



# Independência funcional e controle interno

nas carreiras da Magistratura  
e do Ministério Público na capital paulista

**Coordenação:**

Evorah Cardoso  
Rafael Custódio  
Vivian Calderoni  
e Sheila de Carvalho

**Equipe de pesquisa e transcrição das entrevistas:**

Naiara Vilardi Soares Barbério e Pedro Davoglio

**Redação:**

Evorah Cardoso

**Edição:**

Maria Carolina Schlittler

**Contato:**

[www.conectas.org](http://www.conectas.org)  
[conectas@conectas.org](mailto:conectas@conectas.org)  
[facebook.com/conectas](https://facebook.com/conectas)  
[@\\_conectas](#)

# Sumário

<b>Apresentação</b>	<b>4</b>
<b>PARTE 1 - O Ingresso</b>	<b>7</b>
1.1. O Concurso	7
1.2. A seleção dos juízes e promotores da área criminal	20
<b>PARTE 2 - As Escolas de Formação</b>	<b>22</b>
2.1. As atividades desenvolvidas pelas escolas	25
2.2. O juiz formador	28
<b>PARTE 3 - Estágio probatório e o perfil profissional</b>	<b>30</b>
3.1. O estágio probatório e a inamovibilidade	32
3.2. Alta rotatividade de promotores e magistrados em primeiras entrâncias	34
3.3. Fragilidade das garantias dos juízes auxiliares da capital	35
<b>PARTE 4 - As carreiras</b>	<b>39</b>
4.1. A inamovibilidade mitigada nas carreiras e sua relação com a independência funcional	42
4.2. Caso emblemático: restrição da inamovibilidade e independência funcional dos juízes auxiliares da capital	46
<b>PARTE 5 - Aspectos da cultura institucional</b>	<b>49</b>
5.1. As “relações harmônicas” na Magistratura	49
5.2. O “ostracismo político” no MP	53
5.3. A proximidade entre as carreiras da Magistratura e do Ministério Público	55
<b>PARTE 6 - O controle</b>	<b>57</b>
6.1. Magistratura e a independência selecionada	57
6.2. Ministério Público e o controle entre pares	63
6.3. Controles externos: CNJ e CNMP	65
<b>PARTE 7 - Considerações Finais</b>	<b>67</b>
<b>PARTE 8 - Anexos</b>	<b>69</b>

## Apresentação

Trata-se de uma pesquisa realizada pela Conectas Direitos Humanos, uma organização não governamental internacional, sem fins lucrativos, fundada em setembro de 2001 na cidade de São Paulo (Brasil), cuja missão é promover a efetivação dos direitos humanos e do Estado Democrático de Direito no Sul Global – África, América Latina e Ásia.

A pesquisa surgiu da atuação da Conectas no tema da independência judicial e a partir do interesse em compreender as relações entre a) as garantias institucionais dispensadas a estes profissionais para o exercício de suas funções e b) o modo de formação de suas convicções durante a atuação profissional. Isto porque, durante a atuação da Conectas junto aos operadores de justiça foram verificados alguns casos em que os modos de atuação destes profissionais foram colocados em cheque. Episódios como de Roberto Corcioli – juiz auxiliar da capital de São Paulo que foi afastado de sua atuação em razão do posicionamento que adotava – mostram que a autonomia funcional de promotores e juizes é, constantemente, ameaçada por mecanismos e valores internos a estas instituições (Ministério Público e Magistratura).

Neste sentido, nos anos de 2014 e 2015, após uma parceria com o Instituto Betty e A. Jacob Lafer, pesquisadores da Conectas desenharam a pesquisa *Independência funcional e controle interno nas carreiras da Magistratura e do Ministério Público na capital paulista*. A proposta foi investigar os “nós” críticos de controle interno exercido nas carreiras de magistrados e promotores/procuradores em exercício na cidade de São Paulo. A questão que norteou a investigação foi: em que medida as formas de controle interno (formais ou informais) influenciam a atuação profissional de magistrados e promotores na cidade de São Paulo? Quais são os desenhos institucionais dessas carreiras que mais fragilizam as suas garantias de inamovibilidade e independência funcional? Um segundo objetivo foi entender se estes “controles” favoreciam uma atuação penal punitivista por parte destes operadores, incrementando assim o encarceramento penal paulista.

Para tal, pesquisadores da Conectas foram às Escolas de Formação, à Corregedoria e às Varas, Comarcas e Departamentos da capital paulista para entrevistar promotores e juizes. As entrevistas semiestruturadas tiveram a finalidade de reunir informações sobre a atuação do/a entrevistado/a no tema, ou de terceiros, no que fosse relevante. O recurso das entrevistas foi extremamente oportuno para uma investigação com este escopo, pois constata-se que as informações aqui buscadas não estão documentadas ou discutidas na literatura especializada.

O acesso à maioria dos entrevistados foi viabilizado a partir da rede profissional da Conectas, que, em suas atividades de litígio estratégico, pesquisa e *advocacy*, tem contato com diversos atores das carreiras jurídicas. Então, se num primeiro momento foram entrevistados juizes e promotores parceiros da Conectas, em um segundo momento os pesquisadores buscaram acessar novos interlocutores, a partir de relações tecidas durante o trabalho de campo. Ao final do ano de 2015,

após quase dois anos realizando entrevistas, a pesquisa teve sucesso em reunir um grupo de interlocutores bastante heterogêneo,<sup>1</sup> o que possibilitou aos pesquisadores avançarem com os objetivos propostos nesta investigação.

Os interlocutores desta pesquisa foram divididos em grupos que representam três estratégias de acesso aos dados:

- a)** representantes de setores institucionais do Judiciário e do Ministério Público responsáveis por administrar etapas importantes nas carreiras. Nesta estratégia foram entrevistados operadores dos setores de concurso, designação, promoção, Escola de Formação e Corregedoria. Ao final do trabalho de campo, foram 12 entrevistados;
- b)** representantes de casos emblemáticos, amplamente noticiados, que vivenciaram algum tipo de controle interno durante suas carreiras. Nesta estratégia foram entrevistados 6 operadores; e
- c)** magistrados e promotores/procuradores, aleatoriamente selecionados e que atuam na capital. Nesta estratégia de obtenção de informações, foram entrevistados 20 operadores das carreiras jurídicas.

No total foram entrevistados: 18 membros da Magistratura (sendo 4 mulheres), 15 no Ministério Público (sendo 3 mulheres) e 4 na Defensoria Pública (sendo 2 mulheres), distribuídos conforme os perfis, cargos e momentos na carreira. Verifica-se que para esta pesquisa foram buscados interlocutores em todos os ciclos dessas carreiras: desde os momentos de ingresso (concurso, estágio probatório, Escola de Formação) até os momentos de progressão (remoções e promoções por merecimento ou antiguidade, designações) e controle/avaliação (pelos colegas na carreira, pela Corregedoria e pelos órgãos externos Conselho Nacional de Justiça – CNJ e Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP).

Todas as entrevistas foram gravadas (exceto duas, a pedido dos entrevistados), transcritas e codificadas – em todos os casos foi garantido o anonimato dos relatos.<sup>2</sup> O roteiro comum de entrevista continha blocos de perguntas sobre o perfil do entrevistado, ingresso na carreira, progressão/designação, garantias de inamovibilidade e independência funcional, aspectos do funcionamento da instituição e recomendações dos entrevistados para a pesquisa.<sup>3</sup>

Os resultados apontam para a existência de uma série de fatores institucionais que fragilizam algumas garantias profissionais, especialmente a inamovibilidade e independência funcional. Em relação à Magistratura, observou-se que a relação hierárquica entre pares e a fragilidade do juiz auxiliar da capital em relação aos seus pares são os principais pontos de vulnerabilidade destes profissionais ao controle institucional e ao controle ideológico da instituição.

---

1 Estiveram presentes André Augusto (presidente da AJD), André Kehdi (presidente do IBCCRIM), Conrado Hubner Mendes (Direito-USP), Fernando Fontainha (UERJ), Gorete Marques (NEV/USP), Luciana Gross (Direito-FGV), Luciana Zafallon (ex-ouvidora da DPE/SP), Marina Dias (Conselho Consultivo da Ouvidoria da DPE/SP), Rogerio Arantes (FFLCH-USP), além de outros pesquisadores, juizes e defensores públicos.

2 Ver termo de consentimento de entrevista (Apêndice I).

3 Ver roteiro de entrevista (Apêndice II).

No caso do Ministério Público, a mesma vulnerabilidade é representada pelas constantes punições da Corregedoria sobre os promotores em estágio probatório – o que molda o conteúdo dos seus trabalhos e o comportamento destes profissionais – e pelo controle exercido pelo Procurador-Geral a partir do Art. 28 do Código de Processo Penal. Nesta instituição, que tem um forte viés político e relações estreitas com o poder Executivo, as avaliações negativas registradas nos históricos dos promotores são vistas como altamente prejudiciais, especialmente em momentos de promoções e/ou acesso a cargos públicos. Tanto que, no meio jurídico, existe o termo “ostracismo político” para designar a situação de promotores que tiveram uma atuação contramajoritária (principalmente em matéria criminal). Uma vez estando no “ostracismo político”, dificilmente estes promotores conseguirão obter alguma participação no grupo político do Procurador-Geral, o que ceifará as chances de serem nomeados para cargos da administração da instituição ou mesmo cargos públicos.

Por fim, espera-se que a compreensão sobre o funcionamento das carreiras da Magistratura e do Ministério Público, bem como o entendimento sobre quais são os desenhos institucionais que contribuem para fragilizar as garantias de inamovibilidade e independência funcional, possam servir ao propósito de construir uma agenda de advocacy que promova mudanças no modelo da administração do Judiciário e do Ministério Público.

## PARTE 1 - O Ingresso

No Brasil, o ingresso nas carreiras jurídicas ocorre por meio de concurso público, o qual abrange provas (orais e escritas) e exames de títulos. O recrutamento dos novos integrantes do Judiciário e do Ministério Público é uma atribuição das próprias instituições, podendo se submeter aos concursos públicos todas as candidatos e as candidatas que preencham os requisitos mínimos exigidos, que incluem a formação em Direito, além de outras exigências estabelecidas nos editais de cada unidade federativa.

Nestes concursos públicos há também uma banca constituída por membros de cada instituição e por representantes da Ordem dos Advogados do Brasil, os quais avaliam o ingresso de advogados ou advogadas nas carreiras da Magistratura e da Promotoria.

Apesar de aparentemente isonômico, este processo de recrutamento das carreiras jurídicas é alvo de críticas por parte de setores da sociedade, especialmente por integrantes de movimentos sociais, por estudiosos do sistema de justiça brasileiro e também por alguns juízes, promotores e defensores públicos. As principais críticas se dirigem ao número reduzido de selecionados, ao perfil bastante homogêneo dos aprovados nos concursos e à vacância de vagas em todas as regiões do país. Outro conjunto de críticas é que existiriam algumas características inerentes ao recrutamento destes profissionais que confeririam um perfil profissional e social bastante homogêneo, em termos ideológicos, aos operadores do Poder Judiciário e do Ministério Público brasileiro.

No presente tópico do relatório será investigado em que medida os aspectos institucionais e culturais atinentes ao ingresso na carreira dos magistrados e promotores determinariam homogeneidade ao corpo jurídico brasileiro. Por meio de entrevistas com magistrados e promotores, foram analisados alguns pontos que marcam o período de ingresso na carreira jurídica, tais como: a realização do concurso, o perfil da banca, a questão das cotas para dirimir a sub-representação de grupos sociais nestas carreiras. Também neste tópico foi trabalhada a relação entre o perfil dos operadores que atuam área criminal com a seletividade penal e o punitivismo do sistema de justiça criminal, características que já foram apontadas por diversas pesquisas sobre o tema (Vasconcellos e Azevedo, 2008; Sinhoretto, 2009).

### 1.1. O Concurso

Nas entrevistas com promotores e magistrados a questão da homogeneidade no perfil destes profissionais foi um ponto bastante abordado e com diferentes pontos de vista. Parte dos entrevistados não concorda com a afirmação de que haveria um perfil profissional e social bastante homogêneo entre magistrados e promotores públicos. Já outra parte reconhecia essa homogeneidade, porém a atribuía a fatores externos ao ambiente institucional, por exemplo, às características da própria

sociedade brasileira, considerada pelos entrevistados como conservadora. Na visão de alguns dos interlocutores, uma vez que as carreiras jurídicas selecionam os membros da sociedade, estes profissionais seriam “um retrato dela”:

Eu acho que ela [Magistratura] reflete exatamente a sociedade. A meu ver, você tem segmentos de uma determinada postura, que você percebe na sociedade que são minoritários e aqui dentro eles são minoritários também. Hoje que nós estamos vivendo aqui, por exemplo, essas mudanças, esse discurso mais conservador voltando à tona [...] não há como negar que ele é majoritário na sociedade e é majoritário aqui também. O estranho seria se fosse o contrário. O juiz é fruto disso. Então você tem um percentual menor de pessoas que se opõem a algumas coisas que estão acontecendo. Ele também é menor aqui dentro, mas ele também tem representatividade. Acho que na mesma proporção. (Desembargador).

No Brasil é isso, eu acho que o campo do direito penal, das ciências criminais e até no campo doutrinário não houve avanço. E isso se refletiu na atuação do MP. E com uma característica própria do Estado de São Paulo, o Estado de São Paulo é conservador. Eu fiz um giro nacional, eu verifiquei quantas experiências, coisas novas, inovadoras, vanguardistas estão sendo feitas em outros MPs do Brasil e a gente aqui olhando para o nosso umbigo [...] não temos acompanhado. Então, essa é uma característica, se o Estado de SP é conservador, suas instituições são conservadoras, a sua sociedade é conservadora, as suas instituições refletem o que a sociedade é. (Promotor).

Já alguns entrevistados consideram os profissionais das carreiras jurídicas elitistas e atribuem a predominância deste perfil entre os seus pares às características do processo seletivo dos concursos públicos. Para alguns entrevistados, o concurso público visa selecionar aqueles candidatos mais “bem preparados”, o que acaba por filtrar um público bastante específico para estas duas instituições: pessoas de um grupo social que têm acesso ao ensino de maior qualidade. Na visão dos interlocutores da pesquisa seria este o público com mais chances de sucesso nos concursos para a Magistratura e Ministério Público:

[...] como qualquer empresa, como qualquer coisa, vai selecionar os melhores, você acaba selecionando [...] tem gente de origem muito simples [...] mas quem tem mais chance de ser aprovado é quem teve um primário melhor, quem pode ficar estudando. Então, atualmente há uma elitização [nestas instituições], mas isso é em tudo, em qualquer empresa privada, mas não é intencional. (Juiz Titular)

No entanto, segundo a concepção deste entrevistado, a solução para a promoção de um perfil menos elitista e, assim, mais heterogêneo aos operadores do Poder Judiciário e do Ministério Público brasileiro não passa, necessariamente, por uma transformação de cunho institucional. Para aquele interlocutor, para uma maior diversidade no perfil destes profissionais seriam necessárias reformas na estrutura educacional do país, especialmente, nas etapas mais iniciais da educação (ensino infantil e fundamental). Nas palavras do juiz:

[...] é melhorar dando oportunidade para todo mundo, eu penso [...] não é dando faculdade para todo mundo, é começando dando pré-escola, dando comida, para essa pessoa chegar

no centro de toda bagagem. Nessa mesma linha, o concurso, talvez, não represente o percurso socioeconômico de todo o país, mas é natural. Acho que as correções disso não é no fim, no concurso, a correção disso é dando base para diminuir isso. Tem que ter desde o começo a formação melhor para no fim se selecionar os melhores entre todos. (Juiz criminal).

Esta mesma concepção foi compartilhada por outro interlocutor:

[...] em termos sociais, econômicos, é a classe média que estudou em bons colégios [que se torna juiz e promotores]. Esse é o perfil básico. E aí não é culpa das instituições que selecionam, acho que é da crueldade do próprio sistema que vai selecionando as pessoas a fazerem parte da elite que vai ocupando os postos. Então são tendências naturais. Essas pessoas tendem a se sair melhor. Mas há exceções, claro. Há muita gente que vem de origens mais humildes, da escola pública. Sim, claro, tem. Tem de tudo. Mas enfim, eu não seria capaz de identificar um quadro específico de quem procura [as carreiras jurídicas]. (Desembargador seção criminal).

Entre os entrevistados foi observado que eles atribuem esta característica elitista especialmente aos promotores e juizes. Outros atores da carreira jurídica, como os defensores públicos, são considerados um grupo profissional com um perfil mais heterogêneo, menos elitista. Nas palavras do mesmo desembargador:

É diferente, por exemplo [...], quem faz concurso para Defensoria Pública já tem uma visão política mais certa. O cara quer defender. Tem normalmente posições mais à esquerda. Procura mais uma atividade como a de defensor público. Eu acho que na Magistratura não dá para fazer isso. Eu acho que pessoas de um amplo leque de posições religiosas, políticas, buscam a atividade. Ela é mais diversificada, eu diria. Eu acho que não tem um perfil. (Desembargador da seção criminal).

Alguns interlocutores desta pesquisa argumentaram ainda que a problemática da homogeneidade no perfil dos promotores e dos juizes estaria relacionada ao modo como funciona o concurso e com algumas exigências dos editais. Uma das questões levantadas foi a exigência de três anos de atividades jurídicas como requisito para se submeter ao concurso público para as carreiras jurídicas. Ressalta-se que tal exigência passou a vigorar a partir da Emenda Constitucional 45/2004, nos artigos 93, I e 129, § 3º da Constituição, respectivamente para os concursos da Magistratura e do Ministério Público. Trata-se de um ponto que divide opiniões entre os entrevistados. Há aqueles que entendem que essa exigência é necessária para garantir uma maior maturidade dos candidatos. Para este grupo, este requisito poderia representar uma maior diversidade de experiência de atuação profissional no direito para as carreiras da Magistratura e do Ministério Público.

Já outro grupo de entrevistados considera que é justamente esta exigência que propicia uma “elitização” nas carreiras, uma vez que somente um grupo populacional com favoráveis condições financeiras teria a possibilidade de ter a experiência requerida após concluir o curso de Direito. Nas palavras de um entrevistado:

Se eu pudesse mudar, eu desfaria o estrago que a Constituição trouxe com a reforma do Judiciário em 2004. Na reforma do Judiciário foi modificada e a Constituição passou a

exigir do candidato 3 anos de atividade jurídica anterior. Atividade jurídica anterior não é só advocacia, mas é principalmente advocacia. Isso afastou do MP e da Magistratura uma quantidade gigantesca do que seriam excepcionais promotores e juizes de Direito. Elitizou completamente a instituição, porque para a pessoa ter três anos de atividade sem fazer coisa alguma, ela precisa de um suporte financeiro que os nossos estudantes de Direito normalmente não têm, e, quando têm, a consequência é elitização. E a justificativa deles sobre o assunto era de que na verdade as pessoas não poderiam se transformar em juizes e promotores imediatamente, sem passar por etapas anteriores de amadurecimento. E é um equívoco, porque eu acho que essa etapa de amadurecimento está ligada à formação pessoal do ser humano. É uma questão humanística. Ou a pessoa é uma boa pessoa e três anos de atividade jurídica não irão melhorá-la, ou não serão necessários, ou ela não é uma boa pessoa. Ela pode ficar com 20 anos de atividade jurídica que isso não será resolvido. A obrigação de advogar três anos [...] pode fazer com que ela nunca mais volte ao MP, por três anos depois ela vai estar em outro patamar e não volta mais. Esse é um grande estrago, eu simplesmente excluiria ou ampliaria essas formas de estágio. Eu acho que aquela pessoa que pode ser bancada, seja pelo pai ou pela mãe, fazendo cursinho por três anos, tem suporte econômico e é uma elite. É a elite, não necessariamente nós teremos boas pessoas, bons promotores por conta desse modelo. Eu fico muito mais preocupado com as pessoas que estão perdendo essa oportunidade, porque não podem ter essa atividade posterior. (Promotor titular do conhecimento).

Para este grupo de entrevistados, a exigência desta experiência prévia de três anos não possibilita, necessariamente, o ingresso de advogados mais experientes. Isto porque, segundo alguns interlocutores da pesquisa, a exigência pode ser facilmente cumprida, sem que o candidato tenha tido realmente que se dedicar a uma atividade profissional jurídica. Alguns entrevistados relataram que é possível comprovar tal experiência apenas assinando algumas peças jurídicas, o que muitas vezes ocorre no escritório de advocacia de algum conhecido, geralmente, pessoas ligadas ao círculo social e/ou familiar do candidato a promotor ou juiz: “[...] sinceramente, me parece também que a gente sempre cria jeitinho brasileiro. A gente sabe que a molecada tira uma OAB, assina uma peça e vai juntando com escritório de amigo, de pai, enfim, e fica estudando os três anos. Então, será que vale a pena exigir essa exigência?”. (Juiz área criminal).

Essa “elitização” no perfil dos advogados com mais condições de concorrer aos cargos de promotor e juiz e, conseqüentemente, no perfil daqueles que ingressam nessas carreiras acaba por promover uma “homogeneização” do perfil político e ideológico dos operadores dessas instituições. Especialmente porque, devido às especificidades dos concursos para a Magistratura e Promotoria, a maioria dos candidatos que se preparam para essas carreiras possui o perfil que os entrevistados nomearam de “concurseiros”. Ou seja, advogados recém-formados, oriundos de faculdades renomadas de direito, que reúnem condições econômicas que os possibilitam estudar, muitas vezes em tempo integral, durante vários anos para então prestar os concursos para as carreiras jurídicas.

Eu acho só que deveria ter uma avaliação melhor do perfil, porque hoje, infelizmente, as pessoas que estão ingressando nos concursos são pessoas que entram com perfil, entre

aspas, de regularizar a vida. Não ficar ricas, mas estabilizar financeiramente e nesse perfil de prestar serviço. E para prestar essa função interessante, não chega a ser, enfim, essa coisa pública de ter interesse mesmo em servir. Não vejo que [...] não existe mais esse perfil, eu acho que se pudesse haver uma avaliação um pouquinho mais pessoal, depois da parte técnica, obviamente, talvez, talvez, tivéssemos um pouquinho como direcionar o perfil do promotor de justiça. (Procuradora criminal).

Na visão dos entrevistados da pesquisa, o problema de se ter um elevado número de “concurseiros” concorrendo às vagas dessas instituições reside no fato de que esses candidatos, muitas vezes, estão em busca apenas de uma carreira estável e bem remunerada. Ao ingressarem nessas carreiras, esses profissionais estariam mais suscetíveis e vulneráveis aos “jogos de poder” internos às instituições em prol de obtenções de benefícios ou de progredir rapidamente na carreira.

### **i) O perfil da banca**

Durante o concurso público, a organização da estrutura e do conteúdo das provas a serem aplicadas e, posteriormente, as análises de seus conteúdos (e mesmo do perfil dos candidatos) são atribuições de uma banca composta a cada concurso. As bancas são formadas por quatro desembargadores (na Magistratura) ou quatro procuradores (no Ministério Público), portanto, por membros que estão há mais tempo na carreira, e também por um advogado indicado pela OAB. A partir das entrevistas realizadas, a pesquisa verificou que o perfil dessa banca é de suma importância na seleção do perfil dos futuros promotores e juizes. Alguns entrevistados argumentaram que a própria composição da banca revelará o perfil ideológico que se quer selecionar com o concurso. Ou seja, se for uma banca mais liberal, será escolhido um perfil liberal de ingressantes; já se a banca for mais conservadora, serão selecionados candidatos mais conservadores:

Isso [o que se exige em matéria penal no concurso] depende muito do examinador. Pode ter um concurso com um desembargador com tendências mais liberais e a matéria vai ser nessa linha, ou [...] o fato é que como as coisas são muito personalizadas, os desembargadores fazem questão, na minha opinião, de que a opinião deles seja aquela opinião do candidato, na verdade é uma linha muito fina, todo mundo diz o que deve ser ouvido. (Juiz auxiliar da execução criminal).

Contudo, apesar da possibilidade de variar o perfil dos selecionados a cada nova banca, no decorrer dos concursos o que se observa é a recorrência de um determinado perfil nos membros da banca e, conseqüentemente, no perfil dos candidatos selecionados. Isso foi especialmente perceptível na fala de um entrevistado da Magistratura, o qual lembrou da excepcionalidade de seu concurso, que exigia candidatos com formação “mais humanista”:

O meu concurso, especificamente, a minha banca examinadora especificamente ela, pelo que me lembro da época, ela teve um destaque porque as pessoas, os integrantes da banca especificamente o atual presidente, o Dr. José Nalini, ele tinha uma demanda de uma formação humanista do juiz. O edital, quando saiu, causou perplexidade no pessoal porque exigia obras de

pessoas que não eram até então mencionadas no TJ, nos editais de concurso para o ingresso na Magistratura, do tipo Luís Roberto Barroso, que à época era procurador do Estado, mas hoje é ministro do Supremo. Havia então uma demanda diferente, no sentido de que eles queriam uma pessoa com uma formação talvez mais humana do que propriamente técnica. Técnica também. Mas não só isso. (Juiz auxiliar do júri).

