos esses anos de conquistas de direitos pelas mulheres, tenho confiança de que a magistratura está pronta para finalmente acertar suas contas com as ações afirmativas de equidade de gênero.

Minhas palavras ganham ainda mais sentido porque estamos prestes a fechar o ciclo da presidência da Ministra Rosa Weber, que dedicou o último ano de sua profícua vida como magistratura – de forma absolutamente discreta e incansável – a quebrar resistências e transformar os padrões de diversidade na magistratura.

Estou certo de que esse é o momento histórico ideal para enfrentarmos a questão de frente, trazendo a **verdade** para o centro do debate. E a verdade é que não há só diferenças entre homens e mulheres, mas uma estrondosa desigualdade no acesso aos Tribunais, o que se demonstra pelos estarrecedores dados trazidos pela Conselheira Relatora em seu voto.

Para os menos otimistas, já estamos em débito. Desde sua criação, este Conselho tem sido pródigo em criar comissões, comitê, grupos de trabalho para discutir sobre a presença feminina na magistratura, mas eis que chega o momento de passarmos à ação.

Para melhor compreender os meandros desses desequilíbrios, recomendo fortemente a atenta leitura do generoso parecer oferecido pelo Jurista Daniel Sarmento sobre a questão, em que aborda, com comovente sensibilidade, os percalços da vida de uma juíza no Brasil.

Ao ler o parecer, é possível reviver o filme da vida de tantas magistradas “que ficaram pelo caminho”, que sacrificaram suas carreiras, de forma compreensível, em nome dos filhos, da relação matrimonial, da segurança dos entes queridos sob sua responsabilidade.





## Conselho Nacional de Justiça

Por outro lado, não me impressionam os argumentos que vêm a antiguidade como critério suficiente para garantir isonomia à movimentação na carreira de homens e mulheres. Como destacou o professor Daniel Sarmento, embora a regra seja objetiva e não possua intenção discriminatória, sua aplicação acaba por produzir discriminação **indireta**, porque não reequilibra nem restaura as diferenças reais enfrentadas pelas juízas mulheres. Embora não acentue os desequilíbrios, a antiguidade tampouco os supera.

Por fim, deixo aqui a referência à filosofia **Ubuntu**, presente na cultura de alguns povos da África subsaariana. Ubuntu significa: eu sou porque os outros também são. Minha humanidade depende da humanidade dos demais. Ubuntu é uma declaração de que, enquanto houver desigualdades, somos todos responsáveis, porque, de alguma forma, nos beneficiamos com elas.

A igualdade substantiva só será possível se todos se comprometerem com a mudança.

Com essas considerações, homenageando a Relatora pela bravura e galhardia, voto pela aprovação integral do ato.

**Ministro LUIZ PHILIPPE VIEIRA DE MELLO FILHO**  
**Conselheiro\_**







## Conselho Nacional de Justiça

**ATO 0005605-48.2023.2.00.0000**

### **VOTO-VISTA**

Cuida-se de proposta de alteração da Resolução CNJ n. 106/2010, que dispõe sobre critérios objetivos para aferição do merecimento para promoção de magistrados e acesso aos tribunais de 2º grau, a fim de promover equidade de gênero no acesso de magistradas e magistrados aos tribunais.

A modificação sugerida no denso voto de Sua Excelência a Conselheira Salise Sanchotene estabelece, em suma, a necessidade de que, nas promoções por antiguidade e por merecimento, as vagas sejam preenchidas por intermédio de editais abertos de forma alternada para o recebimento de inscrições mistas, para homens e mulheres, ou exclusivas de mulheres, observadas as políticas de cotas instituídas pelo CNJ, até o atingimento de paridade de gênero no respectivo tribunal.

Inicialmente, destaco que não me escapam e, com certeza, não escaparão a nenhuma conselheira e a nenhum conselheiro deste Plenário, todas as vicissitudes que têm vivido as magistradas de nosso país, relatados pela eminente Relatora em seu percuente voto. Não há um único motivo para que sejam contrapostos os fatos que foram muito bem desenvolvidos no histórico voto proferido na sessão anterior.

As dificuldades e desafios que as mulheres têm que ultrapassar para que ascendam aos espaços de poder, em todas as áreas, públicas ou privadas, são notórias e conhecidas, devendo ser empregadas, sem sombra de dúvida, todas as ferramentas necessárias e legais para eliminá-las, propiciando-se, assim, a efetivação do princípio constitucional da igualdade na sua dimensão material – no caso em apreço, a de gênero.

Alguns obstáculos jurídicos a meu ver, no entanto, são intransponíveis dentro da proposta normativa apresentada. Vejamos.

### **1) DA PROMOÇÃO POR ANTIGUIDADE AOS TRIBUNAIS**





## Conselho Nacional de Justiça

No tangente à promoção por antiguidade, não me parece haver espaço para a introdução de lista “exclusiva para mulheres”. Isso porque o art. 93 da Carta da República, em momento algum, explicita o critério da equidade de gênero quanto ao acesso dos magistrados aos tribunais de segundo grau.

O critério de antiguidade é objetivo, inexistindo espaço para que seja aferido com base em gênero.

In verbis:

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

(...)

II - promoção de entrância para entrância, alternadamente, por antiguidade e merecimento, atendidas as seguintes normas:

(...)

**d) na apuração de antiguidade, o tribunal somente poderá recusar o juiz mais antigo pelo voto fundamentado de dois terços de seus membros, conforme procedimento próprio, e assegurada ampla defesa, repetindo-se a votação até fixar-se a indicação;**

e) não será promovido o juiz que, injustificadamente, reter autos em seu poder além do prazo legal, não podendo devolvê-los ao cartório sem o devido despacho ou decisão;

(...)

