



## Conselho Nacional de Justiça

**Autos:** PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO - 0004091-41.2015.2.00.0000

**Requerente:** ROBSON SIQUEIRA DA SILVA

**Requerido:** TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - TJRJ

### DECISÃO LIMINAR DEFERIDA

1. Cuidam os autos de Procedimento de Controle Administrativo proposto em 27 de agosto de 2015 por Robson Siqueira da Silva contra dispositivos da Resolução n.º 30, de 2015, do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Em apertada síntese (id n.º 1772119), o requerente insurgiu-se contra a exigência de comprovação de situação de carência para concorrer às vagas reservadas a candidatos negros, estabelecida no regulamento do concurso para o provimento do cargo de Juiz Substituto no TJRJ. Argumentou que o dispositivo regulamentar do Rio de Janeiro esvaziou a regra contida na Resolução n.º 203, de 23 de junho de 2015, deste Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que estabeleceu a reserva de 20% (vinte por cento) das vagas para candidatos autodeclarados pretos ou pardos em concursos para o provimento de cargos efetivos nos órgãos do Poder Judiciário.

Pugnou pela concessão de medida cautelar para suspender a norma impugnada. No mérito, requereu a anulação do dispositivo, por incompatível com a disciplina dedicada à matéria por este Conselho Nacional.

Em 3 de setembro, reconheci (id n.º 1776885) minha competência para conhecer da matéria, em face de prevenção, e determinei a oitiva do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) antes de apreciar o pedido liminar.

Em resposta, a Corte requerida informou (ids n.º 1783618 e 1783619) que o objetivo da norma impugnada é corrigir distorções para que, *in verbis*, “**a cota racial atinja quem, de fato, se encontra em uma posição de desvantagem social**”. Sustentou que o art. 3º da Res. n.º 203, de 2015, do CNJ, permite que os Tribunais adotem “outros mecanismos de ação afirmativa”, justamente a hipótese havida nos autos. Aduziu que a miscigenação racial verificada no Estado exigiria a adoção de medidas complementares para evitar que a Corte incorra “na injustiça de beneficiar um pequeno grupo de cidadãos negros que já se encontra em condição que dispensa a ação assistencialista”.

Em arremate, defendeu a compatibilidade da Resolução combatida com as disposições do CNJ a respeito da matéria, razão porque pugnou pela improcedência do pedido de controle administrativo.

Assim vieram-me os autos.

2. O Regimento Interno do CNJ, em seu art. 25, XI, autoriza o Conselheiro relator a deferir medidas de urgência para acautelar direito sobre o qual, comprovadamente, recaia iminente dano, receio de prejuízo ou risco de perecimento.

No caso dos presentes autos, a discussão estabelecida é se o art. 3º da Resolução n.º 203, de 23 de junho de 2015, do CNJ, autorizaria a criação de uma espécie de cláusula de barreira, de cunho socioeconômico, para limitar o

acesso de candidatos autodeclarados pretos ou pardos às vagas reservadas nos concursos para ingresso no quadro do Poder Judiciário.

Foi essa, com efeito, a decisão do Órgão Especial do TJRJ ao editar a Resolução n.º 30, de 2015, com o seguinte teor:

Art. 4º. Serão reservadas aos negros o percentual mínimo de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas, **desde que carentes**.

§ 1º. Poderão concorrer às vagas reservadas a candidatos negros aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

§ 2º. Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

§ 3º. Por candidato negro carente entende-se aquele oriundo de família com renda igual ou inferior a 1,5 salário mínimo (um salário mínimo e meio) *per capita*.