A questão do direcionamento no perfil dos candidatos selecionados nos concursos, a depender do perfil dos membros da banca, foi algo abordado também pelos próprios examinadores de antigos concursos entrevistados para a pesquisa. Segundo um desembargador entrevistado, em suas avaliações ele se esforça para que seus valores não interfiram no julgamento de um candidato, contudo, para ele esta não é uma tarefa fácil. Porém, na visão deste interlocutor, é possível desenvolver mecanismos no processo de avaliação que evitem o “controle ideológico” da banca sobre os futuros promotores e juízes:

A banca é que vai dar o conteúdo daquele concurso. Então se você pegar os certames aqui de São Paulo, você vai ver que alguns são absolutamente diferentes dos outros na abordagem temática [...]. Eu não vejo muita alternativa para fugir disso. Então, veja, eu já fui examinador aqui de São Paulo, substituindo durante um período. Evidentemente que aqueles que foram submetidos à minha avaliação foram avaliados de acordo com os meus valores. Se for outro examinador, ele vai avaliá-los de acordo com os valores dele. Eu não vejo muito como fugir disso, né? Porque direito não é matemática. Particularmente direito penal. Então toda a questão varia, a resposta pode ser uma ou pode ser outra, e não dá para dizer que algo esteja errado. O que se deve e eu procuro fazer quando faço prova é tentar me despir ao máximo das minhas convicções. Se aquela pessoa está falando algo que faz sentido, ainda que eu não concorde, mas aquilo encontra amparo na opinião de muitos, aquilo deve ser considerado. O que se deve evitar, e eu acho que nós já caminhamos muito bem nesse sentido, é um controle ideológico. (Desembargador da seção criminal).

Os colegas do Conselho ouvem os pedidos [para a composição da banca] [...] mas eles não votam, eles não indicam. Eles veem o histórico de cada um [membro da banca], se tem atuação acadêmica, qual é a área que atua e escolhem os membros [da banca]. A experiência acadêmica, funcional e também a área específica de atuação. Não adianta você me pegar e colocar para examinar em direitos difusos, porque a vida inteira fui “voltado” para a parte criminal. (Procurador representante do setor de concursos).

A orientação do perfil da banca sobre os concursos não é vista como um problema para a maior parte dos entrevistados, é tida como algo natural das instituições – selecionar os semelhantes. A orientação da banca sobre a seleção dá-se tanto na etapa escrita do concurso, quanto na etapa oral. Na entrevista acima, com procurador representante institucional dos concursos no Ministério Público, foi mencionado que existe uma preocupação em convidar para compor a banca representantes da carreira que tenham uma trajetória acadêmica. O próprio entrevistado mencionou que já havia feito parte do corpo discente de uma escola de cursos preparatórios para o Ministério Público, onde essa prática parece ser bastante comum. Na Magistratura existe

um mecanismo de “quarentena”, o qual impede que quem participe de concursos seja parte logo após ou antes de cursinhos preparatórios para os concursos.,<sup>4</sup> O mesmo ainda não foi regulamentado pelo Ministério Público.<sup>5</sup>

## ii) As etapas dos concursos

As etapas dos concursos da Magistratura e do Ministério Público são bastante parecidas. Contudo, existe a possibilidade de mudanças a cada novo edital e a cada nova composição das bancas. Já foram observados concursos realizados sem provas de múltipla escolha, apenas com provas dissertativas. Inclusive, alguns dos entrevistados consideraram que este formato é o mais adequado a uma melhor avaliação sobre conhecimento do candidato, contudo, ressaltam que se trata de um estilo de prova inviável diante de um grande número de candidatos. Na Magistratura já ocorreram concursos em que o processo seletivo oferecia um período de formação aos candidatos, o qual foi realizado na Escola de Formação da Magistratura, seguido por um momento de avaliação e provas considerando o conteúdo ministrado no curso. Porém, comumente, os concursos são compostos por provas escritas, provas orais e entrevistas reservadas dos candidatos com os membros da banca, conforme será apresentado nos próximos tópicos.

### Prova escrita

O conteúdo exigido na prova escrita dos concursos para a Magistratura e Promotoria é bastante rigoroso, técnico e dogmático na opinião dos entrevistados. Contudo, para muitos deles é um conteúdo que avalia bem os candidatos, não sendo necessária qualquer mudança nos concursos. Já para outros interlocutores, o conteúdo é pouco crítico e não avalia a vocação do candidato. Para este grupo de interlocutores, o conteúdo da prova escrita favorece aqueles candidatos que passaram por cursinhos e que aprenderam a decorar as matérias.

Para um entrevistado do Ministério Público, esses candidatos comumente chamados de “concurseiros” apresentam uma “má formação” e não atendem às necessidades da carreira do Ministério Público:

Vamos discutir isso para apresentar uma proposta nacional, de mudança do concurso de ingresso. Ele [o modelo do concurso] se repete há décadas. Acho que desde que foi instituído o concurso público ele tem um mesmo modelo, só aumentou o número de matérias, porque aumentou o número de atribuições, mas o modelo é o mesmo. Aquela banca, que faz questões sobre dogmática jurídica, e quem decorou bem os códigos, ficou

---

4 Para mais informações, ver: CNJ, Resolução 75, 12/05/2009. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs\\_cnj/resolucao/rescnj\\_75b.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_75b.pdf).

5 O tema já foi alvo de uma proposta para alterar a Resolução 14/2006 do CNMP, que estabelece as regras gerais para os concursos. CNMP, “Proposta pretende alterar regras gerais para ingresso na carreira do MP”, 18/11/2014. Disponível em: [http://www.cnmp.gov.br/portal\\_legado/noticia/6708-proposta-pretende-alterar-regras-gerais-para-ingresso-na-carreira-do-mp](http://www.cnmp.gov.br/portal_legado/noticia/6708-proposta-pretende-alterar-regras-gerais-para-ingresso-na-carreira-do-mp). No entanto, a Resolução 14/2006 do CNMP ainda não sofreu nenhuma alteração nesse sentido. CNMP, Resolução 14, 06/11/2006. Disponível em: [http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Normas/Resolucoes/res\\_cnmp\\_14\\_2006\\_11\\_06.pdf](http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Normas/Resolucoes/res_cnmp_14_2006_11_06.pdf).

três anos no Damásio, [...] passa. Quem decorou tudo aquilo, passa. Não mede hoje as necessidades de um agente político. Alguns Estados têm algumas experiências novas, introduzidas experiências fora da dogmática jurídica, mas achamos que isso ainda é pouco. Está em discussão, de forma muito incipiente e embrionária, porque não é uma questão fácil. Como fazer um novo concurso? É complicado, mas é urgente, porque isso já vem com uma má formação ou com uma formação que não atende às necessidades do MP da faculdade. Vai para os cursinhos para bitolar, para passar no concurso. (Promotor representante da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo).

Nesse sentido, para alguns interlocutores, é necessário adequar o conteúdo exigido nas provas escritas, possibilitando, assim, que outro perfil de candidatos seja selecionado. A crítica deste grupo de interlocutores se refere à seleção de candidatos com um perfil mais técnico, em detrimento da seleção de candidatos com um perfil mais “vocacionado” e até mesmo político que vislumbrem nas carreiras a possibilidade de serem atores públicos de promoção de justiça.

No mais, com as entrevistas, observou-se que embora alguns entrevistados tenham sido críticos ao conteúdo exigido nas provas escritas dos concursos, estes não souberam indicar propostas de reformulação. Em parte essa dificuldade parece estar relacionada ao grande número de candidatos que prestam os concursos a cada edital diante do reduzido número de membros nas bancas. Para alguns, a distorção da etapa escrita é matizada com as etapas subjetivas (prova oral e entrevista reservada), nas quais a banca pode examinar melhor o perfil e a vocação dos candidatos. Nesse sentido, as outras etapas do concurso passam a ter uma grande responsabilidade na seleção dos futuros promotores e juizes.

### **Prova oral e entrevistas reservadas**

Para os entrevistados, tanto a prova oral quanto a entrevista do candidato com a banca são importantes etapas para a seleção de futuros promotores e juizes, porque possibilitam aos membros do júri avaliar capacidades e habilidades de cunho subjetivo, impossíveis de serem apreciadas nas provas escritas. Segundo os entrevistados, nas provas orais e entrevistas são analisados como o candidato reagiria em uma situação de pressão; questões referentes ao perfil da pessoa avaliada, como a postura do candidato, o seu equilíbrio, o seu jogo de cintura; além de serem testados o seu conhecimento e a sua capacidade de raciocínio.

Para parte dos entrevistados, essa etapa subjetiva é importante para que a banca conheça melhor os candidatos:

A ideia de cada examinador é tentar descobrir do candidato qual é o seu grau de conhecimento sobre aquela matéria, portanto, as questões são feitas visando o momento em que o candidato não vai mais saber responder, porque ela tem que ver até que limite o candidato chegará. E naquele momento está apreciando a conduta pessoal, a postura, o modo como fala, como tratam os demais da banca, eu percebi isso no meu concurso. A entrevista pessoal, que eles chamam de particular, é depois e é bem curta. É realmente

alguma dúvida que o examinador tenha a respeito da pessoa, porque antes de chegarmos ao exame oral nós encaminhamos toda a documentação, é feita uma pesquisa social do candidato, é entregue um conjunto de documentos de toda vida, de cada candidato. (Promotor titular da execução criminal).

Acho super válido esse exame oral, porque avalia não só o conhecimento técnico, mas também acho que a postura, a forma como a pessoa consegue se comportar diante de uma pressão, de uma adversidade, como que ela se sai. E a entrevista pessoal que é depois dessa fase eu também acho muito importante, se o examinador quiser aprofundar ele consegue sim verificar as condições, vamos dizer assim, eu vou usar um termo, o jogo de cintura que aquele candidato tem para poder atuar como promotor de justiça. Se o examinador for bem perspicaz e se interessar realmente, ele consegue dar uma boa avaliada nessa entrevista pessoal, porque ele pergunta as coisas mais variadas, até que jornal a gente lê, que tipo de notícia que gosta de ler, se aprofunda em qual caderno, como se comportaria numa situação assim numa comarca, eu acho que essas duas últimas fases do exame, que o examinador tem contato direto com o candidato, elas são muito relevantes sim. (Promotora que atua no DIPO).

Verifica-se que a maioria dos entrevistados compreende que a etapa da prova oral e da entrevista cumpre a função de a banca testar habilidades e competências subjetivas dos candidatos. Contudo, é notório que algumas das questões realizadas pela banca aos candidatos – como: “que jornal o candidato lê”/ “qual o tipo de notícia em que se ele aprofunda” – conferem a estas etapas do concurso a possibilidade da banca selecionar um perfil de candidato “mais próximo” das expectativas da instituição. Um entrevistado reconhece que essa avaliação subjetiva promovida nestas etapas do concurso pode representar um controle sobre o perfil ideológico dos futuros promotores e juizes:

A entrevista não tem nota. Acabou o oral ele vai para a entrevista. Ele carrega uma nota do escrito, se soma a nota do oral e se divide por dois para chegar à média. É preciso você saber se a pessoa gosta de leitura, se tem uma bagagem cultural. As perguntas não são “você é homossexual”? Isso não tem nada a ver. Você faz uma pergunta, qual foi o último livro que o senhor leu, qual foi o livro que o senhor mais gostou? O que faz na vida profissional? Qual seu hobby? Mas não é critério para reprovação, mas é critério para aprovação. (Procurador representante do setor de concursos).

Características de um controle ideológico podem se apresentar, especialmente, na etapa das entrevistas reservadas. Quando questionados sobre o tipo de questão feita pelos membros das bancas nas entrevistas, os interlocutores da pesquisa responderam que “[...] não perguntaram nada demais”. Contudo, algumas falas demonstraram que nessa etapa da entrevista as perguntas podem ser bastante variadas, abrangendo desde questionamentos sobre quais são as fontes de informação e entretenimento dos candidatos, até como se comportariam em uma determinada situação em sua comarca de atuação. Sobre o caráter reservado das entrevistas, o CNJ já se

manifestou pela ilegalidade deste modelo, a partir da avaliação de um concurso do TJ-SP,<sup>6</sup> posição compartilhada por parte dos entrevistados:

A entrevista teria que ser pública. Eu acho certo. Não precisa ter sigilo nessa entrevista, podia ser feita essas perguntas que foram feitas para mim, podiam ter sido feitas em público para que todos ouvissem. Não mudaria em nada a minha atividade, as minhas respostas ou a minha atuação. Porque dá um ar mais de publicidade ao concurso. (Promotor titular da execução criminal).

Já outra parte dos entrevistados não viu nenhum problema na realização das entrevistas reservadas. Estes interlocutores, inclusive, lamentaram a nova regra do CNJ nas entrevistas:

Eu considero um equívoco do CNJ [abolir a entrevista reservada], porque sempre houve muita reclamação que isso feriria [...] mas não fere, porque você, veja bem, a entrevista ela não é critério pra você reprovar, mas é critério pra você aprovar. Eu vou te dar um exemplo: quando eu fui da banca da outra vez, teve um rapaz que hoje é promotor e um ótimo promotor. Ele suava, porque aquela é uma cadeira elétrica, a cadeira do oral. Realmente a pessoa senta lá num estado de nervos, realmente no último grau. E ele suava, eu até parei, eu era o secretário da banca, eu parei: calma, enxuga o teu rosto, toma uma água, fica tranquilo. E ele dentro desse nervosismo ele perdeu uma grande parte da capacidade de raciocínio. Nós fomos entrevistá-lo, uma pessoa espetacular, então você sente: casado, já era advogado, do interior, com dois filhos. Quando você conversou e viu a atuação profissional dele, você tem informações de quem é a pessoa. Se a entrevista pessoal ela não é critério para você reprovar, é critério para você aprovar. Então eu considero um grande equívoco do CNJ isso. (Procurador representante do setor de concursos).

Teve um concurso, não sei se o CNJ anulou o concurso do Tribunal, dizendo que a entrevista reservada não estava prevista no edital e aí criou uma série de outros procedimentos a partir disso, e eu, sinceramente, eu acho que qualquer empresa se vai contratar alguém vai querer ouvir, conversar, vai sentir a pessoa. Você está contratando pessoas para serem juízes pelo resto da vida. E só saber direito, só saber eu acho que é pouco. Você tem que ver se a pessoa tem equilíbrio, tem discernimento, tem bom senso. Então, ter essa entrevista, ter esse contato direto é fundamental. E pelo que eu senti o CNJ quis tirar toda essa apreciação que é subjetiva. É, mas é subjetiva por uma banca de desembargadores, com a OAB. Então, pelo que eu soube eles quiseram limitar qualquer subjetividade. (Juiz titular do conhecimento).

No Ministério Público, por sua vez, as entrevistas reservadas continuam ocorrendo, embora, segundo uma procuradora entrevistada, tenham se tornado mais impessoais ao longo do tempo, por conta da regulamentação do CNJ e CNMP.

---

6 Conjur, "Entrevistas secretas de concurso para juiz são ilegais", 18/09/2012. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2012-set-18/cnj-julga-ilegais-entrevistas-secretas-concurso-juiz-tj-sp>.

### **iii) As ações afirmativas nos concursos: a entrada de mulheres e negros na Magistratura e na Promotoria**

Em 2016, uma pesquisa realizada pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (Cesec), da Universidade Cândido Mendes, em parceria com o Conselho Nacional do Ministério Público e a Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, apontou que 70% dos promotores e procuradores do Brasil são homens e 76% são brancos. Isto é preocupante, pois segundo os dados do IBGE (Censo de 2010), na população brasileira esses mesmos índices são, respectivamente, de 48% e 50%, o que aponta para uma sub-representação dos grupos populacionais compostos por mulheres e por negros nestas carreiras.

Em relação à pesquisa realizada pela Conectas, a questão da representatividade de gênero na Magistratura e na Promotoria surgiu a partir da entrevista com uma magistrada. Segundo ela, após a aprovação da lei estadual 9.351/96, que proibia a identificação dos candidatos nas provas, o acesso de candidatas mulheres à etapa da prova oral aumentou significativamente, refletindo também no número de mulheres que ingressaram na carreira.<sup>7</sup> Nas palavras da entrevistada:

Acabei entrando na Magistratura num período que não tinha muitas mulheres. E naquela época o concurso era identificado. Acho que isso é um avanço desse período, pelo menos no que diz respeito à seleção de magistrados. Porque eles sabiam de quem estavam corrigindo a prova. E isso com certeza implicou em menos mulheres na Magistratura de São Paulo. Esse é um ponto que eu acho importante. Não ter informação de que é mulher, negro, etc. [...] [A] questão da mulher é complicada. É fogo viu! Isso foi uma luta histórica aqui no TJ de São Paulo. As mulheres conseguem entrar na Magistratura depois de as provas não serem identificadas. Isso foi uma luta, teve projeto de lei, a gente conversou, tinha associação. O único pedido que a gente fez é que não seja identificado o concurso. Você evita aquela questão de apadrinhamento, fica uma forma transparente, mais igualitária e evita especialmente a questão das mulheres, que era um número pequeníssimo de mulheres que ingressava. (Magistrada)

As magistradas e promotoras entrevistadas foram questionadas sobre como percebiam a participação das mulheres nas carreiras, quais eram as dificuldades que enfrentavam. As magistradas mais novas e todas as promotoras mencionaram não terem percebido qualquer dificuldade dentro da carreira por serem mulheres, mas que em alguns momentos tiveram dificuldades no contato com o público externo à carreira (advogados, população, policiais ou políticos).

Já as magistradas com mais tempo na carreira, por sua vez, mencionaram que no início houve estranhamento por parte de colegas da carreira. Relataram que quando chegavam em novas comarcas e eram apenas conhecidas pelo sobrenome, havia a expectativa de que fossem juizes homens que assumiriam o cargo. Segundo elas, havia uma expectativa entre os colegas de que as mulheres não se saíam tão bem na profissão quanto os homens. Tanto que, diante do sucesso de algumas mulheres na profissão, havia colegas juizes homens da comarca que as parabenizavam pelo trabalho:

---

<sup>7</sup> Essa percepção também é corroborada por números, ver: AJD, “Democratização no concurso de ingresso”, p. 3, n. 35, set./nov. 2005. Disponível em: <http://www.ajd.org.br/arquivos/publicacao/democracia35.pdf>.

Tinha umas pessoas [na comarca] que eram muito conservadoras e falaram claramente, eu até já escrevi sobre isso, esse episódio que eu achei engraçado, de achar que mulher não poderia ser juíza. De falar claramente. Ai depois, quando eu fui embora, eu também tenho que reconhecer, o juiz falou: não, agora eu devo dizer que eu pensava assim, mas agora não é mais dessa forma e etc. (Magistrada).

Outra magistrada, com mais tempo na carreira, argumentou que no Ministério Público existem mais mulheres do que na Magistratura, isto porque o MP passou por grandes transformações e aberturas com a democratização e a Constituição de 1988. Ainda hoje, como reflexo também desse gargalo histórico no acesso à carreira da Magistratura por mulheres, são muito poucas as desembargadoras.

A representatividade de negros na Magistratura e no Ministério Público foi um ponto especialmente polêmico entre os entrevistados, porque naquele momento, em recente decisão, o CNJ havia implementado cotas raciais nos concursos de ingresso à carreira.<sup>8</sup> Verificou-se que a maioria dos entrevistados, magistrados ou promotores, era contrária à implementação de cotas raciais nos concursos das carreiras.

Eu sou toda e completamente contra todo e qualquer tipo de cota em qualquer lugar, porque cota é extremamente discriminatório. A cota que tem que prevalecer é a cota do preparo. E ela é discriminatória porque o indivíduo já entra na cota, então ele já é conhecido pelo seguimento que ele representa ou que ele está inserido. Eu acho que para uma Magistratura onde o critério deve ser o da competência e da impessoalidade esse tipo de movimento ele é um movimento, a meu ver, extremamente perigoso, pelo populismo que ele encerra. Eu sou contra reserva de vaga, coisa de cota em faculdade, em Escola, em não sei o quê. O Brasil é injusto? É. É discriminatório? É, mas a gente só aprofunda esse tipo de discriminação. Os países onde tem maior incidência de atos de discriminação, por exemplo, é os Estados Unidos e lá o critério é o do mérito, políticas afirmativas são muito interessantes quando você corrige distorções, mas devem ser corrigidas nos fundamentos, não na consequência, é na causa. Não é porque o sujeito não teve escola que a gente vai então dar um prêmio. É preciso que o Estado tome vergonha na cara e dê escola, para que ele possa efetivamente [...] o que acontece aí? Tem um mundo de faculdade, aí o governo fez as cotas, fez isso, fez aquilo, resultado, 90% de reprovação no exame de ordem. Não sei quantos por cento de reprovação nos exames de Medicina, porque a escola prepara mal. (Juiz representante DECRIM).

Eu sou contra as cotas no processo seletivo de qualquer lugar, do serviço público, iniciativa privada e faculdades. Eu sou contra cotas, de um modo geral, a cota racial. Cota social poderia funcionar melhor, porque eu acho que a gente tem que privilegiar [...]. A gente vê muitos talentos por aí de pessoas que não tiveram oportunidade de estudo ou que tiveram oportunidade de estudo, mas não têm a oportunidade do emprego. A cota social eu acho válida, tanto para faculdade, empresas privadas e serviço público. Pessoas independentemente da raça, da cor, que não têm oportunidade e que mereciam ter essa

---

<sup>8</sup> CNJ, "Plenário do CNJ aprova cotas de acesso a negros para cargos no Judiciário", 09/06/2015. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/79590-plenario-do-cnj-aprova-cotas-de-acesso-a-negros-para-cargos-no-judiciario>.

oportunidade, para o trabalho [...] público, aí sim. Agora racial não, eu sou contra. (Promotora que atua no DIPO).

No concurso público o ideal é a impessoalidade, você não sabe quem é quem, então você já começa a ser uma contradição em seus termos, na medida em que o impessoal se torna pessoal para negros. Será que isso não acarreta mais discriminação? Não sei, a experiência vai mostrar, mas me parece que as ações afirmativas devem ficar, principalmente para a faculdade. Mas eu vejo isso com nenhum tipo de critério antropológico, sociológico, jurídico. É só de cheiro mesmo, não vejo com bons olhos, porque daqui a pouco nós vamos também ter cota de homossexual e dos latino-americanos? Me parece que isso é muito perigoso, você agride demais o critério que é essencial para valorar alguém como funcionário público: merecimento. Ele chegou lá porque ele mereceu, porque ele tem conhecimento, porque ele se preparou. (Juiz representante do DIPO).

A partir das entrevistas, observa-se que a maioria dos entrevistados, apesar de considerarem que existe uma sub-representação de negros nas carreiras jurídicas, é contrária ao sistema de cotas como forma de dirimir esta desigualdade. A quase totalidade dos entrevistados manifestou-se contrariamente à implementação de cotas raciais nos concursos para as carreiras da Magistratura e da Promotoria. Contudo, uma parte deles considera que as cotas são necessárias em suas instituições desde que fossem sociais e não raciais.

Observou-se que, para a maioria dos juízes e promotores, as cotas raciais são instrumentos discriminatórios por natureza e confeririam um estigma de inferioridade aos próprios candidatos aprovados por meio do sistema de cotas. Para estes interlocutores, o sistema de cotas raciais seria uma afronta à lógica da meritocracia, sob a qual todos os processos seletivos para o concurso público devem estar respaldados.

Ressalta-se que, até o fechamento deste relatório de pesquisa, em relação às outras carreiras jurídicas, o CNMP ainda não havia estabelecido uma regra geral de cotas para os concursos da carreira, mas já havia validado a previsão de cotas em concurso do MP-BA.<sup>9</sup> E a Defensoria Pública de São Paulo, no concurso de 2015, inseriu cotas para candidatos negros, indígenas (20%) e com deficiência (5%).<sup>10</sup>

No mais, a partir das entrevistas realizadas sobre uma maior representatividade de grupos raciais e populacionais subalternizados nas carreiras jurídicas, observou-se que os órgãos externos de controle são os principais responsáveis pelas mudanças nos concursos, seja por estabelecerem regras gerais mínimas que valham para os diferentes braços do Judiciário e do Ministério Público, seja no caso do CNJ, por inovar ao proibir as entrevistas reservadas nos concursos para a Magistratura e ao criar as cotas raciais. No entanto, a percepção de muitos entrevistados da Magistratura é de que essas iniciativas caracterizam uma intervenção na esfera decisória do TJ-SP.

