

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

LUCIANA ZAFFALON LEME CARDOSO

**Uma espiral elitista de afirmação corporativa: blindagens e  
criminalizações a partir do imbricamento das disputas do Sistema de  
Justiça paulista com as disputas da política convencional.**

SÃO PAULO

2017

LUCIANA ZAFFALON LEME CARDOSO

**Uma espiral elitista de afirmação corporativa: blindagens e criminalizações a partir do imbricamento das disputas do Sistema de Justiça paulista com as disputas da política convencional.**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutora em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Cesar Pinto da Fonseca

SÃO PAULO

2017

Cardoso, Luciana Zaffalon Leme

Uma espiral elitista de afirmação corporativa: blindagens e criminalizações a partir do imbricamento das disputas do Sistema de Justiça paulista com as disputas da política convencional. / Luciana Zaffalon Leme Cardoso. - 2017.

336 f.

Orientador: Francisco César Pinto da Fonseca

Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Politização. 2. Ministérios públicos. 3. Democracia. 4. Direito e política. 5. Poder judiciário. 6. Defensorias Públicas. I. Fonseca, Francisco César Pinto da. II. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 340.12(816.1)

LUCIANA ZAFFALON LEME CARDOSO

**Uma espiral elitista de afirmação corporativa: blindagens e criminalizações a partir do imbricamento das disputas do Sistema de Justiça paulista com as disputas da política convencional.**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutora em Administração Pública e Governo.

Data: 21/02/2015

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Francisco Cesar Pinto da Fonseca  
(orientador) – FGV/EAESP

---

Profª. Dra. Marta Ferreira Farah  
FGV/EAESP

---

Prof. Dr. José Geraldo de Sousa Júnior  
UNB

---

Prof. Dr. Sérgio Salomão Shecaira  
USP

---

Profª. Dra. Élide de Oliveira Lauris dos Santos  
Universidade Católica de Pelotas

Para meu companheiro Rodrigo, minha mãe, Maria do Carmo, meu pai, Eduardo, minhas amigas, amigos, parceiras e parceiros de caminhada com quem tenho a oportunidade de dividir as jornadas e aprendizados. Vocês tornaram este trabalho possível.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES – pela bolsa concedida por doze meses para a realização de Doutorado-sanduíche no Exterior. Agradeço também à Fundação Getúlio Vargas, em especial à Escola de Administração de Empresas de São Paulo e o ao Centro de Estudos em Administração Pública e Governo, bem como ao Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra pelo apoio à realização desta pesquisa.

Meu muito obrigada ao Prof. Francisco Fonseca, com quem compreendi a potência da palavra orientação e tanto aprendi. Não tenho dúvida, sem esta parceria não teria me encorajado a vencer os desafios acadêmicos. Sou muita grata por ter contado com seu tão atento quanto generoso apoio no mestrado e no doutorado. O valor de ser conduzida nesta jornada por alguém que admiro não apenas intelectualmente, mas também pela forma destacadamente humana e rigorosamente honesta de lidar com a vida e com o mundo é inestimável. Muito obrigada Francisco. Por todas e cada uma das fases percorridas até aqui.

Ao Prof. Boaventura de Sousa Santos, pelo acolhimento e orientação durante o estágio de doutoramento no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, e por ter me permitido ampliar horizontes para patamares não imaginados. Recorro a Gilberto Gil (2013) para traduzir o sentimento diante das descobertas - eu sabia o que queria, mas também queria o que não sabia.

O mergulho no que eu nem sequer sabia foi possível pelo incentivo, apoio e suporte, em diversas frentes e de variadas formas, de Élide Lauris, que me incentivou e muito ensinou nesta jornada além-mar com pés e coração no Sul. Obrigada Élide, pelas oportunidades, ensinamentos e acolhimento.

No caminho que deu origem a esta tese tive a oportunidade de contar com o apoio de grandes mulheres. Agradeço às minhas companheiras de caminhada, de ontem de hoje e de sempre. Juntas reconhecemos o custo diário do manter o cioso zelo por sermos as mulheres que somos. Vem da oportunidade de conviver com vocês a clareza da urgência de reafirmar que pouco podemos contribuir com as lutas que nos são tão caras se nos for exigido qualquer coisa que implique não sermos as mulheres que somos.

Esta tese partiu de diferentes reflexões acerca da aplicação da justiça, e pelo aprendizado sobre a luta cotidiana pela abertura de fendas democratizantes neste árido campo, agradeço antes de tudo às minhas companheiras de Ouvidoria Externa. A democratização da justiça importará às mulheres negras ou não importará de fato. Tânia Palma, Ana Virgínia Carmo, Santa de Sousa e Vilma Reis, a magnitude desta luta muda de patamar diante do protagonismo de vocês.

Agradeço pelos aprendizados, e sobretudo por seguir aprendendo com Michael Mary Nolan, Kenarik Boujikian, Sonia Drigo, Heide Cerneka, Dalila Figueiredo, Maria Tereza Sadek, Amelinha Teles, Marilene Felinto, Dora Cavalcanti, Sueli Carneiro, Albertina Costa, Paula Ballesteros, Cristina Uchôa, Priscila Spécie, Carolina Diniz, Carolina Oliveira, Marina Dias Werneck, Rute Alonso, Fernanda Barbosa Euflauzino, dentre tantas outras parceiras que me permitiram ver com outros olhos a justiça e o mundo.

Por isso agradeço também às Defensoras Públicas Adriana Brito, Rosane Reis Lavigne, Renata Flores Tibyriçá, Elaine Ruas, Fernanda Balera, Amélia Rocha, Daniela Skormov, Tereza Cristina Almeida Ferreira, Veronica Sionti, dentre outras que tive a alegria de conhecer nesta jornada.

Agradeço imensamente às mulheres que comigo compartilham a vida e seus desafios, desde Bauru até os dias de hoje, Camila Turtelli, Mariana Pedron Macário, Manuela Saggioro e Maria Fernanda Ribeiro. Chegar em São Paulo foi chegar num mundo novo, e as dificuldades foram todas amenizadas pelo apoio de Juliana Bonassa, Carolina Pereira, Daniela Ópice, Juliana Nolasco Ferreira, Larissa Saito e Tatiana Miana. Não há agradecimento que chegue frente ao apoio que vocês me dão todo dia e ao que foi construir esta história ao lado de vocês, nesta cidade-mundo.

Durante os trabalhos que deram origem a esta tese deixei São Paulo pela primeira vez, desde 1999. Nathalie Nunes, dentre tantas estrangeiras brasileiras que tive a alegria de encontrar fora do país, foi meu reconhecimento em Coimbra e a agradeço pela escuta cuidadosa e por sempre ter algo a dizer para contribuir com aqueles que têm a sorte de estar ao seu lado. Voltar ao Brasil, encontrando os desafios que o ano de 2016 apresentou no cenário político nacional, foi mais potente pela parceria com Maria Cecília Martha Campos, Rose Barbosa, Eleonora Nacif, Allyne Andrade, Sheila de Carvalho, Nathalia Oliveira, Lucia Sestokas, Priscilla Gadelha, Ingrid Farias, Yasmin Ferraz, Luciana Boiteux, Luana Malheiro, Ana Isidoro, Hilem de Oliveira, Carolina

Godefroid, Heloísa Diniz Rezende, Cristiane Kerches, Frederica Padilha, Gabriela Caetano, Leona Jhovs, Mariana Piergallini Torres, Rosier Custódio, Tatiana Moura, Amanda Oi, Pricila Beltrame e Yara Brandão Boesel. Obrigada a todas vocês, por todos os aprendizados renovados.

A gratidão que sinto não caberia nestas folhas. Por todo apoio, carinho, compartilhamento e aprendizado agradeço também os amigos Daniel Boesel, Rodolfo Pelegrin, Cássio Torres de Camargo, German Freiberg, Andre Kehdi, Paulo Faria, Bruno Mazzilli e Carlos Loureiro.

Esta tese é o resultado de intensa caminhada partilhada. É, em verdade, o resultado de uma construção coletiva que só se tornou possível diante da generosidade de tantas parceiras e parceiros. Por tudo isso agradeço também e imensamente aos tão valiosos companheiros Padre Valdir João Silveira, Paulo Cesar Malvezzi Filho, Silvio Luiz de Almeida, Odilon Guedes, Pedro Aguerre, Luiz Kohara, Rodolfo de Almeida Valente, Eduardo Valério.

Agradeço pelo sempre atento apoio que também recebi, em diferentes fases desta jornada, dos Professores Peter Spink, Marta Ferreira Santos Farah e Mario Aquino Alves. A profundidade, a seriedade e o entusiasmo de seus trabalhos fazem do programa de mestrado e doutorado em administração pública da FGV uma Escola em seu mais belo sentido.

A Isadora e Henrique Fingeremann pelo encorajamento inicial de partir do direito para a administração pública. O acolhimento de vocês nas primeiras conversas foi o ponto de partida desta construção.

Também na FGV tive a alegria de encontrar amigas e amigos a quem agradeço pelo que pudemos vivenciar juntos nesta fase e para além dela, em especial Beni Trojbciz, Inês Mindllin Lafer, Maurício Feijó e Roberto Seracinskis.

A tese também é resultado dos aprendizados que tive a alegria de poder acumular em minha trajetória em diversos grupos dos quais participei e acompanho. Agradeço ao Grupo de Estudo e Trabalho – Mulheres Encarceradas, às gestões do Conselho Consultivo da Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, ao Colégio de Ouvidorias de Defensorias Públicas do Brasil, à Pastoral Carcerária, ao ITTC, ao IBCCRIM, à Plataforma Brasileira de Política de Drogas, ao IDDD, ao Fórum Justiça, à CIA Pessoal do Faroeste, ao Instituto Luiz Gama, à Escola de Governo, à Mais Diferenças, ao CES, dentre tantas organizações que me permitiram compreender, em



diversas dimensões, os objetos de estudo da presente tese.

Agradeço aos meus colegas e amigos de Ouvidoria Externa Willian Fernandes, Antônio Carlos Malheiros, Aristeu Bertelli da Silva, Bruno Pinto de Freitas, Carla Mauch, Fernanda Lavarello, Glória W. de Oliveira Souza, Helena Malzoni Romanach, Henrique de Godoy Del Picchia Zanoni, Júlia Mello Neiva, Lilian Furquim de Campos Andrade, Lucia Fonseca de Toledo, Luciana Gross Cunha, Pacelli Bastos, Paulo Lemos, Rafael Valim, Raimundo Vieira Bonfim, Renato Sérgio de Lima, Rodrigo Augusto Romeiro e Willian Coelho (Billy Saga).

Agradeço também aos Defensores Públicos Bruno Shimizu, Andrew Toshio Hayama, Patrick Cacicedo, Matheus Moro, Luís Cesar Rossi, Carlos Weis, Gustavo Ries, Davi Depiné e Renato de Vítto, com quem muito aprendi, em jornadas de encontros e desencontros.

Agradeço ao CES, e em especial Sara Araújo e Carlos Nolasco, por terem feito a ida e a volta de Portugal tão especiais.

Ao IBCCRIM e à PBPD agradeço pelo aprendizado, encanto e paciência, especialmente ao Cristinão Maronna, à Harumi Visconti, ao Maurício Fiore e ao Gabriel Elias.

Os caminhos que me trouxeram até aqui só fizeram sentido por terem sido compartilhados com vocês. Obrigada.



*Escultura do dinamarquês Jens Galschiot*

## RESUMO

Considerando o conceito de Democracia proposto por Boaventura de Sousa Santos, compreendida como “sistema de transformação do poder desigual em autoridade partilhada” (2016), e partindo da hipótese de que o Sistema de Justiça tanto pode favorecer o aprofundamento democrático quanto, ao contrário, pode o obstaculizar, o estudo se propõe a desvelar os processos de politização do Sistema de Justiça do Estado de São Paulo para compreender de que maneira afetam o aprofundamento democrático local.

A pesquisa leva em conta o período abarcado nas duas últimas gestões do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, ou seja, do início de 2012 até junho de 2016, e analisa os impactos sociais da administração da justiça nos campos da segurança pública e penitenciário, que são trazidos a debate para por em contexto os temas analisados.

É diante da verificação de que as disputas envolvidas no controle da administração da justiça têm um componente político partidário estruturante, que se imbrica às pautas remuneratórias e corporativas das carreiras jurídicas, que propomos o deslocamento do foco das análises que consideram apenas a judicialização da política no equacionamento democrático da separação ideal entre os poderes, para trazer à luz também a agenda do Poder Executivo dentro das instituições de justiça.

Trazemos à baila, neste debate, a influência dos processos de decisão política sobre a independência judicial, considerando práticas que não se localizam necessariamente nos espaços mais visíveis da dinâmica formal e normativa da separação de poderes.

Palavras-chave: Sistema de Justiça. Democracia. Politização da Justiça. Judicialização da Política. Elites Jurídicas. Separação de Poderes.

## ABSTRACT

Considering the concept of democracy proposed by Boaventura de Sousa Santos, understood as a "system that transforms unequal power into shared authority" (2016), and starting from the hypothesis that the Justice System can both favor and hamper the democratic deepening, the study proposes to unveil the politicization processes of São Paulo State Justice System, in order to understand how it affects the regional democratic process.

The research covers the last two administrations of the São Paulo State Court of Justice's, Public Ministry's and Public Defender's Offices, from the beginning of 2012 to June 2016, and analyzes the social impacts of Justice administration in the fields of Public Security and the Penitentiary System, which are brought to the debate to put the analyzed issues in context.

As the disputes for the control of Justice administration are structured according to political parties, embedded in the remuneration and corporate guidelines of legal careers, we propose to shift the focus from the judicialization of politics as the key element to explain the separation of powers, to enlighten the effects of the Executive Power agenda into the institutions of justice.

In this context, the influence of political decision-making on judicial independence is explored considering practices that are not usually seen in the discussion about the formal and normative dynamics of separation of powers.

Keywords: Judicial System. Democracy. Politicization of Justice. Politics Judicialization. Legal Elites. Separation of Powers.

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - NÚMERO DE PESSOAS PRESAS NOS 10 PAÍSES COM A MAIOR POPULAÇÃO PRISIONAL DO MUNDO.....	38
GRÁFICO 2 - VARIAÇÃO DA TAXA DE APRISIONAMENTO ENTRE 2008 E 2014 NOS 4 PAÍSES COM MAIOR POPULAÇÃO PRISIONAL DO MUNDO.....	38
GRÁFICO 3 – TAXA DE PESSOAS PRESAS SEM CONDENAÇÃO POR PAÍS COM MAIOR POPULAÇÃO PRISIONAL .....	39
GRÁFICO 4 – COMPREENSÃO DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA DE SÃO PAULO SOBRE AS AUDIÊNCIAS E SOBRE SEU JULGAMENTO.....	45
GRÁFICO 5 – PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE NO BRASIL, POR TIPOS PENAS SELECIONADOS, ENTRE 2005 E 2013 (MILHARES).....	76
GRÁFICO 6 – PROPORÇÃO DOS TIPOS PENAS SOBRE O TOTAL DE CRIMES NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO, ENTRE 2005 E 2014.....	77
GRÁFICO 7 – PORCENTAGEM DE PRESOS E PRESAS POR TRÁFICO DE DROGAS EM SÃO PAULO SOBRE O TOTAL DE PRESOS E PRESAS POR TRÁFICO DE DROGAS NO BRASIL.....	79
GRÁFICO 8 - EVOLUÇÃO DAS PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE NO BRASIL, ENTRE 2005 E 2014.....	80
GRÁFICO 9 - RAÇA/COR DAS PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE NO BRASIL, ENTRE 2005 E 2014.....	81
GRÁFICO 10 – RESPOSTAS DAS DEPUTADAS E DOS DEPUTADOS À QUESTÃO: O USUÁRIO DE DROGAS DEVE SER CRIMINALIZADO? .....	85
GRÁFICO 11 – RESPOSTAS DAS SENADORAS E DOS SENADORES À QUESTÃO: O USUÁRIO DE DROGAS DEVE SER CRIMINALIZADO? .....	85
GRÁFICO 12 – DISTRIBUIÇÃO DAS PROPOSTAS NORMATIVAS POR INSTITUIÇÃO JURÍDICA.....	117
GRÁFICO 13 – DISTRIBUIÇÃO DAS PROPOSTAS NORMATIVAS POR CATEGORIA .....	119

GRÁFICO 14 – DISTRIBUIÇÃO DAS PROPOSTAS NORMATIVAS POR PARTIDO .....	120
GRÁFICO 15 – ATUAÇÃO DOS PARTIDOS E DAS INSTITUIÇÕES PROPONENTES EM CADA CATEGORIA.....	121
GRÁFICO 16 – PARTICIPAÇÃO DOS PARTIDOS E DAS INSTITUIÇÕES PROPONENTES POR CATEGORIA .....	122
GRÁFICO 17 – PROPOSTAS APRESENTADAS APROVADAS E TAXA DE APROVAÇÃO DOS SETE AUTORES MAIS RECORRENTES POR CATEGORIA .....	124
GRÁFICO 18 – DISTRIBUIÇÃO DAS PROPOSTAS DOS SETE AUTORES MAIS RECORRENTES POR CATEGORIA .....	125
GRÁFICO 19 – PORCENTAGEM DAS PROPOSTAS APRESENTADAS, PORCENTAGEM DAS PROPOSTAS SUBMETIDAS A REGIME DE URGÊNCIA E PORCENTAGEM DE APROVAÇÃO POR PARTIDO/INSTITUIÇÃO .....	128
GRÁFICO 20 – PORCENTAGEM DAS PROPOSTAS SUBMETIDAS A REGIME DE URGÊNCIA E PORCENTAGEM DE APROVAÇÃO DAS PROPOSTAS DO PSDB, ISOLANDO AS PROPOSIÇÕES DO GOVERNADOR DO ESTADO .....	129
GRÁFICO 21 – DISTRIBUIÇÃO DAS PROPOSTAS CONVERTIDAS EM NORMAS POR CATEGORIA, POR PROPONENTE.....	134
GRÁFICO 22 – DISTRIBUIÇÃO DAS LEIS APROVADAS POR INSTITUIÇÃO JURÍDICA IMPACTADA .....	135
GRÁFICO 23 – DISTRIBUIÇÃO DAS REFORMAS POR EIXO.....	136
GRÁFICO 24 – DISTRIBUIÇÃO DOS TIPOS DE REFORMA POR INSTITUIÇÕES IMPACTADAS .....	137
GRÁFICO 25 – PARTICIPAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES POR TIPO DE REFORMA .....	141
GRÁFICO 26 – DISTRIBUIÇÕES DAS LEIS QUE TRATAM DA ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA, PELA REPERCUSSÃO PECUNIÁRIA DE SEUS EFEITOS .....	142

GRÁFICO 27 – PERCENTUAL DAS REFORMAS DESTINADAS AO PODER JUDICIÁRIO POR EIXOS E DEMAIS ELEMENTOS DE ANÁLISE.....	144
GRÁFICO 28 – PERCENTUAL DAS REFORMAS DESTINADAS AO MINISTÉRIO PÚBLICO POR EIXO E DEMAIS ELEMENTOS DE ANÁLISE..	149
GRÁFICO 29 – PERCENTUAL DAS REFORMAS DESTINADAS À DEFENSORIA PÚBLICA POR EIXO E DEMAIS ELEMENTOS DE ANÁLISE	152
GRÁFICO 30 - DISTRIBUIÇÃO DE RENDIMENTO MÉDIO MENSAL POR FAIXA DE RENDIMENTOS DO MPSP .....	173
GRÁFICO 31 - COMPOSIÇÃO DOS RECEBIMENTOS POR FAIXA DE RENDIMENTO DO MPSP .....	174
GRÁFICO 32 - DISTRIBUIÇÃO DE RENDIMENTO MÉDIO MENSAL POR FAIXA DE RENDIMENTOS DA DPESP .....	181
GRÁFICO 33 - COMPOSIÇÃO DOS RECEBIMENTOS POR FAIXA DE RENDIMENTO DA DPESP .....	181
GRÁFICO 34 – PORCENTAGEM DE PESSOAS EM CADA FAIXA DE RENDIMENTO, POR CATEGORIA DA PNAD.....	188
GRÁFICO 35 – PORCENTAGEM DE PESSOAS EM CADA FAIXA DE RENDIMENTO, POR CATEGORIA DA PNAD.....	189
GRÁFICO 36 – DESPESAS DO PODER JUDICIÁRIO COMO PERCENTUAL DO PIB, POR PAÍSES SELECIONADOS .....	192
GRÁFICO 37 – DESPESA DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO PERCENTUAL DO PIB, PAÍSES SELECIONADOS .....	193
GRÁFICO 38 – PERCENTUAL DAS SUPLEMENTAÇÕES DO ESTADO, POR PODER E INSTITUIÇÃO DE JUSTIÇA POR ANO.....	195
GRÁFICO 39 – DISTRIBUIÇÃO DOS RESULTADOS NO TOTAL DE PROCESSOS DE SUSPENSÃO CONSULTADOS .....	208
GRÁFICO 40 – RESULTADO DOS PROCESSOS DE SUSPENSÃO POR CLASSE DOS PEDIDOS.....	210

GRÁFICO 41 – DISTRIBUIÇÃO DOS PROCESSOS DE SUSPENSÃO POR CATEGORIA .....	211
GRÁFICO 42 – PORCENTAGEM DA DISTRIBUIÇÃO DO TOTAL DE PROCESSOS DE SUSPENSÃO POR PRESIDENTE DO TJSP E PORCENTAGEM DE DEFERIMENTO DA SUSPENSÃO .....	212
GRÁFICO 43 – DISTRIBUIÇÃO DOS RESULTADOS DOS PROCESSOS DE SUSPENSÃO POR CLASSE DOS PEDIDOS, POR PRESIDENTE DO TJSP .....	213
GRÁFICO 44 – DISTRIBUIÇÃO DOS RESULTADOS NO TOTAL DE PROCESSOS DE SUSPENSÃO ANALISADOS POR CADA PRESIDENTE DO TJSP .....	214
GRÁFICO 45 – DISTRIBUIÇÃO DOS RESULTADOS NO TOTAL DE PROCESSOS DE SUSPENSÃO ANALISADOS .....	215
GRÁFICO 46 – PEDIDOS DO PODER PÚBLICO ACOLHIDOS, PEDIDOS DO PODER PÚBLICO NEGADOS E TAXAS DE SUSPENSÃO E MANUTENÇÃO DOS EFEITOS DAS DECISÕES ATACADAS, POR TEMA DOS PROCESSOS	216
GRÁFICO 47 – DISTRIBUIÇÃO DOS PROCESSOS DE SUSPENSÃO POR CATEGORIA, POR GESTÃO DO TJSP E POR RESULTADOS DOS JULGAMENTOS .....	217
GRÁFICO 48 – DISTRIBUIÇÃO DOS RESULTADOS DOS PROCESSOS DE SUSPENSÃO, POR ACOLHIMENTO OU NEGATIVA DOS PEDIDOS DO PODER PÚBLICO, POR CATEGORIA E POR GESTÃO DO TJSP .....	218
GRÁFICO 49 – CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO ENCARCERADA NO ESTADO DE SÃO PAULO ENTRE 1995 E 2016.....	246
GRÁFICO 50 – CRESCIMENTO DA TAXA DE ENCARCERAMENTO NO ESTADO DE SÃO PAULO ENTRE 1995 E 2016.....	246
GRÁFICO 51 - NÚMERO DE HOMICÍDIOS DOLOSOS NO ESTADO DE SÃO PAULO ENTRE 2005 E 2015 .....	248
GRÁFICO 52 – NÚMERO DE MORTES DECORRENTES DE INTERVENÇÃO DE POLICIAIS CIVIS E MILITARES EM SERVIÇO NO ESTADO ENTRE 2006 E 2015.....	249



## LISTA DE TABELAS

TABELA 1– ORÇAMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO EM 2015 .....	145
TABELA 2 – TJSP: DOTAÇÕES INICIAIS E FINAIS DE 2015, CÁLCULO DA SUPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA EFETIVADA NO ANO E VALOR RECEBIDO PARA ALÉM DO DÉFICIT PREVISTO EM JUNHO .....	199
TABELA 3 – VALORES DA BASE DE SUBSÍDIO DA MAGISTRATURA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2015 .....	200
TABELA 4 – MP: DOTAÇÕES INICIAIS E FINAIS DE 2015, CÁLCULO DA SUPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA EFETIVADA NO ANO E DIFERENÇA ENTRE VALOR DA SUPLEMENTAÇÃO E GASTOS COM PAGAMENTO DE VANTAGENS .....	201
TABELA 5 – PERCENTUAL DE PESSOAS PRESAS EM FLAGRANTE NO ESTADO DE SÃO PAULO, ENTRE 2005 E 2015 .....	274

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – PARTIDOS QUE VENCERAM AS ELEIÇÕES PARA GOVERNADOR NAS UNIDADES FEDERATIVAS: 1994 A 2014.....	30
QUADRO 2 – ROTEIRO PARA UMA REFORMA JUDICIAL.....	102
QUADRO 3 – PROJETOS DE LEI APRESENTADOS EM HOMENAGEM À DEFENSORIA PÚBLICA E SEUS QUADROS.....	121
QUADRO 4 – LEIS DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E LEIS ORÇAMENTÁRIAS APRESENTADAS ENTRE 2011 E 2016.....	147
QUADRO 5 – QUADRO COMPARATIVO ENTRE PROPOSTAS NORMATIVAS: CRITÉRIOS DE ATENDIMENTO E VALORES DE VENCIMENTOS.....	162
QUADRO 6 – SALÁRIOS ANUAIS DE JUÍZES E MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM PAÍSES DA EUROPA.....	190
QUADRO 7 – TRECHOS PADRONIZADOS CITADOS NAS DECISÕES DE SUSPENSÃO.....	225
QUADRO 8 – SÍNTESE DOS CASOS EM QUE FORAM SUSPENSOS OS EFEITOS DAS DECISÕES DOS JUÍZES DE PRIMEIRA INSTÂNCIA.....	232
QUADRO 9 – SÍNTESE DOS CASOS EM QUE FORAM MANTIDAS AS DECISÕES DOS JUÍZES DE PRIMEIRA INSTÂNCIA.....	238
QUADRO 10 – SÍNTESE DO CASO 15, ANÁLOGO AO CASO 14, PORÉM COM SUSPENSÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO DO JUIZ DE PRIMEIRA INSTÂNCIA.....	239
QUADRO 11 – DATAS E VALORES DAS SUPLEMENTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS RECEBIDAS PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO EM DEZEMBRO DE 2015.....	257
QUADRO 12 – COMPARAÇÃO ENTRE A INFORMAÇÃO PRESTADA PELA SECRETARIA DE ORÇAMENTO E FINANÇAS DO TJSP E A INFORMAÇÃO PRESTADA PELA SECRETARIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ACERCA DOS VALORES DE SUPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA RECEBIDA PELO TRIBUNAL NO ANO DE 2015.....	258

QUADRO 13 – DECRETOS LOCALIZADOS NA BASE DE LEGISLAÇÃO DA ALESP RELATIVOS À SUPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA RECEBIDA PELO TRIBUNAL NO ANO DE 2015.....	259
QUADRO 14 – HOMENAGENS E HONRARIAS RECEBIDAS POR JOSÉ RENATO NALINI, POR GRUPOS QUE AS PRESTARAM.....	269
QUADRO 15 – HOMENAGENS E HONRARIAS RECEBIDAS POR IVAN SARTORI, POR GRUPOS QUE AS PRESTARAM .....	271
QUADRO 16 – GARGALOS NA EFETIVAÇÃO DAS GARANTIAS DE INAMOVIBILIDADE E INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL .....	302

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – DESTAQUE DO SÍTIO ELETRÔNICO DO DEPUTADO ESTADUAL E PROMOTOR DE JUSTIÇA FERNANDO CAPEZ.....	151
FIGURA 2 – REMUNERAÇÃO-BASE DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO.....	153
FIGURA 3 – DESTAQUE DO RELATÓRIO DE GESTÃO DE DANIELA SOLLBERGER À FRENTE DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO.....	154
FIGURA 4 – DESTAQUE DO RELATÓRIO DE GESTÃO DE RAFAEL VERNASCHI À FRENTE DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO.....	155
FIGURA 5 – VALOR GASTO COM GRATIFICAÇÕES PELA DPESP EM 2015.....	177
FIGURA 6 – TABELA ELABORADA PELA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE SÃO PAULO SOBRE A DESTINAÇÃO DOS VALORES DO ORÇAMENTO DO ESTADO.....	195
FIGURA 7 – VALOR APURADO DO ATRASO NO PAGAMENTO DA ASSISTÊNCIA COMPLEMENTAR.....	202
FIGURA 8 – ILUSTRAÇÃO DA PÁGINA DE ABERTURA DO 1º CAPÍTULO DO RELATÓRIO DE GESTÃO DE DANIELA SOLLBERGER.....	260
FIGURA 9 – PASSO A PASSO DA APLICAÇÃO DO DIREITO PENAL – QUADRO GERAL.....	277
FIGURA 10 – PASSO A PASSO DA APLICAÇÃO DO DIREITO PENAL – CASO ILUSTRATIVO.....	277
FIGURA 11 – DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DAS 164 UNIDADES PRISIONAIS PAULISTAS, POR PERÍODO, DE 1993 A 2016.....	286
FIGURA 12 – RESPOSTA DA SECRETARIA DE ESTADO DOS NEGÓCIO DE SEGURANÇA PÚBLICA SOBRE OS NÚMEROS DE "MUNIÇÕES QUÍMICAS" UTILIZADAS PELA POLÍCIA MILITAR.....	290

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO.....</b>	<b>24</b>
1.1. O ESTADO DA ARTE .....	41
1.1.1. Direito, a que será que se destina? .....	42
1.1.2. O mundo é um moinho - Os consensos sobre a administração da justiça diante do impacto hegemônico do contexto internacional na regulação do Estado-nação .....	47
1.1.3. Ouro do tolo – Expansão global do sistema judicial, processos de reforma, legal expertise e elites jurídicas .....	53
1.1.4. Eu quero é botar meu bloco na rua – Influência dos processos de decisão política sobre a independência funcional .....	66
1.1.5. Construção – A difícil democracia e a Constituição de 1988 .....	70
1.2. REFERENCIAL TEÓRICO PARA FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA.....	90
1.3. PERSPECTIVA METODOLÓGICA, EIXOS DE ANÁLISE E FONTES DE DADOS .....	95
1.3.1. Definição dos casos – Eixos de análise para uma avaliação empírica dos processos de politização do Sistema de Justiça local.....	98
1.3.1.1. Primeiro eixo de análise - Mudanças legislativas ocorridas no período: observação da realidade local em relação à estratégia de reforma judicial preconizada para a América Latina desde a década de 1990.....	100
1.3.1.2. Segundo eixo de análise - Padrões remuneratórios dos membros das carreiras jurídicas e o poder que representa e transforma o mundo de acordo com seus interesses e suas aspirações.....	104
1.3.1.3. Terceiro eixo de análise - A Presidência do Tribunal e o caráter mais político do que jurídico das suspensões dos efeitos de liminares e sentenças a pedido do Poder Público .....	107
1.3.1.4. Quarto eixo de análise – A promoção da justiça na prática: mitigação ou reforço das exclusões reservadas à sociedade civil incivil?.....	108
1.3.2. Fontes de dados.....	109
<b>CAPÍTULO 2 – ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO COMO ARENA LOCAL PARA AS REFORMAS DO SISTEMA DE JUSTIÇA .....</b>	<b>115</b>
2.1. LEVANTAMENTO E ANÁLISE GERAL DE DADOS.....	115
2.2. AUTORIA DOS PROJETOS.....	123
2.3. REGIME DE TRAMITAÇÃO .....	126
2.4. REFORMAS DO SISTEMA DE JUSTIÇA: ANÁLISE DE DADOS ESPECÍFICOS DESTA CATEGORIA .....	130
2.5. PARA ALÉM DAS CATEGORIAS - UMA ESPIRAL ELITISTA DE AFIRMAÇÃO CORPORATIVA E INSTITUCIONAL .....	135
<b>CAPÍTULO 3 – INSUCESSOS DA DEMOCRACIA: ORÇAMENTOS, PRÁTICAS REMUNERATÓRIAS E CRÉDITOS ADICIONAIS DAS INSTITUIÇÕES DE JUSTIÇA ....</b>	<b>166</b>
3.1. (IN)TRANSPARÊNCIAS E OS DESAFIOS DEMOCRÁTICOS DO DESEJADO GOVERNO DO PÚBLICO EM PÚBLICO .....	167
3.2. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO .....	171
3.3. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO .....	175

3.4. MAGISTRATURA PAULISTA.....	182
3.5. VALORES RECEBIDOS PELOS MEMBROS DAS CARREIRAS JURÍDICAS NO ESTADO DE SÃO PAULO – COMPARAÇÕES IMPOSSÍVEIS .....	187
3.6. SUPLEMENTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS – O PIRES NA MÃO E A INFLUÊNCIA DOS PROCESSOS DE DECISÃO POLÍTICA SOBRE A INDEPENDÊNCIA JUDICIAL.....	193
<b>CAPÍTULO 4 - A PRESIDÊNCIA DO TRIBUNAL E O CARÁTER MAIS POLÍTICO DO QUE JURÍDICO DAS SUSPENSÕES DOS EFEITOS DE LIMINARES E SENTENÇAS A PEDIDO DO PODER PÚBLICO .....</b>	<b>204</b>
4.1. LEVANTAMENTO E ANÁLISE GERAL DE DADOS .....	206
4.2. DIVISÃO POR CLASSES: IVAN SARTORI E RENATO NALINI, SUSPENSÕES DE CADA PRESIDENTE .....	212
4.3. OS CALABOUÇOS E OS TETOS – A CONCENTRAÇÃO DAS SUSPENSÕES.....	214
4.4. COMO OS PRESIDENTES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO CONSOLIDARAM A FALTA DE LIMITES REMUNERATÓRIOS E DE BARBARIDADES PRISIONAIS AO REJEITAR OU ACOLHER OS PEDIDOS DE SUSPENSÃO DO GOVERNO DO ESTADO.....	219
4.5. POUCO MAIS QUE UMA DÚZIA DE ORDEM PÚBLICA NA ACEPÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA E OS INTERESSES PÚBLICOS RELEVANTES .....	221
4.6. DOIS CASOS DE MANUTENÇÃO DAS DECISÕES DE PRIMEIRA INSTÂNCIA - ZELO PELOS QUADROS PÚBLICOS E PELO MEIO AMBIENTE; CASO SEMELHANTE SEM O MESMO DESFECHO.....	237
<b>CAPÍTULO 5 - A VANGUARDA PAULISTA NA CONSOLIDAÇÃO DE UMA SOCIEDADE POLITICAMENTE DEMOCRÁTICA E SOCIALMENTE FASCISTA .....</b>	<b>241</b>
5.1. A PROMOÇÃO DA JUSTIÇA NA PRÁTICA.....	244
5.2. A NÃO SEPARAÇÃO DOS PODERES E OS SEGREDOS COMPARTILHADOS.....	255
5.3. ASPIRANDO POSIÇÕES E TRATAMENTO REVERENCIAL - HOMENAGENS E A BUSCA PELA EXPLICITAÇÃO DAS CONEXÕES EM UM AMBIENTE DE CHEFIAS DESCONCERTANTEMENTE BRANCAS E MASCULINAS.....	263
5.4. AS PROXIMIDADES E O REFORÇO DAS EXCLUSÕES RESERVADAS À SOCIEDADE CIVIL INCIVIL .....	272
5.5. O CONTROLE POLÍTICO DAS PORTAS DE ENTRADA E SAÍDA DO SISTEMA PRISIONAL .....	282
5.6. A EQUIPARAÇÃO NO MINISTÉRIO PÚBLICO .....	293
5.7. A COOPTAÇÃO DO MOVIMENTO DE RENOVAÇÃO. A DEFENSORIA E A NÃO DESESTABILIZAÇÃO DOS PADRÕES POSTOS.....	295
5.8. A POTENCIALIZAÇÃO DO CONTROLE PELAS HIERARQUIZAÇÕES INSTITUCIONAIS .....	297
<b>CAPÍTULO 6 - CONCLUSÕES .....</b>	<b>306</b>
<b>REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....</b>	<b>330</b>
<b>LISTA DE GRÁFICOS .....</b>	<b>13</b>
<b>LISTA DE TABELAS .....</b>	<b>17</b>
<b>LISTA DE QUADROS.....</b>	<b>18</b>

<b>LISTA DE FIGURAS.....</b>	<b>20</b>
------------------------------	-----------

## Capítulo 1 – Introdução e contextualização

A Constituição brasileira de 1988 foi responsável por notável ampliação do rol de direitos vigentes no país, aumentando, paralelamente, as expectativas das cidadãs e dos cidadãos de verem cumpridas as garantias que passaram a contemplá-los. Essa mudança impacta diretamente o Sistema de Justiça, uma vez que a ausência de políticas sociais, ou a execução precária delas, passa a ser tema cada vez mais recorrente de processos judiciais, mas não só. Impacta também, e por consequência, a experiência democrática como um todo, especialmente no que diz respeito à dinâmica entre os poderes constituídos e o atendimento (ou não) das expectativas de ampliação da cidadania.

Este estudo coloca em xeque as contribuições da justiça para o aprofundamento democrático a partir da análise de seu funcionamento na esfera criminal, diante de um contexto em que, como ressalta Boaventura de Sousa Santos, a “normalidade constitucional convive com o estado de exceção permanente que transforma o cidadão comum num suspeito” (2016, p. 162).

Levando em conta as atribuições da justiça estadual (esfera na qual se processam, por excelência, os conflitos criminais) e tendo como ponto de chegada a reversão da exclusão de direitos vivenciada pela “sociedade civil incivil” (SANTOS, 2003, p. 25), a pesquisa se propõe a desvelar os processos de politização do Sistema de Justiça do Estado de São Paulo para compreender de que maneira afetam o aprofundamento democrático local.

A politização será aqui considerada como a atuação que, embora (quase sempre) pautada por procedimentos normativos, é essencialmente voltada à proteção de determinados grupos, em detrimento de outros. Sua corporificação no Sistema de Justiça será, no contexto da pesquisa, observada a partir do referencial democrático proposto por Boaventura de Sousa Santos.

Consideraremos dois postulados do autor: 1) o conceito de democracia por ele proposto: “Em seu sentido mais amplo, a democracia é todo o processo de transformação de relações desiguais de poder em relações de autoridade partilhada” (SANTOS, 2016, p. 203); e 2) a forma específica de relação desigual de poder no que



diz respeito ao campo da cidadania<sup>1</sup>: “no espaço-tempo da cidadania, a forma do poder é a dominação, ou seja, a desigualdade no acesso à decisão política e no controle dos decisores políticos” (Ibid., p. 137).

A autonomia e a independência garantem às instituições de justiça e aos seus membros uma condição política diferenciada em relação às demais esferas públicas. Trata-se de precauções que dão concretude às garantias salientadas pela tradição inaugurada por Montesquieu e pelos autores Federalistas como necessárias à imparcial e à efetiva realização do controle legal dos atos dos Poderes Executivo e Legislativo pelo Sistema de Justiça. No que toca ao recorte deste estudo, trata-se, ao fim e ao cabo, de seguranças institucionais e funcionais conferidas às carreiras jurídicas como garantia à sociedade de que o controle estatal pela via criminal encontraria limites, que se estenderiam aos decisores políticos, mitigando os efeitos da dominação decorrente de relações desiguais de poder.

No que se refere aos graus de exclusão e acesso aos direitos, também recorreremos a Santos (2003, p. 25), que argumenta a existência de três tipos de sociedade civil: a sociedade civil íntima (“indivíduos caracterizados pela hiperinclusão gozam de um nível elevado de inclusão social e desfrutam do leque completo de direitos”), a sociedade civil estranha (“a inclusão social tem uma qualidade baixa ou moderada, o acesso aos direitos sociais, econômicos e culturais é escasso e a exclusão é atenuada por algumas redes de proteção”) e a sociedade civil incivil (“totalmente excluídos, na prática não possuem quaisquer direitos”)<sup>2</sup>.

Diversas pesquisas voltadas à análise das políticas de segurança pública e à análise da aplicação do direito criminal foram realizadas em São Paulo nos últimos anos e publicadas em 2016, o que nos permitiu considerar os mais atualizados dados disponíveis a respeito da mobilização das forças de segurança e do direito no Estado.

---

<sup>1</sup> O autor apresenta, em “A difícil democracia” (2016) seis espaços-tempo que correspondem a formas específicas de relação desigual de poder: “no espaço-tempo doméstico, a forma de poder é o patriarcado ou relações sociais de sexo; no espaço-tempo da produção, a forma de poder é a exploração centrada na relação capital/trabalho; no espaço-tempo da comunidade, a forma de poder é a diferenciação desigual, ou seja, os processos pelos quais as comunidades definem quem pertence e quem não pertence e se arrogam o direito de tratar desigualmente quem não pertence; no espaço-tempo do mercado, a forma de poder é o fetichismo das mercadorias, ou seja, o modo como os objetos assumem vida própria e controlam a subjetividade dos sujeitos (alienação); no espaço-tempo da cidadania, a forma do poder é a dominação, ou seja, a desigualdade no acesso à decisão política e no controle dos decisores políticos; e, finalmente, no espaço-tempo mundial, a forma de poder é troca desigual, ou seja, a desigualdade nos termos de troca internacionais, tanto econômicas como políticas e militares” (2016, p. 137). Ao enunciar as formas específicas de relação desigual de poder, o autor abordou aquela que nos interessa em especial, a que diz respeito ao campo da cidadania.

<sup>2</sup> A aplicação dos conceitos “sociedade civil íntima” e “sociedade civil incivil” no transcórre do trabalho será feita sempre em diálogo com as formulações aqui referenciadas.

O estudo se voltou ao período abarcado nas duas últimas gestões do Tribunal de Justiça (TJSP), do Ministério Público (MPSP) e da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP), ou seja, do início de 2012 até junho de 2016. Buscamos, dessa forma, contribuir com as análises acerca do mais atual cenário da administração do direito no Estado.

Considerando que é no campo criminal que as políticas públicas de segurança e penitenciária levadas a cabo pelo Poder Executivo mais diretamente se relacionam com a administração da justiça, buscamos verificar como a mobilização do direito observada na prática atual da administração da justiça criminal em São Paulo orientasse com relação à reversão, ou mesmo à mitigação, da exclusão de direitos vivenciada pela sociedade civil incivil.

Parte-se da hipótese de que o Sistema de Justiça tanto pode favorecer o aprofundamento democrático quanto, ao contrário, obstaculizá-lo. Atuar pelo aprofundamento democrático significará, no contexto da pesquisa, operar pela transformação de relações de poder desigual, mitigando os efeitos da dominação delas decorrente, limitando o exercício do controle estatal pela via criminal. De outro lado, obstaculizar o aprofundamento democrático significará atuar pela blindagem das elites, destinando às classes populares as forças de segurança pública e o sistema prisional, representando, ao fim e ao cabo, uma expressão da luta de classes, com caráter higienista.

O papel desempenhado pelas instituições de justiça será analisado para além das funções instrumentais afetas às suas cotas-partes na mobilização do direito, considerando também as economias interacionais da administração da justiça local, sobretudo no que se refere às funções políticas e simbólicas que elas assumiram no período em estudo.

Nesse sentido, apontamos os imbricamentos verificados entre o Sistema de Justiça e os demais poderes constituídos, em especial o Executivo, como no caso das nomeações de membros das carreiras jurídicas para cargos estratégicos do governo. Tomamos aqui o exemplo da Secretaria de Estado dos Negócios da Segurança Pública (SSP/SP): os últimos sete secretários estaduais são provenientes do Ministério Público.

É nesse contexto que o estudo avança para o desnudamento de práticas que não se localizam necessariamente nos espaços mais visíveis da dinâmica formal e

normativa da separação de poderes e que se desenvolvem em cenários permeados por estruturantes disputas político-partidárias, que reiteradamente se voltam, como veremos, à administração do Sistema de Justiça.

No que se refere à “tripla função tradicional da justiça” e ao ideal de separação dos poderes, elemento especialmente caro à concretização das auspiciosas pretensões da Constituição de 1988, que, pelas garantias que buscou promover, é também chamada de Constituição cidadã, retomamos o trabalho de Escrivão Filho e Sousa Junior (2016). Os autores apontam que, reconhecida a condição eminentemente política do Sistema de Justiça, “torna-se possível compreender a tripla função tradicional assumida pelo poder judicial”, lembrando que são elas: “i) controle legal dos atos dos poderes executivo e legislativo; ii) legitimação das atividades e do próprio funcionamento destes dois poderes; iii) controle social e solução de conflitos interindividuais na esfera civil, administrativa e criminal” (p. 154, 155).

Este trabalho busca compreender como o Sistema de Justiça se orienta, observando os vetores que incidem na sustentação de suas decisões, travadas em meio aos conflitos sociais comumente submetidos ao Poder Judiciário como última instância para suas resoluções. Consideraremos também a atribuição do Ministério Público para exercer o controle externo das polícias, responsabilidade estabelecida na Constituição Federal.

Junho de 2013 está inserido no recorte temporal deste estudo. A postura assumida desde então pelo Sistema de Justiça frente aos questionamentos da violência por parte da PM de São Paulo também em atos de protesto e em grandes manifestações públicas ganhou relevância na pesquisa, reforçando as análises que nos permitiram concluir, como veremos, que a existência de freios e contrapesos é praticamente ausente no Estado.

Tomamos a evolução do uso das chamadas munições químicas pela PM como resultado exemplificativo dos arranjos que talvez tenham levado São Paulo a ultrapassar a convivência do “Ministério Público e de algumas instâncias do Poder Judiciário em relação à impunidade de policiais” observada em “algumas cidades do Brasil e da Argentina” (BRINKS, 2006, *apud* ZAVERUCHA; LEITE, 2016, p. 89).

Entre janeiro e agosto de 2016, a PM explodiu 95,8 bombas de gás por dia no Estado de São Paulo. No mesmo período do ano anterior foram 50,5 bombas diárias. Quando as bombas de efeito moral são somadas no cálculo, os resultados apontam a

utilização de 99 munições químicas por dia pela PM em 2015 e 158 em 2016<sup>3</sup>. A bomba de carga múltipla fumígena (que intoxica e asfixia) é a mais recorrente.

Reiteramos que a autonomia e a independência garantem às instituições de justiça e aos seus membros uma condição política diferenciada em relação às demais esferas públicas. Trata-se de garantia voltada à proteção individual frente a possíveis arbitrariedades do controle estatal, independentemente da raça, cor, gênero, riqueza, orientação política, ideológica, religiosa, sexual, entre outras.

Tais precauções representam, antes de mais nada, responsabilidades frente a possíveis excessos repressivos ou punitivos e buscamos compreender de que forma são exercidas localmente pelas instituições de justiça, afastando-nos da perspectiva de que a autonomia e a independência necessariamente protegem a democracia e promovem a separação da justiça dos interesses específicos da política convencional.

Traremos à baila neste debate a influência dos processos de decisão política sobre a independência judicial, considerando o imbricamento das disputas da política convencional com as disputas corporativas e remuneratórias verificadas no Sistema de Justiça.

Observamos que nas instituições de justiça verificam-se processos de decisão que lembram muito a política convencional, desde a sua conformação organizativa mais visível, com eleições permanentes para colegiados que cumprem papéis legislativos (normativos) e cargos de direção executiva, disputadas entre diferentes grupos políticos relativamente estáveis, com realização de campanhas de abrangência estadual, até suas dinâmicas menos aparentes, sempre permeadas por disputas inerentes tanto às funções instrumentais da justiça (resolução de conflitos) quanto ao campo político em si, e que reiteradamente são mobilizadas por demandas financeiras e corporativas pelos magistrados, promotores, procuradores e defensores públicos.

Como veremos no Capítulo 2, apesar da Constituição Estadual estabelecer como uma das principais atribuições da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) a apreciação de projetos de lei relativos ao orçamento anual e aos

---

<sup>3</sup> Resultados obtidos por meio da análise dos dados fornecidos pela SSP/SP em razão de pedido formulado pela Revista VICE com base na Lei de Acesso à Informação. Como veremos no Capítulo 5, a revista publicou cópia da resposta oficial, em matéria que destacou que “foram explodidas 23.391 bombas de gás lacrimogêneo entre janeiro e agosto deste ano [2016]. Comparando com os 12.291 artefatos de tipo semelhante usados no mesmo período do ano passado, houve um aumento de 90%”. De acordo com os dados fornecidos pela PM, “também foram detonadas 11.725 bombas de efeito moral entre janeiro e agosto de 2015 e outras 15.165 no mesmo período deste ano [2016]”. Disponível em: <[https://www.vice.com/pt\\_br/article/uso-de-bombas-da-pmsp-explode-90-porcento](https://www.vice.com/pt_br/article/uso-de-bombas-da-pmsp-explode-90-porcento)>. Acessado em 20 de setembro de 2016.

respectivos créditos adicionais do Estado, a prática observada no período abarcado por esta pesquisa é a de transferir para o governador o poder de dispor diretamente sobre as suplementações orçamentárias. Ao Poder Executivo é garantida, assim, a gestão dos cofres públicos, seja via proposição das leis orçamentárias, seja via abertura direta de créditos adicionais, negociados diretamente entre ele e as instituições de justiça. Considerando que o grupo político partidariamente representado pelo PSDB está no poder há mais de 20 anos, é de se supor que esse *modus operandi* seja longo.

É diante da verificação de que as disputas envolvidas no controle da administração local da justiça têm um componente político-partidário estruturante, imbricadas às pautas remuneratórias e corporativas das carreiras jurídicas, que propomos o deslocamento do foco das análises que consideram apenas a judicialização da política no equacionamento democrático da separação ideal entre os poderes, para trazer à luz também a agenda do Governo do Estado dentro das instituições de justiça.

O que está em xeque é saber se a mobilização do direito observada na administração da justiça no Estado de São Paulo fomenta a disputa democrática ou se há espaço para a cooptação, significando, em última análise, rotinas de ratificação, entendidas como propensão à anuência, à concordância, diante das iniciativas do Governo do Estado, enquanto a disputa democrática traria em si uma lógica conflitual, com vista ao consenso, levantando questões e expondo problemas a partir da expectativa de ampliação da cidadania.

Nesse ponto vale destacar que a Defensoria Pública, criada em 2006 a partir de disputas políticas que contaram com intensa mobilização social<sup>4</sup>, foi considerada um movimento de renovação e buscamos compreender se a partir da entrada em cena desse único novo ator é possível observar alguma desestabilização no cenário de hegemonia político-partidária verificada no Estado.

---

<sup>4</sup> O notável atraso na criação da Defensoria de São Paulo desencadeou um intenso processo de participação popular que culminou com a criação do Movimento pela Defensoria Pública, que congregou mais de 400 entidades politicamente organizadas que ativamente passaram a dialogar, propor e cobrar dos Poderes Executivo e Legislativo os necessários encaminhamentos para a observância do texto constitucional, que desde 1988 previu a criação do órgão. O objetivo desse movimento, de acordo com seu manifesto aberto, era impulsionar a criação de uma Defensoria “democrática, autônoma, descentralizada e transparente”. Sobre o tema, ler: “Uma fenda na justiça: a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e a construção de inovações democráticas” (ZAFFALON CARDOSO, 2010).

Destacamos também o papel da influência partidária no cenário no qual se desenvolve a pesquisa, considerando a peculiaridade do Estado de São Paulo, única unidade federativa do país a não vivenciar qualquer alternância partidária na chefia do Governo do Estado desde as eleições de 1994.

**Quadro 1 – Partidos que venceram as eleições para governador nas unidades federativas: 1994 a 2014<sup>5</sup>**

UF	Partidos que venceram cada eleição					
	1994	1998	2002	2006	2010	2014
AC	PPR	PT	PT	PT	PT	PT
AL	PMDB	PSB	PSB	PSDB	PSDB	PMDB
AM	PPR	PFL	PPS	PMDB	PMN	PROS
AP	PSB	PSB	PDT	PDT	PSB	PDT
BA	PFL	PFL	PFL	PT	PT	PT
CE	PSDB	PSDB	PSDB	PSB	PSB	PT
DF	PT	PMDB	PMDB	DEM	PT	PSB
ES	PT	PSDB	PSB	PMDB	PSB	PMDB
GO	PMDB	PSDB	PSDB	PP	PSDB	PSDB
MA	PFL	PFL	PFL	PDT <sup>6</sup>	PMDB	PCdoB
MG	PSDB	PMDB	PSDB	PSDB	PSDB	PT
MS	PMDB	PT	PT	PMDB	PMDB	PSDB
MT	PDT	PSDB	PPS	PPS	PMDB	PDT
PA	PSDB	PSDB	PSDB	PT	PSDB	PSDB
PB	PMDB	PMDB	PSDB	PSDB	PSB	PSB
PE	PSB	PMDB	PMDB	PSB	PSB	PSB
PI	PMDB	PMDB	PT	PT	PSB	PT
PR	PDT	PFL	PMDB	PMDB	PSDB	PSDB
RJ	PSDB	PDT	PSB	PMDB	PMDB	PMDB
RN	PMDB	PMDB	PSB	PSB	DEM	PSD
RO	PMDB	PFL	PSDB	PPS	PMDB	PMDB
RR	PTB	PPB	PSL	PSDB	PSDB	PP
RS	PMDB	PT	PMDB	PSDB	PT	PMDB
SC	PMDB	PPB	PMDB	PMDB	DEM	PSD
SE	PSDB	PSDB	PFL	PT	PT	PMDB
SP	PSDB	PSDB	PSDB	PSDB	PSDB	PSDB
TO	PPR	PFL	PFL	PMDB	PSDB	PMDB

Fonte: Elaboração própria com dados da Justiça Eleitoral

Dialogando com as proposições de Rodrigues (2009), localizamos os partidos como expressões “dos grupos de interesse, das correntes políticas e das várias elites”,

<sup>5</sup> No quadro apontamos os partidos pelos quais os governadores foram eleitos.

<sup>6</sup> Jacson Lago, do PDT, foi o candidato vencedor da eleição, contudo, a coligação de Roseana Sarney ingressou na Justiça Eleitoral com uma ação de impugnação de mandato eletivo para cassar o governador eleito por abuso de poder político e econômico ocorrido durante o segundo turno. Decisão do Tribunal Superior Eleitoral cassou a chapa vencedora e Roseana Sarney (PMDB) tomou posse como governadora em 17 de abril de 2009. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/2009/04/17/ult5773u1042.jhtm>>. Acessado em: 14 de dezembro de 2016.

aqui situados no contexto pós 1988. O autor destaca o novo cenário institucional brasileiro, inaugurado pela constituinte, “numa conjuntura muito especial, caracterizada pelo grau de incerteza, [que] para os partidos e para os políticos, havia se elevado em virtude de uma competição mais livre e mais dura pelo voto” (p. 23).

Como veremos mais atentamente adiante, o fenômeno da judicialização da política (iniciado nos Estados Unidos) diante de processos de reformas constitucionais que ampliam direitos é supranacional e os debates sobre os impactos democráticos dessa tendência deram origem a uma robusta literatura crítica. As discussões, embora mais presentes na atualidade, já se colocavam, por exemplo, entre as preocupações de Tocqueville<sup>7</sup> em 1835, como pontua Hirschl.

Around the globe, in numerous countries and in several supranational entities, fundamental constitutional reform has transferred an unprecedented amount of power from representative institutions to judiciaries. Most of these polities have a recently adopted constitution or constitutional revision that contains a bill of rights and establishes some form of active judicial review. National high courts and supranational tribunals meanwhile have become increasingly important, even crucial, policy-making bodies. To paraphrase Alexis de Tocqueville's observation regarding the United States, there is now hardly any moral, political, or public policy controversy in the new constitutionalism world that does not sooner or later become a judicial one.' This global trend toward the expansion of the judicial domain is arguably one of the most significant developments in late twentieth and early twenty-first century government. (HIRSCHL, 2004, p. 71)

O escopo das discussões sobre o tema amplia-se nos debates internacionais, como veremos com mais atenção nas partes seguintes deste capítulo. Para Hirschl, a tendência global em direção ao que o autor chama de *juristocracy* (juristocracia ou supremacia judicial) é parte de um processo mais amplo pelo qual as elites políticas e

---

<sup>7</sup> Tanto em suas obras escritas quanto em sua atuação política (como deputado, constituinte ou ministro de Luís Napoleão Bonaparte), a preocupação central de Tocqueville era a busca da manutenção da liberdade no processo democrático. Não há que se descartar a hipótese de que o temor de Tocqueville quanto aos riscos contidos no processo democrático (que para o autor trazia em si desvios que ameaçam a liberdade – a opressão advinda da igualdade) tenha surgido de uma experiência sua que cronologicamente se relaciona à publicação de sua primeira obra (que, junto com “O Antigo Regime e a Revolução”, de 1856, representa as duas principais contribuições do autor). A publicação de “A Democracia na América” (1835-1840), que contém o trecho transcrito por Hirschl acima, foi imediatamente precedida do trabalho desenvolvido por Tocqueville no sistema prisional norte americano – a ida do autor à América do Norte tem como ponto de partida justamente a realização de uma pesquisa acerca do sistema prisional norte americano. É difícil imaginar situação mais opressora e limitante do que a do encarceramento. Mesmo que o espaço físico, as condições de limpeza e higiene, a alimentação e o campo da recreação sejam satisfatórias em determinada unidade prisional, esse ainda é o universo que melhor do que qualquer outro explicita a convivência harmoniosa entre democracia formal e os horrores humanos.

econômicas, enquanto professam apoio à democracia, tentam isolar a formulação de políticas públicas das vicissitudes da política democrática.

[...] the global trend toward juristocracy is part of a broader process, whereby political and economic elites, while they profess support for democracy, attempt to insulate policymaking from the vicissitudes of democratic politics. (HIRSCHL, 2004, p. 72, 73)

Tomamos o processo supranacional de reformas constitucionais como pano de fundo desta pesquisa, buscando verificar se a aplicação local do que Lauris definiu como “ementário de reformas institucionais”, processo em que também se verifica a concretização de “uma espiral elitista de afirmação corporativa e institucional” (2013, p. 137), confirma os decorrentes resultados apontados pela autora como “uma dinâmica de concentração do poder em torno do conhecimento especializado e das elites jurídico-políticas” (p. 161). Seria essa, segunda Lauris, a principal consequência do paradigma hegemônico de reforma judicial.

Conjugando o cenário de competições políticas e partidárias mais duras, inaugurado no Brasil pela constituinte (Rodrigues, 2009), com o contexto global acima destacado, ao qual, como trataremos adiante, o Brasil e o Estado de São Paulo não estiveram alheios, é que se busca desvelar a politização do Sistema de Justiça local – cujas instituições, vale lembrar, são compostas por quadros vitalícios e, portanto, blindados por natureza.

Compreendendo, como dito acima, que partidos políticos são expressões de grupos de interesse, e considerando que uma “hegemonia eleitoral de tamanha duração [com] vitória em seis eleições consecutivas não foi alcançada por nenhum outro partido em pleitos estaduais na história democrática brasileira” (Fiore, 2015), faz-se necessário localizar também os grupos de interesse mobilizados nas eleições ininterruptas do PSDB no Estado de São Paulo por mais de duas décadas.

Recorremos, para tanto, as contribuições do recém-defendido estudo “Bases Sociais e Interiorização: O Predomínio Eleitoral do PSDB Paulista (1994-2014)”<sup>8</sup>, que localiza o alcance do debate antes de apresentar suas conclusões.

---

<sup>8</sup> Sugere-se, para uma compreensão mais aprofundada da discussão proposta pelo autor, que se dedica a identificar as bases sociais e territoriais do voto nos principais partidos do Estado de São Paulo, com ênfase no PSDB, a leitura da íntegra da pesquisa (disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-16052016-124738/pt-br.php>). O trabalho leva em conta, para além da renda e escolaridade, tamanho dos municípios e nível de desenvolvimento médio das localidades, identificando que o partido tucano obtém apoio crescente na medida em que se elevam os índices socioeconômicos do eleitorado, mas que também mantém um suporte entre os setores



[...] se é certo que a dinâmica interativa institucional entre os partidos ganhou predominância nos estudos político-eleitorais, permanece como questão essencial a busca por elementos de diferenciação ideológica e de base social entre as diferentes agremiações – que, a despeito de não mais responderem a categorias de classe “rígidas” construídas ao longo do século XX, persistem, ainda que de maneira reconfigurada, como elementos significativos de representação e clivagem das diferenças sociais. (FIORE, 2015, p. 31)

O estudo aponta que, “conforme esperado”, é possível identificar um amplo apoio ao PSDB “entre os segmentos de média/alta escolaridade e renda do eleitorado”, (FIORE, 2015, p. 73, 74), concluindo “que o partido tucano obtém apoio crescente na medida em que se elevam os índices socioeconômicos do eleitorado”<sup>9</sup> (p. 8).

Para dar conta do desafio da pesquisa, o trabalho propõe-se a criar marcos teóricos analíticos que permitam avaliar empiricamente os processos de politização do Sistema de Justiça local, contribuindo com uma nova perspectiva de investigação.

A intenção analítica da pesquisa tem foco no Sistema de Justiça como um todo e não em cada uma das instituições que separadamente lhe compõem. O objetivo é compreender como o Sistema se orienta, assim não buscamos analisar cada variável em uma só carreira, mas sim os representativos aspectos das diferentes carreiras, diante da dinâmica do sistema.

A literatura sobre os grandes temas em questão tem se ocupado mais das discussões sobre a judicialização da política e sobre a circulação das elites jurídicas, dedicando menos atenção à agenda do Poder Executivo dentro do Sistema de Justiça. E é a esse outro lado da moeda que se dedica esta tese.

Tendo em vista a complexidade do problema metodológico, na terceira parte desta introdução nos dedicaremos a detalhar a aplicação dos eixos de análise e a apresentar as fontes de dados utilizadas. Optamos, contudo, por desde já apresentar sinteticamente os quatro eixos complementares de análise que foram estruturados para responder a pergunta “se o direito tem desempenhado uma função crucial na regulação da sociedade, qual a sua contribuição para a construção de uma sociedade

---

populares, sobretudo nas pequenas localidades do interior do Estado, o que é discutido à luz do panorama eleitoral, partidário e federativo no Brasil.

<sup>9</sup> Idem.

mais justa?” (Santos, 2011).

Dedicamo-nos, assim, a analisar:

- 1) Como as instituições de justiça atuaram na esfera legislativa local, espaço onde as reformas corporativas das carreiras jurídicas se podem concretizar<sup>10</sup>, e qual o papel também do Executivo na construção normativa das reformas de afirmação institucional da justiça;
- 2) Os padrões remuneratórios dos membros das três carreiras jurídicas em análise, comparando os valores solicitados ao governo a título de suplementação orçamentária com aqueles que são gastos no mesmo ano fiscal com os pagamentos de complementações remuneratórias como auxílios, gratificações e outras vantagens;
- 3) Como os presidentes do Tribunal de Justiça de São Paulo responderam aos pedidos do Governo do Estado quando esse buscava suspender os efeitos de decisões judiciais de primeira instância que lhe contrariavam, considerando o poder atribuído à presidência do Tribunal para tanto; e
- 4) O passo a passo da aplicação do direito penal, desde o momento da prisão (realizada pelas forças policiais), com foco no papel desempenhado pelo Sistema de Justiça no cumprimento de sua atribuição para limitar o exercício do poder e impedir arbitrariedades.

Uma das fragilidades das análises que consideram apenas a judicialização da política no equacionamento democrático da separação ideal entre os poderes constituídos está em interpretar o tema sem sopesar a complexidade e a autonomia do âmbito político, ignorando, ou minimizando, a força das disputas políticas mobilizadas em projetos partidários que, no caso de São Paulo, diante da magnitude dessa força, tornou-se hegemônico.

Na mesma linha, propomos que o campo político da justiça seja analisado não como o campo de sujeição primordial apenas dos juristas, na medida em que esse enfoque acaba por invisibilizar outros vetores de grande influência.

O trabalho está alinhado com obras recentemente publicadas, como o caso de

---

<sup>10</sup> Os aumentos de quadros, de remuneração e de vantagens se concretizam por meio da aprovação de Projetos de Lei na ALESP.

“Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos” (2016), em que Escrivão Filho e Sousa Junior voltam-se à expansão política da justiça para colocar em xeque as “concepções fundadas sobre uma ilusão de autonomia do direito em relação à política” (p. 152). Os autores retomam criticamente os debates que localizam o chamado ativismo judicial como algo que “viria macular com voluntarismo político uma atividade pública limpidamente ética e minuciosamente técnica” (p. 151).

Recorrendo a Lyra Filho (1980) e a Bourdieu (2012), os autores propõem que o foco dos debates volte-se às condições eminentemente políticas que as funções do Sistema de Justiça assumiram na configuração do Estado Moderno, desnaturalizando “o que Bourdieu chamou de ‘a ideologia da independência do direito e do corpo judicial’ em relação às pressões sociais” (ESCRIVÃO FILHO e SOUSA JUNIOR, 2016, p. 151), para entender, ao fim e ao cabo, que “a ideia de autonomia do direito se coloca a serviço da dominação social, em uma relação de interação e reforço entre o ordenamento normativo, as instituições de justiça e a cultura jurídica” (p. 152):

Neste cenário<sup>11</sup>, por vezes são encontrados argumentos que buscam discutir a questão da expansão política da justiça como se constituísse algo como uma completa subversão eminentemente ativa, uma espécie de ativismo judicial que viria macular com voluntarismo político uma atividade pública limpidamente ética e minuciosamente técnica. Um movimento que parte do mundo do direito para invadir o mundo da política, transpondo fronteiras delimitadas e tão rígidas quanto as próprias fronteiras dos Estados nacionais concebidas desde uma perspectiva de soberania e defesa em relação às forças externas ao seu território. Ao que nos parece, no entanto, se a expansão política da justiça constitui um problema para o século XXI, não são estas concepções fundadas sobre uma ilusão de autonomia do direito em relação à política que irão nos fornecer as respostas adequadas.

Talvez mais produtivo seja percorrer um caminho que Lyra Filho (1986) chamaria de desentranhamento dos princípios e da condição eminentemente política que a função judicial assume nos marcos do desenho institucional do Estado Moderno. De notar como se trata aqui de um exercício de desnaturalização de uma das construções mais marcantes do Direito e da função judicial na modernidade, o que Bourdieu chamou de “a ideologia da independência do direito e do corpo judicial” em relação às pressões sociais (2012, p.211). Ao

---

<sup>11</sup> O contexto brasileiro compõe o cenário apresentado pelos autores: “Observa-se no Brasil e no ocidente um intenso debate acerca da expansão da presença e interferência da justiça sobre temas tradicionalmente atribuídos ao campo político, fenômeno identificado, em sua dimensão mais extrema, pela expressão judicialização da política, e que suscita análises como a de Boaventura de Sousa Santos (2009), acerca do significado sociopolítico da função judicial estatal na atualidade” (ESCRIVÃO FILHO e SOUSA JUNIOR, 2016, p. 151)

discorrer sobre as relações simbólicas de poder, o autor identifica que os profissionais do campo jurídico (re)produzem um discurso de autonomia absoluta do direito em relação às condições históricas e sociais, de forma a concentrar e preservar para si o domínio sobre o poder que emana das relações jurídicas, o que é levado às últimas consequências no Estado de Direito. Desse modo, a ideal de autonomia do direito se coloca a serviço da dominação social, em uma relação de interação e reforço entre o ordenamento normativo, as instituições de justiça e a cultura jurídica. (ESCRIVÃO FILHO e SOUSA JUNIOR, 2016, p. 151, 152)

O cenário geral apresentado até aqui tem estreita vinculação com as premissas constitucionalmente previstas como pilares da formação do Estado de Direito<sup>12</sup> no cenário de redemocratização do Brasil. Buscando compreender como essa formação foi forjada no país (debate ao qual voltaremos adiante), recorreremos a Tamahara para melhor definição e contextualização deste ideal institucional em que se pressupõe o respeito às normas por todos, limitando o exercício do poder por meio de regras, impedindo arbitrariedades:

Uma descrição minimalista do império do direito [Estado de Direito<sup>13</sup>] exigiria apenas que o governo aceitasse e executasse as leis promulgadas pela autoridade política competente e tratasse seus cidadãos com o mínimo de dignidade, e que, além disso, haveria acesso a um judiciário, ou outras instâncias responsáveis pela tomada de decisões, de caráter justo e neutro (até o alcance possível) para atender às reivindicações ou resolver disputas. (TAMANAHARA, 2009, p. 197)

A aparência de que um império do direito existe é proveitosa, mas não suficiente, para o desenvolvimento político. Ao redor do mundo, muitos dos principais elementos da ideologia do império do direito têm se tornado importantes meios de legitimação simbólica para o aparato político estatal. (Ibid. p. 208)

Se o reconhecimento de direitos fundamentais pela Constituição de 1988 foi um grande desafio, o equacionamento da luta social por justiça parece ser uma etapa mais complexa, principalmente pela efetivação das prometidas garantias. As conquistas legais se contrapõem às desigualdades históricas e estruturais do Brasil e

<sup>12</sup> Para uma discussão mais abrangente sobre o histórico, as críticas e o conceito de Estado de Direito, ver Tamahara, 2008, Waldron, 2008, Janse, 2013, Santos, 2014, Lauris, 2015, Araújo, 2016 e suas referências.

<sup>13</sup> O artigo, publicado no Brasil pela “Revista Direito GV”, opta pela tradução literal do termo “*rule of law*” como império do direito (p. 189, 194), mantendo o termo em inglês entre parênteses nas citações que faz. Neste trabalho, contudo, optamos pela tradução da expressão como “Estado de Direito”, em diálogo com o significado que se depreende de outras obras e considerando traduções levadas a cabo em outros trabalhos, a exemplo de Lauris (2013, p. 119).

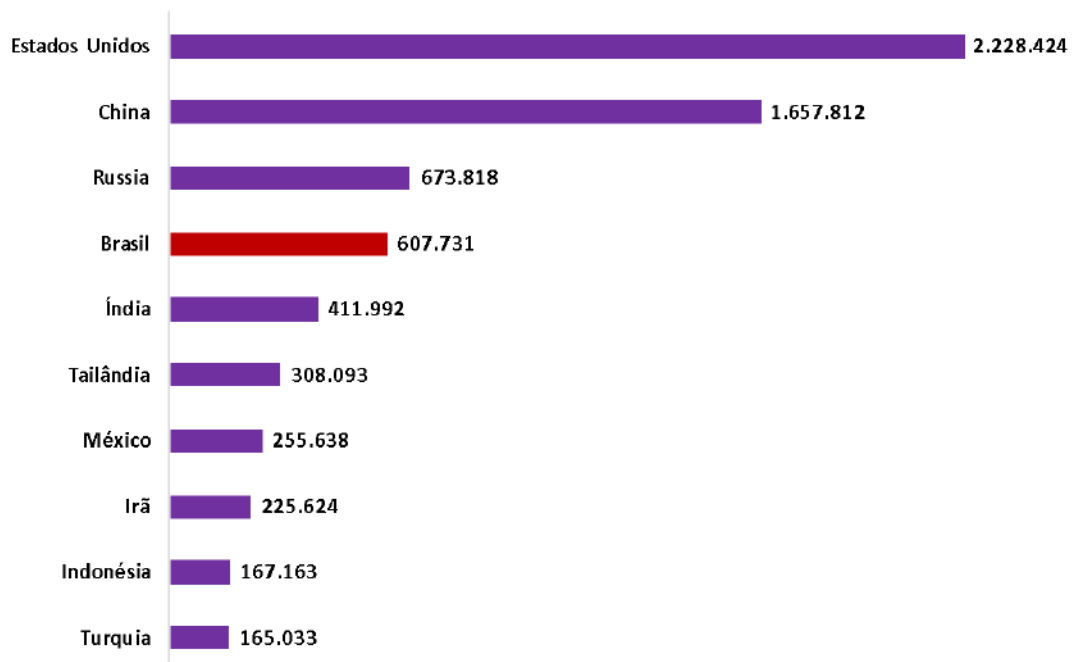
se mobilizam em meio aos conflitos que regem a vida política, em sentido amplo: conflitos raciais e entre classes sociais, que ora se apresentam de forma oculta, ora aberta, são exemplos estruturais que implicam em analisar as reações do Estado diante do fortalecimento de seu Sistema de Justiça. Sobretudo do Sistema de Justiça criminal, e dos controles empreendidos pelo Estado diante (ou por meio) de sua expansão. Voltamos a Tamanaha para colocar em contexto o desafio identificado:

Infelizmente, no que tange à análise jurídica, o próprio Direito é incapaz de gerar quaisquer soluções, embora possa servir como meio essencial para incorporar e auxiliar a implementação das criadas e decididas por outros. (TAMANAHA, 2009, p. 203)

Países em desenvolvimento irão se beneficiar – isto é, a qualidade de vida de seus cidadãos irá melhorar –, se desenvolverem suas próprias variantes do conteúdo mínimo do império do direito. Tendo em mente que esses objetivos sempre serão realizados imperfeitamente, esse conteúdo mínimo inclui assegurar (1) que o governo atue de acordo com as regras estabelecidas na arena política e respeite os direitos civis de seus cidadãos, (2) e que haja um corpo jurídico ao qual recorrer e que incorpore a ética de tratar todos os casos, antes do recurso, de forma neutra e justa. As realidades cotidianas contrastantes dos países desenvolvidos e em desenvolvimento demonstram que o império do direito é decisivamente importante para se adquirir quando ausente, e quando presente, é importante ser crítico em relação a ele. (Ibid. 2009, p. 209)

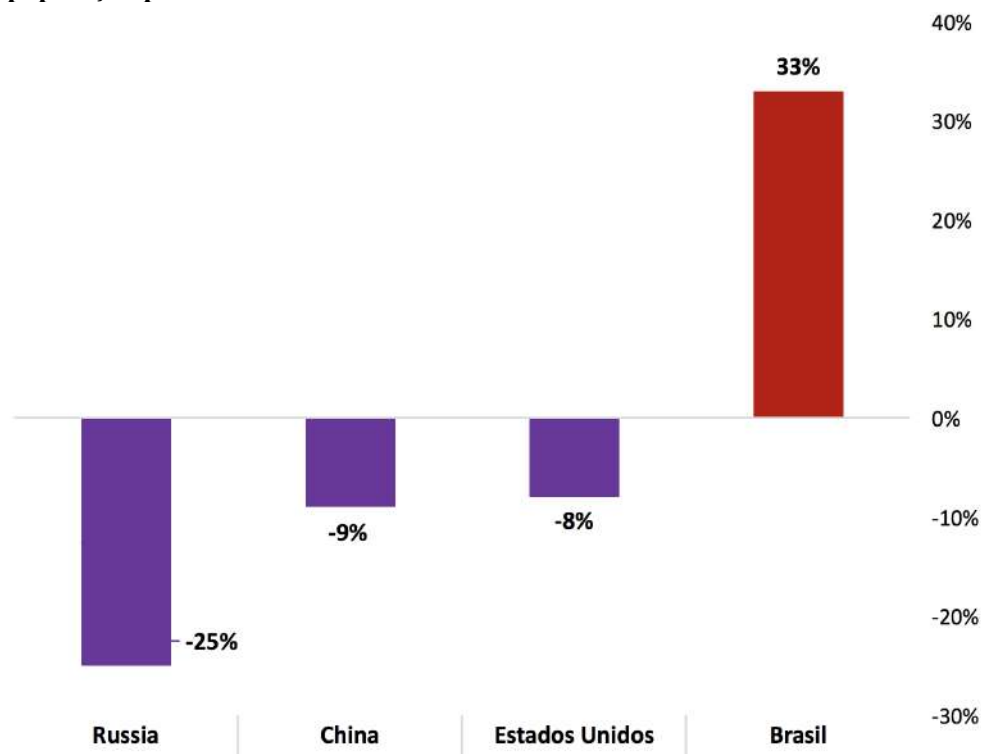
Considerando o valor da crítica proposta por Tamanaha, sobretudo diante do fenômeno que se tem reconhecido como encarceramento em massa no país, e compreendendo que a expansão da justiça criminal configura-se como um paradoxo diante da perspectiva de ampliação de direitos fundamentais, olharemos para as dinâmicas por meio das quais o Sistema de Justiça tem (ou não) atuado para resolver disputas e impedir arbitrariedades. Vale lembrar que a despeito de o Brasil ter a quarta população prisional do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos, da China e da Rússia, é o único dentre esses países a seguir aumentando suas taxas de encarceramento – mantendo mais de 40% das pessoas presas sem julgamento.

**Gráfico 1 - Número de pessoas presas nos 10 países com a maior população prisional do mundo**



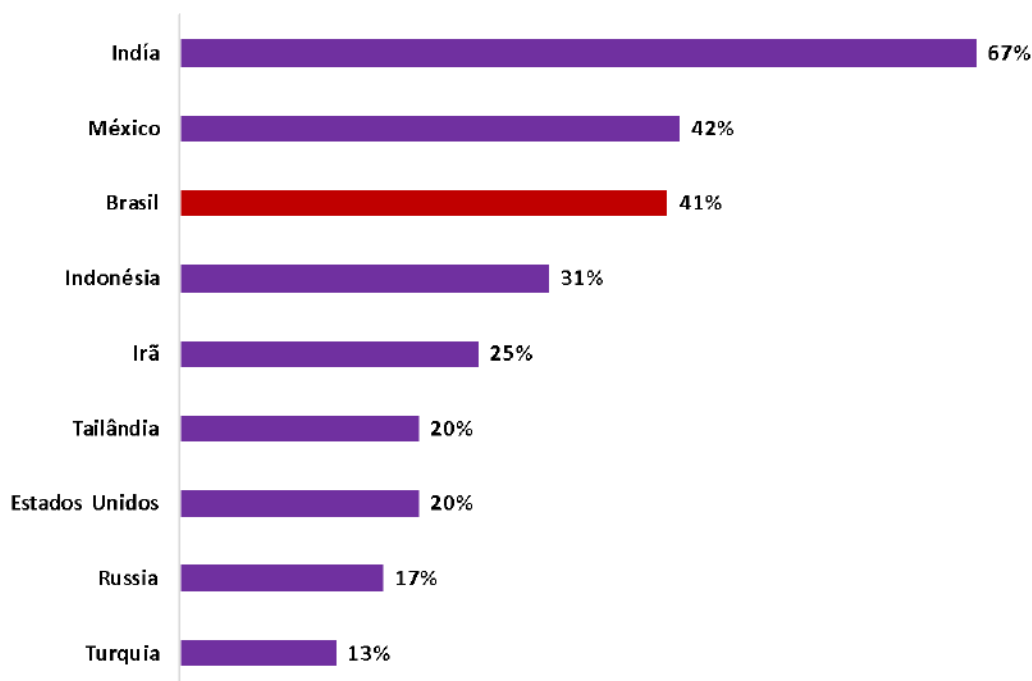
Fonte: International Center for Prison Studies; Infopen, junho/2014.

**Gráfico 2 - Variação da taxa de aprisionamento entre 2008 e 2014 nos 4 países com maior população prisional do mundo**



Fonte: International Center for Prison Studies; Infopen, junho/2014.

**Gráfico 3 – Taxa de pessoas presas sem condenação por país com maior população prisional<sup>14</sup>**



Fonte: International Center for Prison Studies; Infopen, junho/2014.

É frente a esse contexto que esta pesquisa se volta à análise da administração da justiça, olhando para o caso do Estado de São Paulo, que concentra aproximadamente 36% da população prisional do país, com mais de 221.000<sup>15</sup> pessoas encarceradas.

Diante da complexidade dos elementos brevemente apresentados até aqui, assim como da magnitude das expectativas e dos interesses de diferentes atores implicados na gestão da justiça, especialmente os membros das carreiras jurídicas de Estado, o Poder Executivo que detém a titularidade da formulação das políticas públicas em questão, e aqueles que recorrem à justiça em busca de seus direitos ou com ela travam contato como pela via repressiva<sup>16</sup>, é que formulamos a já apresentada hipótese deste trabalho, consolidada em diálogo com a obra de Boaventura de Sousa

<sup>14</sup> Não há dados a este respeito com relação às pessoas presas na China.

<sup>15</sup> O último Infopen, publicado em 2016 pelo Departamento Penitenciário Nacional, sistematiza dados de 2014 e indica 219.053 pessoas presas no Estado, contudo, publicação da Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo (SAP) de agosto de 2015 (Levantamento Presos X Delitos), traz dados atualizados até junho do mesmo ano, apontando o total de 221.636.

<sup>16</sup> Destaca Santos (2010) que as classes populares, durante muito tempo, só tiveram contato com o sistema judicial pela via repressiva, como seus utilizadores forçados. Raramente o utilizaram como mobilizadores ativos - e esse é o contexto no qual se insere esta pesquisa.

Santos. O Sistema de Justiça tanto pode favorecer o aprofundamento democrático quanto, ao contrário, pode obstaculizá-lo, tornando mais difícil ou menos genuíno:

O direito e a administração da justiça tanto são um produto das sociedades quanto são produtores das sociedades, ou seja, eles podem ter uma relativa autonomia para aprofundar a democracia ou para impedir o aprofundamento da democracia. Os tribunais podem ser parte de uma solução democrática ou parte de um problema democrático. (SANTOS, 2013)

Também foi em diálogo com a obra do autor que definimos o já apresentado conceito de democracia aplicado à pesquisa.

Dessa forma, tendo como ponto de partida o principal referencial teórico deste trabalho, como veremos na segunda parte deste capítulo, que é a obra “Para uma revolução democrática da justiça” (Santos, 2011), recorreremos à definição de democracia<sup>17</sup> apresentada por Boaventura na “2ª Conferência do Ciclo Cidadania e Desenvolvimento: a governação e a organização do sistema de justiça”<sup>18</sup>, realizada em Coimbra, em janeiro de 2013, e retomada pelo autor em 2016, em “A difícil democracia”, quando Santos também conceituou o poder que está em questão nos processos democráticos:

O poder é sempre expressão de relações desiguais que permitem a quem o tem representar o mundo como seu e transformá-lo de acordo com suas necessidades, seus interesses e suas aspirações, seja esse mundo a família, a empresa, a comunidade, a escola, o mercado, a cidadania, seja ele o globo terrestre. O poder só é democrático quando é exercido para ampliar e aprofundar a democracia. Em seu sentido mais amplo, a democracia é todo o processo de transformação de relações desiguais de poder em relações de autoridade partilhada (SANTOS, 2016, p. 162, 203).

Esse é o referencial que nos permitirá, partindo do ideal estruturante do Estado de Direito forjado no Brasil a partir da Constituição cidadã, em que se pressupõe o respeito às normas por todos, limitando o exercício do poder através de regras e impedindo arbitrariedades, olhar para quais os controles exercidos pelo Sistema de Justiça no campo criminal, desvelando a incidência dos principais vetores

---

<sup>17</sup> Democracia é todo processo político, social, jurídico, através do qual relações de poder desigual são transformadas em posições de autoridade partilhada. Portanto, a democracia é todo sistema de transformação do poder desigual em autoridade partilhada. (SANTOS, 2013).

<sup>18</sup> Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ru3liW8CtxA>>. Acessado em 10 de julho de 2014.



identificados, buscando, ao fim e ao cabo, compreender de que maneira as dinâmicas observadas afetam o aprofundamento democrático local.

### **1.1. O estado da arte**

Embora a revisão bibliográfica não seja o objetivo deste trabalho, e mesmo sem pretender nem de longe esgotar o tema, consideramos importante posicionar os principais debates travados nos campos implicados na pesquisa, sobretudo diante do caminho metodológico do estudo, o método de caso alargado, que atribui destacada relevância às economias interacionais dos diferentes participantes de uma dada prática social setorial (Santos, 1983), como será mais bem detalhado na terceira parte deste Capítulo.

Como vimos, este trabalho tem como foco o cenário brasileiro pós 1988, tomando o funcionamento da justiça criminal<sup>19</sup> como referencial para a análise do papel desempenhado pelo direito, diante das atribuições conferidas à justiça na aplicação das normas para limitar o exercício do poder, impedir arbitrariedades e garantir direitos, buscando, por meio dessa abordagem, desvelar os processos de politização do Sistema de Justiça do Estado de São Paulo para compreender de que maneira afetam o aprofundamento democrático local, em um contexto de hegemonia partidária.

Em diálogo com a literatura crítica, em especial a produção do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, onde a parte teórica desta tese amadureceu durante a realização do estágio de pesquisa, localizaremos os debates sobre: i) o primado do direito; ii) os consensos sobre a administração da justiça diante do impacto hegemônico do contexto internacional na regulação do Estado-nação; iii) a expansão global do sistema judicial e o movimento transnacional de reformas judiciais; e iv) democracia e a Constituição de 1988<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> É no campo da justiça criminal que as políticas públicas de segurança e penitenciária levadas a cabo pelo Poder Executivo mais diretamente se relacionam com a administração da justiça, embora se compreenda que políticas de segurança pública tratam, em verdade, de questões que transversalizam os direitos sociais, afetando e sendo afetadas pela qualidade das demais políticas públicas, como, por exemplo, as de educação, saúde, assistência, moradia, dentre outras.

<sup>20</sup> Ressaltamos que o debate aqui proposto tem origem na literatura sobre o Brasil e sua formação social, partindo, pois, do acúmulo produzido a partir de obras como “O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil”, de Darcy Ribeiro, “Os donos do Poder”, de Raymundo Faoro, “Coronelismo, enxada e voto”, de Victor Nunes Leal, dentre outras referências nacionais que abordam a formação do povo brasileiro, expondo, por exemplo, o papel desempenhado pelas elites e o antagonismo verificado entre o direito e o favor em nossa formação social.

### 1.1.1. Direito, a que será que se destina?

Desde 2003, quando Boaventura de Sousa Santos consolidou a indagação “Poderá o direito ser emancipatório?”, a busca por possíveis respostas à sua pergunta se coloca como um desafio ao campo da justiça. A provocação nos propõe a desconstrução da ideia do direito como uma alternativa que necessariamente expressa méritos redistributivos, que promove reconhecimento e avanços na construção de justiças e democracias de alta intensidade<sup>21</sup>.

Araújo (2016, p. 95), ao defender que o direito é responsável “pela invisibilização jurídica e pelo silenciamento de sujeitos” lembra-nos que o “direito moderno<sup>22</sup> ignorou ter um lugar de enunciação e reivindicou universalidade e poder para definir o futuro global”. Questionar o papel e os limites do direito, mesmo quando abordado na linguagem dos direitos humanos, é ponto de partida diante da realidade dos Estados de Direito em que vivemos.

Boaventura, ao ressaltar o “ameno convívio do primado do direito com o primado da ilegalidade”, chama a atenção para a normalização do hábito de “desconstruir constituições em nome delas”, destacando que “nunca as leis gerais e universais foram tão impunemente violadas e seletivamente aplicadas, com tanto respeito aparente pela legalidade” (SANTOS, 2016, p. 210). Lauris ilustra o paradoxo que está em questão:

O consequencialismo “a lei é igual para todos, os mecanismos de acesso à justiça estão previstos e, com suas eficiências e ineficiências, podem gerar maior ou menor inclusão social através dos direitos” é radicalmente contestado pelas experiências cotidianas de encontro com a lei das pessoas por ela marginalizadas e excluídas. A forma como a previsão dos direitos tem-se realizado ao longo dos anos nos estados democráticos vem padecendo de diferentes afunilamentos. (LAURIS, 2015, p. 3)

O primado do direito confina a medida do possível no campo jurídico - que, por sua vez, se estrutura na tão rigorosa quanto politicamente construída restrição dos

<sup>21</sup> Conceitua o autor: “Mas o importante é que, se estamos tentando fazer uma teoria política nova, uma democracia radical de alta intensidade, sabemos que isso será somente por meio da democratização de todos os espaços. Então, minha definição de democracia é: substituir relações de poder por relações de autoridade compartilhada. É um trabalho democrático muito mais amplo do que se pensava até agora”. (SANTOS, 2007, p. 62)

<sup>22</sup> A autora pondera que o direito moderno é uma invenção ocidental, constitutiva do mito ocidental do progresso (FITZPATRICK, 1992), um localismo globalizado (SANTOS, 2008), construído a partir de um etnocentrismo jurídico, e imposto por via da colonialidade jurídica. (ARAÚJO, 2016, p. 90)

sujeitos considerados habilitados a falar, a formular teorias e, sobretudo, utopias, que passam, por força desse bloqueio, a ser forjadas a partir de uma só linguagem. A ilustração comparativa nos permite visualizar a magnitude das apontadas amarras, que emolduram as possibilidades diante de consensos tão profundamente tomados como verdades:

Se a ciência moderna estabelece os parâmetros da sociedade civilizada, o primado do direito assegura a sua tradução em limites a que os sujeitos são submetidos e em mapas que circunscrevem o horizonte de possibilidades. Os mapas são delineados pela linha jurídica abissal, para lá da qual fica o impossível. (ARAÚJO, 2016, p. 90)

A monocultura da produtividade capitalista vive numa relação simbiótica com a monocultura do saber. A ciência moderna assenta nos princípios que servem à produtividade capitalista. Todo o outro conhecimento é invisibilizado, porque todo o outro tipo de produção é desvalorizado. A não existência aparece sob a forma de improdutivo. A monocultura da naturalização das diferenças consiste na distribuição das populações por categorias que identificam diferença com desigualdade e permitiu, pois, legitimar a dominação e a exploração. (Ibid p. 96, 97)

Boaventura, ao refletir sobre a procura suprimida por justiça, chama atenção para o desolamento daqueles que, mesmo conscientes de seus direitos e identificando sua violação, diante do hermetismo da justiça se sentem impotentes frente a um universo insulado, que em nada lhes é acessível, nem na forma, nem na linguagem, nem no conteúdo e que até na organização física impõe barreiras<sup>23</sup>.

Mas, há também uma outra área, que é a da procura suprimida. É a procura daqueles cidadãos que têm consciência dos seus direitos, mas que se sentem totalmente impotentes para os reivindicar quando são violados. [...] Ficam totalmente desalentados sempre que entram no sistema judicial, sempre que entram em contato com as autoridades, que os esmagam pela linguagem esotérica, pela presença arrogante, pela sua maneira cerimonial de vestir, pelos seus edifícios esmagadores, pelas suas labirínticas secretarias etc. esses cidadãos intimidados e impotentes são detentores de uma procura invisibilizada. (SANTOS, 2010, p. 23)

Para contextualizar a reflexão aqui proposta, nos voltamos ao funcionamento do Complexo Jurídico Ministro Mário Guimarães, maior fórum criminal da América

---

<sup>23</sup> Sobre o tema, ler “Espaços de Justiça e arquitetura dos tribunais - Uma questão de ação política?”, BRANCO, 2015.

Latina, localizado no bairro da Barra Funda, na capital do Estado de São Paulo e que concretiza em seu ambiente e em suas dinâmicas o hermetismo do Sistema de Justiça. Como destacam Lima, Almeida e Sinhoretto (2011), todas as varas criminais da cidade de São Paulo estão ali centralizadas, o que torna esse um espaço privilegiado de estudo do funcionamento cotidiano da justiça criminal de primeira instância na capital paulista.

No topo da hierarquia do fórum estão os juízes e isto é evidente em sua vestimenta sóbria e refinada, em sua corporalidade rígida e nas barreiras de acesso aos espaços de trabalho. Para falar com um juiz é preciso passar por vários procedimentos. Há um primeiro filtro realizado pelos funcionários localizados à entrada do corredor das varas criminais. Há ainda os oficiais porteiros das varas e, em alguns casos, ainda outros servidores do cartório para intermediar o acesso ao juiz. É preciso ainda aguardar uma brecha na agenda concorrida dos magistrados, geralmente antes ou depois das muitas audiências diárias. E, mesmo assim, isso não garante o acesso.

[...]

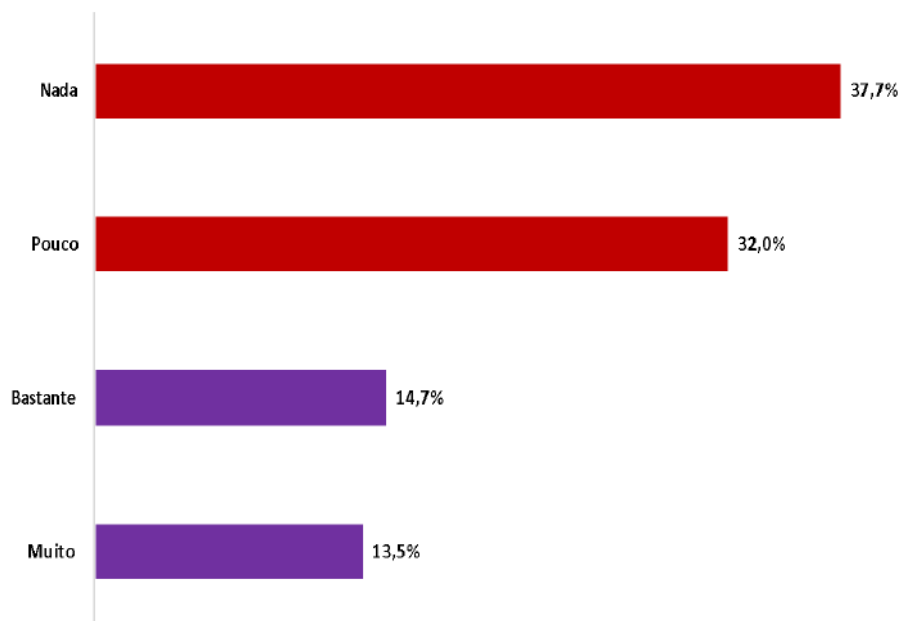
Os promotores de justiça ocupam também alto posto na hierarquia, com vestimentas semelhantes àquelas dos juízes e também o desempenho de rígida corporalidade. Os cuidados de separação de seus gabinetes em relação ao público também são visíveis, mas a barreira não está em cada gabinete (como ocorre com os juízes), mas na entrada do corredor, onde há uma porta de vidro, oficiais e não raro, policiais militares.

[...]

É diferente o acesso ao espaço de trabalho dos defensores públicos e dos procuradores atuantes na assistência judiciária. Eles não têm gabinetes individuais, mas espaços coletivos de trabalho, onde há uma recepção mais informal dos visitantes, mediada por um funcionário uniformizado. Desse ponto de vista, os cuidados de separação espacial dessas categorias são muito menos intensos e é também verdadeiro que sua apresentação corporal e sua vestimenta são mais diversificadas, embora sempre enquadradas pela estética forense. (LIMA, ALMEIDA e SINHORETTO, 2011, p. 197, 198)

Os dados do estudo latino-americano sobre população carcerária, consolidados no relatório “Crime, Segurança Pública e Desempenho Institucional em São Paulo” (BERGMAN et al., 2013), dimensionam o limite prático das amarras emolduradas pelo direito, suas regras, procedimentos e vestimentas ao destacar o baixíssimo grau de compreensão que os presos informaram ter do que acontecia nas suas audiências e em seus julgamentos.

**Gráfico 4 – Compreensão da população carcerária de São Paulo sobre as audiências e sobre seu julgamento**



Fonte: Estudo latino-americano sobre população carcerária: 2013 – São Paulo.

Mais da metade dos presos afirmou não entender nada ou pouco a respeito do que aconteceu nas audiências e no julgamento de seus processos. Somente 13,5% entenderam muito do que acontecia nos atos processuais (BERGMAN et al., 2013).

É fácil identificar os operadores do direito como sujeitos que usam roupas que poucos usam, falam uma língua que poucos entendem e seguem procedimentos absolutamente misteriosos para a maioria da população, arquitetados, como veremos, a partir dos valores liberais e referenciados em conhecimento que carece de expertise para sua boa compreensão e aplicação. Ainda sobre o fórum criminal, também se mostra útil ao debate proposto compreender como suas dinâmicas se impõem aos réus e aos seus familiares, muitas vezes testemunhas dos processos:

Entretanto, não é difícil ao atento observador identificar os profissionais do direito, de um lado, e os demais usuários do fórum como testemunhas, réus e seus familiares, por outro. Se a vestimenta não fosse um signo de distinção, a linguagem, a fala e o movimento expressivo da familiaridade com as regras do espaço seriam eficientes em indicar as diferenças. Com toda a heterogeneidade que pode haver num grupo de milhares de pessoas que passa diariamente pelo fórum, duas tendências podem ser notadas: a vestimenta e a postura expressam que a maioria desses usuários pertence a classes economicamente inferiores à dos profissionais jurídicos; a visita ao fórum criminal é uma ocasião

revestida de solenidade, expressa na escolha de uma vestimenta bem cuidada, adequada à seriedade impressa pelo ritual judiciário. Muitas mulheres comparecem acompanhadas de suas crianças, também especialmente vestidas para uma ocasião importante.

Desse grupo se destacam ainda os réus presos, de constante presença no fórum criminal. Chegam em veículos especiais fechados, escoltados por viaturas policiais, e muitos vêm de penitenciárias no interior do estado, percorrendo viagens longas. [...] Os presos circulam pelo fórum sempre algemados uns aos outros, em fila, com o notório uniforme dos presídios, postura constricta e cabeça baixa. São cercados por policiais militares (evidentemente armados) e despertam a atenção de muitos, atraindo sobre seus corpos e gestos olhares nitidamente inquisidores. Em geral permanecem calados nos corredores, o silêncio é rapidamente rompido no contato que aí tem com familiares e conhecidos que lhes servirão de testemunhas nas audiências. Ainda sob olhares públicos, devem responder a uma série de perguntas dos oficiais porteiros, que às vezes exigem que se fale em voz alta. (LIMA, ALMEIDA e SINHORETTO, 2011, p. 199, 200)

É difícil, por outro lado, imaginar que tal moldura possa (ou pretenda) acomodar possibilidades de lutas por garantias de dignidade que não as formuladas nesse excludente referencial, a partir de sua bem delimitada linguagem, que cria abismos para além dos quais nada importa, invisibilizando (quando não inviabilizando) todo o universo de outras alternativas, formuladas a partir de outros códigos e condutas. A colonialidade<sup>24</sup> do direito promove aquilo que Boaventura (1995) denomina duplo silenciamento daqueles que alegadamente não têm nada a dizer ou não têm linguagem para fazê-lo.

Dimensionar as potencialidades democráticas da administração da justiça passa por compreender os alijamentos que resultam, por exemplo, no grau de compreensão que a população carcerária tem sobre os momentos que transformaram suas vidas, como apresentado acima, e que se colocam como gargalos estruturantes e não apenas como elementos incidentais.

---

<sup>24</sup> Destaca Bragato: “[...] colonialidade é uma categoria cunhada por Aníbal Quijano que designa o lado obscuro da modernidade marcada pelas experiências do colonialismo. A forma como o poder é apropriado e exercido ainda segue a lógica do padrão colonial estabelecido na modernidade, mais precisamente desde a conquista da América pelos ibéricos. A modernidade foi a idade da hegemonia europeia sobre o resto do mundo à custa de relações de poder advindas do controle das formas de produção econômica (trabalho e recursos naturais), de construção do conhecimento (ciência como única forma legítima de saber) e da essencialização e hierarquização das identidades subjetivas (raça e gênero como elementos centrais de negação de humanidade). O fato de continuarmos a viver sob a égide da matriz colonial de poder denota que embora o colonialismo tenha praticamente chegado ao fim, é a colonialidade que marca as relações assimétricas de poder contemporâneas” (BRAGATO, 2016, p. 1807).

