

## INTRODUÇÃO

Na seção plenária realizada no dia 26 de setembro de 2023, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) aprovou uma alteração na Resolução CNJ n. 106/2010 (BRASIL, 2010), que trata dos critérios objetivos para a promoção de magistrados e magistradas. A alteração, materializada na Resolução CNJ n. 525/2023 (BRASIL, 2023a), prevê que o preenchimento dos cargos reservados à magistratura de carreira nos tribunais de segundo grau deverá observar a proporção de 40% a 60% por gênero feminino e masculino, respectivamente.

Ainda, prevê a Resolução CNJ n. 525/2023 (BRASIL, 2023a) que, enquanto não concretizada a proporção de gênero nos tribunais de segundo grau, o preenchimento das vagas da magistratura de carreira, na promoção pelo critério de merecimento, será realizado, de forma alternada, por meio de listas mistas, para homens e mulheres, ou exclusivas para mulheres. Em síntese, nas promoções pelo critério de merecimento, uma lista será mista, composta por magistrados e magistradas, enquanto outra será integrada exclusivamente por magistradas.

A norma administrativa em estudo foi editada na condição de ação afirmativa de gênero voltada. Seu objetivo é corrigir as desigualdades existentes entre homens e mulheres no acesso ao segundo grau de jurisdição. Segundo consta na sua justificativa, “de acordo com levantamento realizado em 2023 pelo CNJ, 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” (BRASIL, 2023a).

Ocorre que a Resolução CNJ n. 525/2023 (BRASIL, 2023a) contém 3 (três) exceções. A primeira se refere ao fato de excluir da paridade de gênero as vagas existentes no próprio CNJ, nos tribunais superiores e nos tribunais das Justiças Eleitoral e Militar. A segunda envolve a limitação de sua aplicabilidade exclusivamente aos cargos destinados aos membros da magistratura de carreira, subtraindo de seu espectro de ação afirmativa o acesso às vagas nos tribunais de segundo grau reservadas aos membros do Ministério Público e da Ordem dos Advogados do Brasil. A terceira diz respeito à limitação do acesso de magistradas aos tribunais de segundo grau ao dispor que, mesmo na formação da lista exclusiva para mulheres, deverá ser observado o critério dos quintos sucessivos estatuído no art. 93, II, ‘b’, da Constituição da República (BRASIL, 1988).

Doutro lado, a teoria da integridade política desenvolvida pelo jusfilósofo norte-americano Ronald Dworkin determina que as leis devem ser moralmente coerentes (2014, p. 213). Essa coerência de princípios transforma uma sociedade pluralista em uma verdadeira

comunidade de princípios, promovendo “[...] a união da vida moral e política dos cidadãos [...]” (DWORKIN, 2014, p. 230). Além disso, uma comunidade de princípios consegue promover, de forma muito melhor, os direitos constitucionais substantivos (DWORKIN, 2014, p. 265-266).

Por isso, divisa-se relevante encetar estudo para elucidar o seguinte problema de pesquisa: as exceções previstas na Resolução CNJ n. 525/2023 guardam conformidade com o princípio constitucional da igualdade?

Assim, pretende-se, neste artigo, analisar as exceções previstas na Resolução CNJ n. 525/2023 (BRASIL, 2023a) com a finalidade de investigar se elas podem ser consideradas constitucionais à luz da teoria da integridade política. O estudo está dividido em três tópicos: no primeiro, aborda-se a normativa como uma ação afirmativa para corrigir a desigualdade entre homens e mulheres no acesso aos cargos dos tribunais de segundo grau; no segundo, examina-se o conteúdo da teoria da integridade política formulada por Dworkin; no terceiro, faz-se o cotejo das exceções contidas na norma administrativa com o princípio constitucional da igualdade, sob a perspectiva da teoria da integridade política.

Quanto à metodologia, foi empregado o método indutivo, com a utilização das técnicas do referente, da categoria, dos conceitos operacionais, da pesquisa bibliográfica e do fichamento (PASOLD, 2018).

## **1 A RESOLUÇÃO CNJ N. 525/2023 COMO AÇÃO AFIRMATIVA PARA CORRIGIR A DESIGUALDADE ENTRE HOMENS E MULHERES NO ACESSO AOS CARGOS DOS TRIBUNAIS**

O princípio fundamental da dignidade humana e o direito fundamental à igualdade são as bases sobre as quais estão edificadas as ações afirmativas (MIRANDA, 2012, p. 268-269). A garantia à igualdade requer seja ela considerada não apenas na sua dimensão formal – inserta na expressão de que “todos são iguais perante a lei” que consta no art. 5º, *caput*, da Constituição da República (BRASIL, 1988) –, mas também na dimensão material. A igualdade, ensina Bobbio, demanda sejam as pessoas situadas nos mesmos pontos de partida, o que ele chamou igualdade de oportunidade ou de chances. Se as condições sociais e materiais das pessoas são diversas, explica o citado autor, pode ser necessário introduzir, artificialmente, discriminações que concedam, aos mais vulneráveis, algum tipo de vantagem. Ao corrigir uma desigualdade precedente, essas discriminações, ditas positivas, convertem uma desigualdade em instrumento de igualdade (BOBBIO, 1993, p. 78-79).