---

9 CNMP, "Plenário do CNMP valida cotas raciais em concurso do MP/BA", 10/03/2015. Disponível em: [http://www.cnmp.gov.br/portal\\_2015/todas-as-noticias/6984-plenario-do-cnmp-valida-cotas-raciais-em-concurso-do-mp-ba](http://www.cnmp.gov.br/portal_2015/todas-as-noticias/6984-plenario-do-cnmp-valida-cotas-raciais-em-concurso-do-mp-ba).

10 Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Deliberação CSDP 307, 19/11/2014. Disponível em: <http://www.Defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=53094&idModulo=5010>.

## 1.2. A seleção dos juízes e promotores da área criminal

Outro ponto abordado nas entrevistas foi a respeito de qual era o perfil esperado pela banca em relação aos candidatos que almejavam atuar na área criminal. A questão era se, para esta área de atuação, existia a seleção de candidatos com um perfil mais punitivista, em detrimento de um perfil mais garantista. Este enviesamento na seleção foi negado pelos interlocutores. Segundo eles, não existe uma especialização temática ao longo das carreiras. O que existe, especialmente no início das carreiras, nas primeiras entrâncias de atuação, são comarcas de competência cumulativa, nas quais magistrados e promotores exercem um papel de “clínicos gerais”, atendendo a todas as demandas de uma comarca. Apenas ao trabalharem em comarcas maiores, que tenham, por exemplo, varas especializadas, é que a atuação temática é possível. Então não poderia se estabelecer desde o ingresso qual seria o perfil de quem atua na área criminal.

Contudo, para a maioria dos promotores entrevistados grande parte dos candidatos ao concurso do Ministério Público deseja atuar na área criminal. E mesmo durante a carreira, essa área parece ter maior prestígio em relação à competência cível, em direitos coletivos, do Ministério Público:

Os que optam pela área criminal são mais ou menos os mesmos, porque no MP é a área criminal que impulsiona o candidato à carreira. Então, aquele que presta o concurso para o MP, ele já vem com aquele perfil de atuar na área criminal. Perfil mais de dinamismo, de investigação, de sair atrás da escrivãzinha. (Procuradora criminal).

Quando eu entrei na carreira, nós não tínhamos interesses difusos e coletivos. Então, a vitrine do MP era realmente – e ainda é – a parte criminal. É a parte que mais aparece. (Procurador representante do setor de concursos).

Segundo os entrevistados, aqueles promotores que possuem um perfil mais conservador e punitivista gozam de um maior reconhecimento dentro da instituição, pois são convidados a ministrarem cursos na Escola do MP, são chamados a trabalhar nos grupos especiais de atuação, são premiados, elogiados pelos seus pares e bem-vistos pela Corregedoria. O que leva à constatação de que apesar de não haver um direcionamento institucional para se priorizar a seleção de candidatos com um perfil específico, após o ingresso, é verificada uma série de “estímulos” para que promotores tenham este perfil mais punitivista e conservador. Alguns entrevistados atribuem essa característica do MP à própria trajetória do Ministério Público, que tradicionalmente desempenhava a função criminal e, apenas com a Constituição de 1988, passou a incorporar outras dimensões de atuação.

De modo geral, as características na seleção dos concursos públicos, que gera uma homogeneidade no perfil daqueles que ingressam nas carreiras da Magistratura e do Ministério Público, também têm efeito sobre o perfil daqueles que atuarão na área criminal. Por corresponderem a uma elite social, que compartilha de valores, bens, visões de mundo semelhantes, a própria tomada de posição em relação aos crimes cometidos por outra classe social – vista como outro – são comuns. Nas palavras de um entrevistado:

A grande dificuldade dessas carreiras é a gente se convencer de que nós somos iguais às pessoas que estão sendo julgadas. Parece óbvio, mas não é. A partir do momento em que eu posso começar a mexer na tua vida, eu sou superior a você. Eu tomo teu

filho. Eu proíbo você de chegar perto de fulano. Eu te prendo. Eu tomo teu carro. Eu te despejo da casa. Eu começo a agir como se eu fosse uma entidade, com poderes que você não pode ter. Nessa sociedade que não se conversa mais, essa elite branca saída dos melhores colégios trabalha com controle social. Eles têm um controle social já incorporado como um valor necessário para manter a ordem no condomínio, senão os pretos vão roubar as coisas da gente. Quando esse pessoal [brancos, elite] entra [nas carreiras jurídicas] e começa a adquirir as posições de poder, do controle burocrático do Estado [...]. São de extrema direita? São de extrema direita. Com essas cláusulas de barreira, você tem que ficar 3 anos na advocacia, o que é uma mentira. Eles ficam 3 anos no cursinho, se preparando [...] é para quem pode ficar 3 anos sem trabalhar. Acabou criando uma super elitização. Se já era elitista se tornou muito mais. Se já não tinha preto agora não vai ter nunca mais. Ou põe cláusula de cota ou nunca vai ter. Esqueça. Só se o filho do Neymar estudar no Dante para poder entrar. É um pessoal que veio da geração dos condomínios fechados, que não tem interatividade social, o Brasil tá caminhando pra um apartheid. (Promotor aposentado).

Com relação à aparente concentração de magistrados e promotores com perfil punitivista atuando na área criminal, alguns entrevistados mencionaram que isso pode estar relacionado à própria tradição do campo, desde a doutrina, ao ensino da matéria penal nas faculdades de direito, serem um reduto de uma abordagem conservadora do direito. Além disso, tradicionalmente, dentro dessas instituições o entendimento do que é a atuação criminal sempre foi punitivista e conservador, especialmente no Ministério Público. Ou seja, seriam entendimentos já consolidados tanto no imaginário dos candidatos ao concurso, quanto nos órgãos criminais ocupados pelas duas carreiras.

No entanto, parece que há outros fatores, ligados à fragilidade das garantias de inamovibilidade e independência funcional, que podem explicar essa aparente concentração de magistrados e promotores que atuam na área criminal com um viés punitivista/conservador, como o próprio funcionamento desses órgãos criminais, inclusive com a possibilidade de escolha por parte da cúpula do TJ-SP de quais perfis de juízes ocupariam esses postos, como veremos em outro tópico deste relatório.

## PARTE 2 - As Escolas de Formação

No poder Judiciário e no Ministério Público existem duas escolas de formação – a Escola Paulista da Magistratura<sup>11</sup> e Escola Superior do Ministério Público de São Paulo.<sup>12</sup> Elas desempenham um papel importante de recepção dos magistrados e promotores às carreiras, por meio de um curso de ingresso de curta duração e também ofertam cursos de aperfeiçoamento, após o período de estágio probatório. A Escola da Magistratura ainda desempenha um papel de seleção e capacitação dos juízes formadores, que acompanham e avaliam os magistrados durante o estágio probatório.

### O conteúdo

A principal crítica vinda da maioria dos entrevistados sobre tais escolas é a respeito do conteúdo ofertado. Na visão dos entrevistados, algumas vezes, os cursos oferecidos reproduzem o conteúdo que já é bastante trabalhado nos concursos, restringindo-se a apresentação de temas voltados à dogmática jurídica. Outras vezes, para os entrevistados, os conteúdos ofertados se resumem a uma característica casuística, ou seja, com magistrados e promotores relatando sua experiência em casos muito difíceis, pouco comuns e, portanto, também de baixa utilidade prática. Na visão dos interlocutores da pesquisa, estas duas vertentes de conteúdos – excessivamente jurídico e casuístico – pouco incrementam a formação dos novos profissionais.

A gente teve algumas coisas interessantes, organização, como funciona na prática, mas tinha uma parte que eu achava meio problemática que é o seguinte: tinha uma palestra ou uma reunião com um juiz de uma determinada área e vai falar sobre o assunto. É natural, mas cada juiz ia apontar lá as experiências mais extravagantes que ele tinha tido, não ia falar do arroz e feijão. Então, você começava a ficar meio neurótico, achando que todo dia ia aparecer uma barbaridade na sua frente e que você ia ter que resolver, era meio tenso, por essas circunstâncias, você acaba recebendo muita informação das situações excepcionais. Depois, quando você vai para a prática, você vê que o excepcional é realmente excepcional. (Juiz titular do conhecimento).

Já para o promotor representante da Escola do Ministério Público, tal crítica ocorre, porque os ingressantes, muitas vezes, confundem o conhecimento de origem dogmática jurídica – que já possuem por conta do concurso – com o conhecimento teórico que é oferecido nos cursos de formação.

11 Para mais informações, ver: <http://www.epm.tjsp.jus.br/>. Acesso em janeiro de 2017.

12 Para mais informações, ver: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Escola\\_Superior](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Escola_Superior). Acesso em janeiro de 2017.

Tem uma cultura nas instituições do sistema de justiça que é o seguinte: passei no concurso eu sei tudo, não preciso estudar mais, tenho que aprender a prática no início para poder desenvolver meu trabalho e eu já sei tudo. É gozado que eles chegam aqui e falam: a teoria nós já sabemos tudo, nós queremos aqui no curso de adaptação, as questões práticas. Na verdade, eles acham que conhecem toda a teoria, mas só conhecem a dogmática jurídica. Teoria vai muito além do conhecimento da dogmática. Segundo, eles exigem prática, que na verdade não é prática, é treinamento. Então é complicado, chega lá todo empoderado, passou num concurso difícilíssimo, era 300.000 ele foi o décimo do concurso, não precisa aprender mais. É difícil trazer o promotor para cá. (Promotor representante da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo).

Observa-se que as escolas não têm experiência na produção de pesquisas, como também os resultados de pesquisas recentes não costumam ser utilizados como material didático nos cursos oferecidos. Isto acaba gerando, em parte dos ingressantes, um sentimento de distanciamento entre a realidade da atuação destes profissionais (aspectos atinentes à dinâmica do dia a dia) e o conteúdo oferecido nos cursos de formação:

Peguei o regimento da Escola, tripé: ensino, pesquisa e extensão. A Escola hipertrofiada no ensino ou exclusivamente no ensino. Faz alguns eventos, mas é ensino. O foco sempre ensino. Pesquisa? Extensão? Vamos começar. E por que pesquisa? Que pesquisa é essa? É reproduzir pesquisa de universidade e fazer aqui grandes teses? Não é isso. Pesquisa aplicada. Quais são os problemas que o MP tem que enfrentar atualmente? A Escola vai promover pesquisa, Escola-universidade, Escola-centros de pesquisa. Então nós criamos aqui uma coordenadoria de pesquisa aplicada, o ano passado nós já firmamos convênio com USP, Unesp e Unicamp, então nós precisamos produzir conhecimento que vá dar suporte para o trabalho do promotor, qualificar o promotor. Então nós vamos formar um grupo aqui da Escola, com promotores, com nossos técnicos, buscar na universidade quem estuda isso hoje, quem está mais avançado nessa área, essa pessoa da universidade vai coordenar uma pesquisa com seus alunos de pós-graduação, de iniciação científica, junto com os promotores e nossos técnicos da área, pra produzir um instrumento técnico-científico, que aborde a temática que nós estamos buscando compreender pra atuar, e colocar isso na mão dos promotores que vão, aí sim, poder discutir com gestor de uma forma qualificada. (Promotor representante da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo).

Verifica-se que existe a demanda por uma renovação no conteúdo dos programas de ensino oferecidos nestas escolas. Tanto que, como verificado na entrevista acima, existem iniciativas para se buscar parcerias entre a Escola do Ministério Público com algumas universidades e centros de pesquisa.

No mais, alguns entrevistados criticaram o conteúdo dos cursos voltado ao direito penal – na visão deles, bastante orientado por uma visão punitivista do direito penal:

São poucos [cursos] que são disponibilizados, segundo que eu acho extremamente técnicos, eu acho que tem que ser mais um curso de formação e muito menos de informação. Essa formação um pouco científica, não necessariamente acho que seria essa a formação para uma Escola do MP, institucional, mas uma formação que tivesse um pouco mais de humanística, um pouco mais humana ainda dentro do direito penal. Porque o MP ainda dá cursos de direito penal, como aquele penal do inimigo, da punição e não direito penal de justiça. Então, talvez falte um pouco uma formação mais humanística para que o direito penal atinja realmente o fim dele, formar melhor o promotor de justiça e não ser aquele promotor de condenação. (Procuradora criminal)

Esta característica do conteúdo dos cursos de direito penal das Escolas de Formação estava atrelada, na visão de alguns interlocutores, em partes, ao perfil dos professores selecionados para ministrar os cursos. Estes, apesar de terem experiência enquanto professores universitários, ministram suas aulas a partir de sua própria vivência profissional específica, conferindo um perfil endogâmico ao quadro de professores. Um contraponto interessante são os cursos da Defensoria Pública, especialmente os do estágio probatório, que contam com convidados externos à carreira, não apenas acadêmicos, mas de movimentos sociais, organizações da sociedade civil. As atividades não são apenas de sala de aula; são feitas visitas a ocupações e presídios. O objetivo parece ser sensibilização dos ingressantes na carreira a problemas sociais que enfrentarão na sua atuação profissional.

## **Os professores**

Em algumas entrevistas, especialmente aquelas realizadas com membros do Ministério Público, foi relatado que a seleção do quadro de professores é feita a partir de “um viés político”, refletindo a posição da instituição sobre os temas de interesse deste Ministério. Segundo alguns interlocutores, a escola de formação é um espaço para angariar recém-promotores para o grupo político do Procurador-Geral, que mantém influência sobre a Escola:

Eu penso que a Escola Superior, mais do que dar curso, ela explica a estrutura interna para que o promotor saiba a quem se dirigir quando ele tem uma questão a ser resolvida, quer de caráter teórico, quer de caráter funcional. Mas é também uma questão política, porque traz o promotor substituto recém-ingresso na carreira para muito perto do Procurador-Geral. Porque é o Procurador-Geral que comanda em última análise, o diretor da Escola também, que forma o pensamento político institucional daqueles novatos. Depois com o tempo o pessoal vai indo cada um para um lado. (Procurador criminal).

Nas entrevistas foi relatado que ministram cursos na Escola aqueles promotores mais próximos do grupo político da gestão vigente. O perfil de atuação da Escola do Ministério Público e seu quadro de professores, portanto, parece variar bastante em função do Procurador-Geral e de seu grupo político eleito:

Eu acho que a Escola precisava talvez de uma reformulação no seu conceito de representatividade. Eu acho que talvez o diretor da Escola sendo eleito diretamente pela classe, ou escolhido de uma maneira mais democrática, para que ele represente realmente a ideia, os anseios, as vontades daquele que em tese é o público-alvo. Então eu vejo que talvez esse modelo de Escola seria melhor. [O diretor da Escola] é escolhido em um processo seletivo onde o Procurador-Geral, alguns conselheiros, alguns representantes, é absolutamente complexo o sistema eleitoral. Mas o Procurador-Geral é preponderante na escolha do diretor da Escola. (Procurador criminal).

Alguns promotores entrevistados avaliam que a atual gestão da Escola é bastante política, com viés de esquerda, e que realiza cursos com esse perfil:

Nós percebemos, não só eu, mas os colegas, que havia um perfil ideológico, principalmente, nas pessoas que estavam no curso de aperfeiçoamento. Então tinha um cunho ideológico, sim. Não era estritamente jurídico o cunho do curso. Tinha uma questão ideológica que fazia parte dos próprios integrantes da Escola superior. Um perfil, talvez, bastante inclinado na garantia dos direitos humanos, um perfil que buscava trazer a importância de áreas que não foram as áreas de destaque de atuação do MP ao longo do tempo. Eu acho extremamente relevante, questão da área de direitos humanos, direitos difusos, mas eu acho que faltou um pouco uma abordagem também de cunho mais jurídico das áreas mais tradicionais do MP. (Promotor substituto do júri).

Outro promotor entrevistado avalia que o conteúdo dos cursos da área criminal são geralmente conservadores/punitivistas e que refletem a visão da instituição e dos próprios integrantes da carreira sobre o tema. Dessa forma, algumas entrevistas revelaram que as Escolas têm desempenhado um papel político de prestígio e também de transmissão da visão da instituição sobre determinados temas e sobre certas formas de atuação profissional desejável.

Eu acho que poderia ser muito diferente e muito melhor. Eu acho que é tudo um jogo político, depende de quem tá no comando. Você vai direcionar a Escola da Magistratura de acordo com a sua afeição. Não tem como fugir disso. E é difícil você chegar a um meio termo. Eu acho que o ideal seria encontrar pessoas ali num nível intermediário, que passassem a coisa mais isenta possível. Na medida em que se possa ser isento nessa atividade. É que eu não acredito muito em isenção. Ninguém é isento. (Desembargador da seção criminal).

## **2.1. As atividades desenvolvidas pelas escolas**

As Escolas desempenham duas grandes frentes de atuação: os cursos iniciais das carreiras – realizados durante os estágios probatórios – e os cursos de aperfeiçoamento – ofertados tanto para a carreira, quanto, por vezes, ao público externo. Entre os entrevistados, um grande número de críticas foi feita em relação aos cursos iniciais da carreira. O argumento foi de que estes disponibilizavam os mesmos conteúdos ofertados nos cursinhos preparatórios para o concurso.

Com as entrevistas, constatou-se que magistrados e promotores demandam maior presença de atividades práticas e contato com profissionais já atuantes nestes cursos iniciais:

Os colegas em geral e eu particularmente entendi que o curso de formação foi bastante falho. Acho que as pessoas que faziam parte da organização da Escola, do curso de aperfeiçoamento, eles tinham muito boa intenção, mas eu acho que faltou um pouco o cunho prático. Eu acho que o curso de formação teve muitas aulas teóricas. Aulas em que foram transmitidos conteúdos que as pessoas que acabaram de passar pelo concurso já tinham conhecimento, com algumas poucas exceções. Nós tivemos basicamente questões teóricas, poucas questões práticas. Acho que faltou um pouco questão prática. Então quando nós iniciamos o nosso exercício profissional a gente se deparou com situações práticas que nós tivemos nenhuma orientação, nenhum tipo de aperfeiçoamento. Não sei nem se é possível num curso de aperfeiçoamento serem abordadas questões tão práticas, mas eu acho que o curso de formação poderia ser aperfeiçoado bastante. (Promotor substituto do júri).

Eu acho que seria muito mais proveitoso para o promotor substituto acompanhar o trabalho de um promotor titular durante algum tempo e ir mudando de área acompanhando a rotina de trabalho durante um certo tempo. Isso serviria muito mais como uma experiência e para até maior segurança desse promotor quando ele assumisse o cargo do que propriamente a Escola. Porque a parte teórica supostamente a gente entra bastante preparado, pelo concurso. Eu acho que seria muito mais proveitoso isso. [...] O promotor fica ao lado de um titular, acompanhando a rotina, indo à audiência, área criminal, área cível, família, difusos. Durante aí, sei lá, uns 3 meses, e aí então assumir. Para mim teria sido excelente se fosse assim. (Promotora titular do conhecimento).

Conforme é possível observar, vários interlocutores mencionaram que estes cursos iniciais não preparam os novos profissionais para a dinâmica peculiar ao início da carreira, na qual estes terão que atuar em comarcas de competência cumulativa, como “clínicos gerais”, lidando com problemas de temas diversos ao mesmo tempo.

Em face dessa crítica, a Escola do Ministério Público está elaborando uma nova proposta de curso de ingresso, conforme revelou um dos interlocutores:

Durante o estágio probatório tem um curso que é chamado de curso de adaptação, quatro semanas. Eu assumi tendo que fazer um curso desse, que demanda muita energia da Escola. E depois ele faz os cursos à distância e a Escola pode promover alguns encontros presenciais para fazer algum tipo de formação, mas basicamente é isso. Durante o estágio probatório ele faz esse curso de adaptação, que é um curso inicial, para conhecer a instituição, nas questões mais do dia a dia de uma promotoria, questões mais práticas e depois esses cursos à distância via plataforma, que eles odeiam, porque eles são obrigados a fazer e isso não atende à demanda deles. Peguei e tive que reproduzir esse modelo, fiz algumas adaptações, trouxe sociólogo, gente da comunidade científica para tentar fazer um debate interdisciplinar. Fizemos algumas alterações dentro do possível, porque isso é regulamentado em ata, mas pretendemos apresentar uma proposta que altere isso tudo. (Promotor representante da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo).

Os entrevistados que tiveram esse tipo de experiência, mais ligada à prática, durante as entrevistas, referiram-se a elas como a melhor parte do curso. Há variação ao longo do tempo a respeito de como essa atividade é realizada. Um magistrado entrevistado mencionou que de manhã eram realizadas aulas expositivas e à tarde acompanhavam o trabalho de um magistrado no gabinete, cada dia em uma área diferente. Outro magistrado entrevistado relatou que foram feitas formações temáticas espaçadas e intercaladas com períodos de atuação profissional nas comarcas, mas que esse modelo funcionou melhor com aqueles que tiveram a sorte de atuar nos temas nos quais já tinham recebido formações temáticas. Além disso, poucos entrevistados mencionaram a realização de visitas como sendo uma das atividades desenvolvidas ao longo do curso.

Essa deficiência dos cursos de formação inicial em oferecer um conteúdo mais preparatório para a futura prática desses novos profissionais foi especialmente relatada entre os interlocutores da Magistratura. Os magistrados, além do exercício da função de juiz, são responsáveis por inúmeras atividades administrativas: cuidar do cartório, de problemas com os funcionários, da compra de materiais, etc. Diversas tarefas de gestão administrativa e de recursos humanos para as quais, segundo eles, não são preparados durante o curso de ingresso.

Outra crítica comumente observada entre os interlocutores sobre os cursos de ingresso foi a sua reduzida carga horária. Tanto a Magistratura, quanto o Ministério Público parecem reduzir com certa frequência a duração destes cursos, os quais se concentram no início do estágio probatório. Diante deste quadro, verificou-se que a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento da Magistratura (ENFAM) estabeleceu um mínimo de horas para a realização dos cursos de ingresso.

Observou-se ainda que, dentre os interlocutores da pesquisa, experiências de divisão do curso ao longo do estágio probatório foram avaliadas positivamente:

O conteúdo foi dividido em módulos, foram 4 diferentes módulos, o primeiro módulo começou assim que nós ingressamos na carreira e abrangia a parte de direito de atuação no âmbito penal, então nós recebemos inquéritos, fizemos audiências com os colegas com mais tempo de carreira. No segundo módulo, nós já fomos designados como assistentes de carreira do interior, e voltamos, acho que um mês e pouco depois, para o segundo módulo que abrangia a parte cível e família, cível em geral. Fomos novamente designados e retornamos no terceiro módulo para fazer a parte de interesses difusos, fomos para as designações no interior e no final, que foi o quarto módulo, foi um resumo de todos, mas nós já praticamente nem precisamos mais da Escola naquela adaptação porque a gente já tinha vivenciado dentro de uma promotoria, mas foi útil para a gente fechar o ciclo [...]. Do jeito que foi do meu concurso eu achei muito proveitoso. (Promotor titular da execução criminal).

Ressalta-se que na Defensoria Pública os cursos são divididos em várias partes e realizados ao longo de todo o estágio probatório. Isso possibilita que defensores de uma mesma turma se reencontrem ao longo do estágio e tenham nos cursos um espaço de troca de experiências e de compartilhamento de dúvidas sobre o início da carreira.

As escolas de formação oferecem ainda cursos de aperfeiçoamento, geralmente de curta duração e oferecidos após o estágio probatório. Contudo, entre os entrevistados, foram poucos os que

participaram desta modalidade de formação, porque consideram que o conteúdo oferecido é pouco atrativo para aqueles que já estão atuando:

São esses três cursos de especialização que nós temos [interesses difusos, direito penal e processual penal e mais recentemente direito público]. No início tinha um número significativo de promotores nos cursos. Hoje, quando tem um ou dois é muito. Os cursos de especialização, no início fez sucesso, atendia às demandas daquele primeiro momento pós-constituente, onde toda essa temática era nova, e depois foi se repetindo o mesmo curso. O curso de especialização, para obter título de especialista, um curso demorado, centralizado na capital, dois dias por semana. O promotor do interior não vem. Curso de dois anos, então além da temática já não atender as demandas do promotor de hoje, que já está careca de saber tudo isso. Por que eu vou lá em SP para saber o que eu sei, ou que eu posso obter com a leitura do livro? E caiu. Não vou porque o curso não é atrativo, o curso é demorado, é centralizado na capital, como é que a gente vai de Presidente Prudente, de Araraquara, de Franca? (Promotor representante da Escola Superior do Ministério Público).