III - o acesso aos tribunais de segundo grau far-se-á por antiguidade e merecimento, alternadamente, apurados na última ou única entrância;

Como se nota, o legislador constitucional autorizou a rejeição do juiz mais antigo ou juíza mais antiga em somente duas hipóteses: pelo voto fundamentado de dois terços dos membros do tribunal ou na hipótese de o candidato ou candidata reter, injustificadamente,





## Conselho Nacional de Justiça

autos em seu poder além do prazo legal. O constituinte não previu, para o legislador infraconstitucional, nenhuma margem de ação, nenhum espaço para jogos (Spielraum), muito menos autorizou os tribunais ou este Conselho a atuarem de forma discricionária.

O norte estabelecido pela Carta da República não comporta, com a devida vênia, a interpretação pretendida. O texto constitucional em pauta, nem sob a linha de raciocínio defendida por Umberto Eco, eminente escritor e filósofo italiano, no sentido de que os textos devem ser entendidos como campos de interligações dinâmicas e abertas de significados, nos leva a compreender que o critério de antiguidade possa sofrer a compartimentação sugerida. Na defendida dialética<sup>[1]</sup> entre a intenção do leitor, a intenção do texto e ainda que incluída a intenção do autor empírico - no caso, o constituinte - não há como se fazer a leitura de que o critério tenha sido criado para beneficiar apenas os homens e prejudicar todas ou algumas mulheres.

Muitas vezes, a interpretação textual-interna é a interpretação correta, é a que basta. “É o que é!” Ponto. E ainda que muitos defendam que temos uma Constituição viva - a living constitution da doutrina constitucional norteamericana - ela não se modifica a todo o tempo, não podendo o intérprete cair em certas armadilhas. Aliás, como já escreveu o eminente jurista David Strauss, professor de direito constitucional da Universidade de Chicago, há um alerta que deve ser considerado nessa temática: “uma Constituição viva é, certamente, uma constituição manipulável”<sup>[2]</sup>. Isto, evidentemente, não pode ser admitido quando se trata de dar tratamento diferenciado, violando o próprio princípio constitucional da igualdade, não sendo possível inovar para restringir direitos onde o legislador constitucional não o fez.

Ainda que este intérprete concorde com a tese da mutação constitucional, aliás, já açambarcada por importantes julgados de nossa Suprema Corte<sup>[3]</sup>, no presente caso, como outrora salientado, a este Conselho Nacional de Justiça não é dado ultrapassar os limites da lei, muito menos exercer controle constitucional de todos os futuros editais de promoção para os respectivos tribunais, como pretendido.

A correção das distorções verificadas há de ser feita com observância do princípio da legalidade assentado no art. 37, caput, da Constituição Federal, nunca à revelia dele, sob pena de violação à segurança jurídica e a justas expectativas, à estabilidade do pacto social e subversão das regras ínsitas ao Estado de Direito.





## Conselho Nacional de Justiça

A respeito desse ponto, aliás, imperioso consignar que a proposta sob apreciação viola, a par da legalidade, também o princípio da segurança jurídica ao alterar o critério da antiguidade para os magistrados já integrantes do Poder Judiciário, em contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO INTERTEMPORAL. NORMA DE APLICAÇÃO DE CRITÉRIO DE DESEMPATE ENTRE MAGISTRADOS PARA AFERIÇÃO DE ANTIGUIDADE NA CARREIRA. SEGURANÇA JURÍDICA. **1. A norma vigente ao tempo da posse dos interessados acerca do critério de antiguidade deve prevalecer para todos os fins; posto gerar insegurança jurídica subordinar a lista de antiguidade a critério introduzido pelas alterações supervenientes ao Regimento Interno sempre que se fizer necessário apurar-se a antiguidade dos magistrados.** 2. A novel alteração do Regimento aplica-se aos empossados em período ulterior à reforma da norma secundária. 3. A republicação da lista a cada ano tem o escopo de apurar eventual alteração ocorrida, mas não o de alterar, pela aplicação de outros critérios, o desempate já definido, desde a classificação inicial, entre os que se encontram com o tempo idêntico na mesma classe. Precedente: MS 20.479, Rel. Ministro Sydney Sanches, Tribunal Pleno, DJ 30.10.87. 4. Recurso ordinário a que se nega provimento. (STF, RMS 26079, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 27/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-077 DIVULG 19-04-2012 PUBLIC 20-04-2012 RTJ VOL-00222-01 PP-00269) (grifei)

No tocante à promoção por antiguidade, surge ainda problema de outra ordem: a total inadequação da via eleita para a alteração.

Inicialmente, destaco que a Resolução n. 106, de 6 de abril de 2010, dispõe sobre os critérios objetivos para aferição do **merecimento** para promoção de magistrados e acesso aos tribunais de segundo grau.





## Conselho Nacional de Justiça

Dessa maneira, o ato normativo sob votação, ao pretender dispor sobre critérios para a promoção da antiguidade, desbordou dos limites do objeto da resolução revisanda, não guardando pertinência temática com a norma que visa alterar.

A par desse fato, há ainda a ausência de competência do CNJ para regular a matéria, a qual demanda a edição de lei formal.

Nesse ponto, cabe destacar que o poder normativo deste Conselho encontra limite na própria Carta Maior, quando esta prevê apenas a expedição de atos regulamentares no exercício de sua competência – isto é, para o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes (art. 103-B, § 4º, CF).

Consoante escreveu Celso Antônio Bandeira de Mello, lembrando escólio de Marcello Caetano, o regulamento diferencia-se da lei por um critério formal, uma vez que ao invés de emanar do legislador, emana de qualquer órgão – executivo ou político, encontrando-se adstrito à legalidade. Desse modo, deve servir para esclarecer os detalhes necessários para tornar a lei operativa, sem, contudo, inovar no ordenamento jurídico, em respeito ao direito fundamental que garante a faculdade de somente se fazer ou deixar de fazer algo se a lei assim determinar expressamente (art. 5º, inciso II, CF)[4].

Há também os regulamentos autônomos, os quais podem disciplinar situações não abordadas em lei anterior, desde que estas últimas estejam dispostas diretamente na Constituição.

Ocorre que a proposta de alteração normativa sob apreciação ostenta conteúdo deveras inovador e sem disposição constitucional expressa, pelo que se infere que uma modificação desse tipo demandaria lei formal – espécie normativa cuja edição encontra-se fora do escopo de atuação deste órgão de controle.

