

## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.510 DISTRITO FEDERAL

**RELATORA** : MIN. CÁRMEN LÚCIA  
**REQTE.(S)** : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO - ANAMATRA E OUTRO(A/S)  
**ADV.(A/S)** : ALBERTO PAVIE RIBEIRO E OUTRO(A/S)  
**INTDO.(A/S)** : PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

### VOTO

#### **A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):**

1. Põe-se em foco na presente ação direta de inconstitucionalidade saber se o Conselho Nacional de Justiça teria estipulado critério de natureza subjetiva para aferir promoção por merecimento na magistratura e acesso para tribunais de segundo grau de jurisdição, em contrariedade ao determinado na al. c do inc. II do art. 93 da Constituição da República, e afrontado, nessa atuação normativa, os princípios constitucionais da independência do magistrado, da isonomia de tratamento e da proporcionalidade.

#### *Da preliminar de legitimidade ativa das requerentes*

2. Conforme a jurisprudência deste Supremo Tribunal a aferição da legitimidade para o ajuizamento das ações de controle abstrato de constitucionalidade por confederações sindicais e entidades de classe (inc. IX do art. 103 da Constituição da República c/c o inc. IX do art. 2º da Lei n. 9.868/1999) exige se atente para: a) a caracterização como entidade de classe ou sindical decorrente da representação de categoria empresarial ou profissional (ADI n. 4.294-AgR, Relator o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 5.9.2016); b) a abrangência ampla desse vínculo de representação, exigindo-se que a entidade represente toda a categoria, não apenas fração (ADI n. 5.320-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJe

## ADI 4510 / DF

7.12.2015); c) o caráter nacional da representatividade aferida pela demonstração da presença da entidade em pelo menos nove Estados brasileiros (ADI n. 4.230-AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 14.9.2011); e d) pertinência temática entre as finalidades institucionais da entidade e o objeto da impugnação (ADI n. 4.722-AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 15.2.2017).

Pelas normas impugnadas nesta ação de controle abstrato de constitucionalidade foram fixados critérios para aferir-se a promoção por merecimento na magistratura e acesso para tribunais de segundo grau de jurisdição, independente da especialização funcional da carreira.

3. A ilegitimidade ativa *ad causam* da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – Anamatra e da Associação dos Juízes Federais do Brasil – Ajufe seria realçada porque os textos normativos impugnados abrangem todas as carreiras da magistratura nacional. Nesse sentido, este Supremo Tribunal assentou:

*“Se o ato normativo impugnado mediante ação direta de inconstitucionalidade repercute sobre a esfera jurídica de toda uma classe, não é legítimo permitir-se que associação representativa de apenas uma parte dos membros dessa mesma classe impugne a norma, pela via abstrata da ação direta. Afinal, eventual procedência desta produzirá efeitos erga omnes (art. 102, § 2º, da CF), ou seja, atingirá indistintamente todos os sujeitos compreendidos no âmbito ou universo subjetivo de validade da norma declarada inconstitucional”* (ADI n. 3.617-AgR, Relator o Ministro Cezar Peluso, Plenário, DJe 1º.7.2011).

*“Tal circunstância descaracteriza a entidade de classe que os congrega como instituição ativamente legitimada à instauração do processo de fiscalização normativa abstrata, como ocorre, por exemplo, com a AJUFE (que reúne somente os juízes federais) e não dispõem,*

## ADI 4510 / DF

*pelas mesmas razões (ambas representam fração da categoria judiciária), de qualidade para agir em sede de controle concentrado de constitucionalidade” (ADI n. 2.082, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 10.4.2000).*

Confirmam-se também os seguintes precedentes: Embargos de Declaração no Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.843, Relator o Ministro Teori Zavascki, Plenário, DJe 28.4.2015; Agravo Regimental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 154, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Plenário, DJe 27.11.2014; Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.372, Redator para o acórdão o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 25.9.2014; Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 418/DF, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, decisão monocrática, DJe 17.8.2017; Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 310/DF, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário Virtual de 11.10.2019 a 17.10.2019, DJe 26.2.2020.

4. Entretanto, em recentes julgados, a jurisprudência deste Supremo Tribunal evoluiu para admitir-se a legitimidade ativa de associação representativa de fração da magistratura para ajuizar ação de controle abstrato de constitucionalidade.

No julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.885/DF (Relator o Ministro Marco Aurélio, Plenário, julgada em 27.6.2018, DJe 31.7.2019), requerida pela Associação dos Magistrados Brasileiros juntamente com a Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho – Anamatra, na qual questionada a higidez constitucional da criação de entidade fechada de previdência complementar de natureza pública, ao apreciar a preliminar de ilegitimidade da Anamatra suscitada pela Advocacia-Geral da União, o Ministro Luís Roberto Barroso, em voto vogal sobre essa questão,

## ADI 4510 / DF

assentou:

*“13. O interesse na declaração de inconstitucionalidade da EC nº 41/2003 e da Lei nº 12.618/2012 não é exclusivo da categoria representada pela ANAMATRA, o que não pode ser utilizado como argumento para afastar sua legitimidade ativa. Para a configuração da legitimidade ativa no controle concentrado não há a necessidade de que o interesse configurador da pertinência temática seja exclusivo da categoria representada pela entidade de classe. O fato de determinada norma afetar diversas categorias não faz com que apenas uma entidade possa ser considerada como legítima. Pelo contrário, tal circunstância amplia o âmbito da legitimidade, permitindo que diversas pessoas ou entes possam propor ação direta, democratizando o controle direto”.*

Também no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.221, Relator o Ministro Gilmar Mendes, reconheceu-se a legitimidade da Anamatra e Ajufe para propositura da referida ação:

*“Legitimidade ativa reconhecida. ANAMATRA e AJUFE. Resolução n. 184 do Conselho Nacional de Justiça, de 6 de dezembro de 2013. Regulamentação pelo CNJ da criação de cargos, funções e unidades judiciárias no âmbito do Poder Judiciário. Está inserido no complexo de atribuições do CNJ o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário. Exigência de parecer do CNJ a respeito de anteprojetos de lei garante que o melhor interesse público seja atendido. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente” (Plenário, DJe 6.10.2020).*

No mesmo sentido, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.316, o Relator o Ministro Luiz Fux assentou:

*“A Advocacia-Geral da União, em sua manifestação, sustenta que a segunda (ANAMATRA) e terceira (AJUFE) autoras não ostentam legitimidade ativa ad causam para instaurar a fiscalização abstrata de constitucionalidade, uma vez que a representatividade de ambas as entidades ‘cinge-se aos interesses de meras frações da*

*categoria dos magistrados'. Não comungo dessa compreensão.*

*E evidente que dentre os destinatários imediatos dos comandos impugnados figuram associados da ANAMATRA e da AJUFE. Embora os interesses representados por essas entidades estejam, neste caso, alinhados ao da AMB, isso nem sempre ocorrerá. É perfeitamente possível que se configure, ante um mesmo dispositivo normativo, colisão entre o interesse específico das referidas entidades (ANAMATRA e AJUFE) e a categoria mais abrangente representada pela AMB. Rechaçar de plano a legitimidade redundaria no silenciamento de possíveis controvérsias constitucionais relevantes. Assumida esta premissa, a circunstância pontual da coincidência de interesses entre as entidades – como ocorre na espécie – não me parece razão suficiente para negar a legitimidade da ANAMATRA e AJUFE” (Plenário, DJe 6.8.2015).*

5. Esse entendimento é acolhido na manifestação da Procuradoria-Geral da República na presente ação direta, no sentido de que se deve *“compreender, com largueza e generosidade, o requisito da legitimidade das entidades de classe na jurisdição constitucional, de modo a atender duplo objetivo: o de democratização no acesso ao controle concentrado de constitucionalidade e o de um papel mais destacado das organizações da sociedade civil na arena da hermenêutica constitucional”* (edoc. 29).