Verificou-se que a pouca procura de magistrados e promotores por cursos de aperfeiçoamento pode estar relacionada também a uma questão de falta de estímulos para a sua formação continuada.

## 2.2. O juiz formador

A Escola da Magistratura desempenha ainda o papel de seleção e capacitação do juiz formador,<sup>13</sup> uma figura que só existe na carreira da Magistratura e que acompanha e avalia os magistrados durante o estágio probatório. Essa função é desempenhada nas outras carreiras por órgãos diferentes (diretamente pela Corregedoria no Ministério Público e por uma Comissão Técnica na Defensoria Pública), como veremos no próximo tópico deste relatório. Como relatou um interlocutor:

[Os juízes formadores] são escolhidos pela Escola Paulista da Magistratura e eles fazem um curso de formação de juízes formadores que é fornecido pela Escola. A partir desse próximo concurso, os nomes desses juízes formadores vai passar também pelo crivo da Corregedoria, porque nós avaliamos também a vida do juiz, então nós precisamos analisar se eles têm condições de transmitir conhecimentos aos novos juízes. (Desembargador representante da Corregedoria).

Cada juiz formador fica responsável por acompanhar um determinado número de magistrados. Essa dinâmica foi descrita por um dos entrevistados:

---

13 Provimento conjunto da Corregedoria e da Escola Paulista da Magistratura 19/2013 que regulamenta o papel do juiz formador. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/abrirDetalhesLegislacao.do?cdLegislacaoEdit=109352&flBtVoltar=N>. Escola Paulista da Magistratura, "Magistrados vitalícios podem se inscrever para o curso 'Formação de Juízes Formadores – 2015'", 23/03/2015. Disponível em: <http://epm.tjsp.jus.br/Internas/NoticiasView.aspx?ID=26027>.

Os juízes enviam mensalmente sentenças aos seus formadores, que, ao final, oferecem um relatório à EPM [Escola Paulista da Magistratura]. Os juízes também são avaliados pelos juízes titulares e coordenadores da EPM nas varas e regiões para as quais foram designados, e são feitas reuniões nos núcleos regionais do Interior, igualmente gerando um relatório para a EPM. E ao final tudo é encaminhado à Corregedoria Geral para efeito de vitaliciamento do juiz. Os juízes formadores são escolhidos dentre magistrados com experiência. Na nossa diretoria fizemos cursos em parceria com a ENFAM para a formação de juízes formadores, bem como cursos internos para a formação de formadores. Não há contrapartida para os juízes formadores. Há vários critérios de avaliação, objetivos e subjetivos, envolvendo não só a parte de aplicação do direito através das sentenças, mas também o relacionamento do juiz, pessoal e funcional, nas varas e comarcas pelas quais passou. O parecer favorável ou não da Corregedoria é que será enviado para o vitaliciamento pelo Órgão Especial. (Desembargador representante da Escola Paulista da Magistratura).

Conclui-se que a avaliação da maioria dos entrevistados é de que o juiz formador representa uma figura de aprendizado, transmissão de experiência para esse momento da carreira, uma figura para a qual poderiam ligar para tirar dúvidas sobre como atuar em determinados casos/situações. Contudo, na prática, o contato que os entrevistados tiveram com o juiz formador era mais formal ou distante, restringindo-se quase ao repasse das peças processuais para avaliação.

## PARTE 3 - Estágio probatório e o perfil profissional

Assim que ingressam na carreira, magistrados e promotores passam por um período de avaliação até o seu vitaliciamento, chamado de estágio probatório, o qual tem duração de três anos. Passam por este estágio promotores e juízes substitutos, no início de carreira, apesar de ser possível que alguns destes profissionais se tornem vitalícios e permaneçam enquanto substitutos: “[...] você pode ter substituto que já seja vitalício, já tenha passado o estágio. Ele pode continuar substituto por opção própria. Eu quero esperar porque estou esperando aquela comarca” (Promotor titular do júri). O desenho institucional de como as carreiras fazem o acompanhamento durante o estágio probatório é bastante diferente entre Magistratura e Ministério Público.

### Ministério Público

O momento do estágio probatório na carreira do Ministério Público foi mencionado como sendo o período de maior fragilidade no que se refere ao princípio da garantia de independência funcional. Durante o período, o profissional recém-ingressado na carreira tem uma autonomia relativa e se sente muito mais vulnerável às pressões institucionais, especialmente, aquelas promovidas pela Corregedoria – como mostram as entrevistas:

No estágio probatório, entre aspas, há uma tendência da Corregedoria a orientar em uma política institucional. Então, o promotor, embora tenha autonomia, é uma autonomia relativa, que ele acaba cedendo nessa fase. Eu mesma tomei posicionamentos contrários à instituição à época, movida por coragem. Não me arrependo até hoje, faria tudo de novo, mas alguns colegas não o fariam com receio da Corregedoria, em razão do direcionamento que é dado, em razão do posicionamento institucional. Em alguns casos, entre aspas, não é admitido. E realmente eu concordo que alguns colegas tomariam posições distintas não fosse o acompanhamento estrito da Corregedoria. (Procuradora Criminal).

Destaca-se que a Corregedoria do Ministério Público acaba acumulando a função correicional, com forte viés punitivista, constituindo-se assim como um mecanismo de “doutrinação institucional” dos promotores em estágio probatório, segundo os entrevistados. A Corregedoria é o principal órgão de acompanhamento dos promotores, sem a participação da Escola do MP. Uma importante característica dessa profissão é que quem realiza a avaliação dos promotores, principalmente em termos de produtividade, são exclusivamente os assessores da Corregedoria:

A avaliação decisiva é feita pela Corregedoria, mede produtividade, observância aos prazos, algum conteúdo do trabalho do promotor e o comportamento dele. O promotor que trabalha o que não trabalha, mas o nível de não vitaliciamento é estatisticamente

quase zero. A maioria, quase a totalidade sempre é vitaliciada, mas é ainda uma avaliação do ponto de vista de Corregedoria e entendo que não deve ser somente a visão da Corregedoria, precisa ter uma visão da Escola, que vai avaliar algo, que esse membro do MP produziu de acordo com a formação que foi dada, acho que uma avaliação tem que também contribuir para o vitaliciamento. (Promotor representante da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo).

Observa-se que os entrevistados avaliam como um ponto negativo da carreira ter um único departamento institucional, com características correicionais, avaliando o desempenho dos profissionais durante o estágio probatório. Principalmente porque a Corregedoria, na visão de alguns promotores entrevistados, por meio da atividade correicional desempenha a função de ser um mecanismo de “controle ideológico” da instituição. Em algumas entrevistas, os interlocutores relataram que são frequentes as “chamadas para conversas na Corregedoria”, para “moldar os promotores”, ou seja, fazer avaliações sobre postura pessoal, sobre conteúdo das peças, forma de trabalho dos promotores, além das inspeções não programadas.

É uma fase na qual a gente tem sempre muito receio, porque nós estamos iniciando na carreira, então, a cobrança é muito grande. O receio de errarmos é muito grande. A Corregedoria, os assessores da Corregedoria têm um controle mais rígido sobre os promotores de justiça em estágio probatório, substitutos. Até acredito que poderia ser dividida a atenção também com os titulares. Eu não consigo perceber a Corregedoria tão firme com relação aos titulares. A Corregedoria parece que está mais focada na atuação dos promotores de justiça substitutos e em especial naqueles em estágio probatório. (Promotor substituto do júri).

Segundo os entrevistados, o estágio probatório é especialmente um período de fragilidade na carreira dos promotores porque estes receiam que avaliações negativas por parte da Corregedoria os impeçam de receber benefícios. O interessante é que nem todos os entrevistados compartilhavam a percepção de que este controle da Corregedoria representava um problema para a autonomia profissional dos promotores. Portanto, para alguns entrevistados, ao desempenhar esse controle do perfil de quem ingressa na carreira a Corregedoria acaba por ceifar a autonomia destes profissionais, moldando o seu comportamento. Já outros entrevistados acreditam que a atuação da Corregedoria é necessária para dirimir “erros” cometidos por estes profissionais recém-egressos das escolas de formação. Contudo, em relação a este segundo grupo, durante as entrevistas, identificou-se que seu modo de trabalho já estava bastante incorporado à cultura da instituição.

## **Magistratura**

Na Magistratura, o trabalho de avaliação durante o estágio probatório não é feito diretamente pela Corregedoria, pois existe a figura intermediária do juiz formador, que recebe as sentenças elaboradas pelos magistrados em estágio probatório, elabora relatórios de avaliação e encaminha para a Corregedoria. Não existe contato direto dos assessores da Corregedoria com os magistrados em estágio probatório. Os interlocutores da pesquisa relataram que o contato com o juiz formador é mais distante, no entanto, eles podem ser consultados em casos de dúvidas,

embora muitas vezes essa função de orientação acabe sendo exercida pelos próprios colegas de comarca, os juízes titulares.

As correções das peças são meramente formais ou de estilo de escrita, não tanto de conteúdo. E a relação entre o magistrado em estágio probatório e o juiz formador é descrita como protocolar ou positiva, por possibilitar o contato com alguém mais experiente acerca das dificuldades encontradas. O respeito à convicção do magistrado é uma percepção bastante forte entre os entrevistados da Magistratura, como um valor intrínseco à carreira. O estágio probatório da Magistratura, diferentemente do Ministério Público, não parece ser um momento de fragilidade da garantia da independência funcional, ao menos não com relação à sua avaliação.

Os juízes formadores analisam se as sentenças que os juízes formados, que estão em processo de formação, enviam periodicamente. [Avaliam] se as sentenças são bem feitas, bem fundamentadas. Nós avaliamos a produtividade, mas não o conteúdo da sentença. Nós não avaliamos se as sentenças são mais condenatórias ou absolutórias. (Desembargador representante da Corregedoria).

O estágio probatório simplesmente não existe, você está lá trabalhando se não aparecer, se não exigirem nada [...] tem um mentor que lê as suas decisões, mas acho que até por falta de estrutura, não existe um controle rigoroso do estágio probatório, isso que você está esperando ser vitaliciado. Tanto que eu acho que são raríssimos os casos de não vitaliciamento. (Juiz Auxiliar Criminal).

Contudo, como mostram as entrevistas, os juízes substitutos durante o estágio probatório, assim como os juízes auxiliares da capital, podem sofrer outros tipos de restrições às garantias de independência funcional, especialmente em função da natureza hierárquica que muitas vezes se estabelece entre eles e os juízes titulares das comarcas às quais são designados.

### **3.1. O estágio probatório e a inamovibilidade**

É preciso considerar também que o estágio probatório é reconhecidamente um momento da carreira em que a garantia da inamovibilidade é mitigada por princípio. Os juízes e promotores substitutos estão sujeitos às designações, não importando sua especificidade na carreira ou a região do Estado. Lembrando que no Ministério Público há a presença de promotores substitutos em qualquer entrância, enquanto que na Magistratura não é possível a presença de juízes substitutos atuando na entrância final, apenas de juízes auxiliares – aqueles se encontram em entrância intermediária como titulares e optam por atuar como auxiliares na entrância final.

Um importante achado da pesquisa foi a constatação de que a garantia de inamovibilidade para promotores e juízes é mais frágil durante o estágio probatório do que em outros momentos da carreira. Com as entrevistas, percebeu-se que os profissionais em estágio probatório têm receio de cometerem algum “deslize” em sua atuação que “desagrade” aos seus supervisores. Isto porque, por ainda não terem inamovibilidade, a punição mais frequente nestes casos é ser deslocado para

uma outra comarca pequena, que pode ser distante do local de moradia destes profissionais, ou ainda, para uma comarca com condições precárias de funcionamento. Portanto, a fragilização da garantia da inamovibilidade afeta também a garantia da independência funcional:

Hoje em dia nós temos 3 entrâncias no Estado de São Paulo, inicial, intermediária e final. Inicial são as comarcas bem pequenas, as intermediárias são as de médio porte e as finais são as comarcas de fim de carreira. Nós temos inicial, intermediária e final. E final tem muito no interior e tem na capital. (Promotor titular do júri).

Aqui, na Barra Funda [Fórum Criminal da capital São Paulo], comparado com outra experiência anterior, a gente tem uma situação privilegiada, porque tem uma estrutura boa, estrutura que funciona. No interior tudo é muito mais precário, é mais pesado, desde administração fora, de problemas de cadeia. Aqui como é especializada e é maior, acaba funcionando muito melhor, você acaba se concentrando só na sua função principal de julgar, com uma estrutura geral que eu acho que é satisfatória. (Juiz titular do conhecimento).

Assumi uma vara pesadíssima, do Júri, Corregedoria de polícia, com seus anexos, era uma vara cumulativa, execução penal, uma vara complicada. Como substituto tive, talvez pela falta de vivência, também muita dificuldade no começo. Depois eu tive talvez uma primeira surpresa com a carreira, porque eu era completamente urbano e fui parar no que era de mais alto mato na época, tanto que as questões eram mais fundiárias, existia na época o Código Florestal, então também tive muita dificuldade em entender até a linguagem dos presentes no local, mas foi uma experiência muito rica, como quanto a distância era brutal. (Juiz representante do DIPO).

São cidades relativamente pequenas. Pequenas não, realmente pequenas. Onde você faz absolutamente tudo. São cidades muito difíceis, o começo é realmente muito difícil. Porque você faz qualquer coisa, de qualquer jeito, em qualquer lugar. Você pode ser questionado sobre família, penal, patrimônio. Não tem nenhum limite sobre aquilo que você tem que fazer. Você tem que trabalhar muito. A segunda entrância, que hoje seria entrância intermediária, ela já admite uma certa especialização. Você divide: um faz júri e o outro não faz. Mas também são comarcas muito difíceis. Geralmente são comarcas extremamente acumuladas, com muito serviço, com uma demanda muito grande, e geralmente com uma estrutura pequena ou nenhuma. E aí na minha época vinha a terceira entrância e depois entrância final. Hoje em dia juntaram-se as duas e ficou tudo uma coisa só, chamada entrância final. São cidades maiores, aí já existe uma certa estrutura, já existe especialização, você já passou um tempo na carreira, você já está numa posição mais sólida, porque geralmente você está num lugar que você trabalha naquela área que você escolheu. Geralmente! Na maioria das vezes, mas há cidades de entrância final que são cumulativas. (Procurador criminal).

Verifica-se que as duas carreiras estão divididas em entrâncias iniciais, intermediárias e finais. A movimentação de uma entrância para a outra é feita por meio da promoção (vertical) e, dentro de uma mesma entrância, é feita por remoção (horizontal). Neste sentido, observa-se que a principal diferença entre as entrâncias é o tamanho das cidades. Quanto menor a cidade, maior a probabilidade de não se ter varas especializadas e do trabalho exigido dos magistrados e

promotores ser o de “clínico geral”, atendendo toda a demanda daquela região, não importando a área temática. Já as cidades maiores contam com algum grau de especialização (criminal, cível, infância e juventude, etc.). Essa atuação em múltiplos temas é exigida, portanto, logo no início da carreira, nas entrâncias iniciais.

Os entrevistados relataram as angústias de ser principiante, de se trabalhar como “clínico geral”, sem ter tido experiência prévia e, no caso dos magistrados, de cuidar de problemas administrativos das varas, cartórios, funcionários sem ter tido qualquer formação voltada para isso. A progressão da carreira para cidades maiores traz a possibilidade de atuar de forma especializada em algum tema, inclusive, os entrevistados relataram tentativas de trabalhar em áreas de seu interesse, aguardando a abertura dessas vagas. Ou seja, aqueles profissionais que quiserem atuar em uma cidade grande terão que passar necessariamente pelas cidades menores e progredir na carreira.

No mesmo sentido, com as entrevistas, observou-se que a questão de *status (hierarquia) também circunda o processo de progressão na carreira. Atuar na segunda instância, ser desembargador ou procurador, parece ser uma posição de prestígio ou, no mínimo, a única possibilidade de atuar politicamente na carreira, de ser eleito para os cargos de cúpula ou, ainda, no caso dos magistrados, a única possibilidade de poder votar.*

No relacionamento pessoal, existe uma diferença inclusive no meio social, no clube entre eles, aqui esse lugar é dos desembargadores e aqui é dos juízes. E isso acontece como acontece ainda hoje no setor militar, numa Escola de especialista de aeronáutica, por exemplo, tem o clube dos tenentes, o clube dos sargentos, é tudo separado. E entre os juízes ainda existe essa hierarquia, até o tratamento, a maneira como se trata um desembargador é diferente como entre a gente, por exemplo. (Procurador criminal).

Nas duas carreiras, atuar na segunda instância pode implicar uma redução significativa de trabalho. Os procuradores trabalham apenas apresentando pareceres nos casos que alcançam a segunda instância. Os desembargadores passam a ter um apoio administrativo muito maior, não precisam mais cuidar dos cartórios, passam a ter muitos assessores.

São vários os motivos, portanto, que podem levar ao desejo de progredir na carreira: especialização temática, morar em uma cidade maior, reduzir a carga de trabalho, poder atuar politicamente na instituição, gozar de um maior *status entre os seus pares*.

*Conclui-se que a Magistratura e o Ministério Público estabelecem ao longo do percurso profissional de seus operadores uma relação entre cargo, território, grau de jurisdição e status (hierarquia). Esta relação tem efeitos negativos à autonomia destes profissionais diante do receio da alta rotatividade de promotores e magistrados nas entrâncias iniciais.*

### **3.2. Alta rotatividade de promotores e magistrados em primeiras entrâncias**

A partir das entrevistas, observou-se que promotores e juízes valorizam a possibilidade de progredirem em suas carreiras em suas cidades de origem local. Contudo, alguns deles desejam uma posição numa

cidade maior, pois permanecer numa cidade de primeira entrância implica abrir mão de progredir na carreira, não tanto em termos de diferenças salariais, mas da possibilidade de ter um final de carreira com menos carga de trabalho como desembargador ou procurador.

Com isso, as cidades das entrâncias iniciais sofrem com a alta rotatividade de magistrados e promotores. Alguns chegam a ficar poucos meses trabalhando nesses locais. Sequer é tempo suficiente para se ambientarem aos problemas da região e planejarem como poderia ser a sua atuação no local.

Eu acho que deveria haver um pouco mais de preocupação com as comarcas de entrância inicial. Porque o que ocorre é que o juiz se promove para uma comarca de entrância inicial, ele quer é vir com o máximo de urgência, o mais rápido possível pra São Paulo, que é onde ele tem casa. Então, as comarcas de entrância inicial [...] eu fiquei [em uma comarca pequena] quase 3 anos, e em 6 meses eu vi passar 3 juízes titulares. Eles se titularizavam e se promoviam. Isso meio que como trampolim. Isso não é crítica nenhuma, eu acho que todo mundo quer ficar próximo da sua família, e se a forma permite isso, é razoável que isso aconteça. Mas acho que desfaltar tanto a comarca de primeira entrância não é positivo. Passam muitos juízes em pouco tempo. O juiz acaba não criando um vínculo, seja com servidores, seja conhecendo os processos mesmo, porque é muito mais fácil você trabalhar com processo que você já conhece. Então eu acho que perde um pouco o jurisdicionado da primeira entrância por conta dessa mobilidade muito grande. (Juiz auxiliar do júri).

Verifica-se que a rotatividade de magistrados e promotores nesses locais, em cidades pequenas, pode ser, inclusive, um dos fatores que contribuem para as péssimas condições destas comarcas. Outro ponto correlato que pode influenciar na qualidade do serviço prestado é o fato de as duas carreiras terem relativizado a exigência constitucional do promotor/juiz morar na comarca em que atua; no caso do MP há ainda a possibilidade de cumulação de cargos de cidades de uma mesma região.

### **3.3. Fragilidade das garantias dos juízes auxiliares da capital**

Essa “pressão pela carreira”, no caso daqueles que desejam viver na capital, ou daqueles que não querem aguardar muito a sua promoção para uma entrância final em uma cidade de entrância intermediária, explica porque alguns juízes se mantêm em uma situação na qual as suas garantias de inamovibilidade e independência funcional podem ser mitigadas. É o caso dos juízes auxiliares da capital. Eles poderiam ser juízes titulares de entrâncias intermediárias, mas optam por se removerem (mover-se na mesma entrância) e serem auxiliares na capital. Embora a capital seja uma entrância final, não se trata de uma promoção e sim de uma remoção, pois serão juízes auxiliares e não juízes titulares.

“[E]u posso me promover, mas eu posso me promover pra uma vara criminal, ou pra uma vara cível, mas ainda tá muito longe de acontecer, essa próxima promoção pra final, isso vai demorar 5, 6, 7 anos. E [como juiz auxiliar da capital] até a gente fica sujeito a essas

necessidades do tribunal, que eventualmente pode faltar juiz no fórum João Mendes e eu ir pra lá, como já aconteceu, pra uma vara de família. Nessa fase da carreira a gente ainda é meio volante. Embora uma das coisas que eu critique na carreira – eu acho que tinha que ser fixo – eu me vejo tanto trabalhando no crime, quanto no cível.” Entrevista aleatória, juiz auxiliar da execução criminal, 13/03/2015.

Ou seja, para todos os efeitos, é como se permanecessem em uma entrância intermediária, embora eles sejam remunerados como juízes de entrância final. Por conta dessa “pressão pela carreira”, retornam a uma posição semelhante à do juiz substituto, do começo da carreira, por conta de estarem à disposição do TJ-SP para serem designados. Isso será melhor explorado em outro tópico, mas um exemplo seria a tendência dos juízes auxiliares da capital a acomodarem-se em relações hierárquicas ou de apadrinhamento com os juízes titulares, para não terem que rodar muito dentro da comarca da capital entre diferentes varas, regiões da cidade e temas. A vida na capital pode ser mais fácil se houver uma harmonização com o juiz titular ao qual o seu trabalho corresponde. A figura do juiz auxiliar da capital só existe porque os juízes substitutos, no começo da carreira, não podem atuar na capital. Uma justificativa seria a complexidade do trabalho na capital, que demandaria juízes mais experientes, com familiaridade com problemas de cidades maiores, por isso juízes já de entrâncias intermediárias.

O mesmo argumento aplica-se ao pensar no cargo de desembargador. Não seria possível pensar em desembargadores que não tivessem passado pela experiência complexa de atuação em cidades maiores, pois não poderiam saltar de suas experiências locais para cuidarem de problemas envolvendo todo o Estado:

“[N]ão dá pra um juiz ser juiz a vida inteira em Estrela do Oeste e virar desembargador. Ele nunca vai ter tido causas muito complexas, a experiência fica limitada num lugar muito pequeno. É natural que você vá tendo contato cada vez com uma cidade maior, com uma cidade mais complexa, com relações mais complexas dentro da cidade. Porque quando você for desembargador, você não vai julgar só comarquilha, você vai receber causas de São Paulo também e vai ter passado a vida inteira num lugar de 6 mil habitantes, não tem condições. É uma questão de experiência.” Entrevista aleatória, juíza titular do júri, 30/06/2015.

Faria parte, portanto, da curva de aprendizado dos magistrados passar pelas várias entrâncias. Para a maioria dos magistrados entrevistados, no entanto, a fragilidade das garantias de independência funcional e inamovibilidade são, na verdade, uma escolha feita pelo magistrado ao optar ser juiz auxiliar da capital. Ele já vai para a capital sabendo que poderia “circular” dentro da comarca.

“O auxiliar quando vem pra capital sabe que ele vai ter que auxiliar, seja aonde for, e tem que se submeter a essa situação. Isso é cumprimento de dever público e não ficar lutando: mas eu sou o mais antigo auxiliar, então eu mereço. Desculpa, você é juiz auxiliar, você está auxiliando a capital de São Paulo, que tem uma defasagem enorme de juízes, então você tem que ir onde a presidência designar.” Entrevista institucional, juiz representante do DIPO, 24/06/2015.

“Ele é inamovível no posto, na comarca, não é na vara que ele está atuando. A inamovibilidade é dentro da comarca, porque a comarca também não pode ficar engessada, se todo mundo tem um cargo fixo dentro de uma determinada vara, se alguém precisa tirar férias ou dois precisam tirar férias e um fica doente, não tem ninguém pra substituir. Então, é preciso ter juízes volantes que cobrem férias, licença-maternidade, período de doença. Se todo mundo ficar fixo não tem essa condição. A inamovibilidade é dentro da comarca.”  
Entrevista institucional, juiz representante do DEECRIM de São Paulo, 03/07/2015.