Igualdade é o que vêm buscando as mulheres ao longo da história, notadamente a partir do final do século XVIII, em período próximo à Revolução Francesa. No Brasil, os movimentos feministas se fortaleceram a partir dos movimentos feministas surgidos na Europa e nos Estados Unidos. Das lutas emancipatórias se desenvolveu o conceito de gênero e se reconheceram os direitos das mulheres. O ordenamento jurídico brasileiro incorporou os tratados e convenções internacionais de direitos humanos das mulheres até que, em 2006, foi promulgada a Lei Maria da Penha (RAMOS, 2022, p. 55). Dois dos principais instrumentos internacionais relativos às mulheres são a Convenção da Organização das Nações Unidas sobre Eliminação de todas as Formas de Discriminação (CEDAW), considerada declaração dos direitos da mulher, e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), ambas ratificadas pelo Brasil.

Foram esses documentos – além, é claro, dos dispositivos constitucionais e legais, neles inspirados – que serviram de base à Resolução CNJ n. 525/2023 (BRASIL, 2023a). Reconheceu o órgão judiciário que a mera passagem do tempo se tem mostrado insuficiente a alteração do panorama de desequilíbrio entre homens e mulheres nas cortes brasileiras de segundo grau. Além do reduzido percentual de mulheres na carreira da magistratura como um todo, pesquisas apontam para uma estagnação na participação feminina nas vagas dos tribunais do país.

Isso se deve, de acordo com a conselheira do CNJ Salise Sanchotene, relatora do ato normativo, às desigualdades promovidas pelos estereótipos de gênero. Ao distribuírem papéis sociais de modo desigual, os estereótipos produzem, no que se refere à carreira da magistratura, uma carga discriminatória indireta e, por via de consequência, ambientes preponderantemente masculinos de poder (BRASIL, 2023b).

Para superar tamanhas desigualdades históricas, o CNJ fez uma aposta na ação afirmativa. Por meio da Resolução CNJ n. 525/2023 (BRASIL, 2023a), estabeleceu critérios ao preenchimento das vagas dos tribunais de 2º grau relativas à promoção por merecimento, até que se alcance a proporção de 40% a 60% por gênero.

Mais que isso, a Resolução CNJ n. 523/2023 (BRASIL, 2023a) instituiu uma ação afirmativa com base no que Dworkin denomina de responsabilidade de grupo, derivada da existência de uma comunidade política personificada, isto é, de uma comunidade que adota princípios próprios de moral política (2014, p. 204-208). Nesse tipo de responsabilidade, a obrigação de reparação não se fixa a partir da aferição da culpa individual de seus membros, mas em razão do dano coletivo que a conduta da comunidade política personificada tenha causado.

A teoria da responsabilidade de grupo, assim, fundamenta a obrigação coletiva por erros do passado (DWORKIN, 2014, p. 208-210). Mas com uma particularidade: pelo princípio da igualdade, os efeitos da reparação do dano coletivo devem ser suportados indistintamente por todos os membros da comunidade. Não há como imputar a reparação a uma parcela da comunidade quando a responsabilidade for aferida a partir da conduta da instituição como um todo. Afinal, se as pessoas não têm responsabilidade individual por atos de que não tinham controle ou nos quais não tomaram parte, não podem agora ser apenas singularmente.

Vale ressaltar que o Brasil tem essa característica de comunidade política personificada a justificar a ação afirmativa com base na responsabilidade de grupo. Sua Constituição adota princípios de moral política, como a dignidade da pessoa humana, o pluralismo político, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa<sup>1</sup>, dentre outros<sup>2</sup>. Por isso mesmo, pode convocar o grupo à reparação do dano coletivo causado por tantas desigualdades históricas de gênero.

## 2 A TEORIA DA INTEGRIDADE POLÍTICA

A teoria do direito como integridade promove a continuidade de princípios de moralidade política, ao contribuir para a mudança orgânica da sociedade (DWORKIN, 2014, p. 229-230). Desenvolvida por Dworkin (MACEDO JUNIOR, 2013, p. 187), a teoria, argumentativa considera o direito como conjunto único e coerente de princípios. Esse sistema permite que as diversas situações da vida em sociedade – e que evoluem à medida em que os cidadãos se tornam mais sofisticados – sejam ajustadas sem a necessidade de um maior detalhamento de regras na legislação (DWORKIN, 2014, *passim*).

Os princípios, para Dworkin, traduzem um conceito da moral política da comunidade, isto é, de valores que não se submetem às crenças, convicções pessoais ou opinião da maioria dos cidadãos (2010, p. 204). Corresponde, segundo o autor, a “um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social

---

<sup>1</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político” (BRASIL, 1988).

<sup>2</sup> Com base na teoria de Dworkin, pode-se afirmar que o princípio da igualdade que consta no art. 5º, *caput*, da Constituição da República, constitui um princípio de moralidade política. Ele decorre do compromisso assumido pela sociedade no inciso IV do art. 3º do mesmo Texto Constitucional de “[...] promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988).

considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça, ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade” (2010, p. 36). Não constitui, assim, um objetivo social - um fim a ser alcançado pela sociedade - e nem uma regra social, pois dele não se segue uma consequência jurídica imediata (2010, *passim*).