Ainda que seja estabelecida uma horizontalidade política formal, enquanto couber a uma das partes a definição do cânone e a linguagem em que este se expressa, os saberes, as normas e as práticas diferentes ou que se exprimem de outro modo tendem a ser inferiorizados e invisibilizados. (ARAÚJO, 2016, p. 94, 95)

A defesa material da democracia dirige-se a uma ação estratégica de desvelamento das condições de privação de direitos invisibilizadas pela normalização difundida pela ordem jurídica. (LAURIS, 2015, p. 22)

No contexto da pesquisa, a esse cenário soma-se a debilidade da democracia representativa, assente “na facilidade com que hoje minorias sociais se convertam em maiorias políticas e, paralelamente, na facilidade com que maiorias sociais se convertam em minorias políticas” (SANTOS, 2016, p. 205) e, como veremos a seguir, não se trata de um dilema restrito à administração da justiça no Brasil.

### **1.1.2. O mundo é um moinho - Os consensos sobre a administração da justiça diante do impacto hegemônico do contexto internacional na regulação do Estado-nação**

O reposicionamento da leitura dos vetores incidentes na criação dos referenciais nacionalmente considerados válidos à administração da justiça, do local para o global<sup>25</sup>, também se coloca como fundamental para a percepção mais acurada do contexto no qual se insere a pesquisa.

A literatura sobre os temas que estão em questão desvela a fragilidade de eventual análise calcada apenas na realidade nacional, diante, por exemplo, dos impactos da produção de consensos globais e da atuação de agências internacionais, por meio de seus programas de desenvolvimento. Nesse ponto dos debates, o papel reservado ao Estado de Direito e ao sistema judicial no Consenso de Washington

---

<sup>25</sup> Sobre o diálogo entre a proposição apresentada e os debates sobre globalização, ver Santos, 2002. Destacamos: “O global e o local são socialmente produzidos no interior dos processos de globalização. Distingo quatro processos de globalização produzidos por outros tantos modos de globalização. Eis a minha definição de modo de produção de globalização: é o conjunto de trocas desiguais pelo qual um determinado artefacto, condição, entidade ou identidade local estende a sua influência para além das fronteiras nacionais e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de designar como local outro artefacto, condição, entidade ou identidade rival. [...]. O processo que cria o global, enquanto posição dominante nas trocas desiguais, é o mesmo que produz o local, enquanto posição dominada e, portanto, hierarquicamente inferior. De facto, vivemos tanto num mundo de localização como num mundo de globalização (SANTOS, 2002, p. 22); e O sistema mundial em transição é muito complexo porque constituído por três grandes constelações de práticas - práticas interestatais, práticas capitalistas globais e práticas sociais e culturais transnacionais - profundamente entrelaçadas segundo dinâmicas indeterminadas”. (SANTOS, 2002, p. 34)

ganha especial relevo como ponto de inflexão no início do quadro teórico que aqui resgatamos.

O consenso sobre o primado do direito e do sistema judicial é uma das componentes essenciais da nova forma política do Estado e é também o que melhor procura vincular a globalização política à globalização económica. O modelo de desenvolvimento caucionado pelo Consenso de Washington reclama um novo quadro legal que seja adequado à liberalização dos mercados, dos investimentos e do sistema financeiro.

[...]

Nos termos do Consenso de Washington, a responsabilidade central do Estado consiste em criar o quadro legal e dar condições de efetivo funcionamento às instituições jurídicas e judiciais que tornarão possível o fluir rotineiro das infinitas interações entre os cidadãos, os agentes económicos e o próprio Estado. (SANTOS, 2002, p. 11)

Nesse ponto introduzimos as contribuições de Maria da Gloria Bonelli, que orientam parte significativa da apresentação do contexto no qual se desenvolve este estudo. Ao abordar o “processo de constituição da autonomia da magistratura brasileira em relação aos interesses políticos e económicos das elites dominantes” (2010, p. 3) a autora traz à baila a relevância que o equacionamento democrático da justiça assumiu na aprovação da Constituição Federal de 1988 diante de uma forte agenda de reformas, discussões que retomaremos mais à frente.

Ao demarcar os principais vetores de polarização nas disputas acerca do modelo de administração da justiça da constituinte, assim como nas disputas que sucederam o marco de redemocratização do país, Bonelli aborda a defesa do insulamento, levada a cabo pelas associações profissionais vinculadas às carreiras jurídicas<sup>26</sup> e nos permite localizar a influência das agências internacionais:

Já na década de 1990 o tema da reforma do Judiciário volta com mais força. Sendo um contexto de intensa internacionalização da expertise, agências bilaterais e multilaterais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional investiram na padronização do sistema de justiça nos diversos países recém-democratizados no mundo, financiando projetos que promoviam as trocas de expertise global e local para a promoção da reforma do sistema de justiça.

---

<sup>26</sup> Definidas pela autora como braços políticos nas lutas em defesa das prerrogativas, autonomia e independência judicial (BONELLI, 2010, p.8).



Assim, especialistas dos países do norte exportavam seus conhecimentos em redesenho das instituições jurídicas e de segurança pública a especialistas dos países do sul, que apoiavam a importação dessas reformas. Embora os objetivos da reforma judicial para a América Latina tenham se modificado e ampliado em função das especificidades das interações entre exportadores e importadores, eles podem ser sintetizados em cinco abordagens, segundo Hammergren (2007), especialista do Banco Mundial para assessorar a implantação: a) reforma da justiça criminal e respeito aos direitos humanos, b) modernização do Judiciário, com o aumento da eficiência e da eficácia da ação das fóruns e tribunais; c) desenvolvimento de um judiciário profissional e institucionalmente independente; d) acesso à justiça, que inclui assistência jurídica, juizados especiais, formas alternativas de resolução de litígios (ADR, Direito de interesse público, direito costumeiro); e) fortalecimento do papel do Judiciário de checar os outros poderes de Estado, na proteção dos direitos dos cidadãos. (BONELLI, 2010, p. 4, 5)

Muito embora todos os cânones do receituário implementado pelas agências bilaterais e multilaterais importem à contextualização deste estudo, vale destacar que alguns deles interessam especialmente ao desenvolvimento da pesquisa. Estes são os que dizem respeito à reforma da justiça criminal e respeito aos direitos humanos, ao desenvolvimento de um judiciário profissional e institucionalmente independente e ao fortalecimento do papel do Judiciário de checar os outros poderes de Estado, na proteção dos direitos dos cidadãos.

Diante do aparente paradoxo existente entre os consensos neoliberais e a agenda de direitos humanos, nos parece importante, como ponto de partida, posicionar os debates a partir do pano de fundo deste estudo, que se situa no campo das discussões acerca das disputas políticas travadas a partir do insulamento judicial, garantido pela aparente neutralidade técnica dos detentores da expertise jurídica.

Araújo destaca que as “transladações jurídicas pretendem sobrepor-se, seja como forma de construção do bom ambiente de negócios pelas instituições financeiras internacionais, seja pela imposição de uma carta de direitos humanos de matriz eurocêntrica” (2016, p. 97), que será seletivamente evocada a partir de um modelo jurídico que se apresenta como técnico, mas, na medida em que atropela ordenamentos que regem outras organizações políticas e respeita mais os mercados do que as pessoas, esse modelo torna-se político e configura-se como um instrumento de expansão do colonialismo e do capitalismo:

O Estado de direito, enquanto modelo exportável, assenta nos princípios jurídicos modernos, reconhece as agências internacionais que asseguram a hegemonia do modelo capitalista neoliberal e reivindica a universalidade dos direitos humanos formulados a partir de uma perspectiva eurocêntrica, ao mesmo tempo que os evoca de forma seletiva, de acordo com os seus interesses. Esse modelo jurídico, que se apresenta como técnico e não político, respeita mais os mercados do que as pessoas, atropela ordenamentos jurídicos que regem outras culturas e outras organizações políticas e cria a sociedade civil incivil. [...] defendo que o direito, enquanto duplo da ciência, é um instrumento de expansão do colonialismo e do capitalismo, sendo responsável pela invisibilização jurídica e pelo silenciamento de sujeitos. (ARAÚJO, 2016, p. 111)

Nesse ponto avançamos para trazer ao debate a evocação dos direitos humanos como elemento necessariamente caro ao aprofundamento democrático, quase autossuficiente, na esteira do que buscamos fazer até aqui com relação ao conceito do direito em si (desacompanhado da adjetivação aqui acrescentada). Recorreremos a Lauris para precisar o questionamento:

Pensamento abissal<sup>27</sup>: a efetividade de direitos entre o passado e o futuro

A construção histórica evolucionista dos direitos humanos tem balizado as populações marginalizadas de acordo com os parâmetros de uma divisão abissal, de acordo com as linhas de um pensamento abissal, conforme enunciado por Boaventura de Sousa Santos (2007). De um lado, a retórica e a imaginação da promoção dos direitos e, de outro, a experiência concreta e cotidiana de repetidas violações e da denegação sistemática. Uma divisão abissal que, por sua vez, encoberta a violência do presente na promessa de um acesso aos direitos futuros.

[...]

Uma nova agenda de direitos humanos deve operar a partir do reconhecimento de que é fundante das dinâmicas de distribuição dos recursos políticos e jurídicos nas sociedades a existência de uma divisão radical que, em simultâneo, separa e mantém atadas a imaginação do Estado promotor de direitos e a exclusão intransponível do Estado violador (LAURIS, 2015, p. 3, 4)

<sup>27</sup> A metáfora do pensamento abissal é uma ilustração da colonialidade do pensamento moderno e a ciência e o direito são as suas manifestações mais bem conseguidas (SANTOS, 2007). De acordo com essa imagem, o pensamento moderno impõe e estabelece os limites de uma linha abissal que divide o mundo entre o universo “deste lado da linha” e o universo “do outro lado da linha”. O que acontece do lado de lá não conta (outros conhecimentos, outros direitos), é invisível, não existe ou pelo menos não existe numa lógica de simultaneidade, visto estar sujeito à flecha do tempo linear, que classifica como atrasado tudo o que é assimétrico em relação ao lado de cá, definido como avançado. Tornada invisível, a realidade do lado de lá não compromete a universalidade do que se propõe deste lado. No campo jurídico, é ao direito do Estado ou internacional que cabe o poder de determinar o legal e o ilegal. Legal e ilegal perante a lei são as únicas formas relevantes de existência e, nesse sentido, a distinção entre ambos é uma distinção universal. Assim, fica de fora o território sem lei, fora da lei, o território do a-legal, ou mesmo do legal e ilegal de acordo com direitos. (ARAÚJO, 2016, p. 95, 96).

Indicando o paradoxo do “presente eterno” da falta de acesso à justiça das “populações radical e estruturalmente excluídas na América Latina”, a autora propõe uma interpretação acerca da consagração dos direitos humanos que coloca em xeque suas reais possibilidades, diante da ideia de progresso do direito e por meio dele.

Direitos humanos “ainda não”

[...] Com base em Dipesh Chakrabarty (2000), interpreto as etapas evolucionistas de consagração dos direitos humanos como delimitação de um “ainda não” por parte do Estado para as populações pobres e grupos vulneráveis.

Noutras palavras, toda vez que o Estado ou os estudos sociojurídicos apostam na progressão dos mecanismos de acesso à justiça como forma de alcançar ambos, o progresso do direito e o progresso por meio do direito, difundem uma mensagem subjacente: as pessoas necessitadas/carentes de justiça devem aguardar (e merecer) o cumprimento das etapas necessárias que, num futuro próximo, conduzir-lhes-ão à igualdade. Este é o “presente eterno”, utilizando o termo de Boaventura de Sousa Santos (1988a), da falta de acesso à justiça. Realidade experienciada cotidianamente pelas populações marginalizadas, radical e estruturalmente excluídas na América Latina. (LAURIS, 2015, p. 3)

O texto de Lauris nos faz recuperar Franz Kafka, que em seu texto “Diante da Lei” ilustra o debate que aqui buscamos resgatar: “Diante da Lei está um guarda. Vem um homem do campo e pede para entrar na Lei. Mas o guarda diz-lhe que, por enquanto, não pode autorizar-lhe a entrada. O homem do campo reflete e pergunta depois se poderá entrar mais tarde. – ‘É possível’ – diz o guarda. – ‘Mas não agora.’” (KAFKA, 1919).

Na parábola de Kafka o homem do campo que sai em busca da lei, e que chegou a seus portões, tendo ali esperado por dias e anos seguidos, morrerá, de velho, aspirando ter acesso a lei (1919).

Importa ainda ressaltar, diante do desafio da síntese bibliográfica a qual nos dedicamos, que o impacto do contexto internacional na regulação do Estado-nação não representa exatamente uma novidade, pelo contrário, como lembra Boaventura, trata-se de uma dinâmica inerente ao sistema interestatal moderno.

O impacto do contexto internacional na regulação do Estado-nação, mais do que um fenômeno novo, é inerente ao sistema interestatal moderno e está inscrito no próprio Tratado de Westphalia (1648) que o constitui. Também não é novo o facto de o contexto

internacional tendencialmente exercer uma influência particularmente forte no campo da regulação jurídica da economia, como o testemunham os vários projetos de modelização e unificação do direito económico desenvolvidos ao longo do século XX, por especialistas de direito comparado e concretizados por organizações internacionais e governos nacionais. Como os próprios nomes dos projectos indicam, a pressão internacional tem sido, tradicionalmente, no sentido da uniformização e da normalização, o que é bem ilustrado pelos projetos pioneiros de Ernest Rabel, em inícios da década de 30, e pela constituição do Instituto Internacional para a Unificação do Direito Privado (UNIDROIT) com o objetivo de unificar o direito dos contratos internacionais, o que conduziu, por exemplo, à lei uniformizada na formação de contratos de vendas internacionais (ULFIS, 1964) e a Convenção na venda internacional de bens (CISG, 1980) (VAN DER VELDEN, 1984: 233).

A tradição da globalização é para alguns muito mais longa. Por exemplo, Tilly distingue quatro ondas de globalização no passado milénio: nos séculos XIII, XVI, XIX e no final do século XX. (SANTOS, 2002, p. 8)

Não empreenderemos uma reconstrução histórica, mas, diante do desafio desta pesquisa para localizar o contexto no qual o Poder Judiciário assume-se como poder político, pontuaremos a distinção entre a atual onda de globalização e a que ocorreu no século XIX. A nova realidade mundial é marcada pela produção de consensos tornados hegemônicos, a exemplo do já mencionado Consenso de Washington.

A pressão sobre os Estados é agora relativamente monolítica - o "Consenso de Washington" - e em seus termos o modelo de desenvolvimento orientado para o mercado é o único modelo compatível com o novo regime global de acumulação, sendo, por isso, necessário impor, à escala mundial, políticas de ajustamento estrutural. Esta pressão central opera e reforça-se em articulações com fenómenos e desenvolvimentos tão díspares como o fim da guerra fria, as inovações dramáticas nas tecnologias de comunicação e de informação, os novos sistemas de produção flexível, a emergência de blocos regionais, a proclamação da democracia liberal como regime político universal, a imposição global do mesmo modelo de lei de proteção da propriedade intelectual, etc. (SANTOS, 2002, p. 18)

Antes de alcançarmos a literatura mais atual sobre democracia a partir do marco da Constituição de 1988, nos dedicaremos ainda a dois outros pontos caros ao desenvolvimento deste estudo: a expansão global do poder judiciário e o impacto local do movimento transnacional de reformas judiciais.

Os cânones do receituário implementado pelas agências bilaterais e multilaterais elencados por Bonelli, como citado acima, já se faziam notar em 2004, quando Hirschl, em *The Political Origins of the New Constitutionalism*, posicionava os processos de democratização vivenciados na América Latina como parte de um curso de consolidações democráticas iniciado nos últimos trinta anos, que trouxe consigo a expansão do Poder Judiciário, partindo da constitucionalização de direitos, do estabelecimento de autonomia (relativa) judicial e do controle de constitucionalidade<sup>28</sup> pelas supremas cortes:

Over the past three decades, three major waves that established and consolidated democracy took place: in Southern Europe in the late 1970s, in Latin America in the 1980s, and in Central and Eastern Europe in the early 1990s. These movements brought with them an expansion of judicial power in most of these new democracies, primarily through the constitutionalization of rights and the establishment of relatively autonomous judiciaries and supreme courts armed with judicial review practices. (HIRSCH, 2004, p. 73)

Muito embora já se caminhe para a consolidação do entendimento de que “os investimentos [do Banco Mundial e outras agências] que ocorrem a partir dos anos 1980 na promoção do Estado de direito não se traduziram em concretizações proporcionais” (ARAÚJO, 2016, p. 98) e que, diante desse resultado ocorreram mudanças nos rumos dos investimentos, a conformação do Estado de Direito no Brasil foi forjada a partir desta perspectiva, do cânone que a consagrou.

Assim, os limites dos caminhos decorrentes dos processos de reforma (ainda em pleno vigor, como veremos) podem e devem ser compreendidos a partir desse referencial, sobretudo considerando a perenidade dos quadros jurídicos e, no caso do Estado de São Paulo, também executivos.

### **1.1.3. Ouro do tolo – Expansão global do sistema judicial, processos de reforma, *legal expertise* e elites jurídicas**

A pesquisa se insere em um debate que ultrapassa os limites do Estado nacional e, nessa perspectiva, também precisamos levar em conta a expansão global do sistema judicial, consolidada em diversas partes do mundo, como veremos a

---

<sup>28</sup> Trata-se do processo pelo qual os poderes Executivo e, em alguns países também o Legislativo, têm suas ações submetidas à revisão judicial. É por meio do controle de constitucionalidade que um tribunal pode invalidar decisões ou normas dos outros poderes.

seguir, por meio de processos de reformas constitucionais que encontram na definição política de seus modelos (consolidada por agências internacionais de financiamento) sua origem em comum.

Santos (2010) lembra-nos que até pouco tempo atrás poucos de nós saberiam o nome dos juízes, mesmo dos juízes dos tribunais superiores, e que observamos, nas últimas décadas, o fenômeno que ficou conhecido como expansão global do Poder Judiciário, marcado pelo crescente protagonismo social e político do sistema judicial. O autor recorda que o Professor Alexander Bickel, de Yale, apontava os tribunais como *the least dangerous branch* – o órgão de soberania menos perigoso ou mais fraco por não ter condições de aplicar as suas próprias sentenças. Viviam, pois, na obscuridade de um insuperável *low profile* (2010).

Na maior parte do século XX o sistema judicial não figurou como tema importante da agenda política, mas, ao abandonar o *low profile* institucional, o Judiciário assume-se como poder político, colocando-se em confronto com os outros poderes do Estado, em especial com o Executivo e sobretudo em três campos: garantia de direitos, controle dos abusos do poder e judicialização da política (SANTOS, 2011).

Em “*The global expansion of judicial power*”, Tate e Vallinder (1995) inauguram os principais debates sobre a judicialização da política, destacando que há diversos elementos que sustentam a expansão do padrão do que hoje reconhecemos como tal, representado pela assunção do protagonismo do Poder Judiciário na construção de políticas públicas que eram (ou, na opinião da maioria, deveriam ser) conduzidas pelos Poderes Legislativo e Executivo.

Os autores pontuam que vários elementos do que todos reconheceriam como o padrão americano de expansão do poder judicial têm alcance internacional, tendo o colapso do comunismo totalitário na Europa Oriental e o desaparecimento da União Soviética sido os mais impressionantes dentre estes, consagrando os Estados Unidos (berço da judicialização da política) como a única superpotência. Apontam que se trata de um fenômeno global, intimamente conectado com os processos de democratização na América Latina, Ásia e África, destacando a força do modelo hegemônico na arquitetura das democracias em construção:

[...] the phenomenon of judges making public policies that previously had been made or that, in the opinion of most, ought to be made by legislative and executive officials appears to be on the increase. In fact there are several factors that support this development, this move toward what all would recognize as the American pattern: the expansion of judicial power.

Several of these factors are international in their scope. Perhaps the most stunning of these has been the breakdown of totalitarian communism in Eastern Europe and disappearance of the Soviet Union, leaving the United States, the home of the judicialization of politics, as the one and only superpower.

Closely connected is the trend to democratization in Latin America, Asia and Africa. Being for democracy does not necessarily require one to support the expansion of judicial power, as we shall see. But given the circumstances under which many democracies are being constructed, the inclusion of a strong judicial wing seems almost inevitable to some governmental architects. (TATE e VALLINDER, 1995, p. 2)

É a partir da observação mais ampla e sistemática das experiências democráticas formatadas em Estados de Direito (*rule of law*) que os principais debates sobre o tema reposicionam a discussão, retomando o aspecto político e colocando em questão a tensão do equacionamento entre democracia e liberalismo, como faz Tamanaha, em “*The dark side of the relationship between the rule of law and liberalism*”:

Like any political ideal, the rule of law is susceptible to different uses and has various potentialities and consequences, good and bad. On the positive side, the rule of law has made a “great contribution to human existence” in its capacity to hold governments legally accountable. The rule of law, however, has a negative underside as well. A prominent strain within liberal thought utilizes the rule of law to unduly circumscribe political decision-making on issues relating to property and the market. Liberalism [...] has a long history of aligning with the rule of law in a conservative and anti-democratic manner.

[...]

When liberal ends are threatened by democracy, democracy has often suffered. (TAMANAHA, 2008, p. 516, 517)

Em “*Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*”, considerando que os processos de reforma constitucional transferiram um montante sem precedentes de poder de instituições representativas para instituições judiciais em diversos países e em entidades supranacionais ao redor do mundo, Hirschl (2004) desafia a crença de que a constitucionalização de direitos

parta de valores benevolentes, resultando em consequências redistributivas ou difusão de poder.

A partir da comparação entre as origens políticas e as consequências legais das reformas na África do Sul, no Canadá, em Israel e na Nova Zelândia, o autor conclui que a constitucionalização dificilmente se move por compromissos genuínos com a justiça social ou com a universalização de direitos. Ao contrário, podem ser mais bem compreendidas se entendidas como produtos de uma interação estratégica entre elites políticas hegemônicas, influentes atores econômicos e lideranças jurídicas. Essa coligação determina o momento, a extensão e a natureza das reformas constitucionais.

A tendência para o empoderamento judicial é apresentada como um meio pelo qual as lutas sociopolíticas preexistentes e em andamento em uma determinada política são realizadas.

No livro, que se tornou uma das principais referências para o debate do tema, Hirschl evidencia que, se de um lado a expansão judicial por meio da constitucionalização tem um impacto limitado sobre o avanço das noções progressistas de justiça distributiva, de outro, tem um efeito transformador no discurso político de legitimação do primado do direito, modelado a partir de interesses restritos de grupos diretamente interessados nas vantagens que dele seriam provenientes.

First, I survey and critically assess the main existing theories of constitutional transformation that purport to explain the causal mechanisms behind the constitutional entrenchment of rights and the establishment of judicial review. Second, I suggest that the trend toward constitutionalization is hardly driven by politicians' genuine commitment to democracy, social justice, or universal rights. Rather, it is best understood as the product of a strategic interplay among hegemonic yet threatened political elites, influential economic stakeholders, and judicial leaders. These three self-interested groups tend to form coalitions of legal innovation to determine the timing, extent, and nature of constitutional reforms. The trend towards judicial empowerment is a means by which pre-existing and ongoing socio-political struggles in a particular polity are carried out. (HIRSCHL, 2004, p. 72, 73)

Para ilustrar a prática pela consolidação dos fenômenos apresentados até aqui, retomamos o conjunto de reformas decorrente do Consenso de Washington, implementado em todo o mundo justamente por meio de um pacote de reformas



econômicas e políticas denominadas boa governança e programas de ajustamento estrutural, estabelecido por instituições financeiras, a exemplo do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), como condição para que países em desenvolvimento obtivessem empréstimos.

O estabelecimento de tribunais independentes, o reforço da democracia e, em especial, a construção do Estado de Direito faziam parte do pacote neoliberal<sup>29</sup> de reformas que, como lembramos acima, se insere em uma realidade mundial marcada pela produção de consensos tornados hegemônicos.

Os valores alocados nos programas de investimento ilustram a prioridade no estabelecimento das bases do Estado de Direito. Tamanaha (2008) resgata o portfólio do Banco Mundial para explicitar a construção hegemônica: o banco tinha 58% de sua carteira de crédito em infraestrutura, o que se reduziu a 22%, ao passo que desenvolvimento humano e reformas legais e institucionais passaram a representar 52% do total de empréstimos:

Beginning in the late 1980s and accelerating in the 1990s, Western nations and international financial institutions implemented worldwide a set of reforms labeled the “Washington consensus.” The World Bank and the International Monetary Fund began to condition loans and grants to developing countries on a package of economic and political reforms called “good governance” and “structural adjustment programs,” which entailed reducing market restrictions and trade barriers, freeing capital flow, privatizing publicly held assets, protecting property and enforcing contracts, protecting foreign investments, enacting western commercial laws, reducing corruption, establishing independent courts, enhancing democracy, and, prominently, building the rule of law. This neoliberal package of reforms aims at reproducing the economic and legal conditions that prevail in Western countries.

In addition to requiring loan recipient countries to implement these reforms, international lending organizations altered how they allocated aid. Spending money directly on infrastructure development and economic projects came to be seen as wasteful when established legal institutions are lacking. The resultant shift in expenditures has been dramatic. “Thirty years ago,” the General

---

<sup>29</sup> Rodolfo Pelegrin, em recente publicação, apresenta um resgate resumido sobre o neoliberalismo: “O neoliberalismo é um movimento político-econômico de dimensões mundiais, com grande influência tanto em países centrais quanto periféricos. Enquanto teoria político-econômica, é gestado desde o fim da década de 1940, por nomes como Hayek, von Mises e Friedman. Propõe o avanço do bem-estar humano através do livre empreendedorismo individual, num arranjo institucional caracterizado por fortes direitos de propriedade, liberalização dos mercados e do comércio, sendo o papel do Estado criar e garantir este arranjo institucional. Para isto, deveria garantir a integridade monetária, e as estruturas legais, policiais, e de defesa para assegurar a propriedade privada e o bom funcionamento dos mercados. Deveria também criar os mercados para as áreas onde não existe, como educação, seguridade social, atenção à saúde, terras, saneamento básico, e mesmo a poluição ambiental. A participação do Estado nos mercados, entretanto, não deveria exceder sua criação onde não existem, e se restringir a uma intervenção mínima”. (PELEGRIN, 2016, p. 35)

Counsel to the World Bank recently observed, “the Bank had 58% of its portfolio in infrastructure, today it is reduced to 22% while human development and law and institutional reform represent 52% of our total lending.”

Today, establishing the rule of law is the central plank in development thought and activities. (TAMANAHHA, 2008, p. 537, 538, 539)

São os estudos de Maria da Gloria Bonelli (2010) que nos permitem aproximar o debate ainda mais do contexto desta pesquisa. À conferência promovida pelo Banco Mundial em Washington, sobre a Reforma Judicial na América Latina e Caribe, compareceram três representantes brasileiros, sendo dois deles do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, além do preposto do Supremo Tribunal Federal (STF).

A autora destaca que, a despeito de os juízes brasileiros entenderem que nossa magistratura se diferenciava das demais com relação aos desafios postos, as expectativas em relação ao Banco Mundial se prendiam ao apoio financeiro para melhoria de infraestrutura.

Em 1994, o Banco Mundial promoveu uma conferência em Washington sobre a Reforma Judicial na América Latina e na Região do Caribe. Três representantes brasileiros participaram, sendo dois deles do TJSP e um do STF. Segundo a Tribuna da Magistratura, o interesse do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento era o reforço da democracia na América Latina, inviável sem a atuação independente de juízes bem recrutados e adequadamente treinados, além da intenção de tornar mais previsível a justiça nos Estados latino-americanos diante das possibilidades de investimento estrangeiro e multinacional (Tribuna da Magistratura, n. 55, 1994:16).

Pacheco (2002) analisa o conteúdo das propostas do Banco Mundial para a reforma do Judiciário contido no documento resultante da conferência de Washington. Segundo ela, a razão da reforma é que o setor privado teve um aumento significativo nas suas demandas por um Judiciário mais seguro e eficiente, ao mesmo tempo em que a comunidade mais empobrecida e os excluídos clamam por um maior acesso à justiça. Além disso, a comunidade internacional necessita também de reformas que promovam judiciários independentes e transparentes, de tal forma que garantam a proteção efetiva dos direitos humanos.

[...]

No caso específico do Brasil, o Banco Mundial apresentou as medidas que considerava necessárias para fortalecer o Estado de Direito no documento Brasil: justo, competitivo e sustentável – contribuições para o debate, visão geral (2003). Os pontos centrais mencionados foram: 1) a reorientação da reforma do Judiciário para

corrigir o desequilíbrio entre a oferta e a demanda pela provisão de serviço judicial, intensificando a oferta desses serviços, administrando essa demanda para que ela tenha um custo viável, e melhorando os mecanismos de governança e controle judicial; e 2) dar resposta à preocupação dos cidadãos com a violência e o crime, por meio de uma ampla revisão do sistema de justiça criminal.

A visão predominante entre os juízes era de que as agruras do Judiciário brasileiro se diferenciavam daquelas de outros países da região onde ocorria a falta de independência e a vasta prática de corrupção de juízes. As expectativas em relação à reforma e ao Banco Mundial se prendiam ao apoio financeiro para melhoria de infraestrutura, em especial para tornar realidade a informatização de todas as atividades-meio do Judiciário e para a institucionalização das Escolas da Magistratura. (BONELLI, 2010, p. 12, 13, 14)

Lauris pondera que “a adoção de modelos de acesso à justiça pelos estados tem resultado da combinação e do confronto entre as estratégias de atores e instituições locais face ao imperativo de reformas globais voltadas para a redefinição do papel do Sistema de Justiça” (2009, p. 124). Em 2013 a autora retomou o tema para colocar em perspectiva o campo das propostas de reformas, a partir de sua orientação liberal de origem até a implementação do paradigma hegemônico neoliberal que instrumentaliza os serviços de justiça, tendo como principal consequência a concentração de poder em torno do conhecimento especializado e das elites jurídico-políticas nacionais, para além de replicar as mazelas afetas ao abuso de poder e altos níveis de pauperização.

O campo de propostas de reformas estadocêntrico, orientado inicialmente pela máxima de modernização do Estado e liberalização política, foi posteriormente reconvertido à luz do Consenso de Washington e da meta de um modelo de desenvolvimento exclusivamente sustentado no crescimento económico. Neste contexto, sob o pretexto do crescimento económico, o paradigma hegemônico de reforma judicial resultou numa instrumentalização dos serviços de justiça em nome da eficiência, celeridade, previsibilidade dos negócios, segurança jurídica e proteção dos direitos de propriedade.

[...] a principal consequência desse processo foi a consolidação de uma dinâmica de concentração do poder em torno do conhecimento especializado internacional e das elites jurídico-políticas nacionais. A modernização e o progresso colaboraram desse modo para a replicação de estados corrompidos pelo abuso de poder e por altos níveis de pauperização das suas populações. (LAURIS, 2013, p. 161)

A partir das conclusões de Hirschl apresentadas acima, compreendemos que o momento, a extensão e a natureza das reformas judiciais são determinadas por uma interação estratégica entre elites políticas hegemônicas, influentes atores econômicos e lideranças jurídicas (2004). Considerando, a partir das contribuições de Lauris, a consolidação de uma dinâmica de concentração do poder em torno do conhecimento especializado e das elites jurídico-políticas nacionais como principal consequência do paradigma hegemônico de reforma judicial (2013), retomamos o desafio desta pesquisa na proposição de marcos teóricos analíticos que permitam avaliar empiricamente os processos de politização do Sistema de Justiça paulista, considerando a circulação local entre as elites diante de práticas de reforma ainda em vigor, como veremos nos capítulos à frente.

Internacionalmente os debates têm se dedicado à circulação de conhecimento entre elites políticas que não têm uma vinculação local clara e a contribuição deste trabalho é a proposição de um marco teórico que permita a realização de análises subnacionais. Em outras palavras, considerando que a literatura já se ocupou das mais acuradas análises acerca dos impactos do paradigma hegemônico transnacional, levados a cabo por meio do protagonismo das instituições financeiras internacionais e das grandes agências de ajuda ao desenvolvimento, buscamos deslocar o foco de atenção para o nível subnacional, contribuindo com uma nova dimensão de análise.

É nesse contexto, e considerando a representatividade do PSDB com relação aos grupos de interesse mobilizados na inédita hegemonia eleitoral do partido em São Paulo<sup>30</sup>, que este trabalho busca compreender como o Sistema de Justiça se orienta, observando os vetores que incidem na sustentação das decisões tomadas em meio a diferentes conflitos, frente à autonomia do político na persecução de seus interesses.

Recorremos também, durante o desenvolvimento da pesquisa, à tese de Frederico de Almeida, intitulada “A nobreza togada - as elites jurídicas e a política da justiça no Brasil”<sup>31</sup>, especialmente com relação às contribuições do pesquisador que traz a teoria de Bourdieu ao debate, retomando o conceito de campo, associado ao

---

<sup>30</sup> Como dito acima, nos alinhamos a Rodrigues (2009) para compreender que partidos políticos são expressões de grupos de interesse e recorremos a Fiore para localizar a “hegemonia eleitoral” do PSDB, considerando “que tamanha duração do mesmo grupo político no poder, com vitória em seis eleições consecutivas não foi alcançada por nenhum outro partido em pleitos estaduais na história democrática brasileira” (2015). O estudo identifica “que o partido obtém apoio crescente na medida em que se elevam os índices socioeconômicos do eleitorado” (idem).

<sup>31</sup> A íntegra do trabalho está disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-08102010-143600/pt-br.php> >. Acessado em 11 de novembro de 2016.

conceito de *habitus*, ambos extraídos das pesquisas de Bourdieu<sup>32</sup>, para propor o que chamou de campo político da administração da justiça:

O que chamo de campo político da administração da justiça estatal corresponde, portanto, a um subcampo do campo jurídico representado pelo *espaço social de posições, capitais e relações delimitado pela ação de grupos e instituições profissionais pelo controle da organização jurisdicional (as competências constitucionais e as regras procedimentais que compõem o direito processual) e da organização judiciária (a burocracia que aplica o direito processual na resolução de conflitos) e, assim, o poder de direção da administração da justiça estatal.* (ALMEIDA, 2010, p. 46, itálico do original)

A pesquisa se voltará aos principais atores diretamente implicados nas tomadas de decisão relativas à administração da justiça local, cuja configuração foi forjada a partir do imperativo de reformas globais. São eles:

- 1) os próprios membros das carreiras jurídicas que, nessa qualidade, serão os executores diretos das decisões tomadas, tendo suas rotinas de trabalho diretamente afetadas pelas políticas públicas desenhadas pela e para a instituição a que pertencem, assim como têm seus vencimentos afetados pelas políticas remuneratórias adotadas e também são os eleitores exclusivos dos integrantes dos respectivos órgãos de cúpula das instituições autônomas em análise – colegiados tomadores das decisões que orientam os rumos institucionais;
- 2) o Poder Executivo, alvo por excelência dos processos judiciais relativos à garantia de direitos sociais, representante político partidário de determinado grupo de interesse (no caso de São Paulo, no poder há mais de 20 anos, como destacado), e detentor não apenas do poder político mais evidente em nossa

---

<sup>32</sup> Seu conceito de *habitus* – uma visão de mundo compartilhada por indivíduos com características sociais comuns, produzida pela ação de mecanismos como a educação formal e familiar, ritos de passagem e práticas de sociabilidade que incutem nos indivíduos as estruturas objetivas de poder no campo e na sociedade e que definem suas próprias posições (e posturas, práticas, gestual etc.) nesse campo (BORDIEU, 2007) –, associado ao conceito de “campo” – um espaço social de estruturas e agentes com características comuns e que disputam um tipo de capital próprio desse espaço, como o capital político ou o capital jurídico (BORDIEU, 2007a, b) –, fornece uma importante teoria da ação e, ao mesmo tempo, uma interessante solução para o aparente dilema “ação versus estrutura” na teoria social, em geral, e para a análise institucional, especificamente. O aprofundamento da análise do *habitus* confere dinâmica e substância ao campo como objeto de pesquisa ao identificar na ação dos agentes tanto a “história incorporada” em suas trajetórias individuais como a “história reificada” nas instituições, ou seja, ao revelar a presença de elementos subjetivos e objetivos que determinam as “estratégias”, concebidas como o “senso prático” dessa ação, empiricamente verificado no caso concreto em estudo (LAMAISON; BORDIEU, 1986). (ALMEIDA, 2010, p. 17)

estrutura social, como também, como veremos nos capítulos à frente, principal vetor das reformas legislativas, aprovadas na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) no período, e a quem também é garantida a iniciativa na proposição de projetos de lei vinculados aos gastos públicos, assim como a definição das suplementações orçamentárias;

**3)** os cidadãos e os movimentos sociais e populares, ou, em outras palavras, os destinatários dos serviços públicos prestados pelas instituições jurídicas na esfera criminal, que, representam, em regra, as classes populares que diariamente se deparam com o que Boaventura de Sousa Santos chama de fascismo social. No método de caso alargado, como veremos adiante, a mudança social é explicada pelos movimentos sociais (MENDES, 2003), elemento ao qual também atribuímos centralidade.

A reflexão deste trabalho, diante de um estudo alargado de caso e frente à magnitude dos gargalos identificados, propõe o deslocamento da literatura crítica à centralidade dos debates. Uma compreensão histórica, colocada em perspectiva crítica, com a identificação dos vetores incidentes na construção dos consensos acerca do modelo de justiça que experimentamos no Brasil, alicerçado em tão ricas carreiras jurídicas.

A centralidade do sistema jurídico estatal como alicerce do Estado de Direito está em questão não apenas para aqueles que têm sofrido com a não transformação democrática de poderes desiguais em autoridade partilhada, como veremos no transcorrer deste trabalho, mas também para os financiadores dos consensos que viabilizaram sua riqueza.

Entre os doadores, uma das explicações recentes mais populares para explicar o insucesso das reformas é o facto de se terem centrado exclusivamente nos sistemas jurídicos estatais (Janse, 2013). Assim, depois de décadas a tentarem impor à força um modelo universal de Estado de Direito, assente numa concepção jurídica centralista nos designados países em desenvolvimento, o Banco Mundial e outras agências internacionais descobriram o “pluralismo jurídico” e decidiram acomodá-lo nos seus relatórios.

[...]

Acreditava-se que a transformação dos sistemas normativos era um exercício puramente técnico e produziram-se esforços para codificar e transformar tudo o que cabia no domínio dos sistemas informais em sistemas mais legíveis e uniformes sob o guarda-chuva do

Estado. É hoje evidente, inclusive para o Banco Mundial, que, apesar dos largos recursos despendidos ao longo de décadas, muitos dos sistemas de justiça estatais permaneceram disfuncionais, enquanto os sistemas informais continuam a operar (SAGE; WOOLCOCK, 2013 *apud* ARAÚJO, 2016, p. 98, 99)

Levando em conta a magnitude das expectativas e dos diferentes interesses envolvidos, se faz necessário considerar os reais significados do modelo atual de administração da justiça, avaliando quais são suas contribuições efetivas para o aprofundamento democrático e identificando possíveis caminhos que permitam a superação dos principais gargalos – sob o risco de seus valores não mais se sustentarem em quaisquer dos campos que lhe poderiam orientar ou legitimar.

A busca por alternativas mais acessíveis, com capacidade para produzir soluções mais baratas, rápidas e relevantes, já desponta como um novo possível consenso, gestado a partir (mais uma vez) da pauta do desenvolvimento de agências internacionais.

As Nações Unidas, através das suas agências e organismos, como a UNICEF, o PNUD ou a UN Women têm defendido que está na hora de integrar os sistemas de justiça informal em programas de desenvolvimento amplos que incluam a promoção dos direitos humanos e o acesso à justiça para todos/as. Uma publicação intitulada *Informal Justice System* admite a centralidade dos sistemas informais de justiça, reconhecendo a sua acessibilidade e a capacidade para providenciarem soluções mais baratas, rápidas e culturalmente relevantes. (ARAÚJO, 2016, p. 99, 100)

A preocupação de fundo que se depreende dos debates realizados até aqui é que, num contexto de consensos tão marcadamente hegemônicos, há que se manter uma vigilância ativa diante das sempre prementes possibilidades de cooptação dos projetos de justiça - potencialidade que põe em xeque o ideal de aprofundamento democrático tomado como referencial para a análise que aqui se realiza. Boaventura alerta para a perigosa conjuntura atual, que reforça a preocupação:

Vivemos, pois, uma conjuntura perigosa, na qual foram desaparecendo ou sendo descaracterizados ao longo dos últimos cem anos os vários imaginários de emancipação social que as classes populares geraram com suas lutas contra a dominação capitalista, colonialista e patriarcal. O imaginário da revolução socialista foi dando lugar ao imaginário da social-democracia e este,

ao imaginário de democracia sem adjetivos e apenas com complementos de direitos humanos (SANTOS, 2016, p. 21, 22).

Araújo, ao propor uma abordagem que foge da “romantização quer do direito moderno, quer dos direitos dos oprimidos” (2016, p. 91), volta-se ao pluralismo jurídico para reforçar o alerta, em artigo que aponta a desconstrução do direito moderno como ponto de partida:

Os conceitos de pluralismo jurídico e justiça informal adquiriram uma popularidade sem precedentes, mas foram colocados ao lado de um conjunto de palavras que sempre conhecemos associadas ao pensamento linear e à ideia de progresso, como políticas de desenvolvimento, eficácia, agências doadoras, reforma do setor, capacitação, medição de impacto ou pobreza. Esta abordagem pluralista é hoje central no âmbito do programa do Banco Mundial intitulado “Justiça para os pobres”, que se auto define como programa de apoio à emergência de sistemas de justiça equitativa, focado na identificação e apoio aos resultados substantivos da justiça e não na busca de estruturas institucionais pré-determinadas, a operar em países em que o pluralismo jurídico apresenta um desafio de desenvolvimento particular. Se o conceito de pobreza é, em si mesmo, discutível, por evocar uma lógica de desenvolvimento linear dentro do paradigma definido pelo Norte, o conceito de justiça para pobres é francamente problemático e remete-nos para a ideia de justiça dualista ou, nos termos de Mamdani, de Estado bifurcado, que distingue cidadãos de primeira classe e cidadãos de segunda classe. (ARAÚJO, 2016, p. 103)

Manter o direito, em todas as suas dimensões, sob vigilância ativa parte da leitura de que se trata de um conceito instrumentalizável para operacionalizar modelos reacionários, assentes em concepções dualistas que promovem a exclusão (Araújo, 2016). Considerando o potencial colonizador do direito, lembramos Florestan Fernandes:

[...] o anticolonialismo dos estratos privilegiados só era intenso e fervoroso em um ponto, o da conquista da condição legal e política dos donos do poder. Nos demais pontos, os interesses mais avançados e profundos exigiam o congelamento da descolonização (FERNANDES, 1981, p. 82).

Como veremos com maior profundidade na apresentação do referencial teórico deste trabalho, Boaventura (2011), ao questionar a contribuição do direito para a construção de uma sociedade mais justa, diante do papel que esse tem vindo a desempenhar na regulação da sociedade, delimita dois campos de ação jurídica:



O primeiro é um campo hegemônico. É o campo dos negócios, dos interesses econômicos, que reclama por um sistema judiciário eficiente, rápido, que permita a previsibilidade dos negócios, dê segurança jurídica e garanta a salvaguarda dos direitos de propriedade. (SANTOS, 2011, p. 20, 21)

Este trabalho volta-se ao segundo campo, o contra-hegemônico, que se apresenta como contraponto aos interesses econômicos. É a partir deste campo que se vincula com a organização, nos últimos trinta anos, de cidadãos que diariamente se deparam com o que o autor chama de fascismo social em movimentos sociais, que se volta a presente pesquisa.

O(s) fascismo(s) representa(m), pois, o lado oposto da intensificação democrática aqui tomada como referência de análise. São estes, no limite, os polos teóricos dentre os quais se situam as potencialidades do Sistema de Justiça. Nessa linha, é importante delimitar os conceitos que nos balizarão:

Temos de distinguir dois tipos de fascismo, o social e o político. O fascismo social ocorre no nível das relações sociais sempre que a parte mais forte [...] tem um poder tão superior ao da parte mais fraca que lhe permite dispor de um direito não oficial de veto sobre os desejos, as necessidades ou as aspirações da vida digna da parte mais fraca. Esse direito despótico de veto faz com que a parte mais fraca não possa realisticamente invocar de modo eficaz nenhuma proteção jurídica para lutar contra a opressão. A mulher vítima de violência doméstica, o trabalhador sujeito a condições análogas ao trabalho escravo e o jovem afro-brasileiro das grandes cidades vivem muitas vezes em situação de fascismo social. Vivemos em sociedades politicamente democráticas e socialmente fascistas. Quanto mais se restringirem os direitos sociais e econômicos e quanto menos eficaz for a ação judicial contra as violações de direitos existentes, maior será o campo do fascismo social.

O fascismo político é um regime político ditatorial nacionalista, racista, sexista, xenófobo. Em certas circunstâncias, pode ser a solução preferida pelas classes dominantes quando a prática democrática afeta significativamente seus interesses. Em sociedades de matriz colonial, o fascismo político pode ser uma tentação sempre que a senzala se aproxima demasiado da casa-grande. As classes trabalhadoras podem também ser seduzidas pela proposta fascista quando se sentem ameaçadas em nível de vida por grupos sociais colocados abaixo deles, sobretudo se estes forem estrangeiros ou de cor escura ou mais escura. (SANTOS, 2016, p. 201, 202).

#### 1.1.4. Eu quero é botar meu bloco na rua – Influência dos processos de decisão política sobre a independência funcional

Já introduzimos os estudos de Bonelli para localizar a influência das agências internacionais no processo de reforma judicial e voltamos à autora para agora retomar, com especial atenção, uma das abordagens previstas nos objetivos das reformas para a América Latina <sup>33</sup> : o desenvolvimento de um judiciário profissional e institucionalmente independente.

Como já pontuamos, ao demarcar os principais vetores de polarização incidentes nas disputas acerca do modelo de administração da justiça da constituinte (assim como nas disputas subsequentes) <sup>34</sup>, Bonelli (2010) localiza a defesa do insulamento da magistratura no processo de reforma judicial, indicando o protagonismo das associações profissionais vinculadas às carreiras jurídicas, definidas pela autora como órgão de classe e como braço político nas lutas em defesa das prerrogativas, autonomia e independência judicial.

Há, na pesquisa de Bonelli, elementos especialmente caros ao desenvolvimento deste estudo, que ajudam a delinear os caminhos de análise em diálogo com as referências bibliográficas aqui apresentadas, na medida em que

---

<sup>33</sup> Para facilitar o resgate, voltamos ao trecho transcrito: “Embora os objetivos da reforma judicial para a América Latina tenham se modificado e ampliado em função das especificidades das interações entre exportadores e importadores, eles podem ser sintetizados em cinco abordagens, segundo Hammergren (2007), especialista do Banco Mundial para assessorar a implantação: a) reforma da justiça criminal e respeito aos direitos humanos, b) modernização do Judiciário, com o aumento da eficiência e da eficácia da ação das fóruns e tribunais; c) desenvolvimento de um judiciário profissional e institucionalmente independente; d) acesso à justiça, que inclui assistência jurídica, juizados especiais, formas alternativas de resolução de litígios (ADR, Direito de interesse público, direito costumeiro); e) fortalecimento do papel do Judiciário de checar os outros poderes de Estado, na proteção dos direitos dos cidadãos”. (BONELLI, 2010, p. 4, 5)

<sup>34</sup> Destaca Bonelli que: “No contexto de elaboração e aprovação da Constituição de 1988, a problemática de adequar o Judiciário à ordem democrática ganhou relevância. As associações profissionais vinculadas às carreiras jurídicas, entre elas as da magistratura, atuaram junto à Assembleia Nacional Constituinte para influenciar as discussões no que tangiam aos perfis institucionais que se redesenhavam. A mobilização das associações de magistrados para influenciar os debates constitucionais em Brasília, e para tentar derrotar as propostas de criação de um órgão externo de controle do Poder Judiciário, mostrou bons resultados. Na primeira votação dos destaques na Comissão de Sistematização, em novembro de 1987, 46 constituintes se manifestaram pela supressão do artigo que criava o Conselho Nacional de Justiça, quarenta foram favoráveis e três se abstiveram (*Amapagis Urgente*, 1987). Faltou apenas um voto para atingir o quórum que rejeitava o CNJ. Na votação no Plenário da Assembleia Nacional Constituinte, os magistrados conseguiram obter apoio para derrubar a emenda do deputado Plínio de Arruda Sampaio. Assim, a ação política da magistratura obteve vitória na Constituinte, derrotando o controle externo do Poder Judiciário (*Amapagis Urgente*, 1988). Já na década de 1990 o tema da reforma do Judiciário volta com mais força. Sendo um contexto de intensa internacionalização da expertise, agências bilaterais e multilaterais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional investiram na padronização do sistema de justiça nos diversos países recém-democratizados no mundo, financiando projetos que promoviam as trocas de expertise global e local para a promoção da reforma do sistema de justiça”. (BONELLI, 2010, p. 5)

demonstram os pilares sobre os quais os modelos de administração da justiça se assentam<sup>35</sup> no país.

Retomemos o caminho percorrido até aqui: ao revisitar a literatura crítica sobre o primado do direito colocamos em questão seu valor como uma alternativa necessariamente progressista e redistributiva. Voltamo-nos, em seguida, aos consensos sobre a administração da justiça diante do impacto hegemônico do contexto internacional na regulação do Estado-nação (questionando a neutralidade do direito), para, então, localizarmos a expansão global do sistema judicial e o movimento transnacional de reformas judiciais, que tiveram como consequência a “consolidação de uma dinâmica de concentração do poder em torno do conhecimento especializado internacional e das elites jurídico-políticas nacionais” (LAURIS, 2015, p. 161).

É diante desse quadro que reforçarmos a importância dos estudos de Bonelli sobre os processos de profissionalização da magistratura no Brasil, chamando atenção para a autonomia consagrada como conquista decorrente do convencimento público da imprescindibilidade social dos serviços que prestariam por dominarem um conhecimento especializado e complexo, em um contexto de internacionalização de expertises.

A característica mais marcante que diferencia a lógica do profissionalismo, da lógica da burocracia e a do livre mercado é a autonomia (Freidson, 2001). Ela resulta de uma conquista dos profissionais, que se mobilizaram para convencer a sociedade e o Estado de que mereciam a confiança e o privilégio de controlarem o exercício de uma ocupação, a partir dos serviços de qualidade que prestariam por dominarem um conhecimento complexo e especializado imprescindível à vida social tanto de leigos quanto de experts. (BONELLI, 2010, p. 2)

O debate se insere, como já colocamos, em um contexto de tendência global em direção à supremacia judicial (Hirschl, 2004), representada pela assunção do protagonismo do Poder Judiciário na construção de políticas públicas que eram (ou, na opinião da maioria, deveriam ser) conduzidas pelos Poderes Legislativo e Executivo (Tate e Vallinder 1995), e o tomamos em diálogo com a literatura crítica, que parte do questionamento da neutralidade do direito.

---

<sup>35</sup> Resgatamos Santos: “Nos termos do Consenso de Washington, a responsabilidade central do Estado consiste em criar o quadro legal e dar condições de efetivo funcionamento às instituições jurídicas e judiciais que tornarão possível o fluir rotineiro das infinitas interações entre os cidadãos, os agentes econômicos e o próprio Estado”. (SANTOS, 2002, p. 11)

Associada às ideias de racionalidade, neutralidade, objetividade e justiça, a linguagem jurídica moderna assume, pois, um papel fundamental na legitimação do modelo dominante, colonial e capitalista, difundindo uma alegada “ordem natural” que certifica os valores e as metas da globalização capitalista neoliberal (CHIMNI, 2006 *apud* ARAÚJO, 2016, p. 93).

Bonelli avança para correlacionar o insulamento da magistratura ao grau de autonomia, que garante, inclusive, o controle do mercado de trabalho pelos pares. A autora aponta que a autonomia, assente na neutralidade da expertise, protege a justiça dos interesses da política convencional, por meio de uma política própria do profissionalismo.

A autonomia profissional vem acompanhada do controle do mercado de trabalho pelos pares, que selecionam os futuros colegas entre aqueles portadores de uma formação abstrata obtida fora da prática, em instituições de ensino superior, apresentando as credenciais exigidas pela profissão. O grau de autonomia está relacionado ao insulamento da carreira, que se protege dos interesses específicos, em especial os da política convencional, através de uma política própria do profissionalismo, que enfatiza a neutralidade da expertise. Essa ideologia dá sentido e coesão aos grupos profissionais, protegendo-os das tentativas de ingerências externas, como as difundidas pela ideologia da livre concorrência no mercado, e a da eficiência e eficácia que sustentam a visão burocrática do comando e obediência. (BONELLI, 2010, p. 2)

Bonelli também destaca que, embora a neutralidade do saber das carreiras jurídicas siga sendo alvo de críticas que apontam a falácia de seu apoliticismo, a política profissional<sup>36</sup> de apegar-se à neutralidade da expertise para a defesa da autonomia e das garantias de carreira se consolidou e se converteu em um recurso de grande valia sempre que ameaças são identificadas.

Apesar de se verificarem avanços e retrocessos no processo de profissionalização da magistratura, com tentativas de ingerências e intervenções efetivas no Judiciário brasileiro, em contextos políticos autoritários e ditatoriais, a política profissional de apegar-se à

---

<sup>36</sup> A autora pondera que há cinco principais formas de se nomear o agir profissional, contudo, registramos aqui a conceituação referenciada no início da obra, para localizar o debate, sugerindo a leitura integral do texto para maior aprofundamento: “A característica mais marcante que diferencia a lógica do profissionalismo, da lógica da burocracia e a do livre mercado é a autonomia (Freidson, 2001). Ela resulta de uma conquista dos profissionais, que se mobilizaram para convencer a sociedade e o Estado de que mereciam a confiança e o privilégio de controlarem o exercício de uma ocupação, a partir dos serviços de qualidade que prestariam por dominarem um conhecimento complexo e especializado imprescindível à vida social tanto de leigos quanto de experts. No caso brasileiro, embora tentado no século XIX, é no século XX que este movimento ganha expressão, sendo as carreiras jurídicas da advocacia e da magistratura as que avançam mais rápido nesse caminho”. (BONELLI, 2010, p. 1)

neutralidade da expertise para defesa da autonomia e das garantias de carreira se consolidou. A ideologia profissional foi um recurso de sobrevivência ao Regime Militar. Embora a neutralidade do saber siga sendo alvo de críticas que apontam a falácia de seu apoliticismo, em contraposição ao ativismo judicial e à atuação voltada para o compromisso social, o ideário do profissionalismo foi acionado na defesa da autonomia da magistratura, quando esta se viu ameaçada pelas propostas de reforma do Judiciário, após a redemocratização. (BONELLI, 2010, p. 4)

Percorrendo as principais disputas travadas nos últimos vinte anos, a começar pela mobilização das associações profissionais vinculadas às carreiras jurídicas (em especial a da magistratura) e suas atuações junto à Assembleia Nacional Constituinte para influenciar as discussões sobre os perfis institucionais que se redesejavam, a autora retoma as relações de exportação e importação da expertise jurídica entre os países do Norte e do Sul para localizar a consolidação da elite jurídica no país:

Dezalay & Garth (2002b) mostram como a prescrição legal padronizada de formatos institucionais que envolvem o treinamento, a revisão de códigos, o exercício da atividade e seus procedimentos, a organização, o acompanhamento, a avaliação, a eficácia e a relação custo x benefício se concretizou no movimento de reforma do sistema de justiça das novas democracias. Garth (2003) desenvolve uma perspectiva crítica sobre o processo de apoio à reforma do Judiciário na América Latina, vinculando-a a prescrições globais e a conexões com os grupos receptores que buscam ganhar poder localmente, por meio dos recursos, das conexões e da expertise internacional. (BONELLI, 2010, p. 11, 12)

A apontada vinculação do apoio aos processos de reforma em busca do poder local entre os grupos receptores, considerada juntamente com o que já havia sido indicado quanto à visão predominante entre os juizes e suas expectativas em relação à reforma e ao Banco Mundial, que se prendiam sobretudo ao apoio financeiro, interessa especialmente ao nosso estudo, considerando o desafio da criação de marcos teóricos analíticos que nos permitam avaliar empiricamente os processos de politização do Sistema de Justiça paulista.

Almeida, no já referenciado estudo sobre o que o designa por “nobreza togada”, contribui com o debate ao propor uma análise que não se restringe à “interação lateral entre direito e política a partir do esquema formal e normativo da separação de poderes e do processo decisório constitucional, sem atentar para as imbricações mais sutis e constitutivas que unem o direito à política, o aparato estatal

de justiça à atividade propriamente política e de governo”. (2010, p. 11). Sobre a autonomia dos poderes e a independência judicial, destaca:

De qualquer forma, o discurso de autonomia profissional combina-se com o discurso da separação de poderes das funções públicas das carreiras jurídicas, para formar a base do discurso da autonomia plena do campo jurídico em relação ao domínio da política no Brasil. Foi esse discurso ideologicamente complexo, que combina os liberalismos da ideologia profissional e da separação de poderes, que esteve na base de muitas resistências à Reforma do Judiciário, seja para demarcar as fronteiras entre o campo jurídico e o campo político (mais especificamente entre o Judiciário e o Executivo), seja para justificar as resistências ao controle externo de um grupo profissional pelos demais (Sadek, 2001, 2004a). Por outro lado, as polêmicas em torno do que vem se nomeando como judicialização da política, ou seja, a interferência do Poder Judiciário no âmbito das decisões políticas, por meio das decisões de juízes e tribunais sobre questões próprias da competição político-partidária ou da produção e implementação de políticas públicas, demonstram as sutis e tensas conexões entre campo jurídico e campo político – e, nesse sentido, os discursos de políticos e juristas contrários ao ativismo judiciário buscam reforçar uma autonomia que é, estruturalmente, apenas relativa. (ALMEIDA, 2010, p. 41)

Considerando a expansão do poder judicial à luz do conceito de Boaventura, que conclui que o poder é “sempre expressão de relações desiguais que permitem a quem o tem representar o mundo como seu e transformá-lo de acordo com suas necessidades, seus interesses e suas aspirações” (2016, p. 203), reiteramos que nas instituições de justiça observam-se processos de decisão que lembram muito a política e destacamos que ao Governo do Estado é atribuída a gestão dos cofres públicos (inclusive no que se refere às instituições de justiça, seja via lei orçamentária ou via suplementação de valores, como veremos com mais atenção nos capítulos à frente), para colocar em xeque a perspectiva de que a independência funcional necessariamente protege a democracia, promovendo o insulamento judicial na perspectiva da separação da justiça dos interesses específicos da política convencional.

### **1.1.5. Construção – A difícil democracia e a Constituição de 1988**

Lançamos mão da recém-publicada obra de Boaventura de Sousa Santos, “A difícil democracia”, para nos focarmos, ainda em perspectiva, na Constituição Federal

brasileira de 1988, reconstruindo brevemente a história da democracia ao longo do século XX, a partir do contexto latino-americano e diante da conclusão do autor de que “com cada vez mais infeliz convicção, vivemos em sociedades politicamente democráticas e socialmente fascistas” (2016, p. 13).

A história da democracia ao longo do século XX foi em boa parte contada por aqueles que tinham um interesse, não necessariamente democrático, em promover certo tipo de democracia. Mesmo assim, houve períodos, sobretudo no início do século XX e no imediato pós-Segunda Guerra Mundial, em que os debates foram relativamente plurais, e a diversidade das aspirações democráticas, intensamente vivida. A partir da década de 1980, o pluralismo e a diversidade foram desaparecendo, e o debate, ou o não debate, passou a centrar-se na democracia liberal, enquanto esta subrepticamente se transformava em algo bem distinto: a democracia neoliberal.

[...]

Na primeira década do século atual, foram criadas na América Latina as condições políticas para repor o debate sobre o pluralismo e a diversidade democrática e, com isso, estabelecer na prática o princípio da demodiversidade<sup>37</sup>, conceito fundamental em meu trabalho teórico sobre a democracia. As condições foram, obviamente, as dos governos de esquerda, que, no bojo de fortes movimentos sociais, chegaram ao poder em países como a Venezuela, o Brasil, a Argentina, o Equador, a Bolívia e o Uruguai. Infelizmente, perante as urgências da governança e os tipos de regimes políticos em que elas se inseriram, o debate nunca teve lugar ou, quando teve, ficou muito aquém das expectativas. A segunda década do milênio está dominada, talvez como nunca, pelo monopólio de uma concepção de democracia de tão baixa intensidade que facilmente se confunde com a antidemocracia. Com cada vez mais infeliz convicção, vivemos em sociedades politicamente democráticas e socialmente fascistas. (SANTOS, 2016, p. 13).

Para dar conta da contextualização pretendida, diferenciar a democracia liberal, que cedeu seus princípios para a construção de nossa Constituição, da democracia neoliberal, em que a aplicação dessa amadureceu, é passo necessário e começaremos pela definição de democracia representativa, em que a patologia da representação (distância que inviabiliza o reconhecimento do representado em seu representante) se destaca como elemento constitutivo da teoria liberal que lhe deu origem, tendo o medo das massas como raiz.

---

<sup>37</sup> Sobre o conceito proposto por Santos: “O conceito de demodiversidade formulado analogicamente a partir do conceito de biodiversidade procura inserir no campo político uma diversidade que até agora não foi aceita, ao mesmo tempo que faz emergir o novo a partir do ancestral”. (SANTOS, 2016, p. 129)

O elitismo e o procedimentalismo, característicos hoje também de nosso Sistema de Justiça, como veremos neste trabalho, são parte estruturante da arquitetura liberal de democracia:

A Democracia Representativa (DR) é o regime político no qual os cidadãos (inicialmente uma pequena parte da população) concentram seu poder democrático na eleição dos decisores políticos. Uma vez eleitos, estes passam a ser os titulares do poder democrático que exercem com mais ou menos autonomia em relação aos cidadãos. Essa autonomia dos representantes é algo paradoxal. Se, por um lado, é um requisito para que a democracia funcione, por outro, é um fator de tensão entre representantes e representados, a ponto de em algumas situações a maioria dos representados não se reconhecer nos representantes, não se sentir representada por estes (a patologia da representação).

[...]

De fato, os teóricos liberais arquitetaram o regime democrático para garantir que essa distância existisse (elitismo) e que a participação não fosse demasiado ativa (procedimentalismo). O medo das massas ignorantes e potencialmente revolucionárias está na raiz da DR. (SANTOS, 2016, p. 119, 120).

Destacando o exemplo da Constituição Federal de 1988 no contexto das transições democráticas vivenciadas na América Latina, Boaventura pondera que, apesar de moldadas pelos princípios da democracia liberal, as transições traziam em si vocações contra hegemônicas:

[...] os direitos econômicos e sociais adquiriram uma nova centralidade, bem como os mecanismos de participação, ainda que muitos deles nunca tenham sido regulamentados. A Constituição brasileira de 1988 é um bom exemplo disso. Iniciou-se, assim, um período de renovação democrática e também de muitas contradições que resultariam mais tarde em amargas frustrações. (SANTOS, 2016, p. 19).

Os desafios aos quais nos lançamos nesta pesquisa tratam da forma como o Sistema de Justiça aplica uma Constituição de vocação contra hegemônica, forjada a partir de princípios democráticos liberais, vigente em um contexto neoliberal que, a despeito da reiterada prevalência do capital financeiro global, não lhe suspendeu formalmente os efeitos.

Colocar em xeque as contribuições da justiça para o aprofundamento democrático a partir da análise de seu funcionamento na esfera criminal se mostra especialmente importante diante do já referenciado contexto em que a “normalidade



constitucional convive com o estado de exceção permanente que transforma o cidadão comum num suspeito” (2016, p. 162), como destaca Santos:

[...] as democracias de baixa ou baixíssima intensidade que o neoliberalismo pretende impor globalmente têm de ser substituídas por democracias verdadeiras, de alta intensidade. [...] As democracias neoliberais estão a transformar-se em formas de legitimação do neoliberalismo; os direitos sociais a saúde, educação e segurança social estão a transformar-se em escandalosos privilégios; os sistemas políticos estão a ser insidiosamente corrompidos para atender exclusivamente aos interesses das facções dominantes do capital; o Estado de bem-estar vai se transformando em Estado de mal-estar; a normalidade constitucional convive com o estado de exceção permanente que transforma o cidadão comum num suspeito [...]. Perante esse cenário e na ausência de alternativa, o ideal democrático tem ainda suficiente força para ser invocado contra a realidade democrática de nosso tempo. Daí a luta pela radicalização da democracia. (Santos, 2016, p. 162, 163).

Olhamos, pois, para a atuação do Sistema responsável pela resolução de conflitos (regulados por uma constituição com vocação contra-hegemônica) no equacionamento da luta social por justiça no contexto de uma democracia neoliberal, em que a corrupção endêmica não é só funcional como necessária, em um cenário no qual mesmo os valores políticos convertem-se em ativos econômicos, ou seja, mesmo no campo das ideologias e convicções políticas, tudo se vende e compra.

Por outro lado, enquanto a democracia liberal reconhece a existência de dois mercados, a democracia neoliberal reconhece apenas um. Para a democracia liberal há dois mercados de valores: o mercado político da pluralidade de ideias e convicções políticas em que os valores não têm preço, precisamente porque são convicções ideológicas de que se alimenta a vida democrática; e o mercado econômico, que é o mercado de valores que têm preço, o qual é precisamente determinado pelo mercado de bens e serviços. Esses dois mercados devem manter-se totalmente separados para que a democracia liberal funcione de acordo com seus princípios. Ao contrário, a democracia neoliberal dá total primazia ao mercado dos valores econômicos e, por isso, o mercado dos valores políticos têm de funcionar como se fosse um mercado de ativos econômicos. Ou seja, mesmo no domínio das ideologias e das convicções políticas, tudo se compra e tudo se vende. Daí a corrupção endêmica do sistema político, corrupção não só funcional, como necessária. A democracia, enquanto gramática social e acordo de convivência cidadã, desaparece para dar lugar à democracia instrumental, a democracia tolerada enquanto serve aos interesses de quem tem poder econômico e social para tanto. (SANTOS, 2016, p. 21, 22).

A democracia está sempre em risco diante da potencial prevalência dos poderes econômicos e sociais (de grupos específicos), como já alertava Tamanaha: *when liberal ends are threatened by democracy, democracy has often suffered* (2008). Nesse ponto, compreender o papel do Sistema ao qual se atribui a legitimidade e competência para a resolução de conflitos ultrapassa o interesse limitado à análise do funcionamento da justiça em si.

Retomando a proposta de olhar para o momento atual a partir de uma perspectiva alargada, buscando visualizar como os desafios se impõem também em outras partes do mundo, resgatamos o problema do fascismo político (para além do já naturalizado fascismo social) que tem ganhado peso no cenário internacional enquanto movimento opositor dos processos de democratização, impondo, assim, um esforço adicional na busca por uma nova frente democrática.

[...] a convivência da democracia política com o fascismo social tem tornado dispensável o recurso ao fascismo político. É, no entanto, perturbador que, enquanto movimento opositor, o fascismo político ganhe peso tanto na Europa como nas Américas e também na Índia. Na Europa tem muito a ver com o racismo, a imigração, os refugiados e a xenofobia. Na América Latina, pode ser o reverso do fracasso das políticas de esquerda da última década, combinado com os sempre presentes racismo, colonialismo interno e sexismo. Uma vez frustradas as expectativas de mobilidade social ascendentes criadas entre as classes populares pelos governos democráticos de esquerda, a frustração pode plasmar-se numa opção política pelo fascismo, sobretudo se a frustração for vivida muito intensamente, se for acirrada pela mídia reacionária, se houver à mão bodes expiatórios, estrangeiros ou estratos sociais historicamente vítimas de racismo e sexismo. O crescimento dos movimentos fascistas é funcional aos governos de direita reacionária na medida em que lhe permite legitimar mais autoritarismo e mais cortes nos direitos sociais e econômicos, mais criminalização do protesto social em nome da defesa da democracia.

[...]

O fortalecimento do fascismo social com fachada política democrática vai exigir um esforço adicional na busca de consensos que permitam um novo tipo de frente democrática, mas com a mesma abrangência das frentes populares na Europa dos anos 1930 ante a ameaça do fascismo enquanto regime político (e não “apenas” enquanto regime social, como acontece atualmente: (SANTOS, 2016, p. 202, 203).

Também buscando, mais uma vez, contextualizar os debates teóricos propostos considerando os efeitos sociais da administração da justiça nos campos da

segurança pública e penitenciário, trazemos à baila a forma como o Sistema de Justiça tem tratado a aplicação da legislação que dispõe sobre as drogas consideradas ilegais no país e os efeitos das escolhas judiciais no aumento da população prisional.

Em agosto de 2016 a chamada Lei de Drogas completou 10 anos em vigor no Brasil. A Lei nº 11.343/2006 não foge do padrão de reprodução dos consensos globais, ao contrário, surge em um contexto no qual se determinou a obrigação internacional de atentar para a especial gravidade do crime de tráfico de drogas, atendendo à definição da ONU.

Por ocasião da Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU sobre drogas, realizada em Nova York em abril de 2016, a Plataforma Brasileira de Política de Drogas (PBPD) editou publicação que trata do cenário nacional, considerando o contexto internacional<sup>38</sup>, em que destaca:

Desde o início do século passado, foram elaboradas convenções internacionais que têm como objetivo coibir consumo, produção e comércio de drogas consideradas, a partir de então, ilegais. Atualmente, este regime de proibição internacional está estruturado nas Nações Unidas, pautado por três tratados multilaterais: a Convenção Única sobre Drogas de 1961, a Convenção das Nações Unidas sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971 e a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (Convenção de Viena) de 1988. (PBPD, 2016, p. 9)

O proibicionismo produziu corrupção, violência e encarceramento em massa, especialmente nos países periféricos. A América Latina é o melhor exemplo do fracasso desse modelo: Brasil, Colômbia e México atestam a falência do controle global construído e internacionalizado a partir das convenções da ONU. [...]

Apesar da reformulação da Lei de Drogas, em 2006, ter substituído a pena de restrição de liberdade por medidas alternativas em casos de consumo de drogas, a população carcerária brasileira é a quarta maior do mundo, com mais de 600 mil presos. 27% deles, segundo dados do último relatório do Infopen, respondem por crimes ligados ao tráfico de drogas. Nas penitenciárias femininas, o número é ainda maior: 63%. O fim da proibição – seja do tráfico, seja apenas do uso – é reivindicação constante de quem se opõe à atual política de drogas.

Os argumentos vão além da questão de segurança pública: ao analisar o perfil dos que respondem por esse tipo de crime, percebe-se uma semelhança: segundo o Infopen, estão quase todos abaixo da média de renda e escolaridade, além de terem baixa inserção no mercado de trabalho. Destaca-se, também, sobre-representação da

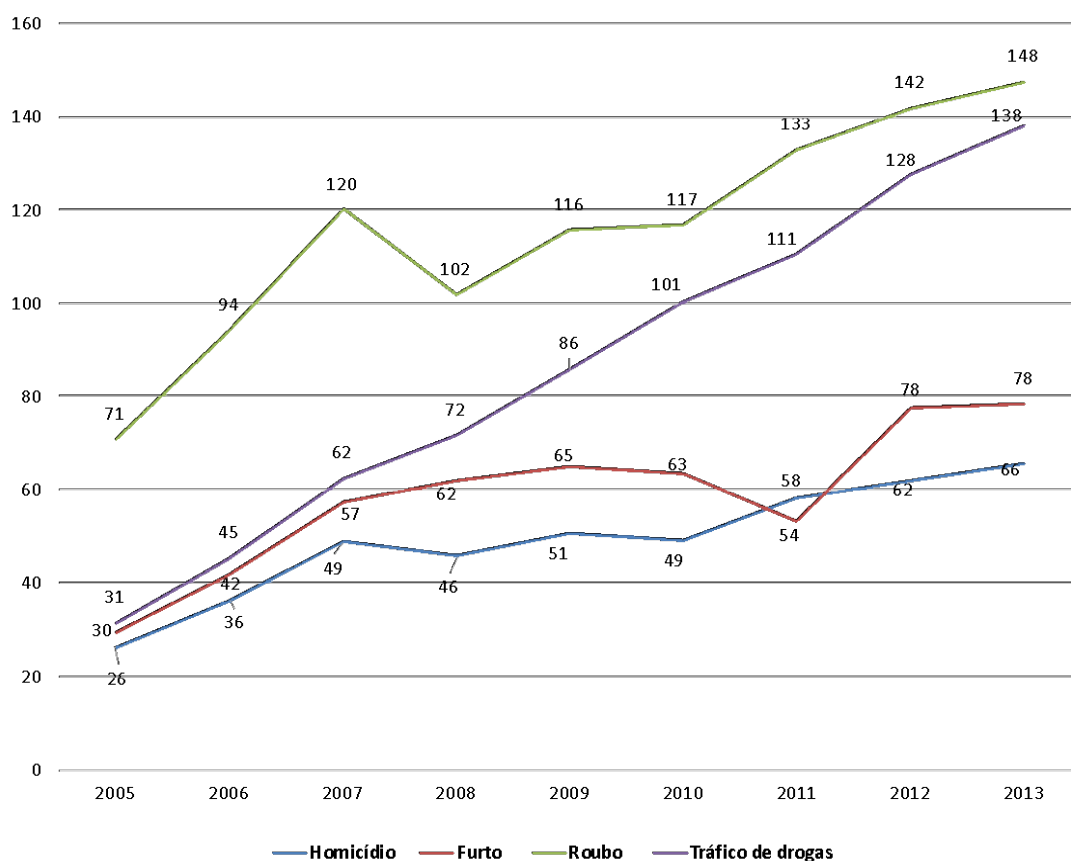
---

<sup>38</sup> Cartilha: entendendo a política de drogas no cenário internacional. Disponível em: <<http://pbpd.org.br/publicacao/cartilha-entendo-a-politica-de-drogas-no-cenario-internacional/>>. Acessada em 28 de dezembro de 2016.

população negra no contingente dos encarcerados: 67%. (PBPD, 2016, p. 4, 5).

Se historicamente os crimes patrimoniais representaram a principal causa do encarceramento no Brasil, a Lei de Drogas reverteu essa tendência, influenciado a proporção dos tipos penais sobre o total de crimes no sistema prisional, como vemos nos gráficos abaixo<sup>39</sup>. De acordo com os dados do DEPEN, de 2006 a 2014 houve um aumento de 339% de aprisionamento por tráfico de drogas no país, passando de 31 mil para 138 mil.

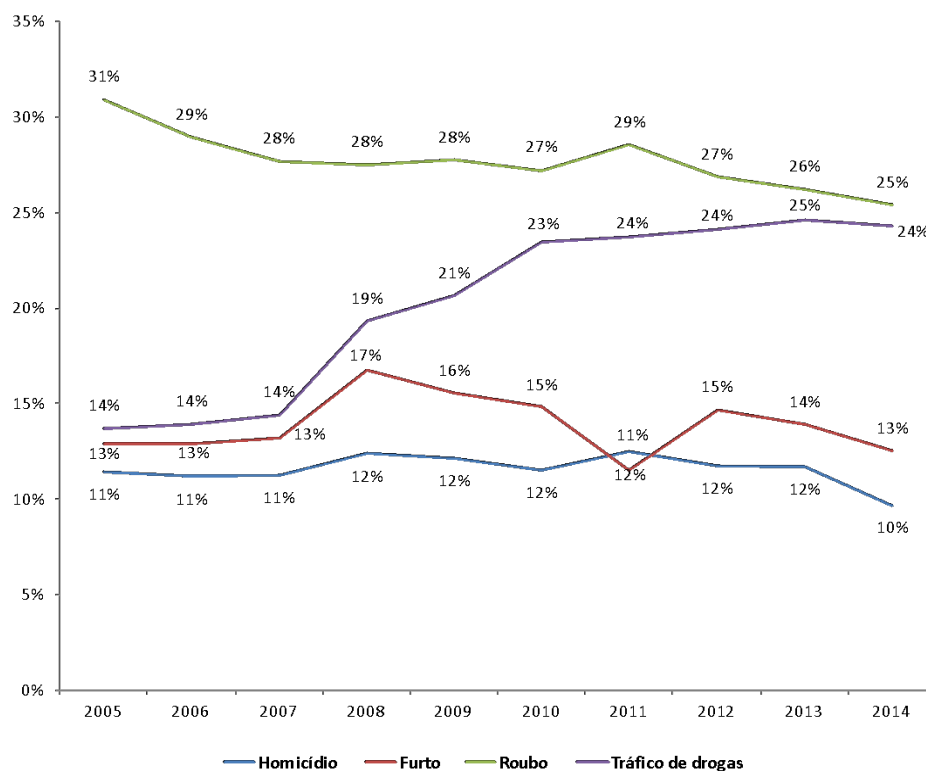
**Gráfico 5 – Pessoas privadas de liberdade no Brasil, por tipos penais seleccionados, entre 2005 e 2013 (milhares)**



Fonte: Infopen/ Ministério da Justiça.

<sup>39</sup> Conclusões apresentadas em setembro de 2016, por Valdirene Daufemback, então diretora de Políticas Penitenciárias do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), em evento sobre os 10 anos da Lei de Drogas. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=q3vbqBePwdc>>. Acessado em 07 de janeiro de 2017.

**Gráfico 6 – Proporção dos tipos penais sobre o total de crimes no sistema prisional brasileiro, entre 2005 e 2014**



Fonte: Infopen/ Ministério da Justiça.

O juiz Luís Carlos Valois, na obra “O direito penal da guerra às drogas”, aproxima a aplicação da legislação penal nos crimes de drogas do debate proposto por Santos.

A lei pode tudo, e ser totalizadora, uniformizadora, faz parte de seus objetivos. Pensar a lei como instrumento de conformação social está na origem. A perda ou descoberta de que o efeito pretendido pela lei não alcança verdadeiramente o seu fim talvez tenha levado o ser humano a lançar mão de mais e mais leis, compulsivamente, como uma forma de compensar a ineficiência do próprio ordenamento jurídico.

Quando o homem pré-histórico desenhava nas paredes da caverna o animal morrendo esperava que a força mágica do desenho levasse realmente à morte do animal e continuamos presos à crença de que a lei como símbolo pode levar à ordem, daí ambas as palavras formarem o movimento conjunto de lei e ordem.

Para a Teoria Crítica a confiança absoluta de que o ser humano tem poder para mudar o mundo e construir uma sociedade perfeita é a base do pensamento fascista, origem das consequentes atitudes que um dia levaram ao holocausto.

Considerado o clássico e o mais importante livro da Escola de Frankfurt, *Dialética do Esclarecimento* não tratou da proibição às drogas. Na época em que foi escrito, guerras diferentes, mas com funções parecidas para o sistema, se travavam no mundo. Contudo, abordou o poder, a dominação, o extermínio e as injustiças, todos entrelaçados com o mito em que se tornou a razão iluminista e a atualidade da obra está justamente em demonstrar que as contradições e antagonismos são inerentes ao sistema capitalista.

E neste ponto o poder é duplamente astucioso, pois ao separar as drogas em lícitas e ilícitas, sem qualquer critério científico, consegue tanto manter o poder sem razão, quanto manter a população anestesiada com a droga que ele, poder, arbitrariamente designa como permitida.

[...]

Em uma sociedade de consumo, onde o sacrifício é inerente à troca, cresce o ódio por quem não vive no sacrifício e ainda aparentemente tenta burlar esse sacrifício. O sistema econômico, ainda se valendo dos braços do Estado, escolhe o sacrificado: “A administração dos Estados totalitários, que procede ao extermínio daqueles segmentos da população que se tornaram anacrônicos, é apenas o carrasco que executa veredictos econômicos há muito pronunciados”.

Não importa se o ódio é contra os negros, os ciganos, os estrangeiros, os índios ou os judeus, como no momento em que Theodor ADORNO E Max HORKHEIMER escreveram a passagem acima, o sacrifício precisa de algo odioso para se satisfazer e o sacrificado do momento é aquela que violou as regras, por mais absurdas que estas sejam. (VALOIS, 2016, p. 544, 545, 546)

Os dados lançados acima têm como base o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen) 2016, divulgados pelo Departamento Penitenciário Nacional, do Ministério da Justiça, que traz em sua nota metodológica a ressalva sobre o não fornecimento de dados pelo Estado de São Paulo:

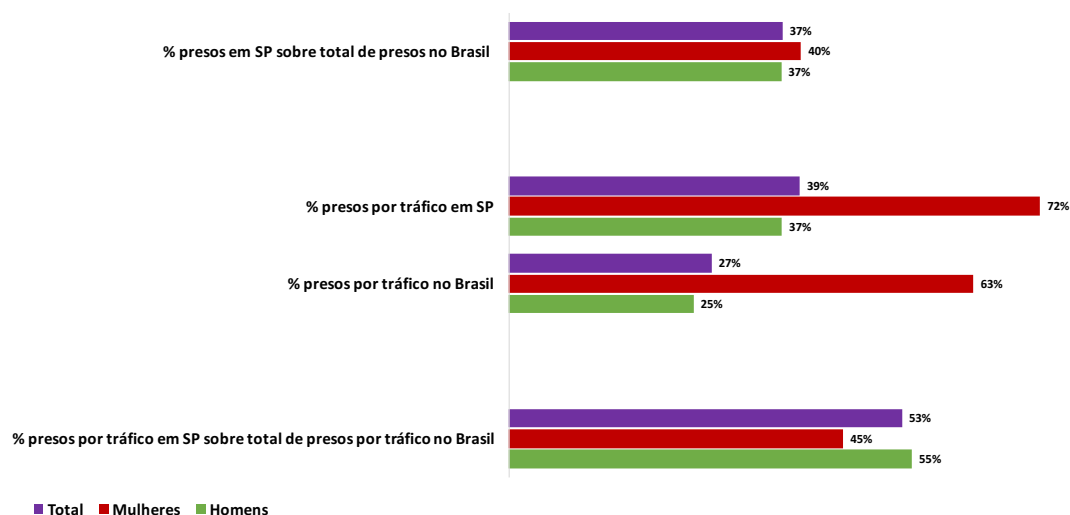
Apesar de todos os esforços do Depen, com prorrogação de prazos, solicitações reiteradas [por meio de ofícios, telefonemas e reuniões] e adequação do formato de entrega dos dados, o estado de São Paulo não respondeu ao presente levantamento. Como este estado é responsável pela custódia de mais de um terço da população prisional brasileira, levantamos as informações sobre tipo de estabelecimento, número de vagas e população prisional no portal da Secretaria de Administração Penitenciária do estado de São Paulo, em abril de 2015. (DEPEN, 2016, p. 9, 10)

Apesar de a principal publicação oficial sobre informações penitenciárias não ter conseguido disponibilizar parte considerável de dados acerca do encarceramento no Estado de São Paulo, a Secretária de Administração Penitenciária paulista (SAP) produziu, em agosto de 2015, um documento em que apresenta o levantamento sobre

o número de presos por tipo de delito, separados por sexo, com dados atualizados até junho do mesmo ano<sup>40</sup>, o que nos permitiu aferir que São Paulo responde por cerca de 53%<sup>41</sup> das prisões por drogas do país.

O Estado concentra 39,6% do total de mulheres presas no Brasil e 36,9% dos presos do sexo masculino. Entre os homens, 37,02% estão presos por delitos relacionados a drogas, percentual que sobe para 72,03% no caso das mulheres privadas de liberdade em São Paulo.

**Gráfico 7 – Porcentagem de presos e presas por tráfico de drogas em São Paulo sobre o total de presos e presas por tráfico de drogas no Brasil**



Fontes: Elaboração própria com base em dados do Infopen e da SAP.

É necessário destacar que a repressão se concentra sobre os grupos vulneráveis. Pesquisa do Núcleo de Estudos da Violência da USP (NEV/USP) sobre prisões por drogas em São Paulo<sup>42</sup> apontou que elas se dão em decorrência de flagrantes<sup>43</sup>, ocorridos na via pública (82%) e em patrulhamento de rotina (63%),

<sup>40</sup> Disponível em: <[www.sap.sp.gov.br/download\\_files/pdf\\_files/levantamento\\_presosxdelitos.pdf](http://www.sap.sp.gov.br/download_files/pdf_files/levantamento_presosxdelitos.pdf)>. Acessado em 05 de outubro de 2016.

<sup>41</sup> O Infopen leva em conta dados do ano de 2014, enquanto os dados do Estado de São Paulo referem-se ao primeiro semestre de 2015. Dessa forma, diante da inexistência de fontes de dados que sistematizem informações de um mesmo período e em linha com as tendências históricas observadas, a comparação ilustra a projeção estimada possível.

<sup>42</sup> Disponível em: <[www.nevusp.org/downloads/down254.pdf](http://www.nevusp.org/downloads/down254.pdf)>. Acessado em 13 de outubro de 2016.

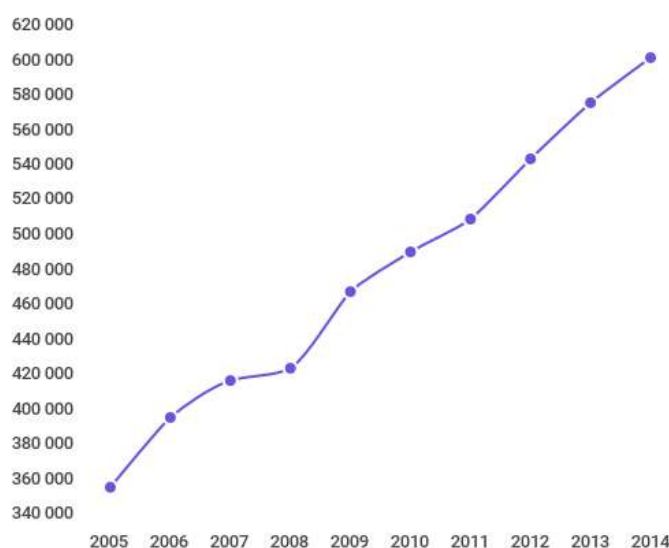
<sup>43</sup> Sobre prisão em flagrante, o relatório da pesquisa NEV/USP esclarece: “Realizada a prisão em flagrante, o acusado é conduzido à autoridade competente, o delegado de polícia. Na delegacia, são ouvidas as pessoas que realizaram a prisão em flagrante, em regra os policiais militares, em seguida, eventuais testemunhas e o acusado. A lei não exige que o interrogatório do acusado seja acompanhado por um advogado. Os depoimentos e o interrogatório contribuem para que a autoridade policial forme sua convicção sobre os fatos. Será considerado em

sendo que 69% das pessoas são presas sozinhas. A repressão volta-se a pessoas jovens, com idade entre 18 e 29 anos (75,6 %), negras (59%), com até o primeiro grau completo (60%). Em 62,17% dos casos, as pessoas presas por drogas declararam exercer algum tipo de atividade remunerada e 58% disseram ser usuários de algum tipo de droga (JESUS et al., 2011).

Para a realização da pesquisa foram consultados 667 autos de prisão em flagrante de drogas e 604 processos criminais foram acompanhados. O resultado apontou que 57% das pessoas presas não tinham antecedentes criminais, em apenas 1,8% dos casos havia registro de relação com organizações criminosas e 97% não portavam arma (JESUS et al., 2011).

Se o reflexo da Lei de Drogas no aprisionamento de mulheres (63% do total de mulheres presas no Brasil e 72% em São Paulo) indica por si o recorte de gênero na aplicação da norma, o Infopen também traz à baila o recorte racial da persecução penal e seu impacto no exponencial aumento da população prisional, como vemos nos gráficos 8 e 9 abaixo.

**Gráfico 8 - Evolução das pessoas privadas de liberdade no Brasil, entre 2005 e 2014**



Fonte: Infopen/Ministério da Justiça.

---

flagrante delito, nos termos do art. 302, do Código de Processo Penal, quem: (i) está cometendo a infração penal; (ii) acaba de cometê-la; (iii) é perseguido, logo após, pela autoridade, pelo ofendido ou por qualquer pessoa, em situação que faça presumir ser autor da infração; (iv) é encontrado, logo depois, com instrumentos, armas, objetos ou papéis que façam presumir ser ele autor da infração. Em relação ao crime de tráfico de drogas, entende-se que é crime permanente, isso significa que a consumação do crime se prolonga no tempo, ou seja, enquanto alguém estiver guardando a droga consigo ou em sua residência, haverá o estado de flagrância". (JESUS et al., 2011).

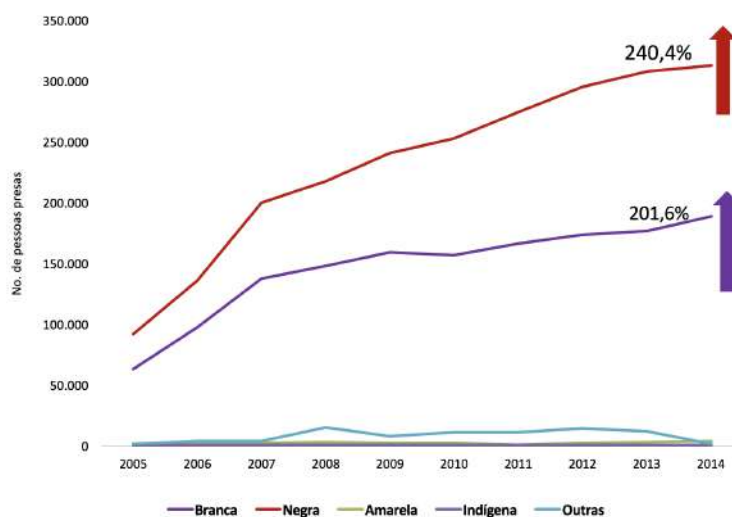


Gorete Marques de Jesus, na recém-publicada tese “O que está no mundo *não* está nos autos: a construção da verdade jurídica nos processos criminais de tráfico de drogas<sup>44</sup>”, destaca a verificação da seletividade na aplicação da Lei de Drogas em pesquisas sobre o tema:

Assim, a legislação de 2006 reforça a seletividade do sistema penal, inserindo como critério de definição do crime a condição social da pessoa acusada. Campos destaca em sua pesquisa que um acusado analfabeto ou com ensino fundamental tinha 3.6 mais chances de ser acusado por tráfico de drogas do que uma pessoa com ensino superior. As mulheres tinham 2.38 vezes mais chances de serem acusadas por tráfico do que os homens (CAMPOS, 2015, p.156). O local também foi identificado como fator importante para incriminação, pois alguém preso em Itaquera (bairro periférico da cidade de São Paulo) tinha 2.13 maior probabilidade de ser acusado por tráfico do que uma pessoa da região de Santa Cecília (região central da cidade de São Paulo).

Um estudo realizado por Luciana Boiteux e Ela Wiecko (2009) concluiu que a legislação não era eficaz no alcance aos grandes traficantes de drogas, já que a seletividade do sistema de justiça criminal e segurança pública recaía apenas sobre os pequenos traficantes de droga, resultado também alcançado pela pesquisa do NEV/USP. (JESUS, 2016, p. 31)

**Gráfico 9 - Raça/cor das pessoas privadas de liberdade no Brasil, entre 2005 e 2014**



Fonte: Infopen/Ministério da Justiça.

<sup>44</sup> Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-03112016-162557/fr.php>>. Acessado em 04 de janeiro de 2017.

A fala de Nathália Oliveira, da Iniciativa Negra por uma Nova Política de Drogas (INNPDP)<sup>45</sup>, durante seminário sobre os 10 anos da Lei de Drogas<sup>46</sup>, ocorrido em setembro de 2016, nos permite contextualizar os efeitos práticos da aplicação da legislação:

Eu tenho a impressão de que as pessoas ainda separam o jurídico do político quando na verdade eles caminham juntos.

A verdade é que os negros, ainda que a gente tenha uma constituição democrática, que a gente diga que vive numa democracia, os negros acessam menos direitos no Brasil, ainda no século XXI e eles acessam menos direitos porque a gente está menos presente na educação superior, a gente acessa menos direitos porque a gente morre mais cedo, a gente acessa menos direitos porque quando a gente morre ninguém se indigna. Se a gente morre assassinado, ninguém quer saber o porquê, é naturalizada a morte do corpo negro.

Então outro passo que a gente tem que fazer é de fato fazer com que os negros gozem dos mesmos direitos que os brancos no Brasil [...] quando a gente fala da seletividade do Judiciário, da seletividade da polícia, a gente está falando de uma estruturação do pensamento brasileiro e é pra isso que a gente tem que cotidianamente ir pensando mecanismos que vão ajudar a diminuir as desigualdades causadas pelo nosso racismo histórico, porque um juiz achar que é razoável ele olhar pra uma mulher e sequer perguntar se ela está grávida para decidir se ela vai ser presa ou não, por exemplo, nem constar no Boletim dela se ela está grávida ou não...

Não ter essa preocupação, não entender esta mulher que está lá dizendo que traficou porque ela precisava de dinheiro para sustentar os filhos, e dar como resposta a prisão.

Porque isso vai ajudar bastante as crianças que dependem dela, né? Vai ajudar bastante, porque ele já tinha uma mãe que estava ali numa situação informal de trabalho, porque o tráfico é uma informalidade, [...] e estas crianças vão ganhar de presente a prisão da mãe. E as crianças são colocadas no abrigo.

Esse Judiciário não pode continuar achando que justiça no Brasil é colocar mais gente na cadeia, a gente tem um pensamento muito equivocado do que é justiça, ela é extremamente punitivista, ela é vingativa, né? (São Paulo, 2016)

Retomando Valois:

<sup>45</sup> O portal da instituição registra: “A Iniciativa Negra por uma Nova Política sobre Drogas (INNPDP) é uma articulação piloto de uma rede capaz de articular movimentos sociais negros, sociedade civil, organizações não governamentais, coletivos negros e intelectuais com atuações diversas na temática racial”. Disponível em: <<http://iniciativanegra.org/quem-somos/>>. Acessado em 18 de dezembro de 2016.

<sup>46</sup> Seminário realizado pela PBPD, em setembro de 2016, na Associação de Advogados de São Paulo (AASP), com a participação de representantes de movimentos sociais, organização não governamentais, membros do Judiciário paulista, do STF, pesquisadores, dentre outros. A íntegra dos vídeos que terão trechos transcritos neste estudo pode ser acessada no canal do *YouTube* da PBPD. Disponível em: <[https://www.youtube.com/channel/UC3a-6Jb-fYV5aoadVyy1p\\_g](https://www.youtube.com/channel/UC3a-6Jb-fYV5aoadVyy1p_g)>. Acessado em 14 de outubro de 2016.

O ticket já vem pronto para que se odeie desde o jovem pego furtando um celular até a mulher encontrada com alguns gramas de drogas, os bodes expiatórios, os responsáveis por todas as mazelas sociais, enquanto a injustiça estrutural permanece intocável.

Tribunais, juízes e promotores só fazem repetir todo o preconceito estabelecido como padrão e os réus já chegam para julgamento tendo que provar suas inocências. A presunção é de culpa contra aqueles que já chegam à sala de audiência algemados, sujos e cheirando a cárcere.

[...]

Nada mais atual do que o fato de que as etiquetas são colocadas: ou se é amigo, ou inimigo. A falta de consideração pelo sujeito torna as coisas fáceis para a administração. (VALOIS, 2016, 552, 553)

Do uso do direito como puro instrumento de repressão, tanto na guerra às drogas quanto na guerra aos judeus, também não faltam exemplos. Os nazistas também alteraram a lei para dar aparência de legitimidade a algo previamente formado como perseguição, assim como orientaram e pressionaram o judiciário a agir de acordo. Richard J. EVANS traz uma orientação do comissário de Justiça do Reich e chefe da liga dos advogados nazistas:

O juiz não se situa acima do cidadão comum como representante da autoridade do Estado, mas é membro da comunidade viva do povo alemão. Seu dever não é ajudar na aplicação de uma lei superior à comunidade nacional ou impor um sistema universal de valores. Seu papel é salvaguardar a ordem concreta da comunidade racial, eliminar elementos perigosos, processar todos os atos nocivos à comunidade e arbitrar em desentendimentos entre membros da comunidade.

Fácil observar que – tirando a referência sincera à raça – o discurso se encaixa perfeitamente no que se quer de um judiciário voltado à segurança pública, o judiciário da guerra às drogas, um judiciário forjado para o cumprimento de funções policiais. Enquanto o aprisionamento, em 9 anos de guerra às drogas, aumentou em média 66% no Brasil, o aprisionamento por crimes comuns na Alemanha nazista aumentou 44% em dez anos. (Ibid. 2016, 556)

Vale dizer que o consenso levado a cabo pela justiça não está necessariamente alinhado à perspectiva do legislador. A despeito da Lei de Drogas ter aumentado as penas para os crimes de tráfico, expressou a perspectiva de deixar de prender usuários de drogas, o que, porém, não trouxe os efeitos pretendidos, na medida em que o mesmo grupo social continuou sendo preso, mas o deixou de ser na qualidade de usuário, com penas menores, passando a cumprir penas longas (entre cinco e 15 anos) e em condições mais rígidas, condenados como traficantes, contribuindo com o anotado aumento da população prisional.

A atual lei de drogas brasileira não pune mais o “usuário” com pena de prisão, como acontecia na legislação anterior (Lei 6.368 de 1976), buscando tratar os casos de porte para uso como um problema de saúde pública. Entretanto, a legislação ainda inclui a questão do uso como crime, trazendo outros tipos de punição que não a de privação da liberdade. A lei elenca as seguintes medidas para os casos em que uma pessoa é pega portando drogas para uso próprio: advertência sobre os efeitos das drogas, prestação de serviços à comunidade e comparecimento a programas ou curso educativo, todas essas medidas estabelecidas pelo artigo 28 da lei 11.343/2006.

Já com relação ao “tráfico de drogas”, a Lei 11.343/2006 aumentou a pena mínima de três para cinco anos e também a pena pecuniária, que passou de 50 a 360 dias-multa para 500 a 1.500 dias-multa, pelo artigo 33 da lei 11.343/2006.

[...]

O autor evidencia a implicação do dispositivo criminal ao apresentar o aumento do encarceramento por tráfico de drogas e a diminuição de apreensão de pessoas por porte de drogas para uso. Após a lei de 2006, a probabilidade de alguém ser incriminado por tráfico de drogas tornou-se maior do que de porte para uso, e esta incriminação variava de acordo com alguns marcadores sociais.

[...]

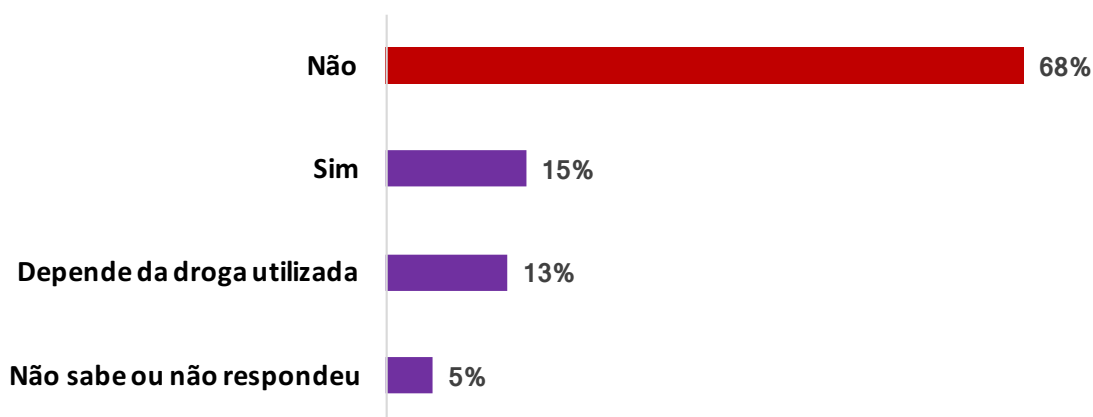
Constatou-se também a construção dos tipos “usuários” e “traficantes” no discurso policial presentes nos registros das ocorrências. O “perfil social” do acusado apresenta uma eficácia discursiva com a função de distinguir quem é ou não “criminoso” (CAMPOS, 2015). A posição social da pessoa apreendida pela autoridade policial é consideravelmente relevante para a definição do delito: porte para uso ou para venda. (JESUS, 2016, p. 30, 31)

Vale também ressaltar que mesmo hoje, passados dez anos da aprovação da Lei nº 11.343/2006, ainda é possível identificar no Congresso Nacional a perspectiva de não aprisionamento de usuários de drogas, como mostram os resultados de pesquisa lançada pela PBPD em março de 2016, com o mapeamento da opinião dos congressistas brasileiros sobre o assunto. Com a participação de 200 deputados e 34 senadores, o levantamento foi realizado entre junho e setembro de 2015<sup>47</sup> e apontou que 68% dos deputados se posicionaram contra a criminalização, patamar que se elevou a 79% entre os senadores.