Segundo os entrevistados, a mitigação da independência funcional é algo difícil de mensurar, justamente por haver um controle sutil. Ou seja, não há um reconhecimento de que essa condição de fragilidade de garantias seja gerada por um desenho institucional que estimula uma pressão pela carreira, trata-se apenas de uma escolha individual do magistrado.

“O que acontece é muito mais sutil, muito mais fluido... Que é isso de você saber que você não tem garantia de ficar num lugar, que esse lugar tem uma determinada linha e que se você fizer algo diferente você pode ser retirado de lá.” Entrevista com juiz auxiliar da capital, 27/11/2014.

Uma forma completamente diferente de organização da carreira ocorre na Defensoria Pública de São Paulo. Não há essa relação entre cargo, território, grau de jurisdição e *status* (*hierarquia*). *A carreira está dividida em 5 níveis, apenas para fins de promoção salarial. Não há, portanto, uma relação de status entre os defensores de diferentes níveis. A forma da política na Defensoria Pública também não incentiva a pressão pela carreira, pois todos os defensores podem votar e serem votados. Por conta de tudo isso, os defensores também se acomodam melhor nos territórios conforme os seus planos de vida, sem que a progressão na carreira imponha cidades nas quais eles tenham de atuar. Existem cargos que são mais demandados em relação a outros, mas isso não tem uma relação necessariamente com o território, mas sim com a natureza do trabalho. Por exemplo, um defensor mencionou que a área de execução criminal é mais procurada por aqueles que estão há mais tempo na carreira, justamente por não realizar audiências. Defensores relataram também a escolha por lugares em função da sua infraestrutura (melhor distribuição de volume de casos entre os defensores) ou por conta do juiz com o qual poderão trabalhar (se for um juiz mais progressista, por exemplo).*

*A rotatividade nos cargos da Defensoria Pública é menor, mas também foi aventado por uma defensora entrevistada que talvez isso ocorra por conta do déficit no número de defensores na carreira. Com esse desenho institucional da carreira não se estabelece tão fortemente uma hierarquia/status de uma cidade em relação à outra e defensores com diferentes níveis de experiência ficam espalhados por todo o Estado. Não há também na carreira da Defensoria Pública a diferenciação de cargos para atuarem em primeira ou segunda instância, como há no Ministério Público (promotor/procurador) e Magistratura (juiz/desembargador). Todos os defensores podem atuar nas duas, ao acompanharem os seus casos. Isso também quebra a lógica de status entre os diferentes níveis da carreira. Um defensor, se desejar, pode passar toda a carreira em uma mesma cidade, em um mesmo cargo/função e ainda assim progredir profissionalmente e atuar em segunda instância. Essa lógica de funcionamento é de difícil compreensão para a cultura institucional da Magistratura e do*

*Ministério Público. Uma magistrada entrevistada disse acreditar que essa forma de organização da Defensoria Pública só é possível por conta de ainda ser uma instituição pequena, comparativamente à Magistratura ou ao Ministério Público. Outras defensorias públicas estão estruturadas de forma semelhante à Magistratura e ao Ministério Público.*

## PARTE 4 - As carreiras

Como dito anteriormente, a carreira dos magistrados e dos promotores pode mover-se tanto de uma entrância para outra, tanto por meio da promoção (vertical), quanto dentro de uma mesma entrância, por meio da remoção (horizontal). Os critérios constitucionais para estabelecer essa movimentação são os de antiguidade e merecimento. Contudo, na prática, segundo os entrevistados das duas carreiras, a promoção e a remoção têm ocorrido apenas por antiguidade. Nem a Magistratura, nem o Ministério Público de São Paulo estabeleceram critérios para a aferição de merecimento, sejam eles positivos (favoráveis à promoção/remoção) ou negativos (desfavoráveis à promoção/remoção).

Destaca-se que a Constituição prevê a alternância das listas por antiguidade e por merecimento, e essas duas listas têm sido praticadas pela Magistratura e pelo Ministério Público. A única particularidade é que à lista por merecimento também são aplicados os critérios de antiguidade. A maioria dos entrevistados defende a aplicação geral da antiguidade, pois não consegue vislumbrar como o merecimento poderia ser auferido de modo justo:

Aí que está, quando vai fazer a promoção vai por antiguidade, não dá para controlar. Se não é por antiguidade, é por merecimento, daí vai remoção, mas [também] vai o mais antigo. É aquela coisa, como critério acaba sendo só antiguidade, acaba sendo, mesmo que seja na remoção, o mais antigo que quer se mover, é bom que não possa ter esse controle mesmo. A antiguidade é um critério que não é arbitrário, é democrático. (Juíza titular do júri).

A dificuldade maior dos entrevistados parece ser a de estabelecer critérios objetivos de merecimento. Na fala dos interlocutores:

Existe aí uma questão do CNJ de querer estabelecer um critério de merecimento, que eu acho que ainda não foi implantado completamente. Sinceramente, no mundo ideal eu acho que seria merecimento, mas eu acho que é quase impossível você avaliar merecimento. É o que: o juiz que dá mais sentença? Então você dá um monte de sentença vagabunda, de duas ou três páginas, com o processo nem estando pronto ainda para dar sentença, só fazer número pra progredir. Mérito é o quê? Ter pouco processo na vara? Então o juiz começa a extinguir tudo que é processo. Porque é muito difícil duas varas que tenham a mesma distribuição, mas numa cidade, às vezes, você tem um tipo de processo. Já trabalhei em uma cidade que tinha muito processo de cobrança de CDHU, porque tinha os conjuntos habitacionais e não pagava. Outra você tem muito processo de acidente de trabalho. É muito difícil você comparar, então estabelecer esse critério de merecimento te dá esse poder. Como estabelecer um critério contínuo de conhecimento? A alternativa é estabelecer o critério de antiguidade, que é justo, mas não é o ideal, mas é o possível. (Juiz titular do conhecimento).

A questão, para os entrevistados, é quais critérios poderiam ser considerados na mensuração do merecimento. Alguns magistrados entrevistados defenderam a existência apenas de critérios negativos de merecimento, para evitar que profissionais reconhecidamente ruins, sob os quais já incide algum tipo de falta gravosa, ascendam à carreira por conta da antiguidade. Essa é a proposta defendida pela Associação Juizes para a Democracia (AJD) frente ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que, inclusive, considera que a Constituição deveria ser reformada para eliminar o critério de merecimento.<sup>14</sup> Há também o receio de que na apreciação do merecimento sejam aplicados critérios subjetivos, o que poderia representar um controle ideológico ou político de ascensão na carreira.

O CNJ regulamentou por resolução os critérios objetivos para a aferição do merecimento<sup>15</sup> e posteriormente criou um grupo de trabalho para reavaliar a redação dessa resolução,<sup>16</sup> que ainda não foi revisada. O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) também criou uma resolução sobre merecimento.<sup>17</sup> Mas, na prática, a Magistratura e o Ministério Público de São Paulo aplicam a antiguidade. O Conselho Superior do Ministério Público de São Paulo, em gestão anterior, chegou a elaborar um projeto de regulamentação de critérios de merecimento,<sup>18</sup> o qual ainda está sob avaliação.

Em relação ao MP, em entrevista a um procurador que atua no Conselho Superior do Ministério Público de São Paulo, foi relatado que embora não haja regulamentação a respeito, o Conselho Superior aplica não oficialmente o critério de mérito negativo. O corregedor traz as fichas de todos os candidatos à promoção e remoção, contendo informações sobre toda a sua carreira, para que seja avaliado informalmente. Em entrevista, o procurador mencionou que a aplicação do demérito só é feita em casos graves, por exemplo, em que o promotor esteja sendo processado administrativamente. De qualquer modo, parece preocupante que isso seja feito sem regulamentação. Outro procurador entrevistado mencionou que uma série de requisitos são avaliados na promoção por merecimento, desta forma, o demérito também pode tornar-se subjetivo em sua aplicação.

Já na Magistratura, o mais próximo de uma avaliação de demérito é feito pela Corregedoria com relação à produtividade, à existência de procedimentos administrativos e processos em atraso dos juizes que têm interesse em promoção ou remoção. Neste processo, a indicação para a promoção de uma pessoa pode ser vetada:

A Corregedoria encaminha ao Conselho, ao Órgão Especial, a grade para a promoção. Hoje eu estarei encaminhando a grade para promoção para a entrância intermediária, então, quando o

---

14 “Em que pese a Constituição da República de 1988 prever o merecimento como critério de promoção dos magistrados, e enquanto não se promove a necessária reforma para eliminá-lo, a AJD entende possível que o CNJ e os Tribunais da República adotem um conceito negativo de merecimento, qual seja, a inexistência de fatos e situações que tornem o magistrado desmerecedor da ascensão funcional como, por exemplo, a inexistência de sanções disciplinares durante um determinado período de tempo antecedente à abertura do concurso de promoção. Dessa forma, garante-se, desde já, e sem a necessidade de reforma constitucional, que a antiguidade seja o único critério para a promoção dos magistrados, eis que se trata do único critério que pode garantir a impessoalidade na ascensão funcional, a imparcialidade e a independência judiciais.” AJD, “Promoção por merecimento: a proposta da AJD ao CNJ”, 02/07/2014. Disponível em: [http://ajd.org.br/documentos\\_ver.php?idConteudo=160](http://ajd.org.br/documentos_ver.php?idConteudo=160).

15 CNJ, Resolução 106, 06/04/2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2830>.

16 CNJ, “Evento vai debater regulamentação da promoção de juizes por merecimento”, 24/04/2014. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/61569-evento-vai-debater-regulamentacao-da-promocao-de-juizes-por-merecimento>.

17 CNMP, Resolução 2, 21/11/2005. Disponível em: [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Normas/Resolucoes/res\\_cnmp\\_02\\_2005\\_11\\_21.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Normas/Resolucoes/res_cnmp_02_2005_11_21.pdf).

18 MP-SP, Minuta disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/conselho\\_superior/provimento\\_de\\_cargos/AFERI%20C3%87%20C3%83%20DE%20MERCIMENTO%20VERS%20C3%83%20FINAL.docx](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/conselho_superior/provimento_de_cargos/AFERI%20C3%87%20C3%83%20DE%20MERCIMENTO%20VERS%20C3%83%20FINAL.docx).

juiz se inscreve pra promoção ou pra remoção, eu tenho que verificar se ele tem procedimentos administrativos em andamento, se ele tem produção, se ele tem processos em atraso. Se ele tiver processos em atraso, um acervo grande, ele não pode ser indicado, então eu apresento um veto. Não é comum. Às vezes, por exemplo, quando eu vejo que é caso de veto, eu telefono, falo com ele: Vou te dar um prazo de 15 dias para você liquidar esses processos, daqui a 15 dias você me manda uma certidão que não tem mais processo desses atrasados, e ele manda. (Desembargador representante da Corregedoria).

Um contraponto interessante é o caso da Defensoria Pública de São Paulo, que regulamentou os critérios positivos de merecimento,<sup>19</sup> considerando uma série de atividades de aperfeiçoamento profissional (ex. participação em cursos), de atividades complementares (ex. palestras ou cursos ministrados junto a órgãos públicos ou organizações não governamentais) e envolvimento no desenvolvimento da instituição (ex. participação nos encontros de discussão de teses institucionais), prevendo inclusive a pontuação para cada tipo de atividade a ser considerada na avaliação de mérito. Uma defensora pública entrevistada mencionou a importância da existência desses critérios positivos de merecimento para a promoção na carreira da Defensoria Pública. Há, segundo ela, uma busca ativa dos integrantes da carreira pela realização dessas atividades de aperfeiçoamento, complementares e de desenvolvimento da instituição. Isso provoca um efeito de oxigenação na carreira, de envolvimento dos defensores com práticas além do seu exercício profissional *stricto sensu*, *que tende a reverter positivamente para a sua atuação. Com isso, o defensor público é estimulado a sair do seu trabalho de gabinete. Em comparação com as carreiras da Magistratura e do Ministério Público, a defensora entrevistada vê que nelas não há nenhum estímulo dessa natureza, pois magistrados e promotores sabem que em algum momento serão promovidos por antiguidade, seja pela lista de antiguidade, seja pela lista de merecimento.*

*Um juiz entrevistado disse ser injusta essa ausência de critérios positivos de merecimento, por não valorizar aqueles que se dedicaram a um aprendizado constante ao longo da carreira. Alguns promotores entrevistados, que são professores em universidades ou fizeram pós-graduação, ressaltaram a importância da dedicação acadêmica para o próprio exercício profissional e acham que esse tipo de atividade deveria ser estimulado, embora reconheçam a dificuldade de regulamentação dos critérios positivos de merecimento. Mencionaram também que hoje, para progredir na carreira, basta envelhecer, pois todos progridem por antiguidade. Segundo o entrevistado:*

Atualmente é assim, na justiça estadual, eu diria que você tem juiz substituto quando você entra na carreira, de regime de entrância inicial, intermediária, final e aí vai pro Tribunal. São concursos de promoção que acontecem com alguma frequência e os critérios são basicamente de antiguidade e merecimento, mas como merecimento é uma coisa que ninguém sabe o que é merecimento, na verdade tudo é antiguidade. É só você pegar e envelhecer pra se promover. (Juiz auxiliar da execução criminal).

Uma iniciativa interessante foi relatada pelo promotor representante da Escola do MP. Segundo ele, há uma proposta para que a participação de promotores nos cursos da Escola conte pontos para a sua promoção por merecimento:

---

<sup>19</sup> Disponível em: <http://www.Defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=38699&idModulo=5010>.

O critério que a gente defende é que a formação seja levada em consideração, a frequência aos cursos. Que na Escola conte ponto, não exclusivamente isso. Se você coloca como critério de merecimento o curso, isso vai fomentar a presença de promotores nos cursos. Aquele que fez 10 cursos de graduação, mas na Promotoria dele é ruim? Não é dedicado? O critério não pode ser só esse, eu acho que tem que priorizar a formação na Escola institucional, uma formação fora que diga respeito a uma temática que interesse à instituição. Então se pegar um que fez direito no ramo que não interessa no MP, vai fazer doutorado na Hungria, numa matéria que não tem nada a ver com o trabalho dele, isso conta ponto? Então mesmo na formação tem que dar ponto pro que é feito na instituição, do que é feito fora, mas que interesse, que traz benefício pra instituição, ou não? Isso vira e mexe é projeto de discussão e nunca sai de projetos. (Promotor representante da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo).

Outro ponto importante, que diz menos a respeito dos próprios critérios de antiguidade e merecimento e mais a respeito do funcionamento das próprias listas de promoção e remoção, é a possibilidade de controle por parte da cúpula da instituição sobre quando abrir vagas na lista de antiguidade e quando abrir na de merecimento. Essas vagas serão abertas em função do ranking de magistrados e promotores nas listas. O que apareceu em entrevistas com alguns magistrados foi a suspeita de que a cúpula do TJ-SP, em alguns casos, tenha controlado a abertura de vagas em função do perfil de potenciais candidatos.

Um dos casos relatados nas entrevistas é o de um magistrado, tido como de atuação progressista na área criminal, que teria consultado a seção criminal do TJ-SP a respeito da abertura de uma vaga para juiz substituto de 2º grau em breve, pois estava bem colocado na lista, tinha interesse por atuar na área criminal e disposição para aguardar a abertura desta vaga. Ele foi informado de que não havia vaga na seção criminal e se candidatou por remoção para a área cível. Logo após foi aberta uma vaga para a seção criminal. Um magistrado entrevistado mencionou que não há, em tese, critérios para que o TJ-SP decida se a vaga será aberta por merecimento ou antiguidade (além da regra de alternância entre listas), com isso, dependendo da colocação dos potenciais candidatos, o TJ-SP pode decidir qual vaga abrir em qual lista e com isso fazer uma seleção dos candidatos. Este mesmo entrevistado relata que já soube de outro potencial candidato que tinha interesse em uma determinada vaga e que ligou para o TJ-SP pedindo para que abrissem essa vaga na lista na qual tinha melhor colocação.

Verifica-se o quanto esses procedimentos de promoção na carreira da Magistratura e do Ministério Público abrem espaço para uma cultura institucional, em que as relações pessoais têm um peso considerável. Além de uma ampla discricionariedade não fundamentada, nem transparente, por parte do presidente do TJ-SP em decidir quando abrir uma vaga, qual vaga abrir e em qual lista e com isso, potencialmente, selecionar magistrados de determinado perfil para a promoção e remoção.

#### **4.1. A inamovibilidade mitigada nas carreiras e sua relação com a independência funcional**

Embora a inamovibilidade seja uma garantia constitucional das carreiras da Magistratura e do Ministério Público, as entrevistas, principalmente com magistrados, revelaram que há diversos

momentos no percurso destes profissionais nos quais essa garantia é mitigada. Destacam-se alguns: o juiz/promotor substituto (que está no começo da carreira), o juiz auxiliar da capital (que se remove para a capital, mantendo o nível de juiz de entrância intermediária) e o juiz substituto de 2º grau (que é o juiz de entrância final que se remove para atuar no 2o grau). Em menor medida, no Ministério Público é citada a figura do promotor “jacaré” (que se promove para a capital diretamente de uma entrância intermediária, mas não dispõe de cargo fixo na capital):

“[...] quando você vem pra SP você tem duas opções: ou você vem como titular pra um cargo, ou você vem como o que a gente chama da gíria do MP de ‘jacaré’. É o promotor que vem pra SP e fica girando. Ele fica nadando aqui pra vários cargos.” (Promotor titular do júri).

A fragilidade da garantia de inamovibilidade nesses momentos da carreira é vista como natural por parte da maioria dos magistrados e promotores entrevistados. Segundo alguns deles, o juiz/promotor substituto no começo de carreira não tem opção, pois esta condição faz parte do périplo inicial da carreira. Mas, no caso dos juízes auxiliares da capital e substitutos de 2o grau, eles são vistos como tendo feito uma opção individual, justamente por ter a sua garantia flexibilizada em troca do *status*, *comodidade*, *interesse*, *experiência de serem juízes na capital ou no 2o grau*. Ou seja, a maioria dos entrevistados desconsidera que há um desenho institucional que estimula a fragilização dessa garantia, pois veem como algo natural e de escolha pessoal.

Outros entrevistados reiteraram a ideia da inamovibilidade mitigada, ao afirmarem que o juiz auxiliar da capital é inamovível, pois ele atuará dentro de uma única comarca, a da cidade de São Paulo, e faz parte da natureza deles cobrir vagas temporárias: licenças, férias, afastamentos longos (ex. quando o titular vai ocupar determinado cargo na administração como assessor). Contudo, os entrevistados não foram capazes de justificar a existência de cargos que são fixos, exclusivamente para juízes móveis, ou seja, cargos que são sempre ocupados por juízes que não têm a garantia da inamovibilidade plena. É o que acontece em muitos espaços de atuação da área criminal, tais como júri e execução criminal, nos quais a proporção de juízes auxiliares da capital é maior que a de juízes titulares. É o que ocorre também nos departamentos, como o Departamento de Inquéritos Policiais e Polícia Judiciária (DIPO), composto apenas por juízes designados, em sua maioria auxiliares da capital, e o recém-criado Departamento Estadual de Execuções Criminais (DEECRIM), que conta com juízes designados (de qualquer entrância) por mandato específico.

A própria cúpula do TJ-SP justifica a necessidade de juízes auxiliares da capital com base nesse argumento de gestão de um grande número de juízes e suas licenças, férias e afastamentos longos, não admitindo o grande volume de cargos na capital que possuem esse caráter fixo, além da questão de custos que a criação de novos cargos de juízes titulares poderia ter. Um magistrado auxiliar da capital entrevistado afirmou que hoje não há critérios para a designação dos juízes auxiliares. Nas palavras deste interlocutor:

No meu caso nenhum [não há garantia de inamovibilidade], porque como nós somos auxiliares da capital o tribunal diz que é um cargo volante. Tem até uma ação de um colega meu [Roberto Corcioli] que entrou no CNJ, postulando que fossem criados critérios objetivos de designação de juízes auxiliares. O CNJ deu ganho de causa para ele, mas uma liminar do STF suspendeu essa decisão. Eu sou favorável, tem que ter critério objetivo. No cargo

de auxiliar, que é um cargo de intermediário, a rigor estamos em entrância intermediária, a gente não tem, como auxiliar, garantia nenhuma. Eu posso ser mandado daqui pra Itaquera amanhã. (Juiz auxiliar da execução criminal).

Nem o Ministério Público, nem a Defensoria Pública de São Paulo parecem ter esses cargos fixos para promotores e defensores móveis. Há apenas a figura dos substitutos para esses espaços temporários, que igualmente têm a sua garantia da inamovibilidade mitigada por conta da natureza do seu trabalho. No Ministério Público não existe figura correspondente ao juiz auxiliar da capital, pois todas as substituições são feitas pelos promotores substitutos (que também podem ter de cumular cargos). Com exceção do “jacaré”, que é um promotor que se promoveu para a capital, mas ainda não possui cargo fixo.

Também não existe no Ministério Público a figura correspondente à do juiz substituto de 2º grau, embora haja uma demanda para a sua criação. Há ainda a possibilidade de remoção compulsória, em razão de irregularidades na atuação de promotores nas comarcas, que não chegam a justificar a sua demissão.

A partir das entrevistas observou-se que a restrição da garantia da inamovibilidade é acompanhada também por uma gradação de outras restrições, que podem chegar até a mitigação da garantia de independência funcional. Entre aqueles que ocupam esses cargos mais móveis, é comum que acumulem os trabalhos mais difíceis, repetitivos, burocráticos, repassados pelos juízes titulares, ou que sofram limitações no grau de influência que poderão ter nos rumos da Vara ou Promotoria, devido à transitoriedade do cargo que ocupam. Ou que sejam estimulados a seguir o entendimento do juiz titular, seja pelo próprio juiz titular, seja pela dinâmica de funcionamento do cartório.

Nas entrevistas com magistrados surgiram alguns relatos das manifestações de pequenos poderes, de uma relação hierárquica que pode se estabelecer entre os juízes titulares e os substitutos e auxiliares da capital e os desembargadores e os substitutos de 2º grau. A conformação a essa relação hierárquica pode, inclusive, auxiliar na garantia de uma maior estabilidade, pois nesses momentos da carreira a rotatividade é comum, mas alguns juízes circulam menos que outros. Ter uma relação de apadrinhamento com um juiz titular pode garantir que um certo juiz substituto ou auxiliar da capital fique mais tempo em um determinado lugar.

Por meio das entrevistas, verificou-se ser comum que juízes titulares telefonem para o setor de designações e solicitem que determinado juiz permaneça mais tempo trabalhando com ele. Por isso, segundo os interlocutores, a construção de relações harmônicas é algo fundamental para a garantia da inamovibilidade. Ressalta-se que estas relações harmônicas podem tanto se dar em um plano pessoal/profissional (se dar bem com a pessoa, trabalharem bem), até mesmo de conteúdo (decisões no mesmo sentido).

Em relação ao MP, as entrevistas não revelaram a relação entre mitigação da garantia da inamovibilidade e fragilização da independência funcional, tal como na Magistratura. Isso porque os promotores, independentemente de serem titulares, substitutos ou “jacarés”, têm uma atuação autônoma, cada um recebe a sua distribuição de processos para cuidar, sem grande necessidade de interação entre eles dentro de uma mesma promotoria. Não foi mencionado pelos

entrevistados que os promotores titulares costumem telefonar para o setor de designações, para trocar ou manter o promotor substituto. Não haveria dinâmicas que se estabelecem por conta de entendimentos uniformes da Promotoria (assim como por vezes acontece com os juizes de uma mesma vara ou câmara) ou do funcionamento do cartório (apenas o Judiciário tem a função de administrar os cartórios).

Em relação à garantia de inamovibilidade afetar a independência funcional, verificou-se que a situação dos “jacarés” no Ministério Público não foi tão problematizada quanto a dos juizes auxiliares na Magistratura. Em relação aos chamados “jacarés”, são cargos numerados da capital, ocupados por promotores que, por exemplo, se promovem ou se removem para a capital, mas ainda não possuem um cargo fixo, então atuam substituindo, por designação, algum colega que esteja afastado, trabalhando em algum Grupo de Atuação Especial do Ministério Público, assessorando o Procurador-Geral ou a Corregedoria. É uma figura próxima à do auxiliar da capital, mas tecnicamente é um promotor de entrância final (capital) e não de intermediária, como os juizes auxiliares.

