

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO – EAESP

**OS CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS DOS PRIVILÉGIOS DO JUDICIÁRIO NO  
BRASIL: LEIS E COSTUMES**

RODRIGO BEZERRA TRETTEL

ORIENTADORES

GUSTAVO ANDREY DE ALMEIDA LOPES FERNANDES

MARIA RITA GARCIA LOUREIRO DURAND

SÃO PAULO

2017

OS CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS DOS PRIVILÉGIOS DO JUDICIÁRIO NO BRASIL: LEIS E COSTUMES. Rodrigo Bezerra Trettel (Bolsista de Iniciação Científica, EAESP-FGV) e Prof. Dr. Gustavo Fernandes e Prof. Dra. Maria Rita Loureiro (Orientadores do Departamento de Gestão Pública (GEP) - EAESP-FGV)

[INTRODUÇÃO] O objetivo desta pesquisa é examinar a cultura - os valores, as ideias e práticas - compartilhados entre membros de organizações públicas, mostrando como eles expressam concepções antagônicas aos princípios republicanos que fundamentam uma ordem democrática. Propõe-se, então, uma análise relativa à estrutura formal dos órgãos estudados e uma reflexão mais aprofundada sobre como esses processos se manifestam em práticas e padrões de conduta dos atores envolvidos, inclusive sob o ponto de vista da manifestação de comportamentos que são naturalizados nesses meios.[METODOLOGIA] O trabalho foi feito em conjunto com a pesquisadora Renata Cóssio, para fins deste relatório, dividimos em dois estudos. Para esta parte do artigo, foram feitos dois estudos de caso nas seguintes áreas da administração pública brasileira: o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) e o Tribunal de Contas de São Paulo (TCSP). Como primeiro passo, foram levantados dados relativos à estrutura legal dos órgãos analisados por meio de pesquisa virtual em diferentes plataformas. Em seguida, as informações referentes ao TJSP e ao TCSP foram trianguladas e tabeladas, apresentando o conjunto de privilégios materiais e simbólicos encontrados. Após um levantamento teórico, no campo foram feitas 11 entrevistas semi-estruturadas com profissionais dos órgãos estudados, de diferentes níveis hierárquicos, que apresentaram suas opiniões em relação ao tema. [RESULTADOS] Verificou-se a prática da naturalização dos privilégios concedidos aos membros da alta burocracia da administração pública dessas instituições, inclusive no reconhecimento de status por parte dos servidores. Notou-se também a prática de uma política remuneratória usada como justificativa dos privilégios dessa classe. Com o estudo dos dois órgãos escolhidos, constatou-se que há notória semelhança entre os Tribunais de Contas e os Tribunais de Justiça no que concerne à constituição legal de seus regimentos e os privilégios firmados em lei, confirmando nossa hipótese de isomorfismo entre eles. [CONCLUSÃO] A existência de um grande nível de desigualdade no setor público é reflexo, ou consequência, da desigualdade histórica da sociedade brasileira. Durante as pesquisas de campo, apareceram diversas vezes as mesmas justificativas, os mesmos argumentos defensivos, para as mesmas situações contraditórias, reproduzidas pelos entrevistados de modo inconsciente. Para além do material, a diferenciação simbólica é clara, percebida, aceita, e esperada. Com a análise internacional, entretanto, percebe-se que o judiciário brasileiro não é tão diferente dos demais; dados demonstram que mesmo locais que poderiam ser considerados mais republicanos têm diferenciações relevantes. Desta forma, é muito difícil definir qual seria o melhor modelo para o judiciário no Brasil - é preciso desenvolver um que melhor se encaixe no contexto brasileiro. Finalmente, entende-se que a intenção da pesquisa em contribuir para a construção de uma visão crítica sobre o padrão histórico de desigualdade existente na sociedade brasileira, o qual se reproduz na administração pública do país, pode ser continuada no futuro por meio de outros estudos e propostas de reformas político-institucionais, por exemplo.

**Palavras-chaves:** Privilégios, Cultura, Judiciário, Tribunal de Contas, Desigualdade, Auxílios, Remuneração.

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução</b>	<b>3</b>
<b>2. Objetivos</b>	<b>3</b>
<b>3. Metodologia da pesquisa</b>	<b>4</b>
<b>4. Estrutura do relatório</b>	<b>7</b>
<b>5. Análise Empírica</b>	<b>7</b>
5.1 Os tribunais de justiça brasileiros	7
5.2 Os tribunais de contas brasileiros	10
5.3 Descrição dos dados coletados do TJSP	12
5.4 Descrição dos dados coletados do TCSP	16
<b>6. Estudos de caso</b>	<b>18</b>
6.1 Tribunal de Justiça de São Paulo	18
6.1.1 Uma extensão do domicílio do Juiz: "No meu gabinete, mando eu"	19
6.1.2 Qual a remuneração mais adequada? Argumentos justificativos	22
6.1.3 Como são percebidos os privilégios?	26
6.1.4 Como recrutar?	29
6.1.5 Terceiros: "Há gabinetes em que o piso é mais escorregadio."	31
6.2 Tribunal de Contas de São Paulo	33
6.2.1 Uma cooptação institucionalizada?	33
6.2.2 Uma expansão dos privilégios cooptados?	35
<b>7. Considerações Finais</b>	<b>37</b>
<b>8. Referências bibliográficas</b>	<b>39</b>

## **1. Introdução**

A democracia toma como base a ideia da igualdade de todos perante a lei. Ainda assim, há em várias sociedades democráticas contemporâneas, como a brasileira, estruturas e práticas de privilégios típicas de sociedades pré-modernas ou tradicionais. Diante dessa constatação, é importante analisar o caso brasileiro, por este apresentar vários problemas relacionados, em geral, à enorme desigualdade social e a uma cultura elitista que percebe os privilégios de poucos como algo natural e quase inviolável (Souza, 2006).

O objeto teórico da presente pesquisa, portanto, é examinar a cultura, isto é, os valores, as ideias e práticas compartilhados entre membros de determinadas organizações públicas, mostrando como eles expressam concepções antagônicas aos princípios republicanos que devem fundamentar uma ordem democrática. Isso porque, se o conceito de República supõe a prevalência dos interesses públicos sobre privados, do interesse geral sobre o particular (Rousseau, 2001), seja ele individual ou corporativo, o oferecimento de vantagens materiais ou simbólicas para certos grupos e a condescendência destes para que o particularismo prevaleça contraria diretamente esta lógica: há um conflito intrínseco entre as duas ideias.

Para isso, serão analisadas certas dimensões de tradicionalismo ou atraso que persistem na estrutura do Estado brasileiro com foco na persistência de continuidades junto às mudanças trazidas no cenário brasileiro pós-Constituição Federal de 1988. Neste sentido, dá-se destaque a presença de benefícios materiais e de uma cultura de privilégios existentes em certos segmentos da burocracia pública do país. Mais especificamente, toma-se como objeto empírico a realização de estudos de caso com foco no Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) e no Tribunal de Contas de São Paulo (TCSP).

## **2. Objetivos**

Diante das contradições da ordem republicana brasileira, este trabalho tem como objetivo identificar a reprodução de privilégios materiais e simbólicos, isto é, de que forma eles ocorrem e de que forma eles são reconhecidos como legítimos na burocracia institucional instaurada no regime pós-1988. Entendem-se como privilégios materiais aqueles expressos em níveis salariais, auxílios, subsídios, gratificações, regimes de férias especiais, etc., e como privilégios simbólicos

aqueles que se manifestam nas exigências de tratamento especial, na linguagem, nas vestimentas, etc., como será posteriormente detalhado. A pesquisa justifica-se, portanto, porque, mesmo com denúncias de privilégios existentes em determinadas carreiras da administração pública brasileira, ainda não há um estudo mais sistemático sobre o tema. Como mencionado na introdução, para isso serão desenvolvidos dois estudos de caso, um para o TJSP e outro para o TCSP.

Em termos mais concretos, propõe-se uma análise não só de dados relativos à estrutura formal dos órgãos estudados, os quais legalizam os privilégios para seus quadros, como também uma reflexão mais aprofundada sobre como esses processos se manifestam em práticas e padrões de conduta dos atores envolvidos. O objetivo mais geral do estudo é contribuir para a construção de uma visão crítica sobre o padrão histórico de desigualdade existente na sociedade brasileira, o qual se reproduz na administração pública do país, ajudando, quem sabe, a reduzi-lo por meio de propostas de reformas político-institucionais.

Desta forma, essa pesquisa procura mostrar como a cultura de privilégios se manifesta em certas áreas da burocracia estatal e como se dá o processo de sua naturalização em termos formais e nas práticas cotidianas de seus membros.

### **3. Metodologia da pesquisa**

A pesquisa foi organizada em etapas. Em um primeiro momento, foram levantados dados relativos à estrutura legal dos órgãos analisados por meio de pesquisa virtual em diferentes plataformas. Em seguida, as informações referentes ao TJSP e ao TCSP foram tabeladas apresentando o conjunto de privilégios materiais e simbólicos encontrados.

Para responder às perguntas de pesquisa, foram então efetuados dois estudos de caso nas seguintes áreas da administração pública brasileira: o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) e o Tribunal de Contas de São Paulo (TCSP). Trabalha-se com órgãos em São Paulo por razões de ordem prática, devido a proximidade que facilita a coleta de dados. O Tribunal de Justiça foi escolhido como objeto de estudo empírico por ser um órgão público burocrático que possui características anacrônicas persistentes diante do contexto republicano; já o Tribunal de Contas foi inserido por manter uma relação de isomorfismo com esta instituição.

Isomorfismo é, segundo Di Maggio e Powell (1983), a aquisição de formas reconhecidas como legítimas em um ambiente institucional, deixando organizações diferentes similares. Ele pode ser classificado como mimético, coercitivo e normativo. Nosso foco está no mimético, o qual procura emular determinados padrões estruturais, atividades e ações de outras organizações que parecem dar certo. Neste sentido, cada Tribunal de Contas (TC) brasileiro tende a olhar para o Tribunal de Justiça (TJ) de seu estado como um espelho a ser seguido, primeiro porque a própria Constituição Federal lhes dá essa prerrogativa no Artigo 76, em que diz que as regras para o TC devem ser análogas às do TJ, e segundo porque esta instituição tem uma estrutura reconhecida como sucesso na sociedade (Taylor, 2008).

A decisão de se estudar um TC também justifica-se na medida em que permite reforçar a argumentação aqui desenvolvida a respeito da cultura de privilégio: este órgão mostra como esta cultura se reproduz na administração pública, alcançando mesmo uma estrutura auxiliar do Poder Legislativo. Embora este seja um órgão que, por definição, tenha uma função de examinar, do ponto de vista técnico ou contábil, as contas dos governos, podendo ser subordinado ao Legislativo ou independente, como ocorre em outros países, que os denominam de Controladorias, no Brasil ele tem, conforme determinação constitucional, autonomia financeira e de elaboração de sua própria lei orgânica. Além disso, é interessante notar como o próprio nome, Tribunal de Contas, já tem uma carga simbólica que leva à uma identificação equivocada pelo cidadão comum ao Poder Judiciário. Seus pareceres técnicos também são erroneamente considerados julgamentos, o que não condiz com sua verdadeira atribuição.

Importante lembrar que estudos de caso não pretendem alcançar generalizações, mas sim aprofundar a análise do objeto analisado, para compreender seu funcionamento e especificidades por meio de diferentes técnicas quantitativas e qualitativas de levantamento de dados. No caso concreto deste estudo, foram triangulados os dados relativos à legislação, informações estatísticas e depoimentos colhidos em entrevistas (Yin, 2003).

