



Conselho Nacional de Justiça

CONSULTA Nº 0007159-04.2012.2.00.0000	
RELATOR	: CONSELHEIRO JORGE HÉLIO CHAVES DE OLIVEIRA
REQUERENTE	: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS DA BAHIA - AMAB
REQUERIDO	: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA
ASSUNTO	: CNJ - FIXAÇÃO - CRITÉRIOS - PROMOÇÃO - MERECIMENTO - MAGISTRADOS - APLICAÇÃO - ARTIGOS 4º E 11º DA RESOLUÇÃO 106/CNJ - PUBLICAÇÃO - EDITAIS N.º 08/2012, 042/2012 E 126/2012 - OBJETIVO - PREENCHIMENTO - VAGAS - TRIBUNAL CRITÉRIO - MERECIMENTO - ESCLARECIMENTOS - FORMAÇÃO - LISTA TRÍPLICE - INDICAÇÃO - NOMES - DESEMBARGADOR VOTANTE - MOMENTO POSTERIOR - PONTUAÇÃO - TOTALIDADE - CONCORRENTES - NECESSIDADE - NOMES - MELHOR PONTUAÇÃO.

EMENTA: CONSULTA. PROMOÇÃO POR MERECIMENTO. FORMAÇÃO DA LISTA TRÍPLICE. CANDIDATOS MAIS BEM AVALIADOS.

- 1. Na formação das listas tríplices para fim de promoção de magistrados pelo critério do merecimento, o Tribunal deve indicar os três candidatos que obtiveram maior pontuação após a aferição das notas dos concorrentes nos quesitos objetivos previstos no artigo 4º da Resolução nº 106, de 2010, do CNJ.**
- 2. Consulta conhecida e respondida no sentido acima exposto.**

Trata-se de Consulta formulada pela Associação dos Magistrados da Bahia - AMAB, por meio da qual questiona se, nas promoções por merecimento, a lista tríplice deve ser formada por três candidatos indicados pela maioria dos desembargadores, independentemente da pontuação obtida por eles, ou se, ao contrário, a lista tríplice deve necessariamente ser formada pelos três candidatos melhor avaliados.

A entidade requerente argumenta que a matéria foi objeto da Resolução nº 106, de 2010, do Conselho Nacional de Justiça, que instituiu mecanismos objetivos de aferição do merecimento do magistrado para efeitos de promoção.

Informa que em decisão proferida por este Conselho nos autos da Consulta nº 0008028-35.2010.2.00.0000, relatada pelo então Conselheiro José Adonis Callou de Araújo Sá, ficou estabelecido que todos os candidatos à promoção deveriam ser



Conselho Nacional de Justiça

avaliados pelos Tribunais com a formação da lista tríplice a partir da totalização dos pontos.

A Associação dos Magistrados da Bahia pondera que tal orientação não foi seguida pelo Tribunal local nas promoções a que se referem os editais nº 08, 42 e 126, todos do ano de 2012.

Em despacho de 8 de fevereiro de 2013, remeti os autos eletrônicos ao Ministro Carlos Alberto Reis de Paula para que analisasse se a matéria tratada nestes autos estaria abarcada pela decisão proferida por este Conselho nos autos do Procedimento de Controle Administrativo nº 0003360-50.2012.2.00.0000.

O Conselheiro Ministro Carlos Alberto Reis de Paula entendeu que não há prevenção no caso, devendo a presente Consulta ser conhecida para que *o Plenário deste Conselho esclareça como se dá a formação da lista tríplice após a consignação da pontuação conferida aos candidatos, disciplinada pela Resolução nº 106/2010.*

É o Relatório.

No despacho por meio do qual encaminhei os autos ao Conselheiro Ministro Carlos Alberto Reis de Paula manifestei entendimento no sentido de que a presente Consulta teria como pano de fundo os processos promoção por merecimento a que se referem os editais nº 08, 42 e 126, todos do ano de 2012, do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia.

O receio era de que não estaria preenchido o requisito de admissibilidade das Consultas de que trata o artigo 89 do Regimento Interno deste Conselho Nacional de Justiça¹, relativo à necessidade de que a matéria seja tratada de forma abstrata.

Após o despacho do Conselheiro Ministro Carlos Alberto Reis de Paula, entendo que é possível dar tratamento à matéria da formação das listas tríplices para fins da promoção por merecimento nos Tribunais de todo o Brasil, sem qualquer repercussão direta para processos de promoção, por este critério, realizadas no passado.

¹ Art. 89. O Plenário decidirá sobre consultas, **em tese**, de interesse e repercussão gerais quanto à dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência.



Conselho Nacional de Justiça

Assim, passo a responder, em tese, às indagações feitas pela AMAB – Associação dos Magistrados da Bahia, no que diz respeito à formação das listas tríplices nas promoções de magistrados pelo critério do merecimento.