O que os aproxima é que ambos são uma forma de ascender mais rapidamente à capital e podem ter a sua garantia de inamovibilidade mitigada, embora o cargo de “jacaré” não costume ter tanta rotatividade, pois a substituição costuma ser por todo o período do afastamento do promotor titular e não é feita distinção de atuação entre o “jacaré” e o promotor de cargo fixo. E o cargo numerado (“jacaré”) não necessariamente será transitório, há promotores que permanecem nele por muitos anos:

“[...] normalmente tem jacaré, pra você ter uma ideia, que ele fica anos no cargo. Inclusive a gente já teve casos de promotores que ficaram como cargos numerados e se promoveram para Procurador de Justiça. Eles nunca tiveram um cargo fixo na capital.” (Promotor representante do setor de designações).

Verifica-se que no MP não é possível ascender a um cargo de titular na capital vindo diretamente de uma comarca de entrância intermediária, diferentemente do que ocorre na Magistratura. Uma figura semelhante é a do promotor auxiliar do interior, que também não tem cargo fixo. Ainda assim, esses cargos podem ser considerados uma distorção, pois as vagas que são ocupadas por eles poderiam ser ocupadas por promotores substitutos. Em ambos os casos, substitutos e “jacarés” possuem a sua garantia da inamovibilidade mitigada. Dessa forma, o controle ou a fragilização da independência funcional no Ministério Público, embora não passe pela mitigação da inamovibilidade, tem outras manifestações, entre pares e institucional, que serão abordadas em outro tópico.

## **4.2. Caso emblemático: restrição da inamovibilidade e independência funcional dos juízes auxiliares da capital**

O caso de maior repercussão a respeito da restrição à garantia da inamovibilidade e que se suspeita estar também relacionado com a fragilização da independência funcional é o do juiz Roberto Corcioli. Ele era juiz auxiliar da capital e foi retirado de seu cargo junto à 12ª Vara Criminal do Fórum da Barra Funda, antes do término do período da sua designação, por meio de uma notificação informal, por e-mail, que recebeu do Corregedor Geral de Justiça à época, o desembargador José Renato Nalini. Por mais móveis que os juízes auxiliares da capital sejam, há um período mínimo de designação no qual eles são inamovíveis. A irregularidade estaria na cessação da designação antes do seu término.

A questão que torna este caso emblemático é que se suspeita que a sua suspensão, ocorrida em junho de 2013, tenha relação com uma representação de 17 promotores de justiça contra ele, feita perante a Corregedoria, em maio de 2013, por conta de sua atuação nos plantões judiciais. Qualquer juiz da capital pode participar desses plantões, inclusive os auxiliares; há uma lista na qual circulam todos os nomes e os juízes podem optar por dar esses plantões. A fundamentação dessa representação dos promotores foi de que “[...] as decisões proferidas [pelo juiz Corcioli nos plantões judiciais] têm viabilizado a soltura maciça de indivíduos cujo encarceramento é imprescindível.”<sup>20</sup> Aqui nota-se que houve uma tentativa de controle de conteúdo feita pela representação dos promotores, de restrição da liberdade de convicção do juiz, por ele “soltar demais”.

Como decorrência dessa representação, instaurou-se um processo interno junto ao Conselho Superior, no qual o juiz Corcioli pôde apresentar sua defesa. O processo foi arquivado em fevereiro de 2014. Após o arquivamento, não houve recondução do juiz à 12ª Vara Criminal para concluir o seu período de designação e, a partir de então, a lista dos plantões judiciais passou a “rodar” pulando o seu nome, embora ainda fosse juiz auxiliar da capital.

Diante deste quadro, Corcioli fez um pedido de esclarecimento ao CNJ de duas ordens: uma pessoal, a respeito da sua recondução à vara criminal e do seu nome na lista dos plantões judiciais, e outra geral, pela criação de critérios para a designação de juízes auxiliares na capital de São Paulo, que, segundo dados do próprio Tribunal, seriam mais de 220. O CNJ decidiu por maioria pela recolocação do juiz Corcioli na lista de juízes designados para Varas Criminais e/ou Infracionais na Comarca de São Paulo e que o TJ-SP teria 60 dias para regulamentação de designações de juízes auxiliares da Capital.

Após o pedido, o TJ-SP retomou a participação do juiz Corcioli nas listas de plantão judicial e, após a decisão do CNJ, impetrou um mandado de segurança no Supremo Tribunal Federal (STF) – MS 33.078 – com pedido liminar, contra o ato do CNJ. O ministro Lewandowski decidiu suspender liminarmente, em todos os seus efeitos, a decisão do CNJ. E o STF ainda não julgou o caso. Houve também uma denúncia feita ao Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) por violação da independência judicial.<sup>21</sup>

20 Citação extraída da defesa do juiz Roberto Corcioli junto ao Órgão Especial do TJ-SP, 19/11/2013.

21 Em março de 2015, a Conectas Direitos Humanos denunciou o caso perante o Conselho de Direitos Humanos da ONU. Cf. <http://www.conectas.org/pt/acoes/justica/noticia/40097-o-controle-indevido-de-magistrados>

O caso do juiz em questão é emblemático pela sua publicidade, por ter tramitado em todas essas instâncias e pela mobilização de organizações da sociedade civil em torno dele, tais como Conectas Direitos Humanos, AJD, IBCCRIM e Artigo 19, seja apresentando *amici curiae* ao STF, denúncia à ONU ou realizando debates sobre o tema. E, principalmente, tornou-se emblemático pelo seu potencial de estabelecer uma regulamentação geral para as designações dos juízes auxiliares da capital, com a previsão de critérios e procedimentos.

O que se observa neste caso é que a mitigação da garantia da inamovibilidade abre margem para o controle do conteúdo das decisões dos magistrados, seja diretamente, como foi neste caso, por ter havido uma representação de promotores fundamentada no tipo de decisão proferida, seguida por todas essas decisões administrativas de afastamento, seja indiretamente, como nos casos de não recondução àquela designação, que muitas vezes nem são percebidas como formas de controle pelos próprios magistrados.

Por meio das entrevistas para a presente pesquisa, observou-se que um dos principais problemas em torno do caso Corcioli foi a não receptividade do conteúdo das suas decisões. Elas foram consideradas muito liberais, destoantes do conjunto do entendimento dos promotores e também dos juízes que atuam na Barra Funda.

O Corcioli saiu porque 17 promotores representaram contra ele aqui [Barra Funda], por questão absolutamente jurisdicional, por questão de entendimento, não pode postura, por nada, ele foi representado e o corregedor na época, que é o presidente hoje, abriu processo administrativo, que posteriormente foi arquivado e ele nunca mais voltou pra designação no crime. Nunca mais. Isso é o exemplo mais evidente de que não dá pra ser totalmente livre. (Juiz auxiliar da execução criminal).

Até que ponto vai a independência funcional, né? É uma questão delicada essa. Porque a proposição dele aqui na Barra Funda era assim [...] era muito fora da média. Extremamente fora da média. Isso acabou causando aqui entre os promotores, mesmo entre os juízes, e ele acabou não sendo mais designado pra cá. Mas ele recorreu ao CNJ. Ele não cometeu nenhuma infração, nenhuma irregularidade. É uma questão de posicionamento mesmo. É que no caso dele, como era muito fora da média, chamou muito a atenção. E despertou aí manifestação do MP, porque existe toda uma preocupação também de garantir que o preso, que alguns que praticaram alguns crimes mais graves, permaneçam presos e tudo, e ele soltou muitos. De certa forma ele teve mesmo a liberdade dele cerceada, a partir do momento em que ele não foi mais designado para cá. (Promotora titular do conhecimento).

Os promotores que o representaram na Corregedoria da Magistratura falaram, “olha, ele está aprontando barbaridade, ele está soltando todo mundo”. Chegou no meio da audiência ele rejeitava a audiência e soltava o cara, porque a denúncia estava errada. No meio da audiência. Ele tem que tocar o processo e dar a sentença lá no final. Então ele fez barbaridades aqui. Mas é exatamente isso. O que acontece? Ele era auxiliar e foi retirado e colocado numa vara cível. E aí ele está brigando lá. Mas ele é auxiliar. Ele é auxiliar. Ele não é titular. Então ele não tem o direito de ficar na vara. (Promotor titular do júri).

A partir deste caso e das entrevistas realizadas para a presente pesquisa, passou-se a observar em que medida a atuação desses controles institucionais – operados por meio de mecanismos tais quais a garantia ou não de inamovibilidade e progressão na carreira – prejudica a independência funcional e o oferecimento da justiça à população. Essas formas de controle sutil (cultural) ou nem tão sutil (institucional) serão exploradas nos próximos tópicos. O importante aqui é compreender que há uma relação intrínseca entre a mitigação da garantia da inamovibilidade e a da independência funcional. Não ter plena garantia de inamovibilidade abre espaço para a restrição também da independência funcional.

## PARTE 5 - Aspectos da cultura institucional

Durante as entrevistas, algumas falas dos interlocutores apontaram para a existência de aspectos que remetem a uma cultura institucional e que funcionariam enquanto controles sobre as carreiras e as ações de seus operadores. Nas entrevistas a respeito da carreira da Magistratura, foi recorrente entre os interlocutores, por exemplo, o uso da expressão “controle sutil” para se referirem a mecanismos que limitavam a independência funcional dos magistrados. Para os interlocutores, o condicionamento de sua atuação profissional parece ser realizado por vias indiretas, quase que se difundindo em uma cultura institucional, que dita o modo de ser e de atuar de um bom juiz. Com isso, alguns entrevistados chegam até a falar em uma espécie de autocensura ou autocabrestamento para se referirem à introjeção dessa cultura institucional em suas atribuições cotidianas.

Em contraste, no caso do Ministério Público, as formas de controle parecem ser mais diretas, mais institucionalizadas, pois passam pelos procedimentos da Corregedoria, da atuação dos procuradores ou do Procurador-Geral. Embora também haja formas sutis de controle, como o ostracismo político, quando atuam de uma forma contra-hegemônica.

### 5.1. As relações harmônicas na Magistratura

Na Magistratura, faz parte da cultura institucional manter relações harmônicas ou mesmo relações de subordinação entre juízes nas varas e câmaras. Isto significa que, entre estes profissionais, a preferência é que estes produzam decisões consideradas equilibradas (e não extremistas) para não gerar conflitos e desavenças entre seus pares. Existe, portanto, uma expectativa entre os seus pares sobre como devem atuar os juízes, de forma a produzir relações harmônicas. Quando isso não ocorre, segundo os entrevistados, é comum ocorrer conversas informais para a solução de conflitos (telefonemas ou chamadas para conversar). A lógica é evitar, sempre que possível, a formalização de comunicações em procedimentos administrativos, ou ainda uma transmissão oral de casos de controle sutil.

A sutileza desse controle informal apareceu durante as entrevistas por meio de falas, tais como “[...] comigo nunca aconteceu tal coisa, mas já ouvi dizer que [...]”. Verifica-se que este controle institucional se expressa por meio de valores já introjetados na visão de como funcionam a carreira e a instituição; valores que chegam, inclusive, a serem defendidos pelos entrevistados.

A necessidade de se tecer tais relações harmônicas foram verificadas, especialmente, em algumas situações, como na relação de hierarquia entre juízes titulares e substitutos ou auxiliares; entre desembargadores e juízes de 2º grau. Ou ainda, naquelas situações em que um novo juiz tem que se harmonizar com as rotinas de trabalho dos cartórios, com o estilo de despacho do juiz titular.

Isso porque o juiz titular tem papel de escolha, muitas vezes, sobre quem será o juiz auxiliar com o qual trabalhará. Alguns magistrados entrevistados revelaram que permaneceram em determinados cargos como juízes auxiliares porque os titulares tinham gostado do seu trabalho.

Um magistrado auxiliar entrevistado mencionou que o seu titular dá ampla margem de independência para o seu trabalho, que eles podem discordar sem problemas em determinados temas e nem por isso ele foi enviado para outra vara. Em outros casos fica claro que se a relação não for boa, o juiz auxiliar não tem garantia de permanência. Esse controle da independência muitas vezes é feito sem que o próprio juiz que chega perceba. Isso porque o controle é sutil. O juiz simplesmente será designado para outro lugar ou não terá o seu período prolongado no mesmo lugar, sem receber qualquer justificativa para tanto, pois a própria natureza do seu cargo é ser móvel; não há o que se justificar. Muitas vezes basta um telefonema de um juiz titular para o setor de designações do tribunal ou um pedido de desembargadores de uma câmara à seção para que um juiz substituto/ auxiliar ou substituto de 2o grau seja movido, sem saber o porquê.

### **Autocabrestamento ou autocensura: a subjetivação do controle institucional**

Segundo muitos dos entrevistados, na Magistratura há um respeito sobre a liberdade de convicção de seus operadores. Para muitos, esta premissa é, inclusive, o pilar da instituição. No entanto, embora os entrevistados neguem as interferências internas sobre as decisões dos juízes, nas entrevistas foi visível que alguns controles institucionais já haviam sido subjetivados pelos interlocutores. A este processo, um grupo de interlocutores denominou “autocabrestamento ou autocensura”.

Verifica-se que o acúmulo de experiências prévias negativas ocorridas com alguns operadores, bastante divulgadas em suas redes de contato – por exemplo, o caso do juiz Corcioli –, acaba informando os magistrados sobre quais tipos de ações podem ser melhor recebidas e quais têm repercussão negativa entre seus pares. Este estoque de conhecimento é formado a partir do reconhecimento de que determinada vara tem determinado entendimento e do desejo de permanecer por mais tempo em um determinado local. Nesse sentido, para ser aceito pelos pares, por comodidade, pode haver uma modulação própria da forma de decidir do juiz.

Eu jamais vi aqui no tribunal alguém dizer: “olha, tem que mudar, isso aqui, isso aí”. Isso não existe. É mais fruto do destinatário dessa “pressão”, uma atitude pessoal dele pra ser aceito pela maioria. É isso que eu te disse quando falei que você assume o ônus quando adota posturas diferentes. O Judiciário é representativo da opinião da sociedade. Então isso não é daqui. Se você está em um outro ambiente e você é uma pessoa que não quer criar problema, quer ter uma vida tranquila, não quer chamar a atenção, a tendência é que você se alinhe. Por comodismo, por comodidade. Ser diferente traz problema. Chama a atenção. Então, o que eu vejo é mais essa postura passiva dos novos juízes no sentido de “eu vou decidir assim pra não chamar a atenção”. Ele vai batido. “Se eu fizer assim vai chamar a atenção, tem o estágio probatório, não quero tal, quero ser amigo de todo mundo”. Isso vale também aqui no Tribunal. Não que isso represente uma imposição da instituição. Isso não existe. Se alguém disser tá mentindo. Você pode ser o que você quiser.

Você vai assumir o ônus pessoal disso. Se você quer ser comum, você não vai chamar a atenção, pronto. [...] [N]o caso de juízes de primeira instância eu sei que há problemas, e tal, mas no meu testemunho pessoal eu não tive problema nenhum. Eu decido do jeito que decido e nunca tive represália alguma, pessoal, institucional. Talvez seja diferente com juízes novos, auxiliares, não sei. Eu não posso afirmar isso. Eu não sei. Mas aqui em segunda instância, nenhuma. (Desembargador da seção criminal).

Para alguns entrevistados haveria mais um ônus pessoal do que uma pressão institucional para decidir de determinada maneira. Em um dos casos observados na pesquisa, uma defensora e um magistrado entrevistados mencionaram o episódio em que um juiz, que começaria a trabalhar no DIPO, disse que “pisaria no freio” nas suas decisões, para se adequar ao perfil dos juízes que trabalham naquele departamento que, segundo a sua opinião, eram mais conservadores:

Eu já ouvi de um colega, por exemplo, que estava no DIPO, que é o Departamento de Inquérito Policial, no almoço, dizendo para gente [...] ele é um cara que não era ultragarantista, e tal, mas era um juiz “tranquilo”: dava liberdade ali quando achava que tinha que dar. Ele disse expressamente para a gente: “Olha, estou indo agora pro DIPO”, foi convidado, conseguiu um espaço ali, são todos juízes designáveis, ou seja, não há garantia de inamovibilidade... “Então agora vou ter que pisar mais no freio”. Algo assim a expressão que ele utilizou. “Se eu continuar soltando como eu soltava na vara, certamente [...],” na visão dele, ele não iria durar no DIPO. (Juiz auxiliar da capital).

O “juiz ponderado” é um perfil muito valorizado na carreira, conforme foi percebido durante a coleta de dados para esta pesquisa. Um dos magistrados entrevistados mencionou que acredita que o TJ-SP acompanha a trajetória dos magistrados e traça um perfil daqueles que destoam na carreira. Os mecanismos de coleta dessas informações seriam os meios informais, como telefonemas, que são recebidos ao longo da carreira do magistrado por onde ele passa, pedindo para mudar de magistrado, ou os formais, como as representações feitas pelo Ministério Público contra a forma de decidir do magistrado.

Alguns magistrados entrevistados supõem terem sido movidos por conta da forma como estavam decidindo seus casos em um determinado local. Normalmente essa percepção surge conforme avançam na carreira e na medida em que o controle vai se tornando mais explícito nos seus casos, pois as histórias se repetem em novos lugares. Alguns dos entrevistados desconfiavam de estarem sendo “marcados” pela cúpula do TJ-SP. Já outros discordaram da existência propriamente dita de controle por parte da instituição e disseram que juízes que criticam a Magistratura são juízes extremados, abolicionistas penais, que destoam do perfil médio de atuação da carreira e que por isso sofreram tais consequências (de terem sido movidos). Afinal, a cúpula do TJ-SP tem de manter o tom equilibrado, especialmente nestes espaços sensíveis como os da área criminal.

## Peculiaridades da harmonização no 2º grau

Juízes substitutos de 2º grau e desembargadores entrevistados relataram aspectos da dinâmica de funcionamento das câmaras que podem levar à sua harmonização. Por se tratar de órgãos colegiados, é comum que se busque o entendimento consensual entre os magistrados integrantes. Um desembargador entrevistado chegou inclusive a mencionar que acredita que na carreira da Magistratura não há o costume do dissenso, da divergência, isso não é visto de forma natural como é na advocacia. Muitas vezes, a motivação por trás dessa harmonização é não gerar trabalho para os demais magistrados da câmara, na opinião dos entrevistados. Se um dos magistrados votar com entendimento diverso aos demais, isso pode provocar recursos e gerar mais trabalho para a câmara, ao terem de decidir esses recursos. É um pensamento que apareceu tanto entre juízes substitutos de 2º grau, quanto entre os desembargadores entrevistados.

No entanto, no caso dos juízes substitutos de 2º grau, há uma peculiaridade por serem móveis: a preocupação em não gerar incômodo com os demais desembargadores é maior, pois se ele tiver interesse em permanecer naquele lugar e dependendo do perfil dos demais desembargadores, o seu trabalho poderá ser visto como não consoante ao da câmara e poderá ser movido.

Durante o trabalho de campo, os pesquisadores tiveram acesso a um documento assinado por desembargadores de uma câmara e destinado ao presidente da seção criminal, solicitando a dispensa de um juiz substituto de 2º grau por não ter correspondido ao que esperavam quanto ao acompanhamento das diretrizes e dos entendimentos consolidados na câmara.<sup>22</sup> Este documento é uma comunicação direta entre desembargadores da câmara e o presidente da seção de direito criminal, à qual o juiz substituto de 2º grau não tem acesso. Na maioria dos casos, não se tem notícia do que provocou a movimentação do juiz substituto de 2º grau.

Um caso recente que foi publicizado é o da juíza substituta de 2º grau, Kenarik Boujikian, que foi acusada em representação feita por desembargador da 7ª Câmara Criminal do TJ-SP de ter ferido o princípio da colegialidade, ao expedir alvarás de soltura de dez réus que estavam presos preventivamente há mais tempo do que a pena fixada em suas sentenças. Em sessão do Órgão Especial do TJ-SP, um desembargador propôs a instauração de procedimento administrativo contra a juíza, sob a justificativa de que a magistrada “já tinha problemas pretéritos com respeito a ordens que todos devemos cumprir.”<sup>23</sup> Este caso evidencia o controle que os desembargadores podem exercer sobre o entendimento da câmara da qual fazem parte, até mesmo contra a atuação de juiz substituto de 2º grau. Ou seja, pode haver tanto um controle em termos de gestão do volume de processos da câmara, quanto um controle de conteúdo das decisões, de entendimento. Como mencionado anteriormente, essas formas de controle muitas vezes nem são percebidas pelos magistrados que as sofrem, pois, na maioria das vezes, não são publicizadas.

---

22 No documento, endereçado ao presidente da seção de direito criminal do TJ-SP, desembargadores da câmara na qual o juiz substituto de 2º grau justificaram da seguinte forma a não manutenção de seu trabalho na câmara: “Vimos pelo presente, mui respeitosamente, solicitar à Vossa Excelência a dispensa do auxílio a ser prestado [nome do juiz substituto de 2º grau], em virtude de não ter correspondido, como esperávamos, às expectativas de produtividade no acompanhamento das diretrizes e entendimentos consolidados por nós, Desembargadores Titulares de Cadeiras desta Colenda [número da] Câmara de Direito Criminal”.

23 Conjur, “Relator não viola colegialidade ao liberar preso que cumpriu pena, diz parecer”, 13/01/2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-jan-13/soltar-presos-cumpriu-pena-nao-violou-colegialidade-parecer#author>.

## 5.2. O ostracismo político no MP

Cada carreira tem a sua política estruturada de forma diferente. A partir das entrevistas, observou-se que cada forma de política parece afetar de modo diferente a atuação profissional de magistrados, promotores e defensores. Segundo os entrevistados do Ministério Público, uma relação hierárquica, tal como vista na Magistratura, não ocorre entre procuradores e promotores, talvez por conta da própria politização da instituição:

Embora a forma de escolha do Procurador não seja a melhor, nós damos de dez a zero na Magistratura. Por isso que se atualiza, o Procurador-Geral precisa ter uma proposta, ele tem que ir lá conversar com o promotor para fazer campanha. Na Magistratura não, é aquela coisa centralizada ali no Órgão Especial, a decisão sai dali, até pouco tempo seguia uma ordem cronológica, o mais velho, depois o seguinte e vai [...] e o que torna a instituição pouco democrática, falta debate [...]”. (Representante Escola MP).

No Ministério Público, todos os promotores, até mesmo os promotores substitutos em início de carreira, podem votar em procuradores e apenas procuradores podem ser votados – com exceção do cargo de corregedor e a composição do Órgão Especial, para os quais apenas procuradores votam. Essa ampla participação da carreira, pelo menos para votar, parece mobilizar internamente uma série de questões relacionadas à instituição. Pela própria rotatividade de grupos na gestão do Ministério Público, com a participação de toda a carreira na eleição, não parece haver um temor reverencial entre promotores e procuradores. Além disso, justamente por conta desse caráter da política na instituição, os procuradores e o próprio Procurador-Geral do Ministério Público buscam maior proximidade nas suas relações com os promotores, para angariar votos, o que os aproxima dos problemas de toda a categoria:

Época de eleição é como qualquer campanha política. Os candidatos vêm, apresentam suas propostas, são feitos encontros. Eles viajam o Estado todo, apresentam suas propostas também no interior, para todos os promotores. Enfim, ficam sendo conhecidas todas as propostas, e há a eleição, é formada a lista tríplice, e normalmente é indicado o mais votado. (Promotora titular do conhecimento).

Contudo, essa abertura política gera uma série de formas de corporativismo na carreira. Houve menção por promotores entrevistados de que isso também pode significar inúmeros benefícios/favorecimentos para os apoiadores. Entre os promotores substitutos houve comentários de que eles, por ainda não estarem vinculados aos grupos de disputa política no Ministério Público, são alvo de bastante atenção por parte do Procurador-Geral durante as eleições, para a recondução de seu grupo político ao cargo.

Os Grupos de Atuação Especial do Ministério Público também são ocupados por apoiadores, compostos por promotores nomeados pelo Procurador-Geral. Seus integrantes passam a receber uma remuneração maior, além de um apoio financeiro para a sua atuação. Alguns entrevistados mencionaram o uso político desses grupos de atuação especial. Como esses grupos respondem diretamente ao Procurador-Geral, por meio de seus indicados aos cargos, haveria um potencial controle maior de seus procedimentos e investigações, e isso pode em alguns casos responder a interesses relacionados, por exemplo, ao governo do Estado.

A política interna do Ministério Público parece mover-se também em função de grupos políticos mais ou menos próximos ao governo do Estado, em função também da nomeação do Procurador-Geral em lista tríplice pelo governador.

O fato do Procurador-Geral ser escolhido pelo governador do Estado na lista tríplice também tem um impacto bastante grande. Tem aquele grupo que é mais ligado ao governador do Estado, tem os procuradores e até alguns promotores que trabalham no governo do Estado. Então, eu acho que há um pouco, entre aspas, uma promiscuidade até entre governo e instituição, que é bastante impactante. (Procurador criminal).