De forma mais específica, foi efetuado um levantamento de documentos e dados, partindo de uma revisão da estrutura legal brasileira, incluindo a Constituição Federal de 1988, as Leis Orgânicas (Estatuto da Magistratura) e os Regimentos Internos das instituições federais e estaduais, para assim conseguir então identificar possíveis privilégios nas Leis orgânicas, Leis

Complementares, Regimentos, Planos de Carreira e Salários do TJSP. O foco se deu sobre as regras que permitem a implementação e a continuidade de privilégios materiais e simbólicos a funcionários públicos, para além de seus rendimentos salariais.

Para o TCSP, analisou-se também a estrutura legal brasileira que se refere ao órgão, com o intuito de situar sua inserção no funcionalismo público e localizar privilégios. Nesta etapa, a hipótese a se confirmar era a semelhança entre os Tribunais de Contas e os Tribunais de Justiça no que concerne à constituição legal de seus regimentos e as garantias firmadas em lei para ambos os órgãos. Por isso, tratou-se da intensidade e do tipo de isomorfismo que os envolve.

Entende-se que se trata de um tema muito difícil de ser enfrentado. Profissionais da área advertiram que estávamos "mexendo em um vespeiro" quando abordados. Realizaram-se entrevistas semi-estruturadas com pessoas envolvidas com as organizações estudadas, passando por três diferentes classes de entrevistados: terceirizados, funcionários públicos e juízes. A intenção era perceber como a cultura institucional consegue perpetuar situações injustificáveis racionalmente. Além disso, buscou-se identificar as percepções das três classes definidas acerca do que se denominou "privilégios exorbitantes".<sup>1</sup> Optou-se pelo formato semi-estruturado porque o objetivo era compartilhar com os entrevistados as percepções obtidas durante o levantamento de dados, assim como receber deles possíveis sugestões e orientações que contribuíssem para uma melhor compreensão do espaço social em análise. Na medida em que certas perguntas geravam, ao longo das conversas, algum mal-estar ou constrangimento, foi necessário alterar a forma de diálogo, iniciando novos temas para contornar a situação. Percebeu-se que tais constrangimentos surgiam justamente quando se mencionava a existência de privilégios.

Como pontos de aprendizagem neste processo, foi interessante perceber o quanto a naturalização do sistema pode diminuir a capacidade crítica das pessoas - um dos entrevistados chegou a dizer que nunca havia reparado nos diferentes tipos de privilégios existentes até entrar em contato com nosso estudo - e como existem diversas formas de justificar sua existência. A intenção é conseguir, de alguma forma, avaliar a postura dos entrevistados; com isso, fez-se necessário perceber suas atitudes, para além do que estava sendo dito. A cultura aparece mesmo

---

<sup>1</sup> O termo foi definido no tópico 5.3

em práticas ou atitudes inconscientes, conforme já foi apontado pela literatura (Bourdieu, 1989; Sousa, 2004).

Neste sentido, convém salientar que este estudo também busca preencher uma lacuna de pesquisa na área do TJSP e TCSP no que se refere à lógica de sua remuneração e quais as particularidades existentes nas ações e costumes ali praticados. Busca-se observar os privilégios simbólicos e materiais presentes nesses órgãos, mostrando práticas já banalizadas e iterativas que constituem o que chamou-se aqui de “cultura de privilégios”. O uso do termo cultura se justifica por ser composta por ações já naturalizadas e repetidas pelos atores sociais. Ademais, a partir dos privilégios constatados, ilumina-se um tema de pesquisa que ultrapassa os TJ e TC de São Paulo, que pode estar replicado por todo o país.

#### **4. Estrutura do relatório**

Este relatório constitui-se em tópicos. Primeiro é feita uma introdução, na qual o tema em pauta é explicitado; posteriormente, este é detalhado nos tópicos objetivos, em que se justifica a razão de ser deste trabalho e a metodologia da pesquisa, em que se aponta como a investigação sobre privilégios é desenvolvida. Em seguida, levanta-se uma análise empírica, a partir do disposto nas leis e nas práticas dos órgãos estudados. O quinto tópico apresenta os estudos de caso, com as entrevistas de campo nos órgãos selecionados: o TJSP e TCSP. No final, discorre-se sobre as percepções gerais e aprendizados no item das considerações finais e, por último, as referências bibliográficas utilizadas.

#### **5. Análise Empírica**

##### **5.1 Os tribunais de justiça brasileiros**

O judiciário brasileiro tem seu início com a Constituição de 1824, sendo que o Supremo Tribunal de Justiça foi constituído em 1828 com 17 Ministros. Ao longo do século XIX, a instituição tomou como inspiração os sistemas americano, suíço e argentino, todos representantes de repúblicas federativas recém-formadas - entretanto, foi somente com a proclamação da República brasileira, em 1889, que houveram alterações em sua estrutura, fazendo-o adotar uma

ordem dualista, isto é, criando uma Justiça dos Estados, com juízes e tribunais estaduais, e uma Justiça Federal. A Constituição de 1934 manteve este dualismo.

Em 1937 houveram novas mudanças, com uma Constituição que extinguiu a Justiça Federal. O Judiciário passou a ser formado pelo STF, os Tribunais de cada estado e os Juízes e Tribunais Militares. Importante notar que os juízes afastados com mais de 30 anos de serviço receberam aposentadoria integral e os que ainda não tinham completado este tempo, proporcional. O Governo Gaspar Dutra, de 1946 a 1951, buscou retomar, ao menos em parte, os princípios instaurados pela Constituição de 1934 que haviam sido eliminados durante o Estado Novo. No período ditatorial, cada estado e o Distrito Federal tornaram-se Seções Judiciárias, sendo que o Presidente passou a nomear os Juízes Federais; ademais, manteve-se a mesma estrutura instaurada em 1946. Com a Lei 5010 de 1966, estabeleceu-se o Judiciário da forma como hoje o conhecemos. Em 1971 regulamentou-se o Concurso Público para Juiz Substituto com a Lei 5677; no ano seguinte, realiza-se o primeiro Concurso para a vaga no país, o qual aprovava 17 dos 427 inscritos.

A CF '88, atual Carta Magna do Brasil, procurou evidenciar a democratização dos processos governamentais ao incluir detalhadamente direitos sociais além dos individuais, ficando conhecida popularmente como a “Constituição Cidadã”. Esta decisão está diretamente relacionada ao fim da Ditadura Militar: foi uma reação ao autoritarismo do período anterior, a qual procurou, além de estender direitos, garantir liberdades civis e políticas para todos os atores da sociedade. Neste contexto, o papel do Poder Judiciário também teve de ser redefinido. Houve uma ampliação da atuação política desta instituição e uma reconfiguração de sua estrutura por meio do Artigo 92. Os estados também ganharam a capacidade de organizar sua própria justiça, deixando ao encargo de constituições estaduais realizar a definição das competências de seus tribunais. Desta forma, a lei de organização judiciária é feita pelo tribunal de justiça de cada estado, outro sinal de relativa autonomia do ente federativo estatal em relação à União. O Artigo 96 da Constituição Federal traz as competências internas do TJ, estabelecendo-lhes a referida autonomia que permite-lhes criar seus próprios privilégios, já que são eles mesmos que os aprovam:

Art. 96 - Compete privativamente:

I - aos tribunais:

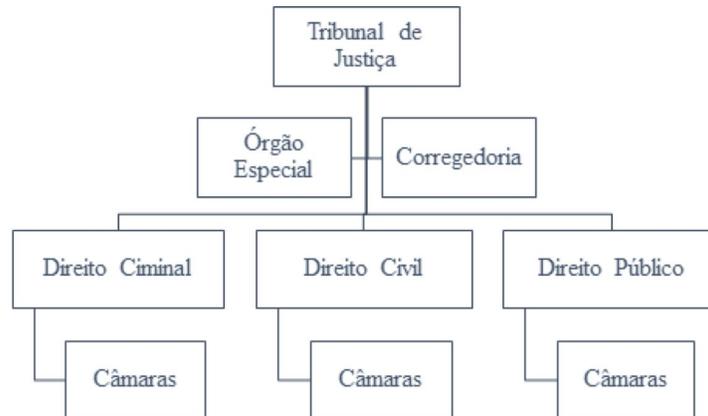
- a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;
  - b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva;
  - c) prover, na forma prevista nesta Constituição, os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição;
  - d) propor a criação de novas varas judiciárias;
  - e) prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecido o disposto no art. 169, parágrafo único, os cargos necessários à administração da Justiça, exceto os de confiança assim definidos em lei;
  - f) conceder licença, fêrias e outros afastamentos a seus membros e aos juízes e servidores que lhes forem imediatamente vinculados.
- (BRASIL, Constituição, 1988.)

Quanto à estrutura funcional do órgão, é possível classificar os cargos existentes em duas categorias: a do poder e a da administração pública. A primeira cabe aos juízes, que são considerados os representantes da Justiça, enquanto a segunda fica com os funcionários públicos concursados e os demais funcionários terceirizados. Segundo o último edital para juiz no Tribunal de Justiça de São Paulo, aberto em 2015, considera-se como atividade jurídica

- I. aquela exercida com exclusividade por bacharel em Direito;
- II. o efetivo exercício da advocacia, inclusive voluntária, mediante a participação anual mínima em 05 (cinco) atos privativos de advogados (Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994, art. 1º) em causas ou questões distintas;
- III. o exercício de cargos, empregos ou funções inclusive de magistério superior, que exija a utilização preponderante de conhecimento jurídico;
- IV. o exercício da função de conciliador junto a tribunais judiciais, juizados especiais, varas especiais, anexos de juizados especiais ou de varas judiciais, no mínimo por 16 (dezesesseis) horas mensais e durante 1 (um) ano;
- V. o exercício da atividade de mediação ou de arbitragem na composição de litígios. (SÃO PAULO, 2015).

Durante nossas entrevistas de campo, uma assistente jurídica nos proporcionou o seguinte quadro estrutural referente ao TJSP.

Figura 01 - Estrutura do TJSP



Fonte: Entrevista. Elaboração própria.

## 5.2 Os tribunais de contas brasileiros

A instituição Tribunal de Contas foi oficialmente criada no Brasil com a proclamação da Primeira República, no final do século XIX. Suas normas foram redigidas pelo então Ministro da Fazenda Rui Barbosa e tomaram como modelo o regime belga, pregando que o novo órgão deveria examinar, revisar e julgar tudo o que fosse concernente às receitas e gastos públicos. Neste momento, ficou também decidido que seus membros teriam cargos vitalícios, indicados diretamente pelo Presidente da República (MARANHÃO, 1992).

O Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892, dispõe diretamente sobre as funções do TC, dando-lhe "jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e as matérias sujeitas à sua competência" e intitulando-o de "Tribunal de Justiça administrativo". Entende-se como funções do órgão realizar exame prévio e ter veto absoluto. Desta forma, embora a Constituição não o houvesse feito, o Decreto dá ao órgão capacidade de formular sentenças. Ainda assim, ele não era visto como membro do Judiciário, conforme explicou Rui Barbosa: "Tribunal é, mas Tribunal sui generis, que a Constituição não submete ao Poder Judiciário, antes o remove dali para um lugar distinto".