§ 4º. Os redutores referentes à cláusula de barreira estabelecida para a primeira etapa do concurso não se aplicam aos candidatos que concorram às vagas destinadas aos negros carentes e aos portadores de deficiência, os quais serão convocados para a segunda etapa do certame, em lista específica, desde que tenham obtido a nota mínima exigida para todos os outros candidatos, sem prejuízo dos demais 200 (duzentos) ou 300 (trezentos) primeiros classificados, conforme o caso. (grifo nosso)

3. O CNJ, em boa hora, ao editar a Resolução n.º 203, de 2015, pretendeu contribuir no sentido de concretizar o objetivo fundamental de redução da desigualdade anunciado pela República na Constituição de 1988 (art. 3º, III). No contexto de afirmação das diferenças e de equiparação das condições materiais de acesso ao serviço público, a discriminação positiva através dos mecanismos de ações afirmativas permite, mais do que o benefício pessoal a determinados grupos — no caso particular, de integrantes de um segmento étnico-racial —, a construção de uma sociedade pluralista e inclusiva. É do maior interesse do Estado brasileiro que suas instituições sejam permeadas por talentos de origens variadas, com distintos repertórios valorativos para a interpretação da realidade nacional em postos de tomada de decisão.

Pois bem. Ao retomar a apreciação do ponto controvertido trazido ao conhecimento do CNJ por meio deste Procedimento de Controle, faz-se necessário rememorar, brevemente, a discussão havida quando da aprovação da Resolução n.º 203, de 2015. Na 210ª Sessão Ordinária do CNJ, realizada em 9 de junho de 2015, o CNJ debruçou-se longamente sobre o tema. Os ricos debates entabulados naquela oportunidade auxiliam, a meu sentir, na elucidação do problema ora em análise.

O Plenário do CNJ, ao promover a inclusão de um dispositivo — que veio a ser, justamente, o aqui discutido art. 3º — à proposta original apresentada pelo relator do procedimento, o então Conselheiro Paulo Teixeira, buscava municiar as cortes de outros meios que, no exercício de sua autonomia garantida pela Constituição da República, garantissem maior efetividade à política de acesso de candidatos autodeclarados pretos e pardos às carreiras do Poder Judiciário.

Na assentada, a discussão do teor do então projeto de resolução foi retomada com a prolação de voto-vista, em que apresentei minha pontual divergência da redação original justamente por acreditar que a simples reserva de vaga poderia, na prática, não apresentar a eficácia desejada. Preocupava-me, diante do reconhecido grau de dificuldade das atuais provas para ingresso na magistratura, que os candidatos concorrentes em lista específica não preenchessem as vagas que lhes foram reservadas, pois a pontuação mínima exigida já representa um corte muito acentuado. Tanto é assim que muitos concursos para ingresso na magistratura não aprovam candidatos em número suficiente para o preenchimento das vagas ofertadas.

Nesse sentido, transcrevo fragmento de minha manifestação em Plenário:

O Senhor Conselheiro Fabiano Silveira:

(...) A reserva é um mecanismo estabelecido em lei, reserva de vagas em concurso público, por meio do qual é possível criar uma situação de igualdade; tentar igualar uma situação de desigualdade. Então o mecanismo eleito deve ser um mecanismo apto, potencialmente apto, a estabelecer esse re-equilíbrio de forças. É essa a concepção. No que diz respeito aos concursos de servidores, eu tenho para mim, que esse mecanismo é apto, potencialmente apto a alcançar esse objetivo. Por que? Porque nós temos concursos com número de aprovados muito superior ao número de vagas. No que diz respeito à magistratura, a situação é um pouco distinta, senhor Presidente. **Eu receio que a pura e simples adoção do mecanismo de reserva, ela não seja capaz de, repito, potencialmente, (...) tentar diminuir, minimizar desigualdades históricas.** Me permita, senhor Presidente, ilustrar o que eu venho dizendo. (...) Então vejamos, senhoras Conselheiras e senhores Conselheiros, que pelo menos no que toca à Justiça Federal a tradição é que existe um número maior de vagas do que o número de aprovados. Isso pode levar a situação de que a reserva se torne um mecanismo inócuo. (...) Então qual é a sugestão singela que faço e coloco à consideração dos eminentes Conselheiros: que pelo menos possamos que a Resolução contemple a possibilidade, a faculdade, de o Tribunal estabelecer um bônus de pontuação para – nós não estaríamos dizendo que o Tribunal deverá adotar o bônus, mas que eventualmente ele pode combinar o sistema de reserva com o sistema de bônus a critério do Tribunal de acordo com a sua tradição, com o seu banco empírico, com as suas experiências... Então, eu estou inteiramente de acordo com a proposta, saúdo mais uma vez a Vossa Excelência pela iniciativa também de colocar essa questão como uma das questões centrais para o Poder Judiciário, mas eu penso também que poderíamos ao lado do mecanismo da reserva adotar também a possibilidade – veja, isso é importante que conste numa Resolução, senhor Presidente, penso eu, para que isso seja, digamos, descortinado, que o Tribunal pelo menos avalie essa possibilidade. (grifo nosso) (disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=IFVqrw2UBr0>)