Outro espaço politicamente ocupado, mencionado em algumas entrevistas com promotores, é a Escola do Ministério Público, seja pela sua direção, seja pelos professores que são chamados para ministrar os cursos. Dessa forma, verificou-se que espaços políticos como estes descritos acima geralmente são ocupados por aqueles profissionais que se alinham à instituição. Nas palavras de um interlocutor:

“[...] vamos imaginar, a carreira tem um determinado interesse ideológico, se o sujeito é muito fora disso aí, ele não tem chance nenhuma, mas isso aí faz parte do jogo. (Juiz auxiliar da execução criminal).

Em relação à área criminal do MP, que é tida como conservadora, alguns entrevistados contaram que àqueles com uma visão contramajoritária, isto é, garantista, o ostracismo político na instituição é um destino certo:

Eu estou falando isso por experiência própria, eu me considero garantista dentro da área criminal e não só existe uma necessidade de afastar essas pessoas, afastar no sentido de não integrar essas pessoas, porque eles têm um perfil extremamente conservador, sobretudo esses grupos [de Atuação Especial do Ministério Público], mas também não há perseguição em razão da maneira de pensar, dessa maneira garantista, mas também você acaba sendo aliado de Escola Superior do MP, de grupos, isso é uma verdade. Infelizmente, verdadeira, porque o perfil é o perfil conservador, extremamente conservador. E não é bem visto, com bons olhos, as pessoas que não pensam assim, eu mesmo já ouvi assim seguintes frases. Eu trabalhava nas execuções e do lado da minha porta tinha a Defensoria. Dentro do Fórum era assim, eu entrava e os colegas falavam: epa, você entrou na porta errada, a sua porta é a da direita, que é a Defensoria. Houve uma situação que foi criada pela Secretaria de Administração Pública e pela Secretaria de Administração Penitenciária e eles pediram que eu atuasse junto com dois juizes, a Secretaria pediu ao Procurador-Geral, ele perguntou eu disse que sim. E os colegas fizeram um abaixo-assinado para impedir que eu fosse, porque na opinião deles eu iria representar o Ministério Público de uma forma extremamente garantista e acabar com o nome do MP na área da execução penal. E eu acho que o Procurador acabou cedendo e ele não resistiu à pressão da maioria ali, ele acabou distribuindo o serviço entre todos para que não houvesse esse perfil garantista, esse perfil menos conservador que partiria da minha pessoa. Isso aí, essas questões eu já sofri bastante na carreira, mas nunca me preocupei com isso. Sem dúvida há um ostracismo político, não há a menor dúvida, você acaba ocupando cargos administrativos, como eu estou agora

como secretária e se você se mantém dentro de um trabalho bem feito, independente de garantismo ou não, o importante é a respeitabilidade e foi o que eu conquistei hoje. Eu não tenho política partidária, institucional, mas eu tenho um grau de respeitabilidade, eu sou chamada para algumas coisas que pressupõe e parte técnica, não política, exatamente pela maneira de pensar. (Procuradora criminal).

Em outras palavras, aqueles profissionais que não se alinham à instituição continuarão tendo garantia de independência funcional. Contudo, estes poderão sofrer o chamado ostracismo político, que parece ser bastante prejudicial em uma carreira tão politizada.

### **5.3. A proximidade entre as carreiras da Magistratura e do Ministério Público**

A percepção dos defensores entrevistados é a de que há múltiplas formas de parceria entre as carreiras da Magistratura e do Ministério Público, talvez por serem instituições mais antigas e atuarem há mais tempo em conjunto, ou talvez pela própria afinidade de entendimentos e de formas de trabalhar. Há uma série de gentilezas ou harmonizações entre as duas carreiras. Magistrados entrevistados de varas de conhecimento, por exemplo, relatam que procuram agendar as audiências para os dias nos quais os respectivos promotores dos casos estão trabalhando para garantir que eles possam estar presentes. Outros magistrados relataram que é comum, ao conviverem com os mesmos promotores, já saberem como eles atuam, estabelecerem rotinas, entendimentos comuns, o que facilitaria a fluidez do trabalho conjunto.

Esse convívio pode ser especialmente próximo quando atuam em comarcas menores, no interior do Estado, ou inexistente, quando se trata da execução criminal, por exemplo. Os promotores já sabem o posicionamento do juiz e não pedirão determinadas coisas que já sabem que não serão aceitas. Da mesma forma, os magistrados prestam mais atenção nas ponderações dos colegas promotores, por já conhecerem seu posicionamento em outros casos. Então, quando relativizam suas posições é porque realmente acreditam que outra decisão poderia ser dada pelo juiz. Ambas as carreiras revelaram que não levam em consideração as ponderações dos defensores, por serem sempre as mesmas, por pedirem sempre o máximo em todos os casos, sem considerarem a variação entre estes.

Como normalmente há sempre um mesmo grupo de juízes, promotores e defensores trabalhando juntos, isso pode estimular a manutenção dessas rotinas de trabalho, que podem levar a entendimentos comuns, ao menos entre magistrados e promotores.

Uma defensora entrevistada revelou o quão difícil é muitas vezes “brigar” com um determinado juiz com o qual se tem de trabalhar sempre, mas que em alguns casos isso é necessário. Ela comenta que seria muito mais fácil se houvesse uma rotatividade entre os operadores para que não tivessem que atuar sempre com os mesmos magistrados e promotores e para que pudessem manter a sua combatividade. Em outras palavras, para que pudessem manter a sua atuação de forma mais independente.

Já a proximidade entre magistrados e promotores foi comentada por um defensor como se dando, por exemplo, pela informação sobre os casos, que costuma circular melhor entre magistrados e

promotores do que com os defensores. Há uma comunicação mais direta entre estas duas carreiras. Nessa atuação conjunta, a Defensoria Pública normalmente fica de fora.

Eu acho que a maior dificuldade da Defensoria é pelo pouco tempo de existência da Defensoria, existe uma parceria muito grande entre juízes e promotores. Até pela antiguidade das instituições. Então, já existe uma parceria muito grande. E a Defensoria por ser muito nova tem 8 anos de existência só. Nove. Nove anos de existência. Ainda existe uma certa restrição com relação à Defensoria. Até o trato com a DP é diferenciado. Isso é uma diferença de tratamento de juízes e promotores e de juízes e defensores. [...] Acredito eu que a consequência disso é que a condenação é muito mais fácil do que uma eventual absolvição ou eventual ganho de causa ou até uma aplicação da pena da forma como a Defensoria entende que deve ser feita. Acatar uma tese da Defensoria é muito mais difícil do que a da acusação. É nisso que se traduz. É mais a confiança mesmo do juiz com o promotor. E não raras vezes a Defensoria sequer fica sabendo do que está acontecendo no processo. Uma discussão dentro do processo. A gente só recebe o processo para tomar ciência do que foi decidido entre os juízes e promotores, do pedido do promotor. O promotor pede uma coisa, o juiz decide, vem pra gente tomar ciência, nem abre pra defesa. (Defensor da “Super VEC” / DEECRIM).

Também parece haver uma outra forma de cooperação entre as carreiras da Magistratura e do Ministério Público, que é a receptividade da reclamação cruzada com relação ao desempenho de magistrados e promotores. Por meio de entrevista com representante do setor de designações do Ministério Público, verificou-se que são comuns telefonemas de magistrados reclamando do desempenho de promotores em suas varas e solicitando sua troca, pedidos estes que procuram sempre que possível ser atendidos.

Da mesma forma, a partir do relato dos magistrados e promotores entrevistados, parece ser uma prática comum os abaixo-assinados de promotores contra magistrados. A julgar pelo caso emblemático do então juiz auxiliar da capital Roberto Corcioli, também acatada pela administração do TJ-SP. Outros casos parecidos também foram encontrados durante o trabalho de campo, como um abaixo-assinado de promotores solicitando a retirada de três juízes que trabalhavam na execução criminal, por terem um perfil considerado por eles muito garantista. Com isso, observa-se que há múltiplas formas de acomodação de relações pessoais e também há margem para acomodação de entendimentos entre as carreiras da Magistratura e do Ministério Público.

## PARTE 6 - O controle

Na Magistratura e no Ministério Público, para além da cultura institucional, existem alguns órgãos e mecanismos que funcionam como órgãos de controle e correição. No Ministério Público, o principal ator que cumpre essa função é Corregedoria, especialmente durante o estágio probatório. A ação deste órgão, como relatado nas entrevistas já apresentadas em tópicos anteriores, parece limitar a independência funcional dos promotores substitutos. Além da Corregedoria, existe ainda a correição permanente executada por parte de procuradores e a atuação do Procurador-Geral, realizada sobre as decisões de arquivamento de procedimentos feitas por promotores, com base no artigo 28 do Código de Processo Penal (CPP).

Na Magistratura, por sua vez, a questão mais crítica apontada pelos interlocutores sobre a temática do controle institucional foi a atuação do TJ-SP na seleção daqueles que ocuparão alguns cargos. Isto ocorre especialmente na área criminal do Estado de São Paulo, nos departamentos ou varas com maior número de juízes auxiliares do que juízes titulares – as varas de execuções criminais (VECs) e o júri.

### 6.1. Magistratura e a independência selecionada

O TJ-SP dispõe de grande margem de escolha do perfil dos magistrados que comporão diversos órgãos de atuação criminal, tais como o Departamento de Inquéritos Policiais e Polícia Judiciária de São Paulo (DIPO), as varas de execuções criminais (VECs), as recentes unidades regionais do novo Departamento Estadual de Execuções Criminais (DEECRIM ou “Super VECs”) e o júri. Em comum, esses órgãos concentram juízes auxiliares que são móveis e designáveis.

O problema colocado pelos interlocutores sobre esta característica é que a não garantia da inamovibilidade reduz a independência funcional. O TJ-SP ainda possui a discricionariedade de seleção do perfil dos magistrados que designará para estes órgãos. Isso seria um uso intencional da livre designação, ainda que sem necessariamente ferir a liberdade de convicção do juiz. O juiz é livre para decidir, enquanto o TJ-SP é livre para selecionar quem ocupará esse cargo. No limite, isso pode levar a um controle sobre o conteúdo das decisões que esses órgãos proferem e, portanto, à independência funcional na sua dimensão mais ampla (que não envolve apenas a liberdade de convicção do magistrado).

A discricionariedade do TJ-SP foi algo apontado pelos entrevistados, e até mesmo justificada por alguns deles. Os fundamentos apresentados por eles para esse tipo de controle do perfil de magistrados são: a necessidade de garantir que sejam magistrados equilibrados, para evitar que sejam abolicionistas ou extremamente conservadores, para garantir uma uniformidade nas

decisões, para que não variem tanto de juiz para juiz, por serem órgãos sensíveis de atuação criminal ou vitrines de atuação do TJ-SP, pela própria necessidade política de gestão da população carcerária pelo TJ-SP.

É interessante notar que a escolha de como funcionarão esses órgãos (Departamentos, por exemplo) é política. São feitas escolhas por parte do TJ-SP com relação ao desenho institucional desses órgãos: se serão departamentos ou varas, se terão juízes auxiliares ou titulares, número de varas, número de juízes, se serão órgãos com atuação regional ou por comarca, etc. Normalmente, essas decisões são justificadas com base em um argumento técnico de necessidade de gestão por parte do TJ-SP e não são decisões abertas à discussão pública, dentro da carreira ou mesmo junto às demais carreiras, que também são afetadas por elas. Defensoria Pública e Ministério Público (re) organizam seus membros conforme as decisões tomadas pelo TJ-SP para a organização do Poder Judiciário no Estado.

Para se ter uma ideia da contínua variação da organização judiciária, da disputa em torno dela e também da fragilidade institucional de alguns formatos, destacam-se dois exemplos. Antigamente, as varas de conhecimento da área criminal na Barra Funda eram compostas por um juiz titular e um juiz auxiliar. Em 2005, foram criados os cargos de juiz titular I e II em cada uma das varas criminais. Durante 22 anos, a única vara de execução criminal (VEC) da capital ficou sem juízes titulares, apenas com juízes auxiliares designados, até a conversão, em 2007, de quatro varas criminais de conhecimento, recém-criadas, em novas VECs.<sup>24</sup> Hoje existem 5 VECs, cada uma com um juiz titular e, pelo menos, dois juízes auxiliares. Antes mesmo de haver uma VEC, o que existia era um departamento, o antigo DECRIM (Departamento das Execuções Criminais da Capital), sem juízes titulares. Ou seja, os juízes eram designados pela presidência e pelo Corregedor do TJ-SP. Nesta configuração, sem juízes titulares na execução, os juízes auxiliares ficavam vulneráveis ao controle político institucional, como de fato ocorreu: durante as entrevistas, os interlocutores comentaram o caso da redesignação de três juízes a partir de representação do MP, por conta do conteúdo de suas decisões.

## **Órgãos com mais juízes auxiliares do que juízes titulares: júri e VEC**

**Nos tribunais do júri e nas VECs há mais juízes auxiliares do que juízes titulares. Em São Paulo há 5 tribunais do júri, cada um com um juiz titular. O 1º Tribunal do Júri, por exemplo, possui na primeira fase sumária 2 juízes auxiliares e na segunda fase plenária há 5 juízes auxiliares. A mesma discrepância é observada nas 5 VECs: a 5ª VEC, por exemplo, possui 3 juízes auxiliares e as demais, 2.**

A Magistratura é muito hierarquizada, muito de cima pra baixo. Os magistrados têm liberdade, está na lei, mas aqui no júri, por exemplo, a crítica que eu faço. No júri eu acho completamente errado, porque no júri você tem um juiz titular, e tem 6 ou 7, ou dependendo

---

24 Conjur, "Vara de Execuções Penais de SP não tem juiz titular há 21 anos", 03/06/2006. Disponível em: [http://www.conjur.com.br/2006-jun-03/vara\\_execucoes\\_penais\\_nao\\_juiz\\_titular\\_21\\_anos](http://www.conjur.com.br/2006-jun-03/vara_execucoes_penais_nao_juiz_titular_21_anos). Conjur, "Varas criminais são convertidas em varas de execuções penais", 07/06/2007. Disponível em: [http://www.conjur.com.br/2007-jun-07/varas\\_criminais\\_sao\\_convertidas\\_justica\\_paulista](http://www.conjur.com.br/2007-jun-07/varas_criminais_sao_convertidas_justica_paulista).

do período, 8 juízes auxiliares. E esses auxiliares podem ser mandados embora quando o titular quiser. “Esse auxiliar aqui não gostei dele.” O juiz titular liga na assessoria do TJ e fala: “tira esse e põe outro”. Então esses daqui (os auxiliares) eles não têm nenhuma autonomia. E na Magistratura a crítica que a gente faz é que é muito hierarquizado. Os auxiliares tratam o titular como chefe. Isso é impensável no MP. Se algum promotor tratar o outro como subordinado está morto, vai ser turbinado. Na Magistratura isso é comum. (Promotor titular do júri).

Esses cargos de juízes auxiliares são cargos fixos, ou seja, não se trata de um juiz cobrindo férias ou licenças de juízes titulares. Além do que estes cargos não possuem caráter temporal, apesar de poder haver rotatividade de juízes auxiliares nessas VECs, segundo um interlocutor:

Até pelo número de processos, que começaram a aumentar e nessa divisão de varas ele [o tribunal] começou a fixar titulares e seus auxiliares. O ruim é que o auxiliar acaba sendo mudado a cada tempo, você nunca vai ter um conceito de como atua aquela vara com relação aos auxiliares. Em contrapartida o titular você sabe como atua, que pode ser para o lado bom ou ruim, se for um juiz liberal, vai me dar mais trabalho, porque eu vou ter que fazer mais recursos. Se eu pegar um juiz extremamente rigoroso também vai me dar trabalho, porque a Defensoria vai fazer recurso e eu vou ter que fazer as contraminutas. O ideal seria um meio-termo, que agrade a sociedade, a gente tem que descobrir qual é esse meio-termo. (Promotor titular da execução criminal).

Apesar da aparente estabilidade desses juízes auxiliares, é válido destacar que são juízes designáveis. Conforme já relatado em tópico anterior, essa estrutura institucional pode estimular relações de apadrinhamento (mantendo o juiz auxiliar por mais tempo em um mesmo lugar) ou de afastamento (por inúmeros motivos, desde relação pessoal até discordância na forma de decidir) por parte dos juízes titulares.

Nas duas entrevistas realizadas com juízes auxiliares do júri e da VEC, os entrevistados mencionaram que “[...] o juiz titular gostou do meu trabalho e então eu fiquei”. Isso demonstra o grau de pessoalidade nas relações que se estabelecem sob esse desenho institucional e, potencialmente, o grau de influência que os juízes titulares podem ter na conformação de conteúdo da sua vara ou da sua câmara. O juiz auxiliar da VEC entrevistado mencionou ter sorte por estar em uma vara com um juiz titular que respeita a sua opinião, ainda que divergente. Um juiz titular do júri entrevistado mencionou que, via de regra, hoje na Magistratura o juiz titular escolhe o seu auxiliar e que, comumente, procura auxiliares que não tenham uma ideologia muito diferente da dele. Para um promotor do júri entrevistado, a relação que se estabelece entre os juízes auxiliares e os titulares é de hierarquia, não de autonomia.

## **Os Departamentos sem juízes titulares: DIPO e DEECRIM**

Os Departamentos são órgãos que não contam com juízes titulares, apenas juízes designados. Este é o caso do DIPO e do recém-criado DEECRIM (Departamento Estadual de Execuções Criminais).

No DIPO, há um juiz corregedor, designado pelo Corregedor do TJ-SP, que originalmente é juiz titular no conhecimento, e 11 juízes auxiliares da capital, que são escolhidos pelo juiz corregedor do DIPO.

O DIPO é Departamento de Inquéritos Policiais e Corregedoria da Polícia Judiciária, então tudo que se refere à fase pré-processual tramita por aqui. Não só os inquéritos, mas todas as medidas cautelares requeridas pela Polícia Judiciária, pelo MP e algumas vezes até pela PM. Esse é o grosso da nossa atuação, está nessa órbita que hoje gira em torno de 110.000 inquéritos policiais, é uma entrada muito grande. Conquanto nós estejamos divididos em 124 funcionários, agora tem 11 juízes auxiliares e um juiz coordenador [...]. Quando eu cheguei aqui eram 9. Além desse incremento nós temos a parte jurisdicional-administrativa de autorizações com a autorização pra cremação, nós temos cuidado com depósito de armas e objetos, temos atribuição de corregedor e distribuidor das próprias informações que chegam ao distribuidor e que são emanadas por meio de certidões. Temos um trânsito de cerca de 40.000 inquéritos no quadrilátero Defensoria, MP, fórum e delegacias. Isso mês. E agora temos o incremento da audiência de custódia, com a apresentação em conjunto com o flagrante, dado esse projeto da Corregedoria e da presidência, que se iniciou em fevereiro deste ano [2015]. Em linhas gerais essa é a atribuição do departamento. (Juiz representante do DIPO).

Por ser composto apenas por juízes designados, o potencial controle do perfil dos juízes que ocupam este órgão torna-se ainda maior e mais diretamente influenciável pela própria cúpula do TJ-SP, uma vez que quem escolhe o juiz corregedor do DIPO é o próprio desembargador que ocupa o cargo de Corregedor do TJ-SP. Ressalta-se que este escolhido poderá dar o tom do funcionamento de todo o DIPO, pois é o juiz corregedor do DIPO quem escolherá os demais:

A impressão que eu tenho é a seguinte: os juízes auxiliares que estavam lá eram escolhidos pelo juiz diretor. Portanto, todos eles tinham uma afinidade de pensamento. Então, o juiz diretor tinha a sua ascendência sobre os juízes auxiliares. Essa era uma questão. Eu nunca gostei muito disso. Eu realmente... Não é uma estrutura que eu ache que seja a ideal. Eu acho que essa estrutura que existe no DIPO hoje permite, sim, uma certa flexibilidade da garantia do juiz. Não gosto muito. Mas eu acho que esse sistema tem que ser mudado legislativamente. Nós estamos caminhando pra isso, porque a própria existência do DIPO é o reconhecimento de que a divisão de varas e juízes não funciona. Porque se funcionasse você não precisava do DIPO. E se funciona então, deveria haver uma alteração que justificasse essa função de maneira mais técnica. Vamos criar o juiz de instrução, vamos criar um juiz de garantias como existe em outros países e em vários projetos de lei. Mas não fazer essa alteração via administrativa que eu acho extremamente insensata. (Procurador criminal).

O desenho institucional do DIPO permite que, ao mudar o juiz corregedor, seja possível mudar a equipe de juízes auxiliares. Contudo, o ideal é que as regras de funcionamento desses órgãos impeçam esses personalismos, para não se ter de basear na postura de quem ocupa esses cargos para se respeitar a independência funcional dos demais.

No entanto, alguns magistrados entrevistados defendem abertamente o modelo de departamento do DIPO, justamente por possibilitar um melhor controle acerca do perfil dos magistrados integrantes, tendo em vista que o DIPO é um espaço crítico dentro do Judiciário; ele é a porta de entrada no sistema carcerário, não seria bom ter magistrados com posições extremadas (aboliconistas ou extremamente conservadores), por ser necessário também garantir uma uniformidade de jurisprudência, tendo em vista que decide, por exemplo, sobre escutas telefônicas, tema sensível que não poderia ficar a cargo da variação de perfil entre magistrados titulares, além de ser útil à centralização de demandas que poderiam ficar com competência setorizada. Ainda segundo este grupo de interlocutores, o formato do DIPO é útil para garantir uma dinâmica de trabalho em equipe entre os juízes e com maior celeridade.

Em relação ao DEECRIM, salienta-se que este surgiu com o objetivo de substituir paulatinamente todas as VECs do Estado de São Paulo. Todos os novos processos eletrônicos estão sendo encaminhados para os DEECRIM e as VECs continuarão existindo paralelamente, até que o último processo físico seja concluído. Os DEECRIM estão sendo instalados dentro de cada uma das 10 Regiões Administrativas Judiciárias (as RAJs), que foram criadas em 2012 pelo Órgão Especial do TJ-SP (Resolução 560/2012).<sup>25</sup>

Junto com a previsão de criação do DEECRIM para os processos da execução criminal, está a criação do Departamento Estadual de Inquéritos Policiais (DEIPO), também nas 10 RAJs. Sua instalação, no entanto, ainda dependerá da informatização dos sistemas de informação da polícia. No caso do DEIPO, trata-se da extensão do modelo do DIPO, que funciona na capital, a todo o Estado de São Paulo. Ambos os Departamentos, DEIPO e DEECRIM, são previstos pela Lei Complementar nº 1.208, de 23 de julho de 2013.<sup>26</sup>

Para o preenchimento dos cargos desses dois departamentos haverá um processo seletivo dos juízes, por múltiplos atores (Conselho Superior da Magistratura e o corregedor permanente de presídios em cada unidade regional, corregedor permanente da polícia judiciária). Os juízes interessados se inscrevem e há uma avaliação do seu histórico profissional. Nas VECs são os juízes titulares e/ou o setor de designações do TJ-SP que escolhem os juízes auxiliares. Neste novo modelo de Departamentos, a seleção envolve múltiplos atores com perfil de cúpula do Poder Judiciário (Conselho Superior) e de juízes que já atuam como corregedores nas respectivas áreas em cada região.

A Resolução 617/2013 do Órgão Especial do TJ-SP<sup>27</sup> regulamenta a lei complementar. Ela estabelece um mandato fixo de dois anos, prorrogáveis por mais dois, para os juízes que comporão esses Departamentos, e determina melhor quais seriam esses critérios de avaliação do histórico profissional para a seleção: todos os fatos, as informações e atividades relacionadas à vida funcional do juiz, tais como desempenho, produtividade, presteza no exercício das funções, aperfeiçoamento técnico durante a carreira, adequação da conduta ao Código de Ética da Magistratura Nacional,

---

25 Migalhas, "TJ/SP cria regiões administrativas para organizar Judiciário Estadual", 09/03/2012. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI151526,51045-TJSP+cria+regioes+administrativas+para+organizar+Judiciario+Estadual>.

26 Estado de São Paulo, Lei Complementar 1.208, 23/07/2013. Disponível em: <http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/6279925b177ee40183256b6f00692f13/c3bede7ca5020efd83257bb20061a7c6?OpenDocument>.