A Lei Orgânica n. 392 de 1896 confirma esta visão, optando por lhe instituir um sistema de exame prévio e veto relativo. Em 1934, a nova Constituição enfatiza ainda mais o fator judiciário do órgão, tanto para sua composição quanto para com seus membros, decisão esta que

é mantida pela Carta Magna de 1937. É por meio do documento de 1946, entretanto, que o TC consegue enfim alcançar todas as regras instituídas pelos sistemas clássicos internacionais: ele passa a realizar exames prévios e posteriores, assim como ter poder de veto absoluto e relativo, de acordo com a natureza de cada caso. Com a Ditadura Militar, a Constituição de 1967 lhe tira essas prerrogativas e lhe dá um novo regimento, submetendo suas decisões ao Presidente da República.

A CF'88, retoma as ideias do Texto de 1946, colocando o órgão sob tutela do legislativo. Ainda assim, ela também especifica que os ministros do Tribunal de Contas da União devem ter as mesmas garantias que os ministros do STF, remetendo-os às regras do referido Artigo 96 explicitado anteriormente. De modo similar, os TCs estaduais também têm autonomia para instituir suas próprias leis orgânicas; em São Paulo, trata-se da Lei Complementar N. 709, de 1993, a qual explicita em seu artigo 14:

O Tribunal de Contas tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, a qual abrange todos os responsáveis, bem como seus fiadores, herdeiros e sucessores, e qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou de direito privado, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre bens e valores públicos ou pelos quais o Poder Público responda, ou que, em nome deste assumam obrigações de qualquer natureza. (SÃO PAULO, 1993).

Percebe-se então que, embora atualmente por lei os TCs sejam considerados parte do Poder Legislativo e suas decisões não sejam consideradas sentenças, historicamente estes órgãos têm uma relação muito próxima com os TJs.

### **5.3 Descrição dos dados coletados do TJSP**

A definição e descrição dos privilégios da magistratura e a abertura para que se propicie sua introdução e prática nos TJs locais estão fundadas legalmente em grandes leis que instituem e regem a organização judiciária no Brasil. Partindo do mais geral ao específico, enumerou-se alguns dos benefícios previstos respectivamente na: Constituição Federal de 1988, na Lei Orgânica da Magistratura Nacional e na Constituição Estadual de São Paulo. Convém ressaltar

que não há a intenção de avaliar ou questionar tais benefícios nesta seção, contudo, as contradições que porventura aqui surgirem serão posteriormente discutidas.

A primeira legislação analisada é a CF'88. Dentre as garantias do judiciário observadas, o Art. 93, que define os critérios para as promoções, introduz o conceito de merecimento e antiguidade para a colocação em cada entrância; neste caso, o primeiro critério se mostra de difícil mensuração, enquanto o segundo, apesar de comum no serviço público, certamente constitui um privilégio. O servidor público, incluindo aqueles que trabalham para os tribunais, beneficia-se do tempo para esperar promoções. O Art.95 introduz ainda algumas garantias aos juízes, entre elas: a vitaliciedade do cargo, a inamovibilidade do TJ de atuação e a irredutibilidade de subsídios.

A investigação dos privilégios segue com a Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN). No Art. 21, que está inserido no capítulo que trata “Dos tribunais”, há uma abertura para que se estabeleçam benefícios nos TJ's locais; o artigo prevê a competência dos Tribunais, privativamente na elaboração de seus regimentos internos – então, os tribunais podem, internamente, conceder benefícios aos seus próprios membros e juízes. A análise desse artigo revela uma lacuna para que os magistrados possam legislar em causa própria. O artigo trata também da competência dos Tribunais na concessão de licenças e férias, e da garantia dos próprios Tribunais julgar, “originariamente, os mandados de segurança contra seus atos, os dos respectivos Presidentes e os de suas Câmaras, Turmas ou Seções.” (BRASIL, 1979).

Em cumprimento a CF'88, a LOMAN, no Art. 22, também anuncia as garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos. O Título II, no Capítulo II, denominado “Das Prerrogativas dos Magistrados”, os Artigos 33 e 34 anunciam algumas prerrogativas. Os juízes têm alguns privilégios ligados à punição quando infratores. É previsto que eles tenham uma prisão especial quando sujeitos a julgamentos; eles também não estão sujeitos à intimação ou notificação, se esta não for de autoridade judicial. Além disso podem também ter porte de armas.

Apesar de constatar-se a existência de fiscalização, prevista pela LOMAN, não se pode verificar se esta é produtora de um controle durante a carreira. Isso se deve pois, no que se refere às penalidades, é previsto que os magistrados não podem ser punidos pelas opiniões que

manifestar ou pelo teor das decisões que proferir em seu trabalho, salvo em casos de abusos de linguagem.

Os privilégios aparecem também no quesito dos vencimentos, inclusive é significativo o uso da palavra “privilégio” na redação da legislação, o que não está presente, por exemplo, na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Há uma série deles que são enumerados a seguir, segundo o Art. 65, da LOMAN:

Além dos vencimentos já previstos pelo cargo, os magistrados têm os seguintes **privilégios de vencimentos**: I - ajuda de custo, para despesas de **transporte e mudança**; II - ajuda de custo, para **moradia**, nas localidades em que não houver residência oficial à disposição do magistrado; III - **salário-família**; IV - **diárias**; V - **representação**; VI - **gratificação pela prestação de serviço à Justiça Eleitoral**; VII - **gratificação pela prestação de serviço à Justiça do Trabalho**, nas Comarcas onde não forem instituídas Juntas de Conciliação e Julgamento; VIII - **gratificação adicional de cinco por cento por quinquênio de serviço**, até o máximo de sete; IX - **gratificação de magistério**, por aula proferida em curso oficial de preparação para a Magistratura ou em Escola Oficial de Aperfeiçoamento de Magistrados, exceto quando receba remuneração específica para esta atividade; X - **gratificação pelo efetivo exercício em Comarca de difícil provimento**, assim definida e indicada em lei. (BRASIL, 1979, grifos nossos)

A LOMAN segue com a concessão do benefício de férias por 60 dias. As licenças são concedidas para tratamento de saúde, por motivo de doença em pessoa da família e para repouso à gestante; a lei prevê também a concessão de afastamento ao magistrado, sem prejuízo de seus vencimentos e vantagens, para frequência de cursos ou seminários de aperfeiçoamento e estudos sem prazo regulamentado, para a prestação de serviços exclusivamente à Justiça Eleitoral e para exercer a presidência de associação de classe. Na tabela a seguir foram sistematizados não só os direitos dos magistrados, comuns a outros servidores públicos, mas também seus privilégios, inclusive aqueles que podem denominar de exorbitantes, isto é, os que são destoantes de qualquer classe de trabalhadores no país.

**Tabela 1: Resumo descritivo dos direitos, privilégios e privilégios exorbitante**

Direitos	Privilégios	Privilégios exorbitantes
	Os juízes têm cargo vitalício.	Não há controle de ponto.
<p>§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI</p> <p>§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:</p> <p>I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;</p> <p>II - os requisitos para a investidura;</p> <p>III - as peculiaridades dos cargos.</p>	Os juízes têm como garantia a inamovibilidade (não podem ser movidos para outros locais sem seu consentimento).	I - ajuda de custo, para despesas de transporte e mudança; II - ajuda de custo, para moradia, nas localidades em que não houver residência oficial à disposição do magistrado; III - salário-família; IV - diárias; V - representação; VI - gratificação pela prestação de serviço à Justiça Eleitoral; VII - gratificação pela prestação de serviço à Justiça do Trabalho, nas Comarcas onde não forem instituídas Juntas de Conciliação e Julgamento; (...) IX - gratificação de magistério, por aula proferida em curso oficial de preparação para a Magistratura ou em Escola Oficial de Aperfeiçoamento de Magistrados, exceto quando receba remuneração específica para esta atividade;
<p>§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI</p> <p>§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:</p> <p>I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;</p> <p>II - os requisitos para a investidura;</p> <p>III - as peculiaridades dos cargos.</p>	Os juízes têm alguns privilégios ligados à punição quando infratores. É previsto que eles tenham uma prisão especial quando sujeitos a julgamentos; eles também não estão sujeitos à intimação ou notificação, se esta não for de autoridade judicial; podem também ter porte de armas	Art. 42 - São penas disciplinares: IV - disponibilidade com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço; V - aposentadoria compulsória com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço;

	Os magistrados não podem ser punidos pelas opiniões que manifestar ou pelo teor das decisões que proferir, salvo em casos de abusos de linguagem	
	X - gratificação pelo efetivo exercício em Comarca de difícil provimento, assim definida e indicada em lei.	

Fonte: Lei Orgânica da Magistratura, 1979. Elaboração própria.

O ensejo para a descrição dos privilégios observados na Constituição Estadual de São Paulo está no Art. 95 da LOMAN, que diz: “Os Estados organizarão a sua Justiça com observância o disposto na Constituição federal e na presente Lei.”. Assim, vale ressaltar o alto grau de isomorfismo da Constituição Estadual de São Paulo com as leis apresentadas acima. Todavia, a leitura desta lei também permite algumas descrições. Em relação aos recursos financeiros nos Tribunais, pelo menos em São Paulo, a C.E prevê a autonomia financeira e administrativa dos tribunais. Assim têm certa liberdade para alocar os recursos atribuídos na C.F para manutenção, expansão e aperfeiçoamento de suas atividades jurisdicionais, visando o acesso de todos à justiça. Na C.E de São Paulo diz-se sobre a competência do TJ, mediante ato de seu presidente – o que pode ser lacuna para concessão de privilégios –, para nomear, promover, remover, aposentar e colocar em disponibilidade os juízes de sua Jurisdição.

Outra função do presidente do TJ, que também pode ser considerada como abertura para inserção de privilégios, é o indeferimento de férias e reassunção imediata do magistrado no exercício de seu cargo. Tais funções podem assim serem consideradas, pois dão poder arbitrário a um agente da instituição TJSP acerca das competências dos outros servidores. Dessa forma, ele pode moldar o funcionamento da organização, inclusive da disposição das férias dos funcionários e de quem deve voltar ao exercício de seu cargo.

#### **5.4 Descrição dos dados coletados do TCSP**

Assim como produzido para o TJSP, a análise da legislação que rege o TCSP é notadamente relevante para a identificação das bases fundantes dos privilégios das classes da alta

burocracia lá presentes. Neste caso, já analisada a CF'88, convém enumerar algumas das lacunas que podem ser ensejo para privilégios e até aquelas que já são privilégios de per si. Para isso, foi analisada: a Lei Complementar Nº 709/1993, conhecida como Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Estado de São Paulo, e as leis complementares Nº 979/2005 e Nº 1110/2010, que compõem o Regimento Interno do TCSP. Nesta seção, o intuito é de descrever garantias legais para privilégios, os questionamentos e impropriedades que se aplicarem serão abarcadas na sequência.

É sabido que a relação do TJSP e do TCSP é extremamente imbricada, especialmente do ponto de vista da estruturação das carreiras de seu alto escalão: juízes, desembargadores e conselheiros. O que já é percebido na prática rotineira pelo privilégio simbólico de primeira vista, é também endossado na legislação. Há uma lúcida tentativa de equipar a carreira dos magistrados do TJSP (órgão do judiciário) com os conselheiros do TCSP (órgão do legislativo). O capítulo IV da Lei Orgânica do TCSP trata “Dos conselheiros”; no artigo 16, o texto explicita o mimetismo deliberado aos executivos do Tribunal de Justiça: “O Conselheiro terá as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens do Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado e somente poderá se aposentar com as vantagens do cargo quando o tiver exercido efetivamente por mais de 5 (cinco) anos.”.