6. Reconheço, pois, a legitimidade ativa *ad causam* da **Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – Anamatra e da Associação dos Juizes Federais do Brasil – Ajufe** para a propositura da presente ação direta.

7. Quanto à legitimidade ativa da Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, é pacífica a jurisprudência deste Supremo Tribunal no sentido do reconhecimento de sua legitimidade ativa para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade nos casos em que pertinente o

## ADI 4510 / DF

objeto a ser cuidado. Assim, por exemplo:

*“(...) PRELIMINAR: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS AMB; LEGITIMIDADE ATIVA; PERTINÊNCIA TEMÁTICA. DESPACHO CAUTELAR, PROFERIDO NO INÍCIO DAS FÉRIAS FORENSES, AD REFERENDUM DO PLENÁRIO (art. 21, IV e V do RISTF). 1. Preliminar: esta Corte já sedimentou, em sede de controle normativo abstrato, o entendimento da pertinência temática relativamente à legitimidade da Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB, admitindo que sua atividade associativa nacional busca realizar o propósito de aperfeiçoar e defender o funcionamento do Poder Judiciário, não se limitando a matérias de interesse corporativo (ADI nº 1.127-8)” (ADI n. 1.303/SC, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Plenário, DJ 1º.9.2000).*

Confiram-se também, por exemplo, os seguintes precedentes: ADC n. 12-MC, Relator o Ministro Carlos Britto, Plenário, DJ 1º.9.2006; ADI n. 396, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Redator para o acórdão o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJ 5.8.2005; ADI n. 2.608-MC, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 3.4.2013; e ADI n. 5.486, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJ 14.2.2019.

8. Reconheço, pelos fundamentos expostos, a legitimidade ativa *ad causam* da **Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – Anamatra, da Associação dos Juízes Federais do Brasil – Ajufe e da Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB** para provocarem a jurisdição constitucional abstrata neste Supremo Tribunal Federal.

### *Da prejudicialidade parcial da ação direta de inconstitucionalidade*

9. O objeto da presente ação são dispositivos constantes de ato normativo editado pelo Conselho Nacional de Justiça, dotados de

## ADI 4510 / DF

abstração e generalidade suficientes a credenciá-los ao controle abstrato de constitucionalidade.

Em 13.4.2005, este Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.367/DF, Relator o Ministro Cezar Peluso, afirmou a constitucionalidade da Emenda Constitucional n. 45/2004. Na esteira desse reconhecimento, afirmou-se a atribuição do Conselho de assentar providências, pela via normativa infraconstitucional, que permitem o perfeito desempenho de suas competências. Assim, tem-se a possibilidade de serem editadas resoluções pelas quais os deveres institucionais daquele órgão são cumpridos de forma objetiva e com possível controle abstrato de constitucionalidade.

**10.** No caso, contudo, a presente ação direta está parcialmente prejudicada em razão da revogação de parte das normas impugnadas.

O julgamento da presente ação teve início na sessão do Plenário Virtual deste Supremo Tribunal Federal em 27.11.2020, tendo ocorrido o pedido de destaque do processo pelo Ministro Dias Toffoli em 30.11.2020.

Conforme relatado, na presente ação direta se questionam as seguintes normas da Resolução n. 106/2010, do Conselho Nacional de Justiça: o inc. V e o § 2º do art. 4º, as als. *d* e *e* do art. 5º, a al. *e* do inc. II e o parágrafo único do art. 6º, as als. *a*, *c*, *d*, *e*, *f*, *j* e *k* do inc. I e as als. *a* e *e* do inc. II do art. 7º, o § 3º do art. 8º, o *caput* e as als. *a* e *b* do art. 9º, o parágrafo único do art. 10 e o inc. V do art. 11.

Em razão do transcurso do tempo entre a data do ajuizamento desta ação e o início do seu julgamento, algumas das normas impugnadas foram revogadas por Resolução editada pelo Conselho Nacional de Justiça.

## ADI 4510 / DF

11. Este Supremo Tribunal consolidou jurisprudência no sentido de estar prejudicada a ação de controle abstrato, pela perda superveniente do objeto, quando sobrevinha revogação ou alteração substancial do ato impugnado.

Na mesma linha, cita-se, por exemplo: ADI n. 5.987 - AgR/AM, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Plenário, DJe 1.12.2021; ADI n. 4.396/RO, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Plenário, DJe 10.12.2019; ADI n. 5.598-MC/DF, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 17.4.2023; ADPF n. 425/DF, Relator o Ministro Edson Fachin, Plenário, DJe 29.10.2018.

12. O inc. V do art. 4º, o *caput* e as als. *a* e *b* do art. 9º e o inc. V do art. 11 foram expressamente revogados pela Resolução n. 426/2021 do Conselho Nacional de Justiça.

Quanto ao § 2º do art. 4º da Resolução n. 106/2010, embora não tenha sido expressamente revogado, o seu exame está prejudicado, pois a questão suscitada pelas requerentes refere-se à remissão da norma ao disposto no inc. V do art. 4º, como visto, revogado.

Transcreve-se o que se estabelecia no inc. V do art. 4º da Resolução impugnada:

*“Art. 4ª. Na votação, os membros votantes do Tribunal deverão declarar os fundamentos de sua convicção, com menção individualizada aos critérios utilizados na escolha relativos à: (...).*

*V – adequação da conduta ao Código de Ética da Magistratura Nacional (2008). (revogado pela Resolução n. 426, de 8.10.2021) (...).*

*§ 2º No caso de afastamento ou de licença legais do magistrado nesse período, será considerado o tempo de exercício jurisdicional imediatamente anterior, exceto no caso do inciso V, que também levará*

*em consideração o período de afastamento ou licença”.*

As requerentes alega ser “*necessário, por decorrência lógica, o reconhecimento da segunda parte do § 2º do mesmo art. 4º, no ponto em que se reporta exatamente ao inciso V, do art. 4º*” (fl. 12, e-doc. 1 – grifos no original).

Portanto, também está prejudicado o exame do § 2º do art. 4º da Resolução n. 106/2010, do Conselho Nacional de Justiça, em razão da alteração substancial do contexto normativo a que inserida a norma questionada.

**13. Assim, julgo prejudicada a ação quanto às normas previstas no inc. V e § 2º do art. 4º, o caput e as als. a e b do art. 9º e o inc. V do art. 11 da Resolução n. 106/2010 do Conselho Nacional de Justiça.**

14. Passo a examinar, portanto, o mérito da ação referente às normas vigentes previstas nas als. *d* e *e* do art. 5º, a al. *e* do inc. II e o parágrafo único do art. 6º, as als. *a*, *c*, *d*, *e*, *f*, *j* e *k* do inc. I e as als. *a* e *e* do inc. II do art. 7º, o § 3º do art. 8º e o parágrafo único do art. 10, da Resolução n. 106/2010 do Conselho Nacional de Justiça.