Foi no caminho de proporcionar aos tribunais mecanismos **adicionais** para dar maior concretude à ação afirmativa que, ao final da discussão, engendrou-se uma solução que permitisse a adoção de medidas outras, no exercício da autonomia administrativa de cada corte, para a máxima efetividade possível da diretriz aprovada pelo CNJ.

A ideia aditiva — jamais restritiva — do verbete regulamentar extrai-se da leitura compreensiva do próprio dispositivo em apreciação (art. 3º). Verifica-se que a regra estabelece permissivo aos órgãos do Poder Judiciário para que instituem outros mecanismos “além” da reserva de vagas. Um exemplo discutido seria a previsão de um bônus de pontuação nos concursos.

4. Não ignoro o vivo e acalorado debate na sociedade sobre quais seriam as melhores medidas em prol da igualdade étnico-racial e socioeconômica. Os distintos posicionamentos dos atores envolvidos — (a) pela rejeição do sistema de ações afirmativas, (b) pela adoção do critério étnico-racial concomitantemente com o critério socioeconômico ou (c) pela adoção do critério racial ou socioeconômico de forma independente — aprofundam e qualificam a discussão de tema relativamente recente na história do Brasil.

Como disse, esse debate está em curso e não tenho a pretensão de cerceá-lo ou inibi-lo.

Contudo, o CNJ, ao regulamentar o tema, optou por seguir a prescrição contida na Lei n.º 12.990, de 9 de junho de 2014, que “dispõe acerca da reserva de vagas para negros em concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta e indireta”. A medida adotada pelo Conselho, espelhando a norma legal de regência, insere-se no contexto de um pacto social intergeracional para promover, tanto quanto possível, a plena inserção dos negros na sociedade brasileira, corrigindo distorções e injustiças históricas em favor tanto dos diretamente beneficiados como — e principalmente — de toda coletividade.

Relevante notar que tanto a Lei de 2014 quanto a Resolução n.º 203, de 2015, do CNJ não subordinam a medida afirmativa à necessidade de comprovação de desvantagem socioeconômica pelo interessado.

A leitura do art. 3º da citada Resolução do CNJ, à luz da Constituição da República, dos tratados e convenções internacionais<sup>1</sup> e outras normas internas que estabelecem um estatuto jurídico da igualdade racial<sup>2</sup> permite identificar que a ação afirmativa estabelecida por este Conselho alinha-se àquela em vigor no Poder Executivo da União, fundamentando-se em fator positivo de discrimen étnico-racial com base na autodeclaração do interessado. Repita-se. O critério eleito pelo diploma legal — e seguido pelo CNJ — está calcado nos fatores raça, cor e etnia, e não na ideia de hipossuficiência socioeconômica.