A Constituição Federal, já transcrita anteriormente, traz previsão direta acerca das normas a serem seguidas para a promoção, reservando sua regulamentação à lei complementar de iniciativa do Supremo Tribunal Federal.

A Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LC n. 35/1979), por sua vez, estabeleceu os critérios regulamentares em seu Título V, Capítulo II, fixando a reserva de lei no regulamento do processo de promoção, conforme faz ver seu art. 80, caput:





## Conselho Nacional de Justiça

Art. 80 - A lei regulará o processo de promoção, prescrevendo a observância dos critérios de antiguidade e de merecimento, alternadamente, e o da indicação dos candidatos à promoção por merecimento, em lista triplíce, sempre que possível.

Neste sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ARTIGO 164 DA LEI 12.342/94 DO ESTADO DO CEARÁ – CONDIÇÕES ESTRANHAS À FUNÇÃO JURISDICCIONAL PARA DETERMINAR O DESEMPATE NA CLASSIFICAÇÃO PELO CRITÉRIO DE ANTIGUIDADE NA ENTRÂNCIA - ALEGADA VIOLAÇÃO AO ARTIGO 93 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. O Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência assentada no sentido da inconstitucionalidade, por violação ao art. 93 da Constituição Federal, de normas estaduais, legais ou constitucionais, que disciplinem matérias próprias do Estatuto da Magistratura, em desacordo com ele ou em caráter inovador.** Neste contexto, a LOMAN não consagrou o disposto no artigo 164 da Lei 12.342, de 28 de julho de 1994, do Estado do Ceará, que estabelece condições estranhas à função jurisdiccional para determinar o desempate entre aqueles que estejam concorrendo à promoção por antiguidade. 2. Ação julgada procedente. (STF, ADI 3698, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 09/05/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-177 DIVULG 14-08-2019 PUBLIC 15-08-2019) (grifei)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 78, § 1º, INCS. III, IV E V, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 10/1996. PROMOÇÃO POR ANTIGUIDADE NA MAGISTRATURA TOCANTINENSE. INOBSERVÂNCIA DOS CRITÉRIOS ESTABELECIDOS NA LEI ORGÂNICA DA MAGISTRATURA NACIONAL – LOMAN. IMPOSSIBILIDADE DE RECONHECIMENTO DE TEMPO DE SERVIÇO PÚBLICO NO ESTADO OU DE TEMPO DE SERVIÇO PÚBLICO. CONTRARIEDADE AO ART. 93 DA CONSTITUIÇÃO DA**





### **Conselho Nacional de Justiça**

REPÚBLICA. VALIDADE DA ADOÇÃO DO CRITÉRIO DE IDADE PARA DESEMPATE: PRECEDENTE. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA PARCIALMENTE À UNANIMIDADE. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 78, § 1º, INCS. III E IV, DA LEI COMPLEMENTAR TOCANTINENSE N. 10/1996. (STF, ADI 4462, Relator(a): CÂRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-196. DIVULG 13-09-2016 PUBLIC 14-09-2016)

Dessa maneira, até a edição da Lei Complementar a que alude o caput do art. 93 da Carta da República, somente a LOMAN poderá dispor sobre a promoção por antiguidade; lei complementar esta que, como se sabe, tem iniciativa reservada à nossa Suprema Corte, “com a exclusão de qualquer outro titular”[5], garantindo assim, como já advertiu o eminente Ministro Celso de Mello, “o respeito às atribuições resultantes da divisão funcional de Poder (...), pressuposto de legitimação material das resoluções estatais, notadamente das leis” (STF, Plenário. MC-ADI 776/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 15.12.2006).

O fato é que a este Conselho Nacional de Justiça compete unicamente a atuação normativa tendente a conferir efetividade às regras constitucionais e infraconstitucionais – no caso específico, a LOMAN – sendo-lhe defeso contrariar ou mesmo inovar referidos diplomas, em face dos quais seu poder normativo encontra limitação.

Ao pretender a formação de lista composta apenas por juízas, ao lado de outra, mista, o que se está a permitir é a promoção por antiguidade de magistrado com menos tempo do que outro, ferindo frontalmente o critério constitucional

Não bastassem todos os óbices indicados acima, cumpre pontuar que, embora o Conselho Nacional de Justiça seja órgão do Poder Judiciário para a formulação de políticas judiciárias nacionais, nos termos do art. 103-B, § 4º, inciso II da CF, a ele não é permitido apreciar a constitucionalidade dos atos administrativos, mas somente sua legalidade (MS n. 28.872/AgR, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, j. 24.2.2011, DJe de 18.3.2011).







## Conselho Nacional de Justiça

Nessa trilha, a proposição não só inova o ordenamento jurídico a pretexto de ação afirmativa, mas no caso concreto, viola diretamente disposições constitucionais, somente lastreada no princípio da igualdade de gênero, executando-se verdadeiro controle de constitucionalidade dos atos de ascensão, realizados pelos tribunais locais, dos magistrados ao segundo grau, o que, todavia, não consubstancia atribuição deste conselho. A respeito:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO ORIGINÁRIA. CRITÉRIO DE DESEMPATE APLICÁVEL À LISTA DE ANTIGUIDADE DE MAGISTRADOS PROMOVIDOS NA MESMA DATA, PARA A MESMA ENTRÂNCIA. 1. Hipótese em que quase quatrocentos juízes do Estado de São Paulo foram promovidos, na mesma data, pelo critério de antiguidade na entrância anterior. Por terem sido promovidos na mesma data, para a mesma entrância, surgiu a necessidade de estabelecer o critério de desempate na elaboração da lista de antiguidade na entrância de destino. 2. O Tribunal de Justiça de São Paulo resolveu a questão aplicando como critério de desempate o mesmo critério utilizado para a realização da promoção em si: a antiguidade na entrância anterior. **O CNJ, por sua vez, reviu a decisão do TJSP e estabeleceu como critério de desempate a antiguidade na carreira, com fundamento no art. 80, § 1º, I, da LOMAN.** 3. **A intervenção desta Corte em relação aos atos do CNJ só deve ocorrer em caráter excepcionalíssimo. O Conselho Nacional de Justiça foi criado com a finalidade constitucional expressa de exercer o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes (CRFB/1998, art. 103-B, § 4º). Nessa linha, o controle por parte dessa Corte somente se justifica em hipóteses de anomalia grave, entre as quais: (i) inobservância do devido processo legal; (ii) exorbitância, pelo Conselho, de suas competências; e (iii) injuridicidade ou manifesta falta de razoabilidade do ato.** 4. No caso, a manutenção do acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e a consequente revisão da decisão do Conselho Nacional de Justiça se justifica por três razões principais. Em primeiro lugar, porque o acórdão do TJSP prestigia o critério mais consentâneo com a divisão constitucional da justiça dos estados em entrâncias (art. 93, III, CRFB). Se a promoção individual, vaga por