Mérito

Da alegada inconstitucionalidade das als. *d* e *e* do art. 5º da Resolução n. 106/2010

15. As requerentes alegam a inconstitucionalidade das als. *d* e *e* do art. 5º da Resolução n. 106/2010, por subjetivismo nos critérios adotados para avaliar-se o merecimento e afronta ao princípio da independência do magistrado. Tem-se nas normas impugnadas:

*“Art. 5º. Na avaliação da qualidade das decisões proferidas serão levados em consideração: (...).*

*d) a pertinência de doutrina e jurisprudência, quando citadas;*

*e) o respeito às súmulas do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores”.*

16. Não se extrai dos dispositivos questionados norma impositiva de conduta na atividade jurisdicional ou risco de direcionamento ideológico ou acadêmico, mas apenas a fixação de critérios para avaliação da qualidade das decisões proferidas, sob a perspectiva do respaldo doutrinário e jurisprudencial na fundamentação porventura utilizada na decisão, sendo evidente que citação inadequada à causa denota má qualidade na prestação jurisdicional. Esse proceder não caracteriza avaliação de caráter subjetivo, nem revisão transversal das decisões proferidas, cujos efeitos são mantidos enquanto não alteradas judicialmente pelo processo recursal.

Tampouco se tem por certa a premissa afirmada pelas requerentes no sentido de que eventual ausência de citação doutrinária ou afastamento motivado na incidência de súmula de Tribunal Superior resultará em juízo de má qualidade da decisão proferida. Como assentado pelo Procurador-Geral da República:

*“A regra da alínea d do art. 5º não apresenta qualquer vício. O que se pretende com a norma é coibir o proferimento de decisões mal fundamentadas, impertinentes ou desatualizadas, privilegiando-se aqueles magistrados que atuam com maior zelo na condução do processo” (fl. 11, e-doc. 29).*

No mesmo sentido, o Advogado-Geral da União manifestou-se:

*“Dessa forma, afasta-se a suposição, invocada pelas autoras, de que as normas contidas nos dispositivos sob exame ofendem a garantia de independência dos magistrados, eis que as normas impugnadas não interferem nos postulados da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios, postas diretamente na Carta de 1988.*

## ADI 4510 / DF

*Ademais, o respeito à jurisprudência sumulada do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores decorre da 'necessidade de adoção de um sistema de jurisprudência vinculante, como um dos mecanismos aptos a proporcionar ao jurisdicionado, consumidor da atividade jurisdicional do Estado e que paga caro por esse serviço, uma maior segurança'. Preserva-se, assim, a segurança jurídica, investida de extrema relevância num Estado de Direito. (...)*

*Dessa forma, a Resolução n. 106 do CNJ privilegia o magistrado que atende aos reclamos de maior segurança jurídica da sociedade, os quais, inclusive, moveram o Poder Constituinte Derivado, com a reforma de 2004, a acrescentar à Carta os institutos da repercussão geral e da súmula vinculante" (fls. 27-28, e-doc. 28).*

17. Pelo Código de Processo Civil de 2015 se enfatizou o microsistema de solução de casos repetitivos. Nele se incluem as sistemáticas da repercussão geral e dos recursos representativos da controvérsia (inc. II do art. 1.037), como medida de eficiência da gestão de processos pelo Poder Judiciário, cuja eficácia está fundada na observância do assentado no caso-modelo, com o propósito de propiciar maior segurança jurídica e mais igualdade de tratamento entre os jurisdicionados.

A implementação dessa sistemática, complementada pela edição das súmulas da jurisprudência assentada pelos tribunais, aperfeiçoou a organicidade do novo sistema processual brasileiro, considerada a missão constitucional dos Tribunais Superiores de uniformizar a interpretação sobre a legislação nacional, contribuindo, assim, para a distribuição equânime da jurisdição sobre idêntica controvérsia posta em ações judiciais diversas.

18. Sob essa perspectiva, a valorização do respeito ao entendimento jurisprudencial resumido no verbete sumular desprovido de eficácia

## ADI 4510 / DF

vinculante, dos quais a observância é obrigatória, nos termos do art. 103-A da Constituição da República, insere-se no contexto de favorecimento da racionalidade e da eficiência processuais, sem que isso signifique mitigação da liberdade de convicção e de decisão do magistrado, o qual não está impedido de divergir no caso sob sua jurisdição de forma fundamentada, e as consequências advindas dessa atuação não terão o condão de prejudicar sua carreira.

**19. Declaro, portanto, constitucionais as als. d e e do art. 5º da Resolução n. 106/2010.**

Da alegada inconstitucionalidade da al. e do inc. II e do parágrafo único do art. 6º da Resolução n. 106/2010

**20. Tem-se nas normas impugnadas:**

*“Art. 6º. Na avaliação da produtividade serão considerados os atos praticados pelo magistrado no exercício profissional, levando-se em conta os seguintes parâmetros: (...).*

*II – Volume de produção, mensurado pelo: (...).*

*e) número de acórdãos e decisões proferidas em substituição ou auxílio no 2º grau, bem como em Turmas Recursais dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais; (...)*

*Parágrafo único. Na avaliação da produtividade deverá ser considerada a média do número de sentenças e audiências em comparação com a produtividade média de juízes de unidades similares, utilizando-se, para tanto, dos institutos da mediana e do desvio padrão oriundos da ciência da estatística, privilegiando-se, em todos os casos, os magistrados cujo índice de conciliação seja proporcionalmente superior ao índice de sentenças proferidas dentro da mesma média”.*

**21.** As requerentes alegam que, ao serem comparados, para fins de promoção, magistrados em substituição ou auxílio no segundo grau de jurisdição, cujas características e condições de trabalho diferem da atuação em primeira instância, a al. e do inc. II do art. 6º da Resolução n. 106/2010 ofende o princípio constitucional do tratamento isonômico:

*“71. Admitir que os juízes que atuem em substituição possam contabilizar essa produtividade na concorrência com os juízes atuantes em primeira instância significa praticamente definir, a priori, a promoção, especialmente em alguns Estados, tal é a discrepância de estrutura” (e-doc. 1).*

**22.** A alegação não procede. Pela norma se inserem os juízes substitutos e em auxílio no segundo grau de jurisdição ou em Turmas Recursais dos Juizados Especiais no processo de aferição do merecimento para promoção, considerada a produtividade. O acolhimento da pretensão das requerentes resultaria em penalidade para aqueles que atendessem convocação para suprir vagas existentes nos órgãos recursais, dedicando-se para manter a prestação jurisdicional nesses colegiados.

Nesse contexto, tem-se realizada a isonomia na espécie. Acolhe-se como premissa a inexistência de homogeneidade nas condições de trabalho, quer quanto ao recurso humano, quer quanto à estrutura física e de apoio tecnológico disponibilizados nas varas, turmas ou gabinetes espalhados pelo território nacional, apesar dos constantes esforços das autoridades competentes na realização dessa utopia.