---

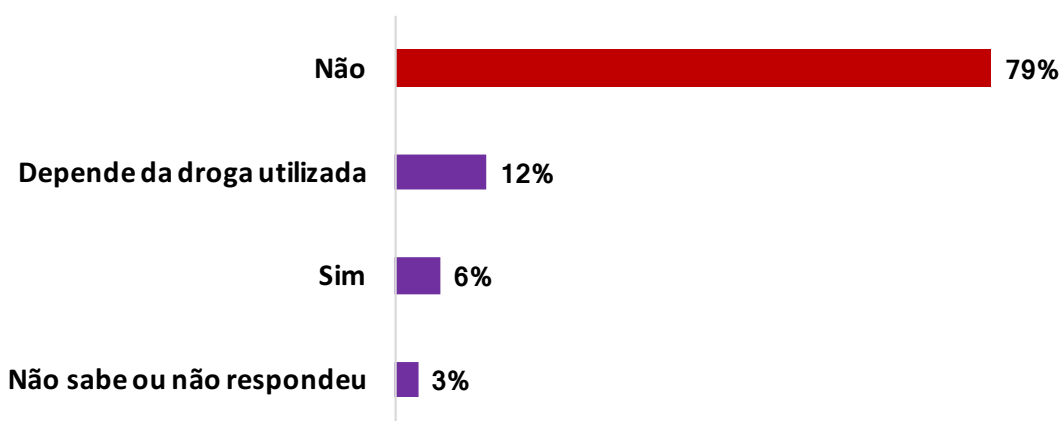
<sup>47</sup> Disponível em: <<http://pbpd.org.br/publicacao/pesquisa-sobre-percepcao-dos-parlamentares-brasileiros-sobre-politica-de-drogas/>>. Acessada em 18 de dezembro de 2016.

**Gráfico 10 – Respostas das deputadas e dos deputados à questão: o usuário de drogas deve ser criminalizado?**



Fonte: PBPD.

**Gráfico 11 – Respostas das senadoras e dos senadores à questão: o usuário de drogas deve ser criminalizado?**



Fonte: PBPD.

Diante da pretensão expressa no texto da Lei de Drogas aprovada em 2006 e da verificada posição pela não criminalização de usuários de drogas entre a maioria dos legisladores que, tendo a competência e a legitimidade para construir a norma reiteram seu entendimento neste sentido, torna-se difícil não atribuir o protagonismo oficial da guerra às drogas ao sistema de justiça criminal, em desalinho com a sujeição constitucionalmente garantida aos congressistas. Retomamos, neste ponto, os debates da obra “O direito penal da guerra às drogas” (2016):

Poder e violência se confundem e poder sem reflexão se torna pura violência. O esclarecimento extrapola seus limites principalmente pela perda da consciência. E essa consequência é evidente no exercício de poder praticado pelo judiciário. (p. 555)

O exercício de poder burocratizado, por pessoas que pensam por estereótipos, sem diálogo ou reflexão, expõe toda a violência que estava na origem do próprio poder. (p. 557)

Mais do que nunca se reforça o diagnóstico de uma sociedade falsa que sobrevive à base de racionalizações. Diante da necessidade de sobreviver no meio da incoerência generalizada, o pensamento se atrofia, para não dizer que se extingue. Aliás, “nenhuma sociedade que contradiga o seu próprio conceito – o conceito de humanidade – pode ter plena consciência de si mesma”.

Segue propício o terreno para a formação de personalidades fascistas, onde a identificação com a autoridade coletiva, “largamente estranha ao pensamento dos indivíduos, e, portanto, facilmente substituível apesar de sua rigidez estrutural”, substitui a consciência autônoma. Nas palavras de ADORNO, “o fenômeno é expresso adequadamente na fórmula nazista segundo a qual o que serve ao povo alemão é bom”.

O mesmo acontece com a guerra às drogas, estabelecida como uma cruzada pelo bem da população, apesar de esta ser colocada à mercê de ações policiais. (p. 559, 560)

Resta-nos, diante do cenário apresentado, reafirmar os polos dentre os quais potencialmente opera o Sistema de Justiça: se de um lado temos o referencial da intensificação democrática, de outro, nos vemos premidos pelo risco sempre presente dos fascismos, como posiciona Boaventura de Sousa Santos (2016).

[...] não podemos esquecer que, do ponto de vista da reprodução do capitalismo, o fascismo é sempre uma alternativa em aberto. Essa alternativa será acionada no momento em que a Democracia Representativa for considerada irremediavelmente, não apenas temporariamente, disfuncional. (p. 127).

O peso da ideia convencional de fascismo em países como Espanha e Portugal torna difícil a aceitação da ideia de fascismo disseminado na sociedade e não centrado no Estado (ainda que com a cumplicidade deste, quanto mais não seja por omissão). Mas a verdade é que muitos cidadãos vivem em sociedades democráticas sujeitos a constrangimentos, censuras, autocensuras, privação de direitos elementares de expressão e de movimentos contra os quais não podem resistir sob pena de pesadas consequências; vivem, em suma, sujeitos a ações arbitrárias que são estruturalmente semelhantes às que sofreram os democratas durante a vigência dos regimes fascistas. Como se trata de fascismo subpolítico, não é reconhecido como tal. (p. 132)

Tal como a luta contra o fascismo político foi uma luta pela democracia política, a luta contra o fascismo social deve ser uma luta pela democracia social. (p. 133).

A atuação pela reversão ou mitigação dos efeitos da democracia neoliberal (de baixa ou baixíssima intensidade) no campo da cidadania fundamenta-se em contraposição às três formas de dominação moderna identificadas por Boaventura: o capitalismo, o colonialismo interno e o patriarcado.

[...] tem por objetivo diminuir gradual e sustentadamente as relações de poder desigual e as conseqüentes injustiças provocadas pelas três formas de dominação moderna: capitalismo, colonialismo e patriarcado. Essas três formas de dominação operam articuladamente. (SANTOS, 2016, p. 205).

O desafio da descolonização implica “des-pensar a naturalização do racismo e denunciar todo o vasto conjunto de técnicas, entidades e instituições que o reproduzem” e o enfrentamento da “repressão policial” é peça chave neste equacionamento (Santos, 2016, p. 145).

Durante o já referenciado seminário sobre os 10 anos da Lei de Drogas, Paulo Cesar Malvezzi, da Pastoral Carcerária, entidade vinculada à igreja católica que trabalha desde 1986 no sistema prisional brasileiro como serviço organizado da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)<sup>48</sup>, chamou atenção para a seletividade territorial do aprisionamento por drogas, que se sobrepõe ao recorte racial, destacando que “é um instrumento de marcação territorial e de pessoas absolutamente fantástico se você pretende encarcerar, e que funciona muito bem com pouquíssimos elementos” (2016), na medida em que, para gerar a prisão, para a maioria dos tribunais basta a palavra dos policiais.

No mesmo evento, Lucia Sestokas, do Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC), entidade não governamental que desde 1997 trabalha com questões de gênero e justiça criminal no sistema prisional paulista<sup>49</sup>, contribuiu com a descrição do

<sup>48</sup> O portal da Pastoral Carcerária registra, sobre a história da instituição: “No Brasil, embora a existência de grupos de visitação perde-se no tempo, a Pastoral Carcerária como serviço organizado da CNBB deu passos decisivos a partir de 1986, quando se realizou a primeira reunião nacional de que se tem notícia.”. Disponível em: <<http://carceraria.org.br/historia>>. Acessado em 18 de dezembro de 2016.

<sup>49</sup> O portal da instituição registra: “O Instituto Terra, Trabalho e Cidadania – ITTC é uma organização de Direitos Humanos fundada em 1997 cuja visão é erradicar a desigualdade de gênero, garantir direitos e combater o encarceramento. A missão do ITTC é promover o acesso à justiça e garantir os direitos das pessoas presas e produzir conhecimento, por meio de atuação constante e sistemática nos seguintes eixos de ação: atendimento

contexto do encarceramento por drogas, ao levar para o debate casos como o de uma mulher que foi presa por tráfico com um saco de polvilho, como se cocaína fosse.

Lucia também nos permite compreender quão nebulosa é a distinção entre usuário e traficante de drogas<sup>50</sup> e quão precária é a verificação do que seria a prova do crime nesses casos, ao exemplificar a prática observada, por exemplo, na região conhecida como cracolândia, no centro de São Paulo. Diante da possibilidade de que uma pedra de crack não seja suficiente para a prisão desejada, basta que a pedra seja transformada em várias outras, de menor tamanho: “e isso a gente vê fortemente acontecendo, acho que o pessoal que trabalha, por exemplo, dentro da cracolândia sabe muito bem o que é isso, o que é dar uma pisadinha em uma pedra e ela virar cinco” (São Paulo, 2016).

Ao relatar diálogo mantido com familiares de pessoas presas na periferia de São Paulo (Capão Redondo), Paulo ressaltou a diferença da abordagem policial, por exemplo, em festas universitárias, em que sabidamente o consumo de drogas se verifica:

Esses dias eu estava no Capão Redondo numa roda de conversa com familiares de pessoas presas e uma senhora fez a pergunta: se lá no bairro dela não tinha traficante, só tinha varejista, por que os traficantes usam terno e gravata, então vivem muito bem e longe da periferia, por que tinha tanta gente sendo presa por tráfico ali no bairro e foi uma reflexão muito bacana fazer junto com eles porque o tráfico foi um instrumento quase mágico. É uma imputação que você não precisa de um cadáver, você não precisa de um objeto você não precisa de uma arma...

Em grande parte dos tribunais do Brasil, você só precisa da palavra do policial.

É um instrumento de marcação territorial e de pessoas absolutamente fantástico, se você pretende encarcerar e que funciona muito bem com pouquíssimos elementos.

A questão do racismo ela é muito evidente e são vários os filtros que levam a questão do racismo estrutural ao sistema [de justiça]. Às vezes parece que quando a gente fala é muito, a gente fala: pô, o Judiciário é racista, o Ministério Público é racista a própria Defensoria Pública pode agir com racismo estrutural, e às vezes parece que é uma maldade nata daqueles operadores do Direito mas não é, são filtros às vezes bastante sutis.

Como eu falei aqui, quando você define territorialmente

---

direto, diálogo público e educação para a cidadania”. Disponível em: <<http://itc.org.br/quem-somos/>>. Acessado em 18 de dezembro de 2016.

<sup>50</sup> A fala de Lucia Sestokas fez parte da mesa “A viabilidade e a pertinência dos critérios objetivos de distinção entre tráfico e uso de drogas”. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=4TNB5CDfVwM>>. Acessado em 14 de outubro de 2016.



determinadas zonas que você pode atuar de qualquer forma você demarca pessoas específicas também, são os negros e pardos que estão na periferia.

Nesta discussão no Capão, por exemplo, a gente estava dialogando, tinham vários universitários também, nas festas universitárias também todo mundo sabe que a droga rola solta e todo mundo sabe que em ambiente universitário a droga rola solta, mas onde a polícia, os agentes policiais agem? Onde as batidas são feitas?

O tráfico de drogas rola da mesma forma na periferia e nos grandes Centros, rola na Vila Madalena, mas a ação dos agentes policiais é absolutamente distinta em determinadas regiões, soma-se a isso que a pessoa que é presa na rede dos policiais vai ter uma defesa; uma pessoa que é pobre, preta, vai ter uma defesa muito mais defasada. O fulano ele morava próximo ao local tipicamente conhecido pelo tráfico de drogas, ou seja, não é praia, é uma boca de fumo, todo mundo que mora numa favela possivelmente mora num lugar marcado como um lugar de tráfico de drogas. Então são estes tipos de construção que vão elevando o racismo estrutural neste sistema e que levam esta filtragem que a gente chega. [oficialmente] são 67% de negros.

67%... A gente nunca acreditou nesses dados porque qualquer um que entre numa cadeia sabe que dificilmente você encontra uma pessoa de fato branca lá dentro [...]. Mesmo aqui em São Paulo [...] a experiência prática mostra que isso é algo bastante subavaliado então há um racismo estrutural nesse sistema que leva a essa situação e precisa ser enfrentado. (São Paulo, 2016)

Se nos dedicamos a destacar sobretudo os efeitos do capitalismo nos conceitos e práticas democráticas, é essencial que não deixemos de lembrar que “tanto o colonialismo como o patriarcado existiram muito antes do capitalismo moderno e foram apenas profundamente reconfigurados por este para servir aos objetivos de sua expansão” (SANTOS, 2016, p. 205).

A latência do patriarcado se expressa, por exemplo, no aprisionamento de mulheres na guerra às drogas, assim como ocorre com a colonialidade diante das dinâmicas da justiça criminal, iniciada pela abordagem policial, e das formas de controle social realizado por essa via, o que está no centro dos debates.

[...] o colonialismo, baseado na inferioridade natural de certos grupos humanos, foi crucial para justificar a pilhagem e a despossessão, o genocídio e a escravatura em que se assentou a chamada acumulação primitiva. Acontece que essas formas de acumulação capitalista particularmente violentas, longe de corresponder a uma fase do desenvolvimento capitalista, são um competente constitutivo dele. Por isso, o fim do colonialismo histórico não significou o fim do colonialismo enquanto forma de sociabilidade e continua hoje vigente nas formas de colonialismo

interno, discriminação racial, violência policial, trabalho escravo etc. (SANTOS, 2016, p. 206)

A impossibilidade de compreender a gestão da administração da justiça de forma alheia ao contexto global há muito já não está em questão e recuperar alguns dos principais elementos que permearam a literatura crítica nos últimos anos nos permite uma leitura mais precisa da conformação do Estado de Direito no Brasil, partindo do entendimento de que

No atual contexto, são antidemocráticas as forças que apenas respeitam a democracia na medida em que ela respeita seus interesses econômicos ou outros, não admitindo que tais interesses possam ser reconfigurados ou afetados negativamente em resultado da competição democrática, nomeadamente quando esta procura atender a interesses de outros grupos ou classes sociais. (SANTOS, 2016, p. 204, 205).

As discussões, porém, não avançaram para criar uma vinculação política clara com a aplicação da justiça em âmbito subnacional, esfera na qual, no Brasil, se processam, por excelência, os conflitos criminais. Este é o desafio ao qual se lança este trabalho, contribuindo com uma nova perspectiva de investigação.

Em um contexto de hegemonia partidária e diante do desafio da “transformação de relações de poder desigual em posições de autoridade partilhada” (SANTOS, 2013) busca-se, ao fim e ao cabo, compreender qual a contribuição do direito no equacionamento das disputas sociais postas em um contexto global em que também se verifica, de maneira ainda mais acentuada (e não dissociada do contexto da hegemonia percebida nas eleições paulistas) outro vetor estruturante – a hegemonia dos negócios, dos interesses econômicos:

[...] é um campo hegemônico. É o campo dos negócios, dos interesses econômicos, que reclama por um sistema judiciário eficiente, rápido, que permita a previsibilidade dos negócios, dê segurança jurídica e garanta a salvaguarda dos direitos de propriedade (SANTOS, 2011, p. 20, 21)

## **1.2. Referencial teórico para formulação do problema de pesquisa**

É possível pensar a racionalidade do Estado Democrático de Direito pelas

normas, valores e procedimentos que regem as instituições que o integram e servem à mediação de conflitos, comumente submetidos ao Sistema de Justiça como última instância para suas resoluções. Compreender as configurações e as dinâmicas dessa regência na administração da justiça no Estado de São Paulo, olhando não apenas para as suas funções instrumentais, mas sobretudo para as funções políticas e simbólicas que a mobilização do direito vem assumindo no contexto de uma consolidada hegemonia partidária, é o desafio inicial desta pesquisa diante da hipótese de que os tribunais “podem ser parte de uma solução democrática ou parte de um problema democrático” (SANTOS, 2013) e do objetivo de desvelar os processos de politização do Sistema de Justiça local para compreender de que maneira afetam o aprofundamento da democracia.

É no campo dos debates sobre democratização da justiça, em que a obra de Boaventura de Sousa Santos tem notório destaque, que se desenvolve este estudo e é nesse sentido que o autor nos subsidiará com as lentes através das quais olharemos para a pesquisa.

É a partir das proposições formuladas por Santos em “Para uma revolução democrática da justiça”, livro que dedica especial atenção ao contexto brasileiro, que se consolida nosso ponto de partida, tendo como “fiel da balança”<sup>51</sup> a transformação de relações de poder desigual em posições de autoridade partilhada.

A pergunta “poderá o direito ser emancipatório?” só pode ser respondida em todo o seu potencial no âmbito de uma revolução democrática da justiça. Tendo em especial atenção exemplos do continente latino-americano e, em particular, do Brasil, a revolução democrática da justiça assenta na valorização da diversidade jurídica do mundo como mola propulsora do pensamento jurídico crítico. No âmbito do quadro teórico do que venho denominando sociologia das ausências e das emergências<sup>52</sup>, sobressai um

---

<sup>51</sup> A representação romana da justiça tem o fiel (marcador da balança) como um de seus pilares, vinculado à explicitação da busca pela prudência, que deve ser encontrada no equilíbrio entre o ideal abstrato e a prática concreta. Na expressão popular, “fiel da balança” indica equilíbrio entre dois lados, refere-se a um mediador confiável ou pessoas com o poder de influenciar de forma decisiva o resultado de uma disputa. Disponível em: <<http://super.abril.com.br/comportamento/o-que-e-um-fiel-da-balanca/>>. Acessado em 10 de outubro de 2016.

<sup>52</sup> Sobre a sociologia das ausências e das emergências, ver Santos (2006). Dentro do debate aqui proposto, propomos a leitura da seguinte aplicação da sociologia das ausências: “Esses cidadãos [que conscientes de seus direitos buscam a justiça] intimidados e impotentes são detentores de uma procura invisibilizada. Para reconhecer a sua presença, precisamos daquilo que noutros trabalhos tenho designado por uma sociologia das ausências. A procura suprimida é uma área da sociologia das ausências, isto é, é uma ausência que é socialmente produzida, algo ativamente construído como não existente. A procura de direitos da grande maioria dos cidadãos das classes populares deste e de outros países é procura suprimida. É essa procura que está, hoje, em discussão. E se ela for considerada, vai levar a uma grande transformação do sistema judiciário e do sistema jurídico no seu todo, tão grande que fará sentido falar da revolução democrática da justiça”. (SANTOS, 2011, p. 23)

elemento subjetivo que balizou a elaboração deste livro: a consciência cosmopolita da existência de diferentes imaginários e práticas do direito no mundo e o inconformismo em face do desperdício da experiência da luta por direitos mais justos, mais acessíveis e mais inteligíveis. (SANTOS, 2011, p. 7, 8)

Em diálogo com esta obra delimitamos o campo contra-hegemônico como campo de interesse, e identificamos, na busca por outra cultura jurídica e judiciária, focos de análise que transversalizarão este estudo.

Partindo da pergunta “se o direito tem desempenhado uma função crucial na regulação da sociedade, qual a sua contribuição para a construção de uma sociedade mais justa?”, Boaventura (2011) volta-se ao campo que denomina “contra-hegemônico”, que se apresenta como contraponto à hegemonia dos negócios, dos interesses econômicos. É esse campo, que acaba inclusive por fomentar, nos últimos trinta anos, um novo contexto para a reivindicação de direitos, por exemplo, com a organização de cidadãos (que diariamente se deparam com o que o autor chama de “fascismo social”) em movimentos sociais, que interessa à presente pesquisa.

Destaca Santos:

Há, contudo, um outro campo. Designo-o por campo contra-hegemônico. É o campo dos cidadãos que tomaram consciência de que os processos de mudança constitucional lhes deram direitos significativos e que, por isso, veem no direito e nos tribunais um instrumento importante para fazer reivindicar os seus direitos e as suas justas aspirações a serem incluídos no contrato social. Porque o que eles veem todos os dias é a exclusão social; é a precarização do trabalho; é a violência que lhes entra pela porta nos seus bairros. O que eles veem todo o dia é aquilo que eu chamo fascismo social. É um fascismo que não é criado diretamente pelo Estado. É criado por um sistema social muito injusto e muito iníquo que deixa os cidadãos mais vulneráveis, pretensamente autônomos, à mercê de violências, extremismos e arbitrariedades por parte de agentes econômicos e sociais muito poderosos. Mas, esses cidadãos têm progressivamente mais consciência de que têm direitos e de que esses direitos devem ser respeitados. Nos últimos trinta anos, muitos desses cidadãos organizaram-se em movimentos sociais, em associações, criando um novo contexto para a reivindicação dos seus direitos. (SANTOS, 2011, p. 21)

Concluindo que cada vez mais, e de forma mais insidiosa, temos convivido no interior de Estados democráticos clivados por sociedades fascizantes (2011), Santos propõe um olhar para além da fantasia e das auspiciosas promessas de igualdade,

liberdade e fraternidade, ponderando que, em verdade, essas converteram-se em problemas que carecem de respostas construídas a partir de uma nova atitude teórica, prática e epistemológica. É nesse contexto que o autor defende o repensar radical das concepções dominantes do direito.

Somos herdeiros das promessas da modernidade e, muito embora as promessas tenham sido auspiciosas e grandiloquentes (igualdade, liberdade, fraternidade), temos acumulado um espólio de dívidas.

[...]

Quando conseguimos ver para além da fantasia, as promessas são, na verdade, problemas, e a questão que se impõe é: como resolvê-los [...]? A resposta a esta pergunta admite pelo menos duas posições que se contrapõem. De um lado, podemos-nos reconciliar com a sociedade em que vivemos e celebrar o que existe meramente como existe. De outro lado, é possível submetê-la a uma crítica radical, transgredindo as fronteiras sociais, culturais, políticas, epistemológicas e teóricas de forma a cumprir o potencial emancipatório das promessas da modernidade. É com base nesta segunda posição que tenho defendido o repensar radical das concepções dominantes do direito. Esta nova atitude teórica, prática e epistemológica, que denomino novo senso comum jurídico, tem por base três premissas principais. (SANTOS, 2011, p. 6)

É ao propor um novo olhar sobre as condições para a construção de um senso comum jurídico contra-hegemônico que Santos apresenta as três premissas tomadas como referencial teórico por este estudo.

A primeira propõe uma crítica ao monopólio jurídico e aposta em uma concepção política e plural do direito, que exige o desvelamento das alternativas ao seu dogmatismo e está presente em diferentes espaços de sociabilidade. No centro do novo senso comum jurídico, como defendido por Boaventura, está a contradição que funda nosso problema de pesquisa e se constitui como eixo transversal de análise deste estudo: o direito tanto pode ser fonte de poder, diferenciação e exclusão quanto pode assumir o papel de luta contra o poder, a diferenciação e a exclusão.

Esta premissa exige que sejam desveladas as alternativas ao dogmatismo jurídico e à teoria positivista do direito apostando numa concepção forte de pluralismo jurídico e numa concepção política do direito. A concepção de um direito plural que está presente de diferentes formas em diferentes espaços de sociabilidade e que neles pode assumir o papel contraditório de ser simultaneamente fonte de poder, diferenciação e exclusão e de luta contra o poder, a diferenciação e a exclusão está no centro do novo senso comum jurídico que defendo. (SANTOS, 2011, p. 6, 7)

A segunda premissa reconfigura o papel do Sistema de Justiça, principal instância de resolução de conflitos e aplicação do direito, considerando a posição eminentemente política do liberalismo de reduzir o direito ao Estado, para ressaltar que a compreensão do desempenho dos tribunais exige um entendimento mais amplo sobre o que devem ser as funções do sistema judicial, levando necessariamente em conta as funções políticas e simbólicas que este assume.

Ao jogar luz na posição ambígua e oscilante dos tribunais que, frente às tensões entre a justiça e a política foram mais vezes parte do problema do que parte da solução, Santos apresenta a formulação que dá origem à hipótese que esta pesquisa se propõe a verificar no Estado de São Paulo<sup>53</sup>.

A posição eminentemente política do liberalismo de reduzir o direito ao Estado foi a primeira condição da despolitização do direito. A crítica desta posição leva a reconfigurar o papel da principal instância de resolução de conflitos e aplicação do direito erigida nos marcos da modernidade, os tribunais. As transformações sofridas pelos tribunais ao longo do Estado moderno conferiram-lhe uma posição oscilante e ambígua. Ante os desafios e dilemas do acesso ao direito, do garantismo de direitos, do controle da legalidade, da luta contra a corrupção e das tensões entre a justiça e a política, os tribunais foram mais vezes parte do problema do que parte da solução. Daí que, no curso das transformações do significado sociopolítico do Estado, a compreensão do desempenho dos tribunais exija um entendimento mais amplo sobre o que devem ser as funções do sistema judicial, de modo a se discutir não só o exercício de funções instrumentais (resolução de conflitos, controle social), mas também as funções políticas e simbólicas que têm vindo a assumir. (SANTOS, 2011, p. 7)

A terceira propõe uma compreensão mais ampla do direito como princípio e instrumento universal da transformação social politicamente legitimada, a partir do deslocamento de seu foco para a prática de grupos e classes socialmente oprimidas que mobilizam o direito de diferentes formas em suas lutas contra a opressão, a exclusão e a discriminação. Esta premissa, em linha com a perspectiva do método de estudo de caso alargado, nos levou a também buscar compreender como se dá a

---

<sup>53</sup> Como apontamos na introdução, a pesquisa parte da hipótese de que o Sistema de Justiça tanto pode favorecer o aprofundamento democrático quanto, ao contrário, pode o obstaculizar, tornando mais difícil ou menos genuíno, este estudo se propõe a desvelar os processos de politização do Sistema de Justiça do Estado de São Paulo para compreender de que maneira afetam o aprofundamento democrático local, considerando para tanto as atividades legislativas e orçamentárias do Estado, assim como aspectos do funcionamento das instituições que compõem o Sistema de Justiça estadual.

relação entre as instituições de justiça de São Paulo e as principais organizações sociais atuantes nos campos da segurança pública e penitenciário no Estado, uma vez que a pesquisa toma como referência os impactos sociais da administração da justiça nessas áreas, o que consideramos a partir dos documentos jurídicos e políticos analisados e nas entrevistas realizadas na parte empírica deste trabalho.

A terceira premissa do novo senso comum jurídico requer que se amplie a compreensão do direito como princípio e instrumento universal da transformação social politicamente legitimada, dando atenção para o que tenho vindo a designar legalidade cosmopolita ou subalterna. Noutras palavras, deve-se deslocar o olhar para a prática de grupos e classes socialmente oprimidas que, lutando contra a opressão, a exclusão, a discriminação, a destruição do meio ambiente, recorrem a diferentes formas de direito como instrumento de oposição. À medida que recorrem a lutas jurídicas, a atuação destes grupos tem devolvido ao direito o seu caráter insurgente e emancipatório. (SANTOS, 2011, p. 7)

É a partir das premissas formuladas na obra “Para uma revolução democrática da justiça” que buscamos compreender e avaliar os processos de politização do Sistema de Justiça paulista, verificando como o exercício das funções políticas e simbólicas que esse sistema tem assumido localmente favorecem de fato a democracia ou, ao contrário, obstaculizam-na, tornando-a mais difícil ou menos genuína.

### **1.3. Perspectiva metodológica, eixos de análise e fontes de dados**

As pesquisas empreendidas por Boaventura de Sousa Santos também subsidiaram a escolha do método de caso alargado como melhor alternativa a ser aplicada a este estudo. Ao apresentar o método, que se baseia na seleção de casos que concentram elementos importantes das “economias interacionais dos diferentes participantes numa dada prática social setorial”, o autor destaca: “a riqueza do caso não está no que há nele de generalizável, mas na amplitude das incidências estruturais que nele se denunciam pela multiplicidade e profundidade das interações que o constituem” (SANTOS, 1983, p. 12).

A pesquisa que deu origem a este trabalho é fruto também da experiência profissional acumulada em organizações não governamentais atuantes no campo da justiça criminal e durante o exercício de dois mandatos como Ouvidora-Geral da

Defensoria Pública do Estado de São Paulo, tendo como ponto de partida o conhecimento e os documentos reunidos sobretudo nos últimos seis anos (2010-2016). O estudo entrecruzou análise normativa e funcional das instituições de justiça paulistas, assim como a avaliação das dinâmicas afetas às funções sobretudo políticas e simbólicas que a mobilização do direito tem assumido no contexto de uma consolidada hegemonia partidária no Estado de São Paulo.

Como já mencionado, a parte teórica deste trabalho se consolidou durante a realização do estágio de pesquisa no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (2014-2015), a partir do qual elegemos a literatura crítica como referencial de análise.

É nesse contexto que o estudo avançou para o desnudamento das práticas que não se localizam necessariamente nos espaços mais visíveis da dinâmica formal e normativa da separação de poderes, ao contrário, são invisibilizadas pelo silenciamento da expertise jurídica que ignora (ou assim o faz parecer) ter um lugar de enunciação, e que se desenvolvem em cenários permeados pela falta de transparência e por estruturantes disputas político-partidárias, que reiteradamente se voltam, como veremos, à administração do Sistema de Justiça, desvelando imbricações sobretudo entre ele e o Poder Executivo.

Compreendendo a politização como a atuação que embora (quase sempre) pautada por procedimentos normativos é essencialmente voltada à proteção de determinados grupos, em detrimento de outros, e diante do desafio de avaliar empiricamente os processos de politização do Sistema de Justiça local, a partir do referencial teórico proposto, buscamos, como ponto de partida, identificar elementos de análise especialmente caros à pesquisa desenvolvida, o que nos levou a adotar a metodologia do estudo de caso alargado.

Trata-se de método baseado no envolvimento do pesquisador com o tema e com os sujeitos do estudo, o que requer uma observação prolongada sobre suas interações e escolhas para entender como funcionam (Barata, 2010). A metodologia, que atenta às forças extra-locais que moldam os acontecimentos e as situações, parte de um quadro teórico existente e procura descobrir anomalias e testar essa teoria, sendo que a mudança social é explicada, no método de caso alargado, pelos movimentos sociais (Mendes, 2003). Sobre o tema:



A base do estudo de caso alargado é a observação participante e caracteriza-se por quatro pontos fundamentais: intersubjectividade, processo, estruturação e reconstrução teórica (1998). Com a intersubjectividade o observador torna-se um participante, experienciando o mundo do outro. Com a lógica do processo, as observações são projectadas no tempo e no espaço, permitindo uma perspectiva enquadradora. A estruturação permite atender às forças extra-locais que moldam os acontecimentos e as situações. Por último, a reconstrução teórica, a que Burawoy dá especial ênfase, parte de um quadro teórico existente e procura descobrir anomalias e testar essa teoria.

[...]

[...] para o estudo de caso alargado as explicações são societais, [...] o objeto de análise é a situação, e a causalidade provém da ligação invisível entre os elementos. [...] Por último, a mudança social é explicada, no método de caso alargado, pelos movimentos sociais (MENDES, 2003, p. 4, 5)

A intenção analítica deste trabalho tem foco no Sistema de Justiça como um todo e não em cada uma das instituições que separadamente o compõem. O objetivo é compreender como o Sistema se orienta, observando os vetores que incidem na sustentação das decisões coletivas, travadas em meio aos conflitos sociais comumente submetidos ao Sistema de Justiça como última instância para suas resoluções. Não se pretende, assim, analisar cada variável em uma só carreira, mas sim os representativos aspectos das diferentes carreiras, diante da dinâmica do Sistema.

Em outras palavras, considerando o método escolhido, interessa menos como todas as variáveis se manifestam em um único segmento e mais como todo o Sistema de Justiça, em uma variável ou outra, a partir do quadro teórico proposto, assume funções políticas e simbólicas, para além das funções instrumentais afetas à sua cota-parte na mobilização do direito, condensando com particular incidência os vetores estruturais mais importantes das economias interacionais da administração da justiça.

[...] alternativa metodológica que designo por método de caso alargado

Ele opõe à generalização positivista, pela quantidade e pela uniformização, a generalização pela qualidade e pela exemplaridade. Em vez de fixar a quantidade de casos (observações) adequada, o método de caso alargado escolhe um caso ou um número limitado de casos em que se condensam com particular incidência os vectores estruturais mais importantes das economias interacionais dos diferentes participantes numa dada prática social setorial. Em vez de reduzir os casos às variáveis que os normalizam e tornam mecanicamente semelhantes, procura analisar, com o máximo de detalhe descritivo, a complexidade do

caso, com vista a captar o que há nele de diferente ou mesmo único. A riqueza do caso não está no que há nele de generalizável, mas na amplitude das incidências estruturais que nele se denunciam pela multiplicidade e profundidade das interações que o constituem. (SANTOS, 1983, p. 11)

A pesquisa recorre aos impactos sociais da administração da justiça nos campos da segurança pública e penitenciário para contextualizar os temas abordados, atentando aos riscos da sobreteorização e do descritivismo identificados por Santos, que ressalta ainda que “o método de caso alargado privilegia o uso de técnicas de observação participante, observação sistemática, entrevistas não estruturadas, entrevistas em profundidade e análises documentais” (SANTOS, 1983, p. 12).

Como qualquer outro método, o método de caso alargado tem limitações e o seu uso indevido faz correr alguns riscos. Em primeiro lugar, o risco do descritivismo. Há neste método um descritivismo latente que, aliás, foi manifesto em muita investigação antropológica. Para evitar este risco, é preciso escolher bem o caso e saber puxar por ele teoricamente, o que pressupõe o comando de análises estruturais. Em segundo lugar, o risco da sobreteorização. Este risco, inverso ao anterior, resulta de não se ter em devida conta que um caso, por mais rico e complexo, nunca cobre (ou dificilmente cobre) todas as questões teóricas levantadas pela análise estrutural. A sobreposição pode ser também o correlato de uma apropriação tecnicamente inadequada do caso. (SANTOS, 1983, p. 12)

### **1.3.1. Definição dos casos – Eixos de análise para uma avaliação empírica dos processos de politização do Sistema de Justiça local**

Considerando a metodologia selecionada para a pesquisa, o estudo teve como desafio inicial a definição dos casos que, por sua profundidade, denunciam importantes elementos das economias interacionais que estão em questão.

A literatura sobre os grandes temas em questão tem se ocupado mais das discussões sobre a judicialização da política, dedicando menos atenção à agenda do Poder Executivo dentro do Sistema de Justiça e é a este outro lado da moeda que se dedica este estudo.

Internacionalmente, a análise tem se dedicado à circulação de conhecimento entre as elites que não têm uma vinculação política local clara. Para dar conta do desafio da pesquisa, o trabalho se propôs a criar marcos teóricos analíticos que

permitissem a avaliação empírica dos processos de politização do Sistema de Justiça estadual, contribuindo com uma nova perspectiva de investigação.

Como apontamos na primeira parte deste capítulo, nas instituições de justiça verificam-se processos de decisão que lembram muito a política, desde a sua conformação organizativa mais visível, com eleições permanentes para colegiados que cumprem papéis legislativos (normativos) e cargos de direção executiva, disputadas entre diferentes grupos políticos relativamente estáveis, com realização de campanhas de abrangência estadual, até suas menos aparentes dinâmicas, sempre permeadas por disputas inerentes tanto às funções instrumentais da justiça (resolução de conflitos) quanto ao campo político.

É diante dessa observação e da verificação de que as disputas envolvidas no controle da administração local da justiça têm um componente político-partidário estruturante, imbricada às pautas corporativas, que propomos o deslocamento do foco das análises que consideram apenas a judicialização da política no equacionamento democrático da separação ideal entre os poderes instituídos, para trazer à luz a agenda do Governo do Estado, a quem compete a gestão dos cofres públicos, dentro das instituições de justiça.

Considerando a literatura sobre os grandes temas em questão e levando em conta a complexidade e a autonomia do político, buscamos contribuir com uma nova perspectiva de investigação que parte do redimensionamento do valor atribuído à força das disputas políticas mobilizadas em projetos partidários (que, no caso de São Paulo, diante da magnitude dessa força, tornou-se hegemônico), para tentar responder à pergunta “se o direito tem desempenhado uma função crucial na regulação da sociedade, qual a sua contribuição para a construção de uma sociedade mais justa?” (Santos, 2011).

Nesse contexto, e tomando como base o referencial teórico que baliza o trabalho, quatro eixos complementares de análise foram estruturados. Considerando a multiplicidade dos elementos observados, frente à singularidade de cada uma das instituições que compõem o Sistema de Justiça, apresentamos a seguir uma síntese da aplicação de cada um dos eixos de análise deste estudo, detalhando na parte empírica as particularidades de cada caso e etapa.

### **1.3.1.1. Primeiro eixo de análise - Mudanças legislativas ocorridas no período: observação da realidade local em relação à estratégia de reforma judicial preconizada para a América Latina desde a década de 1990**

Em linha com as já apresentadas conclusões de Hirschl, compreendemos que o momento, a extensão e a natureza das reformas judiciais são determinadas por uma interação estratégica entre elites políticas hegemônicas, influentes atores econômicos e lideranças jurídicas (2004). Neste sentido, e a partir das contribuições de Lauris, entendemos a “dinâmica de concentração do poder em torno do conhecimento especializado e das elites jurídico-políticas como principal consequência do paradigma hegemônico de reforma judicial” (2013, p. 161).

Nesta etapa da pesquisa buscamos observar como o receituário das reformas se verifica na aprovação das atuais reformas locais, aprovadas pelo Poder Legislativo estadual.

Como ponto de partida, foi realizado o levantamento de todas as proposições normativas que referenciaram o Poder Judiciário, o Ministério Público ou a Defensoria Pública e tramitaram na ALESP entre janeiro de 2011<sup>54</sup> e junho de 2016.

Dedicamo-nos à análise do universo de construções legislativas direcionadas ao Sistema de Justiça paulista no período. Partindo dos 2.996 documentos localizados por meio da ferramenta de busca eletrônica disponibilizada no sítio eletrônico da ALESP, e desconsiderando, após aplicação de filtro manual, apenas o que não se configurava como proposta normativa ou havia sido localizado por erro<sup>55</sup>, chegamos às 404 proposituras legislativas que foram analisadas.

Em diálogo com o trabalho de Lauris, assumimos que o caráter da “reforma judicial refere-se menos à ambição ou à amplitude das propostas do que ao envolvimento de todos os setores no esforço de transformação do judiciário” (2013, p.

---

<sup>54</sup> A pesquisa se concentrou no período abarcado pelas duas últimas gestões do TJ, do MPSP e da DPESP, ou seja, do início de 2012 até junho de 2016, sendo que, no que se refere ao levantamento dos projetos de reforma da justiça que tramitaram na ALESP, a pesquisa abarcou também o ano de 2011, primeiro ano do mandato do governador do Estado que exerceu o cargo durante todo o período avaliado.

<sup>55</sup> Como veremos, após aplicação de filtro manual desconsideramos os documentos que não se configuravam como propostas legislativas (caso de anexos e pareceres relacionados a projetos legislativos), assim como aqueles que foram localizados mesmo sem guardar relação com as instituições de interesse, em razão de erros ou limitações do mecanismo de busca eletrônica do site da ALESP (caso de projetos que, por referenciarem o Tribunal de Contas, por exemplo, apareceram na pesquisa dedicada ao TJSP). Registramos também as propostas legislativas que tratavam de mais de uma das instituições e foram, assim, localizadas em mais de uma busca. Ao todo foram analisadas 404 propostas legislativas, sendo: 164 propostas que relacionavam o termo Judiciário, 114 que relacionavam Ministério Público, 28 propostas que relacionavam o termo Defensoria Pública, além de 30 que referenciavam as três instituições, 41 que traziam os termos Judiciário e Ministério Público, 23 que relacionavam Defensoria e Ministério Público e quatro com referência ao Poder Judiciário e à Defensoria

128). Ao observar: 1) de que forma o Sistema de Justiça fez-se presente na Assembleia Legislativa do Estado durante o período analisado; 2) como as instituições de justiça atuaram no Legislativo; e 3) qual o papel também do Executivo na construção normativa da justiça, pudemos compreender importantes elementos das economias interacionais que estão em questão.

A análise dedicou-se a avaliar as mudanças legislativas levadas a cabo, identificando de que forma elas se relacionam com a estratégia de reforma judicial preconizada para a América Latina desde a década de 1990. A amplitude dessas incidências estruturais denuncia-se pela profundidade das interações entre os atores, o que nos levou a também apontar quais os vetores que polarizaram a construção normativa no campo da justiça durante o período analisado.

Diante de nossa hipótese de que o Sistema de Justiça tanto pode ser parte da solução democrática quanto parte do problema democrático, retomamos no trabalho de Lauris o debate sobre o primado do direito e sobre os consensos acerca da administração da justiça diante da expansão do sistema judicial e da consolidação de elites jurídicas, para contextualizar os processos de reforma legislativa:

Ao estreitar e condicionar o escopo da sua intervenção no âmbito de uma atuação técnica em que, tanto a reforma judicial quanto o apoio internacional fica a cargo da iniciativa das elites dirigentes, os programas de desenvolvimento sustentam uma atuação neutra em relação ao contexto político e social que acaba por assumir uma posição que é política, a concordância com os padrões de dominação e exclusão “consensuais” nos países objeto das reformas. [...]

No âmbito da manutenção dos padrões de dominação representativa, a reforma judicial tenta restaurar a compatibilidade entre democracia e capitalismo. A manifestação mais óbvia do compromisso com esta compatibilidade reside na delimitação da garantia de previsibilidade e estabilidade das transações econômicas como preocupação primeira dos esforços reformistas. Em segundo lugar, o fortalecimento do papel do poder judiciário circunscreve um círculo interno do sistema político em que se coloca a possibilidade de amplificação simbólica da democracia através da visibilidade de intervenções judiciais vanguardistas de defesa de direitos e de controlo do abuso de poder. Esse círculo interno hipervisível distrai a atenção do círculo externo do sistema político e da reprodução repressiva e antidemocrática das relações entre Estado, cidadãos, organizações e classe política. Em terceiro lugar, as reformas judiciais visibilizam o judiciário enquanto cura do Estado, ao mesmo tempo em que tentam tratar das incúrias dos próprios tribunais. De um lado, a crise de tribunais sobrecarregados, à qual se tenta responder tecnocraticamente ou arrastando os

conflitos para fora dos tribunais. De outro, a consolidação da independência judicial como fortalecimento corporativo, em que o reforço de racionalização e hierarquização das profissões se repercute na criação de barreiras defensivas das prerrogativas profissionais. Assim, a defesa da reforma judicial embarca num movimento contraditório e ambíguo, cuja resposta apaziguadora aos conflitos distributivos serve aos propósitos da mensagem de democratização que, por sua vez, é útil aos interesses da liberalização econômica. (LAURIS, 2013, p. 129, 130)

Ao retomar Dakolias (1995), a autora sumariza o roteiro para uma reforma judicial, que apresenta um abrangente panorama das mudanças que, no âmbito da promoção do Estado de Direito, seriam esperadas dos países latino-americanos (2013).

### Quadro 2 – Roteiro para uma reforma judicial

Eixos		Medidas	
Independência Judicial	Recrutamento judicial e sistemas de avaliação	Estabelecimento de conselhos da magistratura ou consolidação do seu papel	
		Estabelecimento de sistemas de avaliação objetivos com base nas qualificações, experiência profissional e/ou formação específica	
		Garantia de vitaliciedade com previsão de um período probatório	
		Salários competitivos	
		Mecanismos de avaliação estandarizados conduzidos pelo conselho de magistratura ou outro comitê similar	
		Transparência do processo de recrutamento e avaliação	
	Sistemas disciplinares	Modelo único de sistema disciplinar que pode ser conduzido pelo conselho de magistratura	
		Estabelecimento de códigos deontológicos claros acerca dos padrões ético-profissionais	
		Proporcionalidade entre a sanção disciplinar e a gravidade da violação cometida	
		Educação dos juízes acerca dos padrões éticos e profissionais com publicitação das reclamações e opiniões sobre o desempenho dos serviços prestados	
Eixos		Medidas	
Acesso à justiça	Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos	Arbitragem, mediação, conciliação, julgados de paz	
		Distribuição adequada dos casos para os meios alternativos apropriados	
	Custos nos tribunais	Justiça comunitária como complemento da justiça formal e não como instância competitiva que supre as lacunas e deficiências da justiça formal	
		Eliminação de atrasos processuais desnecessários que aumentam o custo do processo e custos de advogados	
		Eliminação dos atrasos na obtenção de assistência jurídica gratuita e reparação do funcionamento moroso da assistência	
	Assistência jurídica	Custas judiciais razoáveis	
		Eliminação de transações informais para garantir o andamento de processos pendentes	
	Tribunais de pequenas causas	Adequados e eficientes programas de assistência jurídica e defensoria pública	
		Iniciativas de aconselhamento jurídico aos necessitados	
		Criação de um fundo jurídico que ofereça patrocínio judiciário quando requerido, como alternativa econômica à ampliação do número de defensores públicos	
		Informalização, desprofissionalização, oralidade e simplificação dos procedimentos	
		Ações coletivas	Eficiência e redução de custos com a possibilidade de agregação de um conjunto de pessoas em torno de um processo comum
		Obstáculos culturais	Redução das barreiras informacionais: publicidade de documentos legislativos e judiciais, informações materiais e específicas sobre questões jurídicas e sobre o funcionamento do sistema judicial
			Tradução para os que não falam a língua oficial
	Obstáculos físicos e geográficos	Atenção às dificuldades físicas e materiais de chegar aos tribunais	
		Abertura ao público durante horário razoável	
Questões de gênero	Educação e consciência de juízes e funcionários de justiça às especificidades das questões de gênero nos processos judiciais		
	Atenção à posição desigual da mulher nas relações de poder no âmbito da utilização de mecanismos alternativos de resolução de conflitos		

Eixos		Medidas
Administração Judicial	Administração dos tribunais	Abordagem técnica da gestão equilibrando a necessidade de centralização e descentralização das atividades administrativas
		Adequada distribuição dos funcionários de justiça tendo em conta a carga de trabalho
	Orçamentos judiciais	Critérios empíricos para recrutamento e distribuição dos juizes em face da pendência processual e do número de processo entrados
		Autonomia orçamentária acompanhada de habilidade financeira e experiência com orçamentos para planeamento das necessidades
		Pessoal judicial suficientemente habilitado em contabilidade financeira e auditoria
	Gestão processual	Equilíbrio na distribuição central dos recursos financeiros evitando desigualdades nos recursos atribuídos ao tratamento das questões e do acesso à justiça das populações mais pobres e afastadas
		Formação dos funcionários judiciais para gerir orçamento e preparar propostas orçamentárias
Direito processual	Revisão dos procedimentos ineficientes de gestão de processos, distribuição processual, registo e arquivos de casos	
	Produção de estatísticas judiciais	
		Compilação de dados sobre os casos em excesso
		Adopção de formas processuais orais e imediatas
Eixos		Medidas
Educação e Formação Jurídica	Faculdades de direito	Padrões nacionais de educação jurídica no que toca a requisitos de ingresso e conclusão dos cursos de direito
	Profissões jurídicas	Formação jurídica inicial e continuada com atenção especial a novas técnicas que os juizes devem dominar como <i>case management</i> e à atualização em face das reformas jurídicas
	Público em geral	Familiarização em face do sistema jurídico
		Educação acerca da importância da reforma judicial

Fonte: Dakolias, 1995, *apud* Lauris, 2013.

Diante da “inexistência de uma relação direta entre desenvolvimento jurídico, desenvolvimento corporativo-institucional e eliminação da pobreza ou garantia do acesso à justiça” (2013, p. 138) a autora posiciona as principais objeções aos processos de reforma consolidadas pela literatura crítica<sup>56</sup>:

A luta contra a pobreza passa a ser entendida não mais como um esforço bélico resultante da pro-atividade de estados solidários, mas antes como cumprimento de obrigações devidas pelo Estado, em relação às quais as/os pobres são titulares de direitos. Consequentemente, a discussão da situação de pobreza é colocada à luz da dinâmica social e econômica de reprodução da dominação política. A situação de pobreza não se limita, assim, a uma condição de decadência econômica, atendendo antes à reprodução da vulnerabilidade e da marginalização sociais perante os mecanismos de conservação das relações de poder.

[...]

Uma segunda objeção dirige-se aos usos e aos sentidos possíveis da referência ao Estado de direito. É na vagueza desta expressão que reside sua força e popularidade. O enquadramento normativo do Estado de direito detém a elasticidade necessária para ser incorporado, sob diferentes ideologias, como ideal de orientação neutro. A utilização técnica dessa referência pelas instituições financeiras internacionais permite a convivência pacífica entre um horizonte referencial de afirmação democrática e legal e a

<sup>56</sup> Ao retomar os debates sobre direito e desenvolvimento, Lauris indica três momentos de reformulação do conceito de desenvolvimento: crescimento econômico e distribuição de rendimentos (1950/1960), atendimento das necessidades humanas básicas (1970) e desenvolvimento humano (1980). É diante da “inexistência de uma relação direta entre desenvolvimento jurídico, desenvolvimento corporativo-institucional e eliminação da pobreza ou garantia do acesso à justiça” (2013, p. 138) que a autora também aponta três níveis de mudanças na política de desenvolvimento (conceituação de desenvolvimento, escala de intervenção da política e conceituação de pobreza) para, diante deste quadro, posicionar as principais objeções consolidadas pela literatura crítica.

implementação técnica de orientações e recomendações que, na prática, funcionam como tecnologias disciplinares dirigidas ao controlo e à apropriação dos recursos das populações consideradas não desenvolvidas. (LAURIS, 2013, p. 136)

Se as formulações acima dialogam com o objeto central deste trabalho, na medida em que destacam um horizonte de afirmação democrática para atentar para a reprodução da marginalização social perante os mecanismos de conservação das relações de poder, o desafio analítico desse eixo da pesquisa dialogou especialmente com a terceira objeção indicada pela autora.

Uma terceira objeção denuncia a ortodoxia do Estado de direito (Golub, 2003). A ortodoxia do Estado de direito consiste no afinilamento das estratégias de desenvolvimento no âmbito de uma espiral elitista de afirmação corporativa e institucional. A crítica incide primeiramente no desenvolvimento económico que se estreita assumindo a forma de desenvolvimento das instituições do Estado. O investimento humano, por sua vez, traduz-se em investimento nas carreiras profissionais, nomeadamente carreiras jurídicas. Já as parcerias locais/transnacionais encerram-se em alianças entre altos servidores estatais, peritos e consultores estrangeiros. Ainda, a participação popular é esvaziada na canibalização da ação da sociedade civil pelos projetos do Estado. Reflete-se, assim, um ementário de reformas institucionais dirigidas especialmente a equipar as instituições e promover as carreiras profissionais. (LAURIS, 2013, p. 137)

Empreendemos a análise das reformas legais do período a partir desse referencial.

### **1.3.1.2. Segundo eixo de análise - Padrões remuneratórios dos membros das carreiras jurídicas e o poder que representa e transforma o mundo de acordo com seus interesses e suas aspirações**

Esta etapa da pesquisa dedica-se à identificação dos padrões remuneratórios dos membros das três carreiras jurídicas em análise, buscando compreender de que forma seus recebimentos são compostos e como os valores recebidos inserem-se no contexto das demais carreiras públicas de nível superior do Brasil, de São Paulo e das carreiras jurídicas de países europeus. Nesta comparação internacional, buscamos também contrapor os custos da justiça frente ao PIB nacional e dos demais países verificados.



Para contextualizar os valores recebidos pelos membros das carreiras jurídicas no Estado de São Paulo, recorreremos aos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo IBGE no ano de 2015, e trouxemos à baila os resultados da pesquisa “O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória” (Da Ros, 2015), assim como informações consolidadas a partir do relatório da Comissão Europeia sobre a Eficiência da Justiça.

A forma de publicização das informações financeiras das instituições jurídicas paulistas, por sua vez, se impôs como um robusto desafio frente à análise pretendida, o que nos levou a também observar aspectos sobre a transparência e a publicidade dos dados do Sistema de Justiça.

Para identificar os rendimentos médios mensais das carreiras jurídicas coletamos todos os dados referentes à remuneração dos membros ativos das instituições para cada um dos doze meses do ano de 2015<sup>57</sup>, disponibilizados nos registros mensais dos respectivos portais da transparência. O total de recebimentos de janeiro a dezembro foi organizado de acordo com os registros da carreira, excluindo-se da sistematização os lançamentos que poderiam gerar distorções na análise, por exemplo, em função de descontinuidade dos dados ao longo do ano.

Os valores foram aferidos a partir dos bancos de dados disponibilizados pelas instituições e, diante dos bloqueios à inferabilidade<sup>58</sup> com os quais nos deparamos, como veremos, assumimos como premissa que os resultados possivelmente apresentam diferenças em relação ao que os membros das carreiras efetivamente receberam. Considerando, contudo, a ordem de grandeza dos números analisados, as conclusões do estudo mantiveram-se para além da transparência em si, assim como a conclusão de que apenas o incremento da qualidade das informações disponibilizadas permitiria que houvesse a efetiva possibilidade de controle social.

---

<sup>57</sup> Considerando que o ano fiscal de 2016 ainda não havia chegado ao final no tempo do fechamento desta pesquisa e buscando trazer à luz os potenciais efeitos financeiros reflexos das reformas legislativas observadas no período avaliado, optamos por analisar os dados relativos ao ano de 2015.

<sup>58</sup> Adotaremos aqui os conceitos sistematizados no relatório sobre acesso à informação no TJSP (Internet LAB, 2015), no quadro “Transparência e publicidade”, que resgata a pesquisa realizada pela organização ARTIGO 19, CEAPG e GPOPAI: “Transparência – Trata-se da dimensão de abertura das informações produzidas pelo Poder Público, isto é, da inexistência de opacidade entre Estado e cidadãos. A transparência [...] “tem relação com fluxo de informação, mas também com a qualidade da informação e com o uso dessa informação. Assim, um sistema transparente deve ter ao menos duas características, quais sejam: ‘visibilidade’ e ‘inferabilidade’. [...] transparência não depende, apenas, de ‘quão visível’ é a informação, mas também de ‘quão bem’ a informação disponibilizada conduz a inferências adequadas” [...] Publicidade – Trata-se da dimensão de disponibilização da informação que é pública, por meio de mecanismos adequados que possibilitem o acesso de cidadãos a atos públicos. “Para que haja participação da sociedade na gestão pública, é necessário que o cidadão e as organizações da sociedade civil tenham acesso aos atos e decisões governamentais”. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013, *apud* INTERNET LAB, 2015).

Também analisamos nesta etapa a observância do teto remuneratório constitucional em vigor no ano de 2015, de R\$ 33.763,00<sup>59</sup>. Os rendimentos médios mensais foram classificados em faixas de valores recebidos pelos membros da carreira, buscando facilitar a visualização gráfica da distribuição do número de registros verificados em cada intervalo de vencimentos.

Ainda considerando a média de recebimento anual dos membros das carreiras, verificamos os complementos remuneratórios, identificando a representatividade dos incrementos sobre a remuneração base e a influência deles no comprometimento do orçamento total da instituição no ano<sup>60</sup>.

As suplementações orçamentárias verificadas no período em estudo também foram analisadas nessa etapa, considerando a riqueza das economias interacionais observadas nas negociações implicadas na abertura dos créditos adicionais às instituições de justiça.

Para esta análise, consideramos que nas instituições de justiça observam-se processos de decisão que lembram muito a política e retomamos a conclusão de Boaventura de que o poder é “sempre expressão de relações desiguais que permitem a quem o tem representar o mundo como seu e transformá-lo de acordo com suas necessidades, seus interesses e suas aspirações” (SANTOS, 2016, p. 203).

Nesse contexto, e considerando que ao Governo do Estado é atribuída a gestão dos cofres públicos, seja via lei orçamentária ou via abertura de créditos adicionais, foi que analisamos as suplementações orçamentárias recebidas pelas instituições de justiça, comparando os valores solicitados ao governo com aqueles que são gastos no mesmo ano fiscal com os pagamentos de complementações remuneratórias como auxílios, gratificações e outras vantagens.

Nesta etapa, iremos compreender de que forma as autonomias administrativa e financeira das instituições de justiça são exercidas. Busca-se, ao fim e ao cabo, compreender a gestão das vantagens corporativas remuneratórias em contraposição à independência funcional, colocando em xeque a perspectiva de que essa garantia

---

<sup>59</sup> Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/480324-TETO-DE-R\\$-33.763-PARA-SERVIDORES-PUBLICOS-ENTRA-EM-VIGOR-HOJE.html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/480324-TETO-DE-R$-33.763-PARA-SERVIDORES-PUBLICOS-ENTRA-EM-VIGOR-HOJE.html)>. Acessado em 18 de novembro de 2016.

<sup>60</sup> Considerando as especificidades das instituições analisadas e as diferentes formas de disponibilização de seus dados, retomaremos o detalhamento das etapas de pesquisa deste eixo no capítulo que apresenta os resultados da análise.

necessariamente protege a democracia e promove a separação da justiça dos interesses específicos da política convencional.

### **1.3.1.3. Terceiro eixo de análise - A Presidência do Tribunal e o caráter mais político do que jurídico das suspensões dos efeitos de liminares e sentenças a pedido do Poder Público**

Analisamos neste ponto todas as decisões proferidas pelos presidentes do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo entre 1º de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2015, por força de previsão normativa que confere ao Presidente do Tribunal a competência para suspender os efeitos de decisões tomadas por juízes de primeira instância contra o Poder Público, a pedido dele. Ou, em outras palavras, considerando o poder atribuído à presidência do Tribunal, analisamos como os dois últimos presidentes do TJSP responderam aos pedidos do Poder Público quando esse buscava suspender os efeitos de decisões judiciais que lhe contrariavam.

Nesta etapa da pesquisa nos dedicamos a analisar a atuação da presidência do Tribunal nos 566 processos verificados no período, considerando: 1) a distribuição dos resultados dos julgamentos no total de processos analisados por cada presidente do TJSP; 2) a identificação de quais são os pedidos do Poder Público acolhidos e de quais são os pedidos negados; 3) a identificação de quais são as taxas de suspensão e de manutenção dos efeitos das decisões de primeira instância questionadas pelo Poder Público, por tema dos processos; 4) a identificação de quais são os interesses públicos mais recorrentemente tutelados pelas decisões; e 5) a avaliação da fundamentação das decisões proferidas.

A separação dos poderes constitui, em síntese, fórmula de contenção do poder e ferramenta de controle de arbitrariedades, sendo, portanto, especialmente cara ao exercício da cidadania.

Nessa perspectiva, a independência do Poder Judiciário garantiria, alinhada com as formulações de Tocqueville e dos autores Federalistas, o exercício dos freios e contrapesos por meio do controle das leis e dos atos administrativos, permitindo ao Judiciário aferir e valorar os atos e as decisões dos demais poderes constituídos.

No que toca ao recorte deste estudo, a autonomia e a independência garantidas ao Sistema de Justiça como parte do ideal de separação dos poderes, configuram-se, em verdade, em seguranças institucionais e funcionais conferidas às carreiras jurídicas

como garantia à sociedade de que o controle estatal pela via criminal necessariamente se balizaria por limites, seguiria regras e procedimentos voltados à proteção individual frente a possíveis arbitrariedades, assim que a análise empreendida dedica especial atenção aos pedidos de suspensão de decisões afetas ao campo criminal.

#### **1.3.1.4. Quarto eixo de análise – A promoção da justiça na prática: mitigação ou reforço das exclusões reservadas à sociedade civil incivil?**

Nesta etapa do trabalho dedicamo-nos a analisar o passo a passo da aplicação do direito penal, desde o momento da prisão (realizada pelas forças policiais), com foco no papel desempenhado pelo Sistema de Justiça no cumprimento de sua atribuição para limitar o exercício do poder e impedir arbitrariedades.

Como destacado no início deste capítulo, diversas pesquisas voltadas à análise da aplicação do direito criminal foram realizadas em São Paulo nos últimos anos e publicadas em 2016, o que nos permitiu trazer à baila os mais atualizados dados disponíveis.

Elementos como a evolução da população encarcerada no Estado, os números de mortes violentas intencionais (dolosas) e de mortes decorrentes de intervenção policial observadas nos últimos anos, e os números das chamadas "munições químicas" utilizadas pela PM, são analisados à luz dos índices de produção que vigoram no campo político da segurança pública.

Considerando que é no campo da justiça criminal que as políticas públicas de segurança e penitenciária levadas a cabo pelo Poder Executivo mais diretamente se relacionam com a administração da justiça, buscamos nesta etapa verificar como a mobilização do direito observada na prática atual da administração da justiça local se orienta com relação à reversão, ou mesmo à mitigação, da exclusão de direitos vivenciada pela sociedade civil incivil.

O papel desempenhado pelas instituições de justiça é analisado para além das funções instrumentais afetas às suas cotas-partes na mobilização do direito, considerando também os vetores estruturais mais importantes das economias interacionais da administração da justiça criminal.

Nesse sentido, apontamos os imbricamentos verificados entre o Sistema de Justiça e os Poderes Executivo e Legislativo, observados, por exemplo, na ocupação de cargos estratégicos destes poderes por membros das carreiras jurídicas.

Considerando a politização como a atuação que, embora (quase sempre) pautada por procedimentos normativos, é essencialmente voltada à proteção de determinados grupos, em detrimento de outros, avançamos para o desnudamento de elementos de organização do Sistema de Justiça que não se localizam nos espaços mais visíveis da dinâmica constitucionalmente prevista, e tornam possível, como veremos, desvirtuamentos como o controle político das portas de entrada e saída do sistema prisional.

### **1.3.2. Fontes de dados**

A pesquisa valeu-se de diferentes técnicas de observação e dividiu-se em tarefas que interagiram de forma dinâmica: 1) análises de documentos, tais como textos legais e infralegais afetos ao funcionamento das instituições de justiça, relatórios de gestão das instituições analisadas, documentos jurídicos e políticos vinculados à administração da justiça (em sentido amplo) no Estado de São Paulo, produzidos pelas instituições judiciais, por veículos de imprensa, assim como por organizações não governamentais, movimentos sociais e populares atuantes na área<sup>61</sup>; 2) realização de entrevistas em profundidade; 3) levantamento, organização e consolidação de informações a partir de bancos públicos de dados, especialmente projetos de lei que tramitaram na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, processos que tramitaram no Tribunal de Justiça do Estado e planilhas financeiras relativas à remuneração dos membros das carreiras; e 4) análise das pesquisas mais recentemente publicadas acerca do funcionamento do Sistema de Justiça paulista.

Com relação à análise documental e das pesquisas sobre a administração da justiça em São Paulo, o material foi coletado e arquivado desde o ano de 2010, sendo que, a partir de 2014, foi possível passar à organização do acervo consolidado por meio do acompanhamento sistemático de: 1) debates e eventos públicos sobre o tema, promovidos pelas instituições de justiça e também pelas organizações não governamentais, movimentos sociais e populares atuantes na área; 2) processos judiciais com repercussão no campo; e 3) publicações vinculadas à administração da justiça em São Paulo.

---

<sup>61</sup> A opção de diferenciar as três categorias (ONGs, movimentos sociais e populares) toma em conta a forma de apresentação dos atores analisados.

Os documentos originalmente coletados configuraram-se como fontes de dados iniciais, o que nos levou a buscar informações adicionais por meio do levantamento documental das publicações oficiais, das legislações estaduais e das normativas institucionais produzidas pelo TJ, MPSP e DPESP, além dos documentos jurídicos e políticos produzidos pelas organizações não governamentais, movimentos sociais e populares atuantes na área.

A pesquisa voltou-se também ao levantamento de informações necessariamente públicas, assim, muitos dados já se encontravam disponibilizados nos sítios eletrônicos dos órgãos públicos analisados. Em alguns casos, contudo, recorreremos aos mecanismos previstos na Lei de Acesso à Informação<sup>62</sup> (LAI), apresentando pedidos de informação nos respectivos SICs (Serviço de Informação ao Cidadão) de cada órgão. Como veremos no detalhamento dos capítulos, mesmo assim nem sempre foi possível obter acesso aos dados buscados, aspecto que também se converteu em elemento de análise<sup>63</sup>.

As entrevistas focaram em pessoas com experiência organizacional suficiente para contextualizar as questões em discussão e seguiram a orientação do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da FGV-SP (CEAPG) no que toca à definição dos preceitos éticos e estruturais aplicados.

A primeira rodada de entrevistas se voltou a um diversificado rol de representantes de entidades não governamentais atuantes nas áreas carcerária e de segurança pública no Estado de São Paulo, em diferentes (e por vezes antagônicas), frentes de ação. Considerando a experiência organizacional dos entrevistados, assim como suas diferentes proveniências institucionais no campo, a eles foram solicitadas indicações de outros atores (também com acúmulo suficiente para contextualizar as questões em discussão no estudo), que foram então contatados para a segunda rodada de entrevistas – etapa dedicada a realização de entrevistas com membros das carreiras jurídicas analisadas (ativos e aposentados).

Compreendendo a delicadeza do tema abordado, a metodologia estabelecida com o apoio do CEAPG para esta etapa do trabalho assumiu como regra que a pesquisa resguardaria a identidade dos entrevistados, mantendo sob sigilo todos os

---

<sup>62</sup> Lei Complementar Federal nº 12.527/2011.

<sup>63</sup> Como já indicado, diante dos obstáculos observados durante o levantamento de informações, no que se refere tanto à visibilidade quanto à inferabilidade dos dados, optamos por cotejar os resultados obtidos com os verificados bloqueios.

dados que permitissem a identificação direta ou indireta dos colaboradores, nominando apenas aqueles que manifestassem sua expressa vontade de identificação.

Nesse sentido, às pessoas entrevistadas foi solicitado o preenchimento de quadro de informações pessoais que poderiam ser utilizadas na pesquisa e a elas foi entregue termo de compromisso assinado, apresentando a metodologia e formalizando que apenas os dados indicados seriam referenciados<sup>64</sup>.

No total, 15 pessoas foram entrevistadas, sendo que dessas: três eram membros da magistratura, três eram membros do Ministério Público, dois eram membros da Defensoria Pública e sete eram provenientes de organizações não governamentais, movimentos sociais ou populares.

Os três membros do Ministério Público manifestaram sua vontade de ser nominalmente identificados, são eles:

- 1) Márcio Elias Rosa, atual secretário da Justiça e da Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo, exerceu o cargo de procurador-geral de Justiça durante todo o período abarcado por esta pesquisa.
- 2) Vania Maria Ruffini Penteadó Balera, procuradora de Justiça aposentada, atuou no MPSP de 1984 a 2014. Integrou o Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça, o Conselho Superior do Ministério Público, foi Chefe de Gabinete e Subprocuradora-Geral Institucional.
- 3) Eduardo Valério, promotor de Justiça da Promotoria de Direitos Humanos, coordenador do Núcleo de Políticas Públicas.

Além dos membros do MP, preferiram ser também identificados:

- 1) Bruno Shimizu, defensor público do Núcleo de Situação Carcerária da Defensoria Pública de São Paulo
- 2) Danilo Dara, do Movimento Independente Mães de Maio.
- 3) Paulo Cesar Malvezzi Filho, assessor jurídico da Pastoral Carcerária.
- 4) Roberto Luiz Corcioli Filho, juiz de direito citado em quase todas as entrevistas realizadas de pessoas de organizações não governamentais, movimentos sociais ou populares.

---

<sup>64</sup> Disponível em: <<https://goo.gl/FcVYBI>>. Link criado em 05 de fevereiro de 2017.

Os demais entrevistados optaram por ser identificados por idade, sexo, instituição ou outras informações<sup>65</sup>. Sobre eles<sup>66</sup>, vale ressaltar que o mais velho tem 66 anos e o mais novo, 33. Duas registraram que são mulheres, uma delas solicitou ser identificada como advogada. Um entrevistado solicitou que sua identificação o qualificasse como parte de organização da sociedade civil que trabalha no campo de políticas públicas de segurança, justiça e direitos humanos. Os entrevistados da magistratura e da Defensoria Pública, que preferiram não se identificar, ocuparam durante o período analisado os níveis mais elevados das respectivas carreiras, acumulando experiência institucional em cargos deliberativos e de gestão no período abarcado pela pesquisa.

Seguindo as orientações fornecidas por meio do contato telefônico previamente estabelecido, foi encaminhado à Secretaria Estadual de Educação pedido de entrevista com o secretário Renato Nalini, que presidiu o Tribunal de Justiça entre os anos de 2014 e 2016, sem que nenhuma resposta tenha sido recebida.

O mesmo procedimento foi empreendido com relação à entrevista realizada com o secretário de Justiça Marcio Elias Rosa, agendada com o apoio de sua equipe.

No que se refere às informações públicas analisadas, como veremos no detalhamento apresentado nos respectivos capítulos, optamos por trabalhar com a totalidade dos dados disponíveis em cada um dos campos pesquisados, considerando sua importância no desenvolvimento do marco teórico analítico proposto.

Em todos os casos houve a coleta de todos os dados disponíveis à priori ou disponibilizados após o pedido de informação. As informações foram, então, classificadas, e suas consolidações estão apresentadas neste trabalho por meio da representação gráfica dos dados que são também analisados e interpretados, à luz do referencial teórico da pesquisa.

Tendo em vista que o ano fiscal de 2016 ainda não havia chegado ao final no tempo de fechamento desta pesquisa e partindo do objetivo de empreender uma análise orçamentária atualizada, para, inclusive, alcançar os potenciais impactos financeiros das reformas legislativas observadas no período avaliado, optamos por

---

<sup>65</sup> Um dos entrevistados optou por não preencher os campos do formulário, não fornecendo, assim, nenhum dado, mas permitiu a gravação da entrevista.

<sup>66</sup> Nem todos os entrevistados optaram por indicar o sexo, assim, optamos pela generalização no masculino daqueles que não preencheram o formulário como mulheres.



utilizar os dados do ano de 2015 nas análises voltadas à identificação dos padrões remuneratórios dos membros das três carreiras jurídicas em análise.

Como já apontado, também foi realizado o levantamento de todos os processos apreciados pela presidência do TJSP, entre 1º de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2015, por força da previsão normativa<sup>67</sup> que, em síntese, confere ao presidente do Tribunal a competência para suspender os efeitos de decisões tomadas contra o Poder Público por juízes de primeira instância.

Quando nos perguntamos se o direito tem desempenhado uma função crucial na regulação da sociedade, qual a sua contribuição para a construção de uma sociedade mais justa, questionamos, em verdade, como o Sistema de Justiça tem mobilizado o direito para o atendimento (ou não) das expectativas de ampliação da cidadania em um contexto de fascismo social.

Diante da já explorada magnitude dos diferentes interesses envolvidos nas disputas políticas que orbitam a administração da justiça, o foco da preocupação volta-se à análise das possíveis formas de absorção, ou cooptação, das instituições para que elas sejam postas a serviço de seus próprios membros ou do Poder Executivo, em um contexto que explicita, ao fim e ao cabo, a hegemonia de mercado.

O que está em xeque é saber se a mobilização do direito observada na administração da justiça no Estado de São Paulo fomenta a legitimação genuína da democracia ou se há espaço para a cooptação, significando, em última análise, rotinas de ratificação, sendo entendida como propensão à anuência, à concordância, diante das iniciativas do Governo do Estado, enquanto a legitimação genuína seria aquela que traz em si uma lógica conflitual, com vista ao consenso, levantando questões e expondo problemas a partir da expectativa de ampliação da cidadania.

Pretende-se, nesse cenário, verificar quais os avanços e os gargalos no percurso pela democratização local diante da expansão global do sistema judicial, tomando o funcionamento da justiça criminal como referencial para a análise do papel desempenhado pelo direito, diante das atribuições conferidas à justiça na aplicação das normas para limitar o exercício do poder, impedir arbitrariedades e garantir direitos.

---

<sup>67</sup> Previsão do Artigo 26, Inciso I, b do Regimento do TJSP. O dispositivo do Regimento do Tribunal é amparado pela legislação referenciada em seu texto.

Ressaltamos, por fim, que não se pretende afirmar que os atores diretamente envolvidos nas tomadas de decisões e resoluções das questões e problemas afetos à administração da justiça não sejam eles próprios democráticos, mas tratamos aqui de uma lógica que almeja mecanismos que independam do voluntarismo deste ou daquele gestor.

## **Capítulo 2 – Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo como arena local para as Reformas do Sistema de Justiça**

Como já referenciado, esta etapa da pesquisa dedicou-se à análise das reformas legais direcionadas ao Sistema de Justiça paulista, levadas a cabo por meio da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo entre janeiro de 2011 e junho de 2016, buscando identificar: 1) de que forma o Sistema de Justiça fez-se presente na Assembleia Legislativa do Estado durante o período analisado; 2) como as instituições de justiça atuaram no Legislativo; 3) qual o papel também do Executivo na construção normativa da justiça; e 4) como as mudanças legislativas ocorridas no período se relacionam com a estratégia de reforma judicial preconizada para a América Latina desde a década de 1990.

Como vimos, a aplicação do método de caso alargado (que atenta às forças extralocais que moldam os acontecimentos e as situações) parte da aplicação de um quadro teórico existente para descobrir anomalias e testar essa teoria (Mendes, 2003).

Alinhado com esta proposta e em diálogo com o trabalho de Lauris, observamos as dinâmicas estabelecidas entre as elites políticas e jurídicas no âmbito do Legislativo estadual, buscando verificar a aplicação local do ementário de reformas institucionais, testando os resultados apontados pela autora como “uma espiral elitista de afirmação corporativa e institucional” (2013, p. 137)<sup>68</sup>.

### **2.1. Levantamento e análise geral de dados**

Em 7 de julho de 2016 foram protocolados no e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão) da ALESP três pedidos de informação de conteúdo semelhante, cada um deles, contudo, voltado para uma das três instituições autônomas de justiça. O pedido buscou inventariar todas as proposições normativas

---

<sup>68</sup> Para facilitar o resgate, reinserimos o trecho em questão: “Uma terceira objeção denuncia a ortodoxia do Estado de direito (Golub, 2003). A ortodoxia do Estado de direito consiste no afunilamento das estratégias de desenvolvimento no âmbito de uma espiral elitista de afirmação corporativa e institucional. A crítica incide primeiramente no desenvolvimento econômico que se estreita assumindo a forma de desenvolvimento das instituições do Estado. O investimento humano, por sua vez, traduz-se em investimento nas carreiras profissionais, nomeadamente carreiras jurídicas. Já as parcerias locais/transnacionais encerram-se em alianças entre altos servidores estatais, peritos e consultores estrangeiros. Ainda, a participação popular é esvaziada na canibalização da ação da sociedade civil pelos projetos do Estado. Reflete-se, assim, um ementário de reformas institucionais dirigidas especialmente a equipar as instituições e promover as carreiras profissionais.” (LAURIS, 2013, p. 137).

que referenciaram o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública e tramitaram na ALESP no período de interesse deste estudo.

Os pedidos, apresentados nos termos da Lei nº 12.527/2011 (LAI), indagavam quais haviam sido as propostas legislativas apresentadas entre 01/01/2011<sup>69</sup> e 30/06/2016<sup>70</sup>, que dispunham sobre estrutura, funcionamento e/ou orçamento das instituições, e receberam os seguintes números de protocolo: 3870, referente ao Poder Judiciário, 3871, com relação ao Ministério Público e 3872, relativo à Defensoria Pública.

Pelo enunciado inicial comum, apesar de objetos diferentes, apenas o protocolo 3872 (DPESP) recebeu resposta, informando que os outros dois traziam conteúdo idêntico e seriam, assim, desconsiderados. Como a resposta voltou-se à apresentação do caminho para obtenção das informações solicitadas por meio dos mecanismos de pesquisa do sítio eletrônico da ALESP, não foram apresentados recursos e a busca foi realizada seguindo os parâmetros indicados.

A partir da busca pelo termo Judiciário no período desejado, optando pela categoria “todas”<sup>71</sup> no campo “natureza” das proposições, foram localizados 1.689 documentos. O mesmo procedimento foi realizado, utilizando os termos de busca Ministério Público e Defensoria, tendo sido encontrados 919 e 388 documentos, respectivamente.

Como segundo passo, foi aplicado um filtro manual em todos os documentos encontrados, descartando-se aqueles que não se configuravam como propostas normativas<sup>72</sup>. Os projetos identificados nos resultados de mais de uma das buscas também foram eliminados, evitando-se repetições. Um terceiro filtro manual foi aplicado, para identificar eventuais erros de busca, descartando as propostas que referenciavam instituições parcialmente homônimas (caso de projetos que tratavam, por exemplo, de “manicômio judiciário” e “Ministério Público de Contas”).

Todas as demais proposições de atos normativos, tais como propostas de resoluções, projetos de lei ordinária ou complementar e propostas de emenda à

---

<sup>69</sup> A data leva em conta o início do primeiro mandato do Governador Geraldo Alckmin abarcado pelo recorte temporal deste estudo.

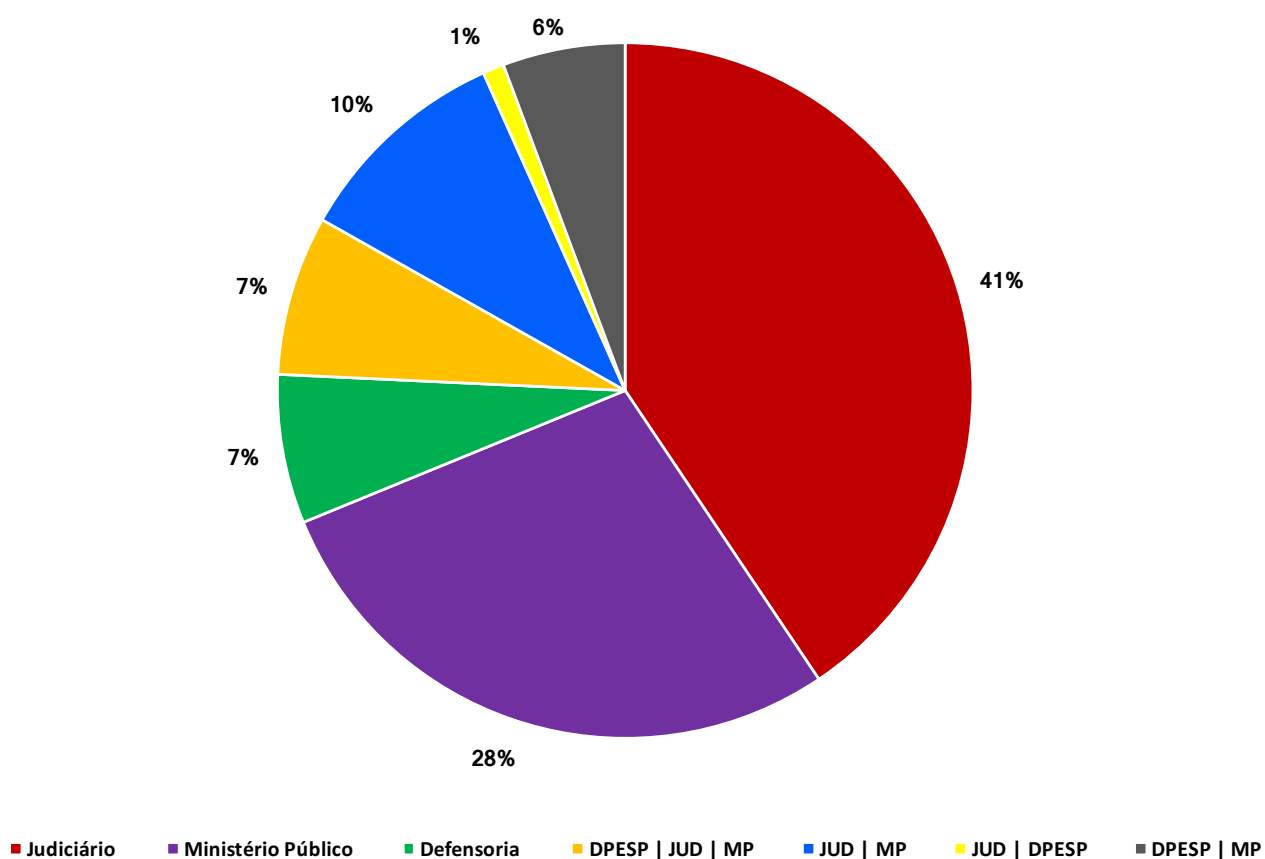
<sup>70</sup> Encerramento do período temporal deste estudo.

<sup>71</sup> A opção “todas” do mecanismo de busca da página “Pesquisa na Base de Proposições” abarca 18 diferentes categorias de documentos vinculados à tramitação legislativa, desde projetos de lei até vetos, passando por pareceres, moções, requerimentos, anexos, ofícios, dentre outros. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/alesp/pesquisa-proposicoes/>>. Acessado em: 07 de agosto de 2016.

<sup>72</sup> Esse processo foi repetido para as três instituições de justiça.

constituição foram mantidas, resultando em um total de 164 propostas que relacionavam o termo Judiciário, 114 que relacionavam Ministério Público, 28 propostas que relacionavam o termo Defensoria Pública, além de 30 que referenciavam as três instituições, 41 que traziam os termos “Judiciário” e “Ministério Público”, 23 que relacionavam Defensoria e Ministério Público e quatro com referência ao Poder Judiciário e à Defensoria.

**Gráfico 12 – Distribuição das propostas normativas por instituição jurídica**



Fonte: Elaboração própria com dados da ALESP.

Os 404 documentos foram, então, catalogados a partir das informações sintéticas disponibilizadas nas respectivas páginas eletrônicas de acompanhamento de tramitação no sítio eletrônico da ALESP, a partir do qual foi possível criar sete categorias para agrupamento das proposições: 1) instituições foram apenas referenciadas nos projetos; 2) projetos previram a participação das instituições em política pública e/ou programa público sobre os quais dispunham<sup>73</sup>; 3) organização do Sistema de Justiça; 4) organização do serviço público geral; 5) remuneratório e/ou vantagens<sup>74</sup>; 6) homenagens (projetos que atribuem nome a espaços, vias, obras públicas dentre outras); e 7) comemorativos (celebram as instituições de justiça ou seus quadros).

Um novo filtro foi aplicado à planilha<sup>75</sup> resultante da sistematização empreendida, agrupando os proponentes de cada projeto, separados por partidos, nos casos das propostas apresentadas por políticos eleitos, ou por órgão e/ou instituição, se o caso<sup>76</sup>. As proposições apresentadas por mais de cinco autores foram aglutinadas em categoria separada, designada “vários”.

Para além da categoria “vários” das três instituições de justiça e de órgãos da própria ALESP, 19 partidos referenciaram o Sistema de Justiça em suas proposições normativas do período:

---

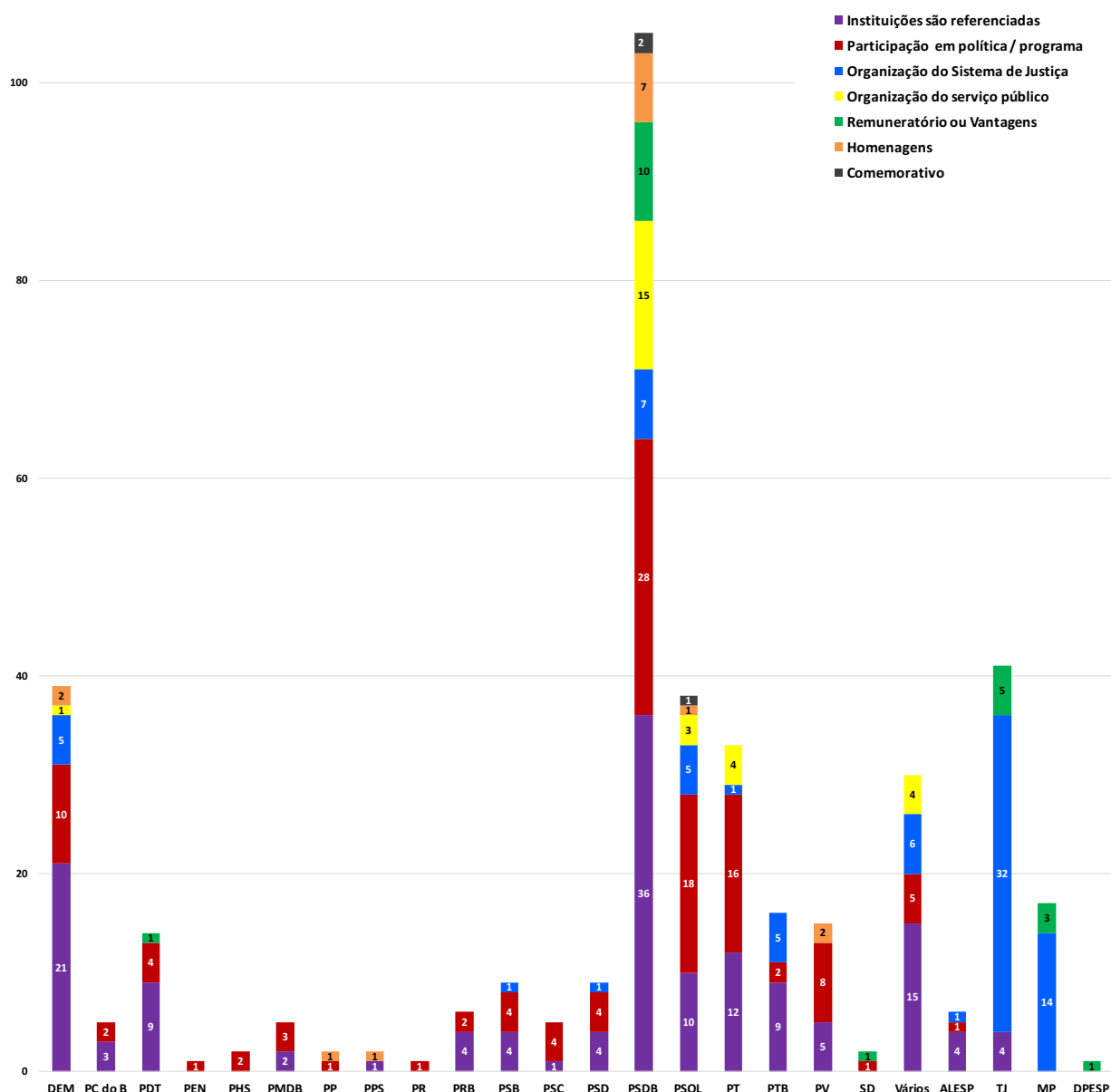
<sup>73</sup> Foram identificadas 117 ocorrências de projetos que preveem a participação de ao menos uma das instituições de justiça em política pública e/ou programa público sobre os quais dispõem as respectivas propostas. As áreas abarcadas nessas propostas são: ambiental, direitos dos animais, comunicação, consumidor, cotas raciais, crimes raciais, cultura, descarte de resíduos, direitos humanos, discriminação, educação, gênero, habitação e urbanismo, idoso, infância e juventude, maternagem, penitenciária, pessoa com deficiência, saneamento, saúde, segurança alimentar, segurança pública, violência contra a mulher, violência sexual, transparência, e administração pública.

<sup>74</sup> O termo “vantagens” é verificado nas leis orgânicas das três instituições de justiça e adotado aqui por seu significado léxico mais amplo. A escolha desse termo para denominar uma categoria não se dedica a esmiuçar o aspecto legal e jurídico de cada um dos complementos remuneratórios percebidos pelos membros das carreiras jurídicas. Busca, antes, agrupá-los de forma a tornar a compreensão menos restritiva, por meio da utilização de um termo de fácil compreensão, afastando as potenciais restrições de interpretação estritamente técnica ou jurídica que tornam mais difícil o estabelecimento de diálogos e análises para além do círculo das instituições.

<sup>75</sup> Disponibilizamos a planilha em: <<https://goo.gl/OyYQVr>>. Link criado em 05 de fevereiro de 2017.

<sup>76</sup> Na planilha, que disponibilizamos em <<https://goo.gl/OyYQVr>>, os projetos normativos estão organizados em ordem cronológica de proposição, sendo que a quarta coluna indica os proponentes de cada projeto, a quinta aponta os respectivos partidos, nos casos das propostas apresentadas por políticos eleitos, ou o órgão e/ou instituição, dependendo do caso. A sexta coluna indica quais as instituições de justiça foram impactadas pela norma. A planilha é composta pelo total de 12 colunas.

Gráfico 13 – Distribuição das propostas normativas por categoria

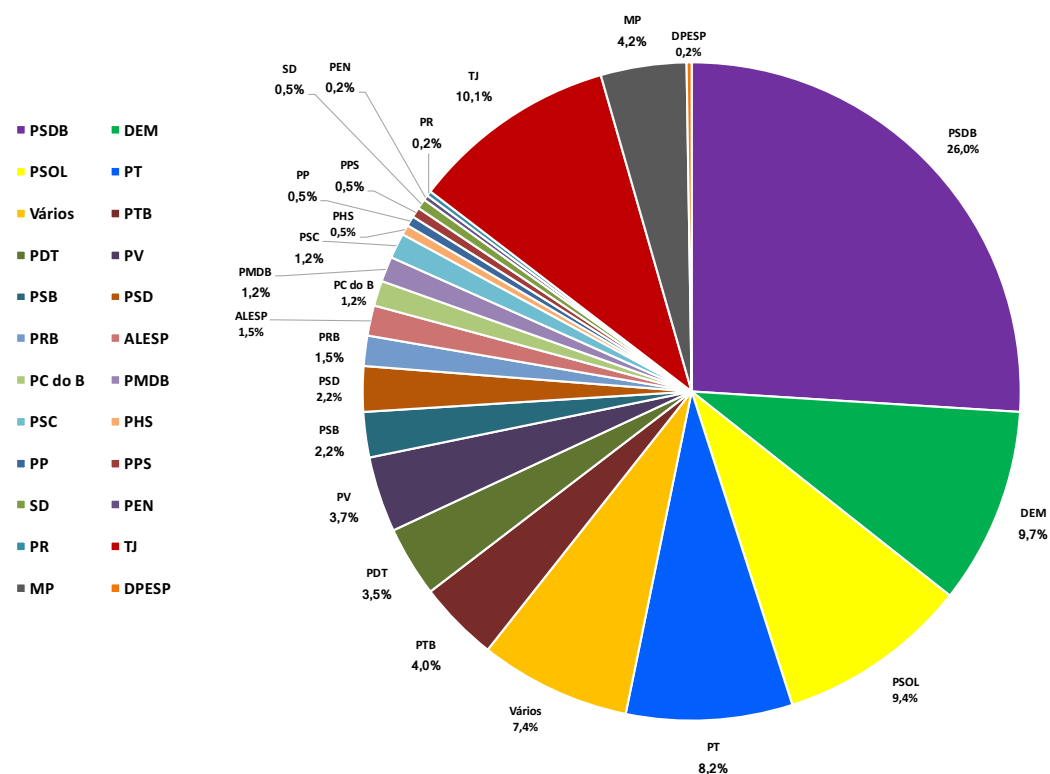


Fonte: Elaboração própria com dados da ALESP.

Sete partidos foram responsáveis pela apresentação de 64,4% das propostas, sendo que o PSDB concentrou 26% do total, seguido pelo DEM e pelo PSOL, que apresentaram 9,7% e 9,4% das propostas, respectivamente. O PT também se destacou no resultado da análise, concentrando 8,2% das propostas. As instituições de justiça, por sua vez, apresentaram 14,6% das propostas, sendo o Tribunal de Justiça responsável por 10,1% do total, enquanto a Defensoria, com apenas um projeto

apresentado, representou 0,2% do total. O Ministério Público concentrou 4,2% das propostas apresentadas.

**Gráfico 14 – Distribuição das propostas normativas por partido**



Fonte: Elaboração própria com dados da ALESP

A categoria designada “comemorativos” não representou um valor significativo, concentrando apenas três projetos de lei, e foi, assim, desconsiderada das análises que buscavam identificar tendências. A categoria foi mantida apenas quando se mostrou significativa frente a determinado recorte, como no caso da análise de projetos por proponente, que veremos mais à frente. Vale registrar que as três propostas buscavam homenagear a Defensoria Pública e foram apresentadas em 2011, 2012 e 2014, tendo as duas últimas, de autoria dos deputados Carlos Giannazi (PSOL) e Fernando Capez (PSDB), respectivamente, sido aprovadas.



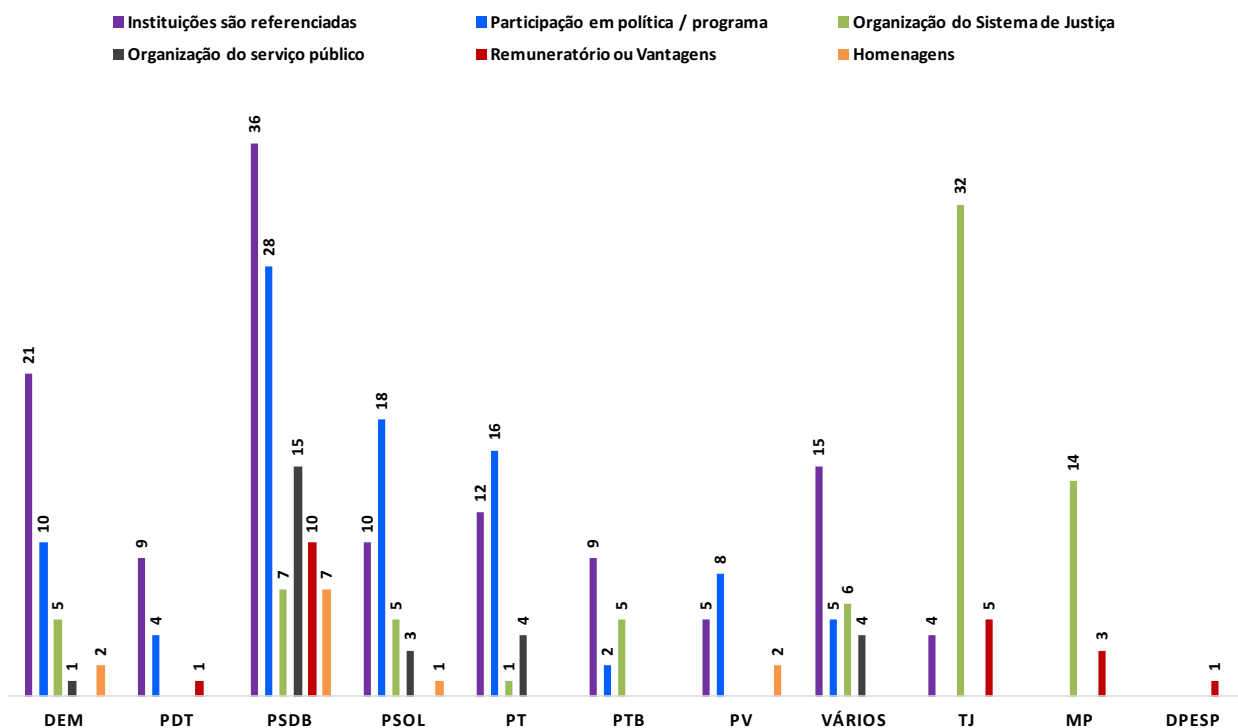
### Quadro 3 – Projetos de lei apresentados em homenagem à Defensoria Pública e seus quadros

Categoria	Proponente	Partido   Órgão	Projeto	Instituições impactadas	De que forma atinge o Sistema de Justiça	Data Propositura	Andamento	Regime de tramitação	Número da norma, se aprovada
Comemorativo   Homenagem DPESP	José Bittencourt	PSDB	Projeto de Lei nº 1112/2011	DPESP	Institui o Dia da Defensoria Pública	01/12/11	Arquivado	Ordinária	
Comemorativo   Homenagem DPESP	Carlos Giannazi	PSol	Projeto de Lei nº 570/2012	DPESP	Institui o Dia do Servidor da Defensoria	19/09/12	APROVADO	Ordinária	Lei nº 14925/2012
Comemorativo   Homenagem DPESP	Fernando Capez	PSDB	Projeto de Lei nº 711/2014	DPESP	Institui o Dia do Defensor Público	21/05/14	APROVADO	Ordinária	Lei nº 15723/2015

Fonte: Elaboração própria com dados da ALESP.

O gráfico abaixo apresenta o panorama da atuação dos partidos e das instituições proponentes em cada categoria, excluindo-se os partidos que não somaram 3% do total de propostas apresentadas. As três instituições de justiça foram mantidas.

### Gráfico 15 – Atuação dos partidos e das instituições proponentes em cada categoria



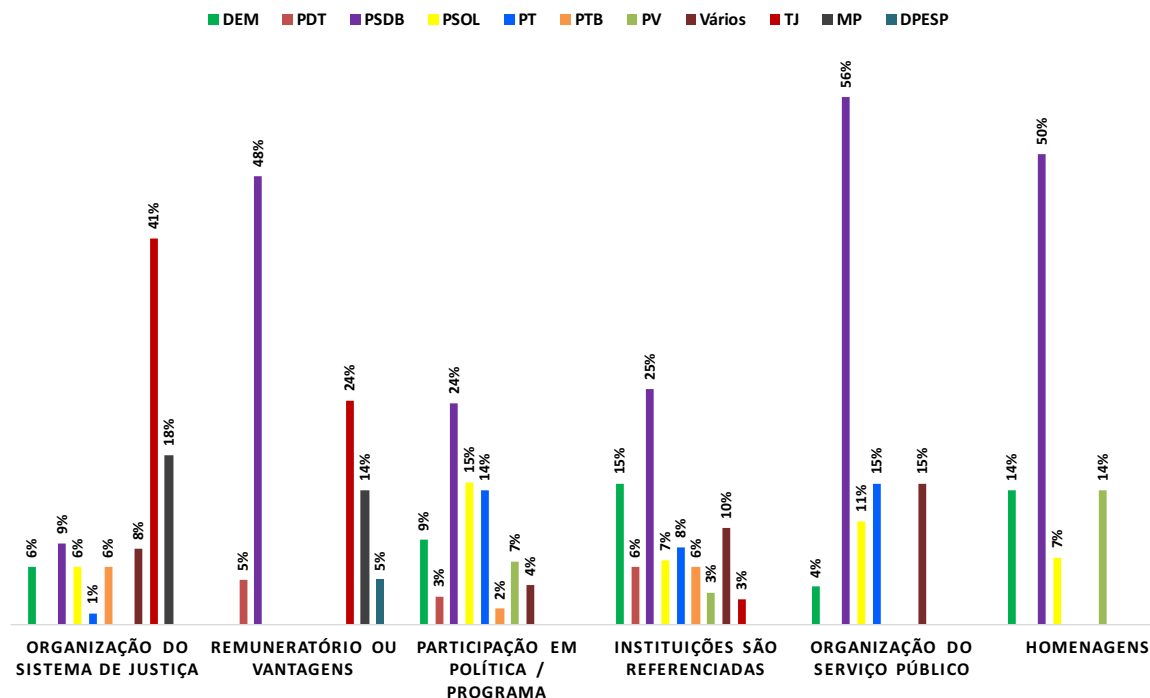
Fonte: Elaboração própria com dados da ALESP.

Duas categorias importam especialmente a este estudo, a organização do Sistema de Justiça (que concentrou 19% do total de propostas apresentadas) e a categoria “remuneratório e/ou vantagens” (que concentrou 5% do total de propostas).