A integridade política aspira que os atos de governo sejam executados de forma coerente e fundamentado em princípios, dispensando a todos os mesmos padrões fundamentais de justiça e de equidade que outorga a alguns (DWORKIN, 2014, p. 201). Trata-se, segundo Dworkin, um ideal político, uma vez que a política, para ele, significa o “tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade” (2010, p. 36).

Na política, a integridade posiciona-se ao lado dos princípios da justiça, da equidade e do devido processo legal adjetivo, porém de forma distinta e independente. O princípio da equidade política diz respeito ao procedimento de distribuição do poder de modo adequado, o princípio da justiça política se refere às decisões que as instituições políticas devem tomar, enquanto o princípio do devido processo legal envolve o procedimento para o julgamento do cidadão que infringiu as leis instituídas pelos procedimentos políticos (DWORKIN, 2014, p. 200 e 203).

Ocorre que, na política, existem casos em que os princípios da justiça e da equidade entram em conflito. Uma decisão política pode ser imparcial e ao mesmo tempo injusta, como, também, pode ser justa e ao mesmo tempo parcial. Nessas situações, um deles deve ser sacrificado, pois não há possibilidade de satisfação de ambos (DWORKIN, 2014, p. 214-215).

Mas qual desses princípios em conflito deve prevalecer? A resposta é fornecida pela integridade política. Enquanto virtude independente, a integridade determina que as decisões políticas devam manter a coerência de princípios de moral política<sup>3</sup> para assegurar que todos os indivíduos sejam tratados pelas autoridades como iguais. Com isso, o princípio – de justiça ou de equidade - que mais se mostrar coerente com os demais princípios de moral política adotados pela comunidade é que deve sobressair (DWORKIN, 2014, p. 212-215). Por isso, afirma Dworkin que

A integridade da concepção da igualdade de uma comunidade exige que os princípios políticos necessários para justificar a suposta autoridade da legislatura sejam plenamente aplicados ao se decidir o que significa uma lei por ela sancionada. A integridade da concepção de justiça de uma comunidade exige que os princípios morais necessários para justificar as substâncias das decisões de seu legislativo sejam

---

<sup>3</sup> Para Dworkin, princípios de moral política são os princípios éticos adotados pela sociedade enquanto comunidade personificada. Não se confundem com princípios de moral convencional ou popular que estão ligados às crenças e convicções da maioria dos cidadãos (2014, p. 199-204).

reconhecidos pelo resto do direito. A integridade de sua concepção de devido processo legal adjetivo insiste em que sejam totalmente obedecidos os procedimentos previstos nos julgamentos e que se consideram alcançar o correto aspecto do direito (2014, p. 203).

A integridade, enquanto conjunto coerente de princípios, deve existir tanto na legislação – que é o ato de materialização das decisões políticas – quanto na decisão judicial – que é o ato que determina o cumprimento das decisões políticas. Disso resultam, respectivamente, dois princípios da integridade: o princípio da integridade na legislação e o princípio da integridade na prestação jurisdicional (DWORKIN, 2014, p. 203).

O princípio da integridade na legislação expressa que o legislador, na tarefa de criação do direito, tem o dever de manter o conjunto de leis moralmente coerente quanto aos princípios. Já o princípio da integridade na prestação jurisdicional determina que o julgador, no ato de aplicar e fazer cumprir o direito, também deve manter a coerência quantos aos princípios (DWORKIN, 2014, *passim*). Significa que os juízes “devem conceber o corpo do direito que administram como um todo, e não como uma série de decisões distintas que eles são livres para tomar ou emendar” (DWORKIN, 2014, p. 164).

As resoluções do CNJ, reconhecidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>4</sup> como atos normativos primários<sup>5-6</sup>, equiparam-se ao ato legislativo. Estão, portanto, sujeitas ao princípio de integridade na legislação.

Tal princípio rejeita as leis que tiverem sido elaboradas a partir da conciliação interna. Procedimento salomônico, a conciliação interna trata a moralidade política de uma comunidade como “um tipo de mercadoria a ser distribuída de acordo com a justiça distributiva, um bolo que deve ser equitativamente dividido dando-se a cada grupo a parte que lhe cabe” (DWORKIN, 2014, p. 216). Ela institui uma distinção arbitrária, que nega a determinada

---

<sup>4</sup> “AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE, AJUIZADA EM PROL DA RESOLUÇÃO Nº 07, de 18/10/2005, DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. MEDIDA CAUTELAR. [...] A Resolução nº 07/05 do CNJ reveste-se dos atributos da generalidade (os dispositivos dela constantes veiculam normas proibitivas de ações administrativas de logo padronizadas), impessoalidade (ausência de indicação nominal ou patronímica de quem quer que seja) e abstratividade (trata-se de um modelo normativo com âmbito temporal de vigência em aberto, pois claramente vocacionado para renovar de forma contínua o liame que prende suas hipóteses de incidência aos respectivos mandamentos). A Resolução nº 07/05 se dota, ainda, de caráter normativo primário, dado que arranca diretamente do § 4º do art. 103-B da Carta-cidadã e tem como finalidade debulhar os próprios conteúdos lógicos dos princípios constitucionais de centrada regência de toda a atividade administrativa do Estado, especialmente o da impessoalidade, o da eficiência, o da igualdade e o da moralidade. [...]” (BRASIL, 2006).