**23.** Ausente atribuição valorativa diferenciada para os magistrados no desempenho dessas atividades, prevê-se na Resolução/CNJ n. 106/2010 a possibilidade de impugnação administrativa por aquele que se sentir prejudicado na aferição da produtividade, como realçado na manifestação da Advocacia-Geral da União:

*“Como se nota, a previsão contida na alínea ‘e’ do inciso II do*

*artigo 6º do diploma atacado faz-se necessária para acomodar a situação de magistrados convocados para atuar na segunda instância. Diante desse contexto, não seria razoável que o juiz convocado não tivesse aferida a sua produtividade.*

*Dessa forma, tanto no segundo grau de jurisdição quanto nas turmas recursais dos juizados, a produção judicial corresponde, ordinariamente, ao número de acórdãos e decisões. Isso porque, a priori, não se realizam audiências nessas instâncias e o tempo médio do processo não seria apto a aferir a produtividade em razão do número reduzido de feitos originários.*

*Portanto, afim de que o magistrado em substituição ou auxílio na segunda instância ou em atuação nas turmas recursais possa concorrer à promoção por merecimento, são computados os acórdãos e decisões proferidas nessa atuação.*

*Deve-se ter presente que a produtividade refere-se à atuação individual do magistrado, independentemente do seu local de exercício. Sendo assim, a qualidade da estrutura posta à disposição do magistrado não guarda pertinência com a aferição de merecimento do membro do Poder Judiciário.*

*Com efeito, conforme já afirmado, o merecimento decorre da valoração dos méritos dos magistrados, e não do lugar em que exerce a sua função jurisdicional, devendo ser afastada, portanto, a suposta ofensa ao princípio da isonomia.*

*Deve-se asseverar, ainda, que a produtividade é apenas um dos critérios para aferição do merecimento, que corresponde apenas a 30% (trinta por cento) da pontuação máxima a ser atribuída a um magistrado, nos termos previstos pelo artigo 11 da Resolução n. 106 do CNJ (...).*

*Ademais, a valoração desse critério específico pode ser questionada pelos concorrentes à promoção, caso entendam que algum membro da carreira teve superestimada a sua produtividade em relação aos demais, apenas por atuar na instância superior ou nas*

## ADI 4510 / DF

*turmas recursais. Há, portanto, possibilidade de correção de eventuais disparidades, nos termos em que prevê o artigo 13 da resolução vergastada”.*

24. Quanto ao parágrafo único, as requerentes assinalam que, ao privilegiar os *“magistrados cujo índice de conciliação seja proporcionalmente superior ao índice de sentenças proferidas dentro da mesma média”*, a norma configuraria ofensa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, por evidenciar uma das formas de resolução de conflitos pela via judicial, dependente da vontade das partes, em detrimento do ato decisório típico da atividade jurisdicional, o qual exige maior conhecimento e tempo do magistrado.

Asseveram também afronta à independência dos magistrados, *“na medida em que passa a impor a eles uma determinada forma de solucionar as lides, qual seja, a composição, para que possam preencher o requisito do ‘merecimento’ visando à promoção ou acesso aos Tribunais”* (fl. 21, e-doc. 1).

25. Apesar de se haver de considerar o objeto de incentivar a atuação conciliatória do magistrado, pela qual se promovem a celeridade processual e a segurança jurídica, afastando-se da solução conferida à causa, o sentimento de sobreposição de uma parte sobre a outra, parece constituir privilégio conferido ao magistrado valorização baseada no índice de conciliação *“proporcionalmente superior ao índice de sentenças proferidas dentro da mesma média”*. O critério não se mostra razoável, porque essa providência dependente da vontade das partes, sendo, assim, circunstância alheia à capacidade de trabalho do juiz.

Como realçado pelo Procurador-Geral da República:

*“A norma associa a avaliação de mérito a fato alheio à vontade do magistrado. Isso porque conciliação é ato que depende do querer das partes. Enquanto meio para alcançar maior celeridade processual, é*

*inegável que deva ser estimulada pelo magistrado. Entretanto, por não depender exclusivamente de seu empenho, a afetiva obtenção do resultado conciliatório não deve ser-lhe imposta como meta, configurando parâmetro irrazoável para avaliação de mérito” (fl. 12, e-doc. 29).*

**26.** A aferição da produtividade deve estar pautada sobre dados que traduzam o esforço e a dedicação do magistrado em pôr termo às demandas judicializadas sob sua responsabilidade, sem influência de circunstâncias independentes das características pessoais do julgador. Para se ter evidenciada a desproporcionalidade do critério, bastaria considerar a concordância de pessoa jurídica que figure em várias ações individuais, de natureza trabalhista ou de direito do consumidor, por exemplo, em firmar acordos com os autores, para se ter o aumento considerável do índice de conciliação do juízo cuja comarca abranja o local onde prestado o serviço ao empregador (art. 651 da Consolidação das Leis do Trabalho) ou esteja estipulada em cláusula contratual sobre foro de eleição (inc. I do art. 101 do Código de Defesa do Consumidor).

**27.** Portanto, reconheço a inconstitucionalidade da parte final do parágrafo único do art. 6º da Resolução n. 106/2010, quanto à expressão *“privilegiando-se, em todos os casos, os magistrados cujo índice de conciliação seja proporcionalmente superior ao índice de sentenças proferidas dentro da mesma média”*.

*Da alegada inconstitucionalidade da al. a do inc. I do art. 7º da Resolução n. 106/2010*

**28.** Caracteriza-se como simples erro material a ausência da al. a do inc. I do art. 7º da Resolução n. 106/2010 entre os dispositivos objeto do pedido de inconstitucionalidade constante da inicial: o texto normativo não expresso inicialmente foi devidamente impugnado no corpo da

## ADI 4510 / DF

petição inicial (capítulo VII, itens 87 a 99). Daí a necessidade de se proceder à análise da validade constitucional dessa norma.

Tem-se na norma impugnada:

*“Art. 7º A presteza deve ser avaliada nos seguintes aspectos:*

*I - dedicação, definida a partir de ações como:*

*a) assiduidade ao expediente forense”.*

**29.** As requerentes ressaltam que *“trata-se de um critério (...) que estaria atendendo ao requisito da objetividade apenas aparentemente, mas que, como está desconectado da própria necessidade de o magistrado ser assíduo ao expediente forense, acaba por se mostrar violador do princípio da proporcionalidade”* (fl 24, e-doc.1).

**30.** O texto normativo impugnado apresenta critério objetivo condizente com a avaliação da prestimosidade do magistrado, pois fundado na premissa lógica de que a presença física do juiz no local de trabalho, em horário de funcionamento do foro, facilita o desenvolvimento das atividades da vara que administra, fomentando a ligeireza na prestação jurisdicional.

Como realçado pela Advocacia-Geral da União, pelo dispositivo impugnado não se impôs o cumprimento de horário ou jornada de trabalho fixo pelo magistrado, mas apenas se reconhece e valoriza a dedicação do juiz assíduo no horário de funcionamento do foro, comportamento que favorece a presteza no exercício da jurisdição, expressamente prevista como critério para aferição do merecimento na al. c do inc. II do art. 93 da Constituição da República. Não há que se cogitar, portanto, de desproporcionalidade na espécie.