É necessário lembrar o que motiva a Resolução nº 106, os objetivos que ela visa alcançar, para que possamos chegar a uma interpretação que não acabe por despi-la de qualquer sentido e por esvaziá-la de tal maneira que ela se torne supérflua.

A Resolução foi editada sob a necessidade de conferir maior objetividade aos processos de promoção por merecimento, marcados tradicionalmente por avaliações baseadas em questões de ordem pessoal tais como amizades, favoritismos e alinhamento ideológico dos candidatos.

O modelo de processo de promoção até então vigente e que a Resolução veio substituir era baseado na eleição por indicação dos nomes específicos de candidatos da escolha dos membros do Tribunal. A experiência institucional demonstrou que a votação nominal possui o potencial de transformar o Tribunal em arena política, que os juízes singulares têm de enfrentar caso queiram concorrer à promoção. Obscurecida fica a questão do merecimento em si, importando menos o mérito do magistrado no exercício de suas funções, e mais as habilidades políticas que venha a possuir.

A votação nominal dos magistrados que devem integrar a lista tríplice para fim de promoção por merecimento é o sistema de escolha que antecedeu a edição a Resolução nº 106, de 2010, por parte do Conselho Nacional de Justiça. Na verdade, por ser uma espécie de eleição aberta, a votação nominal traz consigo todas as vicissitudes próprias de um sistema eleitoral.

É dizer, nas eleições, quem vota escolhe seu candidato de acordo com suas preferências pessoais que, por sua vez, podem ser determinadas por uma série de fatores como simpatia, amizade ou, até mesmo, em último caso, perspectiva de uma troca de favores.

Além disso, onde há eleição, há campanha eleitoral, o que se traduz, no caso das promoções por merecimento, na peregrinação dos juízes candidatos aos gabinetes dos desembargadores para pedir, a título de favor, aquilo que a Constituição garante aos de maior mérito como direito.



Conselho Nacional de Justiça

Em excelente artigo dedicado ao estudo dos sistemas de indicação e responsabilidade de juízes ao redor do mundo, o professor da Universidade de Chicago, Tom Ginsburg, assim analisa os processos de recrutamento de magistrados por órgãos superiores do próprio Poder Judiciário:

Autoindicação Judicial: Em alguns países do *common law*, tem predominado a autoindicação de juízes pelo próprio Poder Judiciário.

1. Por exemplo, na Índia, os postos mais elevados do Poder Judiciário são indicados pelo Presidente depois de “consultada” a Suprema Corte e isto tem levado o Judiciário a ser amplamente composto por juízes indicados por ele próprio. Sistemas de autoindicação também incluem aqueles nos quais conselhos judiciais (veja abaixo) são compostos somente por juízes. O Conselho Judicial Superior iraquiano é um exemplo deste tipo de órgão. Outro exemplo de Judiciário composto por juízes autoindicados é o do Japão. Embora os membros da Suprema Corte sejam indicados por meio de um processo político, o Secretariado da Suprema Corte tem total controle sobre as indicações para os níveis mais baixos de jurisdição, treinamento dos magistrados, promoção na carreira e atividade disciplinar. Há críticas a esta combinação de critérios por permitir o controle político de todo o Poder Judiciário através da Suprema Corte. Além disso, **os juízes singulares têm uma forte tendência a se conformar às decisões superiores e, por isso, são menos independentes em relação aos juízes de instâncias superiores. De fato, essa pode ser uma característica geral do sistema de autoindicação.**

2. É seguro afirmar que sistemas de autoindicação judicial estão em declínio. Claramente, eles propiciam máxima independência do Judiciário como um todo. **Mas, como refletido na crítica ao sistema judicial japonês feita acima, os juízes singulares podem se tornar menos independentes. Ademais, o sistema é visto como falho na promoção das responsabilidades de seus membros. Muitos destes Judiciários tem se tornado extremamente envolvidos em política de maneiras que podem prejudicar sua própria legitimidade.**²

² *Judicial self-appointment:* In some countries in the common law tradition, the judiciary has become effectively self-appointing.

1. For example, in India, the higher judiciary is appointed by the President after “consultation” with the Supreme Court and this has led the judiciary to be largely self-appointing in practice. Systems of judicial self-appointment also include those in which judicial councils (see below) are composed entirely of judges. The Iraqi Higher Judicial Council is such a body. Another example of a largely self-appointing judiciary is that of Japan. Although the Supreme Court is appointed through a political process, the Supreme Court Secretariat has total control over lower-level judicial appointments, training, promotion and discipline. Some have criticized this combination as allowing political control over the whole judiciary through the Supreme Court. Furthermore, individual judges have a great incentive to conform, and are thus less independent from higher level judges. Indeed, this may be a general feature of systems of judicial self-appointment.