<sup>5</sup> Carlos Mário da Silva Velloso escreve que, “por ato normativo, pois, pode-se conceber o ato legislativo, formalmente e/ou materialmente considerado, ou o ato administrativo com o sentido de lei material, isto é, que enuncia uma norma jurídica (regra jurídica), ou um preceito de direito, ou que explica o sentido do seu conteúdo, marcado de imperatividade e generalidade, assim estabelecendo forma de conduta a pessoas indiscriminadas ou discriminadas” (2017, p. 31).

<sup>6</sup> O adjetivo primário identifica a norma que encontra a sua validade na própria Constituição (BRASIL, 2024c).

parcela de uma categoria o mesmo direito subjetivo que é concedido a outra por força de um princípio de moralidade política. Imaginemos, a título de exemplo, uma lei que, embora editada com fundamento no princípio da proteção do consumidor, estabelecesse que a responsabilidade civil por defeito do produto se aplicaria apenas aos fabricantes de automóveis, sem impor a mesma responsabilidade aos demais fornecedores de outros artigos manufaturados<sup>7</sup>. Como consequência dessa conciliação interna, as situações materialmente idênticas de acordo com a lei – defeito do produto – receberiam tratamento distinto (DWORKIN, 2014, p. 216-217).

Na conciliação interna, o legislador volta os olhos às consequências. Considera ser melhor para a sociedade a existência de uma lei que permita a implementação parcial de um princípio de moralidade política do que a ausência dele (DWORKIN, 2014, p. 221). Age como se fosse possível aplicar uma solução negociada para a implementação de um princípio de moralidade política (DWORKIN, 2014, p. 230).

Mas qual o defeito de uma lei elaborada a partir da conciliação interna? Sem dúvida, o legislador detém competência para instituir leis que contemplem distinções arbitrárias. É o que ocorre, por exemplo, na legislação urbanística, quando se estabelece o que pode – e o que não pode – ser edificado em um terreno. O ponto nodal da diferença está no fato de que, na conciliação interna, o legislador não institui a distinção com base em situações objetivas que justifiquem tratar os desiguais de maneira desigual, mas por meio de um seccionamento que em muito se assemelha ao método de Procusto. Ele concede um direito subjetivo a apenas alguns membros de uma categoria, como que adotando um meio-termo na aplicação do princípio de moralidade política que lhe serve de base. Como consequência, acaba instituindo uma severa distinção entre os integrantes de uma mesma categoria e que, por uma questão de igualdade, deveriam receber o mesmo tratamento (DWORKIN, 2014, *passim*).

A conciliação interna, ao fazer uma concessão à custa do sacrifício da integridade do princípio de moralidade política que lhe dá sustento, viola a teoria da integridade política. Ela desconsidera que as leis devam formar um sistema coerente de princípios e não simplesmente servir de instrumento a restringir o alcance do princípio de moralidade política que lhe sirva de base. Ao ignorar que, na política, nenhum cidadão, a não ser quando existam fundadas razões, pode ser excluído do alcance de um princípio de moralidade política ou sacrificado como um soldado ferido que é deixado no campo de batalha, trata um princípio de moralidade política como se fosse uma questão de resultado (DWORKIN, 2014, *passim*).

---

<sup>7</sup> Também são exemplos de leis conciliatórias: (i) a lei que, baseada no princípio da liberdade, concede o direito de aborto apenas às mulheres nascidas nos anos pares; (ii) a lei que, escorada no princípio da igualdade, proíbe a discriminação racial mas apenas nos ônibus (DWORKIN, 2014, p. 216).

Nessa linha de raciocínio, é possível assumir que a teoria da integridade política determina que as leis que busquem materializar questões de moralidade política devam manter uma coerência de princípios. Se uma lei for instituída com base na conciliação interna, isto é, se endossar princípios para justificar uma parte de seus atos e, ao mesmo tempo, rejeitá-los para justificar o restante, ela estará violando a integridade política. Nas palavras de Dworkin, “o que a integridade condena é a incoerência de princípio entre os atos do Estado personificado” (2014, p. 223).

### **3 A OFENSA DA RESOLUÇÃO CNJ N. 525/2023 AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE**

A partir da Teoria da Integridade, é possível inferir que a Resolução CNJ n. 525/2023 (BRASIL, 2023a), que incluiu o artigo 1-A na Resolução CNJ n. 106/2010 (BRASIL, 2010), por incoerência de princípio, ofende a igualdade. Ora, o que motivou a ação afirmativa foi a disparidade de gênero no judiciário brasileiro, de modo geral. Reconheceu o CNJ que todos os tribunais do país se ressentem de uma participação paritária entre homens e mulheres, com nítidas desvantagens para essas últimas, e que uma discriminação positiva no provimento dos cargos seria indispensável à garantia de uma maior representatividade feminina. Chamou, para reparar o dano coletivo, o grupo. O problema foi a conciliação interna que se seguiu. Houve uma escolha arbitrária, no universo de cargos de magistrados, pelos magistrados dos tribunais de segundo grau das Justiças Estadual, Federal e do Trabalho. Deixou de lado, o ato normativo, três grandes segmentos da magistratura nacional: (i) os cargos no CNJ, nos tribunais superiores e nos tribunais das Justiças Eleitoral e Militar; (ii) os cargos nos tribunais de segundo grau destinados ao quinto constitucional; e (iii), no âmbito dos tribunais das Justiças Estadual, Federal e do Trabalho, o acesso aos cargos às magistradas que não integram a lista de antiguidade da última ou única entrância na carreira da magistratura.