**31. Rejeito a inconstitucionalidade aventada quanto à al. a do inc. I**

**do art. 7º da Resolução n. 106/2010.**

*Da alegada inconstitucionalidade da al. f do inc. I do art. 7º da Resolução n. 106/2010*

**32.** Também é objeto de questionamento a consideração da residência e permanência do magistrado na comarca onde presta jurisdição como critério para avaliar-se a dedicação (al. f do inc. I do art. 7º).

As requerentes afirmam que *“um direito outorgado pela Constituição – residir fora da comarca com autorização do Tribunal, contido no 93, VII, e de ausentar-se da comarca, fora do expediente forense, contido no direito de ir e vir consagrado no inciso XV, do art. 5º, e de inexistência de vedação no Estatuto da Magistratura – não pode ser elevado à condição de critério ‘negativo’ na avaliação da ‘presteza’ do magistrado, sob pena de violar esse direito”* (fl. 27, e-doc. 1).

**33.** No parecer, a Procuradoria-Geral da República anotou que *“não se fez ressalva quanto à possibilidade de ser autorizada pelo respectivo tribunal a residência do magistrado fora de sua comarca, nos termos previstos na Constituição Federal (art. 93, VII) e na LOMAN (art. 35, V)”*.

**34.** Disso não resulta, entretanto, prejuízo para o magistrado que tenha obtido a autorização para residir fora da comarca, sendo esse apenas um dos critérios previstos no inc. I do art. 7º da Resolução n. 106/2010 para se avaliar a dedicação do magistrado.

Não se mostra desarrazoada a valorização do juiz que permaneça em contato contínuo com a comarca onde atua, vivenciando o cotidiano dos jurisdicionados e pondo-se à disposição para atender prontamente as demandas que lhe sejam submetidas. O contrário não resulta em punição,

## ADI 4510 / DF

mas apenas na impossibilidade de utilização desse critério para considerar-se a dedicação.

**35. Portanto, reconheço a constitucionalidade da al. f do inc. I do art. 7º da Resolução n. 106/2010.**

*Da alegada inconstitucionalidade das als. d e e do inc. I do art. 7º da Resolução n. 106/2010*

**36.** No art. 7º da resolução atacada, apresentam-se como critérios para aferição da presteza, sob a perspectiva da dedicação (inc. I), a atuação do magistrado em unidade jurisdicional definida pelo tribunal como de difícil provimento (al. d) e participação em mutirões, justiça itinerante e outras iniciativas institucionais (al. e).

**37.** As requerentes argumentam que *“esse tipo de critério traz em si, não apenas a marca da subjetividade, mas principalmente da violação ao princípio da isonomia, na medida em que as designações para compor órgãos administrativos decorrem de ato do Tribunal e não de alguma conduta meritória do Juiz”* (fl. 29, e-doc. 1).

Asseveram que o magistrado atuante em comarca de difícil provimento ou no exercício de funções extravagantes às suas atividades já é recompensado pecuniariamente, por gratificação autorizada pela Lei Orgânica da Magistratura (inc. X do art. 65) e pela Resolução n. 13/2006 do Conselho Nacional de Justiça (incs. I e II do art. 5º), pelo que descabida a consideração do mesmo critério para conferir-lhe nota de presteza no processo de avaliação para promoção, sob pena de afronta ao princípio da isonomia.

Assinalam que a recusa do magistrado em atender convocação do tribunal para assumir unidade jurisdicional de difícil provimento,

fundada no princípio constitucional da inamovibilidade, ou em participar de mutirões ou outras atividades institucionais que considere não terem pertinência com suas funções “*não pode ser contabilizad[a] negativamente para qualquer finalidade*” (fl. 30, e-doc. 1).

**38.** As alegações das requerentes não procedem, pois fundadas na premissa de que eventual recusa do convocado para assumir unidade jurisdicional de difícil provimento ou em participar de outras atividades institucionais constituiria pontuação negativa na promoção, o que não se tem na espécie. O juiz que optar por fazê-lo apenas deixará de obter a melhora avaliativa por esses critérios, o que se mostra razoável, também porque poderá adquirir pontuação quanto à presteza por outros critérios avaliativos previstos no art. 7º da Resolução n. 106/2010, como acentuado pela Procuradoria-Geral da República:

*“Em que pese tais argumentos, o fato é que a eventual impossibilidade de cumprimento pelos magistrados das atividades previstas nos dispositivos impugnados não lhes acarreta prejuízo algum, uma vez que a aferição de sua presteza e aperfeiçoamento técnico pode ser feita com base nos demais aspectos previstos nos artigos 7º e 8º da norma.*

*Isso porque, muito embora a resolução questionada tenha estabelecido, em seu art. 11, valores máximos de pontuação para os critérios ‘desempenho’, ‘produtividade’, ‘presteza’, ‘aperfeiçoamento técnico’ e ‘adequação de conduta ao Código de Ética’, não fixou limites individuais para cada aspecto de avaliação específico que os compõe. Donde se conclui não ser necessária a execução de todas as ações contidas nos incisos I e II do art. 7º ou nos incisos I a III e §§ 1º a 3º do art. 8º para se alcançar a pontuação máxima referente aos critérios ‘presteza’ e ‘aperfeiçoamento técnico’, respectivamente”* (fls. 15-16, e-doc. 29).

**39.** Quanto à pretensa afronta ao princípio da isonomia, incensurável

a manifestação da Advocacia-Geral da União:

*“Sob o primeiro aspecto, que relaciona a dedicação do magistrado à sua atuação em unidade de difícil provimento, em que pese a previsão de retribuição pecuniária como forma de compensação, não se pode dizer que essa gratificação seja suficiente para neutralizar as dificuldades que envolvem tal espécie de localidade de exercício.*

*Dessa forma, extrai-se que a norma atacada privilegia o magistrado que tiver maior disposição para atuar nessas localidades, como forma de homenagear a dedicação desse membro do Poder Judiciário.*

*Nesse contexto, o Conselho Nacional de Justiça adotou o critério ‘atuação em unidade jurisdicional de difícil provimento’ como um daqueles que revelam dedicação do magistrado e, portanto, presteza na sua atuação funcional.*

*Essa previsão normativa não significa, entretanto, que os magistrados em exercício em unidades que não sejam consideradas de difícil provimento estejam em desvantagem no processo promocional. Com efeito, a remoção é mecanismo que possibilita aos juízes o atendimento a esse critério, caso entendam que a atuação em unidade de difícil provimento possa lhes ser vantajosa para fins de promoção por merecimento.*

*Nesses termos, conclui-se pela ausência de violação ao princípio da isonomia.*

*Resta, ainda, analisar a suposta quebra ao princípio da isonomia em decorrência da participação efetiva do magistrado em mutirões, em justiça itinerante e em outras iniciativas institucionais.*

*Os mutirões, assim como a justiça itinerante, revelam os esforços do Poder Judiciário em minimizar situações sociais que necessitem de intensa e expressiva atuação daquele Poder, como nas hipóteses de excesso de presos (mutirões carcerários) e de falta de acesso à justiça (justiça itinerante), que aproxima o Poder Judiciário das comunidades mais distantes e carentes do Brasil. (...)*

*São iniciativas, pois, que concretizam a função social do Poder Judiciário.*

*Registre-se que a realização isolada de tais ações não encerra a situação que lhe deu causa, impondo-se a atuação periódica do Poder Judiciário, como no caso dos mutirões carcerários criados como ‘mecanismo de revisão periódica das prisões provisórias e definitivas, das medidas de segurança e das internações de adolescentes’, e do mutirão pela conciliação, que ocorre anualmente na Semana Nacional de Conciliação.*