It is safe to say that systems of judicial self-appointment are on the decline. Clearly they provide maximum independence for the judiciary as a whole. But, as reflected in the criticism of the Japanese judiciary noted above, individual judges may be less independent. Furthermore the system is seen as providing very little accountability. Many of these judiciaries have become extensively involved in politics in ways that can undermine their own legitimacy. GINSBURG, Tom. *Judicial Appointments and Judicial Independence*. Janeiro de 2009, Disponível em www.constitutionmaking.org



Conselho Nacional de Justiça

As reflexões do professor norte-americano a respeito do sistema de recrutamento de juízes japoneses parecem dirigidas ao sistema brasileiro de promoção por merecimento anterior à Resolução nº 106, de 2010. Ou seja, por estarem constantemente preocupados com o nível de contentamento gerado na instância superior com suas decisões, posturas e comportamento funcional, os juízes inferiores acabavam por ceder parte de sua independência em troca de melhores chances de progressão na carreira.

Além disso, o sistema de promoção por merecimento por votação nominal propiciava a criação de um ambiente político extremamente acirrado no âmbito de cada Tribunal o que, não raro, gerava a divisão das Cortes de Justiça em facções partidárias, cada qual com seus desembargadores e juízes.

O ônus desse tipo de prática vai além da possibilidade de prejuízo aos magistrados concorrentes à promoção. Sua repercussão na cultura institucional é de tal ordem que tem o condão de cindir Tribunais em facções a disputar politicamente as cadeiras que vagam, e de criar uma espécie de controle interno, do Tribunal sobre os juízes singulares, do qual resulta a mitigação de sua independência, prerrogativa constitucional da qual depende a justa prestação jurisdicional.

No célebre *Poder Judiciário: Crises, Acertos e Desacertos*, Eugênio Raul Zaffaroni traça um dramático panorama do nível de deterioração das relações dentro dos Tribunais e o grau de ameaça que as disputas políticas trazem para a independência judicial:

Na prática, a lesão à independência interna costuma ser de maior gravidade do que a violação à própria independência externa. Isso obedece a que o executivo e os diversos operadores políticos costumam ter interesse em alguns conflitos, bem individualizados e isolados (salvo casos generalizados de corrupção, ou seja, de modelos extremamente deteriorados), mas os corpos colegiados que exercem uma ditadura interna e que se divertem aterrorizando seus colegas, abusam de seu poder no cotidiano. Através deste poder vertical satisfazem seus rancores pessoais, cobram dos jovens suas frustrações, reafirmam sua titubeante identidade, desenvolvem sua vocação para as intrigas, desprezem sua egolatria etc., mortificando os que, pelo simples fato de serem juízes de diversa competência, são considerados seus “inferiores”.

(...)

A independência interna somente pode ser garantida dentro de uma estrutura



Conselho Nacional de Justiça

judiciária que reconheça igual dignidade a todos os juízes, admitindo como únicas diferenças jurídicas aquelas derivadas da diversidade de competência. Este modelo horizontal constitui justamente a estrutura oposta à verticalizada bonapartista, cuja expressão máxima foi a judicatura fascista.³

A Resolução nº 106, de 2010, se contrapõe a este estado de coisas, procurando estabelecer a horizontalidade nas relações entre magistrados a que faz referência Zaffaroni. Isto é, a promoção por merecimento que adota, como ponto de partida, a atribuição de notas para critérios objetivos de aferição da capacidade profissional dos magistrados esteriliza o procedimento das avaliações subjetivas, facciosas ou casuísticas.

Ao se observar o mecanismo expressamente indicado nos artigos 4º e 11 da Resolução nº 106, de 2010, o desembargador avaliador primeiro chega à nota a partir dos dados objetivamente apurados, relativos ao desempenho, produtividade, presteza, aperfeiçoamento técnico e adequação de conduta ao Código de Ética da Magistratura Nacional de cada magistrado.

Depois as correlaciona aos nomes, de modo que a lista tríplice é uma mera consequência do resultado dos três magistrados melhor avaliados, independentemente da linha ideológica por eles perfilhada.

Por entender que o sistema de promoção por votação nominal, pelo seu inegável subjetivismo, vai de encontro à própria concepção da promoção por merecimento, explicitada na Constituição Federal no art. 93, incisos II e III, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 106, de 2010, vinculando a promoção por merecimento a critérios objetivos por ela especificados. Destaque-se o disposto nos artigos 4º e 11.

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

- I - desempenho (aspecto qualitativo da prestação jurisdicional);
- II - produtividade (aspecto quantitativo da prestação jurisdicional);
- III - presteza no exercício das funções;
- IV - aperfeiçoamento técnico;
- V - adequação da conduta ao Código de Ética da Magistratura Nacional (2008).

³ ZAFFARONI, Eugênio Raul. *Poder Judiciário: Crises, Acertos e Desacertos*. RT. São Paulo. Pág. 88-89.