Quando se analisa o funcionamento do ano de trabalho e devida férias no TCSP, o mimetismo apontado reaparece. Assim como os desembargadores do TJSP, de acordo com o Regimento Interno do TCSP, o artigo 17 prevê que em cada ano civil os conselheiros terão sessenta dias consecutivos de férias sem prejuízo de vencimentos e vantagens inerentes ao cargo. Além disso, essas férias podem ser gozadas separadamente, conferindo-lhes flexibilidade. O privilégio das férias prolongadas por sessenta dias é ainda mais alarmante quando se constata nas conversas com desembargadores e auditores que esse direito é usualmente abdicado: os desembargadores e conselheiros costumam “vender” parte da prolongada férias. Por outro lado, os conselheiros substitutos (também chamados de auditores) gozam suas férias conforme disposição do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado, portanto, sem o direito aos sessenta dias.

Para além dos privilégios materiais que usufruem os membros do alto escalão do TCSP, a legislação que os rege também formaliza certas práticas rotineiramente observadas, mas que tratam de comportamento simbólico. Há um tratamento de distinção destinado aos conselheiros, membros do Ministério Público<sup>2</sup> e auditores no que se refere à linguagem de tratamento. Ao conselheiro também se destaca o status e honras do cargo e é garantido a conservação desse tratamento em lei. Há ainda um simbolismo marcante no traje oficial do Tribunal que é descrito pelo regimento e ilustra a representatividade do cargo. O tempo de ocupação na carreira é outro motivo de distinção e a composição das mesas segue um princípio de antiguidade. O quadro abaixo sumariza alguns dos formais privilégios imateriais do TCSP e é útil para notar a relevância dessa forma de agir dentro do órgão:

**Tabela 2: Resumo descritivo dos privilégios simbólicos**

Privilégio simbólico	Artigo	Descrição da lei
Linguagem	Art. 2	Art. 2º Ao Tribunal Pleno compete o <b>tratamento de Egrégio Tribunal</b> , às Câmaras, o de <b>Egrégia Câmara</b> , aos Conselheiros, aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal e aos Auditores do Tribunal de Contas o de <b>Excelência</b> .
Status acumulado	Art. 2	Art 2º § 1º O Conselheiro que deixar ou tiver deixado o exercício do cargo <b>conservará o título e as honras a ele inerentes</b> .
Vestimentas	Art. 2	Art. 2º § 2º Os Conselheiros, os membros do Ministério Público junto ao Tribunal, da Procuradoria da Fazenda Estadual e o Secretário-Diretor Geral usarão, como <b>traje oficial, beca e capa</b> , e os seus Substitutos, beca, segundo modelo aprovado pelo Tribunal.
Hierarquia e posicionamento nos espaços físicos	Art. 3	Art. 3º O Presidente terá <b>lugar primaz</b> na direção dos trabalhos, tendo à direita o representante do Ministério Público. O Conselheiro mais antigo ocupará, na bancada à sua direita, a primeira cadeira e o seu imediato, a primeira da bancada à sua esquerda, e assim sucessivamente, <b>na ordem de antiguidade</b> .

Fonte: Regimento Interno do TCSP, Lei Complementares Nº 979/2005, grifos nosso.

## 6. Estudos de caso

### 6.1 Tribunal de Justiça de São Paulo

A pesquisa de campo foi realizada no final de 2016 e início de 2017 para entrevistar desembargadores e funcionários públicos, assim como para tentar conversar com terceirizados que trabalham para o TJSP. Neste período, foram entrevistados 03 desembargadores, 01

<sup>2</sup> Em São Paulo, de acordo com a Lei Complementar 1110/2010, ficou instituído o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado.

assistente jurídica, 01 administrador público, 01 procuradora pública, 01 auditor e 01 assessor econômico do Tribunal de Contas. Nessas visitas aos ambientes, procurou-se conversar de modo informal com terceirizados para entender suas percepções quanto às estruturas do órgão e à cultura de privilégio. Os locais visitados eram formais, com elevador próprio para utilização dos juízes e códigos de vestimenta; para entrar no prédio, era preciso ter um motivo específico, isto é, um compromisso marcado. A tabela a seguir procura resumir os entrevistados e um resumo das percepções gerais sobre as conversas com cada um.

**Tabela 3: Resumo descritivo dos entrevistados**

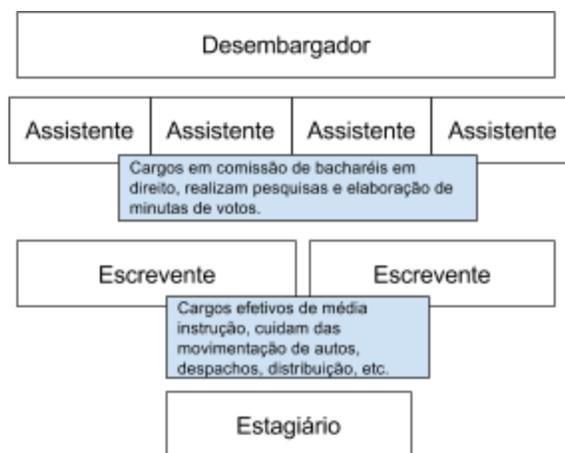
<b>Entrevistado</b>	<b>Percepções</b>
Desembargador 01	Defensivo, apresentou muitas justificativas para o que apontamos como possíveis privilégios
Desembargador 02	Defensivo, procurou dominar a entrevista e rebater nossas perguntas, repetindo os argumentos do Desembargador 01
Desembargador 03	Mais aberto a debater as questões levantadas, ainda assim repetiu argumentos dos desembargadores anteriores para explicar disparidades
Assistente Jurídica	Entusiasmada com o tema, mostrou-se transparente quanto ao debate das hipóteses levantadas e trouxe experiências emblemáticas dos gabinetes
Administrador Público	Chamou atenção para diversos conceitos importantes e explicou a questão de subsídios no sistema público como um todo
Procuradora Pública	Propensa a questionar o sistema, apresentou diversas críticas e formas de cooptação de privilégios presentes em diferentes órgãos
Auditor	Apontou para diversas distorções presentes em todo o sistema e como o TC não consegue (e talvez nem tenha interesse) em restringir essas práticas
Assessor Econômico do TC	Disposto a debater, focou na reprodução da cultura de privilégios simbólica presente no TC em relação aos Conselheiros
Terceirizado 01	Contou sobre a rotina dos gabinetes e as estruturas das carreiras, manifestando satisfação com seu trabalho
Terceirizado 02	Responsável pela manutenção, demonstrou admiração contando sobre a estrutura do Tribunal em relação aos espaços dos terceiros
Terceirizado 03	Inteirado das funções do Tribunal, contou casos e perfis de conselheiros do TCSP. Fez comparações com os servidores concursados e terceirizados, do ponto de vista de custos

### 6.1.1 Uma extensão do domicílio do Juiz: "No meu gabinete, mando eu"

Em nossas idas a campo, tornou-se comum escutar frases como "o Brasil é o país do privilégio". Dois dos desembargadores com quem entramos em contato insistem que esta é uma situação que não se limita somente aos juízes: "há uma concentração histórica de poder que faz com que um grupo pequeno se aproprie do poder do estado", um elitismo que foge a seu controle e com o qual só corroboram. Sob este ponto de vista, só o fato de sair de casa de terno e gravata já faz a pessoa ser tratada como um doutor: "todo mundo quer ser diferente no Brasil, uma sociedade excludente, de miseráveis. Isso é simbólico – o terno é ser uma pessoa socialmente respeitável". Ainda assim, eles admitem que a Magistratura exige um tratamento protocolar formal, que deve ser estendido a e é esperado por todos os agentes jurídicos, e que existe, logo, uma cultura de diferenciação, embora achem que ela já esteja mais mitigada nas grandes cidades.

Internamente, esta cultura continua se propagando, ainda que os desembargadores com quem conversamos considerem, após três décadas de atuação na área, que isso já foi algo bem mais forte. A seguir, incluímos uma representação visual da estrutura de um Gabinete do TJSP conforme nos foi detalhado em conversas.

Figura 03: Estrutura de um gabinete



Fonte: Entrevista. Elaboração própria.

Segundo o que nos foi descrito, assistentes são cargos em comissão porque seu trabalho "demanda extrema confiança; (...) os funcionários entram em contato com várias matérias sigilosas, além de se comprometerem a observar as diretrizes e os entendimentos do magistrado no seu trabalho". Neste sentido, "um funcionário malicioso, por exemplo, poderia fazer constar de uma decisão visão diversa da do desembargador, para prejudicar e/ou beneficiar a si próprio ou a terceiro, e esconder esse fato até o dia da sessão de julgamento".

Por outro lado, tivemos a oportunidade de conversar diretamente com uma assistente; para ela, apesar dos desembargadores terem detalhado uma estrutura funcional clara, na prática faltam regras para delimitar as atividades exercidas pelos funcionários. Devido a isso, dependendo da situação o Gabinete pode passar a ser considerado "uma extensão do domicílio do juiz", em uma completa apropriação da coisa pública por interesses privados. Os desembargadores entrevistados compartilham em parte desta visão. Para eles, esta atitude tem como origem o próprio exercício da profissão, em geral de perfil individualista e conservador, o que faz com que um juiz possa ser "corporativo" no que não deveria ser, encarando a Câmara como uma extensão de sua própria personalidade: "no meu Gabinete, mando eu". O juiz é acostumado a ser "independente", a ser "impermeável" - o que podemos entender como uma relação de poder, de senhorio, em que não há espaço para negociação. "Não há trabalho em equipe". De certa forma para justificar esse domínio, eles também explicam que muitas vezes não recebem um orçamento estadual para comprar os materiais do dia-a-dia no escritório, sendo comum ter que pagar do próprio bolso coisas como tinta de impressora, papéis e canetas. Escreventes confirmam que essa é uma prática comum.

Em nossas entrevistas, também surgiu o entendimento de que esta é uma visão ligada à formação em Direito, a qual historicamente tende a ser conservadora – não há um olhar crítico, apenas a reprodução de aspectos ideológicos que reforçam posições. Com raríssimas exceções, esse viés resulta em uma carreira também conservadora, afastada da sociedade, que convive mais com seus pares, que não presta contas. Os desembargadores deram como exemplo disso o magistrado de segunda instância de recursos, que tende a ficar distante, em uma redoma, somente em cima de processos, vivendo somente de conversas jurídicas. Também é importante

lembrar que os juízes, em geral, vêm da classe média, que é conservadora. Há uma tendência em reproduzir conceitos e visões de mundo.

Outro ponto importante em relação a este distanciamento, ainda segundo os desembargadores, é o fato de que um juiz é forçado a viver uma vida diferente dos outros. Ele não pode ser visto em público com qualquer pessoa, mesmo que seja apenas por amizade - as pessoas podem desconfiar de conluio, de corrupção: "vivemos em uma sociedade excludente e corrupta, tudo vira motivo de questionamento".

Um Desembargador nos descreveu sua carreira: ele foi juiz em diversas cidades pequenas, exercendo uma atividade isolada, baseada na técnica, em tomadas de decisão; sua participação na coletividade nesses locais tinha de ser restrita para evitar interferências nocivas em suas atividades. Ele foi treinado para trabalhar sozinho. Passou a decidir em conjunto somente quando entrou no Tribunal: "Mas até então (fui) treinado vinte anos para trabalhar sozinho. Compartilhar é difícil".

Por outro lado, eles notam que as pessoas estão ficando cada vez mais atentas a atuação jurídica em geral, logo o tipo de comportamento de "carteirada" está mais difícil. Percebem também que há uma evolução na mentalidade, nos processos, principalmente com a chegada de desembargadores mais jovens, em consonância com o tempo atual, mas admitem que ainda há muito para melhorar – é um processo, não uma ruptura, com avanços e recuos.