## Conselho Nacional de Justiça

vaga, só pode ser realizada de acordo com a antiguidade na entrância anterior, não há motivo para se questionar o critério na promoção coletiva. Precedente: ADI n.º 1.834/SC, Rel. Min. Marco Aurélio. 5. Em segundo lugar, para efetivar o critério constitucional, tanto a Lei de Organização Judiciária do Estado de São Paulo (art. 142, IV, do Decreto-lei complementar n.º 3, de 27/08/1969), como o Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (art. 76, III), estabeleceram que o critério para aferir a antiguidade na entrância corresponde à antiguidade “na entrância anterior no quadro”. 6. Em terceiro lugar, o art. 80, § 1º, I, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional não se aplica à hipótese. O dispositivo da LOMAN refere-se à aferição da antiguidade na carreira, e não à antiguidade na entrância. Não pode haver uma antiguidade como critério para promoção (na entrância anterior) e, após sua realização, outra antiguidade (geral) como critério de desempate na nova entrância. 7. Por fim, a solução do Tribunal de Justiça de São Paulo estabelece incentivos para que os magistrados optem por mudar de comarca, favorecendo o provimento dos cargos de todas as entrâncias. A supressão desses incentivos impacta diretamente na organização do tribunal e, em última análise, frustra as expectativas legítimas daqueles magistrados que optaram por se movimentar justamente para serem promovidos primeiro. 8. Pedido procedente para anular a decisão do Conselho Nacional de Justiça e restaurar o acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. (STF, AO 1789, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-230. DIVULG 26-10-2018 PUBLIC 29-10-2018)

CNJ. Processo legislativo instaurado por iniciativa de tribunal de justiça. Suposta eiva de inconstitucionalidade. Impossibilidade de o CNJ, sob alegação de “aparente vício do projeto original”, impor, cautelarmente, ao presidente do tribunal de justiça, que se abstenha de cumprir o diploma legislativo editado. Limitações que incidem sobre a competência do CNJ (CF, art. 103-B, § 4º). (...) A instauração do processo legislativo como ato de caráter eminentemente político e de extração essencialmente constitucional. Doutrina. **A questão do controle constitucionalidade pelo CNJ. Reconhecimento, pelo relator desta causa, de que há, na matéria, controvérsia doutrinária. Inadmissibilidade, contudo, de referida fiscalização**





## Conselho Nacional de Justiça

**segundo precedentes do STF e do próprio CNJ.** Medida cautelar deferida. (STF, MS 32.582 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, j. 3-2-2014, dec. monocrática, DJe de 11-2-2014)

Assim, com o máximo respeito à nobre Relatora e a todos os que participaram da construção da proposta de resolução, não é possível dar o passo que ora se pretende sem levar em conta as regras traçadas pela Constituição Federal para a promoção por antiguidade na carreira, mais especificamente, para os tribunais estaduais e federais.

Feitas essas considerações, **diante das inconstitucionalidades material e formal, a meu ver, da lista exclusiva para mulheres nas promoções por antiguidade na carreira da magistratura para o segundo grau de jurisdição, voto no sentido da rejeição da proposta normativa, neste ponto.**

### 2) DA PROMOÇÃO POR MERECIMENTO AOS TRIBUNAIS

Se há inconstitucionalidade no que diz respeito ao critério da antiguidade, não se verifica na presente proposta, por outro lado, o mesmo óbice constitucional às promoções por merecimento.

A própria Resolução CNJ n. 106/2010, regulamentando o disposto nos arts. 93, inciso II, alíneas b, c, e e 103-B, § 4º, inciso I da Constituição, já cuidou de disciplinar, validamente, os critérios objetivos para aferição do merecimento para a promoção de magistrados e acesso aos tribunais de segundo grau.

Note-se que embora a Carta Magna tenha estabelecido alguns requisitos de ordem objetiva, o art. 80, § 1º, inciso II da LOMAN dispôs que o merecimento será aferido com prevalência de critérios de ordem objetiva, na forma dos regulamentos baixados pelos tribunais, o que abre a possibilidade de também este Conselho vir a fazê-lo, vez que suas resoluções consubstanciam atos normativos primários, tais quais aqueles primeiros.

Entendo que o que se está a fazer aqui é apenas e tão somente introduzir um novo requisito de ordem objetiva, prerrogativa para a qual o CNJ dispõe de poderes.





## Conselho Nacional de Justiça

Sobre a necessidade, no entanto, de se incluir esta ação afirmativa[6], embora possua dúvidas sobre seus elementos, acompanharei o voto da nobre Relatora, pelos fundamentos que descreverei, sem deixar, no entanto, de registrar algumas preocupações.

De proêmio, registre-se que não há teses jurídicas publicadas, nem tampouco estudos de ordem técnica que possam se contrapor ao parecer ou aos trabalhos indicados pela eminente Relatora. Não existem, a meu ver, por razões óbvias. Porque, com o devido respeito, essas importantes ideias não foram compreendidas e suficientemente debatidas pela academia e, muito menos, pelos nossos tribunais.