27 Órgão Especial do TJ-SP, Resolução 617, 04/09/2013, que estabelece as regras para a seleção de juízes que atuarão no DEECRIM. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/abrirDetalhesLegislacao.do?cdLegislacaoEdit=125913&f1BtVoltar=N>.

elogios ou penas disciplinares anotados em seu prontuário e contribuição para o desenvolvimento do Poder Judiciário, além de exercício da jurisdição, pretérito ou atual, na área de execuções criminais, que, embora não constitua requisito indispensável, também será considerado na avaliação do histórico profissional. Determina também que qualquer juiz de qualquer grau ou entrância, titulares ou auxiliares, pode se inscrever.

Conforme juiz entrevistado, representante do DEECRIM da 1ª RAJ (que engloba a capital), na prática, o critério que tem sido aplicado para a seleção é o da antiguidade e dificilmente juízes de fora da capital ou região metropolitana se candidatariam a atuar na 1ª RAJ, pois há cumulação de funções e permanecem com suas atividades originárias. Ainda segundo o entrevistado, em cada DEECRIM seriam três cargos – um titular e dois adjuntos. A 1ª RAJ foi criada em junho de 2015.

São vários os pontos críticos à criação desses departamentos. Segundo um magistrado entrevistado, a proposta original de criação das RAJs era desafogar administrativamente os juízes e aproximar o TJ-SP em seu trabalho administrativo das comarcas do interior, não havendo uma competência jurisdicional regional. Essa mudança na proposta original foi feita sob a justificativa de, no caso dos DEECRIM, desafogar os juízes das comarcas de terem de cuidar dos temas relacionados a presos e presídios. Isso porque há uma sobrecarga muito grande em pequenas comarcas, quando passam a ter de lidar com um número muito grande de processos, por estarem lotadas e próximas a presídios. Lembrando que em algumas comarcas pequenas, sequer há especialização, então os juízes acumulam essas funções com os demais temas. A regionalização, que só seria possível graças à digitalização dos processos, viria para dar conta dessa sobrecarga.

No entanto, na prática, a medida pode gerar efeitos perversos para as garantias de inamovibilidade e independência funcional. Todos os juízes desses departamentos seriam móveis, ainda que segundo um critério de mandato de dois anos, mas não seriam juízes titulares. O Ministério Público posicionou-se como contrário, avaliando que isso feriria o princípio do juiz natural. E o processo de escolha potencialmente poderá ser subjetivo, porque a regulamentação não prevê expressamente a utilização do critério de antiguidade.

Além disso, provocará o dismantelo paulatino das VECs em todo o Estado que garantem a presença dos juízes titulares e expandirá o formato de departamento para todo o Estado, também retirando a competência de juízes titulares. Por isso, alguns magistrados e promotores entrevistados mencionam que os DEECRIM representam um retrocesso de garantias, pois retoma a antiga estrutura do DEECRIM, anterior às VECs na capital. Anula os avanços que foram feitos com a criação das VECs, com juízes titulares, fruto de disputa política.

Um defensor entrevistado manifestou preocupação com relação à independência dos juízes designados do DEECRIM, no que se refere a atribuição de vistoria das condições de presídios, sendo que hoje, mesmo com juízes titulares isso não é feito de forma adequada:

[...] eu acho que esse é um aspecto perigoso para a designação de “Super VECs”, ou seja, se na VEC normal o Judiciário não faz muito esse papel de fiscalização da legalidade e das condições de cumprimento, quanto mais um magistrado designado. (Defensor que atua na execução criminal).

Assim como no caso do DIPO, a estrutura departamental de um DEECRIM também dificulta a criação de cargos fixos de promotores para cuidarem dos casos. A mudança constante da responsabilidade dos presídios entre diferentes comarcas, mesmo nessa estrutura de DEECRIM, também dificulta a destinação de promotores fixos. Como contraponto, um defensor público entrevistado, que atua em uma comarca já abrangida por uma RAJ com DEECRIM em funcionamento, disse que os processos têm tramitado muito mais rápido, cumprindo corretamente os prazos da lei, sendo um grande benefício para os presos. Mas que isso pode se atribuir à digitalização de processos e ao pequeno volume de processos já digitalizados. Ainda, a celeridade teria outro resultado: a redução no número de rebeliões nos presídios.

## **6.2. Ministério Público e o controle entre pares**

Como destacado anteriormente, a atuação da Corregedoria é bastante notória durante o estágio probatório dos promotores. Já em outros momentos da carreira, alguns entrevistados mencionaram que o papel de correição é exercido por procuradores. Segundo alguns interlocutores da pesquisa, inclusive, esse controle se dá sobre o trabalho de qualquer promotor, independentemente de estar em estágio probatório ou não:

Todo procurador de justiça tem a possibilidade de correição permanente. Eu pego aqui o trabalho dele para me manifestar no recurso e tem o trabalho do promotor, então eu faço a ficha e encaminhamento para a Corregedoria. Isso é o que a gente chama de “correição permanente”, que todos os procuradores de justiça podem exercer. A ficha de conceito para a Corregedoria. É uma forma de você também fazer uma inspeção permanente. O primeiro passo que o corregedor tem é na orientação, a punição fica pra depois. Então, você pode orientar, se isso foi uma causa que se repete, você recomenda e essa recomendação tem uma força que se ele repetir aí você instaura um procedimento administrativo ou se não instaurar já o procedimento administrativo por entender que aquilo é falta funcional, por ausência de zelo no exercício da função. Todo promotor de justiça tem o que a gente chama de ficha funcional. Lá a vida dele na instituição é relatada inteirinha. (Procurador representante do setor de concursos).

Essa conceituação elaborada pelos procuradores, segundo os entrevistados, é encaminhada à Corregedoria e passa a constar na ficha do promotor. Esta ficha poderá ter efeitos para todos os momentos da trajetória do promotor na carreira. Os conceitos negativos são usados em promoções e remoções, conforme já visto no tópico sobre progressão na carreira, ainda que não haja uma previsão normativa para tanto.

Entrevistados mencionaram que houve uma mudança no procedimento, passando a permitir que promotores sejam informados dessas notificações negativas, que seja instaurado um procedimento e apresentada sua defesa, podendo a Corregedoria não reconhecer o conceito negativo dado pelo procurador.

Essa alteração é especialmente importante dados os efeitos que o conceito negativo poderia ter na carreira do promotor. Outro procurador entrevistado disse que diante do conceito negativo, a

Corregedoria poderá orientar a atuação do promotor e, se for algo reiterado, poderá pensar em outro momento em instaurar um procedimento administrativo por falta funcional. Esse controle pode se dar sobre diversos aspectos da atuação do promotor, desde equívocos cometidos, até mesmo sobre o conteúdo da sua atuação, quando se distancia do entendimento da instituição.

## **O Procurador-Geral e o art. 28 do Código de Processo Penal**

**Pelo Código de Processo Penal (CPP), em seu art. 28, se o promotor fizer um pedido de arquivamento do inquérito policial ou de outras peças de informação, o juiz do caso poderá denunciá-lo junto ao Procurador-Geral. Se o Procurador-Geral considerar que houve equívoco por parte do promotor e que era o caso de oferecer a denúncia, ele designará outro promotor para atuar no caso. Com isso, respeita-se a independência funcional do primeiro promotor, mas o segundo, que recebe o caso, é obrigado a oferecer a denúncia, em razão da opção feita pelo Procurador-Geral de determinar o oferecimento da denúncia e não insistir pelo arquivamento.**

O promotor tem independência funcional e ele pode atuar independente disso, ele tem mecanismo de controle interno. Tem o artigo 28, do Código de Processo Penal, então se o promotor arquivou de uma maneira que o promotor não concordou, que violou a tese institucional, vai pro Procurador-Geral, que dá um parecer e designa outro promotor, respeitando o convencimento dele, pra dar seguimento àquele caso. No inquérito civil também: se o promotor arquivou o caso e o Conselho entende que isso fere a independência funcional, um outro promotor é designado e em obediência, em respeito ao princípio da independência funcional, à convicção do promotor. Agora isso tem que ser entendido com uma certa cautela, no meu livro eu explico isso bem. Isso gerou uma polêmica na última eleição pra Procurador-Geral, foi tema de debate dos candidatos. [...] O que eu entendo é o seguinte, em relação à independência funcional. Ela é uma conquista do promotor de justiça. Eu sou defensor do princípio da independência funcional, que imuniza o promotor das pressões do poder econômico, do poder político e das pressões internas. Então, ele vai atuar de acordo com a sua consciência, de acordo com o que ele entende que é o direito. Agora isso não representa um cheque em branco pro promotor fazer a pauta dele, porque é assim que o pessoal interpreta. (Promotor da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo).

Uma defensora entrevistada relatou que uma colega, promotora substituta, mencionou que seu maior medo era “receber um art. 28”; justamente por isso a promotora sempre apresentava a denúncia. Um promotor substituto entrevistado mencionou que, de fato, não era “[...] bom receber um art. 28”.

É muito comum [a aplicação do art. 28 do CPP], inclusive há um assessor do Procurador-Geral que só trabalha tecnicamente no artigo 28. Uma equipe de assessores, não é um único, mas uma equipe de assessores que trabalha com isso, porque são muitos promotores no Estado inteiro. (Procurador criminal).

A aplicação do art. 28 pode estar baseada na desconsideração de uma tese institucional, o Procurador-Geral garantindo a aplicação da visão de instituição sobre um determinado tema. Aqui também aparece a discussão de qual é o limite da independência funcional dos promotores. No mais, essas são formas de controle que influenciam a atuação dos promotores ao longo de suas carreiras. O medo da Corregedoria, do art. 28, de fato apareceu nas entrevistas. E quando não são formas de controle direto, apresentam-se como formas de controle sutil da atuação desses promotores.

### **6.3. Controles externos: CNJ e CNMP**

Embora não tenham sido objeto direto da pesquisa, os órgãos de controle externo da Magistratura e do Ministério Público apareceram nas entrevistas. Estes órgãos podem representar tanto uma intervenção externa, como uma intervenção interna, já que são compostos por integrantes das carreiras e também pela sociedade civil, embora esta esteja sub-representada.

Foi possível identificar uma tensão entre o TJ-SP e o CNJ, na qual os magistrados entrevistados questionaram a insistência do CNJ em criar regras gerais para todo o país, sem levar em consideração as peculiaridades do TJ-SP:

Não vejo com bons olhos essa mania do CNJ de querer uniformizar pro país inteiro critérios sem observar as peculiaridades de cada tribunal. Acho que autonomia e independência dos tribunais também passa pelo estabelecimento de critérios. O CNJ exerce um papel muito interessante, mas ele deve observar a autonomia dos tribunais que é um outro postulado constitucional. Que ele intervenha na questão administrativa pra coibir excessos, ótimo, mas ele tem poder de corrigir excessos, agora impor critérios uniformes pra todo e qualquer tribunal sem observar as peculiaridades de cada um é algo, a meu ver, bastante discutível e bastante temerário. (Juiz representante do DEECRIM).

Foram criticadas também as várias metas que o Poder Judiciário tem de cumprir, de geração de informações, que são vistas muitas vezes como desnecessárias, gerando uma sobrecarga de trabalho aos juizes, ou ainda, metas de produtividade que seriam injustas. Outra fonte de crítica em relação às ações do CNJ se refere às decisões que, segundo os interlocutores,

“[...] vêm de cima para baixo, como foi a decisão por cotas no ingresso da Magistratura”.

Em relação ao CNMP, a percepção dos interlocutores é de que se trata de um importante órgão, entretanto, por sua composição ser bastante nova, as pessoas sediadas no CNMP não têm muito conhecimento a respeito da realidade de grandes Estados com grande demanda.

Acho importante a existência do CNMP, a criação foi bastante impactante em relação às carreiras, em relação à carreira do Ministério Público no sentido de, entre aspas, de tentar não igualar, mas tentar dar um perfil ao MP do Brasil todo. Porém, hoje o CNMP ele é composto por pessoas, por promotores que Estados onde o MP é muito pequeno. Então, ele acaba às vezes impactando de maneira negativa, porque ele até se assusta com a

realidade de São Paulo. Quando tivemos uma fiscalização do CNMP aqui, os promotores que vieram, os corregedores que vieram de lá eram pessoas, primeiro, novas, segundo, inexperientes e que se assustaram quando nós dissemos que na procuradoria criminal nós tinha 13.500 processos ao mês, pra distribuir pra 130 procuradores de justiça. É um número que não cabe na cabeça deles, porque não é a realidade do próprio Estado, mas de qualquer forma, de alguma maneira é importante para limitar determinados abusos, determinadas atuações que extrapolem a normalidade, aquilo que é real, aquilo que é necessário dentro de uma instituição. Eu acho que sob esse aspecto foi importante, não tenha dúvida. (Procurador criminal).

No mais, verifica-se que tanto os promotores como os magistrados entrevistados reconheceram a importância da criação desses órgãos de controle (CNJ e CNMP) para um funcionamento mais democrático e transparente destas instituições de justiça no Brasil. No caso da Magistratura, a importância para romper com um histórico já arraigado de hierarquia institucional e distanciamento da administração em relação às discussões sobre qualidade do serviço prestado, para levar a discussão dos problemas para além dos limites do TJ-SP e de sua composição apenas de desembargadores, para dar voz àqueles que não eram ouvidos nas estruturas do tribunal.

## PARTE 7 - Considerações Finais

Uma primeira questão a ser considerada, trazida pelas entrevistas realizadas ao longo da pesquisa, é que a acumulação das funções jurisdicionais com as funções administrativas do Poder Judiciário parece ser bastante prejudicial. Seja pela falta de formação adequada dos juízes para lidarem com problemas de administração e gestão de cartório, funcionários, manutenção dos prédios, seja porque acaba promovendo uma cultura de pequenos poderes, que estimula a hierarquização entre os juízes (titulares e auxiliares ou substitutos).

Sob esse tema, verificou-se que quando um juiz substituto ou auxiliar chega para trabalhar em uma vara, por vezes ele é forçado a se adaptar à dinâmica de funcionamento do cartório. É comum que os cartórios já tenham despachos prontos (chamados de despachos em preto), feitos conforme o trabalho do juiz titular. Assim, os juízes novos são desestimulados a decidir de forma diferente pelo próprio cartório. Isso também está relacionado ao tema do cultivo das relações harmônicas na Magistratura, pois o juiz titular não gostaria de receber reclamações dos funcionários em relação a como atuam os novos magistrados.

Outro ponto bastante problemático trazido neste relatório, que se refere à forma como o Poder Judiciário e o Ministério Público são organizados e estruturados, é a questão das garantias da inamovibilidade e da independência funcional. Verificou-se que juízes e promotores vivenciam, ao longo de suas carreiras, diversas situações em que precisam escolher entre a independência funcional e a garantia de alguns privilégios, como atuar numa comarca próxima à sua cidade de origem. Essa dificuldade coloca uma questão para o atual funcionamento do Poder Judiciário: se a regionalização for inevitável, assim como o fim da relação “uma vara, um juiz titular e um cartório”, como pensar nas carreiras diante dessas transformações? Será que se sustentam ainda os modelos das entrâncias nas carreiras da Magistratura e do Ministério Público? E a não especialização das varas nas comarcas menores? E como tratar do embate entre regionalização e distanciamento da população?

No entanto, o que se constatou com a pesquisa é que existem poucos atores fomentando um novo modelo de funcionamento para as carreiras da Magistratura e do Ministério Público. Os debates mais profundos ainda se concentram na Magistratura, por conta de sua prerrogativa de administração da organização judiciária. O Ministério Público e a Defensoria Pública estão a rebote dessas transformações e não estão participando dessas discussões, que afetam não apenas as suas carreiras, mas também o funcionamento do sistema de justiça como um todo. Por enquanto, até mesmo a análise do problema sob a perspectiva micro é incipiente (ou inexistente) e feita de forma reativa. Por exemplo, criaremos um cargo específico de promotor para atuar no DEECRIM ou não? O que fazer com os promotores que trabalham hoje nas VECs que paulatinamente estão sendo esvaziadas?

Em síntese, é preciso pensar em como garantir a inamovibilidade e a independência funcional não apenas reforçando soluções dentro do modelo atual de funcionamento da administração e organização judiciária, que poderia ser o horizonte de disputa mais imediato, mas também tencionar para que haja uma disputa com participação democrática, de longo prazo, a respeito de como será esse novo modelo construído e de como assegurar a sobrevivência dessas garantias.

Garantir a inamovibilidade e a independência funcional é especialmente problemático na área criminal, onde a lógica punitivista é hegemônica, conforme já documentaram diversas pesquisas sobre a justiça criminal brasileira.

Para concluir, a presente pesquisa mostrou que a permanência dessa ideologia punitivista pode ser assegurada pela homogeneidade no perfil de magistrados e promotores que atuam na área criminal. Ainda que não sejam, necessariamente, selecionados juízes e promotores em razão de uma aproximação destes com ideologias punitivistas, verificou-se que os mecanismos de promoção e de retenção das carreiras e as formas de controle e avaliação do trabalho de promotores e juízes podem moldar a maneira como estes atuam na área criminal. Em outras palavras, um operador mais garantista terá sérias dificuldades em ser nomeado para cargos políticos – no caso do MP –, ou então, no caso da Magistratura, enquanto ocupar o cargo de juiz auxiliar, correrá o risco de ser constantemente transferido de cidade.

## PARTE 8 - Anexos

### Anexo A. Termo de consentimento de entrevista

Informação para o/a Entrevistado/a

**PROJETO DE PESQUISA:** Garantias institucionais e carreira de juízes e promotores

**RESPONSÁVEIS PELA PESQUISA:** A pesquisa é realizada pela Conectas Direitos Humanos, uma organização não governamental internacional, sem fins lucrativos, fundada em setembro de 2001 em São Paulo (Brasil), cuja missão é promover a efetivação dos direitos humanos e do Estado Democrático de Direito no Sul Global – África, América Latina e Ásia. A pesquisa é coordenada por Evorah Cardoso e composta pelos pesquisadores Naiara Vilardi Soares Barbério e Pedro Zini Davoglio. **Contatos:** E-mail: [evorah.cardoso@conectas.org](mailto:evorah.cardoso@conectas.org). Tel/Fax: (11) 3884-7440. Site: <http://www.conectas.org>.

**PROPOSTA DA PESQUISA:** Este projeto de pesquisa tem por objetivo estudar as carreiras de membros da Magistratura e do Ministério Público com foco na efetividade das garantias institucionais a eles dispensadas para o exercício de suas funções e modo de formação de suas convicções que norteiam sua atuação profissional.

**FINALIDADE DA ENTREVISTA:** A entrevista tem por finalidade prover informação (em sentido amplo, e compreensivo de dados, opiniões, documentos etc.) sobre a atuação do/a entrevistado/a no tema, ou de terceiros, no que for relevante. A entrevista contribui para o desenvolvimento da pesquisa, uma vez que muitas das informações buscadas não estão documentadas ou discutidas na literatura especializada. Ademais, contribui para uma tarefa de pensar as potencialidades, os limites e desafios na estruturação das carreiras do Ministério Público e da Magistratura.

**USO DA ENTREVISTA:** O conteúdo será utilizado para fins acadêmicos, a saber, relatórios e artigos acadêmicos, assim como para propostas de reforma nas carreiras do Ministério Público e da Magistratura. **Confidencialidade:** Trechos das entrevistas poderão ser classificados como confidenciais pelo entrevistado ao longo da entrevista. Se assim for manifestado expressamente abaixo, será garantida a sua confidencialidade no texto do trabalho. **Anonimato:** A identificação do entrevistado poderá ser resguardada. Se assim for manifestado expressamente abaixo, as transcrições e citações indicarão apenas para que tipo de entidade o participante trabalha (Ministério Público ou Magistratura). **Conservação dos dados:** Os dados coletados – gravações da entrevista, transcrições, anotações e qualquer documento oferecido pelo participante – serão armazenados pela equipe de pesquisa.

**Consentimento:** Eu, \_\_\_\_\_, estou de acordo em participar da pesquisa supramencionada.

Em caso de qualquer dúvida acerca da pesquisa, contatarei a coordenadora da pesquisa. Assino duas cópias do presente, sendo uma para mim.

<input type="checkbox"/> Desejo que trechos identificados da entrevista sejam confidenciais.
<input type="checkbox"/> Desejo que minha identidade seja resguardada.

Assinatura do(a) participante: \_\_\_\_\_ Data:

Assinatura do(a) entrevistador(a): \_\_\_\_\_ Data:

## **Anexo B - Roteiro de entrevista**

### **PERFIL DO ENTREVISTADO: Trajetória pessoal e institucional**

Quais aspectos da sua trajetória pessoal, profissional e acadêmica considera importantes para a sua escolha em atuar na Magistratura/MP?

Qual foi a sua trajetória dentro da carreira?

Por onde passou? Quais cargos/núcleos/grupos/órgãos ocupou?

Por que atua na área criminal? Quais são as principais dificuldades institucionais (Magistratura/MP) que encontra para atuar na área criminal?

### **INGRESSO NA CARREIRA**

*Concurso:* Como funcionou o concurso de ingresso na carreira do qual você participou?

O que mudou desde então?

O que você mudaria em relação à forma/ao conteúdo dos concursos?

Qual é o perfil dos magistrados selecionado por esses concursos?

Você mudaria o perfil dos magistrados selecionados?

O que se exige dos candidatos em matéria penal?

*Estágio probatório:* Como funcionou o estágio probatório no seu ingresso?

O que mudou desde então?

O que você mudaria em relação aos estágios probatórios?

Como é feita a avaliação nos estágios probatórios?

Há alguma especificidade desse estágio probatório para quem atua na área criminal?

*Escola de Formação:* Você já participou ou ministrou cursos na Escola da Magistratura/MP?

Como foram esses cursos?

O que você mudaria em relação aos cursos da Escola da Magistratura/MP?

Qual é o perfil dos cursos da Escola da Magistratura/MP?

O que a Escola da Magistratura/MP oferece em matéria penal?

### **PROGRESSÃO: Designação/promoção**

Como funciona a progressão na carreira da Magistratura/MP?

Quais são os critérios para a progressão? Mudou em relação à sua progressão?

O que você mudaria em relação às formas/aos critérios de progressão na carreira da Magistratura/MP?

## GARANTIAS DA CARREIRA: inamovibilidade/independência funcional

Com relação à garantia de inamovibilidade, como ela se manifesta na prática ao longo da carreira da Magistratura/MP?

Quais são as principais dificuldades para a sua implementação?

De que modo a estrutura da carreira ajuda ou atrapalha a inamovibilidade?

Em quais *momentos da carreira* há essa garantia ou ela se encontra restrita?

Quais são as funções desempenhadas / áreas de atuação nas quais não há essa garantia ou ela se encontra restrita? Por que isso acontece, em sua opinião?

O que você mudaria em relação à implementação dessa garantia?

*[falar sobre rotatividade, designação (juízes auxiliares), se há concentração desses cargos na área penal etc.]*

Com relação à garantia de independência funcional, como ela se manifesta na prática ao longo da carreira da Magistratura/MP?

Quais são as principais dificuldades para a sua implementação?

De que modo a estrutura da carreira ajuda ou atrapalha a independência funcional?

Em quais momentos da carreira há essa garantia ou ela se encontra restrita? Quais são as funções desempenhadas / áreas de atuação nas quais não há essa garantia ou ela se encontra restrita? Por que isso acontece, em sua opinião?

O que você mudaria em relação à implementação dessa garantia?

*[falar sobre especificidade da independência funcional na área penal.]*

## INSTITUIÇÃO E CARREIRA: Magistratura e MP

Como a sua instituição [Magistratura/MP] influencia a atuação profissional do magistrado/promotor? *[positiva ou negativamente]* Como se dá essa influência para quem atua na área criminal? É diferente em relação a outras áreas? Como?

**Magistratura:** Qual a importância da jurisprudência do TJ / do juiz titular na sua tomada de decisão?

**Ministério Público:** Qual a importância das teses institucionais na sua tomada de decisão?

Como são construídas as teses institucionais?

Como estão estruturados os órgãos com capacidade de deliberação sobre aspectos da carreira da Magistratura/MP? Quais são? Quem compõe? Qual a competência?

O que você mudaria em relação à estruturação desses órgãos?

Como a Corregedoria influencia a atuação profissional do magistrado/promotor? *[positiva ou negativamente]* Qual é o papel da Corregedoria na avaliação da carreira da Magistratura/MP? O que ela faz?

O que você mudaria em relação a essa avaliação?

Como é feita a avaliação de quem atua na área criminal?

### **RECOMENDAÇÕES DO ENTREVISTADO**

Com quem mais poderíamos conversar sobre essa pesquisa?

*Casos paradigmáticos* (dependendo do entrevistado)



CONECTAS  
III SÉRIE