Há nichos de resistência, mesmo porque nenhuma mudança ocorre de dia para noite, mas iniciativas como o controle de produtividade, por exemplo, são práticas importantes para conseguir alterar a cultura. Neste sentido, a transparência regulamentada pelo CNJ foi um grande marco para inserir o juiz na coletividade; para eles, "hoje a questão da nobreza já não é tão forte". A escolha das palavras aqui se faz importante – existe, de fato, uma nobreza dominante, ainda que enfraquecida.

### **6.1.2 Qual a remuneração mais adequada? Argumentos justificativos**

Conversando com uma Procuradora Geral do Ministério Público, assim como com desembargadores, um fato importante foi levantado: a ideia de que um juiz só é bem remunerado no início de sua carreira. Com a perda crescente de poder aquisitivo e a necessidade de oferecer

salários competitivos, capazes de atrair o melhor pessoal possível para a função, foi necessário encontrar uma forma de aumentar os rendimentos. A remuneração dos Magistrados costumava ser composta essencialmente por um salário-base e por gratificações. Para evitar o efeito cascata, o qual até hoje gera vinculações devido a equiparações – todo mundo quer; segundo os desembargadores, como a magistratura é considerada "a elite do serviço público", as demais carreiras sempre forçam para pegar um vácuo – o Poder Executivo incentivava reposições salariais em forma de gratificação específica.

Segundo um administrador público que trabalha no Governo municipal de São Paulo há mais de 20 anos, houve um processo de racionalização disso na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 39, sob a forma da nova carreira de gestor público, criada sob regime de subsídio. Com isso, as gratificações desapareceram. O problema do sistema que lhe substituiu, como nos explicou a Procuradora, é o fato do subsídio, que deveria ser um montante único e representar o valor da profissão, não poder ter acréscimo. Em tese, nenhuma parcela remuneratória deveria ser ressarcida. Foi isso que levou a criação das chamadas "despesas indenizatórias": elas são em realidade brechas interpretativas em que auxílios são acrescidos. Tanto o judiciário quanto o legislativo e o Ministério Público burlam o subsídio com esta prática. A autonomia administrativo-financeira lhes garante isso – eles são gestores de sua própria cota financeira-orçamentária, ou seja, podem interpretar a CF'88 como quiserem, o que resulta em um constante conflito de interesses.

Ainda segundo a Procuradora, é importante apontar que estratégias interpretativas para frustrar a finalidade constitucional são comuns em quase todos os órgãos estatais brasileiros. Como exemplos ela cita o Itamaraty, órgão com "remuneração baixa" - opinião relativa, com foco em salários de cargos de alto escalão -, mas que oferece aos Diplomatas vantagens em moeda estrangeira como compensação, e a advocacia, como já mencionado, em que a compensação se dá com os honorários. Para a magistratura e o Tribunal de Contas, objetos de estudo deste trabalho, isso ocorre com os auxílios. Os Desembargadores também citam isso, dizendo que existem diversas formas de exceder o teto, presentes em todos os poderes; no Executivo, por exemplo, isso pode ser feito por meio da participação em Conselhos Estatais. Há ainda os desequilíbrios salariais internos, como nos foi contado no TC, em que cargos abaixo de

um auditor -- e, portanto, com menor responsabilidade -- ganham já o teto, devido ao tempo de serviço e incorporações.

Um juiz, por outro lado, não pode atuar em nenhuma outra função que não seja relacionada ao judiciário, com a exceção do magistério; desta forma, o magistrado normalmente vive somente de seu salário. De acordo com nossos entrevistados, a pressão para uma interpretação de leis que permita a criação de despesas indenizatórias quando não o são, como o auxílio-moradia, vem disso, assim como do fato do Juiz ter uma sobrecarga de responsabilidades e de seus assessores logo passarem a receber o que ele recebe. Com isso, há um desincentivo tanto para fazer o concurso quanto para se aprimorar dentro da carreira – "se você pode fazer concurso público para receber R\$2.000,00 e logo assumir um cargo em comissão de R\$20.000,00 que eventualmente lhe permite acumular todas as vantagens do cargo de R\$2.000,00, para que ser juiz?", nos perguntou a Procuradora.

Neste sentido, é preciso estudar as distorções que existem na própria máquina da Administração Pública, as quais permitem a incorporação de funções de confiança e cargos comissionados em cargos efetivos, independente do cargo exercido oficialmente pelo servidor, o que pode resultar em um motorista, por exemplo, recebendo um salário exorbitante. Os Desembargadores nos contam que há alguns anos a Fundação Getulio Vargas foi contratada para realizar uma reestruturação do organograma do TJSP, um projeto que logo se provou mais complexo do que aparentava porque o sistema remuneratório do órgão não segue uma lógica linear clara, sendo repleto de situações inesperadas. Contrariamente ao esperado por um corte de custos em uma instituição privada, a Fundação percebeu que não bastava simplesmente eliminar funções tidas como desnecessárias ou ineficientes – o que fazer com as pessoas concursadas, que não podem exercer outro trabalho? De qualquer forma, como existe um acúmulo por tempo exercido, muitas vezes rebaixar um chefe para funcionário não significa reduzir seu salário; às vezes, pode até aumentá-lo, pois dependendo da função - se for um motorista, para retomar o exemplo anterior - ele pode passar a fazer hora extra.

Como já mencionado, para todos com quem conversamos a carreira da Magistratura não tem progressão. Com diárias e acúmulo de funções, um recém-concursado pode chegar a receber mais que um Desembargador. Desta forma, conforme a pessoa sobe na carreira ela vai perdendo

o seu poder aquisitivo. A lógica por trás deste discurso nos remete a um dos "mitos de Brasília" de Luiz Carlos Bresser Pereira: o de que ter carreira é bom e que todos lutam por isso. No texto *Da Administração Pública Burocrática à Gerencial*, Bresser já colocava em pauta o problema do corporativismo do funcionário público, que luta para aumentar os seus salários iniciais - já em 1995 a diferença entre a remuneração inicial e a final era mínima - e acaba por destruir a ideia de uma verdadeira carreira burocrática, que "(...) dura em média 30 anos, no final da qual o servidor deverá estar ganhando cerca de 3 vezes mais do que começou a ganhar no início da carreira" (BRESSER PEREIRA, 1996).

Outro desembargador explicou que uma razão para isso é resultado direto de um problema corporativo; não dá para baixar o salário inicial, pois não é do interesse de nenhum dos envolvidos: "Qualquer categoria resiste a uma redução salarial; ter um inicial alto justifica as reivindicações dos antigos também" - se um entrante na carreira começa ganhando um valor significativo, isso permite aos demais demandar e justificar aumentos. Outro problema levantado é a padronização do valor salarial no país inteiro, uma questão de custo de vida mesmo - "uma coisa é ser juiz em São Paulo, outra em Teresina". Padronizou-se pelo valor alto, em cima. Isto deveria ser repensado, dado que cada estado tem uma realidade: "é uma distorção". Por fim, para ele também "sobraram alguns esqueletos do período inflacionário em várias áreas - gatilhos salariais por causa da inflação". As indenizações seriam oriundas desse período problemático, mais um ponto de distorção presente em toda a estrutura pública.

Segundo Evans e Rauch, uma das recompensas de uma carreira de longo prazo deve ser o salário competitivo; sem isso, surge uma tendência a práticas corruptivas. Para os Desembargadores com quem conversamos, portanto, quem defende práticas como o auxílio moradia está, na realidade, defendendo um valor de reposição de vencimentos que precisa, de fato, ser recomposto. Como solução, eles propõem a volta do adicional por tempo de serviço (ou quinquênios) - "isso seria suficiente para acabar com auxílios". Um de nossos entrevistados chegou a nos dar uma cópia de seu holerite, explicando que este está disponível online de qualquer forma, para comprovar seu ponto de vista. Ele recebe, bruto, cerca de R\$30.000,00 por mês, o que considera ser pouco pela função que exerce.

Hoje, cerca de 90% dos Desembargadores já estão em condição de se aposentar. O que lhes mantém na ativa, segundo nossos entrevistados, além de uma vontade pessoal de contribuir para a matéria, são os incentivos oferecidos: ao se aposentar, o juiz perde todos os auxílios, assim como o abono de permanência (devido ao interesse do Estado de não aposentar o funcionário, ele recebe 11% sobre o salário bruto, isto é, não paga o INSS). Deixando o cargo, o seu salário cairia consideravelmente.

Outra questão relacionada ao salário está relacionada aos aumentos, que ocorrem basicamente por antiguidade. Segundo os Desembargadores, há uma dificuldade muito grande em aferir merecimento. Como medir quantas sentenças um juiz dá e comparar com um juiz de outra vara? As atividades são diferentes, os procedimentos são diferentes. O critério teria de ter uma objetividade, mas isso é muito difícil, pode gerar favoritismo, dado que a carreira jurídica tem muito vínculo familiar. Eles percebem um início de controle de merecimento, como pontos por participação em cursos e queda devido a alguma advertência, mas isso ainda não é um critério de avaliação realmente institucionalizado.

Um desembargador disse considerar privilégio "tudo que esteja de fora de uma política salarial regular e homogênea", o que seria, em seu ponto de vista, ter um "salário único com reajustes de acordo com a inflação". Para ele, muita coisa do que vivemos é resultado de indexação, devido a períodos de alta inflação. Tudo fora disso para ele deveria ser realmente visto como privilégio. Infelizmente, "no Brasil não temos isso, em nenhuma categoria do setor público. Pouca gente confia quando o legislativo diz que vai fazer mudanças, pois não o faz na própria casa".

Em geral, os entrevistados se mostraram favoráveis a manter uma remuneração alta para a Magistratura: "as pessoas têm que ser diferenciadas". A lógica utilizada para isso nos pareceu ter uma matriz weberiana: a de que os cargos considerados estratégicos para o Governo, que tem muita responsabilidade, precisam e devem receber uma remuneração adequada, isto é, alta. Por outro lado, a naturalização de distorções injustas, como o pagamento extra para a compra de ternos, por exemplo, foi rechaçada por todos. Como saber o limite entre um auxílio corretivo e um privilégio? Como conseguir determinar uma remuneração adequada, dado que não há um plano de carreira justo nem uma política salarial clara?

### **6.1.3 Como são percebidos os privilégios?**

Para a Procuradora do Ministério Público com quem conversamos, a origem dos 'privilégios' percebidos na Magistratura está em uma tentativa da própria Constituição Federal de parametrizar e não permitir penduricalhos - uma proteção para evitar o risco de captura, dado o poder de decisão de tais autoridades. Esta lógica condiz com os escritos de Max Weber: os benefícios precisariam existir para conter a corrupção - sem um "escudo de proteção" transparente de remuneração adequada, o funcionário estaria mais propenso a ser corrompido.

Sobre privilégios materiais em si, a entrevistada explicou que para ela esta classificação só faz sentido dependendo do contexto em que for inserido. O auxílio moradia é um problema, por exemplo, porque é pago independente da situação econômica da pessoa - para ser um gasto indenizatório seria preciso existir uma comprovação, o que não ocorre. Neste sentido, a maior questão para ela é a da indenização por férias não gozadas. Como a cada cinco anos o juiz/promotor tem direito a mais três meses de descanso; ao juntar isso com os dois meses de férias anuais regulamentadas e o recesso obrigatório de fim de ano, eles podem chegar a receber 13 meses nesses 5 anos como acréscimo remuneratório de indenização. O resultado é uma cultura de nunca tirar as férias, só revendê-las: "Em São Paulo este é o grande problema, Juízes que nunca saem de férias para não perder dinheiro" – cada dia de recesso é visto economicamente como um prejuízo.