A previsão de participação das instituições de justiça em políticas ou programas acerca dos quais versavam as propostas analisadas somaram 29% do total, a organização do serviço público em geral foi o tema de 7% das propostas e as instituições de justiça foram apenas referenciadas em 36% dos casos, ao que se somaram mais 3% de referências observadas em propostas de homenagens, voltadas a dar nomes a espaços, vias ou obras comemorativas<sup>77</sup>.

O gráfico abaixo apresenta o primeiro resultado desta etapa da pesquisa, em diálogo com o desafio inicial a partir do qual se lançou esse levantamento de dados, identificando de que forma o Sistema de Justiça se fez presente na Assembleia Legislativa do Estado entre 1º janeiro de 2011 e 30 de junho de 2016, destacando a participação dos partidos políticos e das instituições proponentes em cada uma das categorias.

**Gráfico 16 – Participação dos partidos e das instituições proponentes por categoria**



Fonte: Elaboração própria com dados da ALESP.

<sup>77</sup> As três propostas em homenagem à Defensoria Pública, referenciadas anteriormente, representam 0,7% do total.

Na categoria “organização do Sistema de Justiça”, o Tribunal de Justiça e o Ministério Público se destacaram, com 41% e 18%, respectivamente, seguidos pelo PSDB, que apresentou 9% das propostas. Já na categoria remuneratórios e/ou vantagens, o PSDB concentrou 48% das propostas, seguido pelo Tribunal de Justiça (24%) e Ministério Público (14%). Nesta categoria apareceram também a Defensoria Pública e o PDT.

## 2.2. Autoria dos projetos

Diante do desafio de analisar as reformas do Sistema de Justiça levadas a cabo por meio do Poder Legislativo e buscando verificar se seria possível identificar potenciais protagonismos na apresentação das propostas normativas, avançamos para a sistematização dos resultados, destacando a autoria dos projetos e o desfecho da tramitação.

Se no caso das propostas apresentadas pelas instituições de justiça não há diferenciação com relação aos autores (chefes da instituição), é possível desagregar os proponentes nos casos dos projetos apresentados por políticos eleitos.

Retomando o total de propostas do período (404), observamos que sete autores<sup>78</sup> foram responsáveis pela apresentação de 32% das proposituras (128 projetos), sendo que dois dentre eles propuseram a metade desse percentual, sendo responsáveis por 16% do total de projetos.

O governador do Estado, Geraldo Alckmin (PSDB) e o deputado Carlos Giannazi (PSOL) apresentaram 32 e 33 projetos, respectivamente. O primeiro obteve a aprovação de 29 e o segundo de apenas um de seus projetos.

Quando consideramos a taxa de aproveitamento dos projetos desses sete autores mais recorrentes, o governador do Estado assume destacada diferença frente aos demais, com 91% de suas propostas aprovadas. É seguido pelos deputados do mesmo partido (PSDB) Mauro Bragato, que obteve aprovação de 36% de suas propostas, e Fernando Capez, com 23% de aprovação.

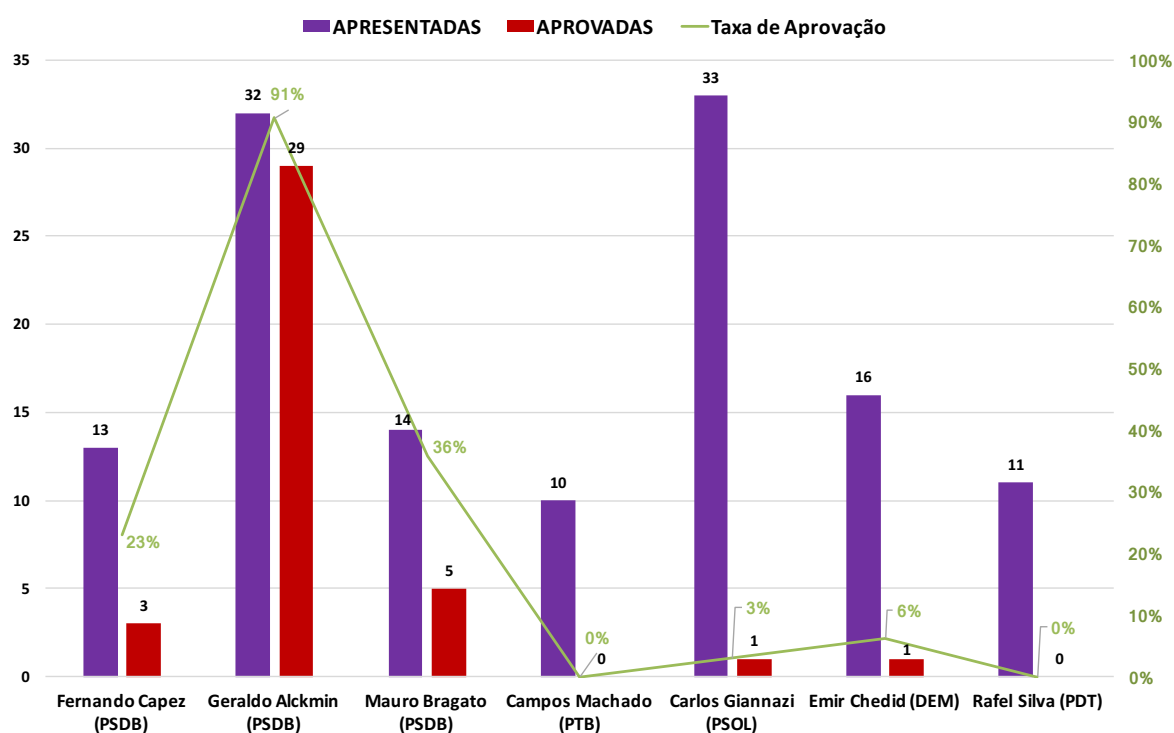
Os deputados Rafael Silva (PDT) e Campos Machado (PTB) não tiveram nenhum de seus projetos aprovados. O deputado Emir Chedid (DEM), assim como Carlos Giannazi (PSOL), obteve aprovação de apenas um de seus projetos e, como

---

<sup>78</sup> Autores de dez ou mais propostas normativas apresentadas no período.

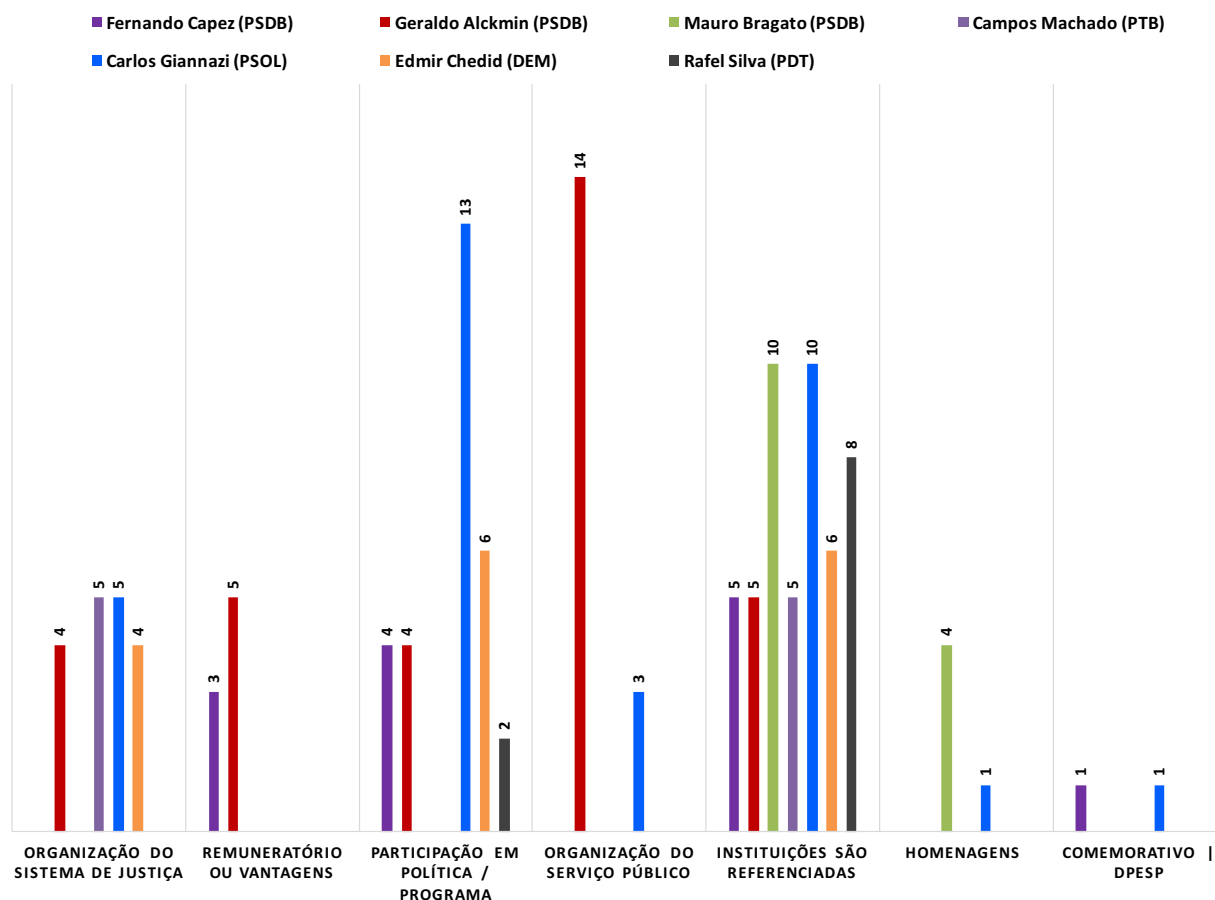
havia apresentado 16 propostas, sua taxa de aprovação foi de 6%, enquanto a de Giannazi foi de 3%.

**Gráfico 17 – Propostas apresentadas aprovadas e taxa de aprovação dos sete autores mais recorrentes por categoria**



Fonte: Elaboração própria com dados da ALESP.

Vejamos como se deu a distribuição dos projetos apresentados por esses sete políticos eleitos que concentraram o maior número de proposituras, considerando as categorias de análise.

**Gráfico 18 – Distribuição das propostas dos sete autores mais recorrentes por categoria**

Fonte: Elaboração própria com dados da ALESP.

Ainda com relação a esse recorte, ressaltamos que aqui estão contidos os já mencionados projetos convertidos em lei que homenageiam os quadros da Defensoria Pública, instituindo o dia do Servidor Público da Defensoria (proposto por Giannazi, em 2012) e o dia do Defensor Público (proposto por Capez, em 2014).

O deputado Fernando Capez (PSDB) apresentou também o único projeto da amostra que busca garantir vantagem não remuneratória voltada aos membros das carreiras jurídicas. Capez pertence aos quadros do Ministério Público, estando afastado do cargo de procurador de Justiça (nível superior da carreira de Promotor de Justiça) para exercício do mandato.

O Projeto de Lei nº 335/2013, que ainda está tramitando na ALESP, busca “assegurar tratamento prioritário no embarque de veículos nos serviços de travessia marítima por balsas, aos Juízes de direito, desembargadores, membros do Ministério Público, Defensores Públicos, Procuradores do Estado, Procuradores Autárquicos e

Delegados de Polícia, notadamente por ocasião de seu correspondente embarque” (ALESP, 2013).

Com relação à atuação do deputado Mauro Bragato (PSDB) a pesquisa abrangeu um período menor do que as demais, em razão de sua cassação em abril de 2016<sup>79</sup>.

As duas categorias de interesse deste estudo serão analisadas mais à frente, contudo, vale ressaltar, com relação à autoria das propostas, que o governador do Estado foi o único político eleito a ter propostas aprovadas, tanto na categoria “organização do Sistema de Justiça” quanto na “remuneratório e/ou vantagens”.

Em diálogo com os desafios desse levantamento de dados, é possível afirmar que os vetores que polarizaram a construção normativa no campo da justiça no período pesquisado são o partido político PSDB e, como proponente, o governador do Estado de São Paulo, Geraldo Alckmin, do mesmo partido (responsável por 26% do total de propostas). Quando olhamos o quadro geral para além dos políticos eleitos, verificamos a destacada atuação do Tribunal de Justiça, que apresentou 10% do total das propostas e concentrou 21% do total de projetos aprovados.

### 2.3. Regime de tramitação

Ainda com relação ao quadro legislativo geral, ressaltamos um elemento que se destacou no fluxo das propostas: o regime de tramitação<sup>80</sup>.

Vejamos, mesmo sem pretender esgotar o debate, alguns efeitos do regime de urgência, referenciados no Regimento Interno da ALESP. O artigo 219 dessa normativa, ao tratar dos três regimes de tramitação existentes, destaca que a preferência é a primazia na discussão ou na votação de uma proposição sobre outra. O parágrafo 1º do artigo traz, em seguida, a hierarquia entre os regimes: “os projetos em regime de urgência gozam de preferência sobre os em prioridade e estes sobre os em tramitação ordinária” (ALESP).

---

<sup>79</sup> Notícia destaca o trânsito em julgado do processo no STF: PRUDENTE, G. N. E S. F. G. P. “Justiça cassa mandato do deputado estadual Mauro Bragato”. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sp/presidente-prudente-regiao/noticia/2016/04/justica-cassa-mandato-do-deputado-estadual-mauro-bragato.html>>. Acessado em: 25 de agosto de 2016.

<sup>80</sup> O Regimento Interno da ALESP prevê que: Artigo 140 - As proposições serão submetidas aos seguintes regimes de tramitação: I - de urgência; II - de prioridade; III - de tramitação ordinária.

A urgência, prevista, por exemplo, para casos de intervenção federal e que pode ser reconhecida pelo plenário “ante necessidade imprevista em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública”<sup>81</sup> (ALESP), subverte o padrão de tramitação, restringindo sensivelmente as oportunidades de debate ou aprofundamento.

Se o Regimento prevê as hipóteses de adiamento de discussão legislativa, sempre que uma deputada ou deputado julgar conveniente, a aplicação da urgência veda essa possibilidade<sup>82</sup>.

A urgência dispensa as exigências regimentais<sup>83</sup> e altera prazos, cortando pela metade os tempos de debate entre deputadas e deputados<sup>84</sup> e reduzindo o prazo para redação final dos ordinários dez dias para um dia.

A concessão de vista das proposições nas comissões legislativas pelo prazo de três ou dois dias não é admitida<sup>85</sup> nos casos de regime de urgência, limitação que ganha maior dimensão quando consideramos ainda: 1) a distribuição de matérias às comissões legislativas é feita pelo presidente da Assembleia, sendo imediatamente remetida em caso de urgência<sup>86</sup>; e 2) a urgência tem o condão de alterar a ordem dos trabalhos<sup>87</sup> dessas comissões.

<sup>81</sup> As hipóteses previstas são: Artigo 141 – “Tramitarão em regime de urgência: I - solicitação de intervenção federal no Estado; II - licença do governador do Estado; III - intervenção nos Municípios; IV - matéria objeto de Mensagem do Poder Executivo com o prazo de 45 dias para apreciação pela Assembleia; V - vetos opostos pelo Governador; VI - matéria que o Plenário reconheça de caráter urgente: a) ante necessidade imprevista em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública; b) que vise à prorrogação de prazos legais a se findarem; c) que estabeleça a adoção ou alteração de lei que deva ser aplicada em época certa, dentro de prazo não superior a 30 dias; d) objeto de proposição que ficará inteiramente prejudicada se não for resolvida imediatamente”.

<sup>82</sup> Artigo 191 – “Sempre que uma deputada ou deputado julgar conveniente o adiamento da discussão de qualquer proposição, poderá requerê-lo, por escrito. § 1º - A aceitação do requerimento está subordinada às seguintes condições: 1. ser apresentado antes de encerrada a discussão cujo adiamento se requer; 2. prefixar o prazo de adiamento, que não poderá exceder de 5 dias; 3. não estar a proposição em regime de urgência”.

<sup>83</sup> Artigo 225 – “A urgência dispensa as exigências regimentais, salvo número legal e parecer, para que determinada proposição seja considerada”. [...]

<sup>84</sup> Artigo 190 – “São assegurados os seguintes prazos nos debates durante a Ordem do Dia: I - às Deputadas e aos Deputados: a) 30 minutos, para discussão de projetos; b) 15 minutos, para discussão de requerimentos; (...) Parágrafo único - Os prazos previstos nas alíneas "a" e "b" do inciso I serão contados pela metade na discussão de proposições em regime de urgência”.

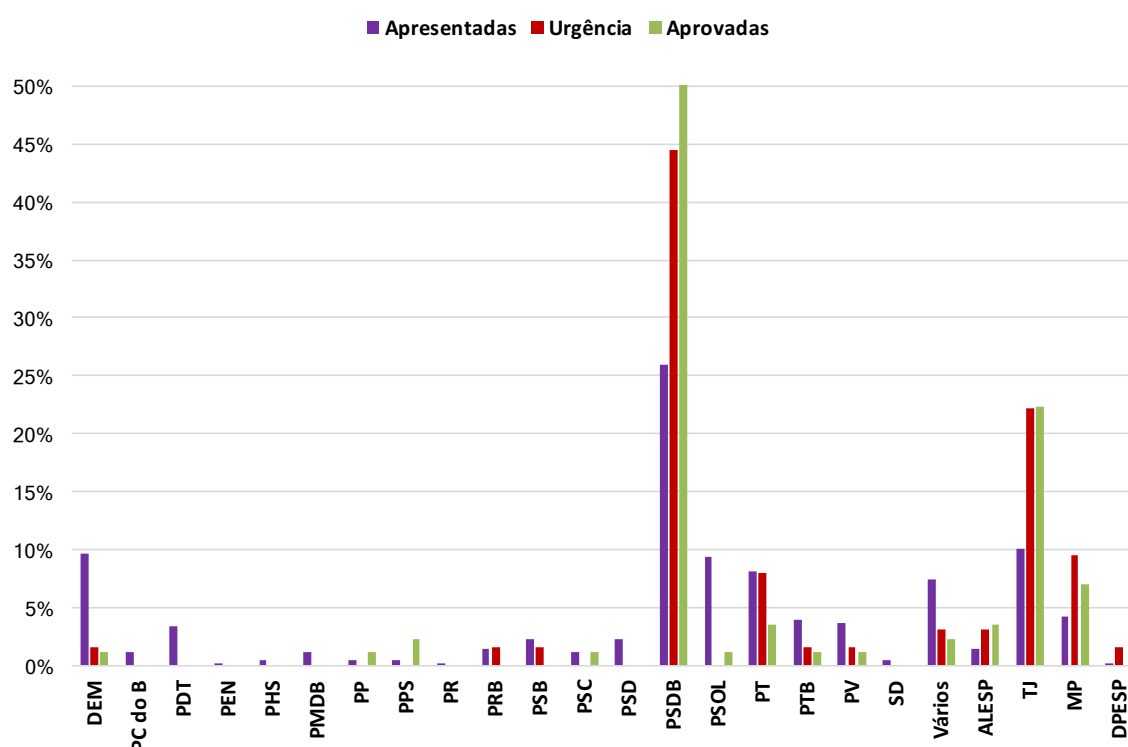
<sup>85</sup> Artigo 57 – “A vista de proposições nas Comissões respeitará os seguintes prazos: I - de 2 dias, nos casos em regime de prioridade; II - de 3 dias, nos casos em regime de tramitação ordinária. § 1º - Não se admitirá vista nos casos em regime de urgência”. [...]

<sup>86</sup> Artigo 67 – “A distribuição de matéria às Comissões será feita pelo Presidente da Assembleia. § 1º - A remessa de matéria às Comissões será feita através dos serviços competentes da Secretaria, devendo chegar a seu destino no prazo máximo de 2 dias, ou imediatamente em caso de urgência”.

<sup>87</sup> Artigo 50 – “O Presidente da Comissão tomará assento à Mesa, à hora designada para o início da reunião, e declarará abertos os trabalhos, que observarão a seguinte ordem: I - leitura, pelo Secretário, da ata da reunião anterior; II - leitura sumária do expediente, pelo Secretário; III - comunicação, pelo Presidente da Comissão, das matérias recebidas e distribuídas aos Relatores, cujos processos lhes deverão ser enviados dentro de 2 dias; IV - leitura dos pareceres cujas conclusões, votadas pela Comissão em reunião anterior, não tenham ficado redigidas; V - leitura, discussão e votação de requerimentos, relatórios e votos dos Relatores. Parágrafo único - Essa ordem

A despeito de as propostas apresentadas pelo PSDB representarem 26% do total, representaram 44% dos projetos submetidos ao regime de urgência e 52% dos projetos aprovados. O Tribunal de Justiça seguiu tendência similar, porém com menor índice de aprovação. As propostas apresentadas pelo Tribunal representaram 10% do total, 22% dos projetos que tramitaram em regime de urgência e 22% do que foi convertido em norma.

**Gráfico 19 – Porcentagem das propostas apresentadas, porcentagem das propostas submetidas a regime de urgência e porcentagem de aprovação por partido/instituição**



Fonte: Elaboração própria com dados da ALESP.

Considerando a já apontada taxa de aprovação das propostas apresentadas pelo governador do Estado (91%), avaliamos a incidência da tramitação de urgência nos projetos de sua autoria, comparando com a recorrência desse tipo de tramitação no total de projetos do PSDB, que obteve também o maior índice de aprovação quando consideramos o agrupamento das propostas por partidos ou instituições proponentes (49%).

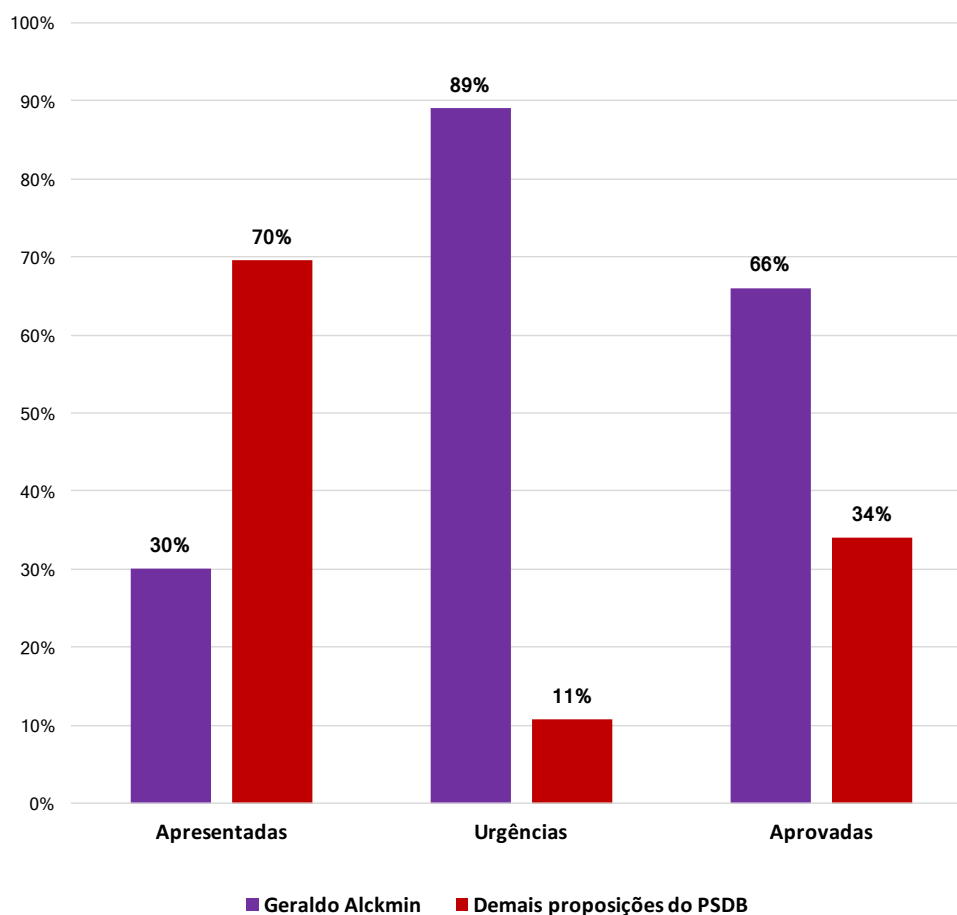
---

poderá ser alterada pela Comissão para tratar de matéria em regime de urgência ou de prioridade, a requerimento de qualquer de seus membros”.



Quando isolamos os projetos de autoria de Geraldo Alckmin, observamos o impacto de suas propostas nos resultados alcançados pelo partido.

**Gráfico 20 – Porcentagem das propostas submetidas a regime de urgência e porcentagem de aprovação das propostas do PSDB, isolando as proposições do governador do Estado**



Fonte: Elaboração própria com dados da ALESP.

A despeito de ter apresentado 30% das propostas do PSDB, o governador do Estado obteve 70% das aprovações alcançadas pelo partido (com taxa de aprovação de 91% das suas propostas, como visto acima). Quando considerado isoladamente, Geraldo Alckmin observou 78% do total de suas propostas em regime de tramitação de urgência, o que representou 89% das tramitações em urgência do partido.

Verificamos, até aqui, que sete partidos foram responsáveis pela apresentação de 64% das propostas normativas do período, sendo que o PSDB se destacou nesse recorte, concentrando 26% do total.

Quando isolamos os autores das propostas apresentadas por políticos eleitos, observamos que o governador do Estado, Geraldo Alckmin (PSDB), foi responsável por 8% do total de projetos, aproximando-se do total de propostas dos três partidos que concentraram o segundo, terceiro e quarto maior número de proposituras (DEM, PSOL e PT, com 9,7%, 9,4% e 8,2%, respectivamente).

O total de projetos apresentados por Geraldo Alckmin também foi maior que do que a soma dos totais de projetos apresentados pelo Ministério Público (4,2%) e pela Defensoria (0,2%). Dentre as instituições de justiça, apenas o Judiciário (Tribunal de Justiça) foi proponente de um número maior projetos (10% do total).

#### **2.4. Reformas do Sistema de Justiça: análise de dados específicos desta categoria**

Pudemos observar que as instituições de justiça apresentaram 14,6% dos projetos, sendo o Tribunal e o Ministério Público os principais atores do Sistema de Justiça na esfera legislativa, respondendo por 10,1% e 4,2% do total de propostas, respectivamente. A Defensoria Pública apresentou apenas um projeto, representando 0,2% do total, valor que não se mostra significativo. Trata-se do primeiro projeto apresentado pela instituição e retomaremos o contexto dessa iniciativa no final deste capítulo.

Vimos também que, a despeito de as propostas apresentadas pelo PSDB representarem cerca de 26% do total, representaram 44% dos projetos submetidos ao regime de urgência e 52% dos aprovados. O Tribunal de Justiça seguiu tendência similar, diferindo no índice de aprovação, com 10% das propostas apresentadas, 22% das que tramitaram em regime de urgência e 22% do que foi convertido em norma. Veremos agora como se distribuem essas aprovações nos projetos de reforma do Sistema de Justiça levados a cabo no período.

O único ator além das instituições de justiça a ter projetos de lei referentes à organização do Sistema de Justiça ou à remuneração e vantagens aprovados foi o governador do Estado. Há ainda uma Resolução da Assembleia Legislativa (Resolução nº 896/2014) que alterou o Quadro da Secretaria da ALESP (QSAL), extinguindo um cargo do quadro do Ministério Público, que, no entanto, já havia, no ano 2000, sido transferido à QSAL, não representando, portanto, alteração a partir do período abarcado pela pesquisa.

Outra proposta que por sua singularidade não se enquadra nas categorias criadas para este trabalho é a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 6/2015, assinada por 32 deputados<sup>88</sup>, de 15 diferentes partidos, distribuídos da seguinte forma: 6 do PSDB, 4 do PRB, 4 do DEM, 3 do PSB, 2 do PTB, 2 do PSC, 2 do PP, 2 do PMDB, 1 do SD, 1 do PSL, 1 do PSD, 1 do PR, 1 do PPS, 1 do PHS e 1 do PEN.

A PEC invocou a tripartição de Poderes do Estado e fundamentou a necessidade de mudança na Constituição Estadual a partir da independência entre os Poderes, trazendo a seguinte justificativa:

O princípio da tripartição dos Poderes, disciplinado no artigo 2º da Constituição Federal, e artigo 5º da Constituição do Estado, confere, entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independência e harmonia.

Dentro desse propósito, caberão aos 3 Poderes do Estado a obediência aos princípios que regem os Atos da Administração Pública, que são a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, nos termos do artigo 37 da Constituição Federal.

No exercício dessas atividades, estabelece o “caput” do artigo 35 da Constituição do Estado, que os mesmos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, quanto à legalidade de suas atividades administrativas, dentre outros, e que os responsáveis por tais controles, ao tomarem conhecimento de quaisquer irregularidades, ilegalidades ou ofensa aos princípios do artigo 37 da CF, se não derem ciência ao Tribunal de Contas – Órgão Auxiliar do Poder Legislativo – responderão, sob pena de responsabilidade solidária (§ 1º do artigo 35 da Constituição do Estado).

Por essa razão, entendemos ser oportuno regrar na Carta Magna Estadual, a possibilidade de se estender ao Judiciário a solicitação de informações, exclusivamente, de medidas de ordem administrativa. (ALESP, 2015)

A PEC deu origem à Emenda Constitucional nº 41, de 17 de setembro de 2015, que alterou a seção que trata das atribuições do Poder Legislativo, para estender ao Presidente do Tribunal de Justiça competência anteriormente exclusiva da ALESP.

---

<sup>88</sup> Os Deputados são dispostos na seguinte ordem na página de acompanhamento da tramitação: Campos Machado (PTB), Rodrigo Moraes (DEM), Léo Oliveira (PMDB), Coronel Camilo (PSD), Estevam Galvão (DEM), Clélia Gomes (PHS), Atila Jacomussi (PSB), Carlão Pignatari (PSDB), Celso Nascimento (PSC), Roberto Engler (PSDB), Milton Vieira (PRB), Vaz de Lima (PSDB), Gil Lancaster (DEM), Jorge Wilson Xerife do Consumidor (PRB), Antonio Salim Curiati (PP), Gilmaci Santos (PRB), Edmir Chedid (DEM), Roque Barbieri (PTB), Welson Gasparini (PSDB), Abelardo Camarinha (PSB), Paulo Correa Jr (PEN), Delegado Olim (PP), Carlos Cezar (PSB), Gileno Gomes (PSL), Roberto Massafera (PSDB), Jooji Hato (PMDB), Davi Zaia (PPS), Marcos Damasio (PR), Márcio Camargo (PSC), Alexandre Pereira (SD), Wellington Moura (PRB), Hélio Nishimoto (PSDB).

O inciso XXIV do Artigo 20 da Constituição do Estado de São Paulo passou a contar com o complemento grifado no trecho transcrito abaixo:

Artigo 20 - Compete exclusivamente à Assembleia Legislativa:  
 (...)
   
XXIV – solicitar ao governador, na forma do Regimento Interno, informações sobre atos de sua competência privativa, bem como ao Presidente do Tribunal de Justiça, informações de natureza eminentemente administrativa; (São Paulo, grifos nossos)

Buscando compreender a influência da alteração constitucional na dinâmica entre os poderes, protocolamos pedidos de informação junto à Secretaria do Governo do Estado e ao Tribunal de Justiça (protocolos nº 706361617611 e 2016/00228625, respectivamente), questionando quais haviam sido as solicitações encaminhadas ao governador pelo Presidente do TJSP desde a emenda.

O pedido de informação remetido ao Tribunal segue sem resposta, já o pedido direcionado ao governo foi respondido pela Casa Civil em 09 de janeiro de 2017. A resposta, além de apontar que nenhum requerimento recebido pelo Poder Executivo tinha o Presidente do TJSP como autor, registra o desconhecimento da Casa Civil sobre a mudança, como grifamos abaixo:

Resposta:

Prezada Sra. Luciana Zaffalon

Em 2016, o Poder Executivo - na pessoa do Governador ou de seus demais Secretários - recebeu 288 Requerimentos de Informação de autoria Parlamentar, conforme definido no artigo 20, XXIV da Constituição do Estado de São Paulo.

Nenhum desses Requerimentos<sup>89</sup> é de autoria ou foi encaminhado pelo Presidente do Tribunal de Justiça, até porque, ele não tem essa competência legal, visto que, os Requerimentos são uma ferramenta dada pela Constituição aos membros do Poder Legislativo de questionar atos e exigir informações do Executivo e do próprio Tribunal de Justiça.

Por fim, apenas a título informativo, a partir de uma consulta ao site da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo verificamos que foram apresentados 3 Requerimentos de Informação ao Procurador Geral de Justiça e nenhum Requerimento de Informação ao

---

<sup>89</sup> Anotamos que o pedido de informação não utilizou a palavra “requerimento”. Observando o texto da Emenda Constitucional que estendeu ao Presidente do TJSP a possibilidade de “solicitar ao governador” “informações de natureza eminentemente administrativa”, a pergunta formulada foi: Quais foram os pedidos de informação encaminhados ao Governador do Estado pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado com base no Inciso XXIV do Artigo 20 da Constituição do Estado?

Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. (São Paulo, 2017, grifos nossos)

Verificamos que, a despeito da importância dos princípios resgatados na justificativa da PEC, a alteração não importou mudanças, sendo, inclusive, desconhecida pela Casa Civil do Governo do Estado.

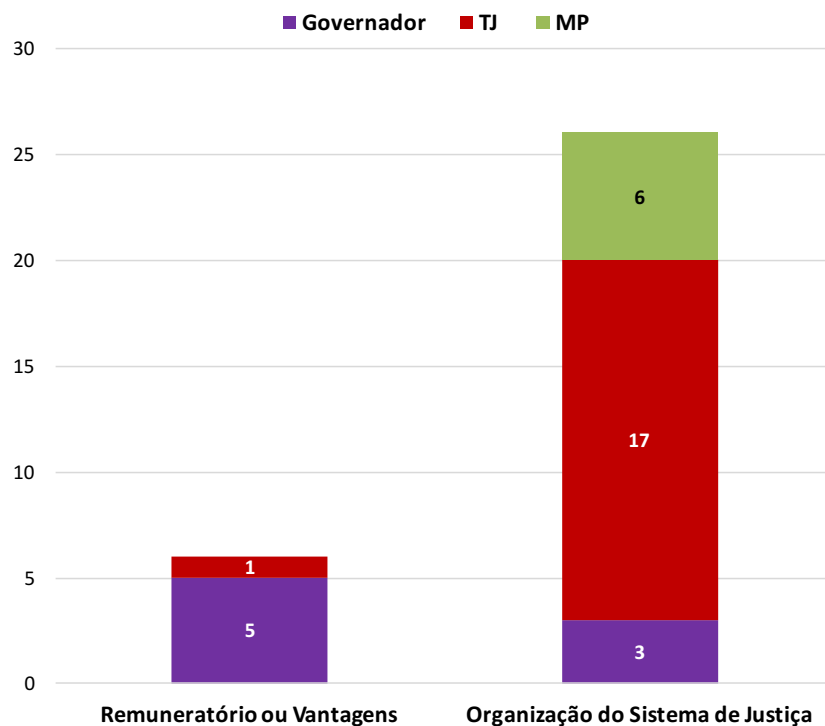
Passando à análise dos casos que implicaram reforma judicial no período, lembramos que se na categoria “organização do Sistema de Justiça” as instituições judiciais concentraram 59% das propostas (Tribunal de Justiça com 41% e Ministério Público com e 18%), seguidas pelo PSDB, que apresentou 9% das propostas, na categoria “remuneratório e/ou vantagens” o PSDB concentrou 48% das propostas, seguido pelo Tribunal de Justiça (24%) e Ministério Público (14%).

Isolando a PEC nº 6/2015 e a Proposta de Resolução da ALESP de 2014, verificamos que 32 propostas de reformas foram efetivamente convertidas em normas<sup>90</sup>, sendo que, de acordo com as informações sintéticas do site da ALESP, 26 dispunham sobre a organização judicial e seis sobre questões remuneratórias ou vantagens. Vejamos a distribuição das aprovações por categoria, considerando a autoria da proposta.

---

<sup>90</sup> Disponibilizamos a planilha que sintetiza os resultados apresentados em: <<https://goo.gl/EriqMg>>. Link criado em 05 de fevereiro de 2017.

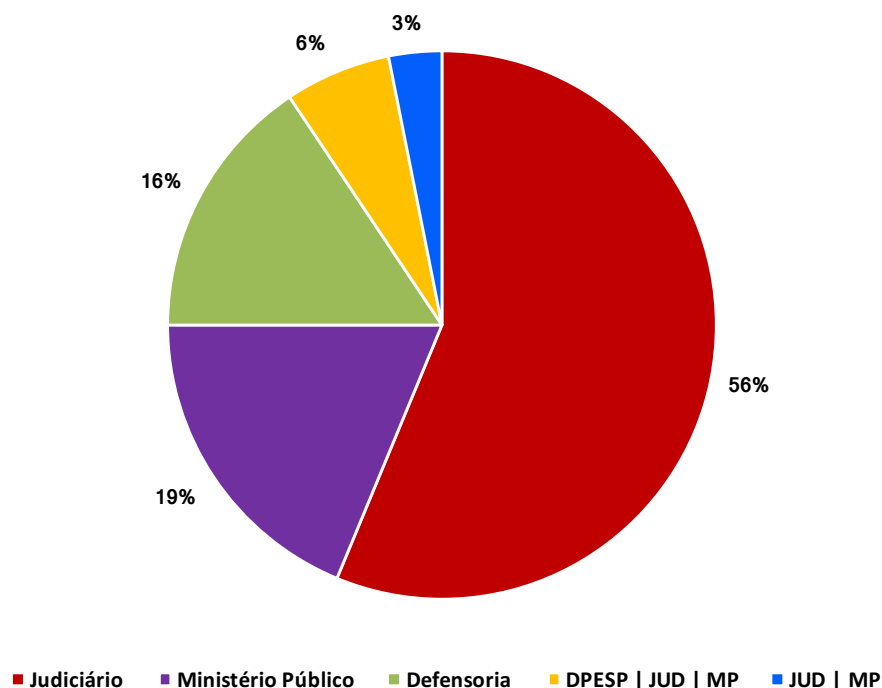
**Gráfico 21 – Distribuição das propostas convertidas em normas por categoria, por proponente**



Fonte: Elaboração própria com dados da ALESP.

Desconsiderando, mais uma vez nessa etapa da análise, a PEC e a Resolução referenciadas acima, todas as demais propostas normativas foram convertidas em lei, ordinária ou complementar. Das 32 leis aprovadas, 18 reformaram o Judiciário, seis se voltaram ao Ministério Público, cinco leis impactaram na Defensoria Pública, duas voltaram-se às três instituições e uma tratou do Judiciário e do Ministério Público.

**Gráfico 22 – Distribuição das leis aprovadas por instituição jurídica impactada**



Fonte: Elaboração própria com dados da ALESP.

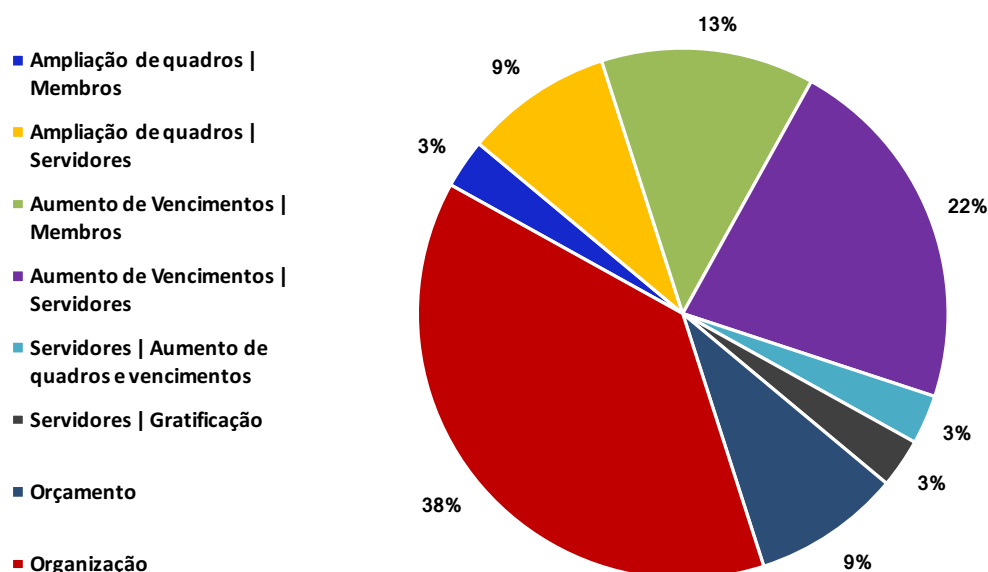
### **2.5. Para além das categorias - uma espiral elitista de afirmação corporativa e institucional<sup>91</sup>**

Para o desenvolvimento da última etapa de análise, as 32 reformas foram agrupadas em oito novos eixos: 1) ampliação dos quadros de membros das carreiras (juízes, promotores e defensores públicos); 2) ampliação de quadros dos demais servidores das instituições; 3) aumento de quadros e de remuneração; 4) aumento remuneratório dos membros das carreiras; 5) aumento remuneratório dos servidores; 6) aumento de vencimentos e diversas vantagens<sup>92</sup>; 7) orçamento; e 8) organização.

<sup>91</sup> Toma-se aqui a já apresentada expressão de Élide Lauris (2013, p. 137).

<sup>92</sup> “Vencimento” deve ser compreendido como retribuição pelo exercício de cargo público, fixado em lei. “Remuneração”, por sua vez, pode significar o vencimento do cargo acrescido das eventuais vantagens pecuniárias.

Gráfico 23 – Distribuição das reformas por eixo



Fonte: Elaboração própria com dados da ALESP.

Foram agrupadas no eixo “Organização” as propostas que não perceberam repetição ou mesmo aproximação temática com os projetos incluídos nos demais eixos, o que permitiria comparações para além da enunciação de suas ocorrências. As especificações de cada normativa foram sistematizadas<sup>93</sup> e registramos que tratam, dentre outras questões, de: 1) previdência complementar, para as três carreiras; 2) criação de cargos em substituição a outros que por força legal estavam sendo extintos; 3) alteração do Conselho Revisor dos Juizados Especiais; 4) informatização da execução penal; 5) centros judiciários de solução de conflitos; 6) concurso de estagiários; 7) organização dos trabalhos da corregedoria; 8) criação de promotoria de combate à violência de gênero; 9) atuação regionalizada; 10) reclassificação de cargos de Servidores (com exigência de ensino médio e curso de formação); 11) criação de vantagem para conciliadores e mediadores voluntários; e 12) criação de departamento judiciário, afeto às execuções penais.

Voltaremos às propostas desse eixo para análise de seus respectivos impactos pecuniários. A criação do Departamento de Execuções Criminais será analisada no

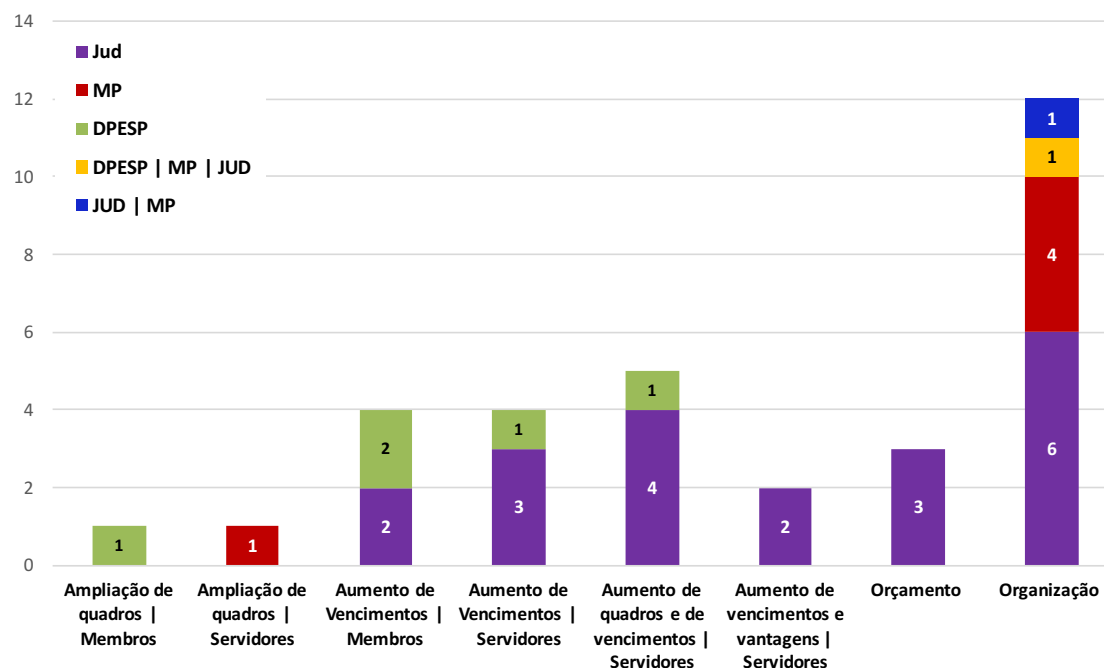
<sup>93</sup> As especificações são lançadas na terceira coluna da planilha que disponibilizamos em: <<https://goo.gl/EriqMg>>. Link criado em 05 de fevereiro de 2017



Capítulo 5. Vale ressaltar também que a criação de vantagens para os mediadores e conciliadores voluntários encontra-se suspensa por decisão judicial liminar, proferida em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) que tramita perante o TJSP<sup>94</sup>.

As três normativas que dispuseram sobre orçamento trataram de questões afetas ao Poder Judiciário. A Lei nº 14.943/2013 estabeleceu que os recursos do Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Justiça poderão ser utilizados para as despesas decorrentes do cumprimento de decisões administrativas, bem como para as de auxílios alimentação, creche e funeral. A Lei nº 14838/2012, alterou o rol de despesas abarcadas pela taxa judiciária, paga ao Estado pelas partes de um processo, pelos serviços forenses. A alteração aumentou o rol de despesas que não estão incluídas na taxa. A Lei nº 15.855/2015 tratou da distribuição de recursos do Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Justiça (também vinculado à taxa judiciária). Vejamos como cada um dos tipos de reforma impactou as instituições de justiça.

**Gráfico 24 – Distribuição dos tipos de reforma por instituições impactadas**



Fonte: Elaboração própria com dados da ALESP.

<sup>94</sup> ADI nº 2216816-83.2016.8.26.0000, proposta pela Procurador Geral de Justiça do Estado, tramita no Órgão Especial do Tribunal, tendo o Desembargador Arantes Theodoro como relator.

Das 32 leis aprovadas, ao menos 22 implicaram repercussão pecuniária, o que representou 69% do total. Em seis casos não ficou claro se haveria ou não percepção de alguma nova vantagem e/ou aumento de vencimentos por parte dos membros das carreiras ou demais servidores. É o caso, por exemplo, da Lei Complementar n.º 1.254/2014, que previu a extinção de foro distrital, cujas varas passaram a integrar outra comarca, e das LCs n.º 1.208/2013 e n.º 1.214/2013, que trataram da criação de novos departamentos. A reorganização dos foros e comarcas pode, por exemplo, implicar na reclassificação remuneratória dos respectivos membros e servidores, assim como a criação de departamentos pode levar ao aumento remuneratório decorrente de reclassificação ou percepção de novas vantagens.

Apenas duas normativas previram o aumento de quadros, sem prever ao mesmo tempo aumento remuneratório ou outra forma de vantagem pecuniária. Em 13/12/2012, na gestão da defensora pública-geral Daniela Sollberger, foi publicada a Lei Complementar n.º 1.189/2102, que instituiu a criação de 400 cargos de defensor público do Estado. Em 15/01/2014, na gestão do procurador-geral de Justiça Marcio Elias Rosa, foi publicada a Lei n.º 15.309/2014, criando 1.423 cargos de Servidores.

Ainda com relação a essas duas reformas, ponderamos que, embora vantagens não sejam criadas, as novas leis destinaram-se a implementar mudanças em legislações que já vigoravam e, em ambos os casos, essas já previam vantagens pecuniárias, que também passaram a contemplar os novos quadros.

No que se refere ao aumento de vencimentos, notamos que esse impacto pode ser percebido para além do que as ementas lançadas nas respectivas páginas de acompanhamento de tramitação no sítio eletrônico da ALESP indicaram de pronto.

Destacamos inicialmente duas dentre as reformas estritamente enquadradas no eixo aumento de vencimentos, ambas aprovadas na gestão de Daniela Sollberger, tendo sido propostas pelo governador do Estado. As Leis Complementares n.º 1.141/2011 e n.º 1.221/2013 aumentaram o valor dos vencimentos do defensor-geral de R\$ 14.850,00 para R\$ 18.725,00 em 2011 e deste valor para R\$ 23.039,00 em 2014. As alterações, apesar de nominalmente indicarem apenas um cargo, alcançam todos os membros da carreira, que têm suas faixas de vencimentos fixadas a partir do valor estabelecido para o chefe da instituição. Com relação a essas reformas, destacamos ainda que, apesar de o primeiro aumento ter sido publicado em 22/06/2011, a lei foi aprovada com efeitos retroativos, valendo a partir de 1º de abril

do mesmo ano, o que permitiu aos defensores receber reajustes acumulados, como se fossem atrasados. O projeto que deu origem a esse aumento foi apresentado em 06/05/2011, mais de um mês depois da data a que retroagiram seus efeitos.

A Lei Complementar nº 1.217/2013, aprovada na gestão de Ivan Sartori como presidente do Tribunal de Justiça, ultrapassou o recorte do eixo aumento de vencimentos, ao prever também diversas outras vantagens para os servidores da instituição.

A norma reajustou, além dos vencimentos, a gratificação judiciária, que varia entre 77,4% e 722,6% do valor correspondente aos vencimentos padrão de cargo com jornada de 40 horas semanais<sup>95</sup>. Criou a gratificação pelo desempenho de atividades cartorárias, fixada em 65%<sup>96</sup>, prevendo que sobre ela incidirão o adicional por tempo de serviço e a sexta-parte. Fixou os percentuais das gratificações de pesquisador (66,3%) e estenotipista (139,6%) e criou o adicional de qualificação (variando entre 5% e 12,5% sobre os vencimentos brutos), contemplando os aposentados se a titulação for anterior à inativação.

No mesmo sentido, a LC nº 1.273/2015, que fixou requisitos para o ingresso no cargo de oficial de justiça, estabeleceu, além dos vencimentos, gratificação referente ao regime especial de trabalho externo judicial (31,74% do valor do cargo ocupado), sobre a qual incidirão também o adicional por tempo de serviço e a sexta parte e que será incorporada aos vencimentos para todos os efeitos. A vantagem foi estendida aos inativos e pensionistas. A lei, proposta por Ivan Sartori e aprovada na gestão de Renato Nalini na presidência do Tribunal, é composta por anexos, dentre eles um quadro de gratificações que variam entre 77,4% e 722,6% do valor de cargo padrão 1-A (efetivo de 40 horas).

Restringindo o olhar às leis aprovadas na gestão de Ivan Sartori que resultaram apenas em aumento de vencimentos, destacamos a LC nº 1.201/2013, aprovada em 18/06/2013 com efeitos retroativos a 27/08/2010, atingindo o período que precede em mais de dois anos a propositura do projeto de lei que deu origem ao aumento, apresentado em outubro de 2012.

Também destacamos duas reformas que indiretamente influenciaram os vencimentos dos membros da carreira, à medida que previram reestruturações

---

<sup>95</sup> Valor calculado sobre vencimentos padrão 1-A de cargo de 40h semanais.

<sup>96</sup> Idem.

organizacionais que implicaram alteração nas entrâncias judiciárias, que significam níveis de carreira e, conseqüentemente níveis remuneratórios. A LC nº 1.274/2015 eleva à categoria de entrância intermediária comarcas de entrância inicial e eleva à categoria de entrância final comarcas de entrância intermediária. A LC nº 1.186/2012 altera a denominação de cargos de juiz de direito auxiliar de entrância final, criando dois níveis de titularidade – I e II. A mudança entre níveis de carreira representa aumento remuneratório.

A Lei nº 15.153/2013, por sua vez, alterou a faixa de rendimentos dos servidores do Judiciário, tendo sido apresentada por Sartori em 12/11/2011 e aprovada na gestão Nalini. Publicada em 07/10/2013, a lei mais uma vez produziu efeitos retroativos que alcançaram o período anterior à sua propositura. O aumento de vencimentos produziu efeitos a partir de 07/05/2011.

Há ainda cinco reformas que congregaram aumento dos quadros e de remuneração, sendo que duas delas ampliaram a remuneração por meio de vantagens e não aumento direto de vencimentos. A LC nº 1.232/2014 criou cargos de servidores para o Ministério Público, reformando também os valores de gratificação de promotoria, variando entre 13,92% a 91,21% do valor padrão de cargo de 40 horas, designado C15.

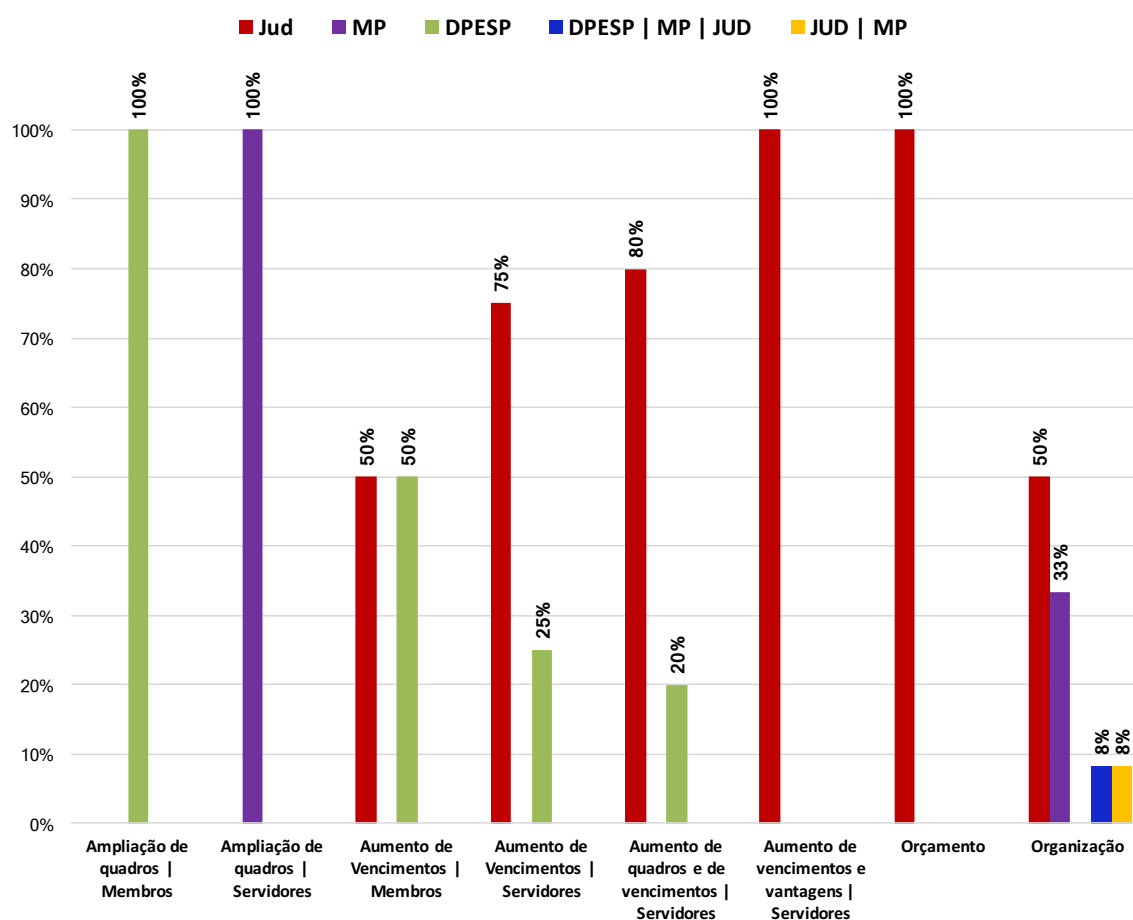
No mesmo sentido, a LC nº 1.198/2013, publicada em 17/04/2013, ainda na gestão Sartori, previu o aumento de cargos e gratificação para servidores da justiça. Diferindo das demais, a medida também trouxe dispositivo que transferiu a regulamentação da vantagem para o Tribunal. A LC nº 1.235/2014 também se voltou aos servidores da justiça, tendo sido apresentada na gestão Sartori e aprovada na gestão Nalini.

As duas propostas que agrupam ampliação de cargos e aumento remuneratório na Defensoria Pública foram apresentadas e aprovadas na gestão de Daniela Sollberger, sendo que, nos dois casos, mais uma vez os efeitos dos aumentos remuneratórios retroagiram, alcançando períodos anteriores à apresentação dos projetos de lei que lhes deram origem. A LC nº 1.203/2013, proposta em 06/11/2012 e publicada em 25/06/2012, criou 530 cargos de servidores e previu aumento remuneratório que retroagiu até 1º de setembro de 2012. A LC nº 1.161/2011, apresentada em 1º de julho de 2011, foi publicada em 26/12/11 e retroagiu a 1º de junho do mesmo ano.

Na gestão de Daniela Sollberger foi também aprovada a LC nº 1.219/2013, que além de garantir aumento de vencimentos para os servidores da Defensoria Pública, instituiu uma bonificação por resultados, tendo sido publicada em 21/11/2013.

Vejamos como se deu a participação das instituições por tipo de reforma.

**Gráfico 25 – Participação das instituições por tipo de reforma**



Fonte: Elaboração própria com dados da ALESP.

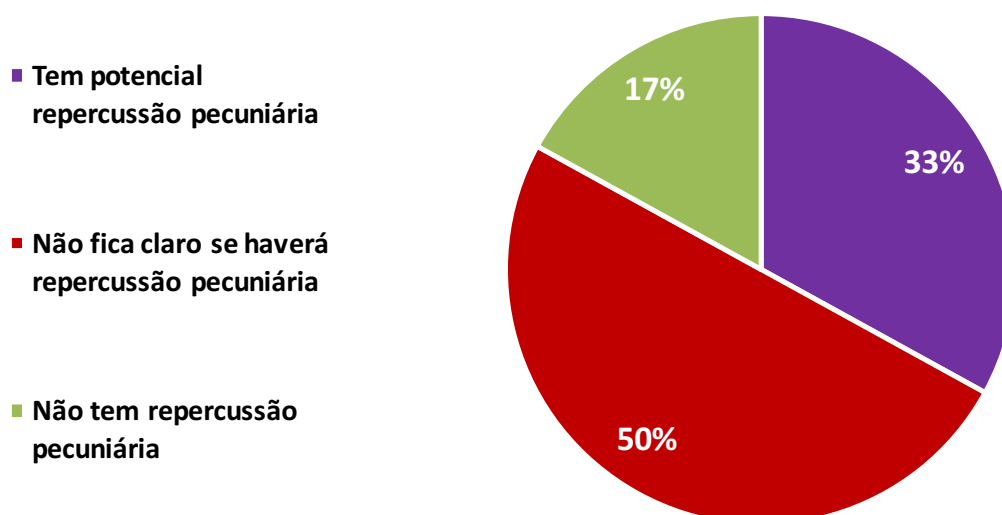
Retomamos as 12 reformas que trataram da organização do Sistema de Justiça para identificar as iniciativas com potenciais repercussões pecuniárias. O Artigo 2º da Lei 14653/2011, de autoria do Governador do Estado, que instituiu o regime de previdência complementar, incluindo as carreiras jurídicas, posicionou como patrocinadores do SP-PREVCOM “o Estado de São Paulo, por meio dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas, das Universidades, do Ministério Público e da Defensoria Pública”.

A LC nº 1.260/2015, de autoria do Tribunal de Justiça, previu a possibilidade de opção por reenquadramento de cargos, dispondo que os novos valores de vencimento devem ser iguais ou imediatamente superiores aos anteriores. A LC nº 1.268/2015, de autoria do procurador geral de Justiça, por sua vez, ao criar 30 promotorias de justiça de combate à violência doméstica e de gênero, previu que referidos cargos partiriam dos patamares remuneratórios de entrância final da carreira de promotor de Justiça.

A Lei nº 15.804/2015, que está suspensa em razão de decisão liminar proferida em ADI, como dito acima, também tem repercussão pecuniária (cria abono variável), porém, essa não se volta aos quadros do Tribunal de Justiça, proponente da lei, mas sim aos conciliadores e mediadores voluntários, cadastrados no Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos.

Também é na categoria “organização” que se encontram os seis casos já referenciados, em que não fica claro se haverá ou não percepção de alguma nova vantagem e/ou aumento de vencimentos por parte dos membros das carreiras ou seus servidores:

**Gráfico 26 – Distribuições das leis que tratam da organização do Sistema de Justiça, pela repercussão pecuniária de seus efeitos**



Fonte: Elaboração própria com dados da ALESP.

Apenas 17% das reformas aprovadas não tinham repercussão pecuniária. 47% das leis aprovadas dispuseram sobre vantagens, tais como auxílios, gratificações, bonificações e abonos. As vantagens ou foram instituídas pelas leis aprovadas no período ou são percebidas nas leis reformadas com a entrada em vigor das normativas do período.

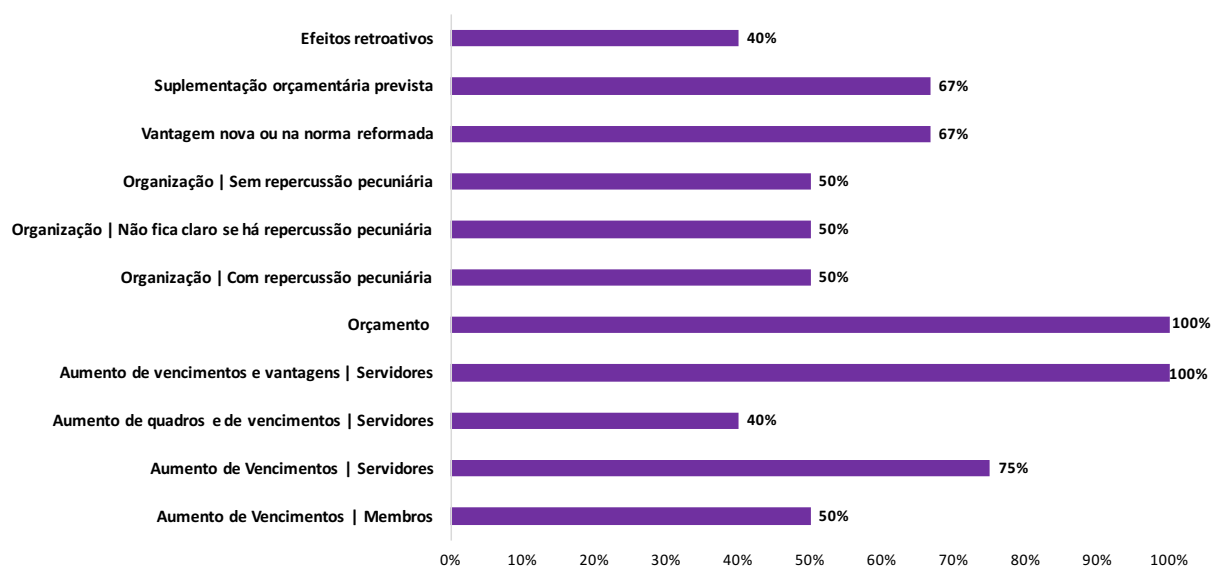
Outro elemento de destaque na análise das leis aprovadas refere-se à possibilidade de suplementação orçamentária para custeio da reforma implementada. Em 47% dos casos verificamos a inclusão de artigo de lei destinado a garantir a possibilidade de complementação do orçamento para tanto.

Como vimos no transcorrer desse capítulo, algumas normativas também foram aprovadas com efeitos pecuniários retroativos. Essa variável se verificou em 16% do total de reformas analisadas, sempre retrocedendo os efeitos dos aumentos remuneratórios no tempo, para antes da data da propositura dos projetos que lhes deram origem.

No que toca às gestões das instituições de justiça, Ivan Sartori e Daniela Sollberger destacaram-se pelo número de reformas aprovadas em suas gestões. 28% do total de reformas foram propostas e aprovadas durante a gestão de Sartori. O mesmo ocorre com Daniela, em patamar reduzido, de 19% do total das reformas. Marcio Elias Rosa obteve o mesmo percentual (19%), contudo, seu período de atuação foi maior, tendo em vista que não houve alternância na chefia do Ministério Público no período abarcado pela pesquisa.

Vejamos como os elementos de análise destacados até aqui são percebidos nas instituições:

**Gráfico 27 – Percentual das reformas destinadas ao Poder Judiciário por eixos e demais elementos de análise**



Fonte: Elaboração própria com dados da ALESP.

Como vimos anteriormente, o Poder Judiciário concentrou 56% do total das reformas do período. A totalidade de leis aprovadas nas categorias “aumento de vencimentos com diversas vantagens” e “orçamento” concentrou-se no Judiciário e foram propostas pelo Tribunal de Justiça. Se no primeiro caso as reformas se voltaram aos servidores da justiça, prevendo gratificações que ultrapassam o patamar de 722% do valor correspondente a cargo padrão 40 horas, designado 1-A, no que se refere à categoria “orçamento”, as mudanças beneficiaram os juízes e desembargadores ao prever que valores do Fundo Especial de Despesa do Tribunal poderão ser utilizados para pagamento de auxílios alimentação, creche e funeral, dentre outras despesas.

As demais reformas no orçamento da justiça também se concentraram em torno do Fundo Especial de Despesa, seja para aumentar o rol de despesas não abarcadas pela taxa judiciária que compõe o fundo, e é paga pelas partes de um processo, seja para incluir o Ministério Público no rol de destinatários dos valores do Fundo.

Também destaca-se a previsão, expressa em 67% das leis aprovadas que impactaram o Judiciário, de possível suplementação orçamentária para custeio das novas despesas, sobretudo por ser essa a instituição que concentra 75% das reformas



de aumento remuneratório para servidores e 50% das voltadas aos membros, para além de 40% dos casos que congregam aumento remuneratório e de quadros.

Atentemo-nos às questões orçamentárias com maior zelo no próximo capítulo, contudo, vale posicionar desde já o tema da suplementação orçamentária. Considerando que o ano fiscal de 2016 ainda não havia chegado ao final no tempo de fechamento desta pesquisa e buscando trazer à luz os potenciais efeitos financeiros, reflexo das reformas observadas no período avaliado, opta-se aqui por tomar como exemplo o ano de 2015, para ressaltar o percentual destinado ao Poder Judiciário no total de suplementações orçamentárias efetivadas no Estado, comparando-se não apenas a destinação de verbas para o Sistema de Justiça, mas também para os Poderes Executivo e Legislativo, de acordo com a quantia informada pela Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão, em resposta ao pedido de acesso à informação<sup>97</sup>.

**Tabela 1– Orçamento do Estado de São Paulo em 2015**

Poder   Instituição	2015			
	INICIAL	FINAL	SUPLEMENTO	% das suplementações
PODER LEGISLATIVO	R\$ 1.637.099.091,00	R\$ 1.737.582.825,00	R\$ 100.483.734,00	2%
PODER JUDICIÁRIO	R\$ 9.533.310.438,00	R\$ 10.613.850.438,00	R\$ 1.080.540.000,00	21%
MINISTÉRIO PÚBLICO	R\$ 1.881.159.046,00	R\$ 2.097.562.032,00	R\$ 216.402.986,00	4,1%
DEFENSORIA PÚBLICA	R\$ 746.582.848,00	R\$ 826.240.216,00	R\$ 79.657.368,00	1,5%
PODER EXECUTIVO	R\$ 191.081.340.849,00	R\$ 194.849.245.175,00	R\$ 3.767.904.326,00	72%
TOTAL	R\$ 204.879.492.272,00	R\$ 210.124.480.686,00	R\$ 5.244.988.414,00	100%

Fonte: Elaboração própria com dados do SIC, da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão.

A possibilidade de suplementação orçamentária para custeio das novas despesas, prevista em 67% das reformas dirigidas ao Judiciário, ganha relevo quando consideramos que 21% do total de créditos adicionais do Estado foram destinados a esse Poder no ano de 2015. Apenas ao Poder Executivo foram dirigidos valores complementares maiores no mesmo período.

A Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004 foi sem dúvida o grande marco da Reforma Judiciária no Brasil. Mais reconhecida por dispor sobre a criação dos

<sup>97</sup> Como veremos no Capítulo 3, o mesmo pedido de informação foi apresentado ao Governo do Estado e ao Tribunal de Justiça, por meio dos respectivos SICs – Serviço de Informação ao Cidadão. Nesse ponto do debate, lançamos a resposta fornecida pela Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão, que nos permite observar a diferença de valores complementares recebidos pelo TJSP frente aos demais destinatários dos créditos adicionais.

Conselhos Nacionais da Justiça e do Ministério Público, a EC 45/2004 desde o seu artigo 1º trata de questões afetas ao orçamento judicial, em diálogo com o receituário ordinário de reformas, e é nesse contexto que leva dispositivos que tratam da suplementação orçamentária da justiça à Constituição Federal<sup>98</sup>. As alterações preveem que as instituições judiciais não poderão realizar despesas ou assumir obrigações que extrapolem os limites da Lei de Diretrizes Orçamentárias, exceto mediante abertura de créditos suplementares.

Os ditames federais foram também incorporados à Constituição Estadual de São Paulo, que em seu Artigo 175 dispõe sobre os projetos de lei relativos aos créditos adicionais e suas emendas, ao tratar do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual. A previsão volta-se à garantia de apreciação das propostas de suplementação orçamentária pela Assembleia Legislativa, detalhando nos seus parágrafos e incisos questões como as condições de admissibilidade das propostas<sup>99</sup>.

As Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e as Leis Orçamentárias do período estavam incluídas no resultado do levantamento inicial realizado por meio dos mecanismos de busca do sítio eletrônico da ALESP, como se vê no quadro abaixo. Considerando que nenhum projeto de lei dispondendo sobre suplementação

---

<sup>98</sup> Art. 99. “Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira. [...] § 5º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais”. [...] Art. 127. “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. [...] § 6º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais. [...] Art. 168. “Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º”.

<sup>99</sup> Artigo 175 – “Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas, serão apreciados pela Assembleia Legislativa. § 1º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem serão admitidas desde que: 1 - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; 2 - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Municípios. 3 sejam relacionadas: a) com correção de erros ou omissões; b) com os dispositivos do texto do projeto de lei. § 2º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual. § 3º - O Governador poderá enviar mensagem ao Legislativo para propor modificações nos projetos a que se refere este artigo, enquanto não iniciada, na Comissão competente, a votação da parte cuja alteração é proposta. § 4º - Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo. § 5º - Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa”.

orçamentária foi encontrado na pesquisa, voltamos a essas normativas para analisar mais a fundo seus conteúdos.

#### Quadro 4 – Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias apresentadas entre 2011 e 2016

Categoria	Proponente	Projeto	O que foi proposto?	Data Propositura	Andamento	Regime de tramitação	Número da norma, se aprovada
Organização do serviço público   Orçamento	Governador   PSDB	PL 386/2011	Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2012   Trata do orçamento dos Poderes do Estado, do MP e da DPESP	30/04/11	APROVADO	Urgência	Lei nº 14489/2011
Organização do serviço público   Orçamento	Governador   PSDB	PL 954/2011	Orça a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício de 2012   Trata do orçamento dos Poderes do Estado, do MP e da DPESP	01/10/11	APROVADO	Urgência	Lei nº 14675/2011
Organização do serviço público   Orçamento	Governador   PSDB	PL 290/2012	Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2013   Trata do orçamento dos Poderes do Estado, do MP e da DPESP	28/04/12	APROVADO	Urgência	Lei nº 14837/2012
Organização do serviço público   Orçamento	Governador   PSDB	PL 589/2012	Orça a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício de 2013   Trata do orçamento dos Poderes do Estado, do MP e da DPESP	29/09/12	APROVADO	Urgência	Lei nº 14925/2012
Organização do serviço público   Orçamento	Governador   PSDB	PL 251/2013	Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2014   Trata do orçamento dos Poderes do Estado, do MP e da DPESP	01/05/13	APROVADO	Urgência	Lei nº 15109/2013
Organização do serviço público   Orçamento	Governador   PSDB	PL 686/2013	Orça a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício de 2014   Trata do orçamento dos Poderes do Estado, do MP e da DPESP	01/10/13	APROVADO	Urgência	Lei nº 15265/2013
Organização do serviço público   Orçamento	Governador   PSDB	PL 522/2014	Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2015   Trata do orçamento dos Poderes do Estado, do MP e da DPESP	01/05/14	APROVADO	Urgência	Lei nº 15549/2014
Organização do serviço público   Orçamento	Governador   PSDB	PL 1291/2014	Orça a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício de 2015   Trata do orçamento dos Poderes do Estado, do MP e da DPESP	01/10/14	APROVADO	Urgência	Lei nº 15646/2014
Organização do serviço público   Orçamento	Governador   PSDB	PL 587/2015	Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2016   Trata do orçamento dos Poderes do Estado, do MP e da DPESP	01/05/15	APROVADO	Urgência	Lei nº 15870/2015
Organização do serviço público   Orçamento	Governador   PSDB	PL 1298/2015	Orça a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício de 2016   Trata do orçamento dos Poderes do Estado, do MP e da DPESP	01/10/15	APROVADO	Urgência	Lei nº 16083/2016
Organização do serviço público   Orçamento	Governador   PSDB	PL 369/2016	Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2017   Trata do orçamento dos Poderes do Estado, do MP e da DPESP	30/04/16	APROVADO	Urgência	

Fonte: Elaboração própria com dados da ALESP.

Se de um lado todas as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) do período analisado trouxeram anexos<sup>100</sup> dispendo sobre os riscos fiscais que pesavam sobre o orçamento, como previsto na lei de responsabilidade fiscal, incluindo entre os principais riscos aqueles decorrentes de ações judiciais em que não há decisão definitiva quanto ao mérito ou ao valor devido, por outro lado, todas as Leis Orçamentárias trouxeram seção<sup>101</sup> específica autorizando o Poder Executivo a abrir créditos suplementares durante o respectivo exercício.

<sup>100</sup> Anexo II da LDO 2012, Lei nº 14.489/2011. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma/?tipo=Lei&numero=14489&ano=2011>>. Acessado em 25 de dezembro de 2016; Anexo III da LDO 2013, Lei nº 14.837/2012. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=167550>>. Acessado em 25 de dezembro de 2016; Anexo III da LDO 2014, Lei nº 15.109/2013. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma/?tipo=Lei&numero=15109&ano=2013>>. Acessado em 25 de dezembro de 2016; Anexo III da LDO 2015. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma/?tipo=Lei&numero=15549&ano=2014>>. Acessado em 25 de dezembro de 2016; e Anexo II da LDO 2016, Lei nº 16.870/2015. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma/?tipo=Lei&numero=15870&ano=2015>>. Acessado em 25 de dezembro de 2016.

<sup>101</sup> Seção IV das Leis Orçamentárias de 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016: Lei nº 14.675/2011. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma/?tipo=Lei&numero=14675&ano=2011>>; Lei nº 14.925/2012. Disponível em:

A despeito de as peças orçamentárias indicarem como principais atribuições da ALESP fiscalizar com exclusividade e controlar os atos do Poder Executivo e com sanção do governador dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre diretrizes orçamentárias, orçamento anual, organização administrativa, judiciária, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Procuradoria Geral do Estado e assim por diante<sup>102</sup>, a prática observada no período abarcado por esta pesquisa é a de transferir para o governador o poder de sem embargo dispor sobre as suplementações.

Apesar de a prática não encontrar justificativa disposta nos projetos de lei analisados, como de praxe se verifica com questões que apresentam polêmicas e trazem seus fundamentos explicitados quer seja na mensagem de encaminhamento da proposta à ALESP, quer seja na justificativa do projeto, acreditamos que a fundamentação da escolha decorra da previsão do artigo 174 da Constituição do Estado de São Paulo, que trata da abertura de créditos suplementares como tema não incluído na proibição de a Lei Orçamentária conter dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação de despesa:

Artigo 174 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal:

[...]

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

O possível debate jurídico acerca do cabimento da prevalência da exclusão de uma proibição, disposta no 8º parágrafo de um artigo, sobre a disposição principal do artigo subsequente, que trata da competência para apreciação dos projetos de suplementação, não é objeto deste estudo, contudo, consideramos válido destacar os dispositivos legais para indicar um potencial gargalo democrático no fluxo de

---

<<http://www.al.sp.gov.br/norma/?tipo=Lei&numero=14925&ano=2012>>; Lei nº 15.265/2013. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1160822>>. Lei nº 15.646/2014. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=173890>>; e Lei nº 16083/2015. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma/?tipo=Lei&numero=16083&ano=2015>>. Acessado em 25 de dezembro de 2016.

<sup>102</sup> Os capítulos que tratam do orçamento do Poder Legislativo trazem quadros indicando as principais atribuições da Assembleia Legislativa, a exemplo do que ocorre com os demais destinatários de dotação orçamentária própria.

destinação de recursos do Estado, especialmente no que toca ao Sistema de Justiça. Dispõe o Artigo 175 da Constituição Estadual:

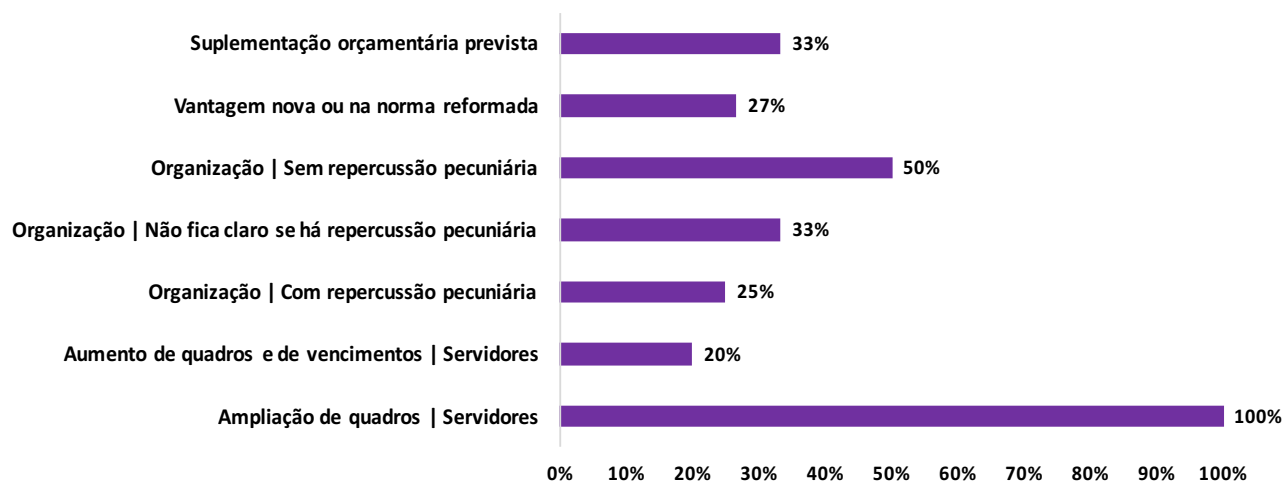
Artigo 175 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas, serão apreciados pela Assembleia Legislativa.

Como veremos no Capítulo 3, as suplementações orçamentárias são, ao fim e ao cabo, concretizadas por meio de decretos do governador do Estado, referenciando as autorizações concedidas pelas respectivas Leis Orçamentárias de cada ano.

À medida que o Poder Legislativo adota como rotina a prática de transferir ao governador sua atribuição de dispor sobre os créditos adicionais, as tomadas de decisão sobre suplementações orçamentárias passam a se consolidar com o alijamento da transparência verificada, por exemplo, na tramitação das propostas normativas aqui analisadas, tornadas públicas pelo sítio eletrônico da ALESP.

Compreendendo que tomadas de decisões políticas envolvem escolhas e negociações, especialmente entre as partes por elas diretamente afetadas, e se dão por meio de processos em que os envolvidos apresentam as alternativas que podem contribuir com a viabilização de suas propostas, destacamos o déficit democrático gerado a partir de uma rotina de tomadas de decisões orçamentárias sedimentada em negociações mantidas apenas entre o Poder Executivo e as instituições de justiça.

**Gráfico 28 – Percentual das reformas destinadas ao Ministério Público por eixo e demais elementos de análise**



Fonte: Elaboração própria com dados da ALESP.

O Ministério Público foi o proponente de 4,2% das propostas apresentadas. Tendo sido referenciado em 28% das propostas de lei, a instituição foi destinatária de 19% das reformas, sendo que em 33% dessas, a possibilidade de suplementação orçamentária para custeio das despesas fez-se notar no texto da lei.

No período abarcado pela pesquisa, a presidência da Assembleia Legislativa<sup>103</sup> foi assumida por três deputados, todos do PSDB. Barros Munhoz foi eleito para mandato bienal em 15/03/2009 e reeleito em 15/03/2011, Samuel Moreira foi eleito em 15/03/2013 e em 15/03/2015 Fernando Capez foi eleito presidente da casa para o biênio 2015-2017.

Sobre os deputados que exerceram a presidência, vale destacar que ainda no período da pesquisa, em 08 de junho de 2016, Barro Munhoz, que foi líder dos governos de Geraldo Alckmin e José Serra na Assembleia, teve seu mandato cassado pelo Tribunal Regional Eleitoral<sup>104</sup>.

Em abril do mesmo ano, Samuel Moreira também deixou seu mandato como deputado, se licenciando para assumir o cargo de secretário da Casa Civil do Governo do Estado de São Paulo, a convite do governador Geraldo Alckmin, de quem também foi líder na Assembleia. O deputado também foi líder do PSDB.

O terceiro e atual presidente da ALESP é o já mencionado deputado Fernando Capez, que foi um dentre os quatro políticos eleitos que mais apresentaram propostas de lei com referência ao Sistema de Justiça. Se Geraldo Alckmin (PSDB) e Carlos Giannazi (PSOL) apresentaram 8% das propostas cada, representando os mais recorrentes proponentes do universo pesquisado, Capez e Emir Chedid (DEM)<sup>105</sup>, deputado que integra a mesa diretora da ALESP juntamente com Capez na atual gestão, concentraram 4% cada, representando a segunda maior recorrência na apresentação de propostas.

Como vimos, quando consideramos a taxa de aproveitamento dos projetos dos sete autores mais recorrentes, o governador do Estado assumiu destacada diferença frente aos demais, com 91% de suas propostas aprovadas, sendo seguido pelos

---

<sup>103</sup> O sítio eletrônico da ALESP apresenta os presidentes da casa e os períodos de seus mandatos a partir do ano de 1889. <<http://www.al.sp.gov.br/assembleia/autoridades/presidentes-da-assembleia/>>

<sup>104</sup> O Jornal Valor Econômico repercutiu a notícia: <<http://www.valor.com.br/politica/4595569/tribunal-cassa-mandato-de-barros-munhoz-psdb-aliado-de-alckmin>>

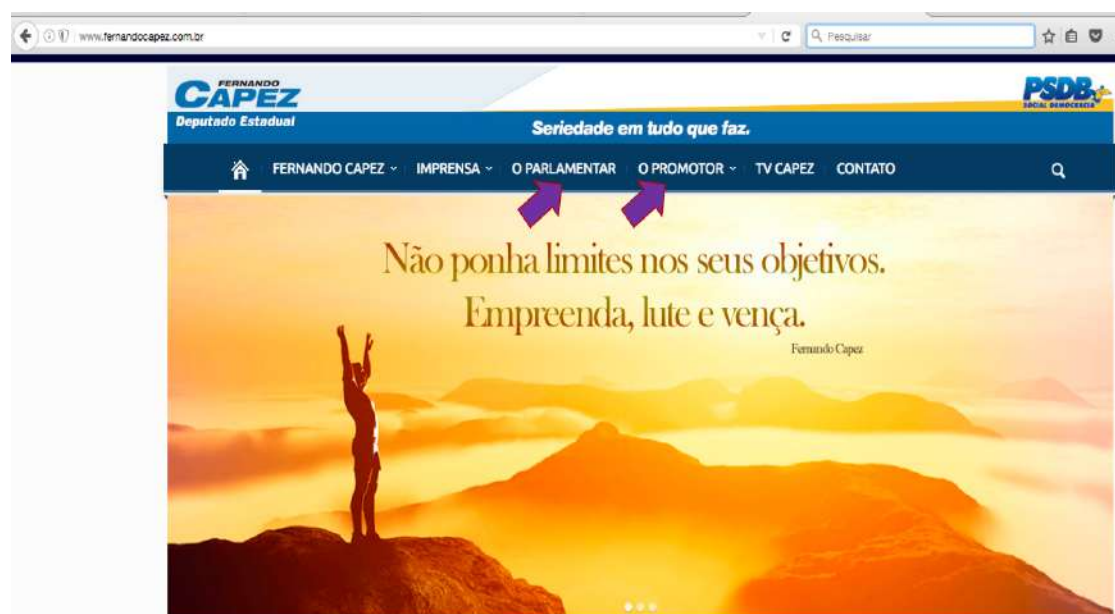
<sup>105</sup> O organograma da Assembleia Legislativa está disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/geral/organograma/>>

deputados do mesmo partido (PSDB) Mauro Bragato, que obteve aprovação de 57% de suas propostas, e Fernando Capez, com 33% de aprovação.

Considerando a baixa taxa de aprovação dos projetos de Carlos Giannazi (3%) e a perda de mandato do deputado Mauro Bragato (PSDB), condenado por improbidade administrativa<sup>106</sup>, Fernando Capez pode ser considerado o deputado mais atuante no campo da justiça.

Fernando Capez integra os quadros do Ministério Público do Estado de São Paulo desde 1988, tendo se tornado deputado estadual em 2006. Em seu site, Capez destaca as duas atuações na página de abertura:

Figura 1 – Destaque do sítio eletrônico do Deputado Estadual e Promotor de Justiça Fernando Capez

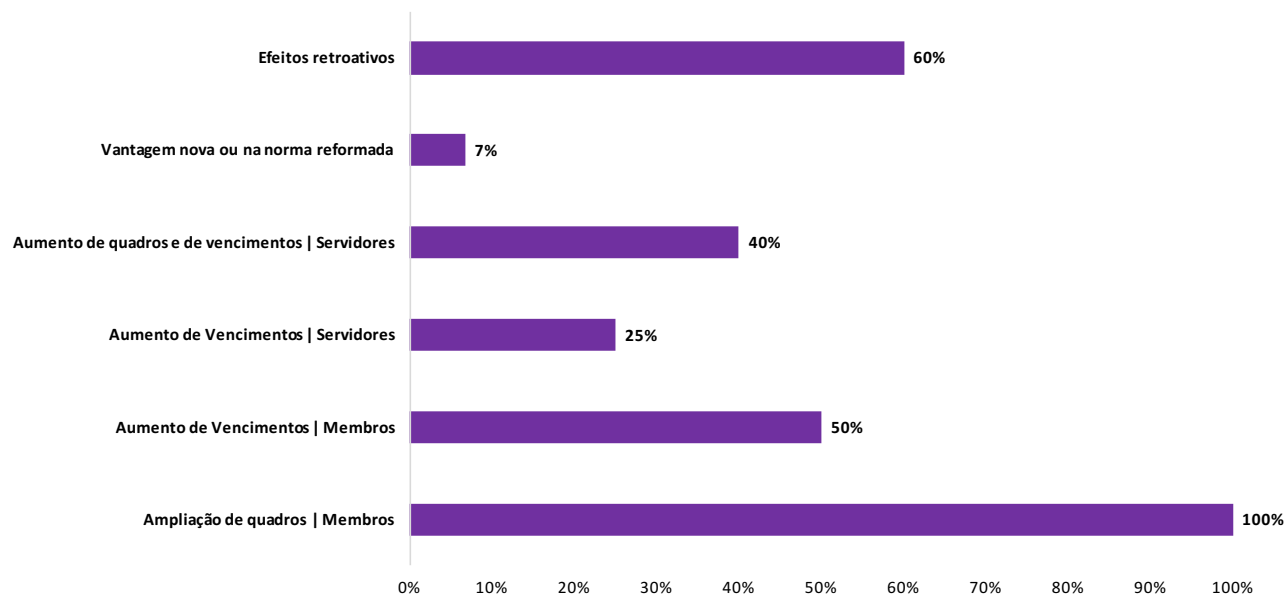


Fonte: <http://www.fernandocapez.com.br>.

Na biografia disponibilizada no portal, Fernando Capez também destaca sua atividade docente como professor da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, sendo esse o centro e estudos e aperfeiçoamento funcional da instituição.

<sup>106</sup> O jornal O Estado de São Paulo destacou a condenação, disponibilizando a documentação processual na matéria: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/justica-determina-perda-de-mandato-do-deputado-mauro-bragatto-psdb/>>

**Gráfico 29 – Percentual das reformas destinadas à Defensoria Pública por eixo e demais elementos de análise**



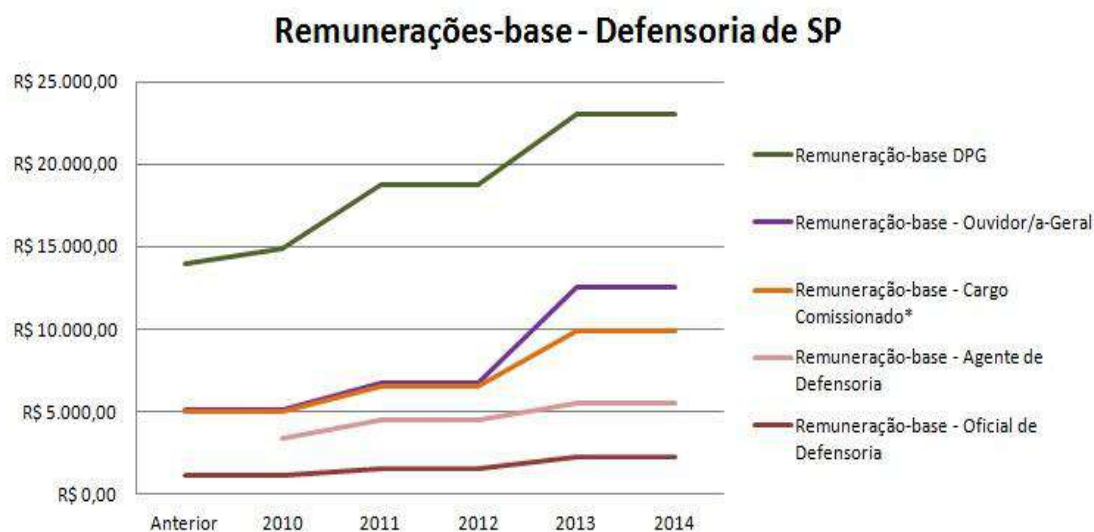
Fonte: Elaboração própria com dados da ALESP.

No período abarcado por esta pesquisa, a Defensoria Pública percebeu cinco grandes reformas: aumentos remuneratórios no patamar de 30% para membros e de 30% para servidores, criação de 400 cargos de defensor público e mais de 500 de servidores, além de novos aumentos remuneratórios, na ordem de 70% para servidores e membros (para além dos 30% já citados). A instituição concentrou 60% dos casos em que os efeitos remuneratórios retrocederam ao período anterior ao da propositura dos projetos convertidos em lei.

Em reunião para debater a crise financeira da instituição, realizada em 18 de fevereiro de 2016 a evolução das remunerações dos quadros da Defensoria foi apresentada pela Ouvidoria Externa do órgão, como ilustra a imagem abaixo:



Figura 2 – Remuneração-base da Defensoria Pública do Estado de São Paulo



Fonte: Ouvidoria da DPESP.



Por ser a mais nova e menos estruturada dentre as instituições, não causa surpresa o processo de robustecimento institucional diferenciado, contudo, a inserção da Defensoria nas disputas políticas travadas no âmbito legislativo merece atenção sobretudo diante do histórico de criação da instituição, forjada no seio dos movimentos sociais pela democratização da justiça.

As duas gestões da Defensoria Pública observadas pelo estudo destacaram em seus relatórios finais a priorização desse campo de ação. Em seu relatório de gestão, Daniela Sollberger<sup>107</sup> destacou os efeitos da lei que garantiu o ingresso da Defensoria Pública no fundo de previdência complementar de servidores públicos, já referenciado acima. A foto que compõe o registro traz, além de Daniela, os chefes das demais instituições de justiça, Ivan Sartori (TJ) e Marcio Elias Rosa (MP), além de outros importantes atores políticos, como o próprio governador do Estado, Geraldo Alckmin.

Na página ao lado do registro sobre o plano de benefícios previdenciários complementares, a primeira dentre as quatro atividades permanentes da Defensoria Geral destacadas é a ampliação de interlocução institucional com o Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, posicionando o espaço reservado às relações políticas.

<sup>107</sup> Disponível em: <<https://goo.gl/8AkPiK>>. Link criado em 05 de fevereiro de 2017.

Figura 3 – Destaque do Relatório de Gestão de Daniela Sollberger à frente da Defensoria Pública do Estado

<p>Ainda em destaque, a Defensoria firmou parcerias para encaminhar casos e atuar em 28 Cejuscs (Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania) no Estado, mantidos pelo TJ-SP e voltados a promover conciliações e evitar a judicialização de conflitos. Em março de 2014, foi inaugurada a primeira unidade do Cejusc a funcionar em uma sede da Defensoria Pública, em sua Regional Osasco.</p>  <p>Março de 2014: inauguração do Cejusc na Regional Osasco</p> <p>O diálogo constante com o TJ-SP também possibilitou a ocupação com tranquilidade pela Defensoria Pública de salas em Fóruns do Estado para o atendimento ao público e exercício de suas atribuições.</p> <p><b>Capacidade postulatória de Defensores Públicos</b></p> <p>A Defensoria Geral tomou diversas medidas para garantir a prerrogativa da capacidade postulatória de Defensores Públicos decorrente da posse no respectivo cargo.</p> <p>Em meados de 2011, após o recebimento de ofícios pelo Tribunal de Justiça, que determinava a substituição de Defensores desvinculados dos quadros da OAB nos processos em andamento, a Defensoria Geral impetrou mandados de segurança para contestar as ordens.</p> <p><b>Previdência Complementar</b></p>  <p>Março de 2013: os signatários do fundo de previdência complementar dos servidores públicos</p> <p>No início de 2013, a Defensoria Geral formalizou o ingresso da instituição em fundo de previdência complementar de servidores públicos, também composto pelo Ministério Público (MP-SP), Tribunal de Justiça (TJ-SP), Tribunal de Contas do Estado (TCE), Tribunal de Justiça Militar (TJM) e Assembleia Legislativa (ALESP). O plano de benefícios previdenciários complementares destina-se aos servidores públicos titulares de cargos efetivos, comissionados ou empregados de outros órgãos, que ingressaram na Defensoria Pública a partir de 21/1/2013, data de aprovação do plano junto à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc). Sua regulamentação obedece às previsões da Lei Complementar Estadual nº 14.653 de 2011.</p> <p><b>Novos Fóruns</b></p> <p>Em 2012, após solicitação da Defensoria Geral, a Secretaria de Estado da Justiça e da Defesa da Cidadania incluiu a instituição entre aquelas que devem ser consultadas e ouvidas com relação ao projeto de construção de novos Fóruns no Estado.</p> <p>Atuação Institucional</p>	<p><b>Parceria com Comissão Estadual da Verdade</b></p> <p>Em abril de 2014, a Defensoria Pública ajudou pedidos de reificação dos assentos de óbito de pessoas mortas por agentes do regime militar, instaurado no País em 1964. Os pedidos decorrem de um acordo entre a Defensoria paulista e a Comissão Estadual da Verdade (Comissão Rubens Paiva), instaurada no âmbito da Assembleia Legislativa.</p> <p>Pela parceria, a Defensoria irá solicitar à Justiça a correção dos registros de óbito, após análise de cerca de 150 casos encaminhados pela Comissão, com autorização das respectivas famílias. O objetivo é reconhecer oficialmente que as mortes foram causadas pela ação de agentes do Estado durante o regime militar.</p> <p>Para a Defensoria Pública-Geral, Daniela Sollberger, "as ações se impõem pela chamada 'justiça de transição', necessária diante da mudança de um regime autoritário para um Estado de Direito democrático, impondo a este a realização de investigações para garantir o direito à verdade aos cidadãos, bem como assegurar às vítimas o acesso à Justiça e a reparações".</p> <p>Inicialmente, foram feitos 5 pedidos à Vara de Registros Públicos da Capital.</p> <p><b>Atividades da Corregedoria-Geral</b></p> <p>A Corregedoria-Geral é o órgão encarregado da orientação e fiscalização das atividades funcionais e da conduta pública dos Defensores Públicos e dos Servidores da instituição, visando a prestação de um atendimento eficiente e de qualidade aos usuários do serviço. Além disso, compete à Corregedoria-Geral a compilação de dados estatísticos acerca das atividades desenvolvidas.</p> <p>Marcia Regina Garutti foi nomeada Defensora Corregedora-Geral em 2010, sendo reconduzida para mais um biênio em 2012, após votação unânime pelo Conselho Superior. A equipe é composta ainda por um Corregedor-Assistente e uma Corregedora-Auxiliar, além de 7 Servidores. Durante o período, 36 Unidades foram correeionadas, num total de 375 defensorias; 375 expedientes foram instaurados e 202 audiências realizadas. Foram expedidas 21 recomendações, 4 Atos Normativos e 111 Comunicados, entre outras atividades.</p> <p><b>Atividades permanentes da Defensoria Geral:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliação de interlocução institucional com o Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público;</li> <li>• Participações constantes e ativas em reuniões do Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais (Condege);</li> <li>• Ampliação da atuação perante o Supremo Tribunal Federal, bem como interlocução com seus Ministros;</li> <li>• Intensificação da Assessoria Parlamentar da Defensoria Geral, com análise cetera de processos e permanente diálogo com Parlamntes estaduais e federais.</li> </ul> <p>Defensoria Pública do Estado de São Paulo</p>
--	--

Fonte: Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Embora nenhuma alteração legislativa tenha sido verificada no período da gestão de Rafael Vernaschi<sup>108</sup> como defensor público-geral, a assessoria parlamentar ganhou capítulo próprio no relatório divulgado no encerramento de seu mandato, destacando a periodicidade semanal da agenda legislativa da instituição, com realização de visitas, conversas informais, e reuniões formais e informais com bancadas, lideranças, presidentes de comissões e presidência da casa. A recepção dos deputados líderes dos partidos PSDB e PCdoB na sede da Defensoria Pública também recebeu destaque, na primeira página do capítulo.

<sup>108</sup> Disponível em: <<https://goo.gl/4bs3gY>>. Link criado em 05 de fevereiro de 2017.

Figura 4 – Destaque do Relatório de Gestão de Rafael Vernaschi à frente da Defensoria Pública do Estado



Fonte: Defensoria Pública do Estado de São Paulo

A segunda página do capítulo, por sua vez, apresenta o contexto da propositura do Projeto de Lei Complementar nº 58/2015 que, como destacamos, foi o único apresentado pela Defensoria no período da pesquisa. Se a autonomia garantida ao Tribunal e ao Ministério Público, como o levantamento das tramitações legislativas demonstrou, não encontrou restrições com relação à propositura de projetos legislativos, com relação à Defensoria isso não pode ser verificado. Como ressaltou o relatório acima, o órgão, valendo-se da possibilidade trazida pela EC federal nº 80/2014, desenvolveu uma intensa agenda de influência legislativa para “que fosse reconhecido categoricamente o paralelo existente entre a Defensoria e o Tribunal de Justiça”.

A justificativa que o então defensor-geral encaminhou à ALESP com o projeto<sup>109</sup> deixa claro que a agenda política ultrapassa o âmbito legislativo, sendo adotada na relação cotidiana mantida também com o chefe do Poder Executivo:

Ante essa situação extremamente delicada e sem abrir mão da firme atuação junto ao Poder Executivo para o aumento das fontes de custeio que permitam a ampliação, estruturação institucional e valorização remuneratória de Defensores Públicos e Servidores, procurou-se atender, prioritariamente, a uma demanda que é colocada concomitantemente pelos Membros e Servidores desde novembro de 2013, qual seja a reposição das perdas inflacionárias do período.