A escolha é arbitrária porque desprovida de qualquer fundamento que a justifique. Vamos aos números, a começar pelo próprio CNJ: dos 15 cargos de Conselheiro, apenas quatro são providos por mulheres. No Superior Tribunal de Justiça (STJ) a situação é ainda pior: apenas cinco dos 33 cargos de Ministro são ocupados por mulheres (BRASIL, 2024a). Tamanhas desproporções são também operadas no Tribunal Superior Eleitoral (TSE)<sup>8</sup> e no Superior Tribunal Militar (STM)<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Do total de 7 (sete) cargos de Ministro, apenas 2 (dois) são providos por mulheres (BRASIL, 2024f).

<sup>9</sup> Do total de 15 (quinze) cargos de Ministro, apenas 1 (um) é provido por mulher (BRASIL, 2024b).

No que se refere às vagas do quinto constitucional, da mesma forma. Tomemos de exemplo o Estado de Santa Catarina. No Tribunal de Justiça, de um total de 20 cargos reservados ao quinto constitucional, apenas dois são providos por mulheres (SANTA CATARINA, 2024a), e no Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região, dos quatro cargos reservados ao quinto constitucional, apenas um é preenchido por mulher (BRASIL, 2024e). Englobando os três estados da Região Sul do país, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região tem apenas um dos oito cargos reservados ao quinto constitucional composto por mulher (BRASIL, 2024d). O cenário se repete em todo o Brasil.

De igual modo as disparidades de gênero, no âmbito dos tribunais das Justiças Estadual, Federal e do Trabalho, ocorrem em todo o universo de magistradas e não exclusivamente na reduzida lista de antiguidade da única ou última entrância. Exemplo disso é que, no Tribunal de Justiça de Santa Catarina, estacionados no degrau inicial da carreira – o de juiz substituto – 10 dentre os 15 magistrados, considerando os vitalícios, são mulheres. Sem contar as três juízas substitutas, que no último ano, após cerca de duas décadas, promoveram-se à entrância inicial (SANTA CATARINA, 2024b).

Se os números não justificam as exceções, as razões de ordem jurídica tampouco. Devemos lembrar que o Poder Judiciário, assentou o STF, “por determinação de cláusula pétreia (art. 60, § 4º, I e III, da Carta Magna), é nacional e unitário, o que implica que todos os magistrados estejam sujeitos ao mesmo regime jurídico garantidor de suas obrigações e garantias” (BRASIL, 2020).

Integram esse regime jurídico unitário as normativas do CNJ. Todos os tribunais do país - à exceção do STF - estão sujeitos ao controle administrativo do órgão<sup>10-11</sup>. As resoluções do CNJ, que tem caráter vinculante - conforme consta no Regimento Interno do Órgão<sup>12</sup> -, nada mais são que atos normativos primários, cujo objeto é a organização e o funcionamento do Poder Judiciário, de caráter geral e efeito *erga omnes*. Logo, é fora de questão que o provimento de todos os cargos, sejam eles do CNJ, dos tribunais superiores, dos tribunais das Justiças Eleitoral ou Militar e dos tribunais de segundo grau, independentemente de a nomeação

---

<sup>10</sup> No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 3.367 (BRASIL, 2005), ficou assentado que a atribuição de controle conferida ao CNJ abarca todos os Tribunais que, na Constituição da República, estejam situados abaixo do Supremo Tribunal Federal.

<sup>11</sup> Ainda, o artigo 1º da Resolução CNJ n. 216/2016 (BRASIL, 2016) também expressa que a competência de controle do órgão incide sobre todos os Tribunais, a exceção do Supremo Tribunal Federal.

<sup>12</sup> “Art. 102. O Plenário poderá, por maioria absoluta, editar atos normativos, mediante Resoluções, Instruções ou Enunciados Administrativos e, ainda, Recomendações. [...] § 5º As Resoluções e Enunciados Administrativos terão força vinculante, após sua publicação no Diário da Justiça e no sítio eletrônico do CNJ. [...]” (BRASIL, 2009).

decorrer de ato simples ou envolver atos complexos que exigem a participação do Poder Legislativo e/ou do Executivo, devem seguir escrupulosamente as regras editadas pelo órgão de controle, incluída a própria Resolução CNJ n. 525/2023 (BRASIL, 2023a). Vale dizer: ou as regras constitucionais sobre o provimento de cargos da magistratura valem para todos os tribunais ou não valem para nenhum.

Ao invés de corrigir a desigualdade de gênero, a exceção arbitrária incorre “numa distribuição equitativa do poder político entre as diferentes facções morais” (DWORKIN, 2014, p. 217). A distinção, portanto, compromete o princípio constitucional da igualdade.