A despeito do que sustentado no voto de Sua Excelência, não há diagnóstico específico elaborado formalmente pelo Conselho Nacional de Justiça com o apoio dos tribunais e entidades associativas sobre os motivos pelos quais as mulheres não conseguiram ascender em número suficiente para garantir a paridade no âmbito das cortes estaduais e regionais.

Não foram elaborados questionários com dados que seriam importantes para o julgamento deste caso e inexistem estudos técnicos com informações sobre todas, ou ao menos as principais variáveis que poderiam indicar existir os apontados bloqueios à ascensão regular das nobres mulheres magistradas aos nossos tribunais.

Precisaríamos de dados para compreender os reais motivos pelos quais, embora desde 2000 o patamar médio de ingressantes magistradas seja de 41%, não tenha sido alcançada a mesma porcentagem de desembargadoras nos tribunais brasileiros.

Então surgem algumas perguntas que não foram respondidas no respeitável voto da Relatora, indagações para as quais o Conselho Nacional de Justiça também não conta com dados para esclarecer[7]:

- a) As carreiras da magistratura encontram-se paralisadas? Qual tem sido a média de números de juízes e juízas promovidas em cada um dos tribunais? Há algum levantamento oficial no CNJ?
- b) Como não há uma relação de todas as listas de antiguidades no cadastro do CNJ (tanto é que esta é uma das propostas inseridas na minuta), como





## Conselho Nacional de Justiça

saber se estatisticamente, nos próximos anos, as mulheres não começarão a chegar aos tribunais em maior número?

c) Qual a média de idade das aposentadorias dos magistrados homens nos últimos 22 anos? E qual a média de idade das aposentadorias das mulheres (inclusive após as duas últimas reformas previdenciárias)?

d) Qual a porcentagem de mulheres, em cada um dos tribunais, que possuem tempo para a sua aposentadoria voluntária e que tem optado por ascender em sua carreira? E quantas se aposentam antes de ascender, embora possam permanecer na magistratura até os 75 anos de idade?

e) Tem havido preterição na promoção das mulheres para as demais entrâncias do primeiro grau de jurisdição? Quais são os casos relatados ou documentados de preterição na promoção – seja por antiguidade ou merecimento – das magistradas em nosso país?

f) Quais os efeitos do machismo estrutural no acesso de mulheres aos tribunais na composição do quinto constitucional em nossas Cortes regionais e estaduais?

g) Foi elaborado um estudo estatístico para verificar quando será alcançada a equidade de gênero nos tribunais caso aprovada a proposta da Relatora, em especial para a promoção por merecimento?

h) Quais foram os fatores pelos quais as mulheres conseguiram maior acesso aos tribunais da Justiça Trabalhista, fenômeno que não ocorreu na Justiça Federal, embora no critério de merecimento, em ambos os procedimentos haja a participação do Chefe do Poder Executivo?

Este rol de questionamentos, que é meramente exemplificativo e que não esgota todas as variáveis que seriam importantes para a definição da pretendida proposta de ação afirmativa, para mim continua sem respostas. Aliás, a pouca produção científica sobre o tema e os dados, diagnósticos e avaliações de políticas públicas que sejam importantes para a implantação de novas ações afirmativas são sempre um entrave até para a “conformação de uma teoria geral das ações afirmativas”, como já alertado em





## Conselho Nacional de Justiça

levantamento que tive a oportunidade de fazer com a competente pesquisadora Flávia Carneiro Tommasiello[8].

Mas então, por qual motivo a proposta da Relatora mereceria aprovação neste ponto? Os fundamentos fáticos, além de estarem no respeitável voto de Sua Excelência, não necessitando ser repetidos, decorrem do fato de que a maioria dos tribunais federais e estaduais se encontram muito longe do patamar mínimo para se alcançar a razoável equidade de gêneros nos respetivos tribunais[9], em pleno século XXI. Aliás, ultrapassados quase 23 (vinte e três) anos da série histórica de levantamentos das informações, as disparidades no número de desembargadores e desembargadoras no país exigem alguma ação afirmativa a propiciar os ajustes pretendidos, inclusive porque não se vislumbra uma curva ascendente no número de magistradas de segundo grau que possa alcançar a desejada paridade num prazo razoável, em especial, em alguns tribunais estaduais.

Não se olvida que o princípio da igualdade proíbe tratamento diferenciado; entretanto, a função precípua da lei em alguns casos pode e deve ser a de discriminar situações, “de maneira que as pessoas compreendidas em umas ou em outras possam ser colhidas pelos diferentes sistemas”[10].

Sobre o tema, o voto da Relatora o esgota, mas acrescento às suas razões que as ações afirmativas só serão legítimas se a discriminação positiva tiver como base dois elementos que considera-se serem essenciais para a sua validade: a) a hodierna inexistência de oportunidades iguais a determinados grupos; b) e a confirmação de que historicamente as pessoas desse grupo foram vítimas de exclusão social, tendo sido impedidas de exercer seus direitos de forma satisfatória e por isso, restaram alijadas do processo de seleção natural pela própria sociedade[11]. No caso, diante da omissão abusiva do sistema em efetivar o ajuste pretendido ao longo de quase um século – de buscar a equidade na ascensão aos tribunais, a edição deste ato normativo pode viabilizar algum avanço.

O mencionado monitoramento proposto pela nobre Relatora apontará, com o tempo, se esta ação afirmativa alcançará em um tempo razoável o seu desiderato. Utilizando-me de uma expressão da medicina que ouvi numa interessante banca de





## Conselho Nacional de Justiça

mestrado profissional na UNICAMP, os movimentos de “sístoles e diástoles”, representando estes os avanços e recuos em qualquer política pública, muitas vezes serão necessários – ainda mais quando se trata de uma política que busca instituir uma ação afirmativa.

Assim, **a proposta da Relatora, sobre uma lista exclusiva de mulheres apenas no critério de merecimento, há de ser aplicada de forma alternada com a lista mista, sempre intercaladas com a lista de antiguidade, com as alterações que se propõem a seguir.**

### **2.1.) LISTAS DE MERECIMENTO NA JUSTIÇA ESTADUAL E NA JUSTIÇA DO TRABALHO**

Impende rememorar, todavia, que o art. 93, inciso II, alínea b da Carta da República exige, para as promoções por merecimento, que o juiz ou juíza conte com dois anos de efetivo exercício na entrância (no caso, a única ou última entrância) e integre a primeira quinta parte da lista de antiguidade desta, sem distinção de gênero.