Reforça-se, por oportuno, que se optou pelo encaminhamento conjunto desse pleito, diversamente do que se verificou nos anos anteriores, após várias tratativas mantidas com o Poder Executivo, para viabilização de aporte de recursos orçamentários. (São Paulo, 2015)

A proposta, que pleiteia efeitos retrativos a março de 2015, visa o aumento do valor dos vencimentos do defensor público-geral do Estado para R\$ 26.522,50, além de trazer anexos com escalas de vencimentos majorados para os servidores da instituição, fixar três gratificações, de 10%, 30% e 50% para servidores, estabelecer revisão anual de todos os vencimentos e proventos das carreiras e ainda prevê suplementação orçamentária, se necessária for.

O pleito foi enviado à ALESP por Rafael Vernaschi em 23 de setembro de 2015. Menos de três meses depois a Defensoria Pública tornou públicos os problemas orçamentários que impactaram a assistência jurídica complementar prestada pelos advogados da OAB, instituição com a qual a Defensoria mantém convênio para tal fim. Por falta de recursos, os pagamentos dos advogados foram suspensos. Em nota publicada no sítio eletrônico da Defensoria<sup>110</sup> em dezembro de 2015, Vernaschi pontuava:

#### 2 – Orçamento da Defensoria Pública de SP

Para a manutenção de todo esse serviço público prestado para a população carente do Estado, o orçamento da Defensoria Pública depende basicamente da arrecadação das taxas derivadas dos serviços notariais, que compõem o Fundo de Assistência Judiciária - FAJ (90% do orçamento da instituição deriva dessa fonte).

<sup>109</sup> Disponível em: <<https://goo.gl/jvP9Kk>>. Link criado em 05 de fevereiro de 2017.

<sup>110</sup> Íntegra da nota disponível em:

<<http://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=65598&idPagina=3086>>. Acessado em 05 de outubro de 2016.

Ao contrário dos anos anteriores em que o crescimento do FAJ foi da ordem de 12%, em 2014 foi de 2,39% e, neste ano de 2015, será próximo de zero. Ademais, enquanto em 2014 a Defensoria Pública arrecadou 9,5 milhões a menos do que o previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) daquele ano, em 2015 a instituição arrecadou 64 milhões a menos do que o previsto na LOA de 2015. [...]

Acrescente-se que a Defensoria Pública é a instituição com o menor orçamento no Sistema de Justiça, sendo a única que, no presente ano, ao contrário de todas as demais, e apesar das peculiaridades orçamentárias da instituição, não obteve qualquer crédito suplementar, tampouco acréscimo no valor previsto na Lei Orçamentária de 2016.

Diante de tal cenário, no final deste ano, na ausência completa de recursos, a Defensoria Pública viu-se obrigada a prorrogar o pagamento de aproximadamente metade das certidões de honorários prevista para o mês de novembro e dezembro de 2015 relativas ao convênio com a OAB-SP. Desde então, a instituição tem se empenhado para uma rápida resolução da questão e se encontra em permanente tratativa com o Poder Executivo estadual, com a busca de fontes alternativas para alcançar os valores aprovados para o exercício corrente, a fim de normalizar o pagamento dessas certidões.

[...]

#### 4 – Vencimentos dos Defensores Públicos

No que toca às gratificações pagas aos Defensores Públicos, assunto trazido pela direção da OAB-SP com nítida intenção de desviar o foco da situação orçamentária decorrente de queda de arrecadação nos últimos anos, cabe reiterar que todas elas são pagas desde 2006, quando da criação da Defensoria Pública, na medida em que compõem o sistema de vencimentos expressamente trazido pela Lei Complementar nº 988/2006, assim como ocorre em diversas carreiras do funcionalismo público estadual. (São Paulo, 2015)

A este estudo importa mais os efeitos da decisão tomada pela gestão da Defensoria com relação à população destinatária dos serviços de assistência jurídica, que foi impactada com a decorrente suspensão de atendimento em postos da OAB em algumas localidades do Estado onde não há Defensoria ou uma alternativa de assistência, bem como a escolha pela remessa de projeto de lei de aumento remuneratório nesse contexto e a dinâmica “de permanente tratativa com o Poder Executivo” ressaltada no trecho acima para sanar a dificuldade financeira. No entanto, faz-se necessário também situar a relação mantida entre OAB e DPESP.

Vale registrar que no período da pesquisa houve uma grande mudança no cenário das disputas em torno do modelo de assistência jurídica no Estado. Em 2012 o STF declarou inconstitucionais os dispositivos legais existentes tanto na Constituição Estadual de São Paulo quanto na Lei Orgânica da Defensoria paulista (Lei

Complementar nº 988/2006) que estabeleciam a exclusividade da OAB na prestação da assistência jurídica complementar no Estado de São Paulo.

O convênio mantido entre as duas instituições tem origem na década de 1980, ainda no Governo Montoro, quando o então Secretário de Justiça, José Carlos Dias, concebeu a proposta de remuneração da assistência jurídica complementar, quando ainda não havia Defensoria Pública no Estado, sendo todo atendimento feito pela Procuradoria Geral do Estado.

Dentre os projetos de lei percebidos no levantamento desta pesquisa, um em especial reflete a disputa entre a Defensoria Pública e a OAB. O PLC nº 65/2011, referenciado em artigo da coletânea “Temas Aprofundados da Defensoria Pública” como resultante de *lobbying* da OAB, enfrentou resistência à sua tramitação, com forte mobilização social em defesa da DPESP, em um contexto de amplo apoio à instituição, em que a relação entre ela e os movimentos sociais, dentre esses importantes atores que participaram da mobilização por sua criação, ainda se baseava em um sentimento de conquistas partilhadas, sem as resistências que hoje já se colocam com robustez, como veremos a seguir.

Neste intervalo de consolidação institucional, as ameaças ao fortalecimento da identidade do defensor público têm emergido de diversos lados. Com a Ordem dos Advogados, as disputas atendem à regulação do papel suplementar das/os advogadas/os na assistência jurídica, o que tem repercutido nas discussões acima referidas acerca da liberdade de estabelecimento de protocolos e cadastramento das/os advogadas/os prestadoras/es dos serviços de assistência jurídica e, ainda, no embate em torno do controle do Fundo de Assistência Judiciária. Em 2011, foi apresentado projeto de lei estadual que visava a transferência da gestão do Fundo de Assistência Judiciária da defensoria pública para a Secretaria da Justiça e Cidadania, do governo estadual. O projeto legislativo, introduzido através de *lobbying* da Ordem dos Advogados, foi fortemente contra-atacado pela sociedade mobilizada, o que levou a assembleia legislativa a retirar de pauta a votação do projeto. Vale a pena referir que o processo de mobilização social em defesa da autonomia de gestão de recursos da defensoria teve uma liderança destacada por parte da ouvidoria externa do órgão<sup>111</sup>. (LAURIS, 2014, p. 28)

---

<sup>111</sup> Anoto que a passagem se refere a período em que eu ocupava o cargo de Ouvidora-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Exerci a função entre junho de 2010 e junho de 2014.

Em 29 de fevereiro de 2012, o julgamento da ADI 4163 foi destaque no portal do STF, que noticiou<sup>112</sup>:

STF entende não ser obrigatório convênio entre OAB-SP e Defensoria Pública paulista

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPE-SP) não está obrigada a celebrar convênio com a seccional paulista da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-SP) visando à prestação de assistência judiciária. Essa foi a decisão majoritária do Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) na análise de mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4163, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República. (Brasília, 2012)

A afirmação da autonomia da Defensoria embasou a tomada de decisão do pleno do STF, que entendeu que a obrigatoriedade de celebração de convênio com a OAB contraria a autonomia administrativa e financeira da instituição, prevista na Constituição Federal. Firmou-se ali o entendimento de que a celebração de convênios com a seccional paulista da OAB, assim como com outras instituições, seria uma possibilidade e não uma obrigação.

Vejamos que na já referenciada justificativa que acompanhou o projeto de lei enviado pela Defensoria à ALESP, o receituário das reformas judiciais, ancorado na necessidade de expansão e valorização das carreiras jurídicas parece tomar corpo, tendo a autonomia como pilar de sustentação.

O Projeto de Lei que ora se submete à elevada apreciação da augusta Assembleia Legislativa é fruto de minuciosas análises e estudos, inserindo-se em um momento fundamental para a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, marcado pela necessidade de expansão institucional e de valorização das suas carreiras.

Reputado momento, que se soma às reivindicações empunhadas historicamente pela Instituição, decorre da recente promulgação da Emenda Constitucional nº 80/14 que, além de estabelecer nova configuração constitucional para a Defensoria Pública, reforça os imperativos de maior projeção, crescimento, fortalecimento e autonomia, tudo em consonância com o dever de propiciar o acesso da população socialmente vulnerável à Justiça, por meio da assistência jurídica integral e gratuita, nos ditames do modelo democrático de Estado consagrado pela Constituição Federal.

E este Projeto de Lei busca concretizar, pela primeira vez, umas das principais alterações inseridas pela EC nº 80/14, justamente a que confere iniciativa legislativa ao Defensor Público-Geral do Estado, quando incluiu o § 4º ao art. 134, determinando a aplicação à

---

<sup>112</sup> Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=201323>>. Acessado em 18 de setembro de 2016.

Defensoria Pública, no que couber, do disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 da Constituição<sup>113</sup>.

Por conseguinte, cabe ao Defensor Público-Geral o envio ao Poder Legislativo de propostas atinentes à definição da organização e estruturação institucional; à criação e extinção de cargos; à política remuneratória, potencializando, outrossim, a autonomia financeira, orçamentária e organizacional da Defensoria, já assegurada pela Emenda Constitucional nº 45/04. (São Paulo, 2015)

Alguns dias antes da publicação da nota pública da Defensoria acerca da crise financeira que levou a suspensão dos pagamentos dos advogados da OAB que prestam assistência jurídica complementar, foi colocado em pauta no Conselho Superior da Defensoria Pública o processo CSDP nº 086/2015, que trata de proposta de alteração da deliberação que define os critérios para atendimento da população pela Defensoria.

O relato publicado pela Ouvidoria Externa<sup>114</sup> da DPESP informa que dezenas de militantes e representantes da sociedade civil e de usuários do serviço da Defensoria compareceram à sessão de 11 de dezembro de 2015 para se manifestar sobre a proposta. Uma nota pública com 60 assinaturas, contra a restrição do atendimento, também foi lida durante os trabalhos.<sup>115</sup> A nota pontuava:

Precisamos debater publicamente, com efetiva participação da sociedade civil, toda e qualquer questão que envolva impacto na política de atendimento da instituição, sobretudo quando o que se apresenta como iminente é um retrocesso institucional que prejudica e cerceia direitos dos Usuários e Usuárias da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

[...]

Espera-se que este Conselho Superior não dê as costas às conquistas sociais expressas na Constituição da República de 1988, aprovando a toque de caixa o recuo, ainda que mínimo, na prestação do serviço público àquelas pessoas mais necessitadas de amparo. (São Paulo, 2015)

<sup>113</sup> Com efeito, a consequência prática e expressa do disposto no §4º do artigo 134 é incluir a Defensoria Pública no rol do inciso II do artigo 96, ambos da Constituição Federal, que tratam daqueles que possuem iniciativa de lei para, dentre outras coisas, tratar da remuneração dos seus membros e servidores.

<sup>114</sup> A íntegra do informe pode ser acessada no seguinte link:

<<http://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=63692&idPagina=3260>>.

Acessado em 18 de setembro de 2016.

<sup>115</sup> Disponível em:

<[http://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/23/Documentos/2015.12.14\\_NOTA\\_CONSOLIDADA\\_PRO\\_CESSO086-2015.pdf](http://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/23/Documentos/2015.12.14_NOTA_CONSOLIDADA_PRO_CESSO086-2015.pdf)>. Acessado em 18 de setembro de 2016.



Retomamos ainda outro trecho da nota publicada pelo defensor-geral em 29 de dezembro, que destaca, dentre as medidas de contingenciamento a prorrogação da posse de novos defensores públicos, apesar de os cargos já terem sido criados por lei.

#### 5 – Medidas de Contingenciamento e Fiscalização dos Recursos Públicos

Deve-se mencionar que, especialmente em razão da grave crise econômica iniciada em 2014 e agravada em 2015, a atual administração da Defensoria Pública tem adotado, desde o início de sua gestão, diversas medidas de contingenciamento, renegociado e revisado contratos de fornecimento de materiais e serviços, otimizado produtos de almoxarifado, economizado nas contas de consumo e, inclusive, prorrogado a posse de novos Defensores e Servidores, apesar dos cargos já criados por lei. Dentro desse contexto, ressalta-se que desde 2013 não houve sequer recomposição inflacionária dos vencimentos dos Membros e Servidores da instituição, ao contrário do reajuste conferido pela Defensoria Pública à tabela de honorários praticada pelo convênio nos anos de 2013 e 2014. (São Paulo, 2015)

Abaixo comparamos trechos do projeto de lei remetido à ALESP pela Defensoria com a proposta de revisão da deliberação do Conselho Superior que deu origem à nota pública lida na sessão do CSDP de 11/12/2015, referenciada acima.

As duas propostas colocam em questão o equacionamento da recomposição de perdas inflacionárias, destacando, de um lado, as perdas sofridas pelos quadros da carreira e, de outro, os “reajustes significativos do salário mínimo”, benefícios voltados aos destinatários dos serviços da instituição.

Como alternativas, os projetos normativos propõem, de um lado, a majoração em 15,12% dos vencimentos de todas as carreiras da Defensoria (defensores, oficiais, agentes e comissionados), assim como três diferentes gratificações para servidores, de 10%, 30% e 50% e, de outro, a desvinculação dos critérios de atendimento da Defensoria dos valores do salário mínimo, considerando seus significativos aumentos.

**Quadro 5 – Quadro comparativo entre propostas normativas: critérios de atendimento e valores de vencimentos**

<p><b>Proposta apresentada pelo Defensor Público e Conselheiro eleito Horácio Xavier Franco Neto em 09/01/2015<sup>116</sup></b></p>	<p><b>Projeto de Lei remetido pelo Defensor Público-Geral Rafael Vale Vernaschi à ALESP em 23/09/2015</b></p>
<p>Como se vê (...) o Conselho Superior veio a atrelar os critérios de condição econômica ao valor do salário mínimo. Ocorre que, (sic) o reajuste do salário mínimo possui outras formas e métodos de atualização, com finalidades outras que não apenas a recomposição de perdas inflacionárias, o que vem gerando nos últimos anos reajustes significativos por parte do Governo Federal.</p> <p>Tal reajuste, na forma como posta (sic) ocasiona um impacto significativo na quantidade de atendimentos, bem como, (sic) no público alvo desta instituição, que é voltada a garantir o acesso à justiça àqueles que não possuam condições para tanto.</p> <p>(...)</p> <p>Nota-se, então, que os reajustes são muito superiores aos índices inflacionários e tem potencial de inserir um universo muito amplo de usuários do serviço da Defensoria Pública, além das forças humanas e estruturais que a instituição possui para acolher.</p> <p>(...)</p> <p>Dessa forma, busca-se desassociar o limite de renda a salário mínimo</p>	<p>Ofício de encaminhamento do projeto: Cumprimentando cordialmente Vossa Excelência, tenho a honra de encaminhar à elevada deliberação dessa nobre Assembleia Legislativa, o incluso Projeto de Lei Complementar, acompanhado da respectiva justificativa, que objetiva a modificação das Leis Complementares nº 988, de 09 de janeiro de 2006, e nº 1.050, de 24 de junho de 2008, para a reposição inflacionária dos vencimentos dos Defensores e Servidores, bem como a fixação de data-base para fins de revisão dos vencimentos e proventos, criação de gratificações para os servidores do Subquadro de Apoio, além da possibilidade de que sejam instituídas funções de confiança.</p> <p>Justificativa do Projeto: O Projeto de Lei que ora se submete à elevada apreciação da augusta Assembleia Legislativa é fruto de minuciosas análises e estudos, inserindo-se em um momento fundamental para a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, marcado pela necessidade de expansão institucional e de valorização das suas carreiras.</p> <p>(...)</p> <p>Nesse sentido, nos dois primeiros artigos há previsão de majoração de vencimentos a todas as carreiras (Defensores, Oficiais, Agentes e Comissionados), projetando-se o índice oficial, na ordem de 15,12% (quinze inteiros e doze centésimos por cento) para a recomposição inflacionária desde</p>

<sup>116</sup> A íntegra da proposta pode ser acessada pelo link:

<[http://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/23/Documentos/DOC\\_1A\\_CSDP%20086-15%20PROPOSTA%20INICIAL.pdf](http://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/23/Documentos/DOC_1A_CSDP%20086-15%20PROPOSTA%20INICIAL.pdf)>. Acessado em 18 de dezembro de 2016.

	o último aumento remuneratório conferido pelas Leis Complementares nº 1219, de 21 de novembro de 2013, e nº 1221, de 29 de novembro de 2013.
--	--

Fonte: Elaboração própria com dados da ALESP e da DPESP.

A proposta de desvinculação do critério de atendimento do salário mínimo foi apresentada em janeiro de 2015. Em 27 de novembro do mesmo ano, o conselheiro relator, Alexandre Orsi Netto apresentou seu voto<sup>117</sup>, aderindo à ideia e apontando a diferença percebida pela Defensoria com relação às demais instituições de justiça e o não atendimento da expectativa de crescimento orçamentário do órgão, destacando ainda os potenciais efeitos da crise financeira mundial nas carreiras jurídicas brasileiras.

Aliado a isto, a crescente busca dos cidadãos pela Defensoria Pública bandeirante, não se traduziu, ao longo do tempo, com o esperado e necessário crescimento orçamentário do órgão, que ainda figura no patamar mais baixo do sistema de justiça quando o assunto é destinação orçamentária dentro do estado de São Paulo.

[...]

A título exemplificativo, matéria do Estadão destaca que com os efeitos da crise, que longe de ser apenas matéria local, mas afeta a economia mundial, “com a estagnação da economia e o aumento da inflação, haverá uma intensificação da deterioração da renda individual e das famílias [...]”.

A própria BBC Brasil reproduz essa preocupação econômica, quando afirma “as taxas de desemprego previstas em relação ao Brasil em 2015 e nos dois próximos anos se situam acima da média mundial e também dos índices médios na América Latina e Caribe e dos países do G20, grupo que reúne as principais economias do planeta, entre elas o Brasil.”.

Os reflexos da crise no Judiciário, assim como na Defensoria Pública, já foi motivo de preocupação no país, segundo publicação feita pela Justiça Federal de Alagoas, quando da crise econômica de 2008 [...] (São Paulo, 2015)

Em 11 de dezembro foi apresentada também a manifestação da Ouvidoria Externa da Instituição, contrária a mudança<sup>118</sup>. A manifestação, estruturada em seis

<sup>117</sup> Disponível em:

<[http://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/23/Documentos/DOC1B\\_Processo%20CSDP%20n%C2%BA%2086-2015-altera%C3%A7%C3%A3o%20crit%C3%A9rios%20de%20hipossufici%C3%Aancia-m%C3%A9rito.pdf](http://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/23/Documentos/DOC1B_Processo%20CSDP%20n%C2%BA%2086-2015-altera%C3%A7%C3%A3o%20crit%C3%A9rios%20de%20hipossufici%C3%Aancia-m%C3%A9rito.pdf)>. Acessado em: 18 de setembro de 2016.

<sup>118</sup> Disponível em: <[http://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/23/Documentos/2015.12.11\\_Parecer-VistaCSDP\\_086-2015\\_MudancaDeliberacao\\_89\\_08\\_consolidado\\_final.pdf](http://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/23/Documentos/2015.12.11_Parecer-VistaCSDP_086-2015_MudancaDeliberacao_89_08_consolidado_final.pdf)>. Acessado em 18 de setembro de 2016.

eixos (1. participação Social: necessidade de Audiências Públicas e Consulta a Especialistas; 2. salário mínimo e inclusão pela distribuição de renda; 3. acesso ao consumo, Cidadania e Acesso à Justiça; 4. qualificação dos critérios de hipossuficiência; 5. coerência das políticas de atendimento; 6. finalidade das Deliberações do CSDP), termina apresentando considerações finais, da qual destacamos:

Por todo o exposto, a posição da Ouvidoria-Geral é pela rejeição da proposta original e para que não seja feita nenhuma alteração na Deliberação CSDP nº 89/2008 sem que antes seja retomado o cronograma de audiências públicas temáticas, pautadas pelas diferentes questões já abordadas no Processo CSDP nº 007/2012. Devem ser somadas a estas questões as novas problematizações a respeito dos critérios para caracterização de vulnerabilidade, hipossuficiência ou necessidade já apresentadas nos demais Mecanismos de Participação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, quais sejam os Ciclos de Conferências, o Momento Aberto do Conselho Superior, as Audiências e Consultas Públicas, bem como o banco de dados de reclamações e sugestões da Ouvidoria-Geral da instituição. (São Paulo, 2015)

Tanto a proposta de revisão dos critérios de atendimento da Defensoria quanto o Projeto de Lei Complementar nº 58/2015 ainda estavam em tramitação no tempo do fechamento desta pesquisa. No que toca às disputas travadas no âmbito da ALESP, porém, a extensão à Defensoria da garantia de autonomia legislativa para dispor, dentre outros assuntos, sobre “sua organização e estruturação, criação e extinção de cargos que lhe forem vinculados, bem como da política remuneratória de seus membros e respectivos servidores” parece já ter se pacificado. Dessa forma, em 13 de dezembro de 2016 foi aprovado o PLC 25/16.

O primeiro projeto de iniciativa da Defensoria Pública aprovado pela ALESP reconhece caráter indenizatório para atividades realizadas durante o recesso forense, aos finais de semana ou feriados. O projeto foi encaminhado em 11 de julho de 2016, contudo, seus efeitos retrocederão até 1º de junho de 2016.

A partir dos resultados observados nessa etapa da pesquisa, concluímos que também no âmbito local confirmou-se a proposição Hirschl: o momento, a extensão e a natureza das reformas judiciais são determinadas por uma interação estratégica entre elites políticas hegemônicas e lideranças jurídicas (2004).

Também pudemos concluir que a aplicação local do que Lauris (2013) definiu como “ementário de reformas institucionais dirigidas especialmente a equipar as instituições e promover as carreiras profissionais” confirma os decorrentes resultados apontados pela autora como “uma espiral elitista de afirmação corporativa e institucional” (p. 137).

Retomamos o referencial teórico deste trabalho, “Para uma revolução democrática da justiça”, para também retomar a contradição que funda nosso problema de pesquisa e que se constitui como eixo transversal de análise deste estudo: o direito tanto pode ser fonte de poder, diferenciação e exclusão quanto pode assumir o papel de luta contra o poder, a diferenciação e a exclusão.

As dinâmicas estabelecidas no âmbito do legislativo estadual afastam a conformação da justiça paulista do campo contra-hegemônico (SANTOS, 2011). As ações dirigidas sobretudo ao apetrechamento das instituições e à promoção das carreiras jurídicas parecem se desenvolver sem consciência crítica diante de um contexto que explicita, ao fim e ao cabo, a hegemonia do mercado.

Considerando a forma como as instituições de justiça exerceram sua autonomia para apresentar projetos legislativos e considerando a magnitude das atribuições inerentes ao Sistema de Justiça, concluímos não ser possível afirmar que a autonomia das instituições judiciais necessariamente protege a democracia e promove a separação da justiça dos interesses específicos da política convencional<sup>119</sup>.

---

<sup>119</sup> Ressaltamos que a análise empreendida não deixou de considerar as atribuições da Assembleia Legislativa e as limitações constitucionalmente postas. Dentre as iniciativas que tramitaram na ALESP durante o período analisado, que nos permitiram verificar o imbricamento da administração da justiça com as disputas da política convencional observadas nos campos carcerário e de segurança pública, ganharam relevo os Projetos de Lei de autoria do TJSP que dispuseram sobre a criação de novos Departamentos e que voltaremos a analisar no Capítulo 5 deste trabalho, quando nos dedicamos a investigar o controle político das portas de entrada e saída do sistema prisional.

### **Capítulo 3 – Insucessos da democracia<sup>120</sup>: orçamentos, práticas remuneratórias e créditos adicionais das instituições de justiça**

Este estudo também se dedicou a compreender as dinâmicas implicadas no financiamento das instituições de justiça no que toca a distribuição dos recursos do tesouro, em diálogo com os resultados da pesquisa legislativa apresentados no capítulo anterior.

Tendo em vista que o ano fiscal de 2016 ainda não havia chegado ao fim no tempo do fechamento desta pesquisa e partindo do objetivo de empreender uma análise orçamentária atualizada, para, inclusive, alcançar os potenciais impactos financeiros das reformas legislativas observadas no período avaliado, optamos por utilizar os dados do ano de 2015 nas análises que serão apresentadas neste capítulo.

Como vimos, todas as Leis Orçamentárias aprovadas entre 2011 e 2016 continham seção específica que autorizava o Poder Executivo a abrir créditos suplementares durante o respectivo exercício, apesar de a Constituição do Estado de São Paulo atribuir à Assembleia Legislativa a apreciação da abertura desses créditos adicionais.

Observamos também que apenas 17% das reformas legais levadas a cabo não tinham repercussão pecuniária, 47% das leis aprovadas dispuseram sobre vantagens<sup>121</sup>, tais como auxílios, gratificações bonificações e abonos, mesmo percentual em que verificamos a inclusão de artigo de lei destinado a garantir a possibilidade de suplementação orçamentária (47%).

É nesse contexto que analisamos as práticas remuneratórias das instituições de justiça, buscando identificar os potenciais gargalos democráticos decorrentes das disputas orçamentárias travadas pelo Tribunal de Justiça, pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública de São Paulo, frente à verificada adoção, pela ALESP, da prática de transferir ao Poder Executivo sua atribuição de dispor sobre os créditos adicionais, considerando, ainda, que o Governo do Estado é o alvo por excelência dos processos judiciais relativos à garantia de direitos sociais<sup>122</sup>.

---

<sup>120</sup> “Insucessos da democracia” é expressão cunhada por Bobbio ao definir democracia “como o governo do público em público” (2000).

<sup>121</sup> Vantagens que, como vimos, ou foram instituídas pelas leis aprovadas no período ou são percebidas nas leis reformadas com a entrada em vigor das normativas do período.

<sup>122</sup> A expansão global da justiça e da judicialização levam aos Tribunais as mais diferentes questões. Com relação à garantia de direitos sociais na esfera Estadual, campo de atuação das instituições analisadas, são muitos os exemplos. Desde as condições de encarceramento (em diálogo com esta pesquisa) à garantia de acesso a

Considerando a magnitude dos interesses envolvidos na relação entre o Executivo e o Sistema de Justiça, notamos um déficit democrático no estabelecimento de rotinas de tomadas de decisões orçamentárias, sedimentadas em negociações mantidas apenas entre essas duas esferas e orientadas por critérios desconhecidos, aos quais os órgãos públicos envolvidos não prestam contas.

Compreendendo que tomadas de decisões políticas envolvem escolhas e negociações, especialmente entre as partes por elas diretamente afetadas, e se dão por meio de processos em que os envolvidos apresentam as alternativas que dispõem para contribuir com a viabilização de seus anseios, destacamos, como já indicado no capítulo anterior, que a dinâmica de transferir a atribuição da ALESP de deliberar sobre o orçamento (mesmo suplementar) para o Executivo representa um gargalo à medida que isola as tomadas de decisão sobre a distribuição de recursos.

Bobbio, ao definir a democracia “como o governo do público em público”, expressão que indica “todos aqueles expedientes institucionais que obrigam os governantes a tomarem as suas decisões às claras e permitem que os governados vejam como e onde as tomam” (2000, p. 386), também destacou que o poder invisível faz parte dos “insucessos da democracia”. Esse parece ser precisamente o caso da rotina verificada.

### **3.1. (In)transparências e os desafios democráticos do desejado governo do público em público**

A forma de publicização das informações financeiras das instituições de justiça se impôs como um robusto desafio à análise pretendida, elemento que acabou descortinando o gargalo democrático e que nos levou a também destacar aspectos sobre a transparência e a publicidade dos dados do Sistema de Justiça, como veremos neste capítulo.

Recorremos ao conceito de democracia de Bobbio, para identificar, no caso, um bem-acabado exemplo de insucesso da democracia. Retomamos também Fung, que destaca que “a transparência tornada possível pelo monitoramento pode aumentar a legitimidade e a boa-fé” (2004), proposição que ganha especial relevo diante da observação de desigualdades históricas e estruturais do acesso à justiça no Brasil,

---

medicamentos, tratamentos de saúde, acesso à educação (como no caso da reorganização escolar, citada neste trabalho), dentre outros que têm como processado o Governo do Estado e suas diversas Secretarias.

assim como a verificação dos conflitos que regem a vida política no país, em sentido lato: conflitos raciais, de gênero e entre classes sociais, que ora se apresentam de forma oculta, ora aberta, o que implica analisar como o Estado reage perante a eles.

Para o desenvolvimento da avaliação da transparência e da publicidade das instituições de justiça, que incidentalmente acabou por se estruturar como eixo complementar de análise, tomamos como referência três principais publicações: 1) “Desafios da transparência no sistema de justiça brasileiro”<sup>123</sup>, relatório de pesquisa realizado pela organização não governamental ARTIGO 19, pelo Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (CEAPG) e pelo Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para o acesso à informação da Universidade de São Paulo (GPOPAI), publicado pela Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ) do Ministério da Justiça, (Brasília, 2013); 2) “Acesso à Informação no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo”<sup>124</sup>, relatório de pesquisa produzido pela InternetLAB, em cooperação com o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (São Paulo, 2015); e 3) “Caminhos da Transparência – a lei de acesso à informação e os Tribunais de Justiça”, relatório de pesquisa publicado pela ARTIGO 19<sup>125</sup> (São Paulo, 2016).

Em diálogo com as pesquisas citadas, entendemos o direito à informação como direito humano fundamental internacionalmente reconhecido, assim como compreendemos que a transparência vai além da visibilidade, devendo incorporar a dimensão da “inferabilidade” (capacidade de se fazer inferências) e destacamos que a transparência ativa é a forma mais eficaz e econômica de promover a transparência, enquanto a transparência passiva é importante para captar demandas e orientar políticas de transparência ativa<sup>126</sup>. Ainda, “considerando as ferramentas das chamadas TICs (Tecnologia de Informação e Comunicação), a forma mais efetiva de se concretizar a transparência é publicar as informações em formatos abertos e legíveis por máquinas, o que possibilita reuso e melhor análise das informações” (Ministério da Justiça, 2013, p. 11).

---

<sup>123</sup> Disponível em: <[http://www.forum-global.de/docs/Desafios\\_da\\_transparencia\\_no\\_Sistema\\_de\\_Justica-USP-FGV-AngelicoF\\_MachadoJ\\_MartinsP.pdf](http://www.forum-global.de/docs/Desafios_da_transparencia_no_Sistema_de_Justica-USP-FGV-AngelicoF_MachadoJ_MartinsP.pdf)>. Acessado em 13 de dezembro de 2016.

<sup>124</sup> Disponível em: <[http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2015/11/AcessoAInf\\_TJSP.pdf](http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2015/11/AcessoAInf_TJSP.pdf)>. Acessado em 13 de dezembro de 2016.

<sup>125</sup> Disponível em: <<http://artigo19.org/blog/2016/05/18/caminhos-da-transparencia-a-lei-de-acesso-a-informacao-e-os-tribunais-de-justica/>>. Acessado em 15 de agosto de 2016.

<sup>126</sup> “A transparência ativa refere-se à publicação proativa de informações, sem necessidade de solicitação; A transparência passiva diz respeito a mecanismos e procedimentos que garantem a recepção e a análise de pedidos de acesso à informação, viabilizando a resposta a tais solicitações”. (SRJ, 2013, p. 11).



Adotaremos aqui os conceitos sistematizados no relatório sobre acesso à informação no TJSP (Internet LAB, 2015), no quadro “transparência e publicidade”, que resgata a pesquisa realizada pela ARTIGO 19, CEAPG e GPOPAI:

**Transparência** – Trata-se da dimensão de abertura das informações produzidas pelo Poder Público, isto é, da inexistência de opacidade entre Estado e cidadãos. A transparência “[...] tem relação com fluxo de informação, mas também com a qualidade da informação e com o uso dessa informação. Assim, um sistema transparente deve ter ao menos duas características, quais sejam: “visibilidade” e “inferabilidade”. [...] transparência não depende, apenas, de “quão visível” é a informação, mas também de “quão bem” a informação disponibilizada conduz a inferências adequadas”

(...)

**Publicidade** – Trata-se da dimensão de disponibilização da informação que é pública, por meio de mecanismos adequados que possibilitem o acesso de cidadãos a atos públicos. “Para que haja participação da sociedade na gestão pública, é necessário que o cidadão e as organizações da sociedade civil tenham acesso aos atos e decisões governamentais”

(Ministério da Justiça, 2013, *apud* Internet LAB, 2015)

Essa etapa da pesquisa originalmente se voltava apenas à identificação dos padrões remuneratórios dos membros das três carreiras jurídicas em análise, contudo, diante dos obstáculos observados durante o levantamento de informações, no que se refere tanto à visibilidade quanto à inferabilidade dos dados, optamos por cotejar os resultados obtidos com os obstáculos verificados.

Os resultados foram aferidos a partir dos bancos de dados disponibilizados pelas instituições e, diante dos bloqueios à inferabilidade com os quais nos deparamos, como veremos abaixo, assumimos como premissa que as conclusões possivelmente apresentem diferenças em relação ao que os membros das carreiras efetivamente receberam. Considerando, contudo, a ordem de grandeza dos números analisados, os resultados do estudo se mantêm, assim como se mantém a conclusão de que apenas o incremento da qualidade das informações disponibilizadas permitiria que houvesse a efetiva possibilidade de controle social, para além da transparência em si.

Vale pontuar, de pronto, quais os parâmetros que balizaram as análises empreendidas, e como primeiro elemento, ressaltamos que o teto constitucional será compreendido nos termos da Emenda Constitucional nº 41/2003, que acrescentou o

seguinte inciso ao Artigo 37 da Constituição Federal, que dispõe sobre os princípios que regem a administração pública:

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

É frente ao referido dispositivo, incluído na Constituição Federal em 2003, que compreendemos que as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza devem ser incluídas, juntamente com a remuneração e o subsídio, no computo do limite de recebimentos fixado pelo teto salarial.

A despeito de o subsídio dos desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a 90,25% do subsídio mensal dos ministros do Supremo Tribunal Federal, ser aplicável no âmbito do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, optamos, para fins de verificação dos resultados, por observar a aplicação do limite do valor cheio do teto constitucional em vigor no ano de 2015, de R\$ 33.763,00<sup>127</sup> (valor do subsídio mensal dos ministros do STF).

Alinhado com a decisão tomada pelo STF no Recurso Extraordinário nº 675.978/2015, à qual foi atribuída repercussão geral<sup>128</sup>, compreendemos também que

---

<sup>127</sup> Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/480324-TETO-DE-R\\$-33.763-PARA-SERVIDORES-PUBLICOS-ENTRA-EM-VIGOR-HOJE.html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/480324-TETO-DE-R$-33.763-PARA-SERVIDORES-PUBLICOS-ENTRA-EM-VIGOR-HOJE.html)>. Acessado em 18 de novembro de 2016.

<sup>128</sup> Sobre o instituto da repercussão geral, esclarece o glossário do STF: “A Repercussão Geral é um instrumento processual inserido na Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional 45, conhecida como a “Reforma do Judiciário”. O objetivo desta ferramenta é possibilitar que o Supremo Tribunal Federal selecione os Recursos Extraordinários que irá analisar, de acordo com critérios de relevância jurídica, política, social ou econômica. O uso desse filtro recursal resulta numa diminuição do número de processos encaminhados à Suprema Corte. Uma vez constatada a existência de repercussão geral, o STF analisa o mérito da questão e a decisão proveniente dessa análise será aplicada posteriormente pelas instâncias inferiores, em casos idênticos. A preliminar de Repercussão Geral é analisada pelo Plenário do STF, através de um sistema informatizado, com votação eletrônica, ou seja, sem necessidade de reunião física dos membros do Tribunal. Para recusar a análise de um RE

o teto constitucional deve ser aplicado sobre o valor bruto da remuneração do servidor público. Sobre o tema, destacou à época o site da Suprema Corte:

Quarta-feira, 15 de abril de 2015

Teto constitucional deve ser aplicado sobre valor bruto da remuneração de servidor

O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que o teto constitucional do funcionalismo público deve ser aplicado sobre o valor bruto da remuneração, sem os descontos do Imposto de Renda (IR) e da contribuição previdenciária. A decisão foi tomada na sessão desta quarta-feira (15) no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 675978, com repercussão geral reconhecida, no qual um agente fiscal de rendas de São Paulo alegava que a remuneração a ser levada em conta para o cálculo do teto é a remuneração líquida – já descontados os tributos –, e não a bruta. O recurso foi desprovido pelo Plenário por unanimidade.

Com o julgamento do recurso, de relatoria da ministra Cármen Lúcia, foi fixada tese para fins da repercussão geral. (STF, 2015)<sup>129</sup>

Esclarecemos, por derradeiro, que, para fins de verificação da observância da aplicação ou não do teto remuneratório mensal, deixamos de incluir os valores pagos a título de 13º salário, assim como o um terço de férias.

### 3.2. Ministério Público do Estado de São Paulo

O Ministério Público foi a única dentre as três instituições de justiça a disponibilizar ativamente os dados buscados por essa pesquisa de maneira facilmente localizável e em formato aberto <sup>130</sup>. Destaca-se, contudo, a ausência de disponibilização de nota explicativa ou outra forma de elucidação acerca dos critérios utilizados na composição das categorias lançadas nas planilhas disponibilizadas.

Também foi um desafio compreender quais são os fatos que geram os valores dos acréscimos remuneratórios apresentados, lançados em colunas verificadas em

---

são necessários pelo menos 8 votos, caso contrário, o tema deverá ser julgado pela Corte. Após o relator do recurso lançar no sistema sua manifestação sobre a relevância do tema, os demais ministros têm 20 dias para votar. As abstenções nessa votação são consideradas como favoráveis à ocorrência de repercussão geral na matéria. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=451>>. Acessado em 14 de setembro de 2016.

<sup>129</sup> Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=289578>>. Acessado em 14 de setembro de 2016.

<sup>130</sup> Adotamos aqui o conceito apresentado no relatório “Acesso à Informação no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo”, no quadro O QUE SÃO DADOS ABERTOS, E PARA QUE SERVEM? assinado por Mariana Giorgetti Valente: dados são abertos quando qualquer pessoa pode livremente usá-los, reutilizá-los e redistribuí-los, estando sujeito a, no máximo, a exigência de creditar a sua autoria e compartilhar pela mesma licença. (Internet LAB, 2015, p. 44). Disponível em: <[http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2015/11/AcessoAInf\\_TJSP.pdf](http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2015/11/AcessoAInf_TJSP.pdf)>. Acessado em 13 de dezembro de 2016.

todas as planilhas, denominadas “vantagens, indenizações, auxílios, outras indenizações e outras remunerações”<sup>131</sup>.

Destacamos a existência de página no portal da instituição dedicada à apresentação da estrutura remuneratória dos membros e servidores do MPSP<sup>132</sup>, contudo, as informações disponíveis no documento, que pode ser baixado a partir dos links ali disponibilizados, resumem-se aos valores dos subsídios dos membros da carreira, sem informações acerca de como são compostos os demais valores recebidos (Anexo 6).

Buscando identificar os padrões remuneratórios dos membros da carreira do Ministério Público, que se dividem entre promotores e procuradores de justiça, de acordo com o cargo ocupado, sendo os procuradores os de nível final, coletamos todos os dados referentes à remuneração dos membros ativos da instituição para cada um dos doze meses do ano de 2015 (janeiro a dezembro), disponibilizados nos registros mensais no portal da transparência do MPSP, em página denominada “contracheque”<sup>133</sup>.

Cada um dos registros mensais é disponibilizado no portal separadamente, em planilha própria. As planilhas são organizadas em blocos anuais, a partir dos quais é possível fazer o download do documento, de acordo com o título do arquivo (cada planilha leva o nome do respectivo mês a que se refere).

O total de recebimentos de janeiro a dezembro de 2015 foi organizado pelo número de matrícula dos membros da carreira, excluindo-se da sistematização os registros que poderiam gerar distorções na análise em função de descontinuidade dos dados ao longo do ano, nomeadamente: os registros em que as matrículas não apareceram em algum dos 12 meses do ano (49 registros), os casos que indicaram estornos de valores em algum dos 12 meses (nove registros), assim como registros de remuneração com valor igual a zero ou negativa em algum dos 12 meses (11 e dois registros respectivamente). Em alguns registros verificaram-se mais de uma das categorias de exclusão. Assim, do total de 1.981 matrículas verificadas, 61 foram desconsideradas (3%).

---

<sup>131</sup> A categoria “outras remunerações” aparece na planilha grafada como “OUT REMUN.RETR.”, sem apresentação por extenso de sua grafia completa.

<sup>132</sup> Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Portal\\_da\\_Transparencia/Gestao\\_Pessoas/Estrutura\\_Remuneratoria](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Portal_da_Transparencia/Gestao_Pessoas/Estrutura_Remuneratoria). Acessado em 15 de outubro de 2016.

<sup>133</sup> Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Portal\\_da\\_Transparencia/Contracheque](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Portal_da_Transparencia/Contracheque). Acessado em 15 de outubro de 2016.

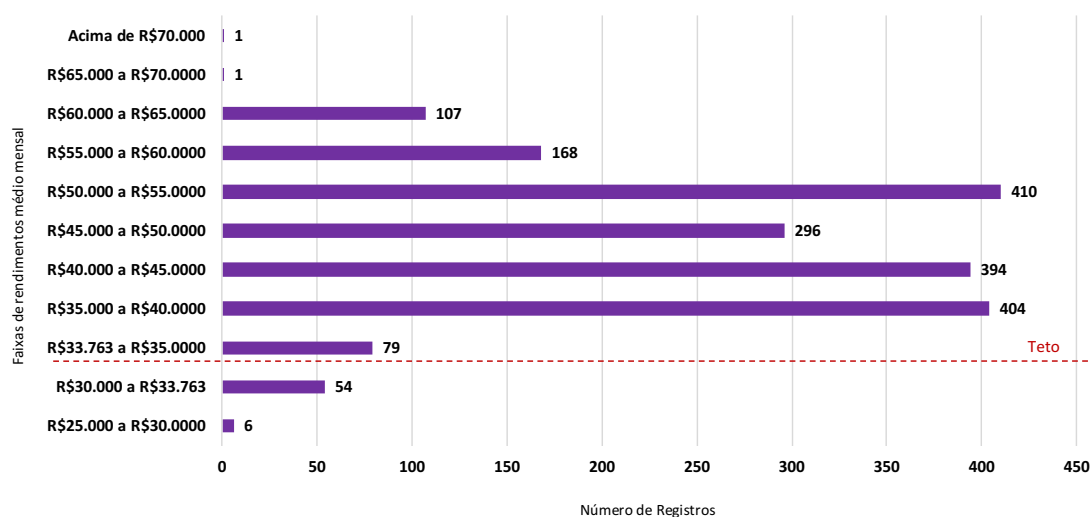
Considerando a organização das planilhas e as informações por elas disponibilizadas, os dados foram consolidados, indicando: i) remuneração; ii) vantagens; iii) abonos; iv) indenizações; v) outras indenizações; e vi) outros adicionais<sup>134</sup>;

Verificamos que 1.860 das 1.920 matrículas que constituíram o universo da análise registraram rendimentos mensais médios acima do teto constitucional em vigor no ano de 2015, de R\$ 33.763,00<sup>135</sup>.

Apenas 60 registros dos 1.920 não superaram esse valor (3,1%). O rendimento médio mensal dos membros da carreira do Ministério Público em 2015 foi de R\$ 46.036,30, sem contabilizar 13º salário e férias<sup>136</sup>.

Os gráficos abaixo ilustram os resultados da análise empreendida. Os rendimentos médios mensais foram classificados em faixas de valores recebidos pelos membros da carreira, buscando facilitar a visualização da distribuição do número de registros (matrículas) verificados em cada intervalo, fixados em R\$ 5.000,00 a partir de R\$ 25.000,00. Os registros do Gráfico 30 apontam o número de matrículas com rendimentos dentro de cada faixa de remuneração.

**Gráfico 30 - Distribuição de rendimento médio mensal por faixa de rendimentos do MPSP**



Fonte: Elaboração própria com dados do MPSP.

<sup>134</sup> As colunas utilizadas estavam designadas na tabela com as seguintes grafias: “REMUNERACAO”; “VANTAGENS”; “ABONOS”; “INDENIZACOES”; “OUTRAS INDENIZ.”; e “OUT.REMUN.RETR”. As demais colunas não foram consideradas.

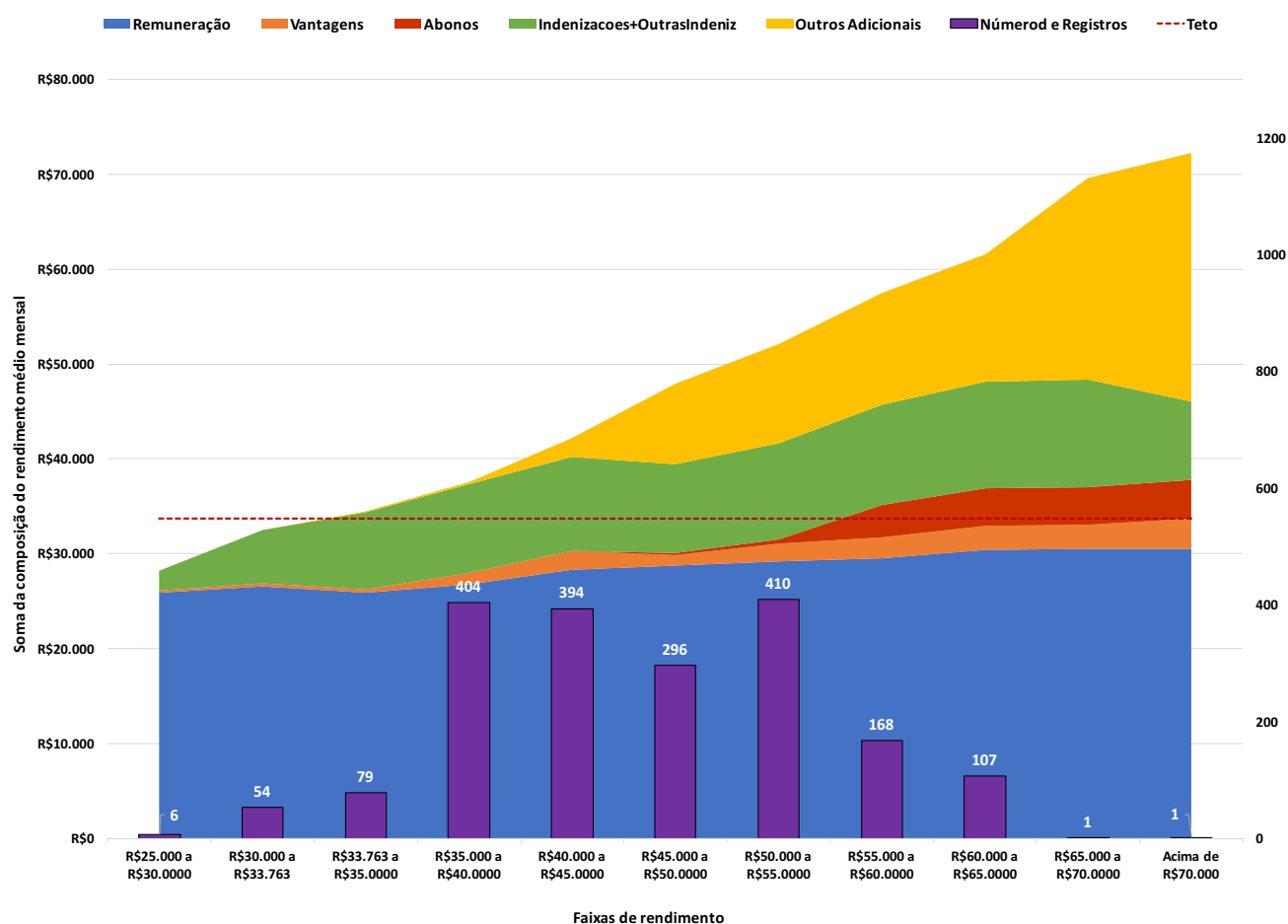
<sup>135</sup> Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/480324-TETO-DE-R\\$-33.763-PARA-SERVIDORES-PUBLICOS-ENTRA-EM-VIGOR-HOJE.html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/480324-TETO-DE-R$-33.763-PARA-SERVIDORES-PUBLICOS-ENTRA-EM-VIGOR-HOJE.html)>. Acessado em 18 de novembro de 2016.

<sup>136</sup> Quando consideramos os valores pagos a título de 13º salário e férias, o rendimento médio mensal observado é de R\$ 48.710,48.

O gráfico seguinte apresenta a composição dos recebimentos totais para cada faixa de rendimento, em função dos diferentes componentes, discriminando itens como vantagens, abonos, indenizações e outros adicionais.

Os subsídios dos membros da carreira são fixados com base na denominação do cargo (como vimos no Anexo 6), variando entre R\$ 24.818,71 (Promotor de Justiça – 1ª. entrância) e R\$ 30.471,11 (Procurador-Geral de Justiça) e nesse contexto, observamos pouca variação do item de remuneração-base nas diferentes faixas de rendimento. Já os demais componentes apresentam maior variação entre os vários integrantes.

**Gráfico 31 - Composição dos recebimentos por faixa de rendimento do MPSP**



Fonte: Elaboração própria com dados do MPSP.

Os valores recebidos a título de vantagens apresentaram pouca variação, concentrando-se nas faixas superiores de rendimentos, sobretudo nas acima de R\$

40.000,00. O mesmo acontece com os abonos, sendo que, nesse caso, se concentram nas faixas acima de R\$ 55.000,00. Com relação às indenizações, que apresentaram menos variação, sua distribuição é mais uniforme, podendo ser verificada em todas as faixas de rendimentos.

É com relação aos valores apontados como outros adicionais, que também se distribuem entre as faixas superiores de rendimentos (nas acima de R\$ 45.000,00), que verificamos grandes variações, permitindo que diversos casos superem os R\$ 50.000,00, chegando a rendimentos médios mensais acima de R\$ 70.000,00.

Considerando a média de recebimento anual por matrícula, verificamos que a soma dos complementos remuneratórios representa um incremento de 62,5% sobre a remuneração-base (composta pelo subsídio, sem contabilizar férias e 13º salário)

O total gasto pelo Ministério Público do Estado de São Paulo no ano de 2015 com os complementos remuneratórios lançados nos contracheques dos 1.981<sup>137</sup> carreiristas a título de vantagens, abonos, indenizações, outras indenizações e outros adicionais soma R\$ 421.014.854,37.

### **3.3. Defensoria Pública do Estado de São Paulo**

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo disponibiliza os dados sobre a remuneração mensal de seus membros no portal da transparência da instituição, em página denominada “gastos com pessoal”<sup>138</sup>. Apesar do fácil acesso às informações buscadas, o formato de disponibilização dos arquivos, por sua vez, representou sensível obstáculo à inferibilidade, nos termos referenciados no início desse capítulo: os dados estão visíveis, mas não estão bem disponibilizados.

É possível fazer o download das tabelas, que, entretanto, são apresentadas em formato PDF, tendo sido necessário converter cada um dos 13 arquivos consolidados na pesquisa, referentes aos 12 meses do ano de 2015 e também o relativo ao pagamento do décimo terceiro salário.

A apresentação de nota explicativa sobre os elementos que compõem as tabelas é fator que se destaca positivamente, contudo, não foi possível localizar no site

---

<sup>137</sup> Nesse ponto voltamos a considerar o total da carreira (1.981 registros), uma vez que a possibilidade de distorção deixa de pesar sobre a análise, considerando que não buscamos aferir médias de valores.

<sup>138</sup> Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=5172>>. Acessado em 20 de dezembro de 2016.

da instituição a apresentação da estrutura remuneratória dos membros e servidores da DPESP.

Mais uma vez, o maior empecilho à inferabilidade pretendida referiu-se à compreensão de como se compõem os valores recebidos pelos membros da carreira. Destacamos o conteúdo da nota explicativa apresentada na abertura dos documentos de publicização da remuneração mensal de membros da DPESP, que informa sobre os valores lançados sob o título total bruto mês:

Total Bruto do Mês – corresponde à retribuição global mensal relativa ao mês de referência, de natureza fixa e variável, tais como: salários, gratificações incorporadas ou não, adicionais temporais (quinquênios e sexta-parte), dentre outras, excluídas as parcelas eventuais a título de férias, 13º salário, atrasados a qualquer título, deduzido eventual redutor (abate teto – inciso XI do artigo 37 da CF/88).

É possível inferir os valores de referência dos vencimentos dos cargos e saber qual o rol de gratificações existentes na DPESP a partir da leitura das normativas internas da instituição, porém, a forma como os dados são apresentados impede que se verifique quanto é pago a título de cada elemento que compõe os valores percebidos pelos membros da carreira, não sendo possível, nesse contexto, compreender os padrões remuneratórios ou mesmo indicar quais os valores médios mensais de complementações remuneratórias.

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo é a única dentre as instituições pesquisadas a contar com mecanismos de participação e controle social, a exemplo de sua Ouvidoria Externa, dirigida por pessoas que não pertencem aos quadros da instituição, eleitas a partir de listas tríplexes elaboradas pelos representantes da sociedade civil<sup>139</sup> que integram o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos (CONDEPE), para o exercício de mandato, e dotada de Conselho Participativo também externo.

---

<sup>139</sup> Seguimos aqui a terminologia “sociedade civil”, adotada pelo texto da Lei Complementar Federal nº 132/2009, que estendeu o modelo de Ouvidoria Externa para todas as Defensorias Estaduais, para nos referir aos membros eleitos do CONDEPE, que não se confundem com os membros que representam órgãos públicos no Conselho e não têm, nessa qualidade, direito a voto na composição da lista tríplex para a Ouvidoria, garantia restrita aos membros da denominada sociedade civil.

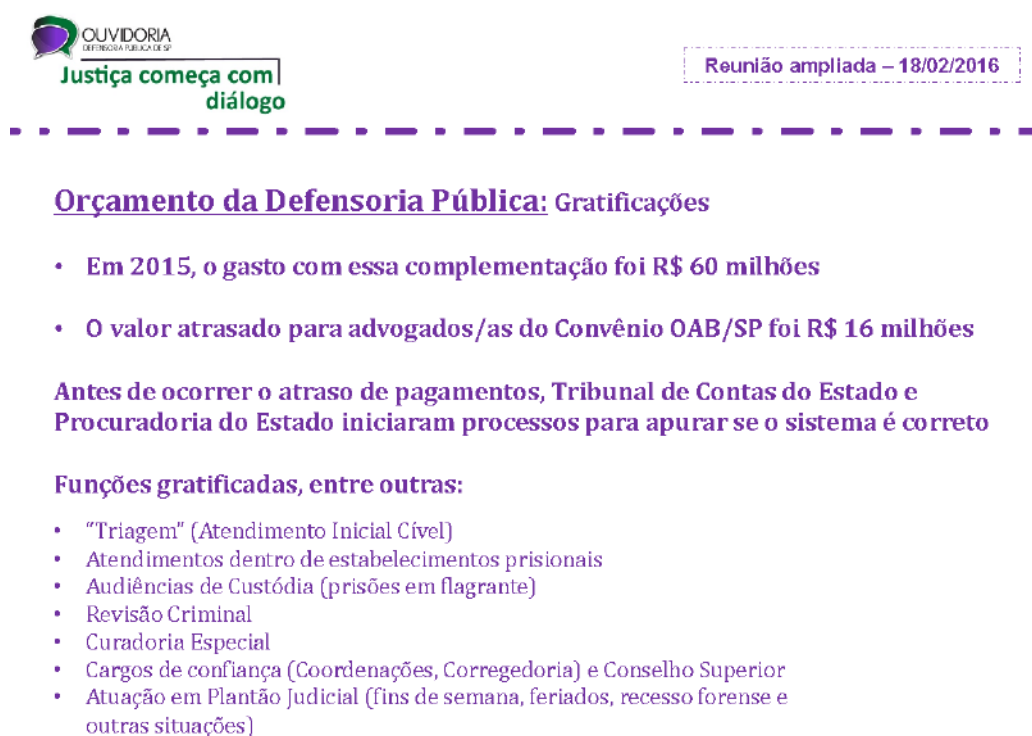


Essa é a primeira experiência de uma instituição pública que consta em sua estrutura com mecanismos efetivamente democráticos e populares de controle e participação, o que temos designado por “fenda democrática na justiça”<sup>140</sup>.

Em 18 de fevereiro de 2016 o Conselho Consultivo da Ouvidoria da DPESP realizou audiência pública para tratar de questões financeiras da Defensoria, disponibilizando em seu portal o material apresentado durante os debates<sup>141</sup>, bem como o link para o vídeo da audiência<sup>142</sup>, chamada de reunião ampliada sobre crise orçamentária da Defensoria.

Foi por meio da transparência promovida pela Ouvidoria Externa que pudemos verificar que o valor gasto pela Defensoria com gratificações no ano de 2015 foi de R\$ 60.000.000,00, como vemos na imagem abaixo, apresentada durante a audiência<sup>143</sup>.

Figura 5 – Valor gasto com gratificações pela DPESP em 2015



Fonte: Ouvidoria DPESP.

<sup>140</sup> Sobre o tema, ler ZAFFALON Cardoso, 2010.

<sup>141</sup> Disponível em:

<<http://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=66599&idPagina=326>>. Acessado em 10 de novembro de 2016.

<sup>142</sup> Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=01YWGRmeYSQ>>. Acessado em 10 de novembro de 2016.

<sup>143</sup> Disponível em:

<[http://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/23/Documentos/2016.02.16\\_Apresentacao\\_Reuniao\\_Ampliada\\_CriseDPESP\\_OG.pdf](http://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/23/Documentos/2016.02.16_Apresentacao_Reuniao_Ampliada_CriseDPESP_OG.pdf)>. Acessado em 10 de novembro de 2016.

Considerando a perspectiva de também avaliar a transparência e a publicidade promovidas pelas instituições de justiça, a partir do que foi observado durante o levantamento de dados, destacamos a referência feita pela Ouvidoria Externa na página de seu portal dedicada à audiência pública acerca da receptividade da Defensoria às manifestações da sociedade civil durante a reunião aberta<sup>144</sup>, informando que no dia seguinte da atividade, o Conselho Superior da Defensoria (CSDP) se reuniu em sessão ordinária, dedicando-se a tratar dos debates realizados.

O relato disponibiliza o link para o informe que é produzido pela comunicação institucional da DPESP ao final de cada sessão e também para o vídeo da reunião, ressaltando que esta durou cerca de quatro horas, sendo as três primeiras dedicadas aos comentários sobre a reunião do dia anterior<sup>145</sup>.

Destacamos abaixo trechos do relato produzido pela comunicação da Defensoria sobre a sessão<sup>146</sup>, em referência a falas dos conselheiros eleitos pela carreira para integrar o CSDP, órgão deliberativo da Defensoria do Estado de São Paulo, composto exclusivamente por defensores, com exceção do Ouvidor Externo.

#### Reunião Ampliada da Ouvidoria

Luiz Eduardo disse que a Defensoria Pública passa por uma crise muito grave, e sofre ataques de todos os lados [...] Luiz Eduardo ainda criticou a condução dos trabalhos durante a reunião ampliada, com a aprovação ao final de diversas questões por aclamação. Afirmou que não se nega a dialogar, mas não aceita chantagem. Disse que a Defensoria Pública é a instituição jurídica com a maior abertura e que serve de modelo para outras instituições.

[...]

Franciane Marques acompanhou o posicionamento de Luiz Eduardo. Disse que escolheu trabalhar na Defensoria Pública porque tem um compromisso com a população pobre. Apontou que os Defensores Públicos são sérios, desejam fazer a diferença no Sistema de Justiça, mas com dignidade remuneratória. Afirmou que atualmente os Defensores Públicos recebem menos que os Procuradores do Estado e alguns querem mesmo sucatear a instituição. Lamentou a forma grosseira como os Defensores Públicos foram atingidos. Disse que não irá aceitar um manifesto que diga que o Defensor Público não pode ser bem remunerado.

[...]

Augusto Barbosa disse que espera da sociedade civil uma relação de parceria para avançar, não uma postura que pode aumentar o

<sup>144</sup> Disponível em: <<https://goo.gl/fMHZCM>>. Link criado em 05 de fevereiro de 2017.

<sup>145</sup> Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=Ezgoken\\_C3Q](https://www.youtube.com/watch?v=Ezgoken_C3Q)>. Acessado em 10 de novembro de 2016.

<sup>146</sup> A íntegra do comunicado (Defensoria Informa nº 292 - Sessão do Conselho Superior) está disponível em: <[https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/23/Documentos/2016.02.19\\_DefensoriaInforma\\_ConselhoSuperior.pdf](https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/23/Documentos/2016.02.19_DefensoriaInforma_ConselhoSuperior.pdf)>. Acessado em 10 de novembro de 2016.

conflito, enfraquecendo a relação que a Defensoria Pública busca com a Ouvidoria-Geral. Apontou que a equiparação salarial é uma pauta importante, pois a Defensoria Pública precisa remunerar bem seus profissionais para garantir uma instituição com serviço de excelência. Disse que condicionar o apoio apenas realça o conflito.

[...]

O Ouvidor Geral [Alderon Costa] disse que a sociedade civil deve sim debater alguns pontos e ser empoderada, como no caso da questão remuneratória. Afirmou que é inegável que 18 mil reais não é pouco, mas nenhuma manifestação foi no sentido de diminuir salário ou precarizar a instituição.

Alderon Costa disse que sua intenção não é desqualificar o debate, da mesma forma que espera que não se desqualifiquem o debate da sociedade civil.

[...] Adicionou que a perspectiva da publicação da nota era manifestar apoio à Defensoria Pública, apenas avançando em compromissos importantes estabelecidos.

Pedro Avellar disse que se a mencionada nota questionar a remuneração dos Defensores Públicos passará a defender expressamente o fim da Ouvidoria.

Alderon Costa respondeu que esse tipo de ameaça não é produtivo, apenas realça o conflito. Reiterou que todas as críticas serão avaliadas e espera que o Conselho Superior também leve em consideração as manifestações de ontem. (Defensoria Informa n° 292, 2016)

Notamos que o comunicado referencia a fala inicial dos conselheiros, condicionando sua disponibilidade ao diálogo e apontando que chantagens não seriam aceitas, ao mesmo tempo em que, ao relatar os debates acerca de nota pública que estaria sendo produzida pela Ouvidoria, indica a fala de outro defensor que “disse que se a mencionada nota questionar a remuneração dos Defensores Públicos, passará a defender expressamente o fim da Ouvidoria”. A primeira fala aqui mencionada foi reiterada pela conselheira que tem assento no CSDP por ser presidenta da Associação de Defensores Públicos, sendo que não se observa contraposição à segunda fala<sup>147</sup>.

Frente ao desafio de identificar os padrões remuneratórios dos membros da carreira da instituição, repetimos a mesma metodologia aplicada ao levantamento de dados do MPSP com relação à Defensoria, após a conversão dos arquivos disponibilizados em formato PDF na página “gastos com pessoal” do portal da transparência da DPESP.

---

<sup>147</sup> Disponível em: <<https://goo.gl/ax0sHx>>. Link criado em 05 de fevereiro de 2017. Grifamos no documento, além dos trechos referentes as reações à reunião aberta promovida pela Ouvidoria, os títulos de outras pautas remuneratórias tratadas na reunião que, como mostram o relato, foram objeto de agendas com: Tribunal de Contas do Estado, Governador do Estado, ALESP.

O total de recebimentos de janeiro a dezembro de 2015, assim como o décimo terceiro salário, foi organizado pelo nome dos registros, considerando que os lançamentos verificados eram nominais e não por matrícula. Os registros em que os nomes não apareceram em alguma das 13 tabelas do ano (cinco casos) foram excluídos da sistematização para evitar distorções nas médias de rendimentos em função de descontinuidades de dados ao longo do período de análise.

Em seis registros não havia a indicação dos nomes dos membros da carreira aos quais se referiam os pagamentos, a identificação foi feita por meio do lançamento de números (113, 164, 549, 563, 640 e 707) ao invés de nomes. Como esses registros foram verificados nas 13 tabelas e apresentavam valores dentro das faixas observadas nos demais casos, os lançamentos também foram considerados.

Levando em conta a organização das planilhas e as informações por elas disponibilizadas, os dados foram consolidados, indicando: i) total bruto; ii) abono permanente; e iii) outras indenizações<sup>148</sup>.

O rendimento mensal médio observado a partir dos itens considerados foi de R\$ 26.980,00, sem contabilizar as férias e o 13º salário<sup>149</sup>.

Verificamos que 12 dos 716 registros que constituíram o universo da análise registraram rendimentos mensais médios acima do teto constitucional em vigor no ano de 2015, de R\$ 33.763,00<sup>150</sup>.

Também aqui os rendimentos foram classificados por faixas de valores recebidos pelos membros da carreira, buscando facilitar a visualização da distribuição do número de registros (nomes) verificados em cada intervalo, fixados em R\$ 5.000,00, a partir de R\$ 20.000,00. Os registros do Gráfico 32 apontam o número de lançamentos verificados em cada faixa, que se inicia no valor indicado no eixo vertical do gráfico abaixo (onde a barra inferior corresponde a rendimentos entre R\$ 20.000 e R\$ 25.000, e assim sucessivamente).

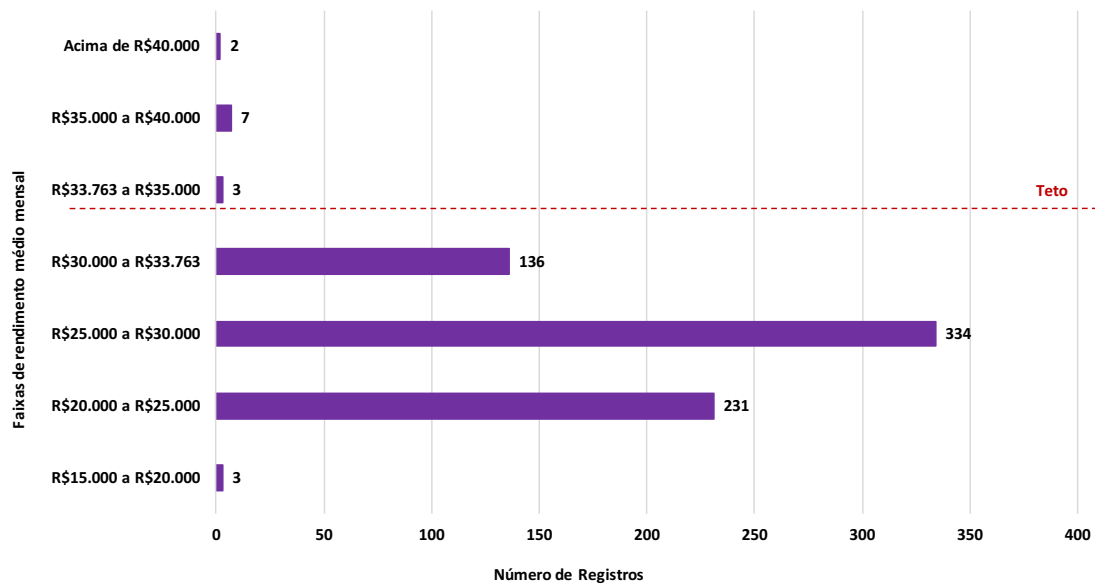
---

<sup>148</sup> As colunas utilizadas estavam designadas na tabela com as seguintes grafias: TOTAL BRUTO DO MÊS; ABONO PERMAN.; OUTRAS INDENIZ. As demais colunas não foram consideradas.

<sup>149</sup> Quando consideramos os valores lançados na coluna grafada como 1/3 FÉRIAS E 13º, rendimento mensal médio observado é de R\$ 29.524,00.

<sup>150</sup> Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/480324-TETO-DE-R\\$-33.763-PARA-SERVIDORES-PUBLICOS-ENTRA-EM-VIGOR-HOJE.html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/480324-TETO-DE-R$-33.763-PARA-SERVIDORES-PUBLICOS-ENTRA-EM-VIGOR-HOJE.html)>. Acessado em 18 de novembro de 2016.

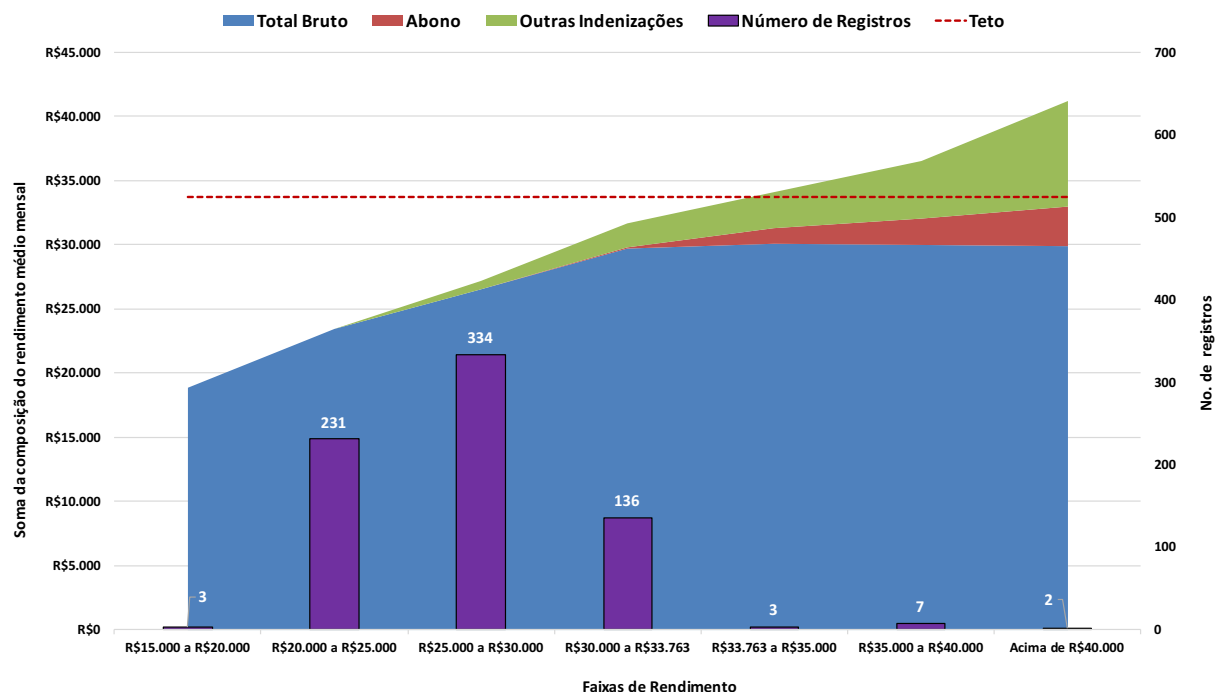
**Gráfico 32 - Distribuição de rendimento médio mensal por faixa de rendimentos da DPESP**



Fonte: Elaboração própria com dados da DPESP.

Assim como fizemos com o MPSP, apresenta-se a seguir os dados da DPESP, considerando a composição dos recebimentos totais para cada faixa de rendimento em função dos componentes disponibilizados nas planilhas obtidas para esta análise, que incluem dois itens de remuneração completar: abono permanente e outras indenizações.

**Gráfico 33 - Composição dos recebimentos por faixa de rendimento da DPESP**



Fonte: Elaboração própria com dados da DPESP.

Os valores recebidos a título de abono permanente apresentam significativa variação, se concentrando nos casos onde observamos os maiores totais mensais, sobretudo naquelas em que o total de rendimento médio mensal superou o teto. O mesmo acontece com as demais indenizações, sendo que, neste caso, ganham especial relevo nas faixas acima de R\$ 30.000,00.

Como ressaltado, não foi possível decompor os valores lançados como total bruto, impossibilitando que repetíssemos aqui as mesmas análises empreendidas com relação aos valores aferidos no levantamento dedicado à estrutura remuneratória do MP.

### **3.4. Magistratura paulista**

Ao contrário dos portais do Ministério Público e da Defensoria do Estado de São Paulo, nos quais foi possível acessar os dados disponibilizados a despeito dos gargalos apontados e de seus potenciais efeitos com relação à inferibilidade das informações, no portal do Tribunal de Justiça isso não pôde ser verificado.

Se a forma de publicização dos dados financeiros disponíveis no portal do TJSP dificultou essa etapa da pesquisa no aspecto da visibilidade dos dados, com relação à inferibilidade representou obstáculo intransponível<sup>151</sup>.

Foi possível fazer o download dos arquivos publicados pelo Tribunal em PDF, no entanto, o conteúdo estava disponibilizado em forma de imagem, o que impediu sua conversão para outros formatos, mesmo quando lançamos mão de ferramentas próprias para esse tipo de tarefa, tal como fizemos com os arquivos disponibilizados pela Defensoria. Todas as tentativas empreendidas foram frustradas, sempre resultando nas mesmas mensagens de erro, que informavam que o arquivo era digitalizado e não era reconhecido por computador.

---

<sup>151</sup> Retomo os conceitos apresentados no início deste capítulo: Transparência – Trata-se da dimensão de abertura das informações produzidas pelo Poder Público, isto é, da inexistência de opacidade entre Estado e cidadãos. A transparência “[...] tem relação com fluxo de informação, mas também com a qualidade da informação e com o uso dessa informação. Assim, um sistema transparente deve ter ao menos duas características, quais sejam: ‘visibilidade’ e ‘inferibilidade’. [...] transparência não depende, apenas, de ‘quão visível’ é a informação, mas também de ‘quão bem’ a informação disponibilizada conduz a inferências adequadas”  
Publicidade – Trata-se da dimensão de disponibilização da informação que é pública, por meio de mecanismos adequados que possibilitem o acesso de cidadãos a atos públicos. “Para que haja participação da sociedade na gestão pública, é necessário que o cidadão e as organizações da sociedade civil tenham acesso aos atos e decisões governamentais” (Ministério da Justiça, 2013, *apud* Internet LAB, 2015)

O formato do arquivo não é legível por máquinas, e, assim, também não é possível utilizar ferramentas eletrônicas de busca para localizar informações ali contidas, o que é agravado pela extensão dos documentos, que reiteradamente ultrapassam 200 páginas, com dados que não são apresentados em ordem alfabética.

Como ressaltamos na introdução deste capítulo, a avaliação da qualidade da publicidade e da transparência das instituições de justiça não se configurava como etapa previamente desenhada para esta pesquisa, mas tornou-se parte necessária e, ao nos dedicarmos à leitura dos diagnósticos já produzidos sobre o tema, verificamos que a referenciada publicação do InternetLAB, resultante de acordo de cooperação técnica com o Tribunal,<sup>152</sup> também destacava os problemas verificados:

RECURSOS HUMANOS: Embora também se incluam no âmbito dos recursos financeiros, apartamos a discussão dos recursos humanos em tópico próprio por conta de sua maior sensibilidade. As informações acerca deste tema estão disponibilizadas no *site* do TJSP na página “Resolução CNJ nº 102/2009” do portal Transparência [...], no qual se encontram dados sobre as estruturas remuneratórias, remunerações e diárias, relações de empregados e de membros da magistratura, entre outras informações.

[...]

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo disponibiliza as informações sobre salários de magistrados e servidores em setor específico da página “Resolução CNJ nº 102/2009”, chamado “Remunerações e diárias pagas a membros da magistratura, servidores, colaboradores e colaboradores eventuais”. O Anexo constante da Resolução CNJ/151/2012 é preenchido corretamente, o que é importante para explicitar as diferentes origens do total de vencimento percebido por magistrados e servidores. A tabela, que está disponível *online*, oferece as opções mensal e anual, e está atualizada. Esses são aspectos positivos da prestação de informações por parte do Tribunal.

Todavia, há um problema grave na divulgação dos vencimentos: todas as informações são disponibilizadas em *pdf*, na forma de imagem, contrariando as disposições da LAI (art. 8º, § 2º, III) e da própria Resolução do CNJ acerca do formato de documentos legível por máquinas. Nesse caso, não é sequer possível utilizar mecanismos eletrônicos de localizar palavras dentro do documento. A dificuldade de encontrar informações específicas é ainda maior porque as informações relativas às pessoas (magistrados e servidores) não estão em ordem alfabética. Não se pode dizer que a informação não está lá, mas a forma como os dados foram disponibilizados torna muito difícil sua visualização e mais difícil ainda seu manejo.

---

<sup>152</sup> Acordo de Cooperação Técnica TJSP/01/2015, celebrado entre o e o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e o InternetLAB, tendo como objeto a avaliação do cumprimento da Lei de Acesso à Informação e demais normas jurídicas pertinentes.

Isso se torna ainda mais grave pelo tamanho dos documentos existentes: a tabela dos vencimentos dos magistrados tem 202 páginas. (InternetLAB, 2016, p. 45)

O relatório da pesquisa foi publicado em dezembro de 2015, e, por ser o produto resultante de um acordo de cooperação técnica com o Tribunal, tomamos como certo que seus resultados e recomendações foram apresentados ao órgão. Em dezembro de 2016, contudo, verificamos os mesmos problemas que haviam sido apontados um ano antes.

Assim como não foi possível observar a estrutura remuneratória da magistratura paulista ou aferir os valores pagos aos seus membros, também não foi possível compreender quais os complementos remuneratórios percebidos por eles, nem tampouco conseguimos localizar no portal essa informação.

Nesse contexto, trazemos à baila alguns dados que incidentalmente foram verificados durante o desenvolvimento da pesquisa e que, se não nos permitem chegar a conclusões definitivas, tornam difícil refutar a percepção de que os membros da carreira recebem valores remuneratórios complementares em elevados patamares, seguindo a tendência observada no Ministério Público. Vejamos.

O resultado da pesquisa realizada a partir da base de dados da ALESP nos permitiu verificar que as três leis aprovadas no período analisado que dispuseram sobre orçamento trataram de questões afetas ao Poder Judiciário, sendo que a Lei nº 14.943/2013 estabeleceu que os recursos do Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Justiça poderão ser utilizados para as despesas decorrentes do cumprimento de decisões administrativas, bem como para as de auxílios alimentação, creche e funeral.

A possibilidade de suplementação orçamentária para custeio das novas despesas, prevista em 67% das reformas dirigidas ao Judiciário, também ganha relevo quando consideramos que 21% do total de créditos adicionais do Estado foram destinados a esse Poder no ano de 2015.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) anualmente edita a publicação “Justiça em Números” e a edição de 2016, com dados relativos ao ano de 2015, pela primeira vez apresenta os gastos com pessoal desagregando os valores, para apontar a despesa média mensal com magistrados e servidores.

Ao detalhar as despesas com recursos humanos, responsáveis pela maior parte dos gastos dos tribunais (89,2%), observa-se que 95% dos gastos destinam-se ao custeio de magistrados e servidores, ativos e inativos, abrangendo remuneração,



proventos, pensões, encargos, benefícios e outras despesas indenizatórias, 4% a gastos com terceirizados e 1% com estagiários. (CNJ, 2016, p. 91)

Com relação à despesa média mensal com magistrados na justiça estadual de São Paulo, o relatório indica o valor de R\$ 45.906,00. (CNJ, 2016, p. 92), não sendo possível, contudo, compreender como esses valores são compostos, como são distribuídos por tipo de recebimento e qual o percentual destinado aos recebimentos para além do subsídio.

Como dito acima, a fenda democrática observada na justiça paulista se restringe, por hora, à Ouvidoria Externa da Defensoria Pública. Se a publicidade promovida pelo órgão nos permitiu sanar parte da dificuldade encontrada no levantamento de dados relativos à DPESP, temos, em oposição, o insulamento do Tribunal, que apresentou obstáculos intransponíveis.

Em outubro de 2013 o conselheiro da Ouvidoria da DPESP Andre Kehdi, também externo à carreira<sup>153</sup>, elaborou parecer<sup>154</sup> que subsidiou a proposta normativa apresentada pela Ouvidoria ao Conselho Superior da Defensoria<sup>155</sup> buscando instituir a transparência das sindicâncias, dos processos administrativos e dos demais expedientes correccionais existentes na instituição.

Retomamos os princípios constitucionais levados ao debate por Andre Kehdi, em contraposição aos insucessos democráticos observados no Tribunal:

### **1. Parâmetros constitucionais e Lei de Acesso à Informação**

Ao elencar como um de seus fundamentos a *cidadania* (art. 1º, III), a Constituição Federal deixou claro que o nosso Estado pressupõe, para o seu bom andamento, a participação ativa da população – exatamente aquela que detém o poder (art. 1º, parágrafo único, CF) – na sua gestão. Para tanto, e até para assegurar o respeito à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), impôs, ao Estado, a publicidade como regra e o sigilo, restrito às hipóteses constitucionalmente autorizadas, como exceção.

---

<sup>153</sup> Sobre os Conselhos participativos das Ouvidorias Externas das Defensorias Públicas: “Se verifica a existência destes Conselhos Participativos nas Ouvidorias [externas das Defensorias] do Acre, da Bahia e de São Paulo – sendo que a Ouvidoria Paulista conta com expressa previsão legal de existência de Conselho Consultivo também Externo.

Trata-se de Colegiado formado, em regra, por pessoas e/ou representantes de entidades notoriamente compromissadas com os princípios e atribuições da Defensoria que atuam voluntariamente, de forma propositiva e em conjunto com a Ouvidoria-Geral, empenhando-se na democratização dos espaços de participação e na defesa dos direitos de Usuárias e Usuários da instituição. Este nos parece um elemento dinamizador e democratizante do próprio mecanismo “Ouvidoria Externa” se constituindo, na prática, como diferenciador nas experiências observadas, inclusive com relação à formação de quadros – Acre, Bahia e São Paulo viram seus primeiros Ouvidores e Ouvidoras serem sucedidos por membros dos Conselhos Participativos das respectivas Ouvidorias.” (Zaffalon Cardoso, 2015, p. 99)

<sup>154</sup> Disponível em: <<https://goo.gl/lg5ABi>>. Acessado em 1º de fevereiro de 2017.

<sup>155</sup> Proposta apresentada durante meu mandato como Ouvidora-Geral da DPESP.

De fato, como ressalta Norberto Bobbio, um “dos lugares-comuns de todos os velhos e novos discursos sobre a democracia consiste em afirmar que ela é o governo do ‘poder visível’. Que pertença à ‘natureza da democracia’ o fato de que ‘nada pode permanecer confinado no espaço do mistério’ é uma frase que nos ocorre ler, com poucas variantes, todos os dias. Com um aparente jogo de palavras pode-se definir o governo da democracia como o governo do poder público em público.” (O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 83-84).

Firme em assegurar um estado verdadeiramente republicano e democrático no Brasil, a Constituição de 1988 tratou da questão da transparência da gestão pública repetidas vezes, de modo a deixar clara a sua preocupação com a mudança da nossa cultura e atitude sobre esse importante tema.

[...]

Segundo o *caput* do art. 37 da Carta de 1988, são princípios irrenunciáveis da administração pública a “legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Além da incessante repetição da questão por todo o seu texto, a colocação topográfica do princípio nesse dispositivo, vinculando expressamente a administração pública, reforça a importância que o respeito irrestrito ao seu conteúdo traz.

[...]

A leitura rápida dos dispositivos da Constituição Federal de 1988, portanto, não só deixa claro que a publicidade é a regra e o sigilo é uma exceção restritíssima, como estabelece com precisão que este tem por pressuposto a reserva de lei. Indo além, dá os limites que tal lei deve respeitar, isto é, dá as balizas dentro das quais o legislador ordinário pode permitir a imposição de restrições à publicidade, a saber: quando estiverem em jogo 1) a “segurança da sociedade e do Estado” (art. 5º, XXXIII); 2) a “a defesa da intimidade ou o interesse social” (art. 5º, LX) ou, exclusivamente para processos judiciais, 3) “em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação” (art. 93, IX). (KEHDI, 2013)

Kehdi também retomou em seu parecer o então recente debate que havia sido travado no STF acerca da publicidade de informações salariais de servidores públicos. O tema foi a julgamento em razão da entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, em 2011.

Não foi por acaso, portanto, que em belíssima passagem de acórdão no qual se discutia a publicidade de informações salariais de servidores públicos, proclamou o Pleno do Supremo Tribunal Federal ser ela – a publicidade – “o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano. A prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicanamente administrado. O ‘como’ se administra a

coisa pública a preponderar sobre o ‘quem’ administra – falaria Norberto Bobbio –, e o fato é que esse modo público de gerir a máquina estatal é elemento conceitual da nossa República. O olho e a pálpebra da nossa fisionomia constitucional republicana. A negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública.” (STF, Pleno, SS 3.902, segundo AgR, Rel. Min. Ayres Britto, *DJe* 3.10.2011) (KEHDI, 2013)

A já apresentada conclusão de Boaventura de Sousa Santos, de que “O poder é sempre expressão de relações desiguais que permitem a quem o tem representar o mundo como seu e transformá-lo de acordo com suas necessidades, seus interesses e suas aspirações” (2016, p. 162) parece descrever a forma como o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim como o Ministério Público e a Defensoria, mesmo que em menor grau, lida com as informações públicas aqui abordadas. Lembramos que a reflexão de Boaventura avança para apontar que “O poder só é democrático quando é exercido para ampliar e aprofundar a democracia”.

### **3.5. Valores recebidos pelos membros das carreiras jurídicas no Estado de São Paulo – comparações impossíveis**

Esta pesquisa também se dedicou a contextualizar os valores recebidos pelos membros das carreiras jurídicas no Estado de São Paulo e, para tanto, recorremos aos resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizada pelo IBGE no ano de 2015 e trouxemos à baila dados consolidados a partir do relatório da Comissão Europeia sobre a Eficiência da Justiça<sup>156</sup>.

A partir da base de dados da PNAD/2015, selecionamos determinadas variáveis relevantes para nossa análise com o objetivo de posicionar os rendimentos do grupo em estudo em relação não só à população geral do Brasil, mas também com relação a grupos mais comparáveis a ele. Para a análise abaixo, são apresentados os dados das pessoas que declararam ter rendimentos.

Como ponto de partida, foram criadas cinco categorias de análise, considerando a distribuição de rendimento pessoal mensal verificada no recorte das pessoas que declararam ter renda na PNAD, no ano de 2015: 1) população brasileira; 2) população do Estado de São Paulo (ESP); 3) pessoas com nível superior no Estado

<sup>156</sup> Disponível em:

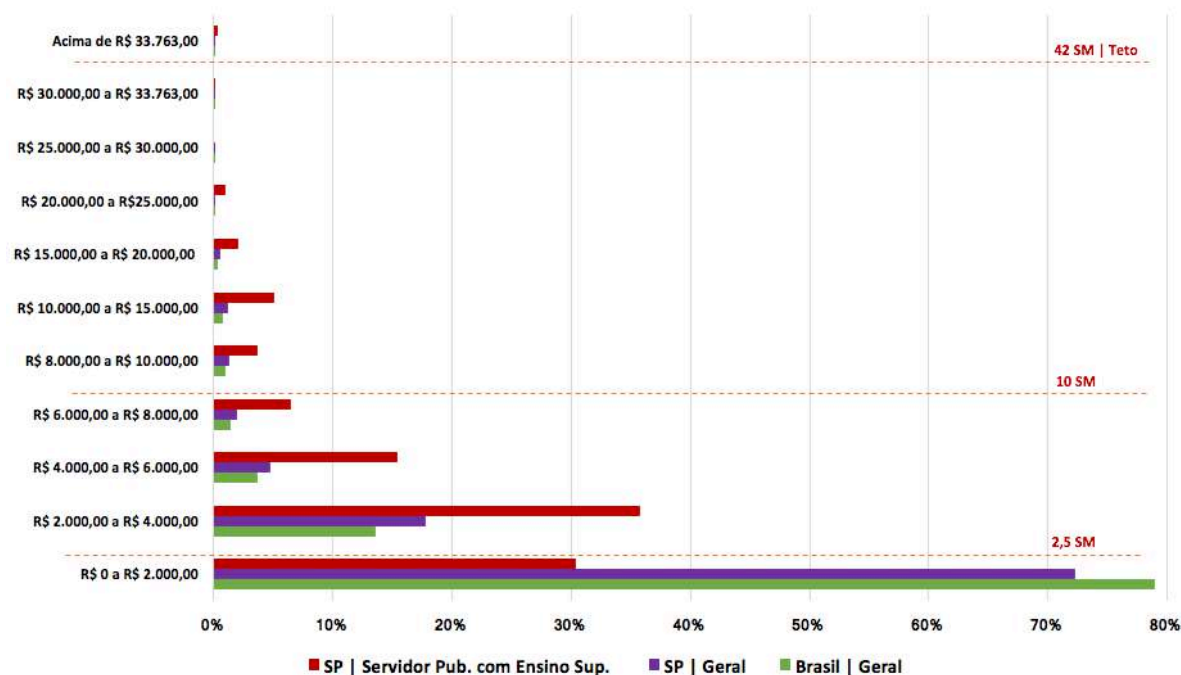
<[www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/cooperation/Eastern\\_partnership/FINAL%20efficient%20judicial%20systems%20EN%20March%202013.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/cooperation/Eastern_partnership/FINAL%20efficient%20judicial%20systems%20EN%20March%202013.pdf)>. Acessado em 30 de dezembro de 2016.

de São Paulo (ESP); 4) funcionários públicos (estatutários) no ESP; e 5) funcionários públicos com nível superior no ESP.

As categorias 3 e 4 serviram para compreender o efeito desses subgrupos, a partir dos quais se pode notar que, apesar de funcionários públicos ganharem acima da média, a titulação de nível superior tem maior impacto no rendimento e a combinação de ambas as variáveis tem comportamento semelhante do que o ensino superior isoladamente. Assim, passamos a focar nossas análises nas categorias 1, 2 e 5, para contextualizar os rendimentos do grupo em estudo a partir de patamares comparativos mais aproximados (categoria 5), bem como a referência global da população geral do Estado e do país.

Os dados foram organizados considerando faixas de R\$ 2.000,00 até atingir rendimento mensal de R\$ 10.000,00, a partir do qual passamos a considerar faixas de R\$ 5.000,00 até o valor do teto constitucional vigente em 2015 (R\$ 33.763,00), incluindo ainda uma última faixa que concentra todos aqueles que receberam rendimentos acima desse patamar. Para facilitar a visualização, foram inseridas nos gráficos linhas de referência que delimitam os patamares de determinados níveis de rendimentos em relação ao salário mínimo.

**Gráfico 34 – Porcentagem de pessoas em cada faixa de rendimento, por categoria da PNAD**



Fonte: Elaboração própria com dados da PNAD/2015.

A organização dos dados no gráfico acima nos permite visualizar a pirâmide remuneratória que serve de base para nossas análises, sendo possível, de pronto, concluir que aqueles que receberam rendimentos a partir de 10 salários mínimos já estão no topo da pirâmide remuneratória do país e do Estado de São Paulo.

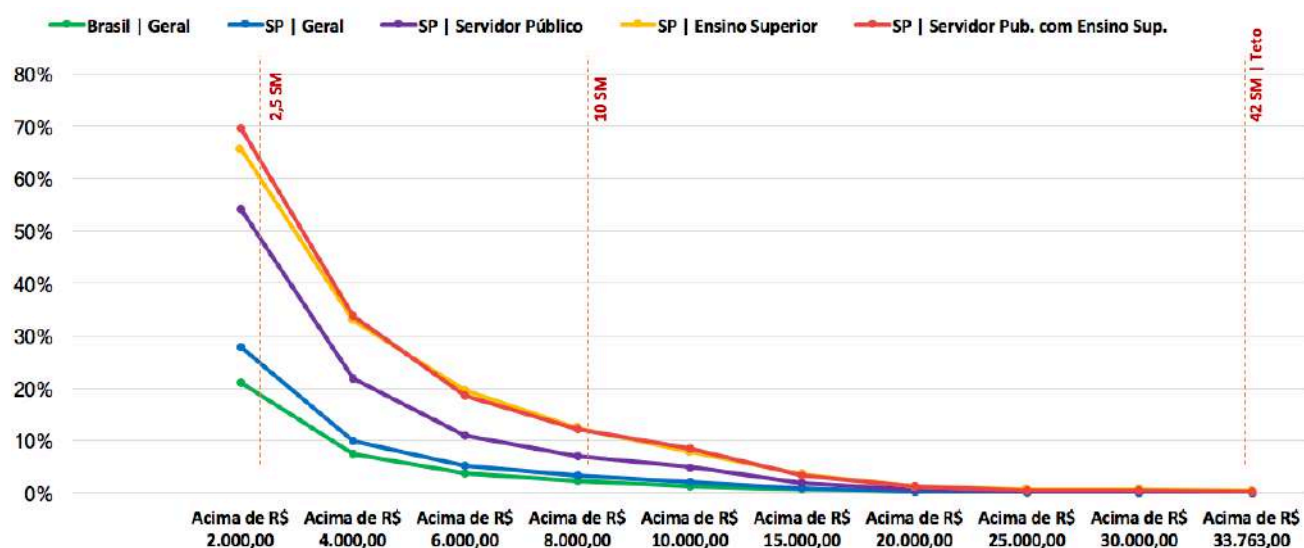
Observamos que no Brasil 79% das pessoas que declararam ter rendimentos ganharam menos de R\$ 2.000,00 e apenas 2,3% ganharam a partir de R\$ 8.000,00, o que equivaleria a aproximadamente 10 salários mínimos, fixados em 2015 no valor de R\$ 788,00.

Quando olhamos somente para a população do Estado de São Paulo, observamos que 72% ganharam menos de R\$ 2.000,00 e somente 3,3% ganham a partir de R\$ 8.000,00.

Considerando os funcionários públicos estatutários com ensino superior do Estado de São Paulo, 30% ganharam menos de R\$ 2.000,00 e 12% ganharam a partir de R\$ 8.000,00.

O valor referente ao teto constitucional de R\$ 33.763,00, que representava cerca de 42 salários mínimos em 2015, corresponde, portanto, a um patamar de rendimentos acima do qual se encontra somente uma parcela ínfima da população: 0,08% no Brasil e 0,10% no Estado de São Paulo.

**Gráfico 35 – Porcentagem de pessoas em cada faixa de rendimento, por categoria da PNAD**



Fonte: Elaboração própria com dados da PNAD/2015.

Se a apresentação das faixas de rendimentos (Gráfico 34) nos permitiu compreender a distribuição de pessoas por categoria, sobretudo no que se refere aos rendimentos que se concentraram na base da pirâmide, o gráfico acima nos permite visualizar que os rendimentos das carreiras jurídicas do Estado de São Paulo se posicionam na tabela onde nem mais é possível enxergar a população das demais categorias.

Ressaltamos que nenhuma das categorias chegou a concentrar 0,5% de sua população nas faixas de rendimento a partir de R\$ 25.000,00.

Zaidan e Lima, em artigo que consolida os dados extraídos do relatório da Comissão Europeia sobre a Eficiência da Justiça (2014), apresentam informações que nos permitem posicionar os rendimentos dos membros das carreiras jurídicas de São Paulo também em relação aos seus colegas europeus. Os autores destacam os salários anuais em euros de magistrados e dos membros do Ministério Público da Alemanha, Espanha, França, Portugal e Suécia, focando nos níveis superiores de cada uma das carreiras.

#### **Quadro 6 – Salários anuais de juízes e membros do Ministério Público em países da Europa**

<b>País</b>	<b>Juízes da Suprema Corte/Corte Constitucional ou Corte de Apelação em último grau</b>	<b>Membro do Ministério Público junto à Suprema Corte/Corte Constitucional ou Corte de Apelação em último grau</b>
França	€ 113.478	€ 113.478
Alemanha	€ 73.679	€ 73.679
Portugal	€ 85.820	€ 85.820
Espanha	€ 111.932	€ 111.932
Suécia	€ 91.600	€ 69.318

Fonte: Zaidan e Lima, 2014

À época da publicação do artigo, os autores contabilizaram a remuneração anual de um ministro ou subprocurador da República no Brasil com base no valor do teto constitucional nacional (valor que, como vimos, também serve como parâmetro para as carreiras jurídicas do Estado de São Paulo), concluindo que o recebimento de

vencimentos equivaleria à remuneração anual de € 126.138,61, valor maior do que o pago nos cinco países comparados (ZAIDAN E LIMA, 2014).

O rendimento médio anual dos membros do MPSP paulista em 2015, considerando a cotação média do euro nesse ano<sup>157</sup>, equivaleu a € 148.504 quando não consideramos os valores pagos a título de férias e 13º salário e € 157.130<sup>158</sup> quando eles são considerados, representando o dobro do valor nominal aferido na Alemanha.

Já o rendimento médio anual dos membros do DPESP em 2015, considerando a mesma cotação, equivaleu a € 87.030 quando não consideramos os valores pagos a título de férias e 13º salário e € 95.239<sup>159</sup> quando eles são considerados, montantes superiores a Alemanha, Portugal e Suécia em valores nominais.

A pesquisa “O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória” (DA ROS 2015) nos permite posicionar as despesas do Brasil com o Poder Judiciário e com o Ministério Público em relação a outros países, considerando os respectivos PIBs, como vemos nos gráficos abaixo.

Lembrando que a maior fatia das despesas com o Poder Judiciário no Brasil se destina ao pagamento de pessoal<sup>160</sup> (89% dos gastos no Brasil, e cerca de 70% em média nos países europeus), Da Ros ressalta que a despesa brasileira destaca-se seja na comparação com países do mesmo continente, seja em relação aos chamados países desenvolvidos, sendo inclusive bastante elevada em relação à grande maioria destes.

Por habitante, a despesa do Poder Judiciário brasileiro [€ 94,23] é muito superior em valores absolutos à de países cuja renda média é claramente superior, como Suécia (€ 66,7), Holanda (€ 58,6), Itália (€ 50), Portugal (€ 43,2), Inglaterra (€ 42,2) e Espanha (€ 27) (CEPEJ 2014, 43). Isto coloca a despesa com o Poder Judiciário no Brasil em nível equiparável ao de países desenvolvidos, sendo inclusive bastante elevado em relação à grande maioria deles.

Não à toa, a comparação com países do mesmo continente torna claro o quão desproporcional ao nível médio de renda do Brasil é o orçamento destinado ao seu Poder Judiciário. Os gastos em valores absolutos per capita com o Poder Judiciário chileno (US\$ 34,6), argentino (US\$ 19,1) e colombiano (US\$ 16,4) são várias vezes

<sup>157</sup> A cotação média do euro em 2015 foi de R\$ 3,72.