Os Desembargadores com quem conversamos concordam, em parte. Para eles a prática funciona como uma espécie de vencimento complementar que já está naturalizado. O fato de ser isento do imposto de renda confirma ainda mais seu patamar de privilégio e lhe dá um valor expressivo. Com o intuito de legitimar os dois meses, existem de modo concomitante um discurso e uma crença equivocados. O discurso comumente utilizado é o de que a indenização ocorre porque o Magistrado exerce "uma atividade insalubre, precisa de 60 dias de férias". Isso é falso, dado que pelo menos 30 desses dias são vendidos. A falsa crença é a de que processos não entram porque o Juiz tem 60 dias de folga – como os Magistrados quase não tiram férias, não é isso que diminui a produtividade.

60 dias é abuso? Os desembargadores consideram que existem profissões com situações parecidas - professores de universidade, por exemplo – e que são fatores que entram no pacote de compensações da atividade. Eles não consideram isso algo indefensável; acreditam que o maior problema está, na realidade, no recesso de fim de ano. A Magistratura assumiu um pleito dos advogados e ficou com o custo político disso. Suprimir os 60 dias significaria, em suma, ter mais aposentados, pois boa parte dos desembargadores continua na ativa em parte para receber os montantes referentes às férias.

Eles admitem que soa como um privilégio e que, de certo sentido, é, dado que categorias em geral têm somente 30 dias. Segundo um dos entrevistados, a sociedade deveria decidir essa questão. "Se é uma profissão como todas as outras, deveria ter somente 30 dias". Para ele, durante muito tempo os 30 dias a mais eram usados para trabalhar. Era muito comum "sair com o porta-malas cheio de processos para serem resolvidos, por em dia, zerar o trabalho". Depois, com o aumento no número de juízes e a melhora na distribuição dos casos, isso se tornou uma reposição salarial, principalmente nos períodos em que os vencimentos estavam muito defasados. Virou uma indenização, que prevalece até hoje - "um décimo-quarto salário".

A procuradora também apontou que é recorrente o uso de benefícios *in natura*: motoristas, médicos, creches - não precisa ser só em espécie/dinheiro. Para ela, estes são privilégios indiretos, que se agregam em todos os níveis. Para os desembargadores, por outro lado, muita coisa depende do ponto de vista; a questão dos carros, por exemplo, pode ser considerada anacrônica, embora eles não considerem algo exacerbado, dado que eles só podem ser utilizados em serviço, em nome do Tribunal. Eliminar a placa preta significaria falta de fiscalização e de transparência, pois a frota continuaria existindo e as pessoas teriam mais liberdade para impor seus interesses pessoais.

Nenhum dos entrevistados considera a vitaliciedade um privilégio. Dada a função exercida, é preciso que exista uma segurança para que os juízes possam discordar de poderosos – como toda vez que o Supremo contraria o Legislativo, por exemplo. Para eles, trata-se de uma garantia de cidadania, conseguir realizar suas atividades sem sofrer pressões externas. Entretanto, admitem que isso se torna problemático em casos de juízes que não fazem o seu trabalho; como não há punição, o máximo que acontece é uma transferência forçada de local, ou seja, o

problema é transplantado para outro lugar. Um deles admitiu que esta garantia de estabilidade sempre foi um dos "grandes atrativos" para exercer uma função pública.

Eles também reiteram a importância de não punir Magistrados por estes terem opiniões diferentes – eles precisam ter imunidade na jurisdição, da mesma forma que parlamentares. O único caso em que podem perder seu título é em caso de cometerem um crime. Eles explicam, entretanto, que reconhecem a prisão especial como algo elitista, mas que é algo determinado pela qualificação para todo o brasileiro – basta ter curso superior para receber este privilégio – e que, portanto, embora seja algo inconstitucional e ferir a isonomia, não é benefício único da Magistratura.

Um embate importante surge quando infrações administrativas são cometidas. Por causa da vitaliciedade, o Juiz não perde o cargo: ele é forçado a se aposentar. Esta aposentadoria compulsória, segundo os desembargadores, vem de uma corrente do TJ, a qual prevaleceu até bem pouco tempo, que diz que seria "impossível caçar a aposentadoria de todo mundo". A lógica utilizada é a de que, se você contribuiu, você adquiriu o direito, logo a sanção teria de ser outra. Nossos entrevistados consideram isso um privilégio que precisa ser alterado e propõem como solução a cassação de aposentados e a perda de cargos – para eles, este é um excesso injustificável. "A Lei Orgânica tem que ser alterada".

Por outro lado, ainda segundo os desembargadores, se existe um acúmulo de funções, "é natural e esperado que exista uma renda adicional pelo trabalho realizado". Em casos de Comarcas em que Juiz nenhum quer ir – municípios distantes, violentos - o incentivo econômico oferecido se faz necessário, como se dá no Itamaraty com postos diplomáticos, por exemplo.

Em geral, as carreiras que têm maior força no estado são as que conseguem obter ganhos salariais maiores. Dito isso, um dos Desembargadores nos questionou: "O que seria privilégio? Começar a carreira com valor alto ou ter auxílio moradia?" As carreiras com maior força no aparelho do estado tem poder de pressão maior. O TC deveria fiscalizar, mas não o faz. "O estado de São Paulo tentou fazer um pente-fino em aposentadorias e não conseguiu, gerou diversas ações". Como exemplo, citou a filha de um militar que nunca casou para continuar recebendo a pensão salarial do pai. Com uma visão pragmática, afirmou também que "ninguém gosta de ganhar menos, mas há percepção de que há necessidade de regras mais homogêneas, de

evitar essas distorções e penduricalhos". Ele acredita ser uma percepção da classe: "Temos o problema de querer ser legitimado perante a sociedade".

Quanto aos privilégios simbólicos, foi possível perceber a diferença de tratamento existente entre os Desembargadores e seus funcionários. Ninguém no Gabinete chama um Desembargador pelo nome - ele é sempre um Doutor. Suas vestimentas também sempre são formais, terno e gravata. No TJSP, eles têm um elevador privativo, diferente dos demais, e no último andar do prédio tem um restaurante específico para seu uso.

#### **6.1.4 Como recrutar?**

Os Desembargadores com quem conversamos reconhecem que a maioria dos Cursinhos prepara advogados com conteúdo específico, que favorece certos modelos (o chamado “chute consciente”). A cultura jurídica bacharelesca, que já vem da faculdade, para eles é reforçada ainda mais nesses ambientes preparatórios. Eles descrevem que no início dos anos 1990 pensou-se em instituir em São Paulo outro modelo de recrutamento, similar ao francês, momento em que a Escola de Magistratura foi fundada. Neste período, foram feitos testes de admissão em que a pessoa precisava ser aprovada em dois exames, um para entrar na Escola e um, após um ano de estudo, para enfim exercer a profissão. O problema com isso era retirar a pessoa de uma outra carreira para estudar e talvez ser afastada. Tudo isso também envolvia muita despesa e investimento em recursos humanos que talvez não fossem utilizados, o que fez a ideia ser eventualmente abandonada.

Eles também contaram que ajudam atualmente na preparação de um novo Concurso para a Magistratura. A expectativa é de terem cerca de 14000 candidatos. O processo seletivo será constituído por uma prova objetiva, a qual consideram necessária devido ao grande número de inscritos, porém limitadora, pois favorece quem melhor renda e mais tempo para estudar, mas que não tem necessariamente a melhor capacidade crítica; uma prova dissertativa, já com elaboração de sentenças, e por fim uma prova oral.

Entendem que o exame como feito hoje favorece os candidatos mais privilegiados, inexperientes, que são "moldados para passar em provas, não propriamente para exercer a função de Juiz". Tudo isso prejudica os candidatos que não podem ter essa dedicação por falta de

oportunidade, precisam trabalhar e não tem o tempo disponível necessário: "ficar três anos só estudando, é para quem pode se dedicar. Assistentes aqui podem, pois já trabalham com isso, seu trabalho já é o estudo. Ou quem pode bancar, tem família abastada para pagar cursinho. Há uma interferência".

Infelizmente a vasta quantidade de candidatos "não permite eliminar uma primeira prova teste para reduzir o universo". Isso também acarreta na juvenização da magistratura - pessoas mais velhas têm mais dificuldade de participar desse tipo de processo seletivo. Esta escolha interfere, portanto, no perfil do juiz, principalmente no fator idade. Eles não veem isso necessariamente como um problema, mas forma um perfil.

Por outro lado, eles notam que a situação é fluida, mais complexa do que aparenta. No último Concurso, dos 12000 inscritos somente 70 foram aprovados, sendo que os três primeiros na lista passaram com a nota mínima de corte na primeira fase (prova objetiva). Diante disso, eles reconhecem que muita gente boa fica de fora por causa da "decoreba exigida". É difícil conseguir desenvolver um processo mais inteligente no setor público, pois trata-se de um modelo de aprendizado que vem desde a entrada para a faculdade.

Neste sentido, os parâmetros adequados para se definir o salário de um Magistrado novamente entram em questão. Para eles, entende-se que a remuneração deve ser digna, pois se for considerada baixa ficaria muito difícil conseguir recrutar pessoas séria e idôneas. Pelo princípio da impessoalidade, não é possível realizar entrevistas; por outro lado, é possível que um "sábio bandido" seja aprovado. Como eles não conseguem auferir disposições, o problema se torna muito complexo. Mesmo quando se fala em moralidade no serviço público e em modernidade de gestão, não se obtém resultados no curto prazo.

Com os cursinhos e a padronização nacional dos exames de entrada na carreira, outro problema que surge são pessoas que viajam o país prestando concursos. Em São Paulo, os Desembargadores acreditam que isso oscila um pouco porque "as bancas fazem as provas e elas variam de ano a ano", mas em geral há candidatos que fazem provas em qualquer lugar, basta abrir o edital. Isso é curioso, pois "para ser julgado por seus pares seria interessante que o juiz trabalhasse com sua própria comunidade". Na prática, entretanto, o juiz vai para onde conseguir passar no concurso. Devido a essa situação, há uma "pauta de conseguir remover e permutar

juizes por todo o Brasil", para que estes possam voltar a seu estado de origem - há "muitas pessoas longe de sua base familiar". Isso é fruto do "candidato profissional", treinado em fazer concursos.

Atualmente, para eles "os cargos nunca são realmente preenchidos", visto que todo ano temos editais para Concursos. Na sistemática nacional, isso resulta em um processo seletivo muito longo, em geral com cerca de seis fases, o qual leva pelo menos um ano para se concretizar. Ainda assim, apesar de seus problemas, para eles "o modelo atual, dentro das opções, ainda é o mais razoável".

### **6.1.5 Terceiros: “Há gabinetes em que o piso é mais escorregadio.”**

Com intuito de entender as diferentes percepções da lógica de privilégios, como se pode perceber, adotou-se uma amostra de três níveis de entrevistados: i) auto escalão dos órgãos estudados representados pelos desembargadores e auditores; ii) servidores públicos; e iii) funcionários terceirizados.

O contato com terceirizados foi ilustrativo de algumas práticas que ouvimos. Convém pontuar que nestes encontros percebemos que a estrutura dos Tribunais é demasiadamente acessível se levarmos em conta os discursos de sensação de insegurança proferido por alguns desembargadores. Se há a necessidade de contarem com motoristas particulares (oficialmente denominados agentes de segurança), o acesso às instalações do Tribunal supostamente seria mais controlado. No entanto, não há sequer catracas nas entradas, como é de praxe em empresas privadas. A entrada de visitantes deve ser justificada, mas não é difícil um transeunte se passar por um servidor e entrar sem um porquê nas dependências de um prédio que abriga profissionais de tamanha responsabilidade e status.