A exigência de que o magistrado ou magistrada integre a primeira quinta parte da lista de antiguidade para concorrer à promoção por merecimento constitui, como se vê, requisito constitucional expresso e incontornável e que deverá ser observado inclusive na formação das listas exclusivas para mulheres, sob pena de burla ao texto constitucional e a toda a lógica que orienta o sistema de promoções na carreira da magistratura.

Assim estabelece também o art. 3º, inciso II, da Resolução nº 106, de 6 de abril de 2010, que há de se respeitar como uma das condições “para concorrer à promoção e ao acesso aos tribunais de 2º grau, por merecimento, figurar na primeira quinta parte da lista de antiguidade aprovada pelo respectivo Tribunal”. É evidente que este requisito não afasta os outros (incisos I e III) do mesmo artigo.

**Colocando em miúdos, nas listas para promoção por merecimento compostas apenas de mulheres, é imprescindível que todas elas integrem a primeira quinta parte da lista de antiguidade na entrância, considerados todos os**







## Conselho Nacional de Justiça

**magistrados e magistradas integrantes da única ou última entrância, afastada qualquer possibilidade de que essa lista de antiguidade tomada como referência seja formada exclusivamente por pessoas do sexo feminino.**

Acolho, no então, de forma complementar, a proposta da normativa do parágrafo 2º apresentada pela Relatora, in verbis:

§ 2º. Para fins de preenchimento das vagas relativas à promoção pelo critério de merecimento, o quinto sucessivo a que alude o art. 1º, § 1º, deve ser aferido separadamente, a partir da relação geral de antiguidade ou da relação exclusiva de mulheres, a depender da modalidade de edital aberto, com a observância da política de cotas deste Conselho.

### **2.2) DA INAPLICABILIDADE DA REGRA DA QUINTA PARTE À JUSTIÇA FEDERAL**

Acerca das promoções para a segunda instância na Justiça Federal o art. 107, inciso II, da Carta da República assim dispõe:

Art. 107. Os Tribunais Regionais Federais compõem-se de, no mínimo, sete juízes, recrutados, quando possível, na respectiva região e nomeados pelo Presidente da República dentre brasileiros com mais de trinta e menos de setenta anos de idade, sendo:

(...)

II - os demais, mediante promoção de juízes federais com mais de cinco anos de exercício, por antiguidade e merecimento, alternadamente.

Diferentemente do que ocorre na Justiça Estadual e na Justiça do Trabalho, **apenas para a Justiça Federal não incidem**, quando se trata de promoção por merecimento, as prescrições do art. 93, inciso II, alínea b da CF.

Essa, inclusive, a posição do Supremo Tribunal Federal. Confira-se:





## Conselho Nacional de Justiça

DIREITO ADMINISTRATIVO. JUIZ DO TRF. NOMEAÇÃO. LEGITIMIDADE PARA IMPUGNAR LISTA QUADRUPLA. INTERSTICIO. MATERIA DE PROVA. 1. Os concorrentes qualificados para integrar lista, nela não incluídos, têm legitimidade ativa para questionar sua validade. Precedentes. 2. A teor dos artigos 93, II, b e III, 107, II da Constituição Federal e 80, 82, 84 e 88 da LOMAM a confecção de lista quádrupla, ao invés de duas listas tríplexes, é legítima. **3. É inaplicável a norma do art. 93, II, b, da Constituição Federal à promoção dos juízes federais, por estar sujeita apenas ao requisito do implemento de cinco anos de exercício do art. 107, II, da Carta Magna, incluído o tempo de exercício no cargo de juiz federal substituto.** Precedentes. Favorecimento para inclusão na lista não comprovado. 4. Segurança denegada. (MS 23789, Relator(a): ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 30/06/2005, DJ 23-09-2005 PP-00007 EMENT VOL-02206-2 PP-00211 RTJ VOL-00195-03 PP-00926 LEXSTF v. 27, n. 322, 2005, p. 134-144) (grifei)

Disso exsurge que, nas promoções por merecimento na Justiça Federal, resta afastada a necessidade de que a lista exclusiva de mulheres seja integrada apenas por mulheres que componham a primeira quinta parte da lista de antiguidade. Deverão ser observadas, para essas hipóteses, as particularidades deste ramo específico da Justiça.

### 3) DA BASE DE CÁLCULO PARA AS LISTAS MISTAS E EXCLUSIVAS

O art. 1º-A da proposta de Resolução prevê que no acesso aos tribunais de segundo grau que não alcançaram a proporção de 40% a 60% por gênero, tanto pelo critério de antiguidade, quanto pelo de merecimento, as vagas serão preenchidas por intermédio de editais abertos de forma alternada para o recebimento de inscrições mistas, para homens e mulheres, ou exclusivas de mulheres, observadas as políticas de cotas instituídas pelo CNJ até o atingimento da paridade de gênero no respectivo tribunal.

Identifico, contudo, a necessidade de promover-se ajuste na base de cálculo adotada para a obrigatoriedade das listas mistas e exclusivas. Isso porque, a adotar-se o





## Conselho Nacional de Justiça

percentual de 40 a 60%, sem qualquer tipo de discriminação, acaba-se por incursionar sobre as vagas reservadas ao Ministério Público e à advocacia em virtude da regra do quinto constitucional. Ocorre que tais vagas não são e nem podem ser objeto da política afirmativa que ora se está a aprovar, a qual possui escopo bastante definido: promover o incremento da participação feminina **no segundo grau da carreira da magistratura**.

Isso considerado, é lógico e justo que os coeficientes de 40% a 60% incidam tão somente sobre as vagas destinadas à magistratura no segundo grau, respeitadas as competências dos chefes do Poder Executivo, do Ministério Público e da OAB, sublinhando-se, contudo, que é extremamente desejável que todos busquem respeitar a paridade de gênero sempre que possível.