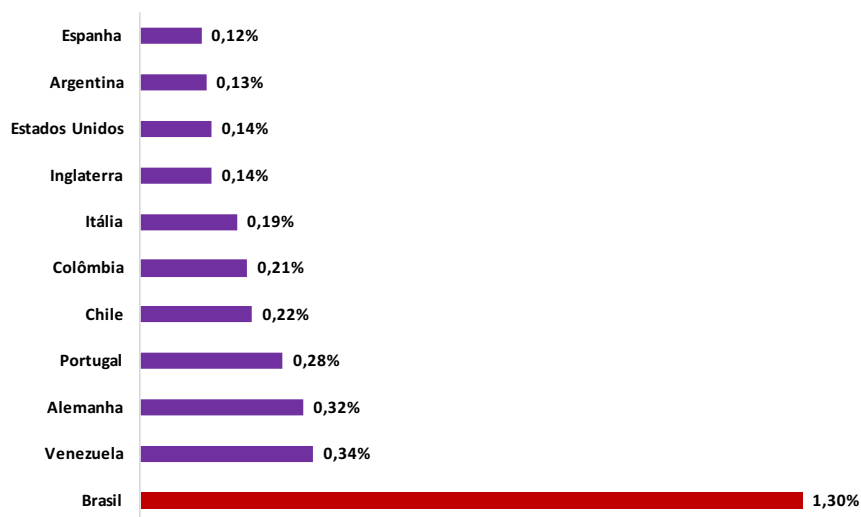
<sup>158</sup> Total de R\$ 552.435,57 e R\$ 584.525,73, respectivamente.

<sup>159</sup> Total de R\$ 323.754,12 e R\$ 354.290,28, respectivamente.

<sup>160</sup> Sugere-se, para uma compreensão mais aprofundada da pesquisa realizada pelo autor, que propõe uma nova análise sobre a composição dos gastos, destacando o impacto dos valores destinados aos servidores, a leitura da íntegra da pesquisa. Disponível em: <<http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v.-2-n.-9.pdf>>. Acessado em 13 de outubro de 2016.

inferiores àqueles praticados do Brasil (CEJA 2007). Isto é, o valor absoluto destinado ao Poder Judiciário no Brasil o coloca no estrato superior de despesas mesmo entre os países ricos, de tal forma que esta despesa se torna proporcionalmente muito alta comparativamente ante a renda média inferior do país. (DA ROS, 2015, p. 4, 5)

**Gráfico 36 – Despesas do Poder Judiciário como percentual do PIB, por países selecionados**



Fonte: O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória (DA ROS, 2015).

Com relação ao Ministério Público, Da Ros destaca que o orçamento total destinado ao MP no Brasil em 2014 (0,32% do PIB) não encontra paralelo entre instituições congêneres em outros países, mostrando que os recursos do MP superam os gastos da maioria dos países com o Judiciário (como vemos no gráfico acima).

Dentre os países europeus para os quais há tais dados, a proporção das despesas no Brasil é muito elevada, ficando várias vezes acima daquela observada em países como Alemanha (0,02%), Espanha (0,02%), Portugal (0,06%) e Itália (0,09%), como se pode observar no Gráfico 4<sup>161</sup>, abaixo (cf. CEPEJ 2014, 44). A exemplo do que ocorre com o Poder Judiciário, a despesa do Ministério Público brasileiro não parece encontrar paralelo com qualquer instituição congênere em outros países, (P. 7) sendo a mais elevada proporcionalmente dentre aquelas a respeito das quais pudemos obter estas informações.

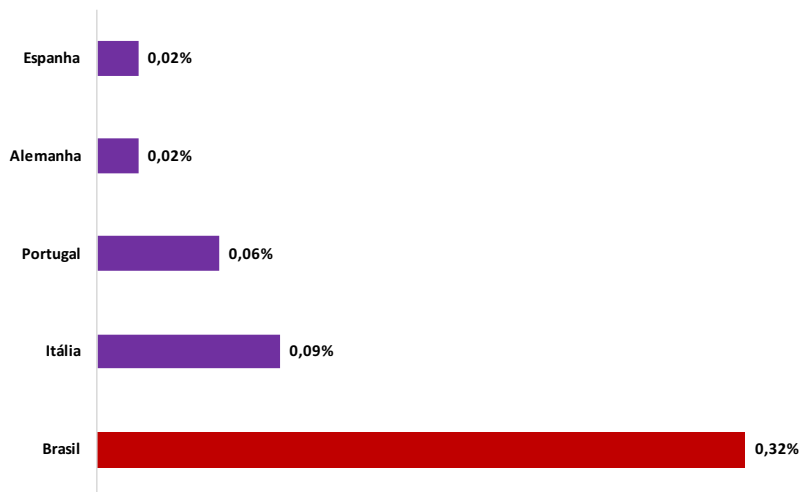
O caso francês, finalmente, proporciona uma comparação interessante, eis que inexistente separação orçamentária entre o Poder Judiciário e o Ministério Público naquele país, sendo que em 2012 o orçamento destinado aos dois órgãos representou 0,14% do PIB do país, proporção quase doze vezes menor do que a de Poder

<sup>161</sup> Gráfico que reproduzimos abaixo da citação.



Judiciário e Ministério Público juntos no Brasil. (DA ROS, 2015, p. 6, 7)

**Gráfico 37 – Despesa do Ministério Público como percentual do PIB, países selecionados**<sup>162</sup>



Fonte: O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória (DA ROS, 2015).

Em artigo publicado no jornal Estado de São Paulo, em junho de 2015<sup>163</sup>, e que voltaremos a analisar mais à frente, o então presidente do TJSP, Renato Nalini, nos dá a dimensão do impacto da magistratura paulista nos gastos públicos ao destacar que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo não é apenas o maior do Brasil, é considerado o maior do planeta, pois ninguém consegue apontar uma corte judicial com as suas dimensões (NALINI, 2015).

### **3.6. Suplementações orçamentárias – o pires na mão e a influência dos processos de decisão política sobre a independência judicial**

Como já destacado, pudemos observar no Capítulo 2 que todas as Leis Orçamentárias aprovadas entre 2011 e 2016 continham seção específica que autorizava o Poder Executivo a abrir créditos suplementares durante o respectivo exercício, apesar de a Constituição estadual atribuir à ALESP a apreciação da abertura desses créditos adicionais. Também verificamos que 47% das leis que reformaram a

<sup>162</sup> Nota do autor: Diferentemente de gráficos anteriores, não encontramos estas informações para Inglaterra, Estados Unidos, Chile, Colômbia, Argentina e Venezuela.

<sup>163</sup> Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,fogo-amigo--doi-mais,1703227>>. Acessado em 18 de setembro de 2016.

justiça no mesmo período continham dispositivos destinados a garantir possibilidades de suplementação orçamentária às instituições de justiça.

A partir desse diagnóstico buscamos compreender as dinâmicas implicadas no financiamento suplementar das instituições de justiça no que toca a distribuição dos recursos repassados a elas por meio da abertura de créditos adicionais, em diálogo com os resultados da pesquisa legislativa apresentados no capítulo anterior.

O levantamento dos dados sobre os valores das suplementações destinadas pelo Poder Executivo ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública entre os anos de 2011 e 2016 foi o ponto de partida da pesquisa.

Nesse sentido, em 11 de julho de 2016 foi protocolado no SIC do Governo do Estado de São Paulo um pedido de informação nos termos da LAI. O pedido recebeu o número 61817169796 e indagava: 1) os valores do orçamento do Estado destinados às instituições de justiça entre 2011 e 2016; 2) os percentuais do orçamento do Estado destinados às instituições de justiça no período; 3) se entre os anos de 2011 e 2016 foram efetivadas suplementações orçamentárias destinadas a qualquer uma das três instituições e, se sim, quando e em quais valores.

Em 27 de julho do mesmo ano foi interposto recurso diante da resposta recebida da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão, apresentando três pontos de discordância: 1) a resposta recebida por e-mail fazia referência a um link inexistente; 2) o pedido abarcava o período compreendido entre os anos de 2011 e 2016, mas a resposta contemplava apenas até o ano de 2015; e 3) a resposta não informava nem os valores nem as datas das suplementações efetivadas.

Em 1º de agosto recebemos a resposta relativa ao deferimento do recurso que apresentava novo link<sup>164</sup> para a tabela elaborada pela Secretaria de Planejamento e Gestão (figura abaixo) e esclarecia que os valores das suplementações poderiam ser obtidos pela diferença entre a dotação inicial e a final<sup>165</sup>. As datas de abertura dos créditos adicionais não foram fornecidas. Não era ainda possível verificar a dotação final do ano de 2016, impossibilitando a aplicação do cálculo indicado pela Secretaria. Também não foram fornecidas outras informações sobre o período.

---

<sup>164</sup> Apresentamos aqui o link disponibilizado no corpo da resposta recebida: [2011a2015\\_orçamento\\_inicial\\_atual.xlsx](#)

<sup>165</sup> Disponível em: <<https://goo.gl/eZB35P>>. Link criado em 05 de fevereiro de 2017.

Figura 6 – Tabela elaborada pela Secretaria de Planejamento e Gestão de São Paulo sobre a destinação dos valores do orçamento do Estado

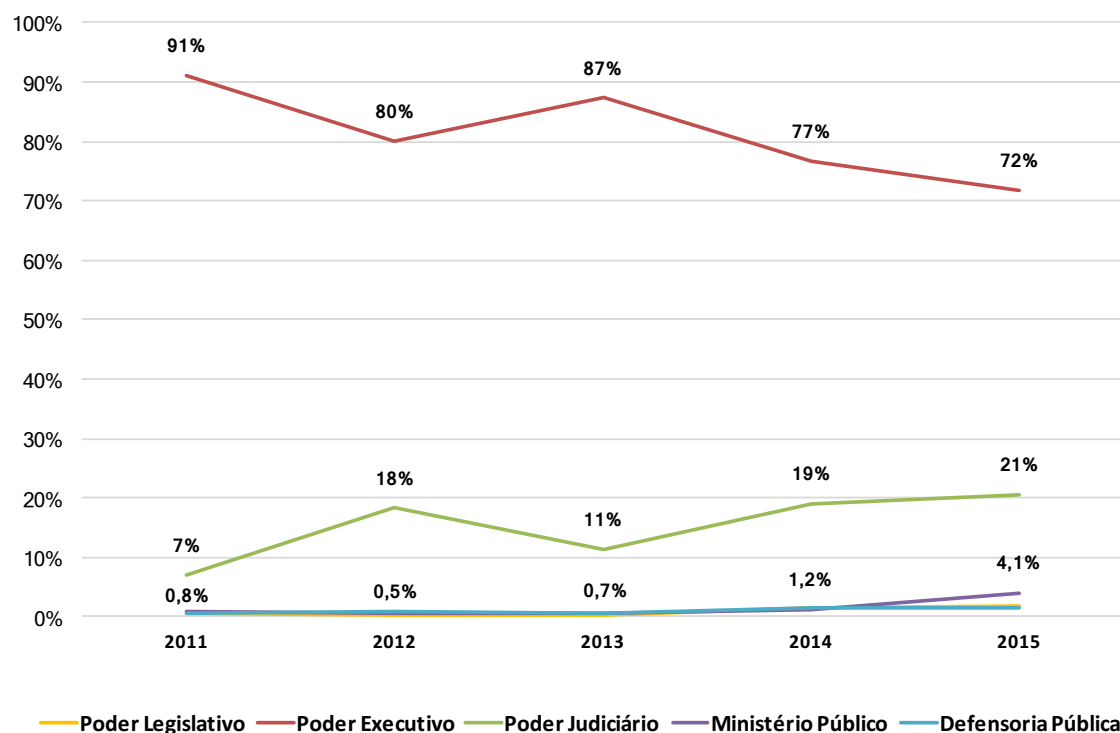
DISCRIMINAÇÃO	2011		2012		2013		2014		2015		2016
	INICIAL	FINAL	INICIAL	FINAL	INICIAL	FINAL	INICIAL	FINAL	INICIAL	FINAL	INICIAL
PODER LEGISLATIVO	1.148.108.824	1.201.503.659	1.325.281.538	1.342.918.883	1.405.372.728	1.439.387.429	1.520.635.280	1.612.777.384	1.637.099.091	1.737.582.825	1.860.367.311
PODER JUDICIÁRIO	5.721.303.730	6.469.561.349	6.920.786.568	7.908.180.036	7.685.822.211	8.844.884.381	8.479.408.732	9.591.207.377	9.533.310.438	10.613.850.438	10.125.447.130
MINISTÉRIO PÚBLICO	1.384.202.015	1.467.590.239	1.532.278.218	1.557.090.261	1.635.342.715	1.702.435.596	1.745.585.515	1.816.113.455	1.881.159.046	2.097.562.032	2.085.839.267
DEFENSORIA PÚBLICA	486.164.775	555.014.656	559.142.958	609.139.295	619.411.390	666.561.285	690.760.994	786.059.139	746.582.848	826.240.216	749.537.439
PODER EXECUTIVO	131.983.789.999	141.678.926.307	146.360.565.768	150.665.095.804	162.102.414.973	171.053.547.436	176.675.648.211	181.149.649.576	191.081.340.849	194.849.245.175	192.348.174.731
<b>TOTAL</b>	<b>140.723.564.343</b>	<b>151.372.596.210</b>	<b>156.698.055.050</b>	<b>162.082.424.279</b>	<b>173.448.364.017</b>	<b>183.706.816.127</b>	<b>189.112.038.732</b>	<b>194.955.806.931</b>	<b>204.879.492.272</b>	<b>210.124.480.686</b>	<b>207.169.365.868</b>

2011a2016 orçamento inicial\_atual.xlsx

Fonte: SIC - Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão.

A partir dos dados fornecidos foi possível analisar a distribuição dos créditos adicionais entre as instituições de justiça, o Poder Executivo e o Poder Legislativo<sup>166</sup>, como vemos no gráfico abaixo.

Gráfico 38 – Percentual das suplementações do Estado, por Poder e Instituição de justiça por ano



Fonte: Elaboração própria com dados da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão.

Nesse ponto retomamos Boaventura de Sousa Santos para trazer à baila a variável da influência dos processos de decisão política sobre a independência

<sup>166</sup> Apesar de os valores destinados aos Poderes Executivo e Legislativo não terem sido objeto de questionamento do pedido de informação, os mesmos foram apontados na resposta recebida e, assim, aproveitados na análise empreendida.

judicial. Resgatamos, nessa perspectiva, as contribuições do autor em dois diferentes momentos, em produção conjunta com Marques e Pedroso, em 1996, quando concluímos que a questão da independência costuma ser levantada pelo próprio sistema judicial em dois contextos: quando entende que o Poder Legislativo ou o Executivo tomam medidas mitigadoras da sua independência e sempre que o Sistema de Justiça vê-se dependente dos outros poderes para se apetrechar dos recursos que considera adequados para o bom desempenho das suas funções.

Já na obra “Por uma revolução democrática da justiça”, de 2011, Santos analisa a independência judicial chamando a atenção para a prática de conversão dessa numa independência corporativa, ressaltando que sua origem volta-se à defesa dos interesses democráticos dos cidadãos e não dos interesses de uma classe.

A questão da independência dos tribunais está intimamente ligada com a questão da legitimidade e com a questão da capacidade. A independência dos tribunais é um dos princípios básicos do constitucionalismo moderno, pelo que pode parecer estranho que seja objeto de questionamento. E em verdade, ao contrário do que sucede com a questão da legitimidade, o questionamento da independência tende a ser levantado pelo próprio Poder Judiciário sempre que se vê confrontado com medidas do Poder Legislativo ou do Poder Executivo que considera atentatórias a sua independência. A questão da independência surge assim em dois contextos. No contexto da legitimidade, sempre que o questionamento desta leva o Legislativo ou o Executivo a tomar medidas que o Poder Judiciário entende serem mitigadoras da sua independência. Surge também no contexto da capacidade, sempre que o Poder Judiciário, carecendo de autonomia financeira e administrativa, se vê dependente dos outros poderes para se apetrechar dos recursos que considera adequados para o bom desempenho das suas funções.

As questões da legitimidade, da capacidade e da independência assumem, como vimos, maior acuidade em momentos em que os tribunais adquirem maior protagonismo social e político. Esse fato tem um importante significado, tanto pelo que revela, como pelo que oculta. (SANTOS, MARQUES E PEDROSO, 1996, p. 3)

#### A cultura jurídica e a independência judicial

A independência judicial é um dos bens mais preciosos das sociedades democráticas. Só que, infelizmente, em muitos países, ela se transformou numa independência corporativa. E a independência corporativa é um boicote à independência judicial democrática. A independência judicial foi criada para que o tribunal possa defender os interesses democráticos dos cidadãos, não os interesses de uma classe. Para isso há outros mecanismos, há sindicatos, há associações. Ao contrário do que se pensa em alguns meios judiciários, a independência judicial democrática pode exigir o controle externo do poder judicial. (SANTOS, 2011, p. 85)

Os resultados das análises tornam difícil refutar que nos processos verificados de negociação política haja neutralização da independência voltada à defesa dos interesses democráticos dos cidadãos em prol do corporativismo, como, por exemplo, no estabelecimento de uma rotina de tomadas de decisões orçamentárias sedimentada em negociações mantidas apenas entre o Poder Executivo e as instituições de justiça, com o alijamento da transparência ou de outras formas de controle social<sup>167</sup>.

A partir do debate proposto por Boaventura, consideramos que a verificação da independência corporativa, para a defesa dos interesses de uma classe em detrimento de princípios democráticos, no contexto político do Estado de São Paulo, acaba por colocar em xeque a estrutura democrática local como um todo.

Ainda compreendendo que tomadas de decisões políticas envolvam escolhas e negociações, especialmente entre as partes por elas diretamente afetadas, e se dão por meio de processos em que os envolvidos apresentam alternativas que contribuam com a viabilização de suas propostas, passamos a nos dedicar à análise de elementos afetos às suplementações orçamentárias das instituições de justiça, observados no período da pesquisa.

Em 10 de junho de 2015, Renato Nalini, então Presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo, publicou no jornal O Estado de São Paulo artigo intitulado “Fogo amigo dói mais”<sup>168</sup>, em que se dedica a apresentar a crise financeira do Poder Judiciário, apontando a dificuldade em gerir na carreira propostas de revisão dos índices de comprometimento das despesas com pessoal.

No dia seguinte, o jornal publicou matéria<sup>169</sup> repercutindo os desdobramentos do texto do presidente do Tribunal, indicando que a Corte pediria suplementação ao Governo do Estado diante do déficit de ao menos R\$ 900 milhões projetado para 2015 e ressaltando que, segundo Nalini, tratava-se de um problema com escassas possibilidades de resolução, e que ele tinha poucas esperanças de ser atendido, uma vez que o montante solicitado representava o triplo da suplementação orçamentária destinada ao Judiciário no ano anterior.

A matéria também aponta reunião realizada entre Nalini e o governador Geraldo Alckmin para tratar do assunto, destacando que o governador propôs que

---

<sup>167</sup> A formulação é estabelecida em diálogo com o proposto por Karl Popper acerca da constituição de fatos sociais. O autor propõe que a função da ciência não é provar, mas deixar difícil refutar as suspeitas.

<sup>168</sup> Disponível em: <<http://opinio.estado.com.br/noticias/geral,fogo-amigo--doi-mais,1703227>>. Acessado em 18 de setembro de 2016.

<sup>169</sup> Disponível em: <<http://politica.estado.com.br/noticias/geral,tj-paulista-preve-deficit-de-ao-menos-r-900-mi-neste-ano---imp-,1704066>>. Acessado em 18 de setembro de 2016.

ambos pensassem juntos nas alternativas para o problema. Registra, ao final, reclamação do presidente do Tribunal sobre a reunião se repetir todos os anos, o que deixa o Tribunal sempre “de pires na mão”, comprometendo a autonomia financeira do Judiciário.

**Reunião.** Na semana passada o presidente do TJ-SP se reuniu com o governador Geraldo Alckmin (PSDB) para tratar do assunto. Segundo Nalini, apesar da receptividade do governador, a sinalização não foi exatamente positiva. "Ele me disse para pensarmos juntos um cesto de alternativas para o problema."

[...]

Nalini reclama que "todos os anos" o Judiciário paulista tem necessidade de solicitar um aporte de recursos ao orçamento anual previsto. Isso acontece, segundo ele, porque o orçamento anual aprovado é sempre menor que o previsto pelo tribunal. "Estimamos um valor, mas aí a Secretaria do Planejamento faz cortes e depois a Assembleia Legislativa faz novos cortes até ser aprovado. Ficamos sempre de pires na mão. A autonomia financeira do Judiciário, prevista na Constituição, não funciona na prática." (O Estado de S. Paulo, 2015. Grifo do original)

Entendemos que é possível pensar a racionalidade do Estado Democrático de Direito pelas normas, valores e procedimentos que regem as instituições que o integram e servem à mediação de conflitos, comumente submetidos ao Sistema de Justiça como última instância para suas resoluções.

É nesse contexto que, no que se refere ao governador do Estado, o gargalo democrático da assunção de uma rotina perene de negociações não públicas com o chefe da instituição responsável pela mediação de conflitos se reforça na medida em que o Poder Executivo é o alvo por excelência dos processos judiciais relativos à garantia de direitos sociais, além de participar das negociações na qualidade de detentor do poder político mais evidente em nossa estrutura social e tomador exclusivo das decisões sobre os créditos adicionais.

Apesar de o Presidente do Tribunal ter feito repercutir nas publicações de junho do jornal O Estado de São Paulo sua avaliação de que havia poucas esperanças de receber os R\$ 900 milhões solicitados para 2015, ao seguirmos a orientação dada pela Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão na resposta ao pedido de informação para verificação dos valores das suplementações (obtidos pela diferença

entre a dotação inicial e a final<sup>170</sup>), observamos que o Tribunal recebeu em 2015 R\$ 180 milhões a mais do que o déficit previsto.

**Tabela 2 – TJSP: Dotações iniciais e finais de 2015, cálculo da suplementação orçamentária efetivada no ano e valor recebido para além do déficit previsto em junho**

DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO FINAL	SUPLEMENTAÇÃO	Déficit previsto em junho	Superação da previsão do déficit
R\$ 9.533.310.438,00	R\$ 10.613.850.438,00	R\$ 1.080.540.000,00	R\$ 900.000.000,00	R\$ 180.540.000,00

Fonte: Elaboração própria com dados da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão.

Já no que se refere ao Tribunal de Justiça, o gargalo democrático da assunção de uma rotina perene de negociações não públicas com o governador do Estado, chefe do Poder Executivo que reiteradamente será levado a seu julgamento em processos afetos à garantia de direitos sociais, se reforça diante do impacto dos benefícios corporativos na construção do fato social apontado por Nalini como o Tribunal sempre “de pires na mão”.

Como vimos, não foi possível, diante da forma de disponibilização dos dados relativos aos pagamentos efetivados pelo Tribunal aos membros da magistratura em 2015, verificar como se compõe a despesa média mensal com magistrados na justiça estadual de São Paulo, apontada pelo CNJ como R\$ 45.906,00. (CNJ, 2016, p. 92), assim como não foi possível compreender qual o percentual desse total destinado aos recebimentos para além dos subsídios. No entanto, é possível dimensionar a magnitude dos complementos remuneratórios a partir de observações incidentais que passamos a apresentar.

Na edição de 15 de janeiro de 2015 do Diário Oficial do Estado de São Paulo encontramos os valores da base de subsídio da Magistratura do Estado de São Paulo, como se vê na tabela abaixo:

<sup>170</sup> Disponível em: < <https://goo.gl/219B3V>>. Link criado em 05 de fevereiro de 2017.

**Tabela 3 – Valores da base de subsídio da Magistratura do Estado de São Paulo, 2015**

<b>Magistrados</b>	<b>Base Mensal R\$</b>
Desembargadores	30.471,10
Juízes de Direito – Entrância Final	28.947,54
Juízes de Direito – Entrância Intermediária	27.500,16
Juízes de Direito – Entrância Inicial	26.125,92
Juízes Substitutos	24.818,71

Fonte: Diário Oficial do Estado de São Paulo

A média entre os subsídios corresponde a R\$27.572,68, ou seja, R\$ 18.333,32 a menos do que a despesa média mensal com magistrados em São Paulo apontada pelo CNJ. Diante dos já apontados déficits de transparência do TJSP, não foi possível apontar a distribuição desses valores. Assim, recorremos à outra manifestação pública do então presidente do Tribunal, Renato Nalini, acerca dos adicionais percebidos pelos juízes e desembargadores no Estado, ainda na expectativa de dimensionar a magnitude dos complementos remuneratórios.

Ao compor a bancada do Jornal da Cultura em 16 de outubro de 2014, Renato Nalini respondeu à pergunta sobre o que achava dos R\$ 4.300,00 pagos a título de auxílio moradia para juízes e, apesar de sua resposta ter repercutido pela referência feita a peças de vestimenta, a essa pesquisa interessa especialmente o apontamento feito com relação à composição remuneratória dos juízes. O presidente do Tribunal de Justiça responde afirmando que o auxílio, em verdade, disfarçava um aumento do subsídio. O apontamento é repetido duas vezes por Nalini em sua resposta:

Este auxílio moradia, na verdade ele disfarça um aumento do subsídio que está defasado há muito tempo, não é? Hoje aparentemente o juiz brasileiro ganha bem, mas ele tem 27% de desconto de imposto de renda, ele tem que pagar plano de saúde, ele tem que comprar terno e não dá para ir toda hora a Miami para comprar terno, a cada dia da semana ele tem que usar um terno diferente, uma camisa razoável, um sapato decente, ele tem que ter um carro. Espera-se que a justiça, que personifica uma expressão da soberania esteja apresentável e há muito tempo não há o reajuste do subsídio, então o auxílio moradia foi um disfarce para aumentar um pouquinho e até para fazer com que o juiz fique um pouco mais animado, não tenha tanta depressão, tanta síndrome do pânico, tanto AVC e etc. A população precisa entender isso. No momento em que eles perceberem quanto o juiz trabalha eles verão que não é a remuneração do juiz que vai fazer falta. Se a justiça funcionar, vale a pena pagar bem o juiz. (TV Cultura, 2014)



Chama atenção o fato de a declaração que naturaliza os aumentos de subsídios disfarçados em forma de gratificação ter sido feita poucos meses antes da publicação de artigo assinado pelo mesmo presidente do Tribunal, que tornou pública a crise financeira do Poder Judiciário, especialmente quando cotejamos o contexto com os dados apresentados pelo CNJ na publicação “Justiça em Números” de 2016, que informam que as despesas com recursos humanos representaram 89,6% do total das despesas do TJSP em 2015.

Com relação ao Ministério Público, como vimos, o total desembolsado pela instituição no ano de 2015 com os complementos remuneratórios (considerando os valores lançados nos contracheques a título de vantagens, abonos, indenizações, outras indenizações e outros adicionais) soma R\$ 421.014.854,37.

Quando cotejamos esse montante com os valores da suplementação orçamentária recebida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo no mesmo ano, como vemos no quadro abaixo, verificamos que a busca por créditos adicionais seria dispensável caso a instituição deixasse de levar a cabo a prática de complementar sua remuneração com outros benefícios. Em verdade, no ano de 2015, sem o pagamento das vantagens, o Ministério Público perceberia a sobra de mais de R\$ 204 milhões, ainda que não recebesse qualquer suplementação orçamentária.

**Tabela 4 – MP: Dotações iniciais e finais de 2015, cálculo da suplementação orçamentária efetivada no ano e diferença entre valor da suplementação e gastos com pagamento de vantagens**

DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO FINAL	SUPLEMENTAÇÃO	Complementações Remuneratórias	Diferença suplementação e gasto com vantagens
R\$ 1.881.159.046,00	R\$ 2.097.562.032,00	R\$ 216.402.986,00	R\$ 421.014.854,37	-R\$ 204.611.868,37

Fonte: Elaboração própria com dados da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão e do MPSP.

Se com relação à Defensoria, diante dos obstáculos à inferibilidade das informações disponibilizadas, também não foi possível verificar o montante dispendido com vantagens remuneratórias no ano de 2015, mais uma vez recorreremos à transparência levada a cabo pela Ouvidoria Externa da Instituição.

Como vimos na página tópico 3.3, o valor gasto pela Defensoria com gratificações no ano de 2015 foi de R\$ 60 milhões, sendo que, no mesmo ano,

observamos a suspensão dos pagamentos destinados à assistência jurídica complementar prestada no Estado, o que impactou a população das localidades onde não há Defensoria ou uma alternativa de assistência que não a OAB.

O quadro abaixo, apresentado na já mencionada reunião aberta realizada pela Ouvidoria em fevereiro de 2016, para tratar da crise financeira da Defensoria, nos permite concluir que se os R\$ 60 milhões não tivessem sido dispendidos com complementações remuneratórias, haveria saldo para quitar os R\$ 16 milhões apurados como atrasos no pagamento dos advogados conveniados nos meses de novembro e dezembro de 2015, sem que a população viesse a perceber qualquer prejuízo, mesmo que potencial.

Ainda, o redirecionamento desse montante possivelmente tornaria também possível a mitigação de medida de contingenciamento relativa à prorrogação da posse de novos defensores públicos, apesar de os cargos já terem sido criados por lei, como vimos anteriormente.

Figura 7 – Valor apurado do atraso no pagamento da assistência complementar

**OUVIDORIA**  
DEFENSORIA PÚBLICA DE SP  
Justiça começa com diálogo

Reunião ampliada – 18/02/2016

**Por que estamos aqui? Tópicos gerais que vamos apresentar**

- **Crise orçamentária / financeira:**
  - atraso no pagamento da OAB/SP em novembro e dezembro/2015 → **R\$ 16 milhões apurados na passagem do ano**
  - orçamento da Defensoria para 2016 não tem aumento em relação ao ano passado, 2015
  - “fundo de reserva” foi utilizado → **Havia R\$ 157 milhões no início de 2014 e R\$ 101 milhões no início de 2015**
- **Crise política:**
  - OAB/SP está articulando envio de Projeto de Lei para retirar parte do orçamento da Defensoria de sua gestão

Fonte: Ouvidoria DPESP.

Os dados apresentados até aqui tornam difícil refutar a leitura de que a imagem das instituições “com pires na mão”, como ilustrado por Renato Nalini no

jornal O Estado de São Paulo, em junho de 2015, não seja resultado de escolhas feitas pelo Tribunal de Justiça, pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Retomamos o artigo de Zaidan e Lima, para trazer à baila o debate proposto por Garapon (1996) acerca do novo elitismo liberto de qualquer controle social, em que o autor alerta para o risco de o funcionamento aristocrático da justiça evoluir para a organização corporativa do poder em detrimento da cidadania.

As operações a que esse modelo tem se sujeitado, contudo, parecem não impedir a formação daquilo que Antonie Garapon<sup>171</sup> chamou de um “novo elitismo liberto de qualquer controle democrático”, ao alertar para o risco de que o funcionamento aristocrático da justiça pode muito bem evoluir para a organização corporativa do poder em detrimento da cidadania, o que vem ao encontro de práticas arraigadas em nossa cultura bacharelesca. (ZAIDAN E LIMA, 2014)

Compreender as configurações e as dinâmicas da administração da justiça no Estado de São Paulo, olhando não apenas para as suas funções instrumentais, mas sobretudo para as funções políticas e simbólicas que a mobilização do direito tem vindo a assumir no contexto de uma consolidada hegemonia partidária, é o desafio desta pesquisa e é a partir deste horizonte que consideramos também os esforços do governador do Estado para atender os anseios corporativos dos membros das carreiras jurídicas.

É frente aos atos de vontade do governador do Estado de São Paulo que o funcionamento aristocrático da justiça local pode-se concretizar, viabilizando a evolução da organização corporativa do poder em detrimento da cidadania.

Como vimos, seja em razão do protagonismo assumido por Geraldo Alckmin nas reformas legislativas observadas no período, seja em razão da escusa (tornada regra) da Assembleia Legislativa na apreciação da abertura de créditos adicionais, seja na busca por negociações diretas com o governo, noticiada pelas instituições jurídicas em jornais de grande circulação e em relatórios de gestão, Alckmin parece ser o vetor que mais se destaca nas reformas e apetrechamento do Sistema de Justiça no Estado.

---

<sup>171</sup> GARAPON, Antonie (1996). O Guardador de Promessas. Lisboa: Instituto Piaget, p. 60.

## **Capítulo 4 – A Presidência do Tribunal e o caráter mais político do que jurídico<sup>172</sup> das suspensões dos efeitos de liminares e sentenças a pedido do Poder Público**

Analisaremos neste capítulo as decisões proferidas pelos presidentes do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo por força da previsão do Artigo 26, Inciso I, b do Regimento do TJSP<sup>173</sup>, entre 1º de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2015, período que abarcou toda a gestão de Ivan Sartori e de Renato Nalini:

Art. 26. Compete ao Presidente do Tribunal:

I - Em matéria jurisdicional:

[...]

b) apreciar o pedido de suspensão de segurança ou liminar concedida em primeiro grau em mandado de segurança ou em ação contra o Poder Público (artigos 15 da Lei 12.016/09 e 4º da Lei 8.437/92)

O referido dispositivo, em síntese, confere ao Presidente do Tribunal a competência para suspender os efeitos de decisões tomadas contra o Poder Público por juízes de primeira instância. O poder de suspensão alcança tanto decisões liminares, concedidas em razão da urgência, sem se configurar como definitivas, quanto às sentenças que encerram o processo<sup>174</sup>. No primeiro caso, a suspensão vigora até que seja proferida a decisão final do processo (sentença) e, quando suspensos os efeitos da sentença, a decisão do presidente vigora até o julgamento final do recurso que vier a ser apresentado.

Ainda com relação à extensão dos efeitos da suspensão, vale ressaltar que o relatório “Justiça em números”, publicado em 2016 (ano-base 2015) pelo CNJ, aponta que o tempo médio de tramitação processual em primeira instância até a sentença, é

---

<sup>172</sup> Nos processos analisados, reiteradamente a abertura da fundamentação da decisão é acompanhada da transcrição de trecho da obra do Professor de Direito Constitucional Cassio Scarpinella Bueno, para apresentar o tipo de processo que analisaremos neste capítulo. A referência é sempre feita da seguinte forma: “Segundo a melhor doutrina, apresenta-se o pedido de suspensão como ‘mecanismo de que se serve a Fazenda Pública para pleitear a suspensão, junto aos Presidentes dos Tribunais competentes para julgar o recurso interponível da decisão respectivas, dos efeitos de decisão proferida em seu desfavor por razões muito mais políticas, quicá de conveniência administrativa, do que jurídicas. A maior parte da doutrina defende arduamente a inconstitucionalidade do mecanismo, que, não obstante, tem ampla aceitação e aplicabilidade diuturna em todos os Tribunais brasileiros” (Cf. BUENO, Cassio Scarpinella Curso Sistematizado de Direito Processual Civil, Saraiva, vol. 4, p. 117).

<sup>173</sup> O dispositivo do Regimento do Tribunal é amparado pela legislação referenciada em seu texto.

<sup>174</sup> O encerramento do processo na primeira instância não significa necessariamente o encerramento da disputa processual ali travada. Diante do inconformismo com os resultados do julgamento, as partes podem recorrer da decisão, submetendo o tema à análise do Tribunal, a segunda instância.

de mais de um ano e oito meses no Estado de São Paulo. O relatório, contudo, não traz informações acerca do tempo médio de julgamento dos recursos no Tribunal.

Sobre a duração dos efeitos da suspensão, trazemos à baila parte da entrevista realizada com o Defensor Público Bruno Shimizu, em setembro de 2016, quando o entrevistado chamou a atenção para os efeitos de suspensão de liminar concedida em 2013 e que seguia ainda suspensa no momento da entrevista<sup>175</sup>.

**Trecho de diálogo mantido com o entrevistado Bruno Shimizu**

Por exemplo, em uma ação pedimos a instalação de aparelhos pra aquecimento de água nos dias mais frios do ano porque os presos com tuberculose tomam banho frio. Mesmo no inverno, tomam banho frio. A gente entrou com uma ação pública bem instruída, com parecer médico, prova. O juiz concedeu uma liminar mandando o Estado em 60 dias fazer as obras para instalar pelo menos um chuveiro por raio. Essa liminar foi suspensa pelo presidente do Tribunal, na época ainda era o Ivan Sartori, e esta suspensão até hoje.

A possibilidade de suspender os efeitos da decisão (liminar ou definitiva) de primeira instância é garantida tanto nas ações gerais contra o Poder Público, como ações civis públicas (ACP), quanto nos mandados de segurança, processos por meio dos quais se busca sanar violação, cometida por uma autoridade, de direito individual ou coletivo. Nos termos da lei que disciplina o tema, o mandado de segurança será concedido para proteger direitos sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de qual categoria for e sejam quais forem as funções que exerça<sup>176</sup>.

Sobre esses conceitos jurídicos, implicados no debate proposto, vejamos o que apresenta o STF no glossário disponibilizado em seu sítio eletrônico<sup>177</sup>:

**Liminar:** A medida liminar é a decisão que analisa um pedido urgente. É uma decisão precária, uma vez que a medida pode ser revogada e o direito sob análise pode ou não ser reconhecido no julgamento de mérito da causa. Tem como requisitos o "fumus bonis iuris" (quando há fundamentos jurídicos aceitáveis) e o "periculum in mora" (quando a demora da decisão causar prejuízos).

**Mandado de segurança:** Processo para garantir direito líquido e certo, individual ou coletivo, que esteja sendo violado ou ameaçado por ato de uma autoridade, em ato ilegal ou inconstitucional.

**Sentença:** Decisão do juiz que põe fim a um processo. (STF, grifos)

<sup>175</sup> O caso referenciado por Bruno Shimizu voltará a ser analisado na última parte deste capítulo, trata-se do "caso 9", que teve a suspensão de liminar concedida em 02/12/2013.

<sup>176</sup> Prevê o Artigo 1º. da Lei 12.016/2009: Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

<sup>177</sup> Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/>>. Acessado em 31 de dezembro de 2016.

originais)

A suspensão de execução de decisão pode ser requerida tanto pela pessoa jurídica de direito público interessada no processo quanto pelo Ministério Público.

#### **4.1. Levantamento e análise geral de dados**

Como ponto de partida, foi realizado o levantamento de todos os processos apreciados pela presidência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, entre 1º de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2015, por força da já referenciada previsão regimental do TJSP.

Após tentar localizar, sem sucesso, uma informação desejada no sítio eletrônico do Tribunal, em 11 de julho de 2016 foi protocolado no SIC do TJSP pedido de acesso à informação, nos termos da Lei nº 12.527/2011 (LAI), solicitando a listagem dos processos apreciados no período, que abarcou as gestões de Ivan Sartori e Renato Nalini.

O pedido recebeu o número de protocolo 2016/00121854 e foi respondido em 29 de julho de 2016. A lista<sup>178</sup>, contendo 566 processos não numerados, foi remetida em formato PDF, sendo que a identificação de cada processo, composta por 20 dígitos, estava inserida no documento em formato de sucessivas imagens, não sendo possível, assim, checar nem selecionar qualquer informação para cópia ou mesmo utilizar mecanismos digitais de busca para encontrar determinado processo no documento de 22 páginas durante o desenvolvimento da análise de dados. Vale apontar que o formato da entrega, na linha da problematização apresentada no Capítulo 3, dificultou sobremaneira a operacionalização da pesquisa, indicando sensível déficit na efetividade da transparência dos dados públicos analisados.

Destacamos ainda que um dos processos lançados na listagem fornecida pelo Tribunal não foi encontrado pelo sistema de busca processual do site do TJSP, o processo 0086128-32.2013.8.26.000<sup>179</sup>.

Somam-se ao processo não localizado outros 26 registros vinculados a

---

<sup>178</sup> Disponível em: <<http://tinyurl.com/ListaTJSP-LZ>>. Link criado em 05 de fevereiro de 2017.

<sup>179</sup> Disponível em: <<http://tinyurl.com/NaoEncontrado-TJSP-LZ>>. Link criado em 05 de fevereiro de 2017. O processo 0086128-32.2013.8.26.000 está inserido na imagem que compõe a página nove da resposta recebida, como se vê no grifo inserido no arquivo disponibilizado em: <<http://tinyurl.com/ListaTJSP-LZ>>. Link criado em 05 de fevereiro de 2017.

processos que tramitaram em segredo de justiça, não sendo possível analisá-los<sup>180</sup>. Desses, 13 referem-se à gestão de Ivan Sartori e 13, à gestão de Renato Nalini.

Se a preservação do conteúdo dos 16 processos que trataram de questões afetas aos direitos da criança e do adolescente não causou surpresa, considerando o direito à preservação legalmente amparada desses sujeitos, isso não pôde ser registrado com relação aos demais casos classificados como segredo de justiça, que, de acordo com os registros sintéticos da página e-SAJ de acompanhamento de suas tramitações, versaram sobre direito administrativo e outras matérias de direito público e tratavam dos seguintes temas:

- Gestão Sartori: 1 registro de Atos e/ou improbidade administrativa; 1 registro de Licitações; e 1 registro de Concessão / Permissão / Autorização-Transporte Terrestre; e
- Gestão Nalini: 3 registros de Saúde-Medicamentos; 1 registro de Saúde - Tratamento Médico-Hospitalar; 1 registro de Ensino Fundamental e Médio; 1 registro de Atos Administrativos; e 1 registro de Serviços.

Com relação aos resultados dos processos, verificamos a existência de quatro desfechos:

- 1) Deferimento do pedido: quando o pedido do poder público é atendido, são suspensos os efeitos da decisão de primeira instância (liminar ou sentença);
- 2) Indeferimento do pedido: em sentido oposto, o indeferimento da pretensão do poder público resulta na manutenção dos efeitos da decisão de primeira instância (liminar ou sentença);
- 3) Deferimento de parte do pedido: em 2% dos casos observamos que o pedido do poder público foi parcialmente atendido, suspendendo determinados efeitos da decisão de primeira instância;
- 4) Não conhecimento do processo: os processos não são conhecidos pela presidência por razões vinculadas sobretudo à legitimidade de quem formula o pedido e à verificação ou não da caracterização do interesse

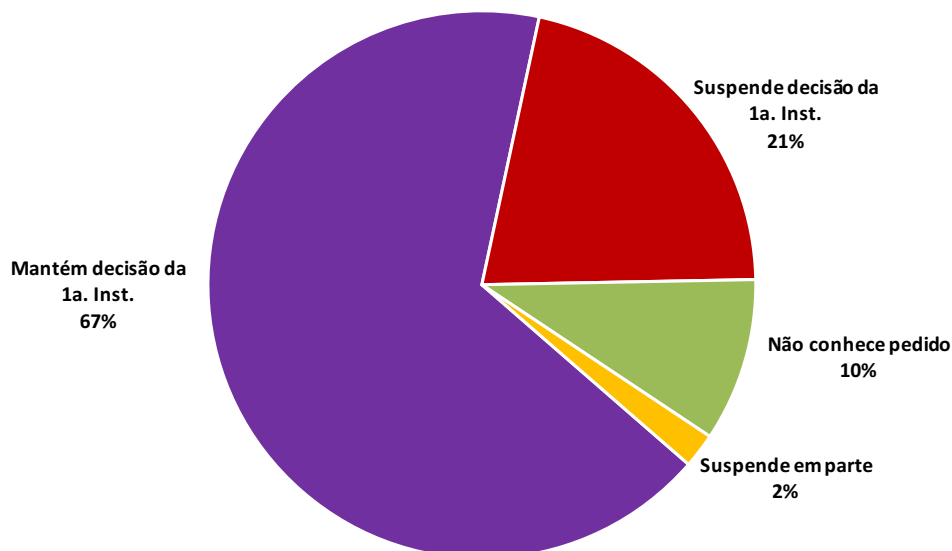
---

<sup>180</sup> Disponível em: <<http://tinyurl.com/Sigilo-TJSP>>. Link criado em 05 de fevereiro de 2017.

público no processo questionado. Também observamos casos de não conhecimento de processos por pesarem sobre os temas abordados decisões de segunda instância, e não apenas de primeira, como exigiria o pedido de suspensão.

Apenas com relação aos processos que tramitaram em segredo não foi possível verificar o resultado dos julgamentos dos pedidos de suspensão, assim como não pudemos realizar análise de nenhum de seus elementos. Nos 539 demais casos, os resultados se distribuíram da seguinte forma:

**Gráfico 39 – Distribuição dos resultados no total de processos de suspensão consultados**



Fonte: Elaboração própria com dados do TJSP.

O não conhecimento da demanda representou 10% do total dos registros analisados, o que quer dizer que em 52 casos a presidência do Tribunal afastou a possibilidade de julgamento dos pedidos, não sendo, assim, possível realizar análises a seu respeito.

Desagregando os 26 processos em segredos de justiça, o registro não localizado e os 52 casos em que a possibilidade de julgamento foi afastada pelo não conhecimento, chegamos ao total de 487 processos que constituíram o universo de análise da pesquisa.



O sítio eletrônico e-SAJ configura-se como o portal de serviços do TJSP destinado às consultas processuais. No endereço principal<sup>181</sup> é possível escolher um dentre os três portais destinados a três distintos bancos de dados: 1) Consultas de Processos do 1º. Grau; 2) Consulta de Processos do 2º. Grau; e 3) Colégio Recursal/Turma de Uniformização.

A pesquisa se voltou à análise dos processos de suspensão que, por serem de competência dos presidentes do Tribunal, estão contidos no portal destinado às consultas de processos de 2º. grau. Os processos originários foram consultados apenas quando necessário para garantir a compreensão de elementos caros à análise pretendida.

Com relação à classe atribuída pelo portal aos processos analisados, verificamos que 133 processos foram classificados como suspensão de execução de sentença (27% do total) e 354 como suspensão de decisão liminar<sup>182</sup> (73% do total).

Ao analisarmos a atuação da presidência do Tribunal no período, considerando as classes dos processos e os resultados verificados, observamos que as decisões da primeira instância são mantidas em 83% dos casos de pedidos de suspensão de sentenças e em 71% dos pedidos que se voltavam aos efeitos de decisões liminares. Com relação aos pedidos que são parcialmente atendidos, não observamos qualquer diferença de resultados entre as classes dos processos, representando 2% do total em ambas.

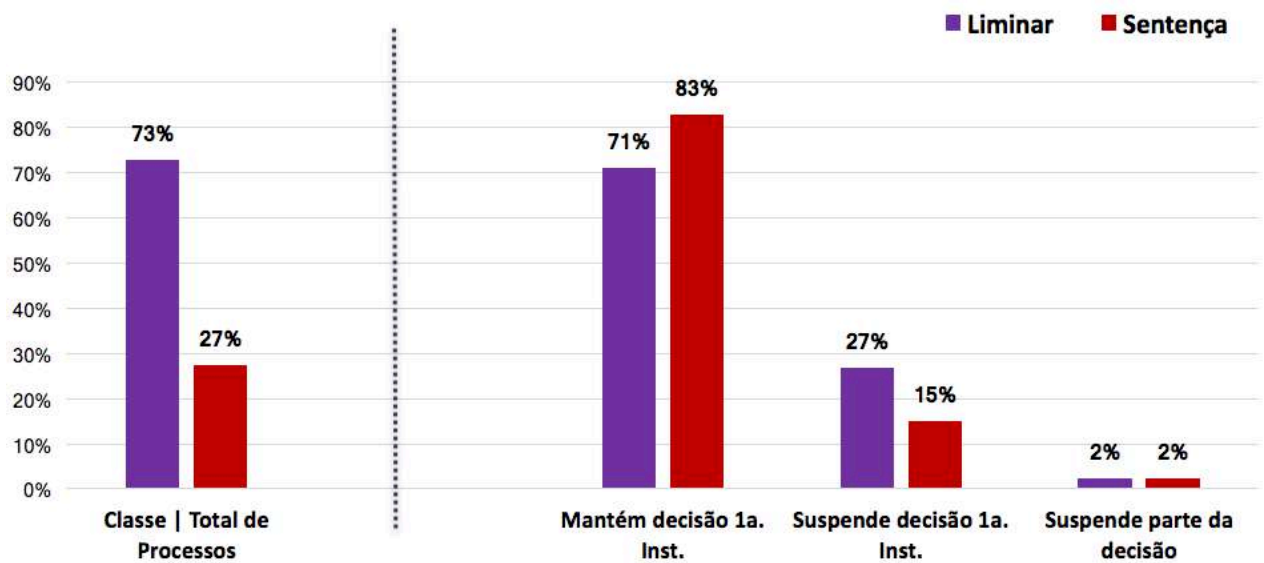
Ou seja, o pedido foi deferido em 27% dos processos em que as decisões liminares eram questionadas, suspendendo-se os efeitos da decisão interlocutória<sup>183</sup> de primeira instância. Nos casos de questionamento dos efeitos das decisões definitivas (sentenças), esse patamar se reduziu a 15%.

---

<sup>181</sup> Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/esaj/portal.do?servico=190090>>. Acessado em 10 de agosto de 2016.

<sup>182</sup> O portal disponibiliza os processos de suspensão de decisões não definitivas em uma categoria única designada "suspensão de liminar ou de tutela antecipada. Antecipação de tutela é um instituto semelhante à decisão liminar, mas a diferença entre os dois institutos, em síntese, refere-se aos requisitos necessários para seu atendimento, sendo aqueles afetos à antecipação de tutela mais rígidos. A diferença, contudo, não importa a este estudo, uma vez que os requisitos para aplicação da suspensão pelos presidentes do TJSP em ambos os casos são os mesmos, assim como seus efeitos.

<sup>183</sup> Decisão interlocutória, termo bastante utilizado pelas ciências jurídicas, significa a decisão tomada pelo julgador sobre o tema que está em debate no processo, mas sem representar seu encerramento (sentença). Há, ainda as decisões conhecidas como despachos, que se prestam sobretudo a determinar que atos processuais sejam levados a cabo, como a remessa do processo ao Ministério Público, intimação de testemunha e assim por diante. Sobre as decisões interlocutórias, traz o glossário do STF: Descrição do Verbete: "Decisão interlocutória é o ato pelo qual o juiz, no curso do processo, decide ponto relevante que represente a solução da lide". Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=D&id=341>>. Acessado em 03 de janeiro de 2017.

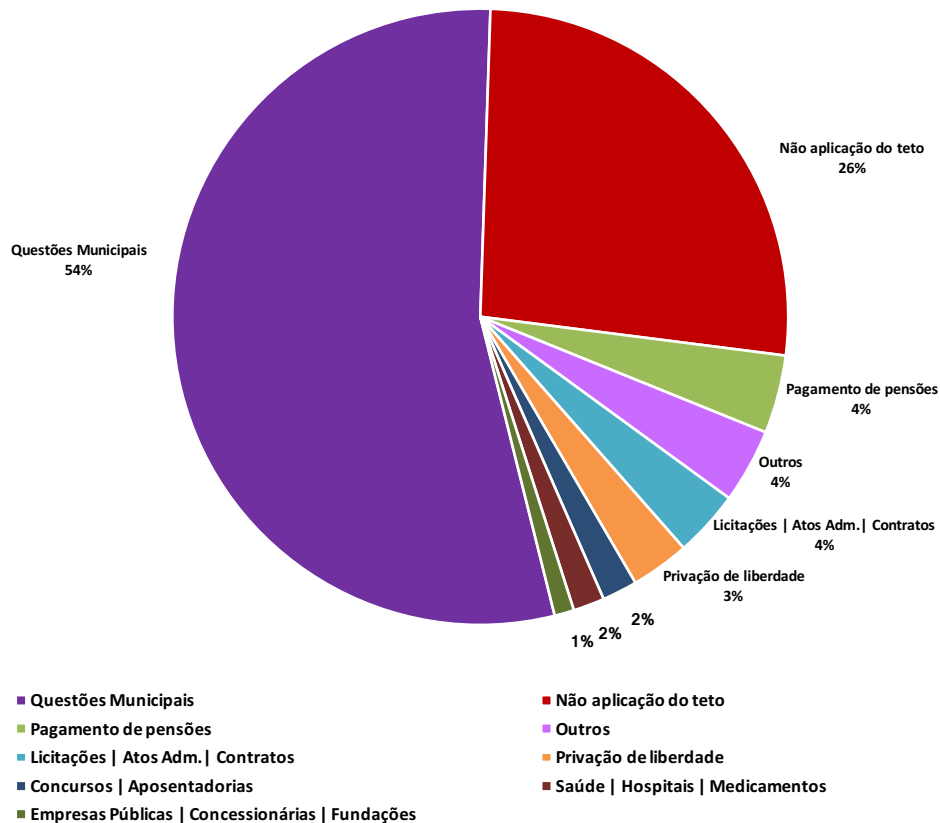
**Gráfico 40 – Resultado dos processos de suspensão por classe dos pedidos**

Fonte: Elaboração própria com dados do TJSP.

Os 487 processos foram classificados a partir das informações disponibilizadas nas respectivas páginas eletrônicas de acompanhamento de tramitação no sítio eletrônico do TJSP, a partir do qual foi possível criar nove categorias para análise: 1) questões municipais; 2) não aplicação do teto remuneratório; 3) pagamento de pensões; 4) licitações | atos administrativos | contratos; 5) questões afetas à privação de liberdade; 6) outros<sup>184</sup>; 7) concursos públicos e aposentadorias; 8) empresas públicas | concessionárias | fundações; e 9) saúde | hospitais | medicamentos;

<sup>184</sup> Na categoria “outros” foram incluídos os processos cujas repetições temáticas não somaram 1% do total de processos analisados. Os 19 processos antes da aglutinação tratavam de: i) questão ambiental: 2 processos; ii) cobrança tarifária ou de pedágio: 3 processos; iii) organização do serviço público: 4 processos; iv) pagamento de benefícios previdenciários: 5 processos; vi) pagamento de vantagens: 4 processos; e vii) reintegração de posse: 1 processo.

**Gráfico 41 – Distribuição dos processos de suspensão por categoria**



Fonte: Elaboração própria com dados do TJSP.

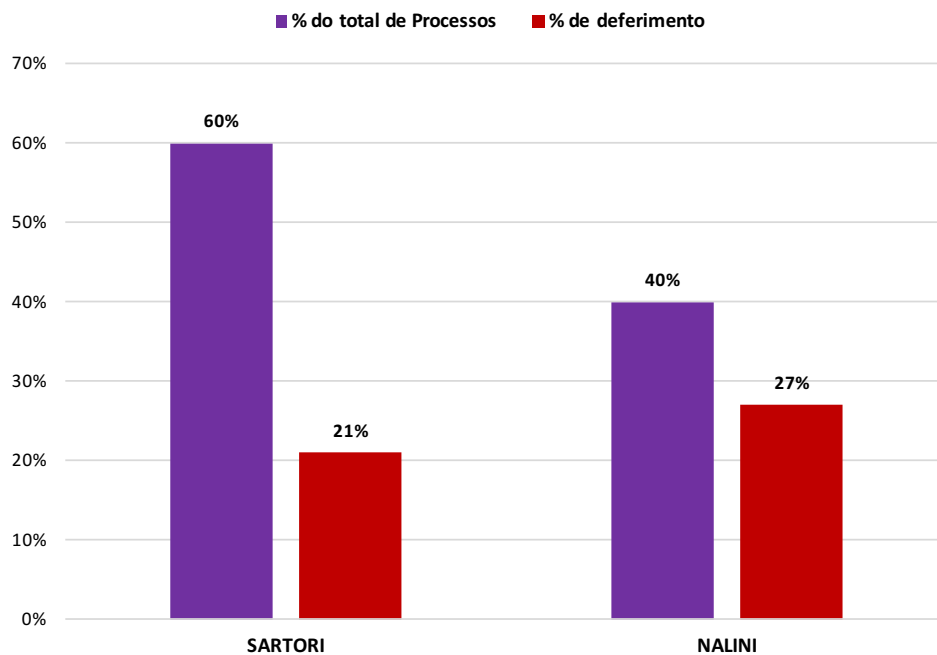
As categorias 1) questões municipais; 2) não aplicação do teto remuneratório; 3) pagamento de pensões; 4) licitações | atos administrativos | contratos; 5) questões afetas à privação de liberdade; e 6) outros, somaram, cada uma, pelo menos 3% do total de processos julgados no período e a análise e interpretação de resultados focaram-se nessas categorias.

No que se refere à categoria 1, considerando que a compreensão das potenciais peculiaridades dos mais de 30 municípios contidos nesse grupo escapa às possibilidades desta pesquisa, que não se volta à esfera municipal, esclarecemos que os resultados dos processos do grupo serão apresentados com base nas informações disponibilizadas pelo Tribunal, a partir da listagem fornecida e dos dados sintéticos disponibilizados nas respectivas tramitações em segunda instância, sem consulta ao processo originário ou interpretação para além da síntese apresentada no sítio eletrônico do TJSP.

#### 4.2. Divisão por classes: Ivan Sartori e Renato Nalini, suspensões de cada Presidente

Como destacado, o período coberto pela pesquisa abarcou duas gestões do TJSP, a de Ivan Sartori (2012 – 2013) e a de Renato Nalini (2014 – 2015). Sartori analisou 293 pedidos de suspensão, enquanto Nalini analisou 194 processos da mesma natureza. Vejamos qual o percentual de deferimento dos pedidos de suspensão das decisões de primeira instância por presidente, considerando o percentual de processos analisados em cada gestão.

**Gráfico 42 – Porcentagem da distribuição do total de processos de suspensão por Presidente do TJSP e porcentagem de deferimento da suspensão**



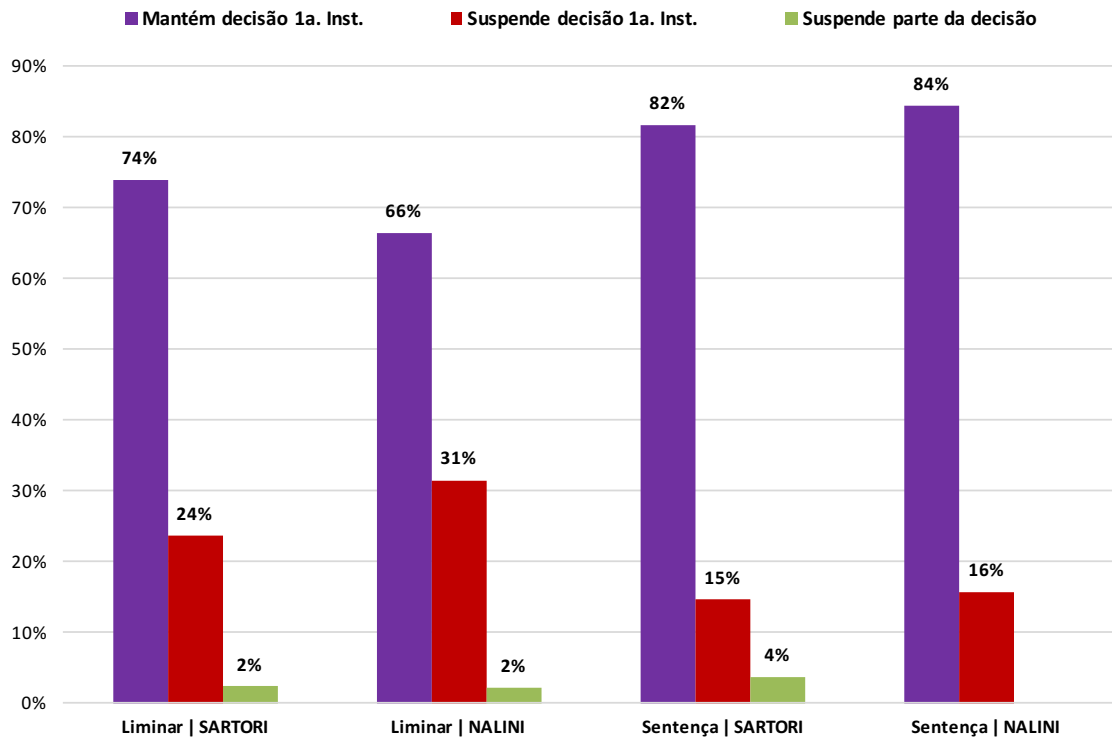
Fonte: Elaboração própria com dados do TJSP.

Sartori e Nalini julgaram 60% e 40% dos pedidos de suspensão analisados, respectivamente. Considerando o total de processos por presidente, Nalini deferiu a suspensão em 27% dos casos que julgou, 6% a mais que Sartori.

Retomando as classes atribuídas pelo TJSP aos processos, vejamos como decidiram os dois presidentes, considerando os totais de processos a eles submetidos em cada uma das duas classes. Verificaremos se é possível identificar diferenças na atuação de cada presidente levando em conta a natureza dos pleitos, se de suspensão

de liminares ou de sentenças.

**Gráfico 43 – Distribuição dos resultados dos processos de suspensão por classe dos pedidos, por Presidente do TJSP**



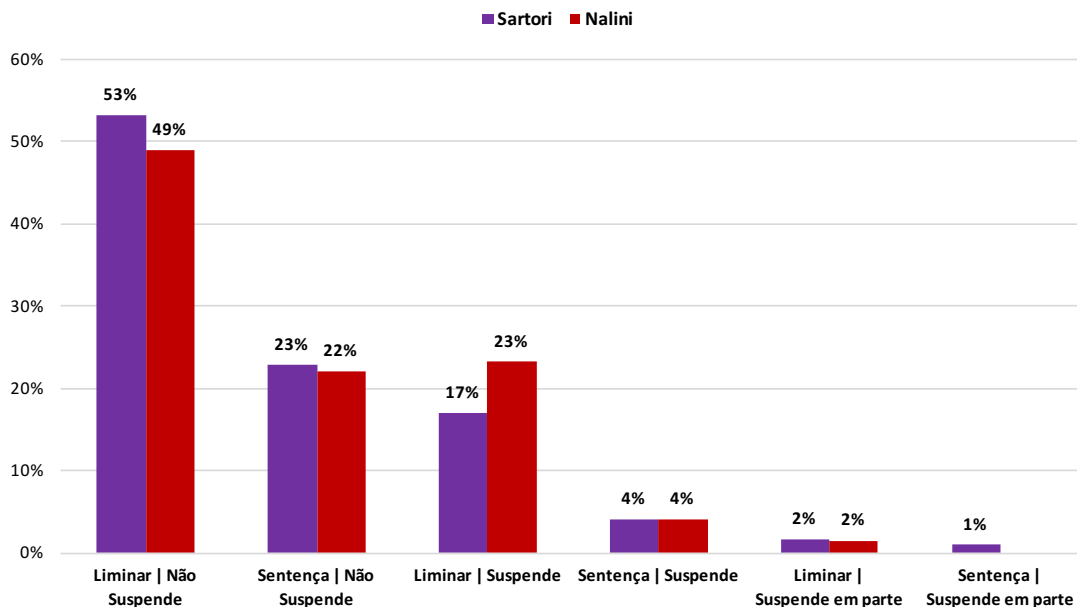
Fonte: Elaboração própria com dados do TJSP.

Se nos processos que pleitearam suspensão de sentenças não há significativas diferenças nos resultados dos julgamentos proferidos por Sartori e Nalini, no que toca à análise dos pedidos de suspensão de liminares Nalini apresentou um percentual de deferimento 6% maior que Sartori (31% e 24%, nessa ordem). Por outro lado, Sartori manteve os efeitos dos julgados de primeira instância em 74% dos processos que versaram sobre decisões liminares, enquanto Nalini o fez em 66% dos casos da mesma classe sob seu julgamento.

A observação dos resultados analisados segundo a classe de registro do processo no portal do TJSP parece indicar tendência de maior reserva com relação à suspensão dos efeitos de decisões definitivas, resultado observado em 15% dos processos da gestão Sartori e em 16% dos processos da gestão Nalini.

Ainda com relação à atuação de cada um dos presidentes, vejamos como se distribuíram os resultados de seus julgamentos, frente ao total de processos sob sua análise:

**Gráfico 44 – Distribuição dos resultados no total de processos de suspensão analisados por cada presidente do TJSP**

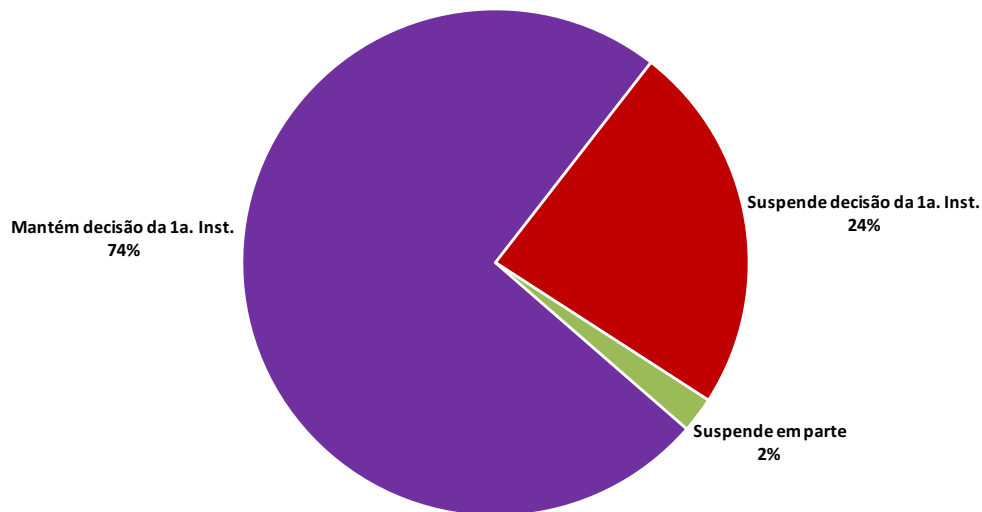


Fonte: Elaboração própria com dados do TJSP.

Se o acionamento da presidência do Tribunal para revisão dos efeitos da decisão de primeira instância depende sobretudo de atores e de elementos que fogem à nossa análise (como a existência ou não de decisão liminar na primeira instância e o momento em que o Poder Público aciona o presidente do Tribunal, se quando houver decisão liminar ou apenas na sentença), nosso recorte se focará, daqui por diante, na comparação de resultados frente ao quadro geral de julgamento dos processos analisados, independentemente da classe de seu registro (liminar ou sentença).

#### **4.3. Os calabouços e os tetos – A concentração das suspensões**

No Gráfico 39 observamos a divisão dos resultados dos 539 processos consultados. Vejamos agora a divisão geral dos resultados dos 487 processos analisados, ou seja, o total de processos efetivamente julgados (excluindo-se, assim, os pedidos não conhecidos) e com informações públicas (deixando de considerar, pois, os segredos de justiça e o processo não localizado).

**Gráfico 45 – Distribuição dos resultados no total de processos de suspensão analisados**

Fonte: Elaboração própria com dados do TJSP.

O dispositivo do Regimento do TJSP em análise, como vimos, confere ao presidente do Tribunal a competência para suspender os efeitos de decisões tomadas contra o Poder Público a partir de sua provocação. Ou seja, cabe ao presidente do Tribunal acolher ou negar o pedido que lhe for apresentado pela pessoa política<sup>185</sup> contra quem decidiu o juiz de primeira instância, definindo pela suspensão ou não dos efeitos da decisão diante da qual a pessoa política manifesta seu inconformismo.

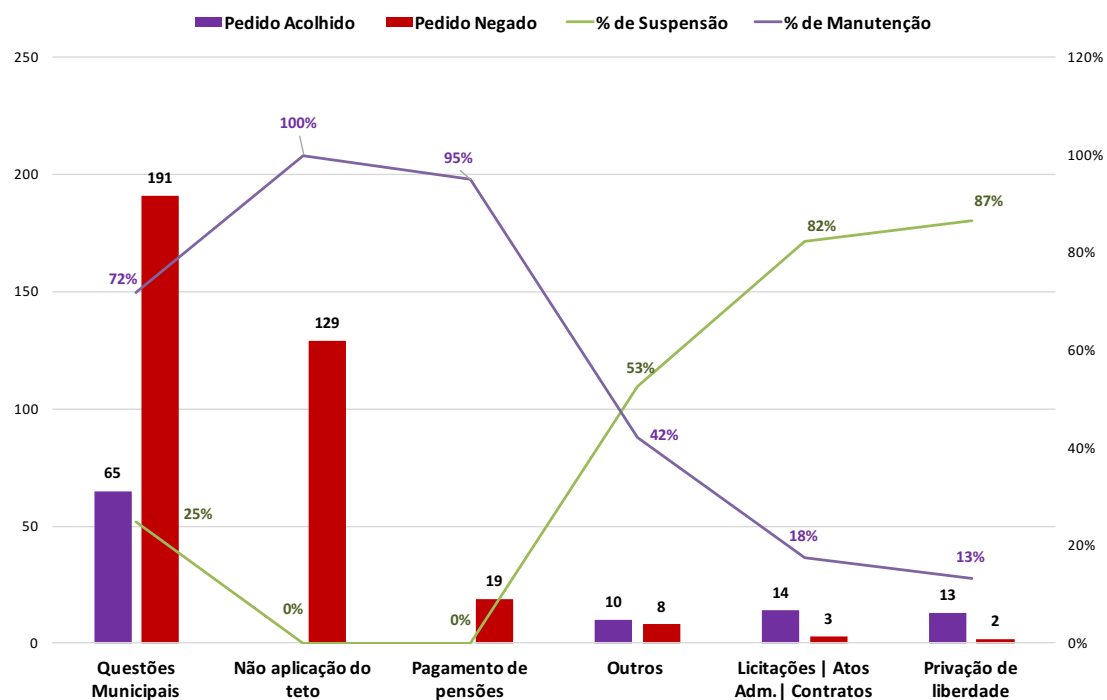
Quando analisamos os resultados dos julgamentos dos pedidos de suspensão, considerando os temas sobre os quais versavam as decisões atacadas<sup>186</sup>, notamos que a distribuição das negativas e dos acolhimentos dos pedidos do poder público assumem sensíveis concentrações<sup>187</sup>.

<sup>185</sup> A terminologia “pessoa política” é adotada em repetidas decisões analisadas, referindo-se ao titular do poder político contra quem a decisão de primeira instância foi tomada.

<sup>186</sup> A terminologia “decisões atacadas” também é emprestada das decisões analisadas, sendo recorrente seu uso pelos presidentes do Tribunal.

<sup>187</sup> Os acolhimentos em parte representam apenas 2% do total de processos analisados e deixarão de ser apontados nessa etapa. Ressaltamos que 82% do total dos resultados que suspendem em parte as decisões de primeira instância dizem respeito a processos que tratam de questões afetas aos municípios. 9% dizem respeito à categoria “outros” e 9% dizem respeito ao pagamento de pensões.

**Gráfico 46 – Pedidos do Poder Público acolhidos, pedidos do Poder Público negados e taxas de suspensão e manutenção dos efeitos das decisões atacadas, por tema dos processos**



Fonte: Elaboração própria com dados do TJSP.

Considerando que a média de acolhimento observada no total dos pedidos é de 41%, destacam-se os percentuais de suspensão das decisões atacadas pelos atores políticos nos processos que trataram de licitações, contratos ou atos administrativos (82% dos casos) e de questões afetas à privação de liberdade (87% dos casos).

Por outro lado, considerando que a média de negativas observada no total dos pedidos apresentados pelo Poder Público aos presidentes do Tribunal é de 56%, destacam-se as negativas de suspensão das decisões que afastavam a aplicação do teto remuneratório (100% dos casos) e das que versavam sobre pagamentos de pensões (95% dos casos).

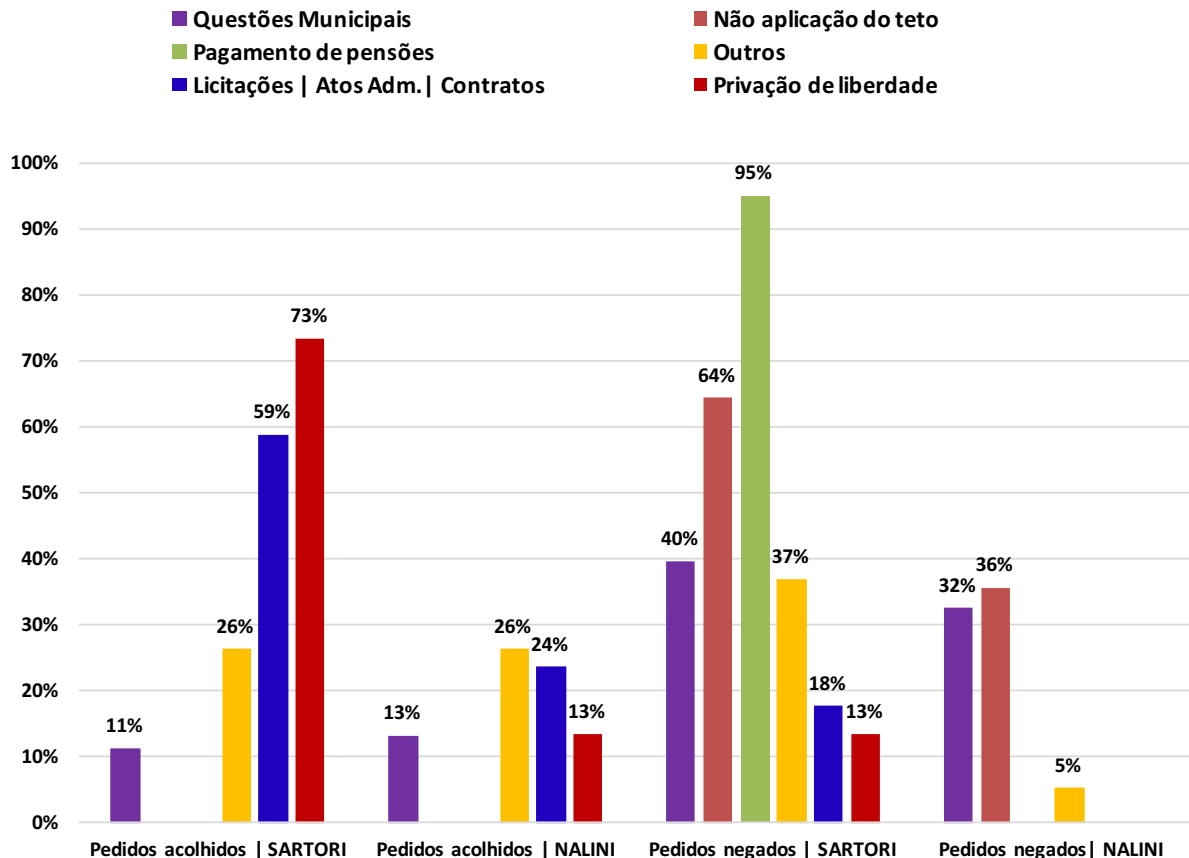
Mesmo se deixarmos de considerar os casos afetos a questões municipais, as médias de suspensão e de manutenção observadas no total das decisões não sofrem grande variação (44% e 54% dos casos, respectivamente) e os destaques anotados acima seguem representando sensíveis concentrações dos resultados, mesmo quando restringimos a análise apenas a questões estaduais.

Como vimos, quando consideramos o computo geral dos casos analisados, Sartori julgou 60% dos processos e Nalini 40%. Vejamos como as categorias se



distribuíram entre as duas gestões, destacando os resultados dos julgamentos preferidos pelos dois presidentes<sup>188</sup>.

**Gráfico 47 – Distribuição dos processos de suspensão por categoria, por gestão do TJSP e por resultados dos julgamentos**

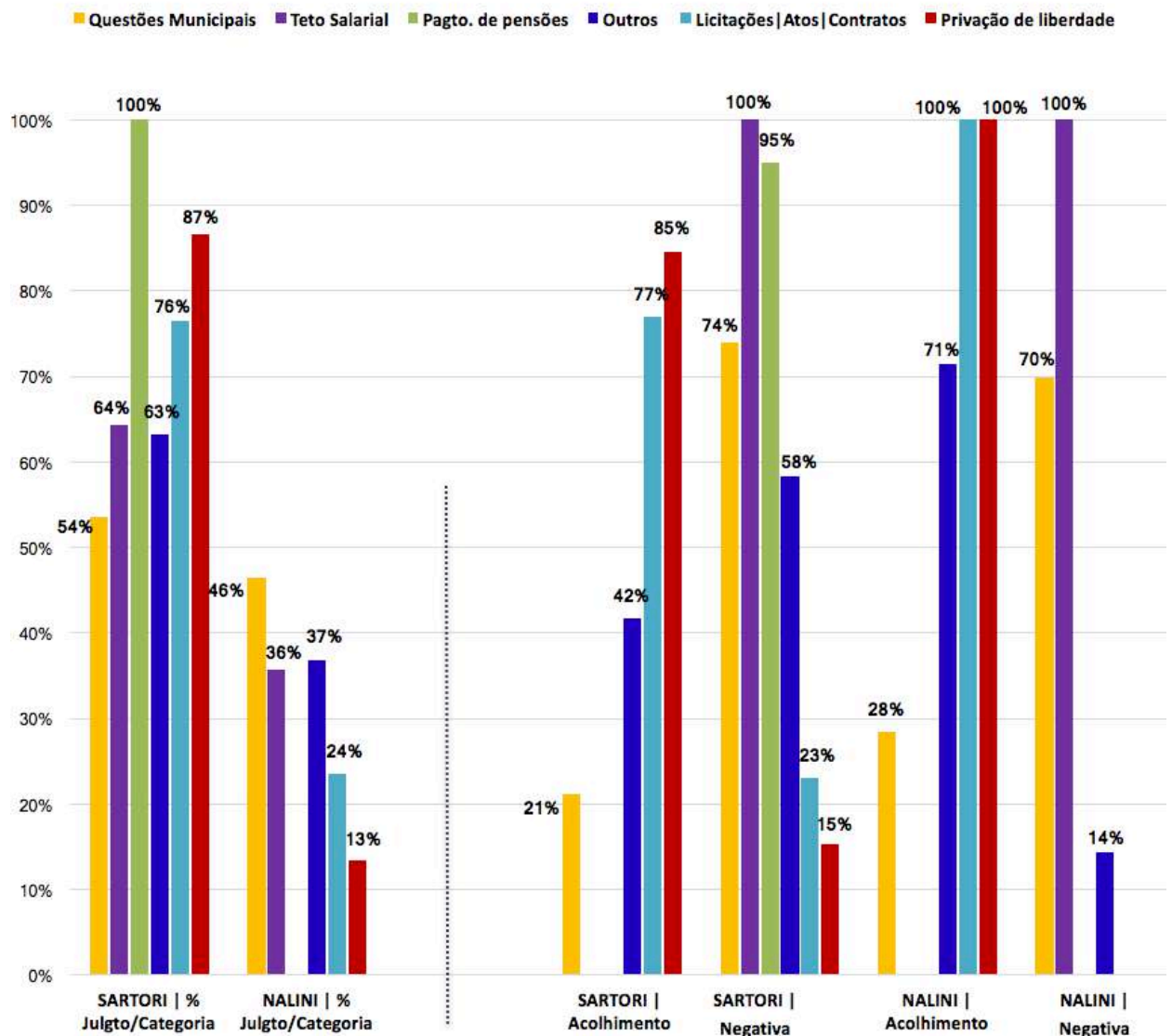


Fonte: Elaboração própria com dados do TJSP.

Vejamos também como cada um dos presidentes se posicionou diante dos temas abordados nos pedidos do Poder Público, considerando o total de processos por eles analisados em cada categoria.

<sup>188</sup> A soma dos valores registrados nas categorias “questões afetas aos municípios”, “pagamentos de pensões” e “outros” não resultará em 100%, considerando a não inclusão, nessa etapa, dos processos em que observamos o acolhimento parcial dos pedidos do poder público (2% do total dos processos analisados). A suspensão parcial dos efeitos das decisões de primeira instância representou 3% dos resultados afetos aos municípios e 5% dos resultados das categorias outros e pagamentos de pensões. O mesmo ocorrerá com os gráficos seguintes deste capítulo.

**Gráfico 48 – Distribuição dos resultados dos processos de suspensão, por acolhimento ou negativa dos pedidos do Poder Público, por categoria e por gestão do TJSP**



Fonte: Elaboração própria com dados do TJSP.

Podemos observar que tanto Sartori quanto Nalini negaram os pedidos do Poder Público em 100% dos processos que trataram da aplicação do teto constitucional à remuneração de servidores públicos. Lembramos que essa categoria concentrou 26% do total de processos julgados no período analisado, atrás apenas dos processos que versaram sobre questões municipais.

Voltaremos ao tema adiante, mas, em síntese, todos os processos trilharam o seguinte percurso: servidores públicos (individualmente ou por meio de associações)

ingressaram com ações judiciais contra o Estado de São Paulo, ou a SPPREV (São Paulo Previdência) ou contra o Centro Integrado de Apoio Financeiro da Polícia Militar do Estado de São Paulo (CIAF), para obstar a aplicação do teto salarial como limite máximo para seus recebimentos. As decisões de primeira instância determinaram a não observância do teto constitucional, e o Poder Público apresentou pedidos de suspensão dos efeitos dessas decisões.

Ao analisarem os pedidos do Poder Público que buscavam efetivar a aplicação do teto remuneratório, tanto Sartori quanto Nalini, em 100% dos casos, decidiram contra o Poder Público, garantindo a não redução das remunerações ao limite do teto.

Todos os casos que versaram sobre pagamentos de pensões foram julgados por Ivan Sartori, sem que Nalini tenha apreciado nenhum processo dessa natureza. Nessa categoria, Sartori manteve os efeitos das decisões de primeira instância que determinaram o restabelecimento de pagamentos de pensões em 95% dos casos, sendo dele também a decisão que suspendeu parcialmente os efeitos do julgado de primeira instância (5% do total).

Os processos dessa categoria trilharam o mesmo percurso dos processos em que a aplicação ou não do teto remuneratório era debatida, com decisões de primeira instância sendo proferidas contra o Poder Público, que, por sua vez, solicitava à presidência do Tribunal a suspensão dos efeitos do julgamento, sendo que Sartori decidiu contra o Poder Público em 95% desses casos.

Por outro lado, no que se refere aos processos que trataram de questões afetas à privação de liberdade, bem como de licitações, atos administrativos ou contratos, Nalini atendeu 100% dos pedidos do Poder Público para suspender os efeitos das atacadas decisões de primeira instância. Sartori, por sua vez, atendeu aos pedidos em 85% dos casos sobre questões prisionais e em 77% dos processos sobre licitações, atos administrativos ou contratos.

#### **4.4. Como os presidentes do Tribunal de Justiça de São Paulo consolidaram a falta de limites remuneratórios e de barbaridades prisionais ao rejeitar ou acolher os pedidos de suspensão do Governo do Estado**

Passamos a analisar, com mais atenção, os processos relacionados aos objetivos deste estudo, especialmente aqueles afetos à privação de liberdade e a debates remuneratórios que permeiam as carreiras jurídicas como valores sobre os

quais parece não se transigir.

Os 129 casos que trataram da não aplicação do teto remuneratório apresentaram-se de diferentes formas nas decisões dos processos de suspensão. As diferenças, contudo, não implicaram alteração no percurso processual dos debates nem nos resultados das decisões proferidas pelos presidentes do Tribunal frente ao inconformismo das pessoas políticas afetadas, que requereram a suspensão.

Em 129 processos o Poder Público pleiteou a suspensão de decisões de primeira instância que obstaram reduções de vencimentos, proventos ou pensões pela aplicação do teto salarial imposto pelo art. 9º da Emenda Constitucional n.º. 41/2003<sup>189</sup>, e instituído pelo Decreto Estadual 48.407/04<sup>190</sup>.

Dentre esses casos, os 83 julgados por Ivan Sartori contavam com relatórios completos, apresentando as informações dos processos originários. Dos 46 pedidos de suspensão analisados por Renato Nalini, apenas 4 contavam com informações sobre os processos de primeira instância. Com relação aos demais, como referenciavam apenas os números dos processos originários, foi necessário acessar as tramitações de primeira instância para conhecer as fundamentações das decisões atacadas.

Em outras palavras, em 42 dos 46 processos julgados por Nalini não foi possível encontrar as informações que nos permitissem compreender o que havia ocorrido no processo originário, o que fez com que a consulta aos processos de primeira instância também se fizesse necessária.

Ainda com relação às análises de suspensão julgadas por Renato Nalini, a partir da consulta aos processos em primeira instância também observamos que 25 processos diziam respeito a não aplicação do limite fixado pelo teto remuneratório com relação aos pagamentos de licenças não usufruídas e convertidas em pecúnia. Também em todos estes casos o Estado de São Paulo requereu a suspensão dos efeitos das decisões de primeira instância, sem sucesso.

---

<sup>189</sup> Estabelece o referido dispositivo: Art. 9º “Aplica-se o disposto no Art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias aos vencimentos, remunerações e subsídios dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza”.

Por sua vez, o artigo 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias prevê: Art. 17. “Os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadoria que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição serão imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título”.

<sup>190</sup> A normativa estabelece que para fins da aplicação local da Emenda Constitucional n.º. 41/2003 deverá ser considerado no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Estado de São Paulo, o valor do subsídio mensal do Governador do Estado.

Observamos, ao fim e ao cabo, que, se o Estado de São Paulo buscou aplicar os limites máximos do teto remuneratório e manifestou seu inconformismo com as decisões de primeira instância que contrariaram seu entendimento, independentemente dos fundamentos da majoração dos recebimentos<sup>191</sup>, a presidência do Tribunal, por sua vez, não teve reservas em afastá-lo em nenhum dos 129 processos analisados, consolidando, em 100% dos casos, o entendimento pela não aplicação dos limites de recebimentos.

Diante do quadro geral observado nesta pesquisa, parece ser possível apontar para a hipótese de os presidentes do TJSP buscarem, dessa forma, consolidar uníssono posicionamento no Judiciário com relação à não observância do teto constitucional, o que reflexamente beneficia as carreiras jurídicas que, como vimos, percebem elevados patamares remuneratórios.

Analisaremos a seguir os 15 casos<sup>192</sup> que trataram de questões afetas à privação de liberdade, sistematizando as principais informações dos processos em quadros apresentados no transcorrer do texto.

#### **4.5 Pouco mais que uma dúzia de ordem pública na acepção jurídico-administrativa e os interesses públicos relevantes**

Em 13 dos 15 processos que trataram de temas relacionados à privação de liberdade os efeitos das decisões de primeira instância foram suspensos, atendendo aos pedidos do Governo do Estado de São Paulo sobre questões afetas à Secretaria de Administração Penitenciária, à Secretaria de Segurança Pública e à Fundação CASA. Quase a totalidade desses processos foi decidida a partir da mesma fundamentação, ancorada em dois principais entendimentos jurisprudenciais:

---

<sup>191</sup> A já citada Emenda Constitucional n° 41/2003 acrescentou o seguinte inciso ao Artigo 37 da Constituição Federal, que dispõe sobre os princípios que regem a administração pública: XI – “a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos”;

<sup>192</sup> As 15 decisões proferidas pelos presidentes do TJSP sobre o tema, bem como as respectivas tramitações disponibilizadas no sítio eletrônico do Tribunal foram organizadas em uma pasta que disponibilizamos em: <<http://tinyurl.com/Pasta-15-Casos>>. Link criado em 05 de fevereiro de 2017.

1) A ordem pública deve ser entendida na acepção jurídico-administrativa, que abarcaria<sup>193</sup> o conceito de ordem administrativa em geral, concebida como a normal execução dos serviços públicos, o regular andamento das obras públicas e o devido exercício das funções da administração pelas autoridades constituídas; e

2) Na suspensão de segurança não se aprecia o mérito do processo principal, mas tão somente a ocorrência dos aspectos relacionados à potencialidade lesiva da decisão de primeira instância, considerando os interesses públicos relevantes consagrados em lei, especificamente a ordem, a saúde, a segurança e a economia públicas.

As decisões de primeira instância suspensas pelos presidentes do Tribunal tratavam dos seguintes temas:

**Caso 1:** Observância do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e legislação pertinente à garantia de dignidade aos internos de unidade da Fundação CASA: superlotação, problemas com os banheiros e ventilação;

**Caso 2:** Superlotação de Centro de Detenção Provisória (CDP), admitindo-se um contingente de até 30% a mais do número de vagas. Transferência de presos condenados para estabelecimentos penais que não sejam de passagem, como os CDPs;

**Caso 3:** Garantia de aplicação de dispositivo da Lei de Execução Penal (LEP) que, dentre outros temas, trata da salubridade das carceragens dos Distritos Policiais da Capital, pela concorrência dos fatores de aeração, insolação e condicionamento térmico adequado à existência humana; interrupção de recebimento de novos presos e transferência dos que ali estavam para outros estabelecimentos;

**Caso 4:** Superlotação de CDP e Penitenciária na região de Araraquara. Transferência dos presos excedentes e proibição de recebimento de novos, para além da capacidade máxima das unidades.

**Casos 5, 6 e 7:** Superlotação e condições de encarceramento dos CDPs de Jundiaí, Caraguatatuba e Americana; não permanência ou entrada de qualquer preso, provisório ou condenado, para além da capacidade das unidades.

**Caso 8:** Superlotação e condições de encarceramento nas Penitenciárias II e

---

<sup>193</sup> A opção do futuro do pretérito alinha-se ao tempo verbal adotado pelas decisões. Nas decisões lemos: “estaria inserto no conceito de ordem pública o de ordem administrativa em geral”.

III de Franco da Rocha; não permanência ou entrada de qualquer preso, provisório ou condenado, para além da capacidade das unidades. Na decisão atacada, o juiz destaca que se trata de unidade prisional destinada a presos condenados no regime fechado, indicando a presença de presos que já teriam direito ao regime semiaberto de cumprimento de pena.

**Caso 9:** Garantia do banho dos presos em temperatura adequada, sob pena de multa diária, sem prejuízo de outras responsabilidades.

Os **casos 2, 4, 5, 6 e 7** trataram de questões relacionadas às condições de encarceramento em Centros de Detenção Provisória (CDPs), espaços nos quais se desenvolveu a pesquisa da Pastoral Carcerária publicada em outubro de 2016, sob o título “Tortura em tempos de encarceramento em massa<sup>194</sup>”. Na apresentação da metodológica da pesquisa, podemos ler que a escolha das unidades tomou por base a representatividade de regiões do Estado, abrangendo litoral, capital, região metropolitana e interior. Assim, recorreremos à publicação para contextualizar os casos em análise. Sobre o que são os CDPs e como se dá o encarceramento nesses espaços, onde se encontram as condições mais extremas de lotação do Estado, destacamos:

Na maior parte das cidades do Estado de São Paulo, os presos provisórios são encaminhados para os CDP's, logo após rápida passagem pela carceragem da Polícia Civil. Os CDP's, inicialmente projetados para abrigar presos provisórios por curto período até o julgamento, possuem estrutura mais compacta em relação às penitenciárias, tendo menor capacidade e ausência de espaços para trabalho, oficinas, estudo, biblioteca, etc. Todavia, acabam abrigando pessoas presas provisoriamente e condenadas por meses, ou mesmo anos, sem que tenham capacidade para o contingente que vem gradativamente aumentando.

Dentro desta perspectiva, a prisão provisória ganha caráter de pena antecipada, em condições mais precárias estruturalmente do que em relação a quem cumpre pena em penitenciárias, pois estas são desprovidas de espaço para qualquer outra atividade, laboral ou educacional, restando só a clausura nas condições mais extremas de lotação de todo o Estado.

É comum observar entre os presos provisórios posteriormente condenados por furto simples, que a pena deles é cumprida quase integralmente, quando não integralmente, nos CDP's. Isso porque são penas menores que dois anos, sendo que o processo demora meses para ser julgado, depois há demora de meses para a transferência para penitenciárias por falta de vagas (soma-se a este

194

Disponível

em:

<[http://carceraria.org.br/wpcontent/uploads/2016/10/Relat%C3%B3rio\\_Tortura\\_em\\_Tempos\\_de\\_Encarceramento\\_em\\_Massa-1.pdf](http://carceraria.org.br/wpcontent/uploads/2016/10/Relat%C3%B3rio_Tortura_em_Tempos_de_Encarceramento_em_Massa-1.pdf)>. Acessado em 14 de dezembro de 2016.

problema a demora do judiciário em abrir o processo de execução para que sejam realizados os pedidos de benefício, os quais também demoram para ser julgados). (PASTORAL CARCERÁRIA, 2016, p. 98, 99)

Em todos os casos até aqui apresentados, os presidentes do Tribunal não tiveram reservas em acolher os pedidos do Governo do Estado para suspender as decisões de primeira instância, permitindo-nos afirmar que se consolidou o entendimento de que o não cumprimento pelo governo dos deveres previstos na LEP, no ECA, nos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário e mesmo na Constituição Federal são encarados pelas presidências do Tribunal de Justiça de São Paulo como padrão que atende ao critério de normal execução dos serviços públicos, com o devido exercício das funções da administração pelas autoridades constituídas.

Pudemos também observar a padronização dos textos das suspensões. As decisões dos casos **2, 4, 5, 6, 7 e 8** contaram com cinco páginas cada e as decisões dos casos **1 e 3** contaram com oito e sete páginas, respectivamente. Os textos dos julgamentos seguiram rigorosos padrões de repetição, como observamos no quadro abaixo, que indica em quais páginas das decisões de cada caso se podem ler os mesmos argumentos e jurisprudências, repetidos pelos presidentes do Tribunal nos julgamentos.

As páginas 1 e 2<sup>195</sup> das decisões foram invariavelmente destinadas à introdução do debate, apresentando a síntese do processo que deu origem à decisão atacada, e que seria ali analisada. A última página, por sua vez, sempre se dedica a sintetizar a decisão e determinar que o cartório a registre, publique e intime as partes. Vejamos os demais padrões assumidos pelas decisões, pela distribuição dos argumentos nos textos das suspensões<sup>196</sup>.

---

<sup>195</sup> Nos casos 1 e 2, esse espaço foi também utilizado para citação do já referenciado trecho da obra do constitucionalista Cássio Scarpinella Bueno, que apresenta a finalidade dos pedidos de suspensão.

<sup>196</sup> As transcrições do quadro foram extraídas dos textos das decisões dos casos 1 e 2, sofrendo pontuais alterações a depender do tema do processo, podendo versar sobre déficit de vaga em unidade de internação da Fundação CASA ou em unidades prisionais, por exemplo.



**Quadro 7 – Trechos padronizados citados nas decisões de suspensão**

Trechos	Caso	Pgs, que trazem os trechos
<p>No quadrante do regime legal de contracautela que se constrói a partir dos enunciados das Leis nºs 12.016/09, 8.437/92 e 9.494/97, de constitucionalidade pontificada pelo Pretório Excelso (ADC nº 4), compete a esta Presidência suspender execução de decisões concessivas de segurança, de liminar ou de tutela antecipada, para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.</p>	1	Referência na pg 4
	2	2
	3	3
	4	2
	5	1, 2
	6	1, 2
	7	2
	8	2
<p>o pedido de suspensão não se presta à modificação de decisão desfavorável ao ente público (STJ, AgRg na SL 39/SC, Rel. Ministro EDSON VIDIGAL, CORTE ESPECIAL, julgado em 19/05/2004, DJ 07/06/2004 p. 145).</p>	1	4
	2	2
	3	3
	4	2
	5	2
	6	2
	7	2
	8	2
<p>Isso está em linha com a jurisprudência do Pretório Excelso, solidada no sentido de que na suspensão de segurança não se aprecia o mérito do processo principal, mas tão-somente a ocorrência dos aspectos relacionados à potencialidade lesiva do ato decisório em face dos interesses públicos relevantes consagrados em lei, quais sejam, a ordem, a saúde, a segurança e a economia públicas (SS 2385 AgR, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 10/03/2008).</p>	1	4, 5
	2	3
	3	3, 4
	4	2
	5	2
	6	2
	7	2, 3
	8	3
<p>Nesse panorama, parece que a decisão contrastada, no ponto em que impõe ao Estado [descrição do fixado pela decisão], a exigir aportes financeiros sem a devida previsão orçamentária, implica embaraço ao adequado exercício das funções da Administração, tudo a justificar a concessão da suspensão ora rogada.</p>	1	6
	2	4, 5
	3	5
	4	4
	5	4
	6	4
	7	4
	8	4
<p>Isso está em linha com a jurisprudência do Pretório Excelso, quando, na apreciação de caso análogo, decidiu sua então Presidente, a Ministra ELLEN GRACIE, que "no caso em tela, encontra-se presente a possibilidade de grave lesão à segurança pública, uma vez que a decisão, cujos efeitos se pretendem suspender, impede o encaminhamento de novos presos ao estabelecimento penal, circunstância que poderá colocar em risco a integridade física e patrimonial dos cidadãos, bem como que a transferência dos detentos, exigirá um dispêndio financeiro imediato por parte do Estado, que, por certo, não</p>	1	
	2	5
	3	5, 6
	4	4
	5	4
	6	4

tem previsão orçamentária, o que comprometeria a execução do orçamento estadual (SL 93, Relator(a): Min. PRESIDENTE, Decisão Proferida pelo(a) Ministro(a) ELLEN GRACIE, julgado em 08/05/2006)	7	4
	8	5
Segundo esse entendimento, que se abona, estaria inserto no conceito de ordem pública o de ordem administrativa em geral, concebida esta como a normal execução dos serviços públicos, o regular andamento das obras públicas e o devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas (cf. AgRg na suspensão de segurança nº 4.178, do Rio de Janeiro, rel. Min. Cezar Peluso, decisão plenária de 20.10.2011). Assim, representa violação à ordem pública provimento judicial que obstaculiza ou dificulta, sem causa legítima, o adequado exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas.	1	6
	2	3
	3	4
	4	3
	5	3
	6	
	7	3
	8	3
O déficit de vagas [...] é problema antigo e alcança todo o Estado de São Paulo. Não é possível que a solução seja buscada com vistas a uma unidade isoladamente considerada, pois todas elas compõem um sistema cujos elementos mantêm-se em estreita relação e contato, de modo que a transferência [...] de uma determinada unidade não se fará sem implicar agravamento da situação identificada no estabelecimento de destino, o que sugere análises e ponderações do todo do sistema [...], a princípio reservadas à Administração.	1	7
	2	4
	3	4, 5
	4	3, 4
	5	3
	6	3
	7	3, 4
	8	4

Fonte: Elaboração própria com dados do TJSP.

A argumentação lançada na quase totalidade dos casos consolida o entendimento de que a suspensão de segurança tem o objetivo de verificar a ocorrência de aspectos lesivos das decisões de primeira instância, considerando os interesses públicos relevantes consagrados em lei, especificamente a ordem, a saúde, a segurança e a economia públicas.

Observamos que à medida que em suas tomadas de decisões os presidentes do Tribunal pacificaram o entendimento de que deveriam suspender os efeitos das decisões que causassem embaraços ao adequado exercício das funções da Administração, apontando a lesividade ao interesse público das decisões que implicavam aportes financeiros sem a devida previsão orçamentária<sup>197</sup>, os presidentes afastaram das unidades de privação de liberdade superlotadas e/ou em condições insalubres as oportunidades de saneamento que as decisões de primeira instância, questionadas pela pessoa política implicada, buscaram garantir.

<sup>197</sup> Em oito dos nove casos afetos a questões de privação de liberdade analisados até aqui observamos a inclusão do seguinte trecho nas respectivas decisões: “Nesse panorama, parece que a decisão contrastada, no ponto em que impõe ao Estado [transferência de adolescentes ou adultos privados de liberdade, a interdição do abrigo de novas pessoas em determinada unidade, adaptações dos prédios de acordo com a legislação], a exigir aportes financeiros sem a devida previsão orçamentária, implica embaraço ao adequado exercício das funções da Administração, tudo a justificar a concessão da suspensão ora rogada”.

Ressaltamos que o argumento contradiz a rotina orçamentária do próprio Tribunal de Justiça, que, como vimos no capítulo anterior, no período da pesquisa recebeu em média 15,3% do total das suplementações orçamentárias anuais do Estado de São Paulo, chegando a 18,3% no ano de 2012 e 21% no ano de 2015.

Retomamos outro argumento, lançado na quase totalidade das decisões, para ressaltar a consolidação do entendimento de que a suspensão deve se fundar na apreciação da ocorrência dos aspectos relacionados à potencialidade lesiva da decisão de primeira instância considerando, dentre os interesses públicos relevantes consagrados em lei, especificamente a saúde, assim como a ordem, a segurança e a economia pública. Sobre o tema, destaca o referenciado relatório da Pastoral Carcerária:

*A enfermagem e as questões de saúde*

O atendimento à saúde é um dos principais problemas no sistema penitenciário paulista. No geral, o Sistema Unificado de Saúde (SUS) brasileiro, apesar do seu conceito de universalidade, ainda enfrenta problemas quanto ao atendimento da demanda de usuários, com filas em hospitais, longa espera para realização de consultas agendadas, falta de remédios e médicos. A questão se agrava ainda mais no sistema carcerário, tanto pelas condições insalubres geradas pela superlotação, quanto pela dependência da pessoa presa da intermediação da unidade prisional para conseguir agendar tratamentos no SUS.