A questão do tratamento é polêmica dentre os terceiros. A formalidade no trato é imperativa, mas há casos de maior proximidade. Quase que em sua totalidade, os terceiros reagem com admiração e diferenciam as duas realidades: os desembargadores/conselheiros e a sua. Uma das expressões que sumariza esta visão pelo lado dos terceirizados é a fala de um dos entrevistados quando perguntado sobre os restaurantes dos desembargadores no Tribunal: “aquilo é outro mundo”.

A convivência com os burocratas de alto escalão também é considerada nos discursos. Ouvimos relatos de advertências austeras e de cobrança que incomoda os servidores em alguns gabinetes. Segundo relato de terceiros, os desembargadores que têm o perfil autoritário geralmente são os mais jovens que ainda estão com um acervo cheio e, muitas vezes, sem tempo para regularizar. Quando se trata dos mais velhos, para o entrevistado, a rotina não é tão intimidadora, já que costumam estar mais adequados e já consolidados na carreira: “o desembargador que eu trabalho é mais velho, não é aqueles neuróticos que ficam colocando pressão”. É marcante o relato de um terceiro que, ao contar sobre o tratamento dos desembargadores perante os funcionários do gabinete, diz: “Há casos de gabinete que as pessoas trabalham e, como diz um amigo meu, o piso é meio escorregadio.”

Ao se tratar dos benefícios dos desembargadores e conselheiros, a admiração aparece, mas um discurso de indignação é encolhido e traduzido em falas irônicas: os terceiros não se sentem com liberdade para crítica. Houve entrevistado que ironizou, por exemplo, a aposentadoria compulsória: “para o desembargador para sair é muito difícil. Já aconteceu de serem aposentados compulsoriamente, mas aí continuam ganhando o mesmo, quem não queria uma vida como esta?”. No TCSP, admiração continua pelo fato de os conselheiros terem prédio exclusivo para seus gabinetes e assessoria.

## **6.2 Tribunal de Contas de São Paulo**

### **6.2.1 Uma cooptação institucionalizada?**

Durante as conversas feitas em campo, foi possível perceber que o Tribunal de Contas, um órgão que por definição deveria restringir e fiscalizar comportamentos que geram ou resultam em privilégios, em geral na prática não realiza suas funções por ter interesse em criar para si situações análogas. Neste sentido, é possível perceber um jogo de conciliação entre as instituições, em que "ninguém domina ninguém porque todos estão na mesma situação", como nos falou uma Procuradora.

Isto se dá devido a autonomia que lhes foi atribuída pela própria CF '88 em seu artigo 73 - o qual também lhe dá quadro próprio e jurisdição em todo âmbito nacional - e o CNJ não questiona. Ocorre uma captura institucional em série, de não constrangimento, uma vez que

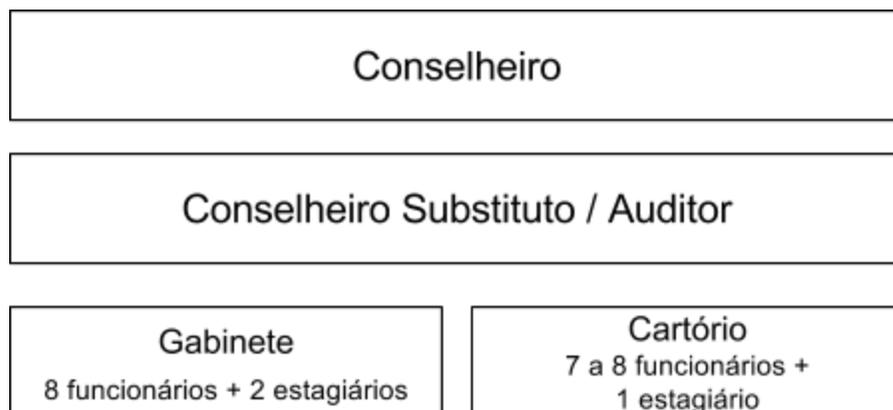
todos interpretam as leis da forma que melhor lhes convém, privilegiando os interesses de cada órgão em detrimento dos interesses públicos - o patriarcalismo autônomo percebido por Raymundo Faoro.

Outra possível cooptação seria no nível das carreiras. Conversando com um auditor, ele nos disse que considera seu cargo similar ao de juiz de última instância, e que o TC tem várias atribuições de judicatura. Quanto a garantias e impedimentos, segundo ele elas são iguais a de um juiz federal para ministros substitutos, o que também se aplica a tribunais estaduais: existe irredutibilidade do subsídio, ou seja, a remuneração se dá da mesma forma que para um juiz; inamovibilidade - a menos que se queira, não é possível ser removido de sua praça - e vitaliciedade, pois só se perde o cargo via ação judicial. Ele justifica a vitaliciedade da mesma forma que fazem os desembargadores: ela é necessária para evitar perseguições e existe por lei desde a criação do TCU, em 1893. Assim como ocorre com o judiciário, um auditor ou conselheiro só pode ser professor, não podendo exercer nenhuma outra profissão: não pode ter empresa - exceto como cotista ou acionista -, não pode ser associado a partidos políticos e não pode concorrer a nenhum cargo público.

Ele também nos apontou a seguinte contradição: embora seu cargo se chame auditor, na prática ele é um "conselheiro substituto" - ele não faz a fiscalização direta. Existe uma batalha para mudar o nome da profissão. Atualmente existem 1400 fiscalizadores - que seriam os auditores verdadeiros - e 7 auditores - em realidade conselheiros substitutos - em SP: "há uma má compreensão. É uma carreira muito pouco conhecida, uma das menores do serviço público". Não há vinculação: cada "auditor" pode substituir um conselheiro conforme a necessidade, tanto que o número de vagas disponível varia conforme o estado. "Já houve casos com 14 auditores, o que não faz sentido, a pessoa se torna um substituto do substituto" - neste caso, estes "auditores a mais" fazem atribuições administrativas.

A nível comparativo, pedimos para o auditor nos apresentar um organograma interno da instituição, a qual incluímos a seguir.

Figura 04: Estrutura interna do TCSP



Fonte: entrevista. Elaboração própria.

Em relação à figura 03, que nos mostrou o organograma do gabinete de um desembargador, percebe-se que um auditor - ou conselheiro substituto - tem um número maior de funcionários diretos. Segundo o auditor com quem conversamos, até onde ele sabe não há um plano de carreira realmente estruturado para estas pessoas: "no TC existem duas carreiras principais, de auxiliar (segundo grau, de nível médio) - em que se ganha em média R\$6000 - e agente da fiscalização (nível superior) - em que se remunera cerca de R\$12000". Assim como ocorre no judiciário, o mecanismo de captura do salário inicial alto é problemático porque não há carreira.

### 6.2.2 Uma expansão dos privilégios cooptados?

Além dos privilégios cooptados do TJ, durante uma conversa com um funcionário direto do TCSP nós fomos informados de que, além dos sete gabinetes institucionalizados em todos os Tribunais de Contas do país, o gabinete técnico do Presidente tende a funcionar como um oitavo setor, o qual não depende tanto da decisão de conselheiros para atuar. Nele, ocorre uma espécie de rodízio de cargos com funções substitutas sendo criadas para cargos comissionados. Isso resultou na internalização de uma cultura informal de gerar sempre duas nomeações para a mesma posição, ambas com salários inflados, sendo a maioria indicações pessoais - algo similar ao que nos foi indicado brevemente na questão dos vários conselheiros substitutos. Com a determinação de que comissionados não podem ser parentes de quem está fazendo a indicação,

são feitos acordos em que um indica o nome que seria o indicado do outro, prática que o entrevistado denominou de "nepotismo trocado".

Outro ponto que nos chamou atenção durante nossas entrevistas é o fato de conselheiros titulares serem nomeados por indicação, sendo que 3 ficam a escolha do Governador e 4 a assembleia legislativa. Isso permite a existência de estados em que os conselheiros não têm nem mesmo curso superior - já houve caso de um ter sido processado duas vezes por homicídio, por exemplo, o que não lhe impediu de assumir o cargo público. Por outro lado, para conseguir ser um auditor o candidato precisa ter cursado economia, direito, contábeis ou administração; é preciso ter 10 anos de serviço público, mais de 35 anos e passar por um concurso de 4 fases. "Ninguém enrolado vira auditor".

Para o conselheiro substituto, entretanto, a própria máquina pública pode ser considerada como a maior responsável pela manutenção de distorções e privilégios implausíveis: "no funcionalismo, por causa dos 'penduricalhos', há servidores que fazem muito pouco e ganham o mesmo que um conselheiro do TC". Neste sentido, ele nos sugeriu mapear todo mundo na instituição com salários de R\$28.000,00 ou mais: na teoria, como estão no mesmo nível salarial de um conselheiro, eles deveriam ter responsabilidades similares; na prática, entretanto, nem todos cumprem esse desígnio. "Essa é a distorção. Ela ocorre com o transcurso do tempo, pois temos uma lei que repassa para quem passou um dia no cargo o vencimento daquele cargo. Por exemplo: sou auxiliar, meu salário é de R\$4.000,00 e meu chefe ganha R\$10.000,00; se eu passo um dia como substituto, passo a ganhar R\$10.000,00". Essa equiparação se consolida com o passar do tempo e todos ganham o mesmo valor; desta forma, as incorporações são um problema da política salarial do estado brasileiro e a vitaliciedade - perder o cargo somente via ação judicial - uma garantia muito preocupante para o servidor público.

O auditor também considera os auxílios como sendo uma questão de "constrangimento". Para ele o mais questionado é o de moradia. Luis Fuks concedeu aos magistrados e o estendeu para o TC - inclusive para quem tem imóveis na comarca. Outro privilégio tido como cooptado do judiciário foram as férias; assim como os juízes, os auditores também tem 60 dias e vendem parte. "Claramente, essas atitudes são parte de uma política remuneratória". Como já visto, por lei subsídios não podem ser aumentados - em tese, eles deveriam funcionar como um teto. Ainda

segundo nosso entrevistado, a existência de auxílios seria o privilégio - ou "penduricalho" - mais grave: "temos uma visão muito competitiva da remuneração, definimos o que a pessoa é pelo que ela ganha. No sentido republicano isso é contraditório, porque é interesse privado, mas não há como dissociar".

Outra falha do sistema que nos foi apontada em diversas entrevistas como um fator que permite a propagação desta situação contraditória de expansão da cooptação de privilégios é o fato de não existir um Conselho Nacional para os Tribunais de Contas. Devido a essa estrutura, cada TC estadual acaba por se transformar em uma ilha, sem um órgão superior para avaliar suas ações como supostamente ocorre para os TJ com o STF. Atualmente, existe uma PEC que tenta colocar o TC sob o CNJ e outra criando um conselho especificamente para o TC, com o intuito de remediar esta situação.

É importante reiterar que os privilégios simbólicos também existem para os Tribunais de Contas e são consideráveis, pelo menos no TCSP: em nossas conversas, ficou claro que existem distinções organizacionais muito claras, inclusive nas roupas utilizadas por cada cargo exercido, e na existência de um elevador para uso único de assessores, conselheiros ou membros do Ministério Público. É um mundo separado, com uma cultura muito clara, que constrói uma lógica que fomenta a vontade de todos quererem se tornar assessores ou alguma posição análoga, algo disseminado e naturalizado desde a entrada na carreira.