A propósito, vale a pena transcrever trecho da manifestação do representante do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil no Conselho Nacional de Justiça, Dr. Claudio Pereira de Souza Neto, ao declarar o seu apoio à proposta em discussão pelo Plenário na 210ª Sessão Ordinária:

Ao negro, a nossa sociedade infelizmente ainda tem imposto uma série de barreiras que ele vem superando com muito sacrifício, mas realmente a nossa compreensão é de que é importante se criar essas ações afirmativas porque, inclusive, o Judiciário tem que ser um Judiciário mais plural, um Judiciário mais informado por essas informações que advém da vida da cidade, que advém da sociedade, enfim, que são levadas ao Poder Judiciário pelos diversos setores da sociedade. **Uma sociedade multicultural, uma sociedade multiétnica como é a brasileira não pode ter um Judiciário predominantemente branco que exclui o negro.** (grifo nosso)

5. Feitas essas considerações preliminares, evidenciado está que o ato ora atacado (Resolução nº 30, de 2015, do Órgão Especial do TJRJ) estabeleceu um fator coadjuvante ao critério étnico-racial, na medida em que passou a exigir a condição de carente. Poderíamos até discutir os bons propósitos dessa inovação, como penso ter sido a finalidade perseguida pelo TJRJ. Porém, não há dúvida de que a adição promovida acabou por “restringir” o universo dos possíveis candidatos beneficiados. Vale dizer, de acordo com a citada Resolução nº 30, de 2015, não basta a autodeclaração do candidato como preto ou pardo, porquanto deverá fazer prova de sua condição socioeconômica, mais precisamente, que seja “oriundo de família com renda igual ou inferior a 1,5 salário mínimo (um salário mínimo e meio) *per capita*” (art. 4º, § 3º).

Não seria o caso de problematizar, aqui, a profundidade do corte feito, na medida em que os candidatos à magistratura completaram o ensino superior e desenvolveram atividade jurídica por três anos, nos termos do art. 93, I, da Constituição da República. Ou seja, não seria exagero supor que já tenham alcançado certo nível de renda, o que poderia esvaziar ou restringir sensivelmente o alcance da ação afirmativa, caso prevalecesse a orientação do TJRJ.

O que importa, por ora, é reconhecer que a inovação trazida tem inequívoco caráter limitador. Diferentemente, a previsão constante do art. 3º da Resolução nº 203, de 2015, do CNJ vai na direção de ampliar os mecanismos de inclusão, sempre filiada ao critério étnico-racial. Veja-se o texto do referido dispositivo:

Art. 3º Os órgãos indicados no *caput* do art. 2º poderão, **além** da reserva de vagas, instituir outros mecanismos de ação afirmativa **com o objetivo de garantir o acesso de negros a cargos no Poder Judiciário**, inclusive de ingresso na magistratura, bem como no preenchimento de cargos em comissão, funções comissionadas e vagas para estágio. (grifo nosso)

Curiosamente, o TJRJ pretendeu relacionar a nova condicionante (“desde que carente”) ao texto do art. 3º da citada Resolução do CNJ, conforme resposta oferecida (id n.º 1783618):

Como é de conhecimento deste Conselho Nacional de Justiça, a moderna noção de ação afirmativa está associada a uma perspectiva distributivista, isto é, a uma ideia de igualdade que focaliza não apenas as discriminações passadas e tratamentos discriminatórios comprovados judicialmente, mas também as desigualdades do presente que resultam de processos discriminatórios em operação no sistema social. Assim, está relacionada a dois princípios: o da compensação e da justiça distributiva aristotélica.

Tais questões tão importantes não poderiam ser ignoradas pelo TJRJ inclusive por orientação do CNJ, que na própria Resolução 203 do CNJ, ao versar sobre a abrangência da ação afirmativa, declara que:

[Transcrição do art. 3º da Resolução n.º 203, de 2015, do Conselho Nacional de Justiça]

Como se vê e não poderia deixar de ser, ao instituir em âmbito nacional o sistema de cotas raciais, o Conselho Nacional de Justiça deferiu aos Tribunais **a possibilidade de estabelecimento de outros critérios e/ou mecanismos destinados a garantir o acesso dos negros aos cargos do Poder Judiciário**, tendo em vista a maior clareza que dispomos para entender as peculiaridades regionais em razão da proximidade com a realidade social.

No caso do Estado do Rio de Janeiro, que já foi a capital da República e ainda mantém a condição de polo cultural e econômico do país, observamos uma maior miscigenação em todas as classes sociais, existindo tanto um número considerável de brancos na classe baixa quanto de negros nas classes média e alta. [...]