Como já ressaltamos anteriormente, o cárcere superlotado é ambiente que propicia o adoecimento físico e mental da pessoa, aumentando a demanda por saúde nesse local. (PASTORAL CARCERÁRIA, 2016, p. 109, 110)

Os resultados dos casos 10 e 11 parecem indicar a prevalência do zelo com a observância da antecipada previsão orçamentária também frente à garantia do direito à saúde da população prisional.

No caso 10, proposto pelo Ministério Público, o juiz de primeira instância determinou a antecipação da tutela para garantir visita médica diária de um clínico geral e de um psiquiatra aos encarcerados das cinco unidades prisionais de Tremembé, além da garantia do efetivo transporte e escolta dos detentos, nos dias e horários solicitados, às consultas agendadas, prontos-socorros e outras unidades de saúde, além de exames e outros procedimentos médicos, sempre que se fizesse necessário. Fixou 30 dias de prazo para o cumprimento das determinações.

O Presidente do Tribunal, utilizando-se da já apontada fundamentação padrão, concluiu que o incremento do quadro de profissionais da área da saúde exigiria aportes financeiros sem a devida previsão orçamentária, implicando embaraço ao adequado exercício das funções da Administração e, nesse sentido, suspendeu os efeitos da decisão originária<sup>198</sup>. A garantia de escolta e do que mais fosse necessário ao comparecimento dos presos aos prontos-socorros ou outras unidades de saúde, consultas, exames e outros procedimentos médicos agendados, determinada pelo juiz de primeira instância, não chegou a ser tratada na decisão que suspendeu os efeitos do que havia sido determinado anteriormente.

A palavra “escolta”, referenciada por Ivan Sartori na síntese inicial que fez da tutela antecipada que o Governo do Estado buscou afastar, quando apresentou a definição do que deveria, de acordo com o juiz do processo originário, ser garantido aos presos para que pudessem comparecer aos serviços médicos externos, só voltou a ser mencionada no fechamento da decisão, mas em sentido estranho ao debate<sup>199</sup>, sem que sua finalidade original tenha sido ponderada. Apesar dessa omissão<sup>200</sup> na decisão, em 21 de janeiro de 2014 verificou-se o decurso do prazo para apresentação de recurso, sem que nenhum tenha sido interposto pelo Ministério Público. No dia seguinte, o processo foi arquivado.

Também no campo da garantia do direito à saúde se insere o caso 11, em que foi concedida liminar determinando a implantação, em 60 dias, de duas equipes mínimas de saúde no CDP de Serra Azul. A decisão de primeira instância se fundamenta em diretriz estabelecida na Deliberação CIB nº 62/2012, da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) do Estado de São Paulo, órgão vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social.

Aprovada em 2012, a deliberação prevê atendimento dos casos de baixa complexidade na própria unidade prisional por profissionais ligados ao Município.

---

<sup>198</sup> Lemos na decisão: “Nesse panorama, ressuma evidente que a decisão judicial que impõe ao Estado, máxime em prazos por demais estreitos, incremento do quadro de profissionais da área da saúde e a fixação desses profissionais em determinadas unidades prisionais, tudo a exigir aportes financeiros sem a devida previsão orçamentária, implica embaraço ao adequado exercício das funções da Administração condutora ao deferimento da ordem de suspensão”.

<sup>199</sup> Escolta, significando anexo, é referenciada no penúltimo parágrafo da decisão de Ivan Sartori, para indicar documentação juntada pelo Governador do Estado: “Destaca-se, ainda, que os custodiados nas referidas unidades prisionais não se encontram desprovidos de assistência médica e hospitalar, conforme documentação que escolta a peça inicial”.

<sup>200</sup> Destaca-se a existência do instrumento jurídico de embargo, que se destina a garantir às partes a possibilidade de pedir ao julgador que esclareça determinado aspecto de sua decisão, especialmente quando se verifica omissão, contradição ou obscuridade.

Nos casos de média e alta complexidade, profissionais vinculados ao Estado atenderão em hospitais penitenciários ou em hospitais gerais (garantindo-se a escolta).

A definição do que seriam as equipes mínimas de saúde, segundo a Deliberação CIB nº 62/2012, também encontra amparo na Portaria Interministerial nº 1.777/2003, dos Ministérios da Justiça e da Saúde, que estabelece para o número de 500 pessoas presas equipe com um médico, um enfermeiro, um dentista, um psicólogo, um assistente social, um auxiliar de enfermagem e um atendente de consultório dentário, com jornadas de 20 horas de trabalho. A Deliberação CIB nº 62/2012, por sua vez, estabelece os quantitativos para definição da equipe mínima com base nos parâmetros definidos para a atenção básica na Portaria nº 1.101/2002, do Ministério da Saúde, prevendo:

#### Detalhamento das propostas

a) Composição da equipe mínima de atendimento – os quantitativos para definição da equipe mínima foram baseados nos parâmetros definidos para atenção básica na Portaria 1.101/2002, do Ministério da Saúde.

Unidades Prisionais e Centro de Detenção Provisória (CDP) com população entre 500 e 1.200 presos: a equipe mínima de saúde deverá ser composta por, pelo menos, 1 (um) médico e 1 (um) dentista com jornada de 20 horas semanais e 1 (um) enfermeira, 2 (dois) auxiliares de enfermagem com jornada de 30 horas semanais;  
[...]

Unidades Prisionais e CDPs com população entre 1.201 e 2.400 presos serão providas com duas equipes mínimas;

[...]

Unidades com mais de 2.400 presos com três equipes mínimas.  
(CIB, 2012)

Renato Nalini suspendeu os efeitos da decisão liminar do caso 11, que determinava implantação de duas equipes mínimas de saúde no CDP de Serra Azul. As normativas acima referenciadas preveem que as equipes mínimas devem ser compostas por pelo menos um médico, dentre os demais profissionais da área de saúde.

No caso de Serra Azul seriam necessários dois. Ao concluir pela suspensão da garantia de implantação das equipes, Nalini fundamenta sua decisão no argumento apresentado pela Secretaria de Administração Penitenciária (SAP), que aponta a existência de equipe de saúde, mas sem que nela houvesse médico:

Lá, esclareceu, há um enfermeiro com jornada de trabalho de 30 horas semanais, um cirurgião dentista com jornada de 20 horas, dois

auxiliares de enfermagem com jornada de 30 horas semanais e um está em processo de abandono, dois psicólogos, com jornada de 30 horas semanais e dois assistentes sociais com jornada de 30 horas semanais; além disso, alega, atendimento pela rede pública de saúde. (NALINI, 2014, caso 11)

O processo originário foi proposto pela Defensoria Pública, que questionou por diferentes meios a suspensão. O caso foi remetido ao STJ em abril de 2015.

O processo em questão foi tratado por Bruno Shimizu durante a entrevista realizada com o Defensor Público. Destacamos, dos trechos transcritos abaixo, especialmente: 1) no ano anterior ao processo haviam morrido 60 pessoas na unidade prisional em questão por falta de atendimento médico; 2) o segundo caso referenciado pelo Defensor Público não foi localizado na lista de processos fornecida pelo TJ em resposta ao pedido de informação, estando, possivelmente, dentre aqueles aos quais foi reservado o segredo de justiça.

Trecho de diálogo mantido com o entrevistado Bruno Shimizu
--

<p>Na gestão do Nalini, ele suspendeu quase todas as ações. Inclusive ações com pedido de instalação de equipe mínima de saúde em unidades que a gente mostrava que em um ano tinham morrido 60 pessoas por falta de atendimento. Este é o caso de Ribeirão Preto. Entramos com uma ação pedindo a instalação de uma equipe mínima de saúde: ganhamos a liminar. A Procuradoria do Estado pediu a suspensão e o presidente do TJ suspendeu essa liminar com a fundamentação de que isso causaria risco à ordem pública, entendida como risco à ordem administrativa porque isso teria um efeito multiplicador. Se instalasse a equipe de saúde naquele presidio ia ter de instalar em todos os outros e o Estado não poderia instalar em todos os outros. Por isso ele suspendeu, mesmo com a prova nos autos de que no ano anterior tinham morrido 60 pessoas num presidio só por falta de atendimento médico.</p> <p>Com relação a Serra Azul, foram quatro ações exclusivamente para colocar um médico ou uma médica, uma equipe reduzida, um enfermeiro, um psicólogo, uma assistente social, médico e dentista. Foi basicamente isso: uma equipe de saúde que custa em média para o Estado um pouco mais de dez mil por mês, que seria o auxílio moradia de dois juizes. Isso foi praticamente na mesma semana em que ele deu entrevista ao “Jornal da Cultura” dizendo que ele achava importante que o juiz ganhasse o auxílio-moradia de cinco mil reais por mês para que pudesse ir pra Miami comprar ternos importados.</p> <p>Enfim, é uma lógica genocida mesmo, acho muito difícil falar que isso é falta de informação. É impossível você vislumbrar alguma boa fé neste tipo de decisão. Esta política de extermínio ela é quase que escancarada.</p>
---

No caso 12, proposto pelo Ministério Público, verificamos a suspensão da antecipação de tutela que determinou que a administração pública cessasse o encaminhamento de novos detentos, provisórios ou definitivos, à Unidade Prisional de Andradina, mas é no detalhamento da forma progressiva de transferência dos presos, estabelecida pelo juiz de primeira instância, que verificamos que também se trata de questão afeta à área da saúde. Na decisão, o juiz determinou o prazo de quatro

meses para que a transferência de todos os sentenciados que ali cumpriam medida de segurança para estabelecimento adequado.

A medida de segurança é o tratamento aplicado a pessoas inimputáveis que cometem um crime, ou, em outras palavras, no caso de crimes cometidos por pessoas que, por questões de saúde mental, não são consideradas capazes de responder por seus atos, em vez de aplicar uma pena, a justiça define um tratamento médico (compulsório). Sobre o tema, lê-se no sítio da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo<sup>201</sup>:

**A quem se aplica a medida de segurança?**

Àqueles que praticam crimes e que, por serem portadores de doenças mentais, não podem ser considerados responsáveis pelos seus atos e, portanto, devem ser tratados e não punidos.

**Medida de Segurança é pena?**

Não. A medida de segurança é tratamento a que deve ser submetido o autor de crime com o fim de curá-lo ou, no caso de tratar-se de portador de doença mental incurável, de torná-lo apto a conviver em sociedade sem voltar a delinquir (cometer crimes).

**Quem está sujeito à medida de segurança pode ser tratado em Presídio?**

Não. O artigo 96 do Código Penal determina que o tratamento deverá ser feito em hospital de custódia e tratamento, nos casos em que é necessária internação do paciente ou, quando não houver necessidade de internação, o tratamento será ambulatorial (a pessoa se apresenta durante o dia em local próprio para o atendimento), dando-se assistência médica ao paciente.

Havendo falta de hospitais para tratamento em certas localidades, o Código diz que o tratamento deverá ser feito em outro estabelecimento adequado, e Presídio não pode ser considerado estabelecimento adequado para tratar doente mental. (PGE, grifos originais)

Em 13 de novembro de 2014, Renato Nalini suspendeu os efeitos da tutela liminar concedida no processo originário, sem fazer menção aos sentenciados que cumpriam medida de segurança na superlotada Unidade Prisional de Andradina, uma das cidades mais quentes do Estado<sup>202</sup>. No dia seguinte, o processo foi encaminhado ao Ministério Público para ciência da decisão. Em 11 de dezembro o processo foi arquivado sem que a omissão da decisão tenha sido questionada.

---

<sup>201</sup> Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/presos/parte910.htm>>. Acessado em 30 de dezembro de 2016.

<sup>202</sup> O Centro de Pesquisas Meteorológicas e Climáticas Aplicadas da Unicamp insere Araçatuba e Andradina na categoria dos municípios mais quentes do Estado. Disponível em: <<http://www.cpa.unicamp.br/outras-informacoes/clima-dos-municipios-paulistas.html>>. Acessado em 13 de dezembro de 2016.

Ainda com relação aos processos que tiveram os efeitos das decisões de primeira instância suspensos, destacamos que, se no caso 1 Renato Nalini invocou a potencial sobrecarga aos trabalhos dos profissionais das localidades que recolheriam os adolescentes transferidos ou que deixariam de ser abrigados em unidade da Fundação CASA na Região de Araçatuba, uma das mais quentes do Estado,<sup>203</sup> com problemas de ventilação e no banheiro, para acolher o pedido formulado pelo Governo do Estado, mantendo os internos na Unidade, no caso 3, apesar de Ivan Sartori ter suspenso os efeitos da decisão que buscava garantir salubridade das carceragens dos Distritos Policiais da Capital, preservou os efeitos da decisão acerca do funcionamento das instalações hidráulicas e elétricas desses espaços.

Apresentamos abaixo a síntese dos processos que tiveram a suspensão deferida.

**Quadro 8 – Síntese dos casos em que foram suspensos os efeitos das decisões dos juízes de primeira instância**

Caso 1   Decisão do Presidente do TJSP, proferida em 13/04/12. Processo nº 0074603-30.2012.8.26.0000	
<p><b>Processo originário:</b> Antecipação de tutela da Vara da Infância e Juventude da Comarca de Araçatuba, em ACP ajuizada pelo Ministério Público, impôs à Fundação CASA, sob pena de multa diária, as seguintes obrigações: a) abster-se de transferir adolescentes para a unidade Araçá (tanto na internação provisória como na definitiva) até que reforma seja concluída e atenda aos ditames do ECA e legislação pertinente garantidora de dignidade aos internos, devendo ser cumprida tal determinação imediatamente; b) providenciar a transferência de todos os adolescentes que estejam em número superior à capacidade da unidade de internação, esvaziando o "anexo" até que os problemas com os banheiros e ventilação sejam resolvidos, remanescendo na unidade apenas os adolescentes em número igual ao de leitos fixos. Determinou o prazo de dez dias para cumprimento.</p>	
Decisão de Ivan Sartori:	Fundamentos   Destaque:
Acolhe o pedido do Governo do Estado.	<p>[...] reformas não contempladas em adrede previsão orçamentária, configura a existência de lesão à ordem pública, entendida esta na acepção jurídico-administrativa [...]</p> <p>À parte isso e também por isso, como registrado na peça inaugural, o cumprimento da ordem de primeiro grau implicará sobrecarga aos trabalhos dos profissionais das localidades que recolherão os adolescentes transferidos ou que deixarão de ser abrigados na unidade Araçá, ao passo que na unidade objeto da demanda equipe profissional composta por psicólogos, assistentes sociais, agentes de segurança apresentarão baixa demanda de serviço.</p>
<b>Recurso:</b> Ministério Público não questiona a suspensão.	
Caso 2   Decisão do Presidente do TJSP, proferida em 14/06/12. Processo nº 0123004-60.2012.8.26.0000	

<sup>203</sup> Idem.



**Processo originário:** Antecipação de tutela impôs ao Estado, sob pena de multa diária, as seguintes obrigações: a) abster-se de receber novos presos, provisórios ou definitivos, no CDP de Piracicaba até que seja atingida sua capacidade, admitido um contingente de até 30% além do número de vagas, tendo em vista que o problema atinge todo o sistema carcerário, sob pena de multa diária no valor de R\$ 1.000,00, para cada preso recebido após a regular intimação da referida decisão; b) providenciar a transferência de presos com condenação definitiva para estabelecimentos penais adequados, no prazo de trinta dias contados da intimação da referida decisão, sob pena de multa diária no valor de R\$ 1.000,00, para cada preso não transferido; c) providenciar a transferência para estabelecimento penal adequado dos presos que vierem a ser condenados definitivamente no curso da ação, no prazo de trinta dias contados da ciência do trânsito em julgado da sentença condenatória sob pena de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 para cada preso não transferido; d) comunicar mensalmente ao Juízo o número de detentos existentes no estabelecimento penal.

<b>Decisão de Ivan Sartori:</b>	<b>Fundamentos   Destaque:</b>
Acolhe o pedido do Governo do Estado.	Fundamentação padrão. Aponta que no médio prazo o problema deve ser resolvido, considerando que há uma unidade prisional em fase de construção na região.

**Recurso:** Não há questionamento da suspensão.

**Caso 3 | Decisão do Presidente do TJSP, proferida em 05/09/12.  
Processo nº 0182827-62.2012.8.26.0000**

**Processo originário:** Antecipação de tutela que determinou as seguintes providências: a) deixar de recolher qualquer preso nas carceragens do Município de SP destinadas a recolher os presos provisórios ou civis, que atualmente são as carceragens dos Distritos Policiais da Capital, até que os referidos locais estejam de acordo com o quanto disposto no art. 88 da Lei de Execução Penal (LEP) e com as diretrizes básicas para Arquitetura Penal, instituída pela Resolução 09/2011 - ou do que vier a substituí-la - e descritas no item III da inicial (Das Normas Relativas às Carceragens Destinadas a Presos Provisórios e Civis); b) promover a transferência para locais apropriados, quais sejam, carceragens destinadas a recolher os presos provisórios e civis que estejam de acordo com as normas acima referenciadas; c) promover a adequação (reformando ou construindo novos locais) das carceragens do Município destinadas a recolher os presos provisórios ou civis, que atualmente são as carceragens dos Distritos da Capital, garantindo que estejam de acordo com as normativas já mencionadas - ou do que vier a substituí-las - assegurando que os detentos sejam acomodados em locais salubres, higiênicos e aptos a recebê-los; sob pena de multa diária no valor de R\$ 1.000,00, em caso de descumprimento a qualquer dos comandos acima expostos.

<b>Decisão de Ivan Sartori:</b>	<b>Fundamentos   Destaque:</b>
Suspende os efeitos da decisão de primeira instância, preservando os efeitos com relação ao funcionamento das instalações hidráulicas e elétricas.	Sobreleva ainda observar que há séria dúvida sobre a ajustada aplicação do lembrado art. 88 da Lei de Execução Penal aos espaços carcerários em exame, haja vista que, como assinalado pela pessoa política, cuidam-se de celas destinadas ao abrigo de presos em trânsito, alocadas para um sistema de triagem, não vocacionadas à custódia em cumprimento de pena e das quais se ocupam o reportado dispositivo legal. [...] Mas essa conclusão não alforria o Estado de proceder às intervenções voltadas à preservação das condições de asseio e salubridade das celas e adequado funcionamento das instalações hidráulicas e elétricas desses espaços e que não dizem com mudanças estruturais e arquitetônicas. Essas intervenções de outra ordem, posto necessárias à garantia da saúde e segurança dos custodiados, revelam situação de premência e relevância que não podem ser obstadas sob o pálio do invocado

	prejuízo à ordem pública e, desse modo, são colocadas expressamente à margem do alcance da presente medida de suspensão.
<b>Recurso:</b> Ministério Público apresentou agravo regimental.	
<b>Caso 4   Decisão do Presidente do TJSP, proferida em 10/09/12. Processo nº 0192920-84.2012.8.26.0000</b>	
<b>Processo originário:</b> Antecipação da tutela para determinar as seguintes providências: transferência, em noventa dias, para outros estabelecimentos prisionais, do número de detentos do CDP que exceda sua capacidade máxima, proibindo a implantação do projeto de inclusão de mais de um preso por cela na Penitenciária de Araraquara, sem que haja comprovação da viabilidade do incremento, e determinando que sejam admitidos novos reclusos nesses dois estabelecimentos apenas se houver vagas ociosas, tendo como referência a capacidade máxima de cada unidade, fixando, para a hipótese de descumprimento, multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais), multiplicado pelo número de presos que, naquele dia, houver excedido o limite máximo de vagas previsto para a unidade prisional.	
<b>Decisão de Ivan Sartori:</b>	<b>Fundamentos   Destaque:</b>
Acolhe o pedido do Governo do Estado.	Não traz nenhum argumento para além dos trechos padronizados das sentenças.
<b>Recurso:</b> Não há questionamento da suspensão.	
<b>Caso 5   Decisão do Presidente do TJSP, proferida em 29/01/2013. Processo nº 0014853-63.2013.8.26.0000</b>	
<b>Processo originário:</b> Antecipação da tutela para determinar as seguintes providências, sobre pena de multa diária de R\$ 50.000,00: a) não permitir a entrada e permanência de qualquer preso condenado definitivo no Centro de Detenção Provisória de Jundiá, a partir de sua inauguração e ativação; b) não permitir a entrada e permanência de presos provisórios no Centro de Detenção Provisória de Jundiá acima da capacidade máxima do estabelecimento (768 presos).	
<b>Decisão de Ivan Sartori:</b>	<b>Fundamentos   Destaque:</b>
Acolhe o pedido do Governo do Estado.	Não traz nenhum argumento para além dos trechos padronizados das sentenças.
<b>Recurso:</b> Ministério Público não questiona a suspensão.	
<b>Caso 6   Decisão do Presidente do TJSP, proferida em 02/09/2013. Processo nº 0170822-71.2013.8.26.0000</b>	
<b>Processo originário:</b> Antecipação da tutela para determinar cumprimento da obrigação de fazer consistente na remoção, no prazo de 60 (sessenta) dias, de todos os sentenciados em cumprimento de medida de segurança, que se encontram presos no Centro de Detenção Provisória (CDP) de Caraguatatuba, devendo ser inseridos em estabelecimento adequado, bem como para que cumpra a obrigação de não fazer consistente na abstenção de recolhimento, naquele estabelecimento, de condenados ao cumprimento de medida de segurança.	
<b>Decisão de Ivan Sartori:</b>	<b>Fundamentos   Destaque:</b>
Acolhe o pedido do Governo do Estado.	Não traz nenhum argumento para além dos trechos padronizados das sentenças.
<b>Recurso:</b> Ministério Público não questiona a suspensão.	
<b>Caso 7   Decisão do Presidente do TJSP, proferida em 02/12/2013. Processo nº 0203904-93.2013.8.26.0000</b>	
<b>Processo originário:</b> Antecipação da tutela para determinar que a Secretaria da Administração Penitenciária e a Direção do Centro de detenção Provisória de Americana não encaminhem ou recebam novas pessoas presas naquela unidade prisional até que atinja a capacidade máxima prevista no projeto arquitetônico, sob pena de multa diária de R\$ 50.000,00, sem prejuízo das responsabilidades administrativas e penais, caso existentes.	

<b>Decisão de Ivan Sartori:</b>	<b>Fundamentos   Destaque:</b>
Acolhe o pedido do Governo do Estado.	Não traz nenhum argumento para além dos trechos padronizados das sentenças.
<b>Recurso:</b> Defensoria Pública não questiona a suspensão.	
<b>Caso 8   Decisão do Presidente do TJSP, proferida em 29/01/2013. Processo nº 0014850-11.2013.8.26.0000</b>	
<b>Processo originário:</b> Antecipação da tutela para determinar as seguintes providências, sobre pena de multa diária de R\$ 50.000,00: a) transferir, no prazo de cinco dias, para outros estabelecimentos penitenciários o número de presos suficiente para que permaneçam nas Penitenciária "Nilton Silva" - Franco da Rocha II, apenas e tão somente 852 presos e na Penitenciária III de Franco da Rocha, 600 presos, desde que satisfaçam a condição de preso condenado no regime fechado; b) transferir, no prazo de 05 dias, para outros estabelecimentos penitenciários todos os presos das Penitenciária "Nilton Silva" - Franco da Rocha II e Penitenciária III de Franco da Rocha, 600 presos, que não estejam condenados no regime fechado; c) abster-se de receber nas Penitenciária "Nilton Silva" - Franco da Rocha II e Penitenciária III de Franco da Rocha, presos que excedam a capacidade populacional dos estabelecimentos, ou seja, 852 e 600 presos, respectivamente, e presos que não satisfaçam a condição de condenado no regime fechado.	
<b>Decisão de Ivan Sartori:</b>	<b>Fundamentos   Destaque:</b>
Acolhe o pedido do Governo do Estado.	Fundamentação padrão. Aponta que no médio prazo o problema deve ser resolvido, considerando que há unidades prisionais em fase de construção e outras em fase de licitação no Estado.
<b>Recurso:</b> Ministério Público não questiona a suspensão.	
<b>Caso 9   Decisão do Presidente do TJSP, proferida em 02/12/2013. Processo nº 0203905-78.2013.8.26.0000</b>	
<b>Processo originário:</b> Antecipação da tutela para determinar que o Estado disponibilize em as suas unidades prisionais, no prazo máximo de seis meses (1º de maio de 2014), equipamentos para o banho dos presos em temperatura adequada, sob pena de multa diária de duzentos mil reais, sem prejuízo de outras responsabilidades.	
<b>Decisão de Ivan Sartori:</b>	<b>Fundamentos   Destaque:</b>
Acolhe o pedido do Governo do Estado.	De fato, é relevante a alegação de que a maioria das unidades prisionais do sistema penitenciário paulista, em especial os prédios antigos e aqueles adaptados para servir como estabelecimento penal, não possui rede elétrica planejável e compatível com as exigências específicas de consumo de água necessárias para suportar chuveiros elétricos nas celas, não havendo como igualmente atender a decisão judicial mediante aquecimento a gás ou solar.
<b>Recurso:</b> Defensoria Pública questiona por diferentes meios a suspensão. O caso foi remetido ao STJ em abril de 2015.	
<b>Caso 10   Decisão do Presidente do TJSP, proferida em 02/12/2013. Processo nº 0203907-48.2013.8.26.0000</b>	
<b>Processo originário:</b> Antecipação da tutela para determinar as seguintes providências: a) em 30 dias, propicie os meios que garantam a visita médica diária de um clínico geral e de um psiquiatra aos encarcerados das cinco unidades prisionais de Tremembé, por oito horas ao dia, nas repartições em que não possui tal profissional, até o efetivo preenchimento por concurso das vagas ociosas. b) em 30 dias, propicie os meios que garantam o efetivo transporte e escolta dos detentos, nos dias e horários solicitados, às consultas agendadas, prontos-socorros e outras unidades de saúde, além de exames e outros procedimentos médicos, sempre que se fizer necessário, conforme encaminhamento do médico da unidade, além de outras determinações que não são objeto deste pedido.	

<b>Decisão de Ivan Sartori:</b>	<b>Fundamentos   Destaque:</b>
Acolhe o pedido do Governo do Estado.	Adapta a redação dos argumentos padrões, revisando a redação dos parágrafos de modo a contemplar o pedido expresso na demanda. Anota-se, por relevante, o registro da pessoa política dos esforços empreendidos para ampliação do quadro de servidores voltados ao atendimento médico dos custodiados, sendo pertinente a lembrança de que o déficit na área de saúde alcança toda a população, principalmente a não encarcerada. Destaca-se, ainda, que os custodiados nas referidas unidades prisionais não se encontram desprovidos de assistência médica e hospitalar, conforme documentação que escolta a peça inicial.
<b>Recurso:</b> Ministério Público não questiona a suspensão.	
<b>Caso 11   Decisão do Presidente do TJSP, proferida em 07/03/2014. Processo nº 2031991-72.2014.8.26.0000</b>	
<b>Processo originário:</b> Concessão de liminar determinando a implantação, em 60 dias, de duas equipes mínimas de saúde no Centro de Detenção Provisória de Serra Azul.	
<b>Decisão de Renato Nalini:</b>	<b>Fundamentos   Destaque:</b>
Acolhe o pedido do Governo do Estado.	Lá, esclareceu [a Secretária de Administração Penitenciária], há um enfermeiro com jornada de trabalho de 30 horas semanais, um cirurgião dentista com jornada de 20 horas, dois auxiliares de enfermagem com jornada de 30 horas semanais e um está em processo de abandono, dois psicólogos, com jornada de 30 horas semanais e dois assistentes sociais com jornada de 30 horas semanais; além disso, alega, atendimento pela rede pública de saúde.
<b>Recurso:</b> Defensoria Pública questiona por diferentes meios a suspensão. O caso foi remetido ao STJ em abril de 2015.	
<b>Caso 12   Decisão do Presidente do TJSP, proferida em 13/11/2014. Processo nº 2201239-36.2014.8.26.0000</b>	
<b>Processo originário:</b> Antecipação da tutela para determinar que a Adm. Pública promova a cessação do encaminhamento de novos detentos, provisórios ou definitivos, à Unidade Prisional de Andradina, salvo na hipótese de não haver a suplantação da capacidade máxima da referida penitenciária, e que promova a transferência progressiva na seguinte proporção: no prazo de 04 meses, a transferência de todos os sentenciados que cumprem medida de segurança para estabelecimento adequado; no prazo de 05 meses, a transferência de todos os presos que cumprem pena no regime semiaberto para colônias penais; no prazo de 06 meses, a transferência de todos os presos provisórios para CDPs localizados no Estado; e no prazo de 12 meses, a transferência de todos os presos condenados que excedam a capacidade máxima do estabelecimento prisional, sob pena de multa de R\$1.000.000,00 e demais sanções atinentes à espécie.	
<b>Decisão de Renato Nalini:</b>	<b>Fundamentos   Destaque:</b>
Acolhe o pedido do Governo do Estado.	Não traz nenhum argumento para além dos trechos padronizados das sentenças. Não menciona os sentenciados que cumprem medida de segurança e deveriam, pela decisão de primeira instância, ser transferidos para estabelecimento adequado no prazo de 4 meses.
<b>Recurso:</b> Ministério Público não questiona a suspensão.	

Fonte: Elaboração própria com dados do TJSP.

#### **4.6. Dois casos de manutenção das decisões de primeira instância - zelo pelos quadros públicos e pelo meio ambiente; caso semelhante sem o mesmo desfecho.**

Em apenas dois dos 15 casos analisados, o presidente do Tribunal não suspendeu os efeitos que haviam sido fixados pelos juízes de primeira instância, a despeito do pedido do Governo do Estado. As duas decisões foram proferidas por Ivan Sartori. Os casos de número 13 e 14 trataram, respectivamente, de interdição temporária de cadeia pública e da suspensão de licença para construção de unidade prisional até realização de Estudo e Relatório de Impacto Ambiental.

Sobre as decisões que deixaram de acolher os pedidos de suspensão apresentados pelo Governo do Estado, destacamos a fundamentação lançada nos dois casos pelo presidente do Tribunal<sup>204</sup>, ressaltando a doutrina que destaca o caráter mais político ou de conveniência administrativa do que jurídico de pedidos dessa natureza, para, na sequência, citar jurisprudência do STF que reconhece a constitucionalidade da suspensão e afirma que o instituto reclama excepcional manejo, sendo aplicável somente para salvaguardar valores de maior envergadura em casos de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade da sentença de primeira instância, visando a evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas:

O pedido de suspensão apresenta-se como "mecanismo de que se serve a Fazenda Pública para pleitear a suspensão, junto aos Presidentes dos Tribunais competentes para julgar o recurso interponível da decisão respectivas, dos efeitos de decisão proferida em seu desfavor por razões muito mais políticas, quiçá de conveniência administrativa, do que jurídicas. A maior parte da doutrina defende arduamente a inconstitucionalidade do mecanismo, que, não obstante, tem ampla aceitação e aplicabilidade diuturna em todos os Tribunais brasileiros" (Cf. BUENO, Cassio Scarpinella, Curso Sistematizado de Direito Processual Civil, Saraiva, vol. 4, p. 117).

[...]

Com efeito, não parece haver mais espaço para discussões sobre a constitucionalidade da suspensão da segurança, diante do que decidiu o Pretório Excelso (ADC 4), mas isso não subtrai, antes mais reforça, a percepção de que se cuida de instituto que reclama excepcional manejo, aplicável somente se e quando voltado a diretamente a salvaguardar valores de maior envergadura em casos de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade do ato hostilizado, visando a evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. (SARTORI, 2012, casos 1, 9, 13, 14, 15)

<sup>204</sup> A mesma fundamentação é utilizada também nos casos 3, 5 e 13.

Ainda com relação à fundamentação das decisões, destacamos o argumento lançado para manter a interdição temporária da Cadeia Pública de Jandira (caso 13). O Presidente expõe preocupação com a vida e a integridade física dos servidores do estabelecimento e não apenas dos custodiados. Apesar do inegável acerto do indispensável zelo com a integridade dos quadros públicos, no contexto geral das decisões, como vimos, é notável a não suficiência da proteção dos direitos das pessoas privadas de liberdade, ao passo que se destaca, em sentido inverso, rigorosa precaução com as garantias dos quadros públicos, como pudemos notar com relação à superação do teto de vencimentos, já analisada nesse capítulo.

Apresentamos abaixo uma breve síntese dos casos em que foram mantidas as decisões de primeira instância.

**Quadro 9 – Síntese dos casos em que foram mantidas as decisões dos juízes de primeira instância**

Caso 13   Decisão do Presidente do TJSP, proferida em 03/04/2012. Processo nº 0068116-44.2012.8.26.0000	
<b>Processo originário:</b> Decisão liminar proferida em ACP ajuizada pelo Ministério Público determinou a interdição temporária da Cadeia Pública de Jandira, até regularização e reforma de suas instalações, com remoção dos presos no prazo máximo de 45 dias, sob pena de multa diária.	
<b>Decisão de Ivan Sartori:</b>	<b>Fundamentos   Destaque:</b>
Mantém a decisão da primeira Instância.	Embora possa realmente cogitar-se que da transferência dos custodiados para estabelecimentos congêneres decorra algum embaraço para a Administração, não há satisfatória demonstração de que os transtornos dela resultantes, com o incremento do quadro já saturado de outras unidades, sejam superiores aos inconvenientes implicados na protelação da situação atual, em que se registra caso de grave e iminente risco à vida e à integridade física não apenas dos custodiados, mas de todos os servidores que se ativam no estabelecimento, valores igualmente relevantes e que a decisão guerreada propõe-se a salvaguardar.
<b>Recurso:</b> Manutenção da decisão não é questionada.	
Caso 14   Decisão do Presidente do TJSP, proferida em 14/09/2012. Processo nº 0199555-81.2012.8.26.0000	
<b>Processo originário:</b> Antecipação de tutela suspende a eficácia das licenças para instalação de Unidade Prisional Masculina na cidade de Registro - SP, até a realização adequada do Estudo e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00 para cada uma das demandas identificadas.	
<b>Decisão de Ivan Sartori:</b>	<b>Fundamentos   Destaque:</b>
Mantém a decisão da primeira Instância	A emergência da situação carcerária no Estado é fato notório. Entretanto, não se cuidou de demonstrar neste pedido qual a consequência da construção da penitenciária de Registro nessa

	situação, ou seja, se o local apresenta grave carência de vagas, em comparação com o restante do Estado, e qual o reflexo da construção pretendida.
<b>Recurso:</b> Manutenção da decisão não é questionada.	

Fonte: Elaboração própria com dados do TJSP.

O caso 15 guarda estreita semelhança com o caso 14. Trata-se de pedido de suspensão de liminar que determinou a paralização de obra de implantação de unidade prisional no Município de Porto Feliz, até que fossem devidamente realizados o Estudo Prévio de Impacto Ambiental e o Estudo de Impacto de vizinhança. Nesse caso, porém, Ivan Sartori concedeu a suspensão, afastando o efeito da decisão liminar de primeira instância e garantindo a continuidade das obras.

**Quadro 10 – Síntese do caso 15, análogo ao caso 14, porém com suspensão dos efeitos da decisão do juiz de primeira instância**

<b>Caso 15   Decisão do Presidente do TJSP, proferida em 20/08/2012. Processo nº 0178752-77.2012.8.26.0000</b>	
<b>Processo originário:</b> Decisão liminar concedida em ação de nunciação de obra nova, que determinou fosse paralisada a obra de implantação de unidade prisional no Município de Porto Feliz, até que sejam devidamente realizados o Estudo de Impacto de vizinhança e o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, sob pena de desobediência, fixando ainda multa diária de R\$ 50.000,00, a ser revertida em favor de entidades assistenciais da municipalidade, para o caso de descumprimento.	
<b>Decisão de Ivan Sartori:</b>	<b>Fundamentos   Destaque:</b>
Suspende os efeitos da decisão de primeira Instância	A emergência da situação carcerária no Estado é fato notório, com crônica falta de vagas e consequente superlotação que chega, em alguns casos, à violação de direitos humanos. Daí a importância da obra em questão que, se não é apta a solucionar, ao menos aliviará essa situação emergencial.
<b>Recurso:</b> Município de Porto Feliz apresentou agravo regimental.	

Fonte: Elaboração própria com dados do TJSP.

Resta-nos, diante do cenário apresentado, reafirmar os polos dentre os quais potencialmente opera o Sistema de Justiça.

O(s) fascismo(s) representa(m) o lado oposto da intensificação democrática aqui tomada como referência de análise. São esses, no limite, os polos teóricos dentre os quais se situam as potencialidades do Sistema de Justiça. Nessa linha, é importante retomar os conceitos que nos balizaram, lembrando que “quanto menos eficaz for a ação judicial contra as violações de direitos existentes, maior será o campo do fascismo social” (SANTOS, 2016, p. 201).

O fascismo social ocorre no nível das relações sociais sempre que a parte mais forte [...] tem um poder tão superior ao da parte mais fraca que lhe permite dispor de um direito não oficial de veto sobre os desejos, as necessidades ou as aspirações da vida digna da parte mais fraca. Esse direito despótico de veto faz com que a parte mais fraca não possa realisticamente invocar de modo eficaz nenhuma proteção jurídica para lutar contra a opressão.

[...]

O fascismo político é um regime político ditatorial nacionalista, racista, sexista, xenófobo. Em certas circunstâncias, pode ser a solução preferida pelas classes dominantes quando a prática democrática afeta significativamente seus interesses. Em sociedades de matriz colonial, o fascismo político pode ser uma tentação sempre que a senzala se aproxima demasiado da casa-grande. (SANTOS, 2016, p. 201, 202).

A partir dos resultados da análise apresentada neste capítulo, observamos que Executivo e Judiciário têm desempenhado sem embaraço “um poder tão superior ao da parte mais fraca que lhe permite dispor de um direito” já oficializado (e não mais “não oficial”, como apontado por Boaventura) de veto não sobre “os desejos, as necessidades ou as aspirações”, mas sim sobre qualquer possibilidade de vida digna ou mesmo de vida dos mais fracos.

Não há, de fato, frente a esse “direito despótico de veto” qualquer possibilidade de a parte mais fraca realisticamente invocar de modo eficaz qualquer proteção jurídica para lutar contra a opressão ou por sua vida.

Diante desse cenário e da já tão densa como demonstrada seletividade do Sistema de Justiça criminal, o que parece estar em jogo é saber entre quais dos dois tipos de fascismo definidos por Boaventura de Sousa Santos nos encontramos no Estado de São Paulo.



## **Capítulo 5 – A vanguarda paulista na consolidação de uma sociedade politicamente democrática e socialmente fascista**

Como apresentado na introdução deste trabalho, consideramos a politização como a atuação que, embora (quase sempre) pautada por procedimentos normativos, é essencialmente voltada à proteção de determinados grupos em detrimento de outros.

Assim que, diante do referencial democrático de análise proposto, atuar pelo aprofundamento democrático significa operar pela transformação de relações de poder desigual e, de outro lado, obstaculizar o aprofundamento democrático significa atuar pela blindagem das elites, destinando às classes populares as forças de segurança pública e o sistema prisional, representando, ao fim e ao cabo, uma expressão da luta de classes, com caráter higienista.

É no campo da justiça criminal que as políticas públicas de segurança e penitenciária levadas a cabo pelo Poder Executivo mais diretamente se relacionam com a administração da justiça, embora se compreenda que políticas de segurança pública tratam, em verdade, de questões que transversalizam os direitos sociais, afetando e sendo afetadas pela qualidade das demais políticas públicas, como, por exemplo, as de educação, saúde, assistência, moradia, dentre outras.

Nesta última etapa da pesquisa nos voltamos ao papel desempenhado pelo Sistema de Justiça na aplicação das normas para limitar o exercício do poder, impedir arbitrariedades e mitigar a exclusão sofrida pela sociedade civil incivil, em diálogo com os resultados de pesquisas recentemente publicadas acerca do funcionamento do da justiça criminal paulista.

Tomamos do projeto brasileiro e português “significados” a definição literal de vanguarda, utilizada no título do Capítulo, por sua aplicabilidade também no sentido figurado recorrentemente empregado ao termo. Se “no âmbito militar, vanguarda é a primeira linha de um exército, de uma esquadra, em ordem de marcha ou de batalha” (2017)<sup>205</sup>, o substantivo feminino, do francês “avant-garde” parece se aplicar com rigor ao contexto paulista quando literalmente aplicado. A palavra, contudo, se mostra pertinente também com relação ao sentido figurado que lhe confere o uso corriqueiro definido pelo dicionário Aurélio (2017) como “agente, grupo ou movimento intelectual, artístico ou político que está ou procura estar à frente

---

<sup>205</sup> Disponível em: <<https://www.significados.com.br/vanguarda/>>. Acessado em 10 de março de 2017.

do seu tempo, relativamente a ações, ideias ou experiências”<sup>206</sup>, sendo que, nesta hipótese, o Estado de São Paulo, com as mais de 221.000 pessoas presas e com o número de pessoas mortas pelas formas policiais representaria, figurativamente, a vanguarda do atraso.

Sobre o tema, trazemos à baila partes das entrevistas realizadas com: 1) Danilo Dara, do Movimento Independente Mães de Maio; e 2) o Defensor Público Bruno Shimizu; e 2

#### Trecho de diálogo mantido com o entrevistado Danilo Dara

Em relação ao Sistema de Justiça, acho que tem uma formação extremamente elitista, racista, segregadora e reprodutora das históricas desigualdades no país. Acho que começa por aí o problema [...] falo a partir do histórico de casos que a gente acompanha diretamente - ligados à violência policial, a encarceramentos, a prisões arbitrárias. Se bem que falar prisões arbitrárias às vezes é até uma redundância. Muitas vezes, né?

O Judiciário é o mais conservador. O Ministério Público historicamente também é extremamente alinhado a este conservadorismo, que veda o acesso à justiça da classe trabalhadora, da população preta, pobre e periférica.

A presença do sistema judiciário é super forte na quebrada, mas da maneira mais violenta, punitivista e penalista possível e a relação com a justiça como um todo é essa, e em especial com a magistratura e com o Ministério Público.

No caso do Ministério Público tem um agravante. Ele que deveria exercer um controle externo tanto do judiciário como do executivo, mas não...

Alias, não só não faz como, ao contrário, joga mais água no moinho: ele reitera, ele legitima a atuação tanto do poder executivo como da magistratura.

[...] Ao invés da gente ter poderes que deveriam se equilibrar de alguma forma, com o Ministério Público e a magistratura tendo supostamente uma neutralidade, isso não ocorre: eles têm um alinhamento muito grande, que começa na ponta, lá com o agente policial: nos casos que eu acompanho, que são os boletins de ocorrência por violência policial, ou encarceramento, o veredito já está ali na versão do agente do policial. Começa dali a lógica podre toda.

E por fim, muito rapidamente, a Defensoria Pública que é a mais jovem deste sistema aí, nascida exatamente há dez anos, em 2006, que aí sim deveria ter como princípio fundamental da sua atuação uma autonomia radical, garantir o acesso efetivo essencial à população pobre, preta, aos trabalhadores - em especial aquelas que estão sendo mais violados [...], infelizmente não tem agido desta forma. Ainda tem alguns rompantes, tem algumas pessoas, alguns pequenos núcleos lá que resistem. São como alguns oásis de resistência lá, mas tudo muito aquém da necessidade impressionante aqui no Estado de São Paulo, aqui na cidade de São Paulo, na grande São Paulo, onde for...

[...]

Já com relação ao papel do executivo na Segurança Pública, bom, aqui em São Paulo a gente tem uma situação sui generis de um mesmo grupo político comandando o Estado há muito mais do que 20 anos se você for levar ao fim e ao cabo: um grande grupo, oriundo do PMDB pós ditadura, Franco Montoro, depois Quéricia. Daquele mesmo grupo faziam parte Michel Temer, Aloysio Nunes. Depois do Quéricia o Fleury, que era também do mesmo grupo, embora esteja hoje no PTB. O Fleury talvez tenha sido até trajicoironicamente um interregno ainda mais conservador, mas depois Mário Covas, Geraldo Alckmin e José Serra e tal.

<sup>206</sup> Disponível em: <<https://dicionariodoaurelio.com/vanguarda>>. Acessado em 10 de março de 2017.

No fundo a gente tem quase 40 anos, 37 anos, o mesmo grande grupo político dominando o Poder Executivo. E um grupo que desde a sua origem muito embora pudesse ter algumas figuras que tivessem uma concepção mais progressista na segurança pública na teoria, no discurso, como era o caso do Montoro que chegou a tentar fazer mudanças, nenhum deles se propôs a tocar nesta estrutura conservadora do Estado.

#### Trecho de diálogo mantido com o entrevistado Bruno Shimizu

Em relação à Segurança Pública, acho que é bastante clara a adesão das três instituições [TJSP, MPSP, DPESP]. A Defensoria ainda talvez tenha algum verniz diferente. Adesão no sentido ideológico a um paradigma de segurança pública que não é segurança pública, mas que se convencionou chamar de segurança pública, que é uma política de extermínio mesmo, e isso a gente vê muito claramente na atuação criminal.

Trabalhando no DIPO, Departamento de Inquéritos Policiais, somos responsáveis por acompanhar os procedimentos do DIPO-5, que são os procedimentos de Corregedoria de Polícia. O que acontece é basicamente o seguinte: a pessoa que foi presa é levada para a audiência de custódia. Se ela fala que sofreu algum tipo de agressão, ela é submetida a um exame e se instaura um procedimento administrativo (não um inquérito policial) que é o procedimento do DIPO-5. Esse procedimento quase que invariavelmente não dá em nada. Agora, mais recentemente, tem tido uma mudança de postura por parte do Ministério Público no sentido de que só quando há alguma lesão constatada pelo laudo, concordam com a instauração de inquérito. Mas aí esse inquérito é inevitavelmente arquivado.

Existe um aparato burocrático, já pensado ou ainda não deliberado, mas que do ponto de vista da economia do poder já aponta para uma desresponsabilização por parte dos membros de forças de segurança em relação aos crimes que eles praticam.

O principal problema da segurança pública é pensar que ela é como prender quem normalmente é preso (um pequeno traficante, furtador de celular ou roubo e este tipo de coisa), quando a principal questão é efetivamente a atuação das forças de segurança, sobretudo da Polícia Militar - apesar de as outras também terem problemas muito graves. A polícia é responsável pelas mortes que acontecem no Estado e existe uma mescla das instituições [de justiça] de medo com uma adesão ideológica que faz com que se criem, à margem da legalidade, esse tipo de procedimento de burocracia, como é o caso do DIPO 5, como são os sucessivos arquivamentos de inquérito de homicídios envolvendo letalidade policial.

[...]

Difícilmente se tenta realmente apurar o que aconteceu em relação à denúncia. Eu acho que tem uma questão do volume que as pessoas não querem encarar, mas, por outro lado, tem uma questão de adesão a uma determinada política de “segurança pública”: essa ideia de fazer o controle destas populações indesejadas, perigosas, por meio da força das armas do controle territorial e isso só é possível com a truculência policial.

Ao mesmo tempo em que percebemos o Ministério Público e o Judiciário muito condescendentes quando se trata de investigação de crimes cometidos por funcionários públicos, em relação à criminalidade de massa sempre existiu aquela lógica de se encarcerar cada vez mais. É como se o resultado exitoso do processo penal fosse a condenação. Então, essa é a lógica da segurança pública, do Ministério Público, da polícia. Trabalham na lógica do extermínio, seja pela via de encarceramento seja pela via da execução sumária. Na verdade, é uma continuidade de um mesmo processo de controle.

E o rebote disso é o super encarceramento.

## 5.1. A promoção da justiça na prática

Admitindo que o exercício da função pública se efetiva pelos resultados das ações levadas ou não a cabo por determinado órgão ou instituição, compreendemos que as escolhas de gestão se verificam tanto pelo que é de fato concretizado quanto pelo que é deixado de lado. A partir dessa perspectiva, analisaremos duas atribuições conferidas pela Constituição cidadã ao Ministério Público. A primeira delas volta-se ao controle da sociedade civil e a segunda, ao controle da atividade policial.

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

[...]

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

[...]

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

Ao atribuir ao Ministério Público a competência privativa de promover a ação penal pública, a Constituição conferiu ao órgão a condição de “dono da ação penal”, como comumente se diz para facilitar a compreensão da exclusividade constitucionalmente assegurada. Em outras palavras, a legislação garante ao Ministério Público a soberania da decisão de promover ou não uma ação penal pública, cabendo tão somente aos seus membros, os promotores de justiça, definir a política de controle penal, independentemente inclusive da vontade da vítima<sup>207</sup>.

Sobre o debate que aqui propomos, a recém-defendida tese “‘ENXUGANDO ICEBERG’ como as instituições estatais exercem o controle do crime em São Paulo”<sup>208</sup> (Silvestre, 2016)” ressalta que é a preferência das instituições que define quais serão os conflitos processados pela justiça criminal:

É importante destacar, entretanto, que o fluxo da justiça já é em si o resultado de escolhas e decisões em torno daqueles conflitos que devem ser processados. É produto da preferência das instituições

<sup>207</sup> A ação penal pública incondicionada está prevista no artigo 100, *caput*, 1ª parte do Código Penal e no artigo 24, *caput*, 1ª parte do Código de Processo Penal e se configura como regra no sistema penal brasileiro. O Código Penal após definir um delito, refere-se apenas à ação penal, sem precisar apontar o tipo. As exceções, que dependem da iniciativa da vítima ou da pessoa ofendida para serem propostas, são designadas de ação pública condicionada (à representação) e ações de iniciativa privativa do ofendido. Nesses casos, a legislação indica a especificidade do tipo da ação após definir a conduta lesiva.

<sup>208</sup> Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/8386>>. Acessado em 16 de janeiro de 2017.

em tratar determinados tipos de crime em detrimento de outros, já que na justiça criminal – ao contrário da cível – o Estado em vez de ser demandado, é quem acusa e persegue os indivíduos por suas condutas consideradas criminosas. Desta forma, a excessiva burocratização e normalização do aparato de justiça brasileiro não impediram a aplicação extremamente seletiva da lei, como sua utilização privatista (BATITUCCI *et al*, *apud* SILVESTRE, 2016, p. 60)

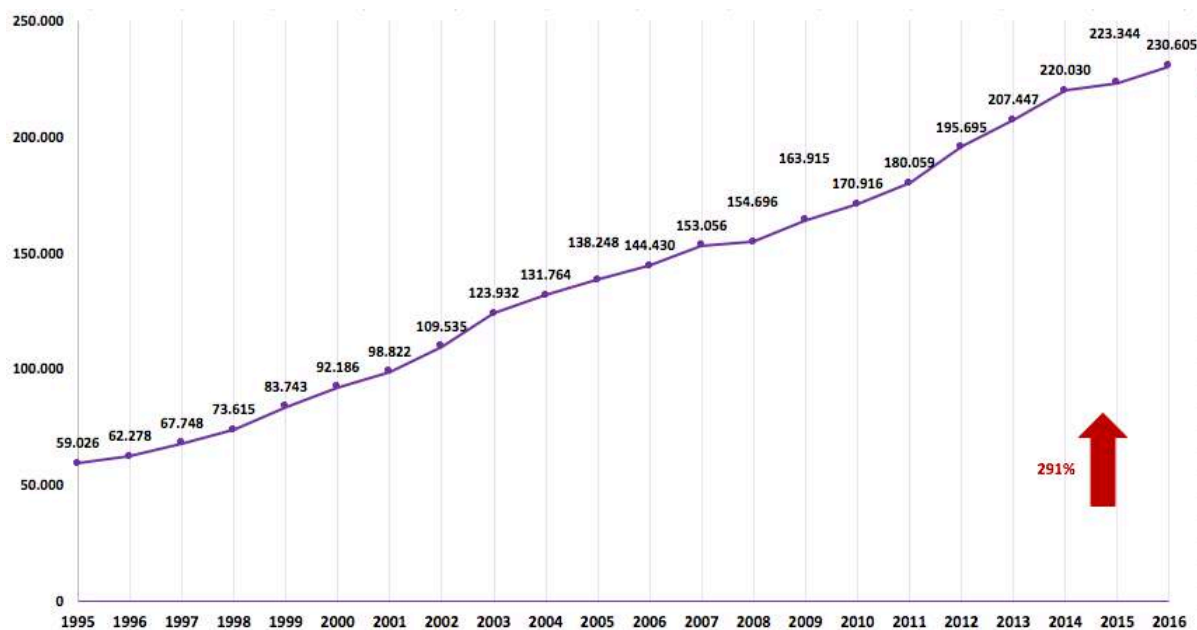
A Constituição também atribuiu aos promotores de justiça a competência para exercer o controle da atividade policial e, como nos lembram Lima e Sinhoretto (2011, p. 148) “a polícia é o ponto mais visível onde se manifesta a contradição de uma sociedade que reluta em aprofundar a sua democracia, introduzindo barreiras à extensão de direitos civis a todos os grupos sociais”.

A “segurança pública” pode produzir a manutenção sistemática de uma ordem hierárquica, na qual a prevenção da violência e o enfrentamento do crime tornem-se cada vez mais eficazes e precisos (como efeito do rigor nos processos de festão), sem assegurar porém liberdades e igualdades de cidadãos que têm realidades e experiências diversas. A polícia pode ser governada para uma administração de conflitos que privilegie a manutenção de hierarquias sociais. (LIMA, ALMEIDA e SINHORETTO, 2011, p. 150)

Buscando avaliar os efeitos da mobilização do direito criminal pelo Sistema de Justiça paulista, voltamos-nos ao papel desempenhado pelo Ministério Público no cumprimento das duas referenciadas atribuições. Recorremos, para tanto, aos dados consolidados em diferentes pesquisas publicadas nos últimos anos.

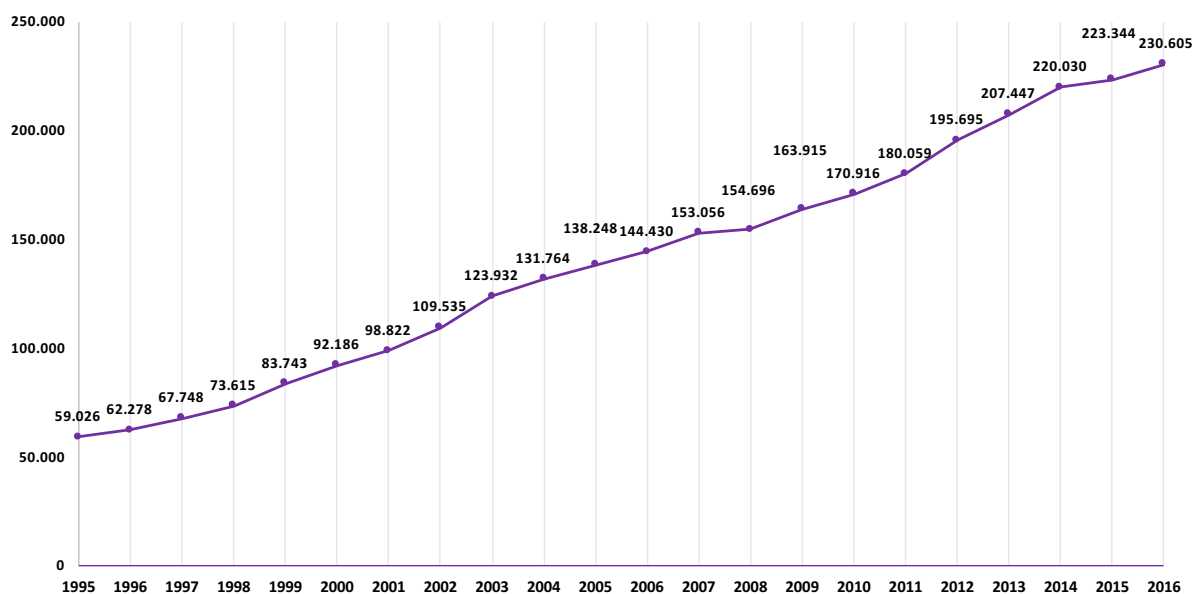
Como ponto de partida, voltamo-nos à evolução da população encarcerada no Estado para contextualizar o desempenho do controle social levado a cabo por meio de ações penais, entendendo que “a prisão, além de ser um dispositivo de controle de populações e de gestão diferenciada dos ilegalismos (FOUCAULT, 1987), torna-se um índice de produção no campo político da segurança pública”. (JESUS, 2016, p. 127)

**Gráfico 49 – Crescimento da população encarcerada no Estado de São Paulo entre 1995 e 2016**



Fonte: SAP e SSP, *apud* Silvestre, 2016.

**Gráfico 50 – Crescimento da taxa de encarceramento no Estado de São Paulo entre 1995 e 2016**



Fonte: SAP e IBGE, *apud* Silvestre, 2016

O encarceramento no Estado passou de 59.026 pessoas presas em 1995, para

mais de 230.000 em 2015, percebendo, no período, um aumento de mais de 200% na taxa de encarceramento. Observa-se, diante deste quadro, elevado índice de produção, o que, a partir das diretrizes definidas para a segurança pública, é mais das vezes compreendido como o resultado a ser perseguido.

Alcançar objetivos frente à política de segurança do Estado, como veremos, tem significado efetuar prisões. Sobre os indicadores de resultados, os critérios de produtividade criminal e seus efeitos, destaca Jesus:

No tocante à questão das drogas, tem-se de um lado uma política repressiva e extremamente severa com relação ao comércio, e de outro lado, uma questão de política institucional de segurança pública, que apresenta como indicadores de resultados a prisão e a necessidade de apresentar dados, apreensões etc. (ALEXANDER, 2010; COELHO, 2014). A lógica de “guerra ao crime” e de “guerra às drogas” estabelece “como critério de produtividade policial o número de prisões, inclusive com a atribuição de prêmios” (COELHO, 2014, p.115), o que pode resultar em prisões arbitrárias, flagrantes forjados, condução sistemática ao cárcere de pessoas com antecedentes criminais, ou segmentos mais vigiados pelas forças policiais. (JESUS, 2016, p. 126, 127)

Sendo a prisão o ponto de chegada e o Ministério Público o “dono da ação penal”, concluímos, a partir dos resultados observados, que a atribuição institucional do MPSP para promover acusações tem sido concretizada com elevado índice de produtividade. Considerando o crescimento da taxa de encarceramento, pode-se também apontar a elevada taxa de sucesso dos pedidos de prisão feitos.

Como definido na introdução deste trabalho, atuar pelo aprofundamento democrático significa operar pela transformação de relações de poder desigual. De outro lado, obstaculizar o aprofundamento democrático significa atuar pela blindagem das elites, destinando às classes populares as forças de segurança pública e o sistema prisional, representando, ao fim e ao cabo, uma expressão da luta de classes, com caráter higienista. É neste segundo campo que parece operar o MPSP.

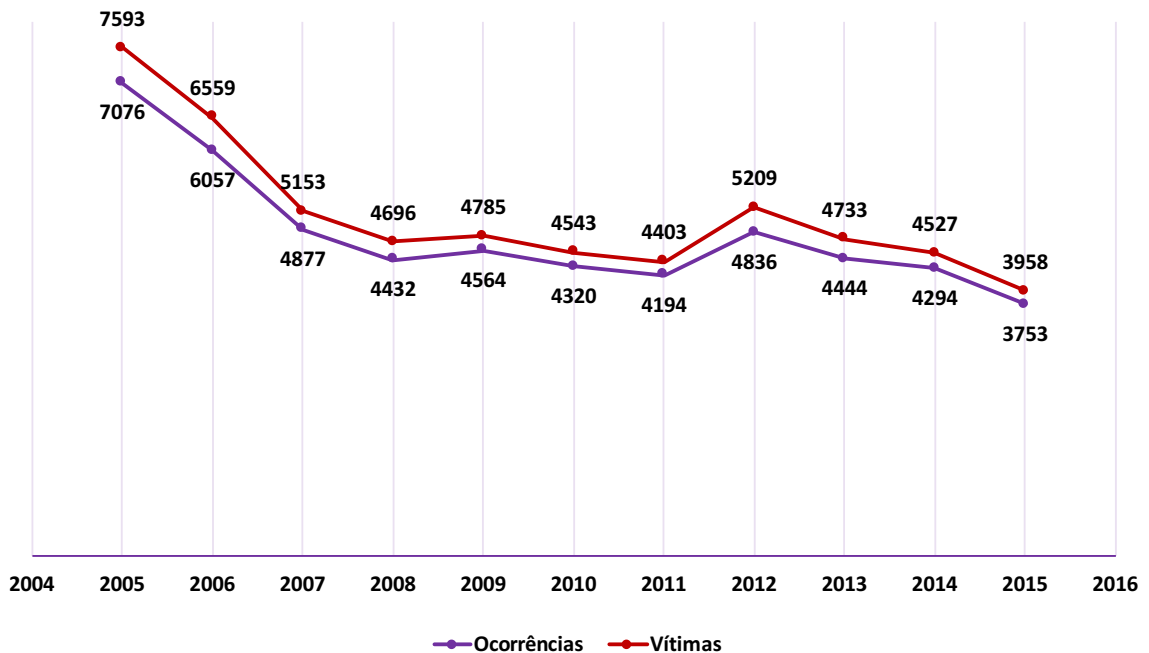
Publicações como o “10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública”<sup>209</sup> registraram significativa queda no número de mortes violentas intencionais observadas no Estado de São Paulo nos últimos anos. O “Boletim Sou da Paz Analisa”<sup>210</sup>, publicado em 2016, consolidou a evolução dos homicídios dolosos no Estado de São Paulo entre 2005 e 2015.

---

<sup>209</sup> Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/10o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>>. Acessado em 14 de dezembro de 2016.

<sup>210</sup> Disponível em: <<http://www.soudapaz.org/o-que-fazemos/noticia/sou-da-paz-analisa-dados-criminais-do-1o-trimestre-de-2016/16>>. Acessado em 14 de dezembro de 2016.

Gráfico 51 - Número de homicídios dolosos no Estado de São Paulo entre 2005 e 2015



Fonte: SSP *apud* Instituto Sou da Paz, 2016.

A publicação também localiza geograficamente a concentração dos homicídios, registrando que na capital, em 2015, as ocorrências e vítimas se “concentraram na extrema Zona Leste e na Zona Sul, em locais que historicamente apresentam os piores índices da cidade: Capão Redondo, Campo Limpo, Parque Santo Antônio, Parelheiros, Jardim Herculano, Jaçanã, Itaim Paulista e Jardim Mirna” (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2016, p. 11)

Como vimos, São Paulo concentra 39,6% do total de mulheres presas no país e 36,9% dos presos homens, sendo que 37,02% dos homens estão presos por crimes relacionados a drogas, percentual que sobe para 72,03% no caso das mulheres privadas de liberdade no Estado. Retomamos as contribuições da tese “O que está no mundo *não* está nos autos”: a construção da verdade jurídica nos processos criminais de tráfico de drogas, para localizar a seletividade do encarceramento, em linha com a violência periférica destacada pelo Instituto Sou da Paz.

Outro ponto importante é o de que a maioria dos flagrantes é realizada pela Polícia Militar, que tem justamente um trabalho ostensivo e prioriza o patrulhamento a determinadas regiões da cidade do que em outros. A “guerra às drogas”, focalizada no chamado “crime organizado” e no combate ao “tráfico de drogas”, pode ser inserida como parte dessa lógica de vigilância e controle,

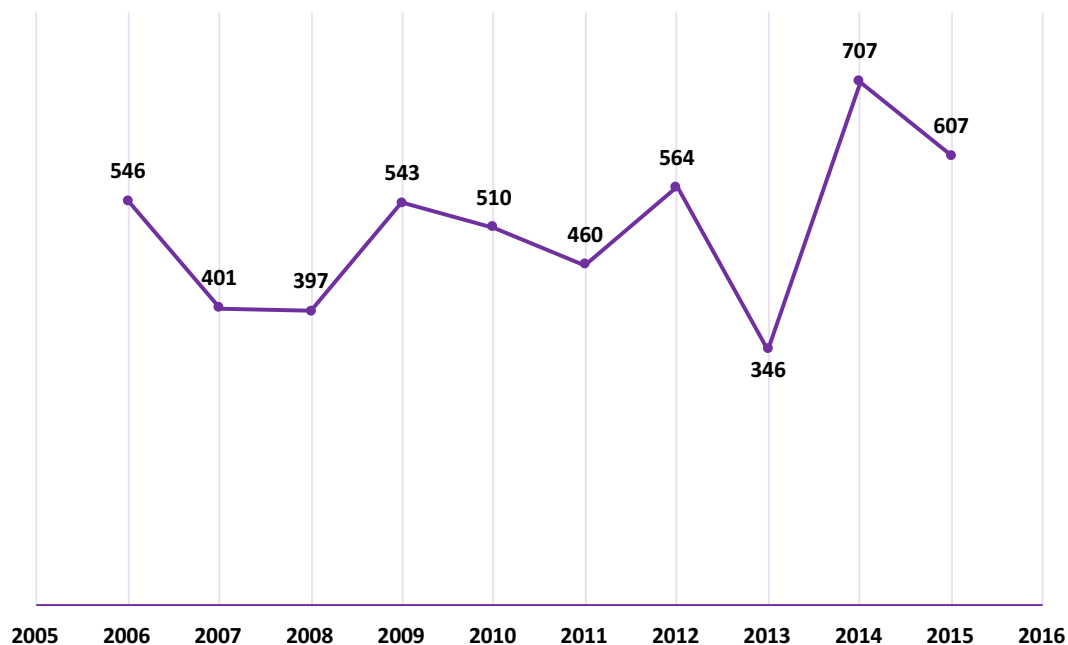


que está relacionada diretamente aos territórios, justificando cada vez mais a presença da Polícia Militar nessas regiões (TEIXEIRA, 2012, p.329).

A polícia atua em locais conhecidos, nos quais já desempenha uma atividade de controle e vigilância. Estão presentes em espaços urbanos socialmente demarcados (RAUPP, 2005; DUARTE et al, 2014), nas “margens da desordem urbana” (DAS;POOLE, 2004). O aparato repressivo vai se concentrar nesses territórios, com o uso da violência e do “recurso intensificado à prisão” (TEIXEIRA, 2012, p. 210), e não num tráfico que circula em escala transacional, que mobiliza mercados em várias partes do mundo, ou seja, desterritorializada (PERVALVA, 2015). (JESUS, 2016, p. 99, 100)

Se a intensificação do aprisionamento nos últimos 20 anos e a queda do número de homicídios dolosos, observada no Estado de São Paulo nos últimos 10 anos, poderiam, a partir das métricas de produtividade e dos indicadores de resultados postos, ser compreendidas como corolários da boa execução da política de segurança proposta, nos falta compreender como tais resultados não se fizeram acompanhar da redução do número de mortes decorrentes de intervenção policial, como também nos mostra o Boletim Sou da Paz Analisa (2016)

**Gráfico 52 – Número de mortes decorrentes de intervenção de Policiais Civis e Militares em Serviço no Estado entre 2006 e 2015**



Fonte: SSP *apud* Instituto Sou da Paz, 2016.

A publicação, que toma em conta os dados da Secretaria Estadual de Segurança Pública relativos a mortes ligadas à ação dos policiais durante seus turnos (policiais civis e militares em serviço), chama a atenção para o fato desses terem sido responsáveis por 607 mortes em 2015, segundo maior número observado em 10 anos, atrás apenas de 2014.

Se frente aos registros oficiais formalizados se verifica que 1,7 pessoas foram mortas por dia por policiais civis e militares em serviço em 2015, o relatório aponta que, quando são consideradas também as mortes provocadas por policiais fora de serviço (considerando dados divulgados pelas Corregedorias de Polícia), esse número sobe para 2,3 pessoas mortas por dia pelas polícias do Estado de São Paulo.

No artigo “A impunidade de agentes estatais nos casos julgados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos”<sup>211</sup>, Zaverucha e Leite (2016) retomam as conclusões de Brinks (2006) em estudo que detectou que em “algumas cidades do Brasil e da Argentina há certa conivência da polícia, do Ministério Público e de algumas instâncias do Poder Judiciário em relação à impunidade de policiais que utilizam a força letal contra a população” (2016, p. 89), localizando São Paulo no contexto da análise.

O autor identifica que nos locais onde há as maiores taxas de homicídios perpetrados por policiais, existem as menores taxas de condenação.

Nesse sentido, a resposta legal para esta forte atividade sugere que, ao menos em algumas instâncias, “os tribunais são preparados para tolerar este nível de violência. Em Salvador, São Paulo e Buenos Aires, a taxa de condenação é tão baixa que pode ser prontamente considerada como uma cumplicidade na conduta em questão” (BRINKS, 2006, p. 210, *apud* ZAVERUCHA; LEITE, 2016).

Em fevereiro de 2016, a defensora Pública Daniela Skromov, então Coordenadora do Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos (NCDH) da instituição, concedeu entrevista ao jornal El País<sup>212</sup>, tratando do controle das polícias e expondo as dinâmicas de sua concretização nos cerca de 800 casos anuais de mortes decorrentes de ação policial no Estado de São Paulo.

Daniela e os demais defensores, então coordenadores do NCDH, eram responsáveis pelo procedimento administrativo nº 012/2016, instaurado em

<sup>211</sup> Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/a-impunidade-de-agentes-estatais-nos-casos-julgados-pela-corte-interamericana-de-direitos-humanos/>>. Acessado em 14 de dezembro de 2016.

<sup>212</sup> Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2016/02/03/politica/1454499372\\_782305.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/02/03/politica/1454499372_782305.html)>. Acessado em 14 de dezembro de 2016.

decorrência dos resultados observados no acompanhamento de “centenas de vítimas e familiares de vítimas de violência policial, seja na forma de execuções sumárias (chacinas) seja na forma de mortes decorrentes de intervenção policial (as denominadas resistências seguidas de morte)” (NCDH-DPESP, 2016).

Na entrevista, a defensora destacou que em mais de 90% dos casos os promotores de justiça (os donos privativos da ação penal, como vimos) pediram o arquivamento do caso e os juízes concordaram, o que ocorreu com base apenas na palavra dos policiais envolvidos

**P.** As investigações são malfeitas?

**R.** Muito malfeitas, com muitas falhas. Não temos uma polícia investigativa estruturada, e isso não vale só para homicídios cometidos por policiais. Eu garanto que a imensa maioria dos presos é em flagrante, porque não existe investigação. Na maior parte dos casos que temos aqui, não tentaram nem ouvir testemunhas oculares dos crimes. Sabe aquela diligência de ir ao local e ouvir as pessoas? A imensa maioria dos casos é arquivado sem essa diligência. A maior parte é arquivado sem que se puxe a ficha do PM, sem que se veja em quantos casos com mortes ele já se envolveu. Estamos em uma média de 800 casos de auto de resistência por ano, e a maior parte arquivada sem a devida investigação. A Polícia Civil teria que entregar um produto mínimo, e o promotor, vendo que foi insatisfatório, teria que mandar de volta. Na maioria dos casos a Civil não faz e o MPSP não cobra nem investiga.

**P.** Qual o valor da palavra de um policial em um caso de tráfico ou em um auto de resistência?

**R.** Como não há investigação, a maioria das prisões é em flagrante, e a maioria dos condenados por tráfico são condenados tendo como base apenas a palavra dos policiais. Isso dá um poder de carta branca para os PMs, os juízes talvez não tenham a dimensão disso. Os policiais sabem que chegando lá no processo penal, eles têm o poder acima da lei, porque a palavra deles vale muito mais e vale por si. A maior parte dos autos de resistência é arquivado apenas com a palavra dos policiais como testemunhas, e pasmem, dos policiais envolvidos. Em mais de 90% dos casos isso acontece: o promotor pede arquivamento e o juiz aceita.

**P.** Como uma investigação precária prejudica o esclarecimento de um suposto auto de resistência?

**R.** Na maioria dos autos de resistência se diz que os bandidos atiraram primeiro. Não é nem sequer dito nem periciado onde esses tiros foram parar. É um nível baixo, inaceitável do ponto de vista objetivo, seguindo o Código Penal. Em alguns casos os policiais plantam arma na mão do morto, para embasar a versão de que houve confronto. Uma perícia datiloscópica [que verifica impressões digitais], te desafia a encontrar um processo que tem isso. Se fizesse isso nas supostas armas encontradas com bandidos, iria encontrar digitais de policiais. Não se preserva cena do crime.... É algo que é arquivado basicamente com base no discurso dos policiais e na desconstrução das vítimas enquanto pessoas. Não

existe objetividade e racionalidade, como se esperaria em uma investigação. (EL PAÍS, 2016)

Quando se analisa a promoção da ação penal, o Ministério Público do Estado de São Paulo tem alcançado elevados índices de produção e elevada taxa de sucesso. No entanto, no que toca à sua atribuição para exercer o controle externo da polícia, o resultado alcançado é o oposto: há baixa produtividade e baixa taxa de sucesso.

Tal resultado reforça a leitura de que o MPSP atua pela blindagem das elites, obstaculizando o aprofundamento democrático, garantindo que às classes populares sejam destinadas as forças de segurança pública e o sistema prisional. Verifica-se, assim, o exercício das atribuições da instituição como expressão da luta de classes, com atuação de caráter higienista.

Sendo o MPSP o dono da ação penal, as condenações em processos envolvendo violência policial também seriam as resultantes das acusações levadas a cabo por promotores de justiça, o que, como vimos, em São Paulo, “é tão baixa que pode ser prontamente considerada como uma cumplicidade na conduta em questão” (BRINKS, 2006, p. 210, *apud* ZAVERUCHA; LEITE, 2016).

Nesse ponto, trazemos à baila a representação enviada em fevereiro de 2016 ao então Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, Marcio Elias Rosa, pelas organizações não governamentais Artigo 19, Conectas Direitos Humanos e IBCCRIM, bem como pelo NCDH da Defensoria e Ouvidoria Externa da instituição, em que os signatários ressaltam que a “obrigação Constitucional do Ministério Público de fiscalizar a ação policial” não se restringe ao que pode ser empreendido por meio de ações penais, que têm como réus policiais individualmente responsabilizáveis, devendo, antes, voltar-se “aos graves problemas estruturais e de comando que vicejam na instituição”<sup>213</sup>.

Ao tratar da violência da PM durante manifestações que levaram às ruas grande número de pessoas, a representação tomou como base, para além do texto constitucional, legislação estadual, resolução do CNMP e a lei orgânica do MPSP para requerer que o MPSP atue, dentre outras frentes, para que as normas de conduta da Polícia Militar sejam tornadas públicas, de forma que a corporação se abstenha de adotar procedimentos que transbordem para a violação de direitos fundamentais e edite “recomendações para que a instituição adapte aos padrões democráticos

---

<sup>213</sup> Disponível em: <<http://www.ibccrim.org.br/docs/030216.pdf>>. Acessado em: 15 de junho de 2016.

regimentos herdados da ditadura”.

A representação frisou que “não há sequer uma notícia de que o Ministério Público paulista tenha, até os dias de hoje, exercido o controle externo da atividade policial para além da esfera penal”. Apresentada em 2016, tratou de questão que se intensificou a partir de junho de 2013, quando as manifestações de rua passaram a se tornar uma realidade cada vez mais recorrente.

O documento foi remetido pelo Procurador-Geral da Justiça ao Grupo Especial de Controle Externo da Atividade Policial (GECEP), órgão que determinou seu arquivamento, sob o argumento de que caso similar estaria em análise na Promotoria de Direitos Humanos.

Considerando, contudo, que a referida promotoria já havia se manifestado no caso indicado, apontando que não tinha atribuição para exercer o controle externo da atividade policial, as entidades apresentaram ao Conselho Superior do MPSP recurso<sup>214</sup> frente ao arquivamento no GECEP.

Em agosto de 2016, o Conselho Superior do MPSP determinou que a Procuradoria-Geral de Justiça defina o órgão que irá controlar a ação da polícia em protestos<sup>215</sup>, não sendo ainda possível, ao tempo do fechamento desta pesquisa, apontar qual o desfecho do caso.

A atribuição constitucional para a realização do controle externo da atividade policial tem como fundamento a externalidade do Ministério Público, que também por determinação constitucional é independente em relação ao Poder Executivo, ao passo que as polícias são forças diretamente subordinadas ao governador do Estado. No caso do Estado de São Paulo, contudo, não é possível verificar nítida separação.

O portal “Memória da política de segurança pública de São Paulo”<sup>216</sup>, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, apresenta, dentre outros dados, os principais quadros da área desde 1983, apontando quem foram os governadores, os secretários de segurança pública, os comandantes-gerais da PM e os delegado-gerais da polícia civil do período.

Observamos em São Paulo que os últimos sete secretários de segurança pública são provenientes do Ministério Público, tradição que remonta ao Governo de

<sup>214</sup>

Disponível

em:

<[http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/2016\\_05\\_05\\_recurso%20Representac%cc%a7a%cc%83o\\_MP\\_Manifestac%cc%a7o%cc%83es\\_2016\\_final.docx](http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/2016_05_05_recurso%20Representac%cc%a7a%cc%83o_MP_Manifestac%cc%a7o%cc%83es_2016_final.docx)>. Acessado em: 18 de julho de 2016.

<sup>215</sup> Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/noticia/46779-fim-do-impasse>>. Acessado em: 20 de janeiro de 2017.

<sup>216</sup> Disponível em: <<http://fbsp.memoriaseguranca.org.br/>>. Acessado em 14 de dezembro de 2016.

Orestes Quércia, que, “nomeou como seu secretário de segurança, Luiz Antônio Fleury Filho, oficial da PM nos anos de 1960 e promotor de justiça a partir de 1973” (SILVESTRE, 2016).

No sítio eletrônico da Secretaria de Estado dos Negócios da Segurança Pública (SSP/SP), podemos encontrar a seguinte apresentação institucional<sup>217</sup>:

#### Estrutura Organizacional

Secretaria de Estado dos Negócios da Segurança Pública é a responsável pela administração das polícias em todo o Estado de São Paulo. A chefia geral da organização policial é competência do secretário da Segurança Pública – escolhido e nomeado pelo Governador do Estado. Como titular da pasta, o secretário da Segurança Pública é a mais alta autoridade policial na escala hierárquica, estando subordinados a ele as polícias Civil, Militar e Técnico-Científica. (SSP/SP)

O imbricamento destacado ultrapassa o campo da segurança, à medida que observamos que a tradição da escolha de promotores de justiça para ocupar secretarias de governo no Estado de São Paulo alcança também outras pastas, a exemplo da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, atualmente ocupada por Marcio Elias Rosa, que exerceu a chefia do Ministério Público durante o período abarcado por esta pesquisa.

A Casa Civil, (secretaria que se apresenta em seu sítio eletrônico como aquela responsável por assistir direta e indiretamente ao governador e articular as demais secretarias e coordenação da aprovação de projetos legislativos na ALESP<sup>218</sup>) também já foi chefiada por um promotor de justiça, no governo do PSDB imediatamente anterior à gestão de Geraldo Alckmin.

A Casa Civil é uma secretaria com características diferentes das demais. A rigor, seus projetos são os do próprio Estado como um todo, além de assistir direta e indiretamente o governador no desempenho de suas atribuições.

É responsável pela articulação do trabalho das secretarias estaduais na elaboração e execução das políticas públicas, na apresentação e coordenação da aprovação de projetos de lei na Assembléia Legislativa e no relacionamento do governo com as prefeituras, o governo federal e o Congresso Nacional.

Estão vinculados à pasta, a Subsecretaria de Assuntos Parlamentares, Subsecretaria de Comunicação, Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano, Subsecretaria de Relacionamento

<sup>217</sup> Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/institucional/default.aspx>>. Acessado em 14 de dezembro de 2016.

<sup>218</sup> Disponível em: <<http://www.casacivil.sp.gov.br/>>. Acessado em 22 de janeiro de 2017.

com Municípios e Assessoria Especial para Assuntos Internacionais. (CASA CIVIL)

Em abril de 2010, após deixar o cargo de Secretário de Justiça que ocupava desde 2007, Luiz Antônio Guimarães Marrey foi nomeado Secretário de Estado da Casa Civil, substituindo Aloysio Nunes Ferreira Filho<sup>219</sup>. Marrey já havia, então, exercido o cargo de Procurador-Geral de Justiça por três mandatos<sup>220</sup>.

## 5.2. A não separação dos poderes e os segredos compartilhados

Quando nos limitamos a observar as dinâmicas entre as instituições de justiça e o Governo do Estado no período selecionado para análise, verificamos que tanto o chefe do Ministério Público (que exerceu dois mandatos consecutivos) quanto um dos dois presidentes do Tribunal que tiveram suas gestões abarcadas pelo recorte temporal do estudo, se tornaram secretários do governo de Geraldo Alckmin menos de 30 dias após deixarem as chefias das respectivas instituições<sup>221</sup>.

José Renato Nalini, presidente do Tribunal entre janeiro de 2014 e janeiro de 2016, assim como Marcio Elias Rosa, Procurador-Geral de Justiça entre maio de 2012 e abril de 2016, assumiu o posto de secretário de governo no Estado de São Paulo tão logo deixou a presidência do TJ.

Nalini se tornou Secretário de Educação em janeiro de 2016, mesmo mês em que deixou a presidência do Tribunal, em meio a notável disputa política e jurídica em torno da reorganização escolar proposta por Geraldo Alckmin, que deu origem a uma sequência de ocupações de escolas públicas.

Em dezembro de 2015, a revista eletrônica **Consultor Jurídico** (Conjur) publicou matéria<sup>222</sup> em que disponibilizava as íntegras de decisões judiciais que evidenciavam a diferença de entendimento entre a 1ª e a 2ª instâncias da Justiça paulista sobre a disputa política que então envolvia mais de 200 escolas ocupadas e cuja resolução Geraldo Alckmin buscava transferir para processos judiciais, com o

---

<sup>219</sup> Decreto publicado no Diário Oficial do Estado de 06/04/2010, Seção II, p.

<sup>220</sup> Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/MemorialMPSP/galeria\\_procuradores](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/MemorialMPSP/galeria_procuradores)>. Acessado em 22 de janeiro de 2017.

<sup>221</sup> Em 30 de maio de 2016, Marcio Elias Rosa foi anunciado como secretário da Justiça e da Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo, tendo deixado o cargo de Procurador-Geral de Justiça no mês anterior. Já José Renato Nalini assumiu a Secretaria da Educação do Estado em 28 de janeiro de 2016, no mesmo mês que deixou a presidência do Tribunal.

<sup>222</sup> Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-dez-02/ocupacao-escolas-sao-paulo-opoe-instancias-justica>>. Acessado em 22 de janeiro de 17.

suporte do Ministério Público.

Durante o julgamento de mandado de segurança sobre o tema, o MP, de acordo com o conteúdo destacado na matéria, buscou afastar os desembargadores que já haviam, em decisão anterior, se manifestado contrariamente à pretensão do governo. Mantidos os julgadores, a decisão contrária ao governo prevaleceu, tendo como fundamento, segundo o Conjur, a falta de diálogo da Secretaria de Educação sobre o projeto, considerado “um problema de política pública”:

Entendimentos diferentes

**Ocupação de escolas em São Paulo opõe 1ª e 2ª instâncias da Justiça**

Um conflito de entendimento entre a primeira e segunda instâncias da Justiça de São Paulo vem marcando a disputa pelas quase 200 escolas públicas ocupadas no estado, em protesto contra fechamentos anunciados pelo governo Geraldo Alckmin (PSDB).

[...]

**Estratégia política**

As liminares para reintegração de posse no caso das escolas, pedidas pelo governo Geraldo Alckmin (PSDB), foram concedidas por juízes de primeiro grau em Campinas, São José dos Campos, Caieiras, São Carlos, Santos e Santa Cruz das Palmeiras.

[...]

**“Recurso absurdo”**

Após perder a ação sobre escolas na capital no TJ-SP, o governo estadual buscou reverter a decisão entrando com mandado de segurança na mesma corte. A estratégia seguiu um caminho processual: o MP pediu que os desembargadores que negaram a reintegração não participassem da análise do MS, pois já teriam demonstrado sua posição quanto ao tema.

[...]

**Motivos do TJ**

[...] Os desembargadores entenderam que a questão na realidade abrange a falta de diálogo da Secretaria de Educação sobre o projeto de reorganização das escolas e atinge um problema de política pública, já que não houve discussão prévia com as comunidades escolares atingidas pela medida, como prevê o artigo 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação e diversos tratados internacionais de direitos humanos. (CONJUR, 2015. Grifos do original)

A decisão do TJSP que, segundo o Conjur, atribuiu a falta de diálogo à Secretaria de Educação, resultou no não atendimento da pretensão do Governo do Estado e foi proferida liminarmente em 1º de dezembro de 2015. Ao buscar consultar o resultado definitivo do caso no portal de acompanhamento processual do Tribunal foi possível notar que o processo corre em segredo de justiça, não sendo, assim, possível analisar como se desencadearam suas etapas até que, em 17 de outubro de



2016, o processo fosse extinto “sem resolução de mérito”.

Como ressaltado no Capítulo 3, mesmo após apresentação de recurso não foi possível obter junto ao SIC do Governo do Estado a indicação das datas em que se efetivaram as aberturas dos créditos adicionais destinados às instituições de justiça. O mesmo pedido, contudo, foi enviado ao SIC do Tribunal, tendo sido respondido em 22 de novembro de 2016<sup>223</sup>.

A resposta fornecida pela Secretaria de Orçamento e Finanças do Tribunal nos permitiu verificar que entre a decisão que afastou as pretensões de Geraldo Alckmin, em dezembro de 2015, e a posse de Nalini como Secretário de Educação, em janeiro de 2016, o Tribunal recebeu três suplementações orçamentárias, que somaram R\$ 469.840.000,00.

**Quadro 11 – Datas e valores das suplementações orçamentárias recebidas pelo Tribunal de Justiça de São Paulo em dezembro de 2015**

Datas	Valores
16/12/15	R\$ 319.000.000,00
28/12/15	R\$ 149.890.000,00
30/12/15	R\$ 950.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 469.840.000,00</b>

Fonte: Elaboração própria, com dados do TJSP.

Ao retomar os dados fornecidos pela Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão em resposta ao pedido de informação formulado com fundamento na Lei de Acesso à Informação pública, para compará-los com os dados fornecidos pela Secretaria de Orçamento e Finanças do Tribunal, verificamos que os obstáculos à inferabilidade do orçamento da justiça não se restringem às próprias instituições de justiça, sendo observáveis também na maneira como os demais poderes tornam públicas as informações sobre o tema.

Como vimos no Capítulo 3, de acordo com as informações prestadas pela Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão, o TJSP teria recebido, no ano de 2015, R\$1.080.540.000,00 a título de suplementação orçamentária. Quando somamos os valores lançados na resposta fornecida pela Secretaria do Tribunal sobre as suplementações orçamentárias recebidas no período, contudo, verificamos uma

<sup>223</sup> Disponível em: <<http://tinyurl.com/LAI-TJ-Suplementacao>>. Link criado em 05 de fevereiro de 2017.

inconsistência: há uma diferença de R\$ 2.200.000,00 entre o valor que o TJSP informa ter recebido e o valor que a Secretaria Estadual informa ter suplementado.

**Quadro 12 – Comparação entre a informação prestada pela Secretaria de Orçamento e Finanças do TJSP e a informação prestada pela Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão acerca dos valores de suplementação orçamentária recebida pelo Tribunal no ano de 2015**

Informações fornecidas pela SOF do TJSP		
Tipo	Datas	Valores
Via decreto	16/12/15	R\$ 319.000.000,00
Automática	13/05/15	R\$ 759.340.000,00
Total informado pelo TJSP		R\$ 1.078.340.000,00
Total informado pela Sec. de Planejamento		R\$ 1.080.540.000,00
Diferença observada		<b>-R\$ 2.200.000,00</b>

Fontes: Elaboração própria com dados da SOF TJSP e do SIC Governo do Estado.

Na expectativa de conseguir superar a inconsistência verificada, um novo pedido de informação foi remetido, em janeiro de 2017, à Assembleia Legislativa do Estado (Protocolo nº 4827), solicitando as normativas relativas à abertura de créditos adicionais.

Em resposta ao pedido feito, o SIC da ALESP informou que “a abertura de créditos suplementares é feita por meio de decretos, de forma que não aparecem na nossa Base de Proposições. Os decretos podem ser encontrados em nossa Base de Legislação”. Seguindo as orientações de busca fornecidas pela ALESP, foi possível localizar no ano de 2015 quatro decretos<sup>224</sup> do governador do Estado dispendo sobre abertura de crédito suplementar ao orçamento fiscal no TJSP.

<sup>224</sup> Decreto nº 61.601, de 04/11/2015. Disponível em: <<http://al.sp.gov.br/norma/?id=176247>>. Decreto nº 61.714, de 16/12/2015. Disponível em: <<http://al.sp.gov.br/norma/?id=176776>>. Decreto nº 61.715, de 16/12/2015. Disponível em: <<http://al.sp.gov.br/norma/?id=176777>>. Decreto nº 61.737, de 17/12/2015. Disponível em: <<http://al.sp.gov.br/norma/?id=176801>>. Acessados em 22 de janeiro de 2017.

**Quadro 13 – Decretos localizados na base de legislação da ALESP relativos à suplementação orçamentária recebida pelo Tribunal no ano de 2015**

Datas	Decretos	Valores
04/11/15	Nº 61.601	R\$ 51.254.000,00
16/12/15	Nº 61.714	R\$ 319.000.000,00
16/12/15	Nº 61.715	R\$ 160.000,00
17/12/15	Nº 61.737	R\$ 78.261.270,00
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ 448.675.270,00</b>

Fonte: Elaboração própria com dados da ALESP.

O total de créditos adicionais lançados nos decretos localizados na base de legislação da ALESP não nos permitiu superar a inconsistência originalmente verificada, havendo, entre a soma de seus valores e aqueles informados pelo TJSP e pela secretaria estadual, R\$629.664.730,00 e R\$631.864.730,00 de diferença, respectivamente, reforçando e ampliando a conclusão do Capítulo 3, que já indicava o déficit da transparência financeira da justiça.

Se naquela etapa foi possível avaliar a transparência promovida pelo próprio Sistema de Justiça no que toca tanto à visibilidade quanto à inferabilidade dos dados, concluímos nessa etapa que o déficit democrático se aprofunda à medida que é observado também naquilo que poderia ser tornado público pelos poderes Executivo e Legislativo, de forma ativa ou em atenção aos pedidos formulados com base na Lei nº 12.527/2011.

Com relação à Defensoria Pública, no período abarcado pela pesquisa a instituição contou com dois defensores-gerais, Daniela Sollberger e Rafael Vernaschi. Ambos, como vimos no Capítulo 2, se dedicaram a incluir em seus relatórios de gestão os esforços empenhados na ampliação das interlocuções institucionais com os poderes constituídos. Se no caso de Rafael o destaque se voltou à agenda mantida com o Legislativo, Daniela ressaltou, dentre as atividades permanentes da Defensoria-Geral, a ampliação da interlocução institucional também com o Executivo.

Desde a primeira página do relatório, a proximidade com Geraldo Alckmin é ilustrada pela utilização de fotos que registram sua presença em agendas da Defensoria.

Figura 8 – Ilustração da página de abertura do 1º capítulo do relatório de gestão de Daniela Sollberger



Fonte: DPESP.

Também em 2016, ano da posse de Elias Rosa e Nalini como secretários de Geraldo Alckmin, pela primeira vez um membro da Defensoria de São Paulo foi nomeado pelo governador para integrar os quadros do Executivo. Em julho, o governador nomeou a Defensora Pública Marcia Regina Garutti como assessora Especial de Direitos Humanos da Secretaria de Estado da Segurança Pública<sup>225</sup>.

À exceção do Tribunal, os chefes das instituições jurídicas são escolhidos pelo governador dentre os nomes que integram as respectivas listas tríplices formadas a partir dos resultados das eleições internas das carreiras.

É possível identificar potencial embaraço na dinâmica de ser o fiscalizador escolhido por seu fiscalizado, no caso do Ministério Público, ou de ser o chefe da carreira responsável pela garantia de direitos da população em condições de maior vulnerabilidade, escolhido pelo principal demandado em processos judiciais relativos à garantia de direitos sociais, no caso da Defensoria.

É também possível identificar como sintoma de um déficit no distanciamento

<sup>225</sup> Disponível em: <<http://www.apadep.org.br/noticias/defensora-publica-assume-assessoria-especial-de-direitos-humanos-da-secretaria-de-estado-da-seguranca-publica/>>. Acessado em 18 de dezembro de 2016.

desejável entre a justiça e o Executivo a assunção de cargos do Governo do Estado por membros das carreiras jurídicas, sobretudo logo após seus mandatos na chefia da instituição. O mesmo acontece com relação à explicitação de proximidade verificada no relatório da Defensoria-Geral.

Como vimos, a separação dos poderes constitui, em síntese, fórmula de contenção do poder e ferramenta de controle de arbitrariedades, sendo, portanto, especialmente cara ao exercício da cidadania.

Nessa perspectiva, a independência do Sistema de Justiça garantiria, alinhada com as formulações de Tocqueville e dos autores Federalistas, o exercício dos freios e contrapesos por meio do controle das leis e dos atos administrativos, permitindo ao Judiciário aferir e valorar os atos e as decisões dos demais poderes constituídos.

No que toca ao recorte deste estudo, a autonomia e a independência garantidas ao Sistema de Justiça como parte do ideal de separação dos poderes, configuram-se, em verdade, em seguranças institucionais e funcionais conferidas às carreiras jurídicas como garantia à sociedade de que o controle estatal pela via criminal necessariamente se balizaria por limites, seguiria regras e procedimentos voltados à proteção individual frente a possíveis arbitrariedades.

Sobre o tema, vejamos:

Trecho de diálogo mantido com o entrevistado n.º 5<sup>226</sup>

No MP, há uma lista tríplice eleita por todos os membros da carreira que é encaminhada para o chefe do executivo e ele escolhe. Na Defensoria é a mesma coisa. No Judiciário, o presidente do Tribunal não é escolhido pelo executivo. Ele é eleito só pelos desembargadores. O executivo tem um papel intenso em relação às três instituições. No MP e na Defensoria, começa pela escolha, mas não é só aí que a coisa pega. Na verdade, esse poder que o executivo tem de convencimento sobre estas instituições é feito de várias formas. Eu vislumbro sobre o MP uma posição, nos últimos anos, de tentar se colocar no mesmo lado ou tentar se fazer uma coisa só.

O que se vê é a nomeação de inúmeros promotores e ex-procuradores-gerais de Justiça para ocuparem cargos no executivo de secretariado, tanto para a Secretaria de Segurança Pública quanto para outras secretarias, mas principalmente para as secretarias de Segurança Pública e de Justiça. E o secretário acaba chamando inúmeros promotores como adjuntos para cargos de confiança. Quer dizer, quando você dá na mão de um ex-procurador-geral de Justiça o cargo, ele na verdade vai alocar muitos promotores e aí se cria uma situação complexa, porque a Secretaria de Segurança Pública deve ser fiscalizada pelo Ministério Público - no mínimo com relação ao andamento do inquérito judicial e é muito estranho o fiscalizador ter esta promiscuidade com o fiscalizado.

É uma relação complexa que envolve laços pessoais e institucionais. Ao meu ver pode ser

<sup>226</sup> As entrevistas foram transcritas na íntegra e optamos por manter as expressões como ditas pelos entrevistados. As abreviações e o coloquialismo não foram alterados e os trechos selecionados não seguirão, assim, os padrões observados no restante deste trabalho.

chamada de corrupção. Um tipo que começa com a nomeação. É evidente que o governador tende a nomear aquele procurador geral de Justiça que vai gerir a carreira de forma que dê menos trabalho, só que o Ministério Público é responsável por fiscalizar o Estado. A troca de favores vai além, chega ao ponto que existe uma tamanha ligação entre os poderes que fica difícil de haver grandes conflitos.

Estas coisas não acontecem por um só fator, mas acredito que os que eu mencionei se azeitam para que a coisa seja legitimada mais facilmente.

A escolha [da chefia da carreira] também acontece com a Defensoria Pública então é óbvio que existe isso lá também.

E com relação ao Judiciário a questão é mais intrincada ainda. Na verdade, o presidente do TJ não é escolhido pelo governador, mas toda questão se dá pelo dinheiro que passa, não só pela relação com o governo, mas, sobretudo pela Assembleia que é controlada pelo governo.

Quando o TJ quer criar Varas, departamentos ou diversas coisas que envolvam principalmente orçamento, ele tem de negociar politicamente. E esta negociação passa por uma relação boa, sobretudo com o governador.

É tão evidente... Se você imagina casos contra a Fazenda nem tem muito o que falar... O Tribunal tem formas de controle internas que permitem escolher juizes com determinado perfil que vão dar decisões favoráveis ao governo, da mesma forma no sistema prisional: o Tribunal tem como escolher juizes da porta de entrada e da porta de saída do sistema prisional<sup>227</sup>. São aqueles que averiguam a prisão em flagrante e os que cuidam da execução penal, ele escolhe. E é no Estado inteiro.

Os resultados desta pesquisa, contudo, nos permitiram concluir que a existência de freios e contrapesos é praticamente ausente no Estado de São Paulo.

Outro déficit democrático observado durante a pesquisa, no que toca à separação ideal dos poderes, diz respeito ao já apontado imbricamento também no Legislativo. Para além do verificado protagonismo legislativo do governador do Estado no que se refere às reformas vinculadas à administração da justiça, lembramos que a presidência da Assembleia Legislativa de São Paulo é atualmente exercida por um membro do Ministério Público estadual, eleito deputado pelo mesmo partido que o governador Geraldo Alckmin.

Fernando Capez, que, como vimos, é professor do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público, foi eleito presidente da ALESP em 15 de março de 2015, tendo exercido, antes, entre 2013 e 2015, a segunda vice-presidência da casa.

Capez foi eleito deputado estadual em 2006, tendo sido, em 2009, durante o exercício do mandato legislativo, promovido no Ministério Público, como pudemos observar em seu já referenciado sítio eletrônico. Em notícia intitulada “Deputado Fernando Capez é promovido a Procurador de Justiça”<sup>228</sup>, o portal ressalta que se trata

<sup>227</sup> Retomaremos este debate na quinta parte deste capítulo, que trata do controle político das portas de entrada e saída do sistema prisional

<sup>228</sup> Disponível em: <<http://www.fernandocapez.com.br/sala-de-imprensa/noticias/deputado-fernando-capez-e-promovido-a-procurador-de-justica/>>. Acessado em 22 de janeiro de 2017.

“do mais elevado cargo no âmbito da carreira do MP”. A notícia, de março de 2009, informa ainda que o deputado havia sido eleito presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação da ALESP em maio de 2007 e que era, então, “membro efetivo da CPI das Operadoras de Seguros (nomeado Sub-relator dos automóveis)”.

Em maio de 2009 Capez foi reeleito presidente da CCJR, Comissão a qual compete<sup>229</sup>, dentre outras atribuições, se manifestar quanto ao mérito das proposições legislativas quando tratam, por exemplo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública. A apresentação da redação final das propostas também cabe ao órgão.

### **5.3. Aspirando posições e tratamento reverencial - Homenagens e a busca pela explicitação das conexões em um ambiente de chefias desconcertantemente brancas<sup>230</sup> e masculinas**

Ainda no que se refere às relações cultivadas pelas instituições de justiça e considerando o recurso à observação dos campos da segurança pública e penitenciário para contextualizar os temas abordados neste estudo, recorreremos às contribuições de Almeida (2010) sobre as elites jurídicas e a política da justiça no Brasil para compreender um fenômeno recorrentemente observado durante a pesquisa: as homenagens.