Também não há fundamento a afastar da normativa as magistradas que não integram a lista de antiguidade da última ou única entrância na carreira da magistratura. A desigualdade de gênero, razão última da ação afirmativa, afeta indistintamente todas as magistradas e, com maior vigor, aquelas que, exatamente pelas questões de ordem socioestrutural, sequer puderam iniciar<sup>13</sup> ou, então, progredir na carreira<sup>14</sup>. Uma vez que a ascensão nas entrâncias implica, de modo geral, em mudança de domicílio, muitas magistradas recusam as promoções e vão ficando para trás. Donde ressaí a “estagnação na participação delas nas vagas dos tribunais do país”, tal como reconhecido no acórdão do ato normativo (BRASIL, 2023b).

Nem se argumente que as desigualdades de gênero atuam de forma diferenciada nas vagas reservadas ao quinto constitucional. Os mesmos estereótipos de gênero, que distribuem papéis sociais desiguais a homens e mulheres - e que por isso acarretam imobilidades às juízas de carreira - também se apresentam às candidatas às vagas do quinto. O processo de escolha envolve três extenuantes escrutínios – pela classe de origem, pelo tribunal pretendido e pelo Presidente da República ou Governador do Estado<sup>15</sup> – que acabam por colocar em nítida desvantagem eventuais mulheres interessadas. O resultado da pouca procura e da pequena escolha por pessoas do gênero feminino se reflete no reduzido número de mulheres ocupantes desses cargos.

Portanto, a Resolução CNJ n. 525/2023 (BRASIL, 2023a), ao subtrair de sua incidência as vagas nos tribunais das Justiças Estadual, Federal e do Trabalho reservadas ao

---

<sup>13</sup> Note-se a situação das inúmeras magistradas que, questões familiares, permanecem com juízas substitutas por não terem condições de mudar o local da residência.

<sup>14</sup> Basta ver a quantidade de magistradas que não progredem na carreira pelas dificuldades de natureza socioestrutural de mudar a residência para outra cidade.

<sup>15</sup> “Art. 94. Um quinto dos lugares dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais dos Estados, e do Distrito Federal e Territórios será composto de membros, do Ministério Público, com mais de dez anos de carreira, e de advogados de notório saber jurídico e de reputação ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional, indicados em lista sêxtupla pelos órgãos de representação das respectivas classes. Parágrafo único. Recebidas as indicações, o tribunal formará lista tríplice, enviando-a ao Poder Executivo, que, nos vinte dias subseqüentes, escolherá um de seus integrantes para nomeação” (BRASIL, 1988).

Ministério Público e à Ordem dos Advogados do Brasil, em verdade, manifesta uma decisão política de resultado – ou pragmática: considera que é melhor a equalização na maior parte das vagas do que perpetuar a desigualdade de gênero naqueles espaços<sup>16</sup>. Esse tipo de decisão política conciliatória, que trata “as pessoas diferentemente quando nenhum princípio pode justificar a distinção”, fere de morte a integridade do princípio da igualdade” (DWORKIN, 2014, p. 219).

Mais que isso: a normativa atribui o ônus da reparação de grupo apenas a uma parcela - os juízes de carreira - como se os demais homens que são operadores jurídicos – os membros do Ministério Público e da Ordem dos Advogados do Brasil – não fizessem parte do grupo social e não fossem igualmente responsáveis pela correção das desigualdades históricas de gênero. Também por esse motivo, viola o ato normativo a integridade do princípio da igualdade.

Por fim, a exceção contida na Resolução CNJ n. 525/2023 (BRASIL, 2023a) - de que a lista exclusiva de mulheres, na promoção por merecimento, deverá observar o critério dos quintos sucessivos apurado exclusivamente na última entrância -, traduz verdadeira atitude de conciliação interna, que sacrifica a integridade do princípio da igualdade. Conquanto o ato normativo tenha por finalidade corrigir as desigualdades existentes entre homens e mulheres no mundo dos fatos, acabou instituindo uma distinção arbitrária que restringe a aplicação do princípio da igualdade a uma parcela das magistradas – as que conseguiram ascender à única ou à última entrância da carreira da magistratura. As demais juízas, que também sofrem os efeitos da desigualdade – e que deveriam receber a mesma consideração legislativa - foram excluídas da ação afirmativa, situação que viola frontalmente a integridade do princípio da igualdade.

Quanto ao argumento de que o procedimento de provimento dos cargos da carreira da magistratura nos Tribunais de Justiça positivado na Constituição da República encerra obstáculo à incidência das disposições da Resolução CNJ n. 523/2023 (BRASIL, 2023a), vale lembrar que o artigo 93, inciso III, da Constituição da República (BRASIL, 1988), quando preceitua que “o acesso aos tribunais de segundo grau far-se-á por antiguidade e merecimento, alternadamente, apurados na última ou única entrância”, não estabelece qualquer distinção de gênero.