Proponho, então, a seguinte redação para o art. 1º-A da proposta de resolução:

Art. 1º-A No acesso aos tribunais de 2º grau que não alcançaram, no tangente às vagas destinadas aos indivíduos oriundos da carreira da magistratura, a proporção de 40% a 60% por gênero, as vagas pelo critério de merecimento serão preenchidas por intermédio de editais abertos de forma alternada para o recebimento de inscrições mistas, para homens e mulheres, ou exclusivas de mulheres, observadas as políticas de cotas instituídas por este Conselho, até o atingimento de paridade de gênero no respectivo tribunal.

Registre-se que, enquanto não houver regulamentação semelhante quanto à elaboração das listas relativas às vagas do quinto constitucional, é aconselhável que os tribunais informem ao Ministério Público e à Ordem dos Advogados do Brasil o gênero da última promoção, a fim de que esses órgãos, quando da realização de suas indicações, considerem o espírito da presente resolução.

#### 4) DA NECESSIDADE DO ESTABELECIMENTO DE REGRA DE TRANSIÇÃO

A modificação que se está a promover interfere profundamente na sistemática de promoções da magistratura, afeta a segurança jurídica e mexe também com expectativas





## Conselho Nacional de Justiça

legítimas de pessoas, sobretudo magistrados, que há anos integram a carreira, razão pela qual situações consolidadas devem ser preservadas e protegidas. Assim, necessária se faz a proposta de modulação para garantir o atendimento do princípio da não surpresa.

Com supedâneo nestes fundamentos, proponho seja incorporada ao texto da resolução a seguinte regra de transição:

Art.1º .....

§ 5º Ficam preservados todos os direitos à promoção, pelos critérios anteriores, das magistradas e magistrados que figurarem em lista para promoção por merecimento como remanescentes até a entrada em vigor desta Resolução.

A respeito do assunto, a jurisprudência do Conselho Nacional de Justiça já consagrou a necessidade de, em casos de promoção e remoção, preservar-se a legítima expectativa de direito, a fim de evitar-se o cometimento de injustiças e surpresas a quaisquer interessados juridicamente. Ad litteris:

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO - REMOÇÃO "INTERNA" PRECEDENDO À "EXTERNA" À COMARCA - RESOLUÇÃO 495/06 DO TJMG - REVOGAÇÃO - PRESERVAÇÃO DO DIREITO DOS JUÍZES DE DIREITO "AUXILIARES" QUE ASSUMIRAM ESSA CONDIÇÃO SOB O IMPÉRIO DA RESOLUÇÃO REVOGADA.

1. O art. 80, § 1º, I, da LOMAN estabelece que, para efeito de promoção, a apuração da antiguidade seja feita na entrância.
2. O crescimento na demanda processual em cidades grandes importou na criação da figura do "juiz de direito auxiliar" de entrância especial, como aquele que aceitou ser promovido para essa entrância e nessa condição, na esperança de ser titularizado na comarca.
3. A regra do art. 6º, parágrafo único, da Resolução 495/06 do TJMG, ao priorizar a "remoção interna" no âmbito da comarca, antes de realizar a "externa", teve em conta essas circunstâncias, em que





## Conselho Nacional de Justiça

pese não encontrar respaldo na dicção não distintiva do dispositivo citado da LOMAN.

**4. Assim, a determinação de revogação do preceito regulamentar deve se fazer preservando-se o direito daqueles magistrados que, sob o império da resolução, aceitaram se submeter à condição de "auxiliares" e organizaram suas vidas na expectativa da titularização.**

Procedimento de controle administrativo julgado parcialmente procedente. (CNJ - PCA - Procedimento de Controle Administrativo - 0007842-12.2010.2.00.0000 - Rel. IVES GANDRA - 123ª Sessão Ordinária - julgado em 29/03/2011) (grifei)

## 5) CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, **divirjo parcialmente** do primoroso voto da eminente Relatora para:

- a) votar pela exclusão das listas mistas e exclusivas para mulheres no que diz respeito às promoções por antiguidade, dadas suas evidentes inconstitucionalidades material e formal;
- b) votar pela aprovação das listas mistas e exclusivas para mulheres no que diz respeito às promoções por merecimento apenas para os tribunais, observando que,
  - b.1) nas listagens exclusivas de mulheres destinadas à promoção por merecimento na Justiça Estadual e na Justiça do Trabalho todas as candidatas deverão integrar a **primeira** quinta parte da lista de antiguidade na entrância, em conformidade ao art. 93, inciso II, alínea b da CF e nesse aspecto, entendo por bem, complementarmente, acolher a proposta da Relatora:

§ 2º. Para fins de preenchimento das vagas relativas à promoção pelo critério de merecimento, o quinto sucessivo a que alude o art.





## Conselho Nacional de Justiça

1º, § 1º, deve ser aferido separadamente, a partir da relação geral de antiguidade ou da relação exclusiva de mulheres, a depender da modalidade de edital aberto, com a observância da política de cotas deste Conselho.

b.2) nas listagens exclusivas de mulheres destinadas à promoção por merecimento na Justiça Federal não se exigirá a necessidade de observância da primeira quinta parte;

b3) os editais para merecimento, exclusivamente com o nome de mulheres e depois mistas, deverão ser intercalados com os editais de promoção por antiguidade;

c) votar pela alteração da redação do art. 1º-A da proposta de Resolução, para que dele passe a constar o seguinte:

Art. 1º-A No acesso aos tribunais de 2º grau que não alcançaram, no tangente às vagas destinadas aos indivíduos oriundos da carreira da magistratura, a proporção de 40% a 60% por gênero, as vagas pelo critério de merecimento serão preenchidas por intermédio de editais abertos de forma alternada para o recebimento de inscrições mistas, para homens e mulheres, ou exclusivas de mulheres, observadas as políticas de cotas instituídas por este Conselho, até o atingimento de paridade de gênero no respectivo tribunal.

d) votar pela inclusão, no texto da resolução, da seguinte regra de transição:

Art.1º-A .....