*Nesse contexto, a convocação de magistrados também deve ser periódica, concedendo oportunidade a todos os juízes de participação nessas ações institucionais.*

*Sob esse aspecto, não há que se falar em violação ao princípio da isonomia.*

*Ademais, eventuais distorções na convocação de magistrados que causem desigualdade no processo de promoção podem ser impugnadas e corrigidas, nos termos previstos pelo artigo 13 da resolução vergastada (...).*

*Não há, pois, que se falar em violação ao princípio da isonomia” (e-doc. 28).*

**40. Ausente, portanto, situação de inconstitucionalidade resultante das als. d e e do inc. I do art. 7º da Resolução n. 106/2010.**

*Da alegada inconstitucionalidade das als. c, j e k do inc. I do art. 7º da Resolução n. 106/2010*

**41. Este o teor dos dispositivos impugnados:**

*“Art. 7º. A prestação deve ser avaliada nos seguintes aspectos:*

*I – dedicação, definida a partir de ações como: (...).*

*c) gerência administrativa; (...)*

*j) publicações, projetos, estudos e procedimentos que tenham contribuído para a organização e a melhoria dos serviços do Poder Judiciário;*

*k) alinhamento com as metas do Poder Judiciário, traçadas sob a coordenação do Conselho Nacional de Justiça”.*

**42.** Quanto à al. *c*, as requerentes argumentam que “o estabelecimento de um critério baseado em uma situação como a ‘gerência administrativa’ não pode ser considerado constitucionalmente válido, uma vez que (a) juízes substitutos não têm essa função; (b) dita gerência administrativa não é própria da atividade judicial que se quer mensurar e, (c) muitos tribunais ainda não conferem aos juízes de primeiro grau liberdade para gerir os serviços forenses” (fl. 32, e-doc. 1).

Quanto ao critério estabelecido na al. *j*, asseveram que “não pode ser aceito como hipótese de ‘presteza’ por parte do ‘magistrado’, já que a produção intelectual, por si mesma, não representa, concretamente, referência de juiz presto, nem o objeto dessas publicações compromete o julgador com o efetivamente escrito”, pelo que ausente razoabilidade e proporcionalidade na sua consideração para promoção por merecimento.

Alegam que “a fixação de um critério que contenha como pressuposto o ‘alinhamento’ de juízes com metas do Poder Judiciário -- e as metas instituídas por um órgão administrativo do Poder Judiciário -- como algo para excluir do sistema de promoções quem delas seja crítico é manifestamente ofensivo ao princípio da independência dos magistrados” (fl. 34, e-doc. 1).

**43.** Os dispositivos apreciados inserem-se no contexto avaliativo da atuação administrativa do magistrado, considerada a gestão na prestação jurisdicional dos processos sob sua responsabilidade, o que envolve não

## ADI 4510 / DF

somente a organização do método de trabalho, como também a gerência da estrutura material e da atividade desempenhada pelos servidores lotados na sua unidade jurisdicional.

O implemento de técnicas de boa gestão, considerando as estratégias pensadas pelos tribunais e pelo Conselho Nacional de Justiça a partir de dados estatísticos e estudos balizados na melhor doutrina, repercute positivamente no desenvolvimento da atividade jurisdicional, promovendo maior celeridade e, portanto, indicando a presteza do magistrado aderente, como anotado pelo Procurador-Geral da República:

*“Por outro lado, é de se afastar a alegação de violação a esse princípio da norma do art. 7º, k, do diploma impugnado, que estabelece como objeto de avaliação da presteza o alinhamento dos magistrados com as metas do Poder Judiciário traçadas sob a coordenação do CNJ.*

*Tais metas, de acordo com a Portaria 44/2011 do CNJ, visam ao aumento da produtividade do Judiciário e à redução sistemática da quantidade de processos de anos anteriores, e são elaboradas com o auxílio de uma comissão nacional formada por gestores do STJ, TST, TSE, STM, e de até cinco tribunais de cada segmento do Judiciário – Justiça Federal, Estadual, do Trabalho, Eleitoral e Militar (art. 2º). No processo de elaboração, são ouvidos os demais tribunais do País, que podem oferecer sugestões e críticas, as quais são submetidas à análise da comissão e do CNJ (artigos 6º e 7º). Concluída a elaboração das propostas, as metas são submetidas à aprovação dos tribunais, em votação que ocorre durante encontros anuais promovidos pelo CNJ (art. 8º).*

*O alinhamento dos magistrados às metas nacionais do Judiciário é de extrema importância para viabilizar a celeridade da tramitação processual e, conseqüentemente, a observância do princípio constitucional da razoável duração do processo (art. 5º, LXXXVIII, CR).*

*Em última análise, o objetivo das metas é o aumento da produtividade e a redução do passivo processual. Não pretendem estabelecer qualquer forma de alinhamento quanto ao mérito das decisões judiciais, que pudesse eventualmente caracterizar ofensa ao princípio da livre convicção do juiz” (fls. 13-14, e-doc. 29).*

44. A divulgação, pelo magistrado, de experiências de gestão exitosas nesse contexto contribui para o aprimoramento da prestação jurisdicional, pelo que razoável sua consideração como elemento indicativo da dedicação em realizar a presteza. Essa norma não preconiza punição contra o magistrado que não tenha produzido trabalhos nesse sentido, apenas promove o reconhecimento daquele que se esforçou para conferir maior celeridade à prestação jurisdicional, o que se mostra razoável.

Mais uma vez correta a manifestação da Advocacia-Geral da União:

*“A eleição, pelo Conselho Nacional de Justiça, desses três critérios impugnados como reveladores da presteza do magistrado coaduna-se com visão moderna de que o ‘juiz precisa, paralelamente ao desempenho de suas funções jurisdicionais, assumir a função de administrador da unidade judiciária’.*

*Com efeito, asseverou o Ministro Gilmar Mendes, quando Presidente do Conselho Nacional de Justiça, que ‘o juiz brasileiro tem que ser um gestor. Quem administra uma Vara é um administrador e deve assumir responsabilidade.’ Essa é, pois, a premissa que justifica a escolha dos critérios sob análise como forma de aferir a presteza do magistrado.*

*Diante desse contexto, as normas hostilizadas preveem, de forma ampla, várias condutas dos magistrados que podem contribuir para uma melhor gestão do Poder Judiciário.*

*Assim, não só a gerência administrativa será avaliada para fins de aferição do merecimento, como também a publicação, o*

*desenvolvimento de projetos, estudos e procedimentos que contribuam para a organização e a melhoria dos serviços do Poder Judiciário, o que possibilita a participação ampla dos magistrados que pretendam obter reconhecimento do aspecto administrativo de sua atuação.*

*A importância conferida à administração judiciária revela-se, ainda, através da elaboração, pelo Conselho Nacional de Justiça, de um Planejamento Estratégico do Poder Judiciário, que se concretizou com a edição da Resolução n. 70, de 18 de março de 2009, daquele órgão, a qual tem, dentre seus propósitos, aperfeiçoar e modernizar os serviços judiciais.*