Conselho Nacional de Justiça

Art. 11 Na avaliação do merecimento será utilizado o sistema de pontuação para cada um dos 5 (cinco) critérios elencados no art. 4º desta Resolução, com a livre e fundamentada convicção do membro votante do Tribunal, observada a seguinte pontuação máxima: (...)

O novo modelo proposto, de votação por pontuação, torna indireta a relação entre o convencimento formado pelos membros do Tribunal e a escolha dos integrantes da lista tríplex de promoção, reduzindo a margem para escolhas arbitrárias. Os desembargadores devem avaliar a todos os candidatos considerando os mesmos critérios, atribuindo-lhes notas em cada quesito. A lista é decorrência do resultado da soma geral das notas, não mais o produto da aclamação de magistrados entre os membros votantes do Tribunal.

Não foi outro o entendimento desse Conselho ao responder a Consulta nº 0008028-35.2010.2.00.0000, que, unanimemente, adotou o voto do Relator, o Exmo. Conselheiro José Adonis Callou de Araújo Sá.

Transcrevo trecho de seu Voto:

A interpretação adequada, que atinge os objetivos da regulamentação expedida pelo CNJ é no sentido de que devem ser avaliados, na forma prevista nos artigos 4º e 11 da Resolução 106, todos os candidatos inscritos e que atendam às condições para concorrer à promoção por merecimento (art. 3º).

Avaliar e atribuir pontuação somente aos candidatos escolhidos para formação da lista tríplex significaria aniquilar qualquer pretensão de avanço nos objetivos da regulamentação expedida pelo CNJ, retornando-se aos subjetivismos do passado (...).

Em face do exposto, conheço da consulta para respondê-la no sentido de que todos os candidatos inscritos para promoção por merecimento devem ser avaliados pelos membros votantes do Tribunal, **procedendo-se em sequência à totalização final da pontuação para formação da lista tríplex.** (grifo não consta do original)

Com efeito, a formação de listas tríplex para o Presidente do Tribunal tem uma única função: permitir-lhe averiguar se há, dentre os seus integrantes, alguém que preencha os requisitos automáticos para promoção de que cuida a alínea *a* do inciso II do artigo 93 da Constituição, *in verbis*:

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

(...)

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



Conselho Nacional de Justiça

a) é obrigatória a promoção do juiz que figure por três vezes consecutivas ou cinco alternadas em lista de merecimento;

Não é outro o entendimento que norteou o julgamento do Pedido de Providências nº 0000702-87.2011.2.00.0000 por este próprio Conselho Nacional de Justiça, senão vejamos:

EMENTA: PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. PROMOÇÃO. MEREcimento. RESOLUÇÃO Nº 106, DE 2010. DECRETO Nº 69/91 DO ESTADO DO AMAPÁ. LISTA TRÍPLICE. ALÍNEA A, DO INCISO II DO ARTIGO 93 DA CF/88. NOMEAÇÃO PELO PRESIDENTE. ATO VINCULADO. PROCEDÊNCIA.

1. No processo de acesso ao segundo grau de jurisdição, na forma como disciplinado na Resolução nº 106, de 2010, do CNJ, o Tribunal de Justiça, por meio de avaliação dos critérios objetivos ali elencados, indica em lista tríplice, dentre os candidatos, os magistrados melhor avaliados, restando ao Presidente do Tribunal de Justiça, a despeito do seu direito a voto, escolher o mais votado, exceto se houver candidato figurando na referida lista pela terceira vez consecutiva ou quinta alternada (alínea *a* do inciso II do art. 93 da CF/88).

2. A norma insculpida no inciso XII do artigo 9º do Decreto nº 069, de 1991, ou seja, a indicação ou formação de uma lista tríplice pelo Plenário para envio ao Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá serve, de um lado, para não tornar letra morta o art. 93, inciso II, alínea *a*, da Constituição, e, de outro, para que, ao nomear o candidato vencedor, a autoridade administrativa possa averiguar se há candidato que esteja figurando na referida lista pela terceira vez consecutiva ou quinta, ainda que alternada.

3. Pedido julgado procedente para que o processo de promoção inaugurado pelo edital nº 56, de 2010 tenha continuidade nos termos da Resolução nº 106, de 2010, do CNJ. (CNJ – PP 0000702-87.2011.2.00.0000 – Rel. p/ Acórdão Cons. Walter Nunes da Silva Júnior – 127ª Sessão Ordinária – julgado em 24 de maio de 2011.)

Ante o exposto, conheço da presente Consulta para respondê-la no sentido de que a lista tríplice, nas promoções por merecimento, deve ser formada pelos três nomes mais bem pontuados pelos desembargadores, após a totalização final da pontuação.

Eis o Voto.

Conselheiro **Jorge Hélio Chaves de Oliveira**
Relator