---

<sup>16</sup> Para exemplificar a tese da decisão política que considera o resultado, Ronald Dworkin pontua que “as pessoas que acreditam profundamente que o aborto é sempre um assassinato, por exemplo, podem de fato pensar que a lei conciliatória sobre o aborto é melhor do que uma lei totalmente permissiva. Acham melhor que haja menos do que mais crimes, não importa quão incoerente seja o acordo que diminui sua ocorrência” (2014, p. 221).

Por via de consequência, decidindo o CNJ interpretar a regra constitucional à luz do princípio da igualdade, não poderia fazê-lo apenas em parte, tão somente para incluir a distinção de gênero. A interpretação baseada em princípio deve incidir sobre todos os aspectos da regra constitucional, no que se inclui o requisito da lista apurada na única ou última entrância. Considerar a incidência do princípio da igualdade apenas sobre uma parte da regra constitucional – da lista de antiguidade na única ou última entrância –, representa verdadeira conciliação interna que ofende a teoria da integridade política. E, como pontua Dworkin, “se as soluções conciliatórias têm um defeito, este deve estar na característica que as distingue das outras, no fato de tratarem as pessoas diferentemente quando nenhum princípio pode justificar a distinção” (2014, p. 219).

Desse modo, transparece claro, sob o olhar da teoria da integridade política, que as exceções contempladas na Resolução CNJ n. 523/2023 (BRASIL, 2023a) violam o princípio da igualdade. Em virtude das restrições de aplicabilidade previstas na normativa, o princípio da igualdade acaba sendo afirmado para um grupo e negado para outro, não obstante todas as mulheres se encontrem na mesma situação de desigualdade socioestrutural. Isso é revelador da incoerência que vulnera a integridade do princípio da igualdade e, por conseguinte, demonstra a inconstitucionalidade material<sup>17</sup> das exceções apontadas<sup>18</sup>.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi com base na CEDAW, na Convenção do Belém do Pará e nos dispositivos constitucionais e legais inspirados nesses importantes instrumentos internacionais de Direitos Humanos ratificados pelo Brasil que o CNJ editou a Resolução n. 525/2023 (BRASIL, 2023a). O ato normativo, com força de lei, instaurou uma discriminação positiva no sistema de acesso aos cargos dos tribunais de segundo grau das Justiças Estadual, Federal e do Trabalho, até que se alcance a proporção desejada de 40% a 60% por gênero. Reconheceu que a mera passagem do tempo se tem demonstrado insuficiente à correção das desigualdades de gênero no Judiciário brasileiro e convocou o grupo a reparar os danos coletivos causados às mulheres por erros do

---

<sup>17</sup> Jorge Miranda destaca que “[...] qualifica-se então a inconstitucionalidade de *material*, quando é ofendida uma norma constitucional de fundo [...]” (2019, p. 609). E, sobre o conceito de norma constitucional de fundo, o mesmo autor pontua que são aquelas que regulam as relações entre a sociedade e o Estado, sobretudo aquelas que de caráter jusfundamental (*Ibidem*, p. 411).

<sup>18</sup> De acordo com Jorge Reis Novais, “se um comportamento, um acto, uma omissão ou uma norma contradizem o princípio da dignidade humana ou o princípio da igualdade ou o princípio da proporcionalidade, então esse comportamento, acto, omissão ou norma são, pura e simplesmente, inconstitucionais, sempre” (2019, p. 14).

passado. Promoveu, dessa forma, uma ação afirmativa fundada naquilo que Dworkin chama de responsabilidade de grupo.

Pecou, todavia, o órgão de controle, em dois pontos: primeiro, dentro do grupo, elegeu aqueles que deverão arcar, sozinhos, com essa obrigação. Sem indicar qualquer fundamento, atribuiu o ônus da reparação histórica exclusivamente aos juízes de carreira das Justiças Estadual, Federal e do Trabalho, deixando de lado os membros do próprio CNJ, dos tribunais superiores e das Justiças Eleitoral e Militar. Também excluiu da responsabilidade os membros do Ministério Público e da Ordem dos Advogados do Brasil. Segundo, distribuiu o bônus da igualdade apenas às juízas que integram a lista de antiguidade da última ou única entrância na carreira.

Essa distinção – arbitrária - representa uma verdadeira conciliação interna a violar o princípio da integridade. Trata as pessoas diferentemente sem que haja qualquer princípio a justificar a distinção.

Se o CNJ decidiu interpretar as regras constitucionais de acesso aos cargos do Poder Judiciário a partir da igualdade, tinha o dever de manter a regra moralmente coerente com o princípio. Afirmar o princípio fundamental a um grupo e negá-lo a outro, alheio ao fato de que todas as mulheres se encontram no mesmo contexto de desigualdade socioestrutural, é incorrer em uma incoerência que vulnera o princípio da igualdade e demonstra, por via de consequência, a inconstitucionalidade material dessas exceções.

Não há hipótese de se promover a tão almejada igualdade de gênero nos tribunais brasileiros - fim último dessa importante ação afirmativa - se se vai excluir, mais uma vez, e sem fundamento, uma parcela das mulheres. Fazer isso é o mesmo que abandonar, no campo de batalha, o soldado ferido.

## REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BOBBIO, Norberto. **Igualdad y Libertad**. Traducción de Pedro Aragón Rincón. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 1993, p. 78. Título original: Equaglianza y Libertà

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, [1988]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 216, de 2 de fevereiro de 2005**. Brasília, DF, [2016]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2245#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20efic%C3%A1cia%20e,no%20tocante%20%C3%A0%20Justi%C3%A7a%20Eleitoral>. Acesso em: 26 mai. 2024.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Regimento Interno**, de 3 de março de 2009. Brasília, DF, [2009]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/124>. Acesso em: 1 abr. 2024.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 106, de 6 de abril de 2010**. Brasília, DF, [2010]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/168>. Acesso em: 26 mar. 2024.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 525, de 26 de setembro de 2023**. Brasília, DF, [2023]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5277>. Acesso em: 26 mar. 2024.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça (Plenário). **Ato Normativo n. 0005605-48.2023.2.00.0000**. Relator: Salise Sanchotene. Brasília, DF, 26 de setembro de 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam?jurisprudenciaIdJuris=54645&indiceListaJurisprudencia=0&tipoPesquisa=LUCENE&firstResult=0>. Acesso em: 26 mai. 2024.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Composição**. Brasília, 10 abr. 2024a. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Institucional/Composicao>. Acesso em: 13 abr. 2024.

BRASIL, Superior Tribunal Militar. **Composição da corte**. Brasília, [s.d.]b. Disponível em: <https://www.stm.jus.br/o-stm-stm/composicao-corte-2/lista-antiguidade>. Acesso em: 21 abr. 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal [Tribunal Pleno]. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.367**. Relator: Cezar Peluso. Brasília, DF, 13 de abril de 2005. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur95163/false>. Acesso em: 25 mai. 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal [Tribunal Pleno]. **Medida Cautelar na Ação Declaratória de Constitucionalidade 12**. Relator: Ministro Carlos Britto. Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2006. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa\\_inteiro\\_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&processo\\_classe\\_processual\\_unificada\\_classe\\_sigla=ADC&page=1&pageSize=10&queryString=resolu%C3%A7%C3%A3o%20e%20cnj%20e%20norma%20e%20ato%20e%20prim%C3%A1rio&sort=\\_score&sortBy=d esc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&processo_classe_processual_unificada_classe_sigla=ADC&page=1&pageSize=10&queryString=resolu%C3%A7%C3%A3o%20e%20cnj%20e%20norma%20e%20ato%20e%20prim%C3%A1rio&sort=_score&sortBy=d esc). Acesso em: 6 abr. 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal [Tribunal Pleno]. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.854**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 7 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur439812/false>. Acesso em: 25 mai. 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Vocabulário jurídico [Tesouro]**. Brasília [s.d.]c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/tesouro/pesquisa.asp?pesquisaLivre=ATO%20NORMATIVO#:~:text=NOTA%3A-,O%20ato%20normativo%20prim%C3%A1rio%20%C3%A9%20norma%20que%20retira%2>

0o%20seu,que%20orientam%20a%20sua%20elabora%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 2 mai. 2024.

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Composição da corte.** Porto Alegre, [s.d.]d. Disponível em: [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_visualizar&id\\_pagina=834&seq=1|327](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=834&seq=1|327). Acesso em: 21 abr. 2024.

BRASIL, Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região. **Desembargadores.** Florianópolis, [s.d.]e. Disponível em: <https://portal.trt12.jus.br/desembargadores>. Acesso em: 21 abr. 2024.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. **Apresentação.** Brasília, [s.d.]f. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/institucional/ministros/apresentacao>. Acesso em: 21 abr. 2024.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério.** Tradução de Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010. Título original: Taking rights seriously.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito.** Tradução de Jefferson Luiz Camargo. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014. Título original: Law's empire.

FERRAJOLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais.** Tradução de Alexandre Salim *et al.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. **Do xadrez à cortesia:** Dworkin e a teoria do direito contemporânea. São Paulo: Saraiva, 2013.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional: direitos fundamentais.** T. IV. 5 ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do estado e da constituição.** 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

NOVAIS, Jorge Reis. **Princípios estruturantes de estado de direito.** Lisboa: Editora Almedina, 2019.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática.** 14. ed. rev. atual. e amp. Florianópolis: Emais, 2018.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregório. **Curso de derechos fundamentales: teoría general.** Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 1995.

RAMOS, Ana Luisa Schmidt. **Violência psicológica contra a mulher: dano emocional e aspectos criminais.** 3 ed. Florianópolis: Emais, 2022.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Do Poder regulamentar. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 39, n. 2, p. 29-40, 2017. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2250>. Acesso em: 26 maio. 2024.

SANTA CATARINA, Tribunal de Justiça. **Composição do Tribunal de Justiça – ordem alfabética.** Florianópolis, [s.d.]a. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/composicao-ordem-alfabetica>. Acesso em: 21 abr. 2024.

SANTA CATARINA, Tribunal de Justiça. **Quadro de movimentações da magistratura.**

Florianópolis, 22 mai. 2024b. Disponível em:

<https://www.tjsc.jus.br/documents/1353653/1385578/Quadro+de+movimenta%C3%A7%C3%B5es+da+magistratura+%28Quadro+de+Antiguidade%29/946bd1cc-d4e8-444d-adaa-72caf6a62e72>. Acesso em: 21 abr. 2024.