*Dessa forma, também o alinhamento com as metas do Poder Judiciário, traçadas sob a Coordenação do Conselho Nacional de Justiça, é critério a ser valorado na aferição de presteza do juiz.*

*Essas normas, ao privilegiarem o envolvimento do magistrado com a ‘gerência administrativa’ do Poder Judiciário – aqui entendida de forma ampla a abranger as três alíneas impugnadas –, antes de violar os princípios apontados pelas postulantes, homenageia o princípio da efetiva prestação jurisdicional.*

*Com efeito, a morosidade da prestação jurisdicional e a falta de acesso ao Poder Judiciário impedem a concretização absoluta do princípio da efetiva prestação jurisdicional. Nesse contexto, a gestão judicial é apontada como a resolução da problemática que afeta o Judiciário” (fls. 40-42, e-doc. 28).*

**45.** Quanto à alegada afronta à isonomia, a circunstância de os juízes substitutos não exercerem gerência administrativa ou de alguns tribunais não conferirem aos juízes de primeiro grau a gestão dos serviços forenses, retirando-lhes assim a possibilidade na utilização desse critério para aferir-se a dedicação do magistrado, não caracteriza tratamento anti-isonômico, por ter-se equiparada a situação de todos enquadrados nessa situação.

## ADI 4510 / DF

Consolidada é a jurisprudência deste Supremo Tribunal pela qual “a igualdade, desde Platão e Aristóteles, consiste em tratar-se de modo desigual os desiguais” (Mandado de Segurança n. 26.690, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 19.12.2008). Geraldo Ataliba leciona que, “sendo genérica, a lei não pode excepcionar salvo a presença de fatos objetivos, amparados por preceitos constitucionais inequívocos” (ATALIBA, Geraldo. *Clima republicano e Estado de Direito*. Revista de Informação Legislativa. Brasília e. 21 n. 84 out./dez. 1984).

Na espécie, se inviabilizada a utilização do critério de aferição da presteza, previsto na al. c do inc. I do art. 7º da Resolução n. 106/2010, para todos os juízes substitutos e magistrados onde não se confira gerência administrativa no primeiro grau de jurisdição, tem-se atendido o princípio da isonomia.

**46. Portanto, rejeito a alegada inconstitucionalidade das als. c, j e k do inc. I do art. 7º da Resolução n. 106/2010.**

### Da alegada inconstitucionalidade das als. a e e do inc. II do art. 7º da Resolução n. 106/2010

**47. Na fixação dos critérios para avaliação da celeridade, as normas impugnadas estabelecem:**

*“II – celeridade na prestação jurisdicional, considerando-se:*

*a) a observância dos prazos processuais, computando-se o número de processos com prazo vencido e os atrasos injustificáveis; (...).*

*e) número de sentenças líquidas prolatadas em processos submetidos ao rito sumário e sumaríssimo e de sentenças prolatadas em audiências”.*

## ADI 4510 / DF

48. As requerentes ressaltam que a consideração do número de processos com prazo vencido (al. *a*), sem vínculo com o número de processos existentes na unidade jurisdicional, malferir o princípio da proporcionalidade, em especial diante do déficit de magistrados no País.

Asseveram que o mesmo problema seria observado quanto ao critério numérico estabelecido pela al. *e*, por não se considerar a divisão interna de competências em razão da matéria, *“que permitiria a determinadas Varas ou Comarcas receberem processos menos ou mais complexos de sorte a proferir mais ou menos sentenças líquidas e em audiências”*.

Pondera que, *“ao se exigir a prolação de sentença líquida – agora para critérios de promoção – não se cumprirá o objetivo maior que é a celeridade na apreciação do pedido, mas, em razão de uma eventual ‘corrida às promoções’, poderá, isso sim, comprometer-se a qualidade da tutela jurisdicional e a segurança jurídica”*.

49. O argumento de desarrazoabilidade na utilização do número de processos com prazo vencido ou atrasados, fundada na desconsideração do volume de causas distribuídas a determinado magistrado, teria relevância se esse critério tivesse sido pensado para a aferição da produtividade, o que não se dá na espécie: para a produtividade, teve-se em conta o *“tempo médio do processo na vara”* (al. *f* do inc. II do art. 6º), estando abrangido, assim, todo o acervo da unidade jurisdicional.

Tem-se, no dispositivo analisado (al. *a* do inc. II do art. 7º), fixação de critério para avaliar a presteza do magistrado, sob a perspectiva da celeridade, servindo a quantidade de processos na unidade jurisdicional tanto para justificar situações de atraso, como para demonstrar a ineficiência do magistrado no cumprimento dos prazos legais.

A inclusão da observância aos prazos processuais como critério de

## ADI 4510 / DF

promoção por merecimento homenageia o princípio da celeridade na prestação jurisdicional, previsto no inc. LXXVIII do art. 5º da Constituição da República, pelo qual *“a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”*.

Como realçado na manifestação da Advocacia-Geral da União, *“pode-se afirmar como indicativo do atendimento a esse requisito a observância dos prazos processuais pelos magistrados, a ditar o desencadeamento lógico do processo. Do contrário, o descumprimento de tais prazos implica morosidade processual e, por conseguinte, quebra do princípio da celeridade processual. Assim, serão considerados, de forma negativa na aferição do mérito do magistrado, os ‘processos com prazo vencido’ e os ‘atrasos injustificáveis’, como forma de impulsionar os magistrados ao atendimento dos prazos processuais. Nesse contexto, a norma sob análise não comporta censura”* (e-doc. 26).

Este Supremo Tribunal, no julgamento do Agravo Regimental no Habeas Corpus n. 130.441, Relator o Ministro Edson Fachin, assentou que *“o reconhecimento da inobservância da duração razoável do processo não se traduz mediante análise aritmética dos prazos, mas deve ser compreendida à luz da complexidade da marcha processual”*. Confirma-se trecho da ementa desse julgado:

*“2. A complexidade dos fatos e do procedimento, permitem seja ultrapassado o prazo legal da instrução processual, máxime diante do registro do Tribunal de origem no sentido da ‘complexidade do feito, que possui a presença de vários réus, causídicos diferentes, réus presos, juntada de muitos documentos, expedição de diversas cartas precatórias, diversos pedidos e necessidade do cumprimento dos procedimentos necessários’. Precedentes: RHC 132.322, Segunda Turma, rel. min. Cármen Lúcia, DJe de 7/4/2016; HC 131.055, Segunda Turma, rel. min. Gilmar Mendes, DJe de 8/3/2016; HC 120.027, Primeira Turma, rel. min. Edson Fachin, DJe de 24/11/2015”* (DJe 3.9.2019).

A influência da complexidade da causa na inobservância do prazo legal e no atraso do processo foi inserida no dispositivo atacado pela qualificação “*injustificáveis*”, pela qual se afasta a pecha de desarrazoabilidade se considerada em relação aos dois elementos de avaliação (processos com prazo vencido e atrasos). Nesse contexto, a aferição da presteza por esses elementos deve considerar eventuais justificativas apresentadas para o desatendimento da celeridade almejada, não havendo que se cogitar, portanto, de inconstitucionalidade nesse procedimento.