§ 5º Ficam preservados todos os direitos à promoção, pelos critérios anteriores, das magistradas e magistrados que figurarem em lista para promoção por merecimento como remanescentes até a entrada em vigor desta Resolução.





## Conselho Nacional de Justiça

e) e votar pela inclusão de dispositivo excluindo a aplicação das regras desta resolução às Justiças Eleitoral e Militar, dadas as peculiaridades desses ramos:

Art.1º-A .....

§ 6º As disposições desta resolução não se aplicam às Justiças Eleitoral e Militar.

Independentemente do resultado, com a aprovação ou não da proposta apresentada pela nobre Relatora, ou ainda com os ajustes acima indicados, o fato é que os estudos devem prosseguir e, se o caso, as normativas deverão ser novamente revistas. A discussão sobre políticas afirmativas na magistratura não pode ser dissociada da análise das peculiaridades da carreira em cada Estado e da observância da autonomia administrativa dos tribunais, também prevista na Carta Maior.

Cada tribunal possui suas próprias peculiaridades materiais e históricas, as quais podem afetar o resultado que se pretende alcançar.

Registre-se, ainda, que existe outra urgência. A necessidade dos tribunais e do Conselho Nacional de Justiça debruçarem-se sobre outros temas que, por evidente, atingem a paridade de gênero, que é a atratividade da carreira de magistrados, para que possamos trazer homens e mulheres vocacionados e preparados para exercer a judicatura, estabelecer mecanismos para mantermos as juízas e os juízes na carreira, nos fóruns do interior, e elaborar um sistema ordenado de promoção e de ascensão na magistratura.

É necessário apurar, com a máxima urgência, qual estrutura é a mais adequada para a carreira, se com poucas entrâncias ou com muitas entrâncias.

A antiga estrutura piramidal da carreira, com muitos juízes nas comarcas de entrância inicial e poucas vagas nos tribunais talvez não seja mais a desejada e possível. Talvez a criação e ampliação de designações ou de vagas de auxiliares em segundo grau de justiça também possam estimular as magistradas e magistrados a permanecerem na profissão.







## Conselho Nacional de Justiça

É crucial, portanto, que o debate sobre políticas afirmativas de gênero na magistratura se paute não apenas pela questão de gênero, mas também pelas particularidades da carreira e suas implicações para a independência, a imparcialidade e a eficiência do Poder Judiciário.

Este é o voto.

Conselheiro **RICHARD PAE KIM**

---

[1] ECO, Umberto. *Interpretação e Superinterpretação*. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 53-104.

[2] STRAUSS, David A. *The Living Constitution*. New York, Oxford University Press, 2010, p. 2, Introduction.

[3] Verbi gratia, o Supremo Tribunal Federal (STF) utilizou referida técnica para alterar a interpretação antes dada a diferentes dispositivos da Constituição Federal, a saber: Habeas Corpus nº 82.959/SP, sobre o princípio da individualização da pena; Mandado de Segurança nº 26.602/DF, que tratou da regra da fidelidade partidária; e no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 132/RJ, que reconheceu alguns dos efeitos jurídicos da união homoafetiva.

[4] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 315.

[5] SILVA, José Afonso da. “Da inconstitucionalidade dos arts. 5º e seguintes do projeto de lei 3.115”. In: *Revista de Direito Bancário e do mercado de capitais*, v. 15, p. 223, jan. 2002.

[6] Seguem algumas das ações afirmativas que foram instituídas por este Conselho Nacional de Justiça, a saber: Resolução nº 203, de 23 de junho de 2015, que dispõe sobre a reserva aos negros, no âmbito do Poder Judiciário, de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e de ingresso na magistratura (alterada pelas Resoluções n. 457/2022 e n. 516/2023, este aperfeiçoado na gestão da **Min. Rosa Weber**); Resolução nº 336 de 29 de setembro de 2020, que dispõe sobre a promoção de cotas raciais nos programas de estágio dos órgãos do Poder Judiciário nacional; Resolução nº 497 de 14 de abril de 2023 que instituiu no âmbito do Poder Judiciário Nacional o programa “Transformação”, que estabelece critérios para a inclusão pelos Tribunais e Conselhos, de reserva de vagas nos contratos de prestação de serviços continuados e terceirizados para as pessoas em condição de vulnerabilidade (firmado pela Presidente **Min. Rosa Weber**); Resolução n. 490, de 8 março de 2023, que instituiu o Fórum Nacional do Poder Judiciário para a Equidade Racial (Fonaer), destinado a elaborar estudos e propor medidas para o aperfeiçoamento do sistema judicial quando ao tema (criado na gestão da **Min. Rosa Weber**); Resolução nº 512, de 30 de junho de 2023, que dispõe sobre a reserva aos indígenas, no âmbito do Poder Judiciário, das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e de ingresso na magistratura (**também na gestão da Ministra Rosa Weber**); dentre outras.

[7] Registre-se que este Gabinete solicitou oficialmente ao órgão técnico do CNJ esses dados que, por sua vez, esclareceu que não possui em suas bases as referidas informações.

[8] KIM, Richard Pae; TOMMASIELLO, Flávia Carneiro. A Produção Acadêmica Jurídica sobre as ações afirmativas no Brasil (2013 a 2016). Teses e Dissertações sob a ótica dos direitos humanos e fundamentais. In: *Revista de Direito Brasileira*. São Paulo, v. 19, n. 8, p. 276-297, jan./abr. 2018.





## Conselho Nacional de Justiça

[9] Como se extrai dos dados mencionados na Figura 6 – “Percentual de ministras e desembargadoras no Poder Judiciário” do documento **Participação Feminina na Magistratura**. Atualizações. 2023. Brasília: CNJ, 2023.

[10] MELLO, Celso Antônio Bandeira. O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 12.

[11] ANSELMO, José Roberto. As ações afirmativas. In: ARAUJO, Luiz Alberto David (Coord.). Efetivando direitos constitucionais. Bauru: EDITE, 2003, p. 135 e 136.