Como exemplos, o conselheiro substituto nos listou a existência de uma viatura só para os conselheiros - um carro de representação - sendo que os titulares recebem dois, que lhes servem inclusive no fim de semana, uma espécie de "resquício da monarquia"; um serviço de copeira - o seu andar tem uma copa, em que lhes fazem o café, o chá, corta frutas, com funcionários à disposição. Ele entende que cargos análogos em iniciativas privadas teriam essas mesmas regalias, mas no ambiente público é preciso ter mais penitência, e "se cai na mídia, é um carnaval".

## **7. Considerações Finais**

Este estudo, em conjunto com o realizado por Còssio (2017), procurou analisar a legitimação de um sistema de privilégios materiais e simbólicos no poder judiciário brasileiro,

assim como sua perpetuação e reprodução pelos demais órgãos da administração pública - particularmente o tribunal de contas, o qual em tese deveria coibir esses tipos de comportamento. Tendo realizado uma pesquisa que incluiu não só dados relativos à estrutura formal dos órgãos estudados, os quais legalizam os privilégios para seus quadros, como também uma análise mais aprofundada sobre como esses processos se manifestam em práticas e padrões de conduta dos atores envolvidos, chegamos a conclusão de que a existência desse nível de desigualdade no setor público é um reflexo, ou uma consequência, da desigualdade histórica existente na sociedade brasileira.

Durante nossas pesquisas de campo, fomos confrontados diversas vezes com as mesmas justificativas, os mesmos argumentos defensivos, para as mesmas situações contraditórias. Os sessenta dias de férias e o auxílio-moradia foram os casos mais recorrentes disso: é possível notar a existência de um discurso quase pronto, manifestado de modo inconsciente, que apresenta as práticas realizadas para burlar a lei - no caso, os subsídios instituídos com o objetivo de acabar com gratificações - como uma necessidade justificável diante de regras que impedem a implementação de aumentos salariais específicos; a baixa amplitude salarial seria a principal razão para isso: "não há plano de carreira quando um juiz entrante ganha praticamente o mesmo que um desembargador", e "no setor privado pessoas ganham muito mais" foram frases que ouvimos diversas vezes.

Uma parte dos entrevistados afirma ser preciso criar uma lei salarial flexível, e que isso seria suficiente para reduzir essas atitudes, pelo menos as referentes aos privilégios materiais. Os privilégios simbólicos, entretanto, se manifestam de modo mais sutil; conversando com terceirizados, muitos usaram expressões como "os reis" para se referir ao alto escalão do tribunal, e a existência de um refeitório específico para eles, com preços caríssimos, e um elevador privativo ajudam a confirmar essa escolha de palavras como algo não casual. A diferenciação é clara, percebida, aceita, e esperada, mesmo que os desembargadores afirmem se tratar de um resíduo de nossa sociedade, para quem "todo mundo que usa terno é doutor".

Na comparação internacional, percebemos que o judiciário brasileiro não é tão diferente dos demais. Encontramos dados que demonstram que mesmo locais que poderiam ser considerados mais republicanos têm diferenciações, e que nenhum país atualmente consegue

instituir um sistema no nível que Zaffaroni classificaria como democrático contemporâneo, embora a Alemanha se aproxime um pouco. Neste sentido, percebemos que é muito difícil definir qual seria um bom modelo para o Brasil - é preciso desenvolver um que melhor se encaixe no nosso contexto.

O processo seletivo via concurso tenta ser democrático e destituir nossa usual tendência ao patrimonialismo - o qual continua existindo, principalmente devido à reprodução dos capitais culturais necessários para se tomar o exame, como explicam Bourdieu e Jessé Souza - e, embora tenha problemas, provavelmente ainda é a melhor forma de selecionar candidatos - mas precisa ser modernizado. A carreira em si também precisa ser revista, e acreditamos que novos estudos podem contribuir com ideias sobre como fazer ambos, na medida que este estudo teve como foco a análise dos privilégios e não como resolvê-los. Desta forma, a intenção de contribuir para a construção de uma visão crítica sobre o padrão histórico de desigualdade existente na sociedade brasileira, o qual se reproduz na administração pública do país, pode ser continuada no futuro por meio de propostas de reformas político-institucionais, por exemplo.

Para nossa formação, podemos dizer que este trabalho agregou valor na medida em que permitiu um maior contato com o sistema público em todos os níveis - do alto escalão ao mais baixo. Com uma abordagem etnográfica, tentamos estabelecer uma visão antropológica de um sistema relativamente novo - desenvolvido a partir da Constituição Federal de 1988 - para compreender a raiz das contradições que marcam não só nosso poder judiciário, como o Brasil como um todo. Isso nos empodera para dar continuidade a pesquisa no futuro, no desenvolvimento de artigos para publicação.

### **Esclarecimentos:**

Embora a pesquisa tenha sido desenvolvida em todas as suas etapas de forma conjunta por Renata Cássio e Rodrigo Trettel, para fins de atender exigências do GVPesquisa, o presente relatório se compõe, em sua maior parte, de um texto comum relativo à introdução, objetivos, reflexões teóricas e metodologia. No final, ele se diferencia, com a parte dos estudos de caso publicados no texto "OS CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS DOS PRIVILÉGIOS DO JUDICIÁRIO NO BRASIL: LEIS E COSTUMES" e a parte de análise internacional no texto

## "MUDANÇAS E CONTINUIDADES NO ESTADO BRASILEIRO PÓS-1988: PERSPECTIVA COMPARADA DA PERMANÊNCIA DE PRIVILÉGIOS NA ORDEM DEMOCRÁTICA".

### 8. Referências bibliográficas

ABREU, Maria Aparecida Azevedo. *Raimundo Faoro: Quando o Mais é Menos*. Perspectivas, São Paulo, 29: 169-189, 2006.

AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. *A função jurisdicional no mundo contemporâneo e o papel das escolas judiciais*. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Coord.). *Jurisdição e Direitos Fundamentais: anuário 2004/2005*. Porto Alegre: Escola Superior da Magistratura: Livraria do Advogado, 2006. v. 1, t. 2.

ALEMANHA. *The German Judiciary Act*. Disponível em: <<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/DRiG.pdf>>. Acesso em: 05/05/2017.

ARANTES, R. B. & KERCHE, F. *Judiciário e democracia no Brasil*. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 54, 1999.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Lisboa, Difel, 1989.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 35, de 1979. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional.

BOTTCHER, Hans-Ernst. *The Role of the Judiciary in Germany*. Disponível em: <[http://www.medelnet.eu/images/stories/docs/PDF\\_Vol\\_05\\_No\\_10\\_1317-1330\\_Legal\\_Culture\\_Boettcher.pdf](http://www.medelnet.eu/images/stories/docs/PDF_Vol_05_No_10_1317-1330_Legal_Culture_Boettcher.pdf)>. Acesso em: 08/05/2017.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Da Administração Pública à Gerencial*. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>>. Acesso em: 03/03/2017.

CAPLAN, Luciana. *Privilégios e Tabus da Magistratura no Mundo Contemporâneo: Um Ensaio à Luz das Lições de Freud*. Disponível em:

<[https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/1939/80992/2006\\_caplan\\_luciana\\_privilegios\\_tabus.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/1939/80992/2006_caplan_luciana_privilegios_tabus.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 11/04/2017.

CARVALHO, Jose Murilo,. *A cidadania no Brasil*. Civilização Brasileira, Rio, 2001

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução N° 102*, de 15 de dezembro de 2009. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs\\_cnj/resolucao/rescnj\\_102.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_102.pdf)>. Acesso em: 03/02/2017.

CÓSSIO, Renata. *Mudanças e Continuidades no Estado Brasileiro Pós-1988: Perspectiva Comparada da Permanência de Privilégios na Ordem Democrática*. São Paulo: GVPesquisa/CNPq, 2017.

COWEN, Susannah. *Judicial Selection in South Africa*. Disponível em: <<https://www.dgru.uct.ac.za/usr/dgru/downloads/JSC%20Capetown.pdf>>. Acesso em: 06/04/2017.

DA ROS, Luciano. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. Disponível em: <<http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v.-2-n.-9.pdf>>. Acesso em: 12/04/2017.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. *The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*. American Sociological Review, v. 48, p. 147-160, 1983.

DI FEDERICO, Giuseppe. *Recruitment, Professional Evaluation and Career of Judges and Prosecutors in Europe: Austria, Germany, Netherlands and Spain*. Disponível em: <<http://www.diferedico-giustizia.it/wp-content/uploads/2010/09/recruitment-evaluation-and-career.pdf>>. Acesso em: 08/05/2017.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. *Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth*. American Sociological Review, Vol. 64, p. 748-765, 1999.

FERNANDES, Florestan, *A revolução burguesa no Brasil. Ensaio de interpretação sociológica*. Editora Globo, São Paulo, 2006.

FIORI, José Luis. *O voo da coruja, Para reler o desenvolvimento brasileiro*. Record, Rio, 2003

HOLANDA, Sergio Buarque, *Raízes do Brasil*. Companhia das Letras, Sao Paulo, 2006

MARANHÃO, Jarbas. *Origem dos Tribunais de Contas e Evolução do Tribunal de Contas no Brasil*. Revista Info Legislativa, Brasília, a. 29, n. 113, jan/mar., 1992.

MARCONI, Nelson. A Gestão de Recursos Humanos no Governo Federal: Diagnóstico e Proposta. Digesto Econômico, v. 457, p. 80-98, 2010.

O'CONNEL, Fiona; McCAFFREY, Ray. *Judicial Appointments in Germany and the United States*. Disponível em: <<http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/documents/raise/publications/2012/justice/6012.pdf>>. Acesso em: 07/05/2017.

RIBEIRO, Diógenes V. Hassan. *Uma ponte entre Zaffaroni, Ferrajoli e Ost – A construção do modelo de juiz democrático contemporâneo (e constitucional) na sociedade hipercomplexa*. Disponível em: <<http://www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/199/135>>. Acesso em: 11/04/2017.

RICUPERO, Bernardo, *Sete lições sobre as interpretações do Brasil*. Alameda, São Paulo, 2008.

RODRIGUES, Haroldo. *Os novos perfis da magistratura e do poder judiciário*. Disponível em: <[http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/26583/aula\\_inaugural\\_cursos\\_pos\\_graduacao.pdf](http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/26583/aula_inaugural_cursos_pos_graduacao.pdf)>. Acesso em: 11/04/2017.

SADEK, M. T. *Poder Judiciário: Perspectivas de Reforma*. Opinião Pública (UNICAMP), Campinas, v.10, n.1, 2004.

SOUSA, Jersé de. *A Gramática Social da Desigualdade Brasileira*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n54/a05v1954.pdf>>. Acesso em: 10/05/2017.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SÃO PAULO. Constituição (1989). *Constituição do Estado de São Paulo*. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 6 out. 1989.

SÃO PAULO. Lei Complementar n 709, de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

SETTON, Maria de Graça Jacintho. A teoria do habitus em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n20/n20a05>>. Acesso em: 06/03/2017.

TAYLOR, M. *Judging policy: courts and policy reform in democratic Brazil*. Stanford University Press, 2008.

WEBER, Max. *A Política como Vocação*. In: WEBER, Max. *Ciência e Política, Duas Vocações*. São Paulo: Editora Cultrix, 1996. p. 53-124.

WEFFORT, Francisco C (Org.). *Os clássicos da política*. 10. ed. São Paulo: Ática, 2001

YIN, Robert K.. *Case Study Research: Design and Methods, Applied Social Research Methods Series*, 3rd. ed., vol. 15, Sage Publications, London, 2003.