**50.** Consta das informações apresentadas pelo Conselho Nacional de Justiça a seguinte justificativa para a inclusão de sentenças líquidas como elemento de aferição da celeridade:

*“Quanto ao âmbito cível, também deve ser qualificada a sentença líquida, pois se trata, igualmente, de maior eficiência da prestação da atividade jurisdicional, na medida em que evita a rediscussão da causa, na fase da execução, pois se trata de medida de gestão judiciária que contribui decisivamente para a diminuição da angústia pela demora processual. Assim, para o item desempenho, proponho parágrafo único a ser redigido da seguinte maneira: ‘É estabelecido peso qualificado para as sentenças proferidas em audiência e para as que sejam líquidas, nos termos do Anexo’” (e-doc. 26).*

**51.** É inegável que a prolação de sentenças líquidas, nos processos submetidos ao rito sumário e sumaríssimo, promove a celeridade processual, pelo que justificada a utilização desse critério na aferição da presteza no exercício da atividade desempenhada, da mesma forma que as sentenças proferidas em audiência. Privilegiam-se, assim, os princípios da duração razoável do processo e da celeridade.

Também aqui eventual deficiência do magistrado poderá ser suprida

## ADI 4510 / DF

na aquisição de pontos quanto à presteza por outros elementos avaliativos previstos no art. 7º da Resolução n. 106/2010, não havendo que se cogitar de prejuízo na espécie.

52. Quanto à alegação de afronta à independência do magistrado, não se tem a imposição de determinada linha decisória, mas apenas a consideração, para fins de promoção por merecimento, da atuação do magistrado que tenha implementado medida promotora da celeridade processual. Ressalte-se que o princípio da independência do magistrado não pode ser considerado de forma dissociada de outros princípios e normas constitucionais, entre os quais se insere a garantia dos jurisdicionados à razoável duração do processo “e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (inc. LXXVIII do art. 5º).

53. Nesses termos, **não comporta censura a norma inscrita nas als. a e e do inc. II do art. 7º da Resolução/CNJ n. 106/2010.**

### Da alegada inconstitucionalidade do § 3º do art. 8º da Resolução n. 106/2010

54. Tem-se na norma impugnada:

*“Art. 8º. Na avaliação do aperfeiçoamento técnico serão considerados: (...).*

*§ 3º. As atividades exercidas por magistrados na direção, coordenação, assessoria e docência em cursos de formação de magistrados nas Escolas Nacionais ou dos Tribunais são consideradas serviço público relevante e, para o efeito do presente artigo, computadas como tempo de formação pelo total de horas efetivamente comprovadas”.*

55. As requerentes argumentam que a discricionariedade nas designações para o exercício de atividades de direção, coordenação, assessoria e docência nos cursos de formação denota a ausência de

## ADI 4510 / DF

isonomia na anotação de pontos no concurso de acesso e progressão na carreira sob esse critério.

56. Sobre essa questão, o Conselheiro Walter Nunes assentou, no processo administrativo do qual resultou a Resolução n. 106/2010 (n. 0002038-97.2009.2.00.0000), em trecho das informações prestadas pelo Presidente do Conselho Nacional de Justiça:

*“Ainda com relação ao art. 8º, tenho que o § 3º da proposta originária (‘As atividades exercidas por magistrados na direção, coordenação, assessoria e docência em cursos de formação de magistrados na Escolas Nacionais ou dos Tribunais são consideradas serviço público relevante e, para o efeito do presente artigo, computadas como tempo de formação pelo total de horas efetivamente comprovadas’) deve ser retirada. Previsões dessa natureza têm ocasionado muito desgaste, pois finda permitindo que, por meio de escolha eminentemente subjetiva de magistrados para o desempenho dessas funções, sejam conferidas as condições para que eles pontuem mais do que os outros. Trata-se, portanto, de disposição que compromete a lógica desta resolução, que é diminuir o ‘subjetivismo’ dos votantes na consideração do que seja merecimento para fins de promoção” (fl. 6, e-doc. 26).*

A norma foi mantida no texto da resolução pela maioria dos Conselheiros do Conselho Nacional de Justiça, por não se vislumbrar a alegada ofensa à isonomia de tratamento.

57. A importância das funções trazidas no dispositivo atacado para realização do constante aprimoramento da prestação jurisdicional, objetivado no inc. IV do art. 93 da Constituição da República, torna justo o reconhecimento daqueles que se dediquem a essas tarefas, cuja acumulação com as atividades ordinárias da magistratura exigem maior esforço para sua execução.

É de se anotar que a observância do princípio da isonomia consiste em tratar-se de modo desigual os desiguais, e o comprometimento dos magistrados na realização dessas atividades os diferencia do restante da magistratura, pelo que razoável a consideração do tempo despendido nessas funções como critério de avaliação para promoção por merecimento.

A discricionariedade na indicação daqueles que exercerão as funções de direção, coordenação, assessoria e docência justifica-se pela necessária harmonia na execução dessas tarefas com as diretrizes estabelecidas pelas autoridades nos cargos de direção da magistratura, além de mostrar-se dispendiosa a instauração de processo seletivo para o desempenho dessas funções.

**58. Deve ser rejeitada, assim, a pretensa inconstitucionalidade do § 3º do art. 8º da Resolução n. 106/2010 do Conselho Nacional de Justiça.**

*Da alegada inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 10 da Resolução n. 106/2010*

**59.** Dispõe-se no parágrafo único do art. 10 da Resolução n. 106/2010:

*“Parágrafo único. A disciplina judiciária do magistrado, aplicando a jurisprudência sumulada do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com registro de eventual ressalva de entendimento, constitui elemento a ser valorizado para efeito de merecimento, nos termos do princípio da responsabilidade institucional, insculpido no Código Ibero-Americano de Ética Judicial (2006)”.*

**60.** No ponto, as requerentes reiteram a alegação de afronta à independência do magistrado para decidir segundo sua convicção, o que foi afastado no exame das inconstitucionalidades aventadas quanto às als.

*d e e* do art. 5º da Resolução impugnada, valendo-me dos mesmos fundamentos quanto ao parágrafo único do art. 10, aos quais acresço a seguinte passagem da manifestação da Advocacia-Geral da União:

*“(...) a Resolução n. 106 do CNJ privilegia o magistrado que atende aos reclamos de maior segurança jurídica da sociedade, os quais, inclusive, moveram o Poder Constituinte Derivado, com a reforma de 2004, a acrescentar à Carta os institutos da repercussão geral e da súmula vinculante.*

*Pode-se afirmar, quanto ao tema, que o respeito às súmulas do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores atende aos princípios da igualdade e legalidade”* (fl. 28, e-doc. 28).

#### Conclusão

**61.** Pelo exposto, **reconheço a legitimidade ativa *ad causam* da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – ANAMATRA, da Associação dos Juízes Federais do Brasil – AJUFE e da Associação dos Magistrados do Brasil – AMB, julgo parcialmente prejudicada a ação em relação ao inc. V e § 2º do art. 4º, ao *caput* e às als. *a e b* do art. 9º e ao inc. V do art. 11 da Resolução n. 106/2010 do Conselho Nacional de Justiça e, na parte restante, julgo parcialmente procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da parte final do parágrafo único do art. 6º da Resolução n. 106/2010 quanto à expressão *“privilegiando-se, em todos os casos, os magistrados cujo índice de conciliação seja proporcionalmente superior ao índice de sentenças proferidas dentro da mesma média”*.**