Isso significa que para não incorrerem na injustiça de beneficiar **um pequeno grupo de cidadãos negros que já se encontra em condição que dispensa a ação assistencialista**, a adição do critério econômico à cota racial é medida que se impõe. (grifo nosso)

Com a devida vênia, a meu sentir, a nova condição trazida pelo TJRJ revela, em verdade, mais uma divergência do que propriamente um aprofundamento da Resolução do CNJ. Não me parece convincente, ademais, o argumento de que apenas “um pequeno grupo de cidadãos negros que já se encontra em condição que dispensa a ação assistencialista” seria beneficiado. Por mais afinidade que o preconceito racial possa ter com o preconceito de classe, há diferenças importantes na forma e na intensidade com que tais códigos não escritos atingem as pessoas e fulminam as suas possibilidades de ascensão. Nas palavras do TJRJ, uma condição socioeconômica mais favorável “dispensa a ação assistencialista”; segundo o CNJ, a ação afirmativa não se mede em salários mínimos, isto é, o seu valor simbólico e a sua potencialidade reparadora projetam-se em um contexto histórico que não poderia ser reduzido à fórmula constante do art. 4º, § 3º, da Resolução 30, de 2015, do TJRJ.

6. Em síntese, ao menos em juízo preliminar, o que se constata é que a Resolução do TJRJ diverge – no seu escopo e no seu alcance – da norma editada pelo CNJ. Não se pretende com isso menosprezar ou diminuir a relevância do debate acerca dos mecanismos mais eficientes de ação afirmativa. Não há como ignorar, porém, que a decisão do CNJ parte de premissas e de escolhas senão contrárias mas diferentes daquelas adotadas pelo TJRJ.

Nesse sentido, a regulamentação proposta pelo Tribunal requerido, ao acrescentar o critério socioeconômico de 1,5 salário mínimo de renda *per capita*, parece alterar significativamente o raio da política estabelecida na Resolução nº 203, de 2015, do CNJ. Concorde-se com ela ou não.

Assim, ao menos nesse momento de apreciação perfunctória da matéria, própria desta fase procedimental, reputo satisfeitos os requisitos do *fumus boni juris* e do risco fundado de prejuízo demandados para a concessão da medida vindicada, em virtude da abertura iminente de concurso público para o provimento de cargo de juiz substituto.

7. Ante o exposto, no uso da atribuição conferida pelo art. 25, XI, do Regimento Interno do CNJ, **DEFIRO a medida cautelar** requerida por Robson Siqueira da Silva, para suspender a eficácia dos seguintes trechos do art. 4º da Resolução n.º 30, de 2015, do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, até decisão final no presente Procedimento: (a) da expressão “desde que carentes”, como consta do *caput*; (b) da íntegra do seu § 3º; e (c) da expressão “carentes”, como reproduzida no § 4º do aludido dispositivo.

Intimem-se. Estabeleço o prazo de 5 (cinco) dias para comunicação, por parte do Tribunal requerido, das providências adotadas para cumprimento desta decisão. Defiro, ainda, ao TJRJ a oportunidade de, no prazo regimental de 15 (quinze) dias, complementar as informações já prestadas, em virtude do lapso diferido assinalado para sua primeira manifestação.

À Secretaria Processual para inclusão na pauta da próxima Sessão de Julgamentos deste Conselho Nacional, nos termos do art. art. 25, XI, *in fine*, do RICNJ.

Brasília, data registrada em sistema.

**Fabiano Silveira**  
Conselheiro Relator

---

<sup>1</sup> Destaque-se, além da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial da ONU (1968), promulgada no Brasil pelo Decreto n.º 65.810, de 8 de dezembro de 1969, a Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância da OEA, aprovada em 2003 e ainda pendente de ratificação pelo Brasil.

<sup>2</sup> Cite-se, em especial, as Leis n.º 12.288, de 20 de julho de 2010, e n.º 12.990, de 9 de junho de 2014.