Para analisar o grupo que designa por nobreza togada, o autor lançou mão da teoria dos campos<sup>231</sup>, de Bourdieu (2007), lembrando seu caráter mais metodológico do que normativo, para ressaltar: “o limite de um campo é o limite de seus efeitos, ou, em outro sentido, um agente ou uma instituição faz parte de um campo na medida em que nele sofre efeitos ou nele os produz” (BORDIEU 2007, *apud* ALMEIDA, 2010, p. 21).

Almeida definiu as homenagens como relações por meio das quais aqueles que

<sup>229</sup> Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/alesp/comissao/?idComissao=12444>>. Acessado em 22 de janeiro de 2017.

<sup>230</sup> Toma-se aqui a expressão cunhada por Luciana Gross Cunha ao traçar o perfil das profissões jurídicas no Brasil. A autora aponta que, em termos de cor da pele, os juristas compõem uma parcela da população “desconcertantemente branca” (2007, p. 113).

<sup>231</sup> Voltaremos ao tema mais a frente, mas vale de pronto pontuar que Almeida, em diálogo com a obra de Bourdieu (2007), retoma o conceito de “campo” “um espaço social de estruturas e agentes com características comuns e que disputam um tipo de capital próprio desse espaço, como o capital político ou o capital jurídico” (2010, p. 17) para definir o campo político da justiça.

prestam o tributo buscam explicitar suas conexões com os homenageados. O laureamento criaria, nesse sentido, a possibilidade de dar concretude à pretensão de gozar das mesmas condições que o condecorado. Segundo o autor:

Esse tipo de relação, por meio da qual os homenageantes buscam explicitar as conexões, ainda que indiretas, que os vinculam às trajetórias dos homenageados – permitindo-lhes, dessa forma, compartilhar do capital simbólico e das redes de relações dos homenageados e, assim, aspirarem às suas posições e ao mesmo tratamento reverencial (ALMEIDA, 2010, p. 55)

Como vimos dentre as três instituições de justiça analisadas, a Defensoria é a mais nova, sendo que a aspiração por ampliar a interlocução com os poderes instituídos mereceu destaque nos relatórios finais das duas gestões analisadas por esse estudo. Alinhado com a proposição de Almeida, em 24 outubro de 2016 a DPESP, por meio de seu Núcleo Especializado de Segunda Instância, da Associação Paulista de Defensores Públicos e da Escola da Defensoria, realizou na sede do TJSP evento em comemoração aos seus 10 anos, completados nove meses antes, em janeiro, em que também prestou pública e previamente divulgada homenagem ao governador Geraldo Alckmin, assim como ao Ministro do STF Ricardo Lewandowski e à ex-defensora-geral, Daniela Sollberguer.

Em 18 de outubro, alguns dias antes do evento, portais como o do jornal **O Estado de São Paulo** passaram a noticiar as reações à homenagem, como foi o caso da matéria “Entidades rompem com Defensoria após anúncio de homenagem a Alckmin”<sup>232</sup>, em que a colunista do Estadão destacou a ação da Pastoral Carcerária Nacional e do Movimento Mães de Maio, chamando atenção para o manifesto que repudiou o tributo tanto pelo “controverso homenageado” quanto pela celebração a ele “ter sido tornada pública quase que simultaneamente à decisão do TJ-SP de anular o processo do Massacre do Carandiru”. O manifesto apontou que em 2016 também as mortes decorrentes dos crimes de maio completaram 10 anos.

Sobre os crimes de maio de 2006, o relatório resultante de cinco anos de pesquisa da Clínica Internacional de Direitos Humanos da Faculdade de Direito de Harvard e da organização não governamental Justiça Global, publicado em maio de 2011, intitulado “São Paulo sob achaque: corrupção, crime organizado e violência

---

<sup>232</sup> Disponível em: <<http://cultura.estadao.com.br/blogs/direto-da-fonte/entidades-rompem-com-defensoria-apos-anuncio-de-homenagem-a-alckmin/>>. Acessado em 22 de janeiro de 2017.



institucional em maio de 2006”<sup>233</sup>, apontou a participação de policiais em 122 execuções no período de 12 a 20 de maio de 2006, destacando que “o Estado regularmente hesitou e falhou nas investigações dos crimes em que seus agentes eram suspeitos mas, por outro lado, geralmente esclareceu a autoria dos crimes em que seus agentes foram vítimas” (2006, p. 9).

Como vimos na introdução deste trabalho, no método de caso alargado, a mudança social é explicada pelos movimentos sociais (MENDES, 2003), assim, alinhado com a perspectiva metodológica deste estudo, retomamos o texto do manifesto<sup>234</sup>, que em sua abertura destacou o histórico da relação mantida pelo Movimento Mães de Maio e pela Pastoral Carcerária com a Defensoria, chamando a atenção para o papel desempenhado pela instituição em 2006 na “defesa das vítimas e familiares, luta por justiça, a devida indenização e reparação” e ressaltando que a Defensoria “sempre foi uma instituição muito cara, que sempre buscamos fortalecer institucional e politicamente, ser parceiros e até defender frente aos recorrentes ataques de diversos setores sociais”, para contextualizar a reação frente à homenagem:

Agora, coloquem-se no nosso lugar.

Como proceder diante da notícia de que a instituição que contávamos, com o mínimo necessário de autonomia, independência e o devido respeito as suas atribuições institucionais, como parceira na nossa defesa em AÇÕES/JULGAMENTOS EM PLENO CURSO CONTRA O GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO, SR. GERALDO ALCKMIN, descobrir que esta mesma instituição esta homenageando a parte contrária de nossas ações, com toda a pompa e circunstância, exatamente no seu décimo aniversário?!

Como confiar, daqui em diante, de que teremos o devido compromisso e dedicação institucional e profissional por parte da Defensoria Pública, nestas ações contra o referido Governador, se ela própria com a outra mão passa o pires nos recursos adicionais deste mesmo Governador – fato que já sabíamos, e acompanhávamos com toda a preocupação; e agora resolve homenageá-lo formalmente, com o devido alarde e glamour no aniversário da sua primeira década de existência.

[...] cabem algumas palavras adicionais: são todos concursados, tem estabilidade plena e vitalícia, um salário mensal relativamente confortável (frente a enorme maioria da população brasileira), direito a diversos tipos de bônus e outras ajudas de custo adicionais

<sup>233</sup> Disponível em: <<http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2011/05/full-with-cover.pdf>>. Acessado em 22 de janeiro de 2017.

<sup>234</sup> O manifesto foi publicado na página do *Facebook* do movimento Mães de Maio. Disponível em: <<https://www.facebook.com/maes.demaio/photos/a.174007019401673.38528.173936532742055/865248336944201/?type=3&theater>>. Acessado em 22 de janeiro de 2017.

e funcionais, contam com estrutura, assistências de diversas áreas, outros recursos adicionais (financeiros, logísticos e tecnológicos), e mesmo assim não têm a dignidade de zelar pelo mínimo de INDEPENDÊNCIA E AUTONOMIA - que deveria ser uma prerrogativa funcional e profissional básica para se exercer plena e devidamente o serviço público para a população, pelo qual são contratados e por quem são devidamente contratados/remunerados, por nós, a população... Se até mesmo a Defensoria e certos “Defensores” se prestam a este papel, esperar o quê de todo Sistema de Justiça aqui em SP?

[...]

Mais do que nunca, daqui em diante tem que ser mesmo Nós por Nós!

Ao manifesto adeririam mais de 50 movimentos sociais e populares, em sua maioria originários das periferias de São Paulo<sup>235</sup>.

Se no Estado de São Paulo a história da Defensoria Pública esteve sempre vinculada aos movimentos sociais, sendo reconhecidos por terem agregado a necessária força política à articulação pela tardia criação da instituição e para que sua efetivação se tornasse realidade, Geraldo Alckmin parece ter sido quem mais celeremente concretizou os efeitos do rompimento.

Três dias depois de publicação da já referenciada matéria no portal do jornal Estadão, a OAB-SP destacava em seu sítio eletrônico a notícia<sup>236</sup> de que durante encontro que reuniu os presidentes das subseções da entidade, realizado naquele dia, Geraldo Alckmin havia assinado projeto de lei complementar que destinaria percentual do Fundo de Assistência Judiciária (FAJ) para pagamento de advogados que atuam na assistência jurídica complementar à prestada pela Defensoria, até então única responsável pela gestão do fundo.

<sup>235</sup> Adelinas - Coletivo Autônomo de Mulheres Pretas; Alma Preta Jornalismo; Associação Amparar; Associação Capão Cidadão; Baobá - Fortificando as raízes; Brigadas Populares (em solidariedade); Brigadas Populares - SP (em solidariedade); Casa de Cultura do Campo Limpo; Coletiva Fala Guerreira; Coletivo Abayomi Aba; Coletivo AGÔ – Performances Negras; Coletivo Cinefusão; Coletivo D.A.R. – Desentorpecendo a Razão; Coletivo FRENTER BRASIL; Coletivo Negro da USP Ribeirão Preto-SP; Coletivo Perifatividade; Coletivo TAMO VIVO; Coletivo Zumaluma; Comitê pela Desmilitarização da Polícia e da Política; Comitê Juventude e Resistência – Z/S; Comunidade PAGODE NA DISCIPLINA; Conselho Gestor do Parque Santo Dias; Feira Preta; Fórum da Juventude de São Mateus e Sapopemba; Fórum de Juventudes do Rio de Janeiro; Jornal Voz da Leste; Mães de Manguinhos; MOJUBÁ - minha ancestralidade te incomoda; Movimento Luta Popular; Núcleo Mulheres Negras da Zona Sul; Observatório da Juventude da Zona Norte; Observatório de Violências Policiais (OVP-SP); Periferia Segue Sangrando; Pow Litera Rua; Punga Crew; Rede de Comunidades e Movimentos contra a Violência – RJ (em solidariedade); Rede Ecumênica da Juventude – REJU SP; Revista Voz; Samba Rock na Veia; Sarau da Ademar; Sarau da Brasa; Sarau do Binho; Sarau Comungar; Sarau Elo da Corrente; Sarau O quê dizem os umbigos?; Sarau Preto no Branco; Sarau Samba Original; 4P Sistema de Som; Som D'Zion; Tribunal Popular: o Estado brasileiro no banco dos réus; Verde & Água Sustentabilidade;

<sup>236</sup> Disponível em: <<http://www.oabsp.org.br/noticias/2016/10/em-colegio-de-presidentes-da-oab-sp-alcckmin-assina-projeto-que-impedira-novo-calote-de-honorarios-em-assistencia-judiciaria.11282>>. Acessado em 22 de janeiro de 2017.

O governador esteve presente no evento promovido pela OAB, mas não compareceu à homenagem realizada pela Defensoria.

### **5.3.1. Começando em 1874 e até hoje: nenhum negro na história das chefias das instituições de justiça do Estado de São Paulo. Nenhuma mulher entre os presidentes do Tribunal ou Procuradores-Gerais de Justiça**

Não percorremos o mesmo percurso de análise proposto por Almeida, que se dedicou a considerar diversificada gama de elementos de tributo e condecoração, ao passo que o presente estudo se dedicou a analisar unicamente os conteúdos virtualmente disponíveis. A restrição do levantamento dos dados ao meio digital, contudo, se definiu em linha com as contribuições do autor:

Uma primeira e mais evidente manifestação do uso da internet para a comunicação política com intenção de reprodução do sentido de nobreza de elites jurídicas está na transferência, para o ambiente virtual, das imagens e dos discursos apologéticos antes expressos por meios mais ‘rudimentares’, como as placas de homenagem incrustadas nos prédios, as galerias de retratos e as biografias de seus notáveis. Assim, a grande maioria das instituições de justiça [...] contém links para sessões de seus sítios institucionais na internet com conteúdos específicos para sua história, suas galerias de ex-presidentes ou fundadores e os currículos de seus membros, atuais ou passados. (ALMEIDA, 2010, p. 59, 60)

Durante a pesquisa foram realizadas consultas aos sítios institucionais do TJSP, do MPSP e da DPESP, com foco nos conteúdos vinculados às trajetórias dos chefes das carreiras jurídicas em análise. Apenas a Defensoria Pública não possui área destinada a apresentar quem já ocupou a chefia da carreira. Durante seus 10 anos, a DPESP contou com as seguintes Defensoras Públicas-Gerais e Defensor Público-Geral: Cristina Guelfi Gonçalves (2006 a 2010), Dabiela Sollberger (2010 a 2014) e Rafael Valle Vernaschi (2014 a 2016). Cristina e Daniela pertenciam aos quadros da Procuradoria-Geral do Estado e optaram pela carreira de defensoras públicas quando a nova instituição foi criada. Rafael, por sua vez, se tornou defensor no primeiro concurso realizado pela DPESP.

Em contraste com o elevado percentual de negros que compõem a população prisional e que são vitimados pela violência e pela letalidade da polícia, nenhuma das

três carreiras de justiça do Estado de São Paulo jamais contou com um chefe negro, antes o contrário, trata-se de um grupo de pessoas desconcertantemente branco (GROSS CUNHA, 2007, p. 113).

O Tribunal de Justiça apresenta em sua galeria de ex-presidentes<sup>237</sup> fotos de todos<sup>238</sup> que ocuparam os cargos desde 1874. O Ministério Público faz o mesmo, começando em 1934<sup>239</sup>.

Além de não haver nenhum negro na história dos presidentes do Tribunal ou dos Procuradores-Gerais, não há também nenhuma mulher.

### 5.3.2. A explicitação de conexões pela Polícia Militar

Apenas o sítio eletrônico do TJSP disponibiliza, além da foto e do nome dos ex-presidentes, a biografia deles. Ao consultar o perfil dos magistrados que exerceram a presidência do Tribunal no período analisado, pudemos observar as condecorações e títulos honoríficos recebidos por Ivan Sartori<sup>240</sup> e Renato Nalini<sup>241</sup>.

Como veremos na tabela abaixo, chamam atenção as condecorações recebidas por Nalini conferidas por órgãos da Polícia Militar, como batalhão de choque, polícia montada e corregedoria da PM. Somam-se a essas nove, duas conferidas pela Associação de Veteranos de 32, uma delas entregue no Quartel do Comando Geral da Polícia Militar, na capital, e outra no Palácio da Justiça. Há também o reconhecimento da Marinha do Brasil. Ainda no que toca ao funcionamento da Polícia Militar, também destacamos a participação do então Secretário de Estado de Justiça e Defesa da Cidadania, Alexandre de Moraes, então chefe das polícias, na outorga do título de cidadão paulistano, conferido a Nalini, no ano de 2004.

No que toca às entidades privadas e religiosas, chama atenção a comenda recebida como “honraria destinada aos católicos de prestantes serviços à Igreja e ao Papado” (TJSP), bem como o reconhecimento conferido pelo Rotary Club.

Também se destacam as condecorações conferidas por entidades vinculadas à área imobiliária: durante o exercício da Presidência do TJ, Nalini foi condecorado

<sup>237</sup> Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/QuemSomos/ExPresidentes>>. Acessado em 20 de janeiro de 2017.

<sup>238</sup> Apenas um dentre os 79 ex-presidentes apresentados na página que não tem sua fotografia disponibilizada. Trata-se de José Norberto dos Santos, que presidiu o Tribunal entre os anos de 1874 e 1875.

<sup>239</sup> Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/MemorialMPSP/galeria\\_procuradores](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/MemorialMPSP/galeria_procuradores)>. Acessado em 20 de janeiro de 2017.

<sup>240</sup> Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/Institucional/ConhecaOTJ/ExPresidentes/P2001a2011.aspx#>>. Acessado em 28 de maio de 2016.

<sup>241</sup> Idem.

nacionalmente com a honraria concedida pelo Sindicato dos Corretores de Imóveis do Estado de São Paulo (SCIESP), “destinada a agraciar corretores de imóveis e demais personalidade ou entidades que tenham se destacado ou contribuído para o engrandecimento e desenvolvimento da categoria profissional, do mercado imobiliário e da sociedade em geral” (TJSP), em outubro de 2014; e, no campo internacional, recebeu o título de *Honorary Membership* oferecido pela *Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS)*<sup>242</sup> “às pessoas que contribuem de forma ética com os temas relacionados à terra, propriedade e construção” (TJSP), em cerimônia realizada em março de 2014, no Salão Nobre do Palácio dos Bandeirantes, sede do Governo do Estado de São Paulo.

**Quadro 14 – Homenagens e honrarias recebidas por José Renato Nalini, por grupos que as prestaram**

PM e Forças Armadas	Entidades Privadas e Religiosas	Órgãos do Poder Judiciário de SP e de outros Estados	Autoridades Municipais
MEDALHA BRIGADEIRO TOBIAS Entregue na Academia da PM do Barro Branco   12/12/2001	COMENDA PRO ECCLESIA ET PONTIFICE Concedida pelo Papa João Paulo II Honraria destinada aos católicos de prestantes serviços à Igreja e ao Papado   07/12/2003	MEDALHA DO MÉRITO DO 1º TAC <sup>243</sup> 15/08/2001	GRÃ CRUZ DE JOÃO RAMALHO Instituto Histórico Guarujá-Bertioga, por seu trabalho em defesa do patrimônio histórico
MEDALHA BATALHÃO DOS EXPEDICIONÁRIOS PAULISTAS Comemoração do 69º aniversário do 2º Batalhão de Polícia de Choque da PM do Estado de SP   13/05/2003	COMENDA FELLOW PAUL HARRIS Concedida pelo Rotary Club Internacional, pela contribuição oferecida à implementação de harmonia e solidariedade entre as pessoas   07/03/2004	OFICIAL DA ORDEM DO MÉRITO JUDICIÁRIO DO TRABALHO DO TRF <sup>244</sup> 27/06/2002	MEDALHA PETRONILHA ANTUNES Câmara do Município de Jundiaí   30/11/2001
MEDALHA REGENTE FEIJÓ Distingue personalidades que tenham prestigiado a atividade policial-militar, reconhecendo-a como garantia de segurança necessária aos trabalhos da Justiça   25/6/2003	TÍTULO DE HONORARY MEMBERSHIP (HonorsRICS). Oferecido pela Royal Institution of Chartered Surveyors às pessoas que contribuem de forma ética com os temas relacionados à terra, propriedade e construção. Entregue em cerimônia realizada no Salão Nobre do Palácio dos Bandeirantes, sede do Governo do Estado de SP   25/03/2014	MEDALHA COMEMORATIVA AOS 30 ANOS DO 2º TAC   19/12/2002	CIDADÃO HONORÁRIO DE BARRETOS   01/03/2002

<sup>242</sup> Como se lê no site da entidade inglesa, trata-se da organização profissional que é líder mundial em terrenos, imóveis, infraestrutura e construção, no original “The world’s leading professional status in land, real estate, infrastructure and construction”. Disponível em: <<http://www.rics.org/uk/>>. Acessado em 28 de maio de 2016.

<sup>243</sup> Tribunal de Alçada Cível, já extinto e incorporado pelo Tribunal de Justiça.

<sup>244</sup> Tribunal Regional Federal.

MEDALHA DO CINQUENTENÁRIO DA CORREGEDORIA DA PM DE SP Aniversário da Corregedoria da PM   15/08/2003	MEDALHA MMDC Entregue pelo Presidente da Associação de Veteranos de 32, em solenidade realizada no Palácio da Justiça   13/06/2014	MEDALHA DO MÉRITO DO TACRIM <sup>245</sup> Descerramento de seu retrato na Galeria dos ex-Presidentes do TACRIM 07.12.2004	CIDADÃO CAMPINEIRO 05/11/2002
MEDALHA COMEMORATIVA DO 1º CENTENÁRIO DO REGIMENTO DA POLÍCIA MONTADA “9 DE JULHO” Pelos relevantes serviços prestados ao Regimento e à PM   06/10/2004	MEDALHA GOVERNADOR PEDRO DE TOLEDO Honraria a pessoas que, por seus méritos e relevantes serviços prestados a SP e ao culto da Revolução Constitucionalista de 1932, tornaram-se dignas de distinção especial. Quartel do Comando Geral da PM, na capital   02/10/2014	COLAR DO MÉRITO JUDICIÁRIO 16/12/2004	CIDADÃO PAULISTANO Participação de Ives Gandra da Silva Martins e do Secretário de Estado de Justiça e Defesa da Cidadania, Alexandre de Moraes 11/05/2004
MEDALHÃO DA CAMARADAGEM Instituído pela Assessoria Policial Militar da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado, em agradecimento ao apoio e prestígio na atuação da Assessoria   22/09/2014	MEDALHA DO MÉRITO – ODIL DE SÁ ‘O CONCILIADOR’ Sindicato dos Corretores de Imóveis do Estado de SP - agracia corretores de imóveis e personalidade que tenham se destacado ou contribuído para o engrandecimento e desenvolvimento da categoria profissional, do mercado imobiliário e da sociedade   29/10/2014	COLAR CARLOS DE SOUZA NAZARETH Conferido pelo Poder Judiciário do Estado de SP   06/07/2009	CIDADÃO BOTUCATUBENSE e HÓSPEDE OFICIAL 01/08/2014
MEDALHA DO SESQUICENTENÁRIO DO CORPO MUSICAL DA PM 29/09/2014	PRÊMIO BARÃO DE RAMALHO Instituto dos Advogados de SP 24/11/2014	MEDALHA MINISTRO PEDRO RODOVALHO MARCONDES CHAVES TJSP   25/02/2015	MEMBRO HONORÁRIO DA ACADEMIA DE LETRAS DE BOTUCATU 01/08/2014
MEDALHA REGENTE FEIJÓ Distingue personalidades que tenham colaborado com a atividade Policial Militar em apoio ao Judiciário Paulista 29/10/2014		COLAR DO MÉRITO JUDICIÁRIO TJ de Rondônia 12/12/1998	CIDADÃO JABOTICABALENSE 19/09/2014
MEDALHA DOS VETERANOS DA PM DO ESTADO DE SP Agradecimento ao esforço em dignificar a instituição e especial consideração aos policiais. Comemoração dos 80 anos da Associação dos Oficiais Militares do Estado de SP 25/03/2015		MEDALHA COMEMORATIVA AOS 130 ANOS DO TJSP Outorgada pela ALESP 08/03/2004	SÓCIO DE HONRA DO INSTITUTO HISTÓRICO, GEOGRÁFICO E GENEALÓGICO DE SOROCABA   30/09/2014
CONDECORAÇÃO DA ORDEM DO MÉRITO		MEDALHA DE MÉRITO	CIDADÃO FERNANDOPOLENE

<sup>245</sup> Tribunal de Alçada Criminal, já extinto e incorporado pelo Tribunal de Justiça.

NAVAL Marinha do Brasil, na sede do Comando do 8º Distrito Naval, em SP   11/06/2014		DESEMBARGADOR RUY GOUTHIER DE VILHENA, TJMG 29/03/2014	15/11/2014
			CIDADÃO FRANCANO 09/12/2014

Fonte: Elaboração própria com dados da galeria de ex-presidentes do TJSP.

Na tabela abaixo podemos observar que dentre as homenagens recebidas por Ivan Sartori se destacam com mais relevância, frente ao total, as conferidas por órgãos da Polícia Militar ou pelas forças armadas, como o batalhão de choque, o exército e a aeronáutica, assim como o colar do mérito do judiciário militar. Somam-se a essas, duas conferidas pela Associação de Veteranos de 32, assim como havíamos observado no rol de homenagens prestadas a Nalini.

**Quadro 15 – Homenagens e honrarias recebidas por Ivan Sartori, por grupos que as prestaram**

PM e Forças Armadas	Entidades Privadas e Religiosas	Órgãos do Poder Judiciário de SP e de outros Estados
MEDALHA BRIGADEIRO TOBIAS DE AGUIAR Outorgada pela PM do Estado de SP   13/11/2012	MEDALHA CONSTITUCIONALISTA Comemoração do 80º aniversário da Revolução Constitucionalista de 1932   09/07/2012.	COLAR DO MÉRITO JUDICIÁRIO MILITAR PAULISTA Comemoração aos 75 anos da criação do Tribunal de Justiça Militar do Estado de SP   17/10/2012
MEDALHA CENTENÁRIO DO 1º BATALHÃO DE CHOQUE TOBIAS DE AGUIAR 1º Batalhão Polícia de Choque Tobias de Aguiar, da PM do Estado de SP   11/12/2012	MEDALHA GOVERNADOR PEDRO DE TOLEDO Associação dos Veteranos de 32/MMDC   ALESP   12/12/2012	COLAR DO MÉRITO JUDICIÁRIO Poder Judiciário de São Paulo
MEDALHA DO PACIFICADOR Exército Brasileiro   24/08/2012		GRANDE COLAR da Ordem do Mérito Judiciário da Justiça do Trabalho da 15ª Região   13/03/2014
ORDEM DO MÉRITO AERONÁUTICO – GRAU COMENDADOR Força Aérea Brasileira   23/10/2012		COMENDA DA ORDEM DO MÉRITO JUDICIÁRIO DO TRABALHO da 2ª Região   08/04/2014

Fonte: Elaboração própria com dados da galeria de ex-presidentes do TJSP.

Uma vez mais lembrando que “o limite de um campo é o limite de seus

efeitos, ou, em outro sentido, um agente ou uma instituição faz parte de um campo na medida em que nele sofre efeitos ou nele os produz” (BORDIEU 2007, *apud* ALMEIDA, 2010, p. 21) passaremos, no próximo tópico, a analisar os potenciais efeitos produzidos pela conexão entre a PM e as instituições de justiça.

#### **5.4. As proximidades e o reforço das exclusões reservadas à sociedade civil incivil**

Como ressaltamos, é possível pensar a racionalidade do Estado Democrático de Direito pelas normas, valores e procedimentos que regem as instituições que o integram e servem à mediação de conflitos, comumente submetidos ao Sistema de Justiça como última instância para suas resoluções.

Diversas pesquisas voltadas à análise da aplicação do direito criminal foram realizadas em São Paulo nos últimos anos e publicadas em 2016, o que nos permitiu trazer à baila os mais atualizados dados disponíveis, bem como analisá-los à luz das dinâmicas da regência da administração da justiça no Estado, olhando sobretudo para as funções políticas e simbólicas que a mobilização do direito penal tem vindo a assumir nos dias de hoje.

Jesus retomou Bourdieu (1989) e Foucault (2004) para lembrar que apesar da aparente neutralidade e imparcialidade do campo jurídico, ele é composto pelo próprio mundo social, destacando que “o complexo processo de produção da verdade jurídica sobre determinada infração envolve uma série de tramas, jogos de forças, estratégias e ajustamentos. A decisão judicial sintetiza um jogo de forças e de opções estratégicas” (2016, p. 74).

Iniciamos a reflexão proposta nesta etapa da pesquisa retomando a já referenciada contribuição da autora que, partindo de Foucault (1987), e por meio da análise da construção da verdade jurídica nos processos criminais de tráfico de drogas em São Paulo, concluiu que a prisão, de “um dispositivo de controle de populações e de gestão diferenciada dos ilegalismos” evoluiu para também se tornar “um índice de produção no campo político da segurança pública” (JESUS, 2016, p. 127).

Em outras palavras, retomamos os resultados da pesquisa realizada por Jesus para colocar em xeque a medição da produtividade das políticas públicas de segurança tendo a prisão como indicador, buscando compreender de que maneira o Sistema de Justiça reage a essa conformação.



De fato, realizar prisões parece ser uma cobrança constante para os policiais militares, e para os policiais civis. Tem-se uma rede de produtividade cujo indicador é a prisão. Os policiais precisam efetuá-las. Como exposto pelo delegado 1, se ele não prender tem que justificar, ele precisa “assumir lá na frente”. (JESUS, 2016, p. 125).

Diante da verificação de uma política de segurança pública que toma o encarceramento como ponto de chegada, o que está em xeque é saber se a mobilização do direito observada na administração da justiça no Estado de São Paulo fomenta a legitimação genuína da democracia ou se há espaço para a cooptação, significando, em última análise, rotinas de ratificação, sendo entendida como propensão à anuência, à concordância diante das iniciativas do Governo do Estado, enquanto a legitimação genuína seria aquela que traz em si uma lógica conflitual, com vista ao consenso, levantando questões e expondo problemas a partir da expectativa de ampliação da cidadania.

Nesse contexto e frente aos desafios postos, reconstruímos os percursos do processo penal, atentando especialmente para as circunstâncias das prisões e buscando identificar quais são os direitos mais recorrentemente tutelados ou negligenciados pelo Sistema de Justiça e quais são os padrões de mobilização do direito para mitigação (ou não) da exclusão a que se vê submetida a sociedade civil incivil.

Como vimos, em 2011 uma pesquisa do Núcleo de Estudos da Violência da USP (NEV/USP) sobre prisões por drogas em São Paulo apontou que em 82% dos casos as mesmas se deram em decorrência de flagrantes (JESUS et al., 2011). Em 2013, o ITTC e a Pastoral Carcerária publicaram relatório<sup>246</sup> resultante do trabalho que envolveu a aplicação de 1.161 questionários, a realização de 1.050 pedidos jurídicos e a consulta de 348 processos, contribuindo com a identificação da autoria das prisões: 66% dos flagrantes haviam sido feitos pela Polícia Militar, 10% pela Polícia Civil e 11% pela Guarda Civil Metropolitana.

Em 2016, Silvestre consolidou os dados da Secretaria de Segurança Pública acerca do percentual de pessoas presas em flagrante no Estado entre os anos de 2005 e 2015, nos permitindo identificar que esse tipo de prisão representou entre 65% e 74% das prisões efetuadas em São Paulo no período.

---

<sup>246</sup> Disponível em: <<http://itc.org.br/sumario-executivo-presos-e-presas-provisorios/>>. Acessado em 14 de outubro de 2016.

**Tabela 5 – Percentual de pessoas presas em flagrante no Estado de São Paulo, entre 2005 e 2015**

Ano	Percentual de presos em flagrante
2005	68%
2006	67%
2007	65%
2008	67%
2009	67%
2010	68%
2011	68%
2012	71%
2013	74%
2014	72%
2015	69%

Fonte: SSP/SP, *apud* Silvestre 2016.

Com relação ao perfil das pessoas presas, o relatório da pesquisa “Liberdade em Foco: redução do uso abusivo da prisão provisória na cidade de São Paulo”, publicado pelo IDDD<sup>247</sup> em 2016, confirmou a já destacada seletividade do aprisionamento: 66,6% das pessoas presas se declararam negras, apenas 1,4% tinham nível superior e 84,4% recebiam até dois salários mínimos, sendo que 40,8% eram os únicos responsáveis pelo sustento dos filhos.

Ainda com relação às circunstâncias da prisão, a pesquisa aponta que em 48,5% dos casos houve relatos de violência policial (agressões físicas durante a abordagem policial, ou no momento do flagrante, ou na delegacia), sendo a PM a responsável por 74,9% das agressões. As ameaças se somam aos casos de agressão, tendo sido verificadas em 40% das entrevistas. Nesse caso, a PM foi apontada como autora exclusiva de 76,7% das ameaças.

Em 77,4% dos casos, os policiais que efetuaram as prisões foram também as testemunhas do ocorrido. Em apenas um dos mais de 400 casos analisados pelo IDDD a testemunha não estava diretamente envolvida com a investigação.

Os resultados reforçam o que já havia sido apontado pela pesquisa do NEV/USP em 2011, quando se demonstrou que a Polícia Militar foi responsável por cerca de 86% das prisões e se verificou que em 78% dos flagrantes analisados, os

<sup>247</sup> Disponível em: <<http://www.iddd.org.br/index.php/2016/05/06/liberdade-em-foco>>. Acessado em 14 de outubro de 2016.

policiais eram as únicas testemunhas dos casos.

Antes de avançarmos para a análise do desencadeamento dos flagrantes, é válido lembrar que a PM não tem atribuição para realizar investigações, o que compete à Polícia Civil, também chamada de polícia judiciária, que é responsável pelo inquérito policial decorrente da prisão. Ou seja, a polícia judiciária se encarrega do registro do caso e prepara a documentação de remessa do crime à justiça criminal.

O policial que realiza o flagrante é quem acaba por classificar a infração, o que, ao fim e ao cabo, define o tipo de pena que a pessoa acusada poderá vir a receber ao final do processo e o que se passará com ela naquele momento. No caso de porte de drogas, por exemplo, se a autoridade policial entender que a pessoa apreendida era usuária, ela será encaminhada à delegacia para assinatura de termo sobre o ocorrido (termo circunstanciado) e permanecerá em liberdade. Já no caso de o policial entender que se trata de tráfico de drogas, a pessoa será automaticamente presa em flagrante.

Ou seja, o protagonismo dos policiais militares na realização das prisões, diante das dinâmicas postas, se estende para além do momento do flagrante, sendo que seus atos e relatos geram resultados que impactam diretamente a forma como o controle social por meio do direito penal se efetiva. Sobre o tema, Jesus destaca que estão “ausentes nos autos os métodos empregados para obter as informações, ou aquilo que foi ocultado nas narrativas dos flagrantes, sobretudo situações que poderiam ser interpretadas como ilegais” (2016, p. 109).

Se “qualquer disputa, negociação ou acerto não vai aparecer nos autos” (idem), a escuta de testemunhas não envolvidas no caso poderia mitigar eventual desvio na ação da PM, o que, como vimos, não ocorre.

A centralidade do inquérito conduzido pela polícia judiciária ganha, nesse contexto, relevância, reforçada diante dos elevados índices de agressões e ameaças levadas a cabo pela PM durante as prisões, como verificado nas pesquisas apresentadas. As conclusões de Jesus, porém, nos mostram que também essa possibilidade de saneamento é afastada na prática. A autora aponta que “esses flagrantes não são investigados, isto é, nada mais é produzido em termos de esclarecimentos dos fatos. O inquérito policial limita-se à cópia dos autos de prisão em flagrante” (JESUS, 2016, p. 30). Ainda sobre o tema:

Assim, é importante uma primeira distinção ainda não elaborada pela literatura pesquisada: por um lado, o papel da polícia judiciária na produção dos inquéritos policiais e a sua centralidade para a

verdade jurídica; por outro lado, o papel da polícia que realiza as prisões em flagrante e que vai: narrar os casos antecipando a tradução dos “fatos” para os “autos”, participar da definição do crime, e figurar nos autos como testemunhas. Ou seja, um ponto é a centralidade do inquérito policial como instrumento de “conhecimento dos fatos” para o campo jurídico; o outro ponto é o peso dos testemunhos dos policiais nos casos de prisão em flagrante, e que fará parte do inquérito policial. Destaca-se a centralidade desse testemunho nos casos envolvendo drogas, pois, a definição do fato é fundamental, já que vai dizer se o acusado será processado por porte para uso (artigo 28) ou por tráfico de drogas (artigo 33). Como eles são os autores das narrativas, registra-se nos autos aquilo que a polícia descreve como ocorrido. Não há investigação, não são chamadas outras testemunhas, não se questiona por que os policiais não conduziram testemunhas externas ao caso para deporem. Nada é considerado estranho aos flagrantes. As narrativas policiais são concebidas como se tivessem referência direta ao que aconteceu. Ganham um estatuto de verdade, pois são reconhecidas como equivalentes ao acontecimento. (JESUS, 2016, p. 69)

As imagens abaixo, extraídas da pesquisa publicada pelo ITTC sobre prisão provisória em São Paulo, ilustram o passo a passo da aplicação do direito penal desde o flagrante, chamando atenção para o fato de que “o enquadramento estabelecido no primeiro momento tende a ser mantido ou agravado” (2013, p.11). Optamos aqui por apresentar o quadro geral e também o detalhamento de um caso ilustrativo apresentado pelo relatório.

Figura 9 – Passo a passo da aplicação do direito penal – Quadro geral



Fonte: ITTC, 2013.

Figura 10 – Passo a passo da aplicação do direito penal – Caso ilustrativo



Fonte: ITTC, 2013.

O resultado da análise empreendida por Jesus dos processos de tráfico de

drogas demonstrou que “o relatório final do inquérito policial consiste na cópia dos autos da prisão em flagrante produzidos no momento da prisão” (2016, p. 68). A pesquisa do ITTC, por sua vez, nos mostra, em síntese, que o MPSP agravou o enquadramento disposto no boletim de ocorrência em 30% dos casos, o que foi mantido pelos juízes em 83% dos casos, sendo que a pessoa presa só teve contato com seu defensor minutos antes da audiência.

O que se verifica diante dos elementos postos são rotinas de ratificação que nos permitem concluir que a mobilização do direito observada na administração da justiça no Estado de São Paulo não se volta hoje à reversão, ou mesmo à mitigação, da exclusão de direitos vivenciada pela sociedade civil incivil.

Os resultados verificados pelo IDDD (2016) reforçam a análise. Das 410 pessoas cujos casos foram acompanhados, apenas 109 (26,6%) tiveram sua liberdade provisória concedida em algum momento do processo. Em apenas 35,8% dos casos houve pedido de liberdade provisória dirigido ao juiz. Desses, apenas 12,4% foram atendidos.

Ao final dos processos, apenas 17 pessoas foram absolvidas.

Vale lembrar que o já referenciado relatório publicado pela Pastoral Carcerária em outubro de 2016, sob o título “Tortura em tempos de encarceramento em massa”, apontou que nos Centros de Detenção Provisória se encontram as condições mais extremas de lotação do Estado, para contextualizar o apontamento da pesquisa do IDDD que verificou que 73,3% dos acusados responderam ao processo privados de sua liberdade.

Durante as entrevistas, tomamos conhecimento de que eram realizadas “operações” para o cumprimento de cotas de prisão, coordenadas por Secretarias Estaduais, executadas pelas forças policiais e previamente informadas às instituições de justiça. Sobre o tema, vejamos:

Trecho de diálogo mantido com o entrevistado n.º 7<sup>248</sup>

Amanhã vai ter. Tinha avisado um dia antes, amanhã vai ter uma operação - como a gente chama - na região de [informação preservada<sup>249</sup>].  
O que é operação? É cumprir cota de prisão, cumprir mandato de prisão ou fazer prisão em flagrante. Em um dia tem cinco flagrantes, no outro dia tem 40.

<sup>248</sup> Diferentemente dos demais casos, não apontamos aqui a data da entrevista, em razão de essa ter sido realizada em prédio público em que se registram as entradas e saídas, tornando possível a identificação do entrevistado que me recebeu e optou por não fornecer nenhum dado além do sexo: masculino.

<sup>249</sup> No mesmo sentido da nota anterior, deixamos de incluir as informações que podem permitir a identificação do entrevistado.

[Nova pergunta: Escolhem o tipo de flagrante e a região?]

É uma operação policial que intensifica as atividades naquele local. Vai ter um policiamento ostensivo maior para realizar mais flagrantes naquele dia.

[Nova pergunta: Não seriam flagrantes semiforçados?]

Na verdade, semiforçado e com chance de ser forçado. Ah, tem um cara lá consumindo uma maconha, puxa o cara já pega uns pacotes de maconha do lado. Isso todo mundo sabe.

A rotina de ratificação das prisões pelo Sistema de Justiça, no contexto apresentado, supera a propensão à anuência, à concordância, diante das iniciativas do Governo do Estado. O Sistema de Justiça é parte da política de segurança do Governo do Estado de São Paulo.

Em linha com as conclusões de Jesus (2016, p. 122), compreendemos que à medida que a produtividade policial é definida por metas de prisão, criam-se novas motivações para os flagrantes.

Durante a realização das entrevistas, os policiais civis e militares mencionaram a existência de uma política de metas, que tem como principal indicador a prisão. Há uma certa orientação, baseada na lógica de uma produtividade policial, de que determinadas metas precisam ser cumpridas. É possível visualizar essa centralidade das prisões e a relação com produtividade policial no site da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (SSP). O link referente a dados estatísticos disponibiliza uma página cujo título é “produtividade policial”, em que se elenca todas as prisões em flagrantes realizadas mês a mês pela polícia.

Um dos policiais militares entrevistado disse que cada Batalhão (BPM) apresenta um número de abordagens a serem realizadas no mês. Por exemplo, mês a mês havia uma estimativa de quantas prisões deveriam ser efetuadas pelos policiais. Haveria certa pressão interna para que essas metas fossem cumpridas. A relação extremamente hierárquica e disciplinar dentro da corporação foi apontada como principal característica dessa pressão. Os policiais que não realizam prisões, não são valorizados e sofrem coação no cotidiano. (JESUS, 2016, p. 123)

Tratamos aqui, em verdade, de sintomas decorrentes de um problema de fundo, dos resultados da concretização de diretrizes da política pública de segurança do Estado de São Paulo, tornadas viáveis pelas dinâmicas de administração da justiça criminal.

Sobre o tema, trazemos à baila parte da entrevista realizada com o juiz de direito Roberto Luiz Corcioli Filho.

Trecho de diálogo mantido com o entrevistado Roberto Corcioli
---

O judiciário claramente tem incorporado uma quase missão de atuar como protagonista de segurança pública. Isso não é algo tão oficial, tão declarado, mas é claramente perceptível nas entrelinhas, nos meandros, nas mensagens ali concentradas. Por exemplo através de notícias que o Tribunal coloca e prioriza no seu site, sempre destacando sentenças e decisões que mostram a efetividade do judiciário como parceiro do combate ao crime. Isso é um exemplo: no meio destes símbolos, destes signos, você consegue captar que o judiciário se coloca como co-protagonista na segurança pública.
---

Quando a prisão é o ponto de chegada e o flagrante, mesmo que realizado pela autoridade militar, nas condições apresentadas, serve tanto ao inquérito da polícia civil quanto ao processo judicial, permitindo que as metas sejam alcançadas por todos, a priorização das prisões não investigadas chega a parecer inevitável. Aos casos em que são necessárias investigações e diligências não parece restar outro espaço que não o dos “últimos da pilha de inquéritos nas delegacias”:

Os autores acrescentam que os casos que já apresentam os elementos necessários para a constituição do inquérito policial, como os de prisões em flagrantes - que já têm indícios de autoria, motivação e materialidade - são os “primeiros da pilha”. Isso por requererem ação rápida da polícia, de modo a evitar a soltura do imputado. Os flagrantes exigem uma agilidade imediata. Os casos em que são necessárias investigações e diligências são os últimos da pilha de inquéritos nas delegacias (RATTON et al, 2011).

Assim, os policiais atuam segundo uma série de motivações, desde seus próprios interesses relacionados à profissão e de seu campo específico de atuação, até pressões e exigências político institucionais, mobilizadas por um conjunto de sanções e prêmios (MONJARDET, 2003). Os planos de metas, incentivos para uma “maior eficiência”, a exigência de prisões, tudo isto está inserido na lógica da política de segurança pública. Essa dinâmica também está presente na justiça criminal, em os operadores do direito, sobretudo juízes, precisam demonstrar celeridade e eficiência (SANTORI, 1995).

Os resultados das pesquisas realizadas nos últimos anos nos conduzem à avaliação de que as instituições em questão, antes de reverter exclusões, são postas a serviço de seus próprios membros ou do Poder Executivo, em um contexto que explicita, ao fim e ao cabo, a hegemonia de mercado.

#### **5.4.1. As audiências de custódia – um registro**

Em 2015, por iniciativa do CNJ, houve a instalação das audiências de custódia em São Paulo, realizadas no já mencionado Fórum Criminal da Barra Funda,



representando sensível alteração no fluxo da administração da justiça. Em relatório<sup>250</sup> de monitoramento, publicado em maio de 2016, o IDDD, que acompanhou as audiências desde sua implementação, assim as definiu:

“[...] são audiências realizadas logo após a prisão de uma pessoa, para que ela seja apresentada a um juiz, que deverá avaliar a legalidade e necessidade da manutenção daquele investigado no cárcere durante o processo, bem como para que verifique a eventual ocorrência de maus-tratos e tortura durante a abordagem policial ou durante sua permanência em sede policial” (IDDD, 2016, p. 7)

Os dados processuais referentes a 588 pessoas que passaram pelas audiências de custódia e aqueles colhidos em entrevistas realizadas com juízes, promotores de justiça e defensores públicos, sistematizados pelo IDDD, assim como as conclusões de Jesus (2016) indicam que é possível observar algum avanço, sem, contudo, haver a reversão dos cenários anteriormente verificados.

Os dois estudos destacaram a presença da Polícia Militar durante as audiências de custódia, assim como apontaram o fato de as pessoas acusadas permanecerem algemadas, mesmo que a Súmula<sup>251</sup> n° 11 do STF, editada em 2008, estabeleça que o uso de algemas só é lícito em casos de resistência e de fundado receio, devendo sua excepcionalidade ser justificada por escrito<sup>252</sup>.

Segundo o IDDD, “o número de policiais aumentou, de dez para vinte, desde que o projeto se iniciou até o fim do ano de 2015” (2016, p. 20). Sobre a dinâmica das audiências, destaca Jesus:

As audiências duravam em média 10 minutos, algumas mais, outras menos, a depender da participação dos operadores. As pessoas

---

<sup>250</sup> Disponível em: <<http://www.iddd.org.br/index.php/2016/05/31/monitoramento-das-audiencias-de-custodia-em-sao-paulo/>>. Acessado em 14 de novembro de 2016.

<sup>251</sup> Sobre o tema, o glossário do STF indica: “Trata-se de verbete editado pelo Supremo Tribunal Federal, apoiado em reiteradas decisões sobre matéria constitucional, que tem efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. O enunciado tem por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública, que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica. Para a edição de súmula vinculante é necessário que pelo menos dois terços dos membros do Tribunal concordem com sua aprovação. Tal instituto foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro pela Emenda Constitucional 45/2004 (Reforma do Judiciário). Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbetes.asp?letra=S&id=581>>. Acessado em 14 de outubro de 2016.

<sup>252</sup> Súmula 11, do STF: “Só é lícito o uso de algemas em casos de resistência e de fundado receio de fuga ou de perigo à integridade física própria ou alheia, por parte do preso ou de terceiros, justificada a excepcionalidade por escrito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade da prisão ou do ato processual a que se refere, sem prejuízo da responsabilidade civil do Estado”.

chegavam algemadas e escoltadas por policiais militares, que realizam esta atividade no Fórum.

[...]

Antes do início da audiência, o juiz tem em sua mesa os autos de prisão em flagrante correspondentes ao caso que irá analisar. Promotor e defensor também têm em mãos a cópia do flagrante. O auxiliar do juiz liga para a ala carcerária do Fórum e solicita à escolta da polícia militar, para que traga o acusado para a audiência, que é conduzido algemado pelos policiais militares da escolta até o corredor, e aguarda próximo à sala a vinda de seu advogado ou, na falta deste, do defensor público. A conversa ocorre ali mesmo sem qualquer sigilo. Os policiais também ficam no local, observando o diálogo. Tal presença parece intimidar os presos. Após a conversa com defensor, todos entram na sala de audiência. Os acusados são orientados pelos policiais (e constantemente vigiados) sobre como devem se portar diante do juiz. O controle sobre o corpo expressa o controle sobre a pessoa.

Em 61% dos 588 casos acompanhados pelo IDDD os juízes decidiram<sup>253</sup> pela prisão.

### **5.5. O controle político das portas de entrada e saída do sistema prisional**

Outra mudança observada no período da pesquisa diz respeito à instalação de departamentos estaduais de execuções criminais, o que nos levou a analisar como o exercício do controle político das portas de entrada e de saída do sistema prisional torna-se possível por meio da criação de políticas institucionais que mitigam garantias constitucionalmente previstas que, embora recorrentemente vocalizadas como sendo dos membros das carreiras jurídicas, servem à preservação dos direitos das pessoas julgadas pela justiça criminal.

É possível dizer, abreviadamente, que, em condições regulares, a definição de quem ocupará o cargo de juiz, promotor ou defensor em determinada vara se dá por meio de processos públicos, que buscam preencher os cargos vagos em razão da criação de novos postos, promoção na carreira ou permuta entre seus membros. Definida a lotação, o servidor público em questão passa a contar com a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de seus vencimentos, garantias que, frisamos,

---

<sup>253</sup> Sobre os possíveis desfechos da audiência de custódia, a pesquisa destaca: “Quando encerrada a audiência, o juiz pode decretar a prisão preventiva, quando então o acusado será encaminhado ao Centro de Detenção Provisória ao final do dia; como pode também conceder a liberdade provisória acompanhada de alguma medida cautelar ou que o flagrante seja relaxado. Quanto às medidas cautelares impostas pelos juízes em audiência de custódia, verificou-se que elas podem ser o arbitramento de fiança, o comparecimento periódico em juízo, o recolhimento domiciliar noturno, a proibição de frequentar determinados lugares, a proibição de ausentar-se da comarca sem prévio aviso ao juízo ou o encaminhamento ao CEAPIS.” (IDDD, 2016, p. 51)

lhes são atribuídas pelo Artigo 95 da Constituição Federal não em benefício próprio, mas sim dos destinatários de seus serviços.

Com a criação de determinados órgãos (departamentos, no caso do Tribunal, e grupos, no caso do MPSP, como veremos mais à frente), contudo, a não observância do procedimento regular de preenchimento de cargos tem se tornado não apenas possível como recorrente.

Em síntese, cria-se o órgão e o preenchimento de seus cargos dá-se por designação da cúpula da instituição, sem que haja a garantia da publicidade, da concorrência entre os membros da carreira por aquela vaga (como ocorre nos demais casos) ou mesmo a garantia da inamovibilidade.

Essa realidade já há muitos anos é verificada no Departamento de Inquéritos Policiais (DIPO) da Capital, órgão responsável pela recepção e processamento de todos os inquéritos da cidade de São Paulo. É também percebida por juízes que, em razão da fase da carreira em que se encontram, estão classificados como substitutos e podem ser removidos de determinado posto para os quais tenham sido anteriormente designados, de acordo com definições que não seguem critérios conhecidos, em razão de determinação da presidência do Tribunal.

Sobre o tema, a já referenciada publicação da organização não governamental Artigo 19, que aponta caminhos para a transparência nos Tribunais de Justiça (2015), traz artigo assinado pelo juiz André Augusto Salvador Bezerra, presidente do Conselho Executivo da Associação Juízes pela Democracia, intitulado “Independência e transparência do Judiciário: o caso das designações”:

Para garantir a independência funcional e evitar o policiamento ideológico é que o artigo 95 da Constituição Federal estabelece como garantias da magistratura a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos.

Transcorridas, entretanto, mais de duas décadas de promulgação da Constituição, é possível verificar que o Judiciário brasileiro não se desvencilhou do controle ideológico. O poder de designação atribuído aos presidentes dos tribunais configura um exemplo.

Tal poder consiste na atribuição, concedida a quem ocupa as cúpulas dos tribunais, de escolher magistrados para o exercício da jurisdição em determinados locais de trabalho, podendo retirá-los e substituí-los a qualquer tempo.

Trata-se de exceção à garantia da inamovibilidade, e, por se cuidar de exceção, as designações devem ocorrer excepcionalmente: para possibilitar a continuidade do serviço em postos ocupados por magistrados afastados ou promovidos.

Mais de 40% dos juízes auxiliares da capital encontram-se designados em postos fixos de trabalho, como se titular fossem, sem, contudo, inamovibilidade. Em princípio, basta a vontade do presidente do tribunal para serem retirados do lugar de jurisdição. (BEZERRA, 2015, p. 38)

Três diferentes juízes atuam em um processo criminal que resulta em prisão. Cada um deles, com suas distintas atribuições, assume a cota de responsabilidade que lhe cabe no encarceramento, seja na manutenção da prisão em flagrante, na condenação, ou na garantia (ou não) dos benefícios durante a execução da pena, como progressão de regime, livramento condicional e mesmo soltura. São as decisões dos magistrados que definem se as pessoas acusadas (na primeira fase), passarão a réus (na segunda fase) e, por fim, se serão condenadas (passando ao cumprimento da pena, a terceira fase). No caso, os processos percorrem o seguinte caminho:

- 1) Os juízes do DIPO atuam nos inquéritos policiais recebidos da polícia judiciária (polícia civil) e decidem quais acusados aguardarão o julgamento em liberdade e quais permanecerão presos. Trata-se da porta de entrada do sistema prisional.
- 2) Os juízes de conhecimento, como são chamados os magistrados das varas em que os processos judiciais (nos quais os inquéritos se convertem) tramitam, serão os responsáveis por decidir o caso. Suas sentenças definirão se os réus serão absolvidos ou condenados, fixando a pena a ser cumprida.
- 3) Iniciado o cumprimento da pena, tem início o processo de execução, sob responsabilidade dos juízes de execução, a quem compete as decisões sobre progressão de regime, livramento condicional, assim como a declaração de extinção da punibilidade. Trata-se da porta de saída do sistema prisional.

Se a escolha pela presidência do Tribunal de quem serão os juízes designados para atuar em todos os inquéritos da cidade de São Paulo já representa em si um gargalo democrático, a criação de departamento de abrangência estadual para processar todas as execuções criminais do estado permite à cúpula do Tribunal, em síntese, escolher os juízes que decidirão sobre quem será preso e quem será solto.

Verificamos que, com a instalação dos departamentos, institui-se também um mecanismo que permite o exercício do controle político das portas de entrada e de saída do sistema prisional.

Sobre o tema, vejamos:

Trecho de diálogo mantido com o entrevistado n.º 5

O Tribunal tem formas de controle internas que permitem escolher juízes com determinado perfil. Ele pode por pessoas com determinado perfil ali que vão dar decisões favoráveis ao governo, da mesma forma no sistema prisional: o Tribunal tem como escolher juízes da porta de entrada e da porta de saída do sistema prisional, são aqueles que averiguam a prisão em flagrante e os que cuidam da execução penal, ele escolhe. E é no Estado inteiro. Então, quando o governado ou a política do governo se pauta num maior encarceramento é obvio que isso está relacionado com um acordo a ser feito com o Tribunal. Porque não tem sentido que determinados policiais vão para as ruas e prendam quem eles querem, da forma que quiserem pra depois o Tribunal soltar todo mundo. Existe uma política concatenada em relação a isso. Também tem a ver com a própria expansão da Defensoria. Os acordos pra criação de cargos da Defensoria, por exemplo, se pautaram pelo interesse expresso do governador. Todos que acompanharam sabem porque era dito pela Defensoria Pública. Claro que a questão da execução criminal é superdelicada, mas não dá para ser definida [a priorização da abertura de vagas nesta área] pra atender uma iniciativa ou um pedido oculto, que não foi revelado formalmente, por conta de um compromisso com o governador de ter Defensores em todas as Varas de Execução Criminal do Estado.

Em junho de 2015, por ocasião da instalação do primeiro Departamento Estadual de Execuções Criminais do Estado pelo TJSP, entidades como a Associação Juízes para Democracia, a Conectas Direitos Humanos, o IBCCRIM, o IDDD, a Pastoral Carcerária, assim como o Núcleo de Situação Carcerária da Defensoria e a Ouvidoria Externa da instituição, publicaram nota de repúdio<sup>254</sup> chamando a atenção ainda para outros reflexos da nova política, como a distância entre os juízes e as unidades prisionais sob sua responsabilidade e a dificuldade que os familiares das pessoas presas têm para obter informações que costumavam ser buscadas nas varas.

A Lei de Execução Penal (Lei 7210/1984) também atribui ao juiz da execução a responsabilidade de, mensalmente, inspecionar os estabelecimentos penais e interditar unidades prisionais em razão de suas condições, promovendo as necessárias apurações de responsabilidades<sup>255</sup>.

Vale lembrar que o Estado de São Paulo há anos adotou a política de distribuir as penitenciárias por seu território, sendo que, na capital, encontra-se apenas uma das

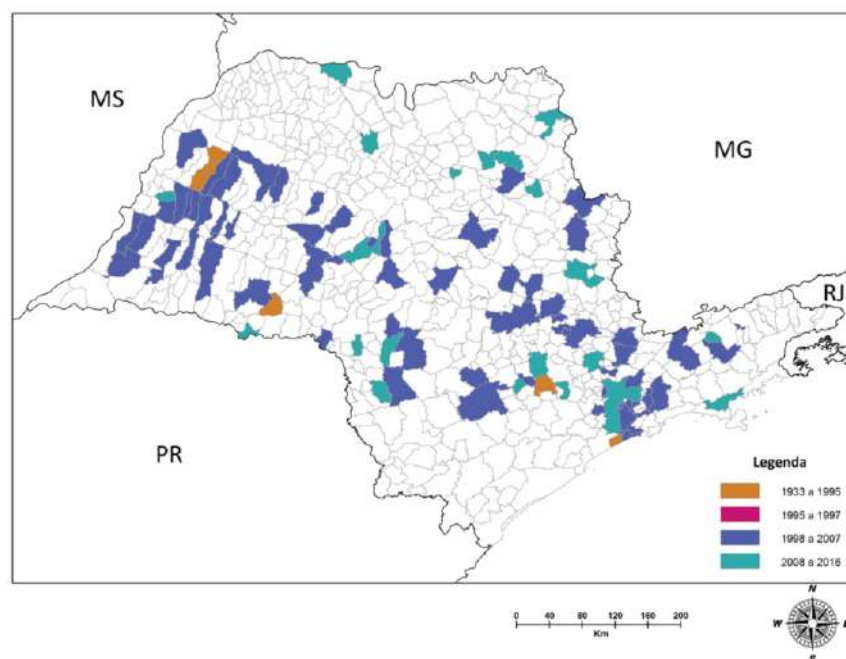
<sup>254</sup> Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/wp-content/uploads/2015/06/Leia-aqui-a-%C3%ADntegra-da-nota-de-rep%C3%BAdio.pdf>>. Acessado em 24 de janeiro de 2017.

<sup>255</sup> Art. 66. Compete ao Juiz da execução: [...] VII - inspecionar, mensalmente, os estabelecimentos penais, tomando providências para o adequado funcionamento e promovendo, quando for o caso, a apuração de responsabilidade; VIII - interditar, no todo ou em parte, estabelecimento penal que estiver funcionando em condições inadequadas ou com infringência aos dispositivos desta Lei;

74 unidades masculinas<sup>256</sup> e duas das nove femininas<sup>257</sup>, permanecendo na cidade sobretudo os CDPs (que não se relacionam com o cumprimento de pena, pois se destinam ao aprisionamento provisório, ao menos em tese).

Recorremos mais uma vez à sistematização de dados recentemente publicada por Silvestre (2016) para ilustrar as distâncias existentes entre os estabelecimentos e entre estes e a capital. Silvestre, ao reconstruir o histórico da distribuição territorial das unidades prisionais, consolidou o mapa que apresentamos abaixo.

Figura 11 – Distribuição territorial das 164 unidades prisionais paulistas, por período, de 1993 a 2016



Fonte: Silvestre, 2016, p. 93.

Os potenciais efeitos da centralização das execuções penais foram ressaltados no documento público lançado pelas entidades anteriormente listadas:

A centralização ocasionada pelo Departamento vai afastar ainda mais os familiares de presos e advogados dos processos de execução, dificultando sobremaneira a obtenção de informações, e distanciará os juízes das penitenciárias que devem fiscalizar. Além disso, afastará o juiz da Execução Penal, que é historicamente marcada por arbitrariedades e excessos, sendo mais um obstáculo para se assegurar um controle social jurisdicional incisivo, constante e próximo de todas as etapas que englobam o cumprimento de pena pelo acusado.

<sup>256</sup> Disponível em: <<http://www.sap.sp.gov.br/uni-prisionais-mas/pen.html>>. Acessado em 24 de janeiro de 2017.

<sup>257</sup> Disponível em: <<http://www.sap.sp.gov.br/uni-prisionais-fem/pen.html>>. Acessado em 24 de janeiro de 2017.

Também é grave a discricionariedade máxima dada ao Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça de São Paulo para a indicação de juízes que compõem os Departamentos, pois contraria expressamente os princípios do juiz natural, da imparcialidade e da independência do magistrado, postulados constitucionais do mais importantes em um Estado Democrático de Direito. (2015)

A instalação de departamentos em 2015 se restringiu à execução penal, mas as normativas que lhes deram origem preveem que o modelo adotado pelo DIPO com relação aos inquéritos da capital também seja observado em nível estadual, com a criação dos departamentos de inquéritos policiais.

Sobre o tema, vejamos:

Trecho de diálogo mantido com o entrevistado nº. 5
Essa lei permite que o Conselho Superior da Magistratura, que é a cúpula do Tribunal, designe os juízes para o cargo de juiz do Departamento de Execuções Criminais e do de Inquéritos Policiais (ainda, que os Departamentos de Inquéritos Policiais ainda não tenham sido instalados, os de Execuções já foram) e a designação pode cessar a qualquer momento. Os juízes muitas vezes se veem na condição de tomar decisões que contrariam decisões econômicas poderosíssimas, contrariam interesses políticos poderosíssimos e o juiz que esteja desvestido das garantias que lhe dão independência é maleável, e um juiz que é maleável às pressões não é juiz. Isso não é coisa digna de Estado Democrático de Direito. Basicamente, você escolhe quem vai julgar o que. É um Estado em que o mais forte ganha, isso não é Estado democrático e esta lei permite isso.

A aprovação da Lei Complementar 1.208/2013, que criou os Departamentos Regionais Estaduais de Execução Criminal e os Departamentos Regionais de Inquéritos Policiais, já havia sido observada no levantamento realizado por esta pesquisa na ALESP, como vimos no Capítulo 2.

A norma, de 23 de julho de 2013, resultou de projeto legislativo proposto pelo TJSP, em 26 de fevereiro do mesmo ano. O PLC nº 9/2013, que tramitou em regime de urgência, foi noticiado pela Conectas Direitos Humanos como proposta do TJSP que, “com amplo apoio do Executivo paulista foi aprovada pela Assembleia<sup>258</sup>”. Em nota sobre o tema, a organização destacou:

“Essa lei coloca em xeque os princípios do juiz natural e da inamovibilidade, que garantem uma prestação jurisdicional isenta e protegem tanto o juiz quanto o cidadão”, afirma Rafael Custódio, coordenador do programa de Justiça da Conectas. “Além disso, a concentração das varas em um departamento na capital paulista afasta ainda mais, de maneira física e até simbólica, o preso, sua

<sup>258</sup> Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/acoes/justica/noticia/8505-lei-que-da-superpoderes-ao-tj-sp-e-denunciada-no-stf>>. Acessado em 24 de janeiro de 2017.

família, e seus defensores, da Justiça.”

Em setembro do mesmo ano foi também aprovada a Lei Complementar 1.214/2013, alterando a LC 1.208/2013 para prever a informatização dos inqueritos.

As leis em questão, assim como a Resolução 617/2013 do Tribunal, que regulamenta sua aplicação, foram questionadas na Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5070/2013, que aguarda julgamento.

O julgamento da ADI insere-se no debate sobre as designações, travado também no CNJ, que determinou que o TJSP estipulasse critérios impessoais e objetivos para as designações. A determinação do CNJ, contudo, foi suspensa por liminar proferida pelo Ministro do STF Ricardo Lewandowski, o qual, antes da Suprema Corte, foi desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo, tendo se tornado membro da magistratura paulista em 1990 pelo quinto constitucional<sup>259</sup>. Lewandowski foi indicado pela OAB e escolhido por Orestes Quéricia. Sobre o debate, destaca Bezerra:

[...] o poder de designação tem sido questionado no Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Em 2014, ao analisar a representação de um juiz auxiliar da capital no sentido de ter sido impedido de atuar em varas criminais em razão de suas convicções jurídicas, o CNJ determinou ao Tribunal de Justiça de São Paulo a edição de norma que estipulasse critérios impessoais e objetivos para as designações. Tal determinação, porém, encontra-se suspensa por liminar proferida pelo Ministro Ricardo Lewandowski, do Supremo Tribunal Federal – STF.

O problema está colocado. O mérito da causa ainda não foi apreciado. Perderá o STF a oportunidade histórica de se impor como real guardião da independência e da transparência do Judiciário? (BEZERRA, 2015, p. 38)

Durante o período da pesquisa, observamos em São Paulo, a exemplo do que ocorreu em diversas partes do Brasil e mesmo do mundo nos últimos anos, a eclosão de grandes manifestações públicas que ocuparam as ruas em protestos.

As reações da Polícia Militar aos atos que se realizam nas ruas, desde 2013, quando se intensificaram as manifestações, têm sido questionadas pelo uso da violência. O editorial do boletim mensal do IBCCRIM<sup>260</sup> de agosto de 2013 destacou:

Os últimos meses foram históricos. Marcados pelos protestos contra o aumento da tarifa dos transportes públicos comandados pelo Movimento Passe Livre inicialmente em São Paulo, as quatro

<sup>259</sup> O quinto constitucional está previsto no Art. 94 da Constituição Federal, que estabelece que 20% dos membros do Tribunal sejam compostos por advogados e membros do Ministério Público, em lugar de juízes de carreira.

<sup>260</sup> Disponível em: < [https://www.ibccrim.org.br/boletim\\_artigo/4922-Editorial-As-manifestacoes-da-sociedade-civil-e-a-repressao-policial](https://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/4922-Editorial-As-manifestacoes-da-sociedade-civil-e-a-repressao-policial) >. Acessado em 24 de janeiro de 2017.



primeiras manifestações - especialmente a quarta, realizada em 13.06.2013 - foram caracterizadas pela truculência e violência da Polícia Militar ao, supostamente, tentar conter os manifestantes. Se inicialmente a imprensa se limitou a noticiar que "vandalismo marca ato por transporte mais barato em SP" (*Folha de S. Paulo*, 07.06.2013), ao longo da primeira semana ficou evidente a falta de habilidade do Estado para lidar com o exercício legítimo dos direitos de reunião e livre manifestação, apoiando-se na repressão policial como forma de "conter" - se é que algo precisava ser contido - os manifestantes, o que fez o mesmo jornal noticiar em 14.06.2013 que a "Polícia reage com violência a protestos e SP vive noite de caos".

Também em agosto, mais de 18 entidades apresentaram denúncias contra a polícia e o governo de São Paulo, solicitando a apuração da conduta do tenente-coronel da Polícia Militar de São Paulo<sup>261</sup>. Ainda em junho, a Conectas havia enviado apelo urgente a cinco relatorias da ONU, pedindo que o padrão de uso da força contra manifestantes em São Paulo fosse investigado<sup>262</sup>.

Em dezembro de 2013, Ivan Sartori, então presidente do TJSP, publicou a Portaria nº 8581/2013, instituindo o Centro de Pronto Atendimento Judiciário em Plantão<sup>263</sup>.

No texto, o presidente do Tribunal "considerando a necessidade de apreciação célere de procedimentos criminais de urgência, relacionados a eventuais excessos na repressão policial, no curso de grandes manifestações e eventos públicos" criou o órgão, que passou a ter a competência para apreciar "comunicações de prisão em flagrante e medidas cautelares processuais penais, relacionadas a grandes manifestações na Capital". O processamento dos casos pelo órgão também ficou a cargo de juízes designados pela presidência do Tribunal.

Retomamos as conclusões de Brinks (2006) as quais apontam que "algumas cidades do Brasil e da Argentina há certa convivência da polícia, do Ministério Público e de algumas instâncias do Poder Judiciário em relação à impunidade de policiais que utilizam a força letal contra a população" (ZAVERRUCHA; LEITE, 2016, p. 89) para contextualizar os dados publicados pela revista VICE em setembro de 2016<sup>264</sup>, que nos permitem apontar que, no caso de São Paulo, os arranjos talvez tenham nos

<sup>261</sup> Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/acoes/justica/noticia/apos-repressao-mpl-conectas-e-outras-16-entidades-apresentam-denuncias-contrapolicia-e-governo-de-sao-paulo>>. Acessado em 24 de janeiro de 2017.

<sup>262</sup> Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/acoes/justica/noticia/conectas-envia-apelo-urgente-a-5-relatorias-da-onu>>. Acessado em 24 de janeiro de 2017.

<sup>263</sup> Disponível em: <<http://tinyurl.com/Portaria-TJ-Manifestacoes>>. Link criado em 05 de fevereiro de 2017.

<sup>264</sup> Disponível em: <[https://www.vice.com/pt\\_br/article/uso-de-bombas-da-pmsp-explode-90-porcento](https://www.vice.com/pt_br/article/uso-de-bombas-da-pmsp-explode-90-porcento)>. Acessado em 20 de setembro de 2016.

levados a superar a convivência.

Valendo-se da Lei de Acesso à Informação, a matéria, que disponibilizou a resposta recebida da Secretaria de Estado dos Negócios de Segurança Pública com os números da chamada "munição química" utilizada pela Polícia Militar do Estado, permitiu-nos observar a evolução do uso desses artefatos pela PM.

Figura 12 – Resposta da Secretaria de Estado dos Negócios de Segurança Pública sobre os números de "munições químicas" utilizadas pela Polícia Militar



SECRETARIA DE ESTADO DOS NEGÓCIOS DA SEGURANÇA PÚBLICA  
**POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO**

São Paulo, 19 de setembro de 2016.  
PARTE Nº DL-015/2.0/16  
Do Ch Sec Mat Bel  
Ao Sr. Subdir Log.

Assunto: SICPM – Protocolo nº 576571612973.  
Referência: Ordem de Serviço nº DL – 025/55/16, de 13SET16 e apensos.

DL13  
Pr. Nº 487052  
Data: 19/09/16  
10



Em cumprimento a determinação de V.S.<sup>a</sup> no tocante a análise e resposta da SICPM - Protocolo nº 576571612973, encaminho as tabelas abaixo que tratam do consumo de munição química da Polícia Militar do Estado de São Paulo, que ocorrem por uso em treinamento, instrução e operacional.

2015	jan-15	fev-15	mar-15	abr-15	mai-15	jun-15	jul-15	ago-15	Total
<b>Lacrimogêneas</b>									
CAL .38MM GL-203/T	16	0	0	0	0	0	0	8	24
GL-300T HYPER	247	134	195	138	99	225	418	196	1.652
GR LAC RUBBERBALL GL-309	103	22	5	33	41	67	99	96	466
GR MAN LAC GL-302	0	0	0	0	0	0	3	0	3
GRANADA GL-300/T	264	249	479	367	446	227	843	672	3.547
PROJ CAL 38.1MM GL-201	85	111	196	61	99	155	152	440	1.299
PROJ CAL 38.1MM GL-202	29	81	6	0	5	18	129	291	559
PROJ CAL 38.1MM GL-203/L	687	360	905	232	198	521	917	921	4.741
<b>Efeito Moral</b>									
GR EF MOR EXPL GL-304/B	836	568	854	706	909	460	1.789	1.407	7.529
GR EF-MOR GL-304	97	3.280	36	0	0	34	31	0	3.478
GR INDOOR EXP EF M GB-704	37	124	11	30	73	81	239	123	718
<b>Total</b>	<b>2.401</b>	<b>4.929</b>	<b>2.687</b>	<b>1.567</b>	<b>1.870</b>	<b>1.788</b>	<b>4.620</b>	<b>4.154</b>	<b>24.016</b>

2016	jan-16	fev-16	mar-16	abr-16	mai-16	jun-16	jul-16	ago-16	Total
<b>Lacrimogêneas</b>									
CAL .38MM GL-203/T	0	1	0	0	65	0	0	30	96
CAL 12 GL-104	0	0	30	60	89	2	0	0	181
GL-300T HYPER	482	807	466	231	541	269	497	254	3.547
GR LAC RUBBERBALL GL-309	177	37	222	197	217	48	0	141	1.039
GRANADA GL-300/T	854	1.314	922	615	1.094	494	900	618	6.811
PROJ CAL 38.1MM GL-201	388	646	676	261	750	137	261	357	3.476
PROJ CAL 38.1MM GL-202	439	1	149	3	59	53	18	80	802
PROJ CAL 38.1MM GL-203/L	1.274	1.496	1.080	420	1.477	470	660	562	7.439
<b>Efeito Moral</b>									
GR EF MOR EXPL GL-304/B	3.600	2.377	2.778	479	2.118	616	552	933	13.445
GR EF-MOR GL-304	8	182	26	143	81	87	0	141	668
GR INDOOR EXP EF M GB-704	272	202	344	118	258	1	13	44	1.052
<b>Total</b>	<b>7.494</b>	<b>7.063</b>	<b>6.493</b>	<b>2.527</b>	<b>6.741</b>	<b>2.177</b>	<b>2.401</b>	<b>3.160</b>	<b>38.556</b>



**DANIEL DA SILVA ALIPIO**  
Cap PM Chefe

Fonte: SSP/SP apud VICE.

Entre janeiro e agosto de 2016, a PM explodiu 95,8 bombas de gás por dia no Estado de São Paulo. No mesmo período do ano anterior, foram 50,5 bombas diárias. Quando as bombas de efeito moral são somadas no cálculo, os resultados apontam a utilização de 99 munições químicas por dia pela PM em 2015 e 158 em 2016<sup>265</sup>.

A matéria também indica que “segundo documento enviado pela PM, o tipo de bomba mais usada pela corporação, tanto em 2015 como em 2016, foi a de carga múltipla fumígena (que intoxica e asfíxia)” e referencia matéria da Folha de S. Paulo<sup>266</sup>, que dimensiona os gastos com os arsenais antitumultos, questão que foge do escopo desta pesquisa, mesmo indicando possível ponto sensível da gestão do controle estatal exercido pela polícia.

Ainda que parte da munição química seja eventualmente utilizada para treinamento, o que não está especificado na resposta da Secretaria de Estado dos Negócios de Segurança Pública, a magnitude dos números aponta a necessidade do controle da atividade policial.

O Tribunal de Justiça quando provocado a agir, contudo, declinou.

Em outubro de 2014, decisão liminar<sup>267</sup>, proferida pela 10ª Vara da Fazenda Pública, vedou a utilização de armas de fogo e armas menos letais (balas de borracha, bombas de efeito moral e gás lacrimogêneo) pela Polícia Militar em protestos e estabeleceu o prazo de 30 dias para a PM apresentar um plano de atuação em manifestações populares.

A decisão foi proferida no âmbito da Ação Civil Pública (ACP) nº 1016019-71.2014.8.26.0053, proposta pelo Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria a partir das denúncias de violações ocorridas durante os protestos de junho de 2013. O que estava em questão na ACP<sup>268</sup> era a criação de parâmetros para a ação policial em manifestações populares, diante da inexistência de normas que regulassem a atividade policial nesses contextos, tendo como baliza “as premissas teóricas baseadas em *stantards* do Direito Internacional de direitos humanos”.

---

<sup>265</sup> A matéria destaca que “foram explodidas 23.391 bombas de gás lacrimogêneo entre janeiro e agosto deste ano [2016]. Comparando com os 12.291 artefatos de tipo semelhante usados no mesmo período do ano passado, houve um aumento de 90%”. De acordo com os dados fornecidos pela PM, “também foram detonadas 11.725 bombas de efeito moral entre janeiro e agosto de 2015 e outras 15.165 no mesmo período deste ano[2016]”.

<sup>266</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/01/1733132-em-3-anos-gasto-com-arsenal-anti-tumulto-em-sp-chega-a-r-77-milhoes.shtm>>. Acessado em 20 de setembro de 2016.

<sup>267</sup> Disponível em: <<http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Liminar%20ACP.pdf>>. Acessado em 18 de outubro de 2016.

<sup>268</sup> A íntegra da ação está disponível em: <<https://goo.gl/90nvEy>>. Acessado em 18 de outubro de 2016.

A liminar foi suspensa nove dias depois de proferida, em razão de decisão interlocutória tomada pela 3ª Câmara de Direito Público<sup>269</sup> do TJSP.

Em 18 de outubro de 2016<sup>270</sup>, em razão da retomada do julgamento do caso, a 3ª Câmara, composta por três desembargadores (magistrados de segunda instância), retomou os debates sobre o tema.

O relator do caso, o desembargador Maurício Fiorito, sustentou em seu voto que não caberia ao Poder Judiciário interferir na discricionariedade do Poder Executivo. Recorrendo ao princípio da separação dos poderes, afirmou que não seria permitido ao Judiciário tornar-se a administração pública e determinar quais deveriam ser suas prioridades. A partir desse entendimento, o relator julgou prejudicada a ACP por falta de interesse de agir, extinguindo, assim, a ação. O voto do relator foi acompanhado pelo Desembargador Camargo Pereira.

Em razão de pedido de vista realizado pelo Desembargador Antônio Carlos Malheiros, o julgamento foi suspenso e a decisão final precisaria aguardar a apresentação de seu voto.

No tribunal, o que estava em questão era a decisão liminar, contudo, o juiz de primeira instância, no dia seguinte ao pedido de vista, sentenciou o processo, fazendo com que a liminar deixasse de produzir efeitos e o agravo perdesse seu objeto.

A sentença, proferida em 19 de outubro de 2016, em linha com o que já havia sido definido na decisão liminar, acolheu o pedido da Defensoria.

Em 7 de novembro, o presidente do Tribunal, atendendo a pedido do poder público, suspendeu os efeitos da sentença<sup>271</sup>, seguindo a tendência apontada no Capítulo 4.

<sup>269</sup>

Disponível

em:

<<http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Decisao%20TJSP%20Liminar%20Protestos.pdf>>. Acessado em 18 de outubro de 2016.

<sup>270</sup> A decisão em 2ª instância estava pendente de apreciação pela 3ª Câmara de Direito Público do TJ/SP. Em abril de 2016, a Câmara iniciou o julgamento do caso, ouvindo as sustentações orais das partes interessadas, porém pedido de vista do relator havia suspenso o julgamento.

<sup>271</sup>

Processo

2226136-60.2016.8.26.0000.

Disponível

em:

<<https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/search.do;jsessionid=B72AFAE4FF81CF0C4373755833C0C905.cposg8?conversati onId=&paginaConsulta=1&localPesquisa.cdLocal=->

1&cbPesquisa=NUMPROC&tipoNuProcesso=UNIFICADO&numeroDigitoAnoUnificado=2226136-60.2016&foroNumeroUnificado=0000&dePesquisaNuUnificado=2226136-

60.2016.8.26.0000&dePesquisa=&uuiidCaptcha=#?cdDocumento=5>. Acessado em 10 de dezembro de 2016.

## 5.6. A equiparação no Ministério Público

Como vimos no tópico 5.1., em fevereiro de 2016 diversas organizações não governamentais apresentaram representação perante o Ministério Público tratando “do desproporcional uso da força pela Polícia Militar” em protesto ocorrido em janeiro do mesmo ano. A representação tomou em conta a função atribuída pela Constituição Federal ao MP, no que se refere ao controle das atividades policiais.

Após o não atendimento da demanda e recurso das organizações autoras da representação, o Conselho Superior do Ministério Público determinou, em sessão realizada em 8 de agosto passado, que caberia ao Procurador-Geral de Justiça apontar qual seria o órgão institucional responsável pelo controle da ação policial em protestos, sem que a definição tenha ocorrido até o fechamento desta pesquisa.

Assim como o Tribunal, o Ministério Público, durante o período desta pesquisa, declinou do controle do uso da força pela Polícia Militar.

Tanto no Tribunal como no Ministério Público se verifica a existência de órgãos cujos cargos são ocupados por promotores selecionados pela cúpula da carreira, sem critérios claros ou públicos para tanto. Trata-se dos Grupos de Atuação Especial.

O portal do MPSP apresenta sete grupos especiais, dentre os quais três importam especialmente a esta pesquisa<sup>272</sup>, por serem os órgãos responsáveis “pelo combate ao crime organizado”, pelo controle da atividade policial e pela apuração de delitos contra a ordem econômica (formação de cartel e lavagem de dinheiro). Os Grupos são apresentados no portal do MPSP da seguinte forma:

- 1) O **GECEP**<sup>273</sup> - “Grupo de atuação especial do Ministério Público do Estado de São Paulo criado para cumprir a missão constitucional de realizar o controle externo da atividade policial”.
- 2) O **GAECO**<sup>274</sup> - “Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado, criado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em 1995, tem como função a prevenção e a repressão das atividades de

---

<sup>272</sup> Os demais são: 1) GEVID - Grupo de Atuação Especial de Enfrentamento à Violência Doméstica; 2) GAEMA - Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente; 3) GECAP - Grupo Especial de Combate aos Crimes Ambientais e de Parcelamento Irregular do solo; 4) GEDUC - Grupo de Atuação Especial de Educação. Disponível em: < <http://www.mpsp.mp.br>>. Acessado em 24 de janeiro de 2017.

<sup>273</sup> Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/GECEP>>. Acessado em 24 de janeiro de 2017.

<sup>274</sup> Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/gaecos>>. Acessado em 24 de janeiro de 2017.

organizações criminosas no Estado, devendo officiar nas representações, inquéritos policiais, procedimentos investigatórios de natureza criminal, peças de informação e ações penais, mediante atuação integrada com o Promotor de Justiça Natural, e coordenando ações conjuntas com outras instituições. Atualmente, existem quatorze Núcleos de atuação, distribuídos em todas as regiões do Estado de São Paulo”.

- 3) O **GEDEC**<sup>275</sup> - “é um grupo de atuação especial criado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo no ano 2008. Tem como funções a recuperação de ativos obtidos mediante condutas ilícitas, a repressão aos delitos contra a ordem econômica, em especial o de formação de cartel, excetuados aqueles contra as relações de consumo, e a repressão ao delito de lavagem de dinheiro. Atua na apuração das referidas infrações e na ação penal, em conjunto com o Promotor de Justiça natural”.

As áreas que passam, com a criação dos Grupos Especiais, a ter seus cargos preenchidos por meio da escolha do Procurador-Geral se alinham com as que se verificam na mesma condição no Tribunal, como destacou Bezerra:

É importante notar que muitos desses postos são estratégicos nas atividades punitiva e arrecadatória do estado. Por exemplo, na capital paulista, as prisões em flagrante são analisadas pelos juízes do Departamento de Inquérito Policial – Dipo. Todavia, todos os magistrados do Dipo são designados.

Outro exemplo: na mesma comarca, as cobranças de valores inscritos nas dívidas ativas municipal e estadual são apreciadas nas Varas da Execução Fiscal. Tais varas são ocupadas, em sua maioria, por juízes auxiliares. (2016, p. 40)

Pesquisa realizada pela Conectas Direitos Humanos<sup>276</sup> abordou a questão dos Grupos de Atuação Especial do MP, apontando a fragilidade de esses serem compostos por promotores nomeados pelo Procurador-Geral. Por meio da realização de entrevistas, a pesquisa observou a recorrência de respostas dadas por membros da carreira que indicavam o uso político desses grupos, atendendo também a pressões externas e apontando que a indicação aos cargos permite o controle dos

<sup>275</sup> Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/GEDEC>>. Acessado em 24 de janeiro de 2017.

<sup>276</sup> À época do fechamento deste estudo o relatório ainda estava em fase de revisão e agradecemos ao coordenador do programa de justiça da Conectas Direitos Humanos, Rafael Custódios, pela gentileza de nos franquear o acesso ao seu conteúdo ainda inédito. Por se tratar de versão preliminar, os números das páginas referenciadas podem sofrer alterações diante da versão final do relatório.

procedimentos e das investigações, respondendo a interesses relacionados, por exemplo, ao Governo do estado.

Os Grupos de Atuação Especial do Ministério Público também são ocupados por apoiadores, compostos por promotores nomeados pelo Procurador-Geral. Isso é reconhecido de forma generalizada pelos entrevistados. Seus integrantes passam a receber uma remuneração maior, além de um apoio financeiro para a sua atuação. Alguns entrevistados mencionaram o uso político desses grupos de atuação especial, atendendo a uma pressão externa também. Como esses grupos respondem diretamente ao Procurador-Geral, por meio de seus indicados aos cargos, haveria um potencial controle maior de seus procedimentos e investigações, e que isso pode em alguns casos responder a interesses relacionados, por exemplo, ao governo do estado. A vantagem dos grupos seria a possibilidade de trabalho em equipe, de maior infraestrutura para a realização de investigações etc. Uma desvantagem, é que os promotores que ocupam esses grupos também podem ter suas garantias de inamovibilidade e independência funcional mitigadas, seja por serem selecionados promotores com um perfil já determinado, seja por que em caso de discordância, poderiam ser retirados de suas funções nos grupos especiais por decisão do Procurador-Geral. A política interna do Ministério Público parece mover-se também em função de grupos políticos mais ou menos próximos ao governo do estado, em função também da nomeação do Procurador-Geral em lista triplíce pelo governador.

Também neste ponto retomamos a eclosão das grandes manifestações públicas, que têm ocupado as ruas de São Paulo desde 2013, para trazer à baila parte da entrevista realizada com Márcio Elias Rosa, que ocupou o cargo de procurador-geral de justiça durante todo o período analisado nesta pesquisa e que atualmente ocupa o cargo de secretário de Justiça do Estado.

Ao ser perguntado, em 09 de dezembro de 2016, sobre a violência policial em manifestações ocorridas no ano de 2013, Marcio Elias Rosa respondeu: “Eu confesso a você que eu não fiz o acompanhamento caso a caso. Eu não fiz. O pouco que eu vi eu achei que.... é... eu acho que... é... vamos absolver a PM, vai?”

### **5.7. A cooptação do movimento de renovação. A Defensoria e a não desestabilização dos padrões postos**

Como destacamos, a Defensoria Pública, criada em 2006 a partir de disputas políticas que contaram com intensa mobilização social, foi considerada um movimento de renovação e buscamos, durante a pesquisa, compreender se a partir da

entrada em cena desse único novo ator seria possível verificar alguma desestabilização no cenário de hegemonia político-partidária verificada no Estado.

Observamos a incidência de três principais vetores que buscaram influenciar a consolidação do desenho institucional da Defensoria no período: 1) os movimentos sociais, pautados pelos valores atrelados ao seu processo de criação, depositaram sobre a DPESP as expectativas de mobilização contra-hegemônica do direito; 2) os membros da carreira, que embora em parte atentos ao valor de suas inovações, voltaram-se, como grupo, sobretudo à pauta da equiparação com as demais carreiras jurídicas, priorizando a mobilização política de questões corporativas e remuneratórias; e 3) o Poder executivo, que, por sua vez, reproduziu a dinâmica das relações já estabelecidas com o Tribunal e o Ministério Público.

Retomamos a perspectiva metodológica deste trabalho para, em linha com o método de caso alargado, avaliar a mudança social a partir da forma como ela é explicada pelos movimentos sociais (MENDES, 2003) também com relação ao controle político da Defensoria Pública.

Sobre o tema, selecionamos parte da manifestação de um dos entrevistados desta pesquisa, que sintetiza respostas dadas também pelos entrevistados n.º 4 e n.º 3.

Trecho de diálogo mantido com o entrevistado n.º 5

[em 2015] a Defensoria passou por uma eleição com a faca no pescoço e está com a faca até agora. Então, a atual gestão tem de manter uma relação muito boa com o governador porque, do contrário, a verba vai acabar em setembro e se isso acontecer não vai ter suplemento de verba pro resto do ano, se tudo não estiver bem azeitado.

Isso implica numa política interna de não conflito com o governador e falar disso na Defensoria Pública que, apesar dos pesares, tem sido o órgão mais aguerrido dentro do Sistema de Justiça, é dizer que os Núcleos têm de ter um trabalho meramente protocolar e seus membros individualmente não podem trazer à tona causas que causem dano ao executivo. É isso que tem se visto lá dentro, claramente. A conversa é meio aberta entre os membros. Os que questionam mais relatam que é isso mesmo: até que se consiga suplemento de verba não é para entrar em conflito com o governo. Isso quer dizer o seguinte: você não vai mais brigar por reintegração de posse, você não vai mais brigar por questão de violação de direitos humanos em presídio, em Fundação CASA, pra dizer o mínimo.

[...]

Vê o nível de interferência que o governador tem. Nível de interferência que vai até cargos menores da organização interna das instituições. Por exemplo, os Núcleos da Defensoria: as escolhas da atual gestão foram feitas para não ter pessoas que poderiam incomodar muito o governador. É isso que se vê, até talvez inconscientemente. Talvez, mas acho que não... e taí.

[...]

O que esta acontecendo com a Defensoria de São Paulo, infelizmente, é um fechamento da instituição. As pautas corporativas têm preponderância sobre todas as outras. A palavra de quem vem da sociedade civil muitas vezes é ignorada, desprezada com veemência, com violência até. E apesar das possibilidades de participação, o que se vê é que a Defensoria está se fechando.



## 5.8. A potencialização do controle pelas hierarquizações institucionais

Outro elemento caro à compreensão das dinâmicas da administração da justiça e da mobilização do direito pelas carreiras jurídicas diz respeito à autonomia legalmente conferida aos seus membros. Sobre o tema, Almeida destaca que a quase absoluta autonomia decisória se sujeita apenas às cúpulas das instituições.

Além disso, em termos jurisdicionais, os juízes de primeira instância, ou seja, os magistrados que individualmente processam os conflitos na “entrada” do sistema, detêm autonomia decisória praticamente absoluta, se sujeitando apenas às suas cúpulas em termos administrativos e de organização da carreira. (ALMEIDA, 2010, p. 42)

Frente aos cenários postos, buscamos compreender como as carreiras se organizam e como o controle de cúpula é exercido na prática. Nesse sentido, retomamos o trabalho de Escrivão Filho e Sousa Junior (2016) para contextualizar a verticalização da organização judiciária e o decorrente impacto de sua estruturação na transparência da justiça e na concretização das auspiciosas pretensões da Constituição de 1988 com relação à administração do direito, Carta que, pelas garantias que buscou promover, passou a ser também chamada de Constituição cidadã.

As garantias conferidas às carreiras jurídicas que compreendemos, antes, como responsabilidades frente a possíveis arbitrariedades e excessos punitivos do Estado, são estruturalmente mitigadas por “mecanismos administrativos e disciplinares de hierarquia e verticalização do poder que respondem à lógica de controle político” (p. 161). Trata-se de lógica não recepcionada pela Constituição de 1988 e que resulta no insulamento da justiça.

A Constituição supervaloriza a autonomia e independência externa, mas a Lei orgânica da Magistratura Nacional (Loman), de 1979, minimiza estas mesmas garantias na organização interna da instituição, verticalizando e ocultando aos olhos da sociedade a gestão político-administrativa e o controle disciplinar, o que instituiu e consolidou uma tendência corporativista que desvirtua as garantias democráticas inscritas na Constituição de 1988.

Desse modo, de um lado verifica-se uma importante blindagem formal do Poder Judiciária contra a ingerência política e econômica externa, garantida pelos princípios de autonomia e independência de suas funções. De outro lado, verifica-se um eficiente e silencioso controle interno da magistratura progressista, realizado a partir de

rígidos mecanismos administrativos e disciplinares de hierarquia e verticalização do poder que respondem à lógica de controle político da ditadura militar, e remontam, não por coincidência, a um desenho político-institucional concebido e promulgado em pleno regime autoritário, mas até hoje em vigor no Brasil. Nestes termos, desde uma perspectiva de organização política o Poder Judiciário brasileiro tende a uma conservação e verticalização institucional de uma maneira tão rígida, que Raúl Zaffaroni (1995) chegou a compará-la com as forças armadas. Em um encastelamento com a semântica do quartel, tal desenho institucional aproxima o Tribunal da caserna, afastando-o da sociedade. (ESCRIVÃO FILHO e SOUSA JUNIOR, 2016, p. 160, 161)

Para contextualizar os debates acerca da independência funcional dentro das instituições de justiça, lançamos mão do relatório “Carreiras da Magistratura e Ministério Público: percepções críticas de seus atores sobre o ciclo de vida e as garantias”, ainda no prelo, resultante da já mencionada pesquisa realizada pela Conectas Direitos Humanos<sup>277</sup>.

Em sua introdução o relatório apresenta o caso do juiz Roberto Corcioli, destacando que se trata de juiz auxiliar da capital do Estado de São Paulo que foi afastado de sua atuação criminal em razão do posicionamento que adotava. Sobre o caso, que está em análise perante o STF<sup>278</sup>, foi apresentada denúncia na 29ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU<sup>279</sup>, em 2015. O site da entidade ressalta:

Roberto Corcioli foi destituído por email de seu cargo na 14ª Vara Criminal do Fórum da Barra Funda. Era setembro de 2014 e sua designação como juiz auxiliar estava em plena vigência. A mensagem foi enviada por determinação do Presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo. Diante da falta de motivo aparente, o magistrado pediu explicações para o afastamento ao TJ. Soube então que alguns promotores daquele Fórum estavam incomodados com o teor ‘garantista’ de suas decisões, que priorizavam direitos constitucionais dos réus, e haviam requerido providências à Presidência do Tribunal. Ignorando todas as leis sobre o assunto, o TJ atendeu o pedido e o alocou em uma Vara Cível. O caso foi denunciado ao CNJ (Conselho Nacional de Justiça), que deu total razão ao juiz afastado: determinou sua recondução imediata ao cargo e obrigou o TJ a criar critérios objetivos para a

<sup>277</sup> Como ressaltado anteriormente, à época do fechamento deste estudo o relatório ainda estava em fase de revisão. O acesso aos seus resultados, ainda inéditos, só foi possível pela colaboração da equipe do projeto.

<sup>278</sup> Conectas Direitos Humanos, “Punição inconstitucional: afastamento de juiz pelo Tribunal de Justiça paulista é contestado no STF”. Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/acoes/justica/noticia/40019-punicao-inconstitucional>>. Acessado em 14 de dezembro de 2016.

<sup>279</sup> Conectas Direitos Humanos, “O controle indevido de magistrados: na ONU, organizações denunciam violação da independência judicial pelo TJ-SP”. Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/acoes/justica/noticia/40097-o-controle-indevido-de-magistrados>>. Acessado em 14 de dezembro de 2016.

designação de juízes auxiliares no estado. Uma liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal em resposta a Mandado de Segurança impetrado pelo Tribunal paulista, no entanto, suspendeu a decisão do Conselho. O caso aguarda julgamento pelo STF. (CONNECTAS, 2016, no prelo)

Vale destacar que Roberto Corcioli foi informado por e-mail acerca de sua retirada da 12ª Vara Criminal do Fórum da Barra Funda. O e-mail foi remetido pelo então Corregedor Geral de Justiça, o desembargador Renato Nalini, hoje Secretário de Governo do Estado de São Paulo e ex-presidente do Tribunal. Sobre o caso também se mobilizaram outras organizações não governamentais, a exemplo da Artigo 19, da Associação Juízes para Democracia e do IBCCRIM.

Sobre o tema, trazemos à baila parte da entrevista realizada com Roberto Luiz Corcioli Filho, sobre sua experiência.

**Trecho de diálogo mantido com o entrevistado Roberto Corcioli**

Acho que tudo começou na época em que eu era substituto em Campinas e eu só me dei conta depois. Eu era mais inocente, não tinha esta visão toda dos mecanismos do Tribunal. Fui designado para auxiliar às Varas Criminais, não me lembro exatamente o período, mas foram várias semanas. De repente, me tiraram desta designação e colocaram um outro colega no meu lugar. Não surgiu um motivo, como “o seu colega está numa cidade vizinha, ele precisa estar mais perto da família, então dá pra você que não tem filhos ir pra cidade vizinha e ele ficar aqui?”. Não teve nada disso. Simplesmente trocaram e na época eu não analisei muito bem os motivos.

Isso foi em 2009 ou 2010. Eu não tinha, então, nenhuma declaração sobre os motivos. O que me trouxe dados concretos a respeito destes episódios se deu em 2013.

Eu estava rodando ainda na Capital, buscando que se priorizasse a minha designação pra Barra Funda e, um belo dia, recebi um e-mail do [setor de] designação dizendo que, em razão de uma representação que eu tinha sofrido [por parte] de 18 promotores<sup>280</sup>, para preservar o Tribunal e para me preservar, eles estavam trocando a minha designação. Colocaram isso no e-mail expressamente.

Fiquei afastado do Tribunal, me defendi no procedimento disciplinar. O Corregedor, na época o Nalini, antes de assumir a presidência, levou [o caso] para o órgão especial para que fosse instaurado o procedimento. Lá, consegui o arquivamento por ampla maioria e depois pleiteei nova designação.

Até resolver tinha ficado afastado, mas e agora? Mas não voltava a ser designado.... Decidi levar o caso para o CNJ, e ganhei no CNJ, que determinou que não só o meu caso fosse resolvido [...] com isso foi determinada a criação de uma regra objetiva pra designações, mas o Tribunal entrou com mandado de segurança e o Supremo deu uma liminar em plantão suspendendo a decisão do CNJ e até hoje faz dois anos que não é foi julgado.

<sup>280</sup> Sobre a representação, Corcioli apontou os motivos formalizados, que apontavam para o fato de suas decisões seguirem modelos padronizados (a exemplo do que sistematizamos no Quadro 7 deste trabalho, que apresenta os trechos padronizados citados nas decisões de suspensão): “Bem, depois eu tomei par da representação, que se valia de uma desculpa disciplinar: eu me valia de modelos. Eu e a torcida do flamengo em todas as instituições, afinal de contas a sociedade é uma sociedade que se vale de modelos, não é? O modelo do adolescente que fica parado na esquina, com a pochete na cintura, o modelo do adulto que joga uma pedra no vidro e furta a bolsa da mulher ou do homem que esta no veículo na esquina... As condutas de repetem, então por que em cada conduta você teria que criar uma nova argumentação? Isso é ridículo e justamente é uma desculpa pra frente a questão ideológica.”

Outro caso emblemático que mereceu atenção no relatório e foi reiteradamente referenciado durante nossas entrevistas foi o da juíza substituta de 2º grau Kenarik Boujikian<sup>281</sup> que, em resumo, foi acusada de violar o princípio da colegialidade ao expedir alvará de soltura de réus que estavam presos aguardando o julgamento de seus recursos por mais tempo do que determinavam as sentenças das quais haviam recorrido. Ou seja, o Tribunal questiona a decisão da juíza de não tomar coletivamente a decisão de por em liberdade pessoas que estavam presas há mais tempo do que havia sido determinado em suas sentenças de condenação em razão da demora do julgamento de seus recursos pelo Tribunal. Sobre o caso, a pesquisa aponta:

Um caso recente, que foi publicizado é o da juíza substituta de 2º grau, Kenarik Boujikian, que foi acusada em representação feita por desembargador da 7ª Câmara Criminal do TJ-SP de ter ferido o princípio da colegialidade, ao expedir alvarás de soltura de dez réus que estavam presos preventivamente há mais tempo do que a pena fixada em suas sentenças. Em sessão do Órgão Especial do TJ-SP, um desembargador propôs a instauração de procedimento administrativo contra a juíza, sob a justificativa de que a magistrada “já tinha problemas pretéritos com respeito a ordens que todos devemos cumprir”<sup>282</sup>. Este caso evidencia o controle que os desembargadores podem exercer sobre o entendimento da câmara da qual fazem parte, até mesmo contra a atuação de juiz substituto de 2º grau. (CONNECTAS, 2016, no prelo)

Os dois casos também foram referenciados durante as pesquisas deste estudo. vejamos:

Trecho de diálogo mantido com o entrevistado n.º 5
Você vê uma carreira que tem uma ideologia muito firme, do ponto de vista do direito criminal que é o que mais pega, mas é do ponto de vista dos outros direitos também. É uma carreira muito conservadora e quem sai dessa linha mestra ideológica da carreira tem um desgaste enorme por conta disso. Quer dizer, uma pessoa pra caminhar com liberdade de expressão e de pensamento e com possibilidade de divergir, vai ter um desgaste pessoal no mínimo monstruoso ao longo da vida. Muitos se curvam ao longo do caminho, desistem de brigar e tocam as suas vidas esperando a hora da aposentadoria e defendendo suas ideias fora dali, mas outros continuam brigando e são atacados por isso, tem vários exemplos aqui em São Paulo, Kenarik e Roberto são os mais atuais, mais tem vários exemplos. Existem métodos de controle interno da carreira na magistratura que basicamente quase não deixam entrar ninguém com perfil diverso e quando entra alguém com perfil que é diverso, ou que se torna de perfil diverso ao longo do seu desenvolvimento como magistrado, essa

<sup>281</sup> Sobre o caso, ver também o vídeo produzido pelo IBCCRIM. Disponível em: <[http://www.ibccrim.org.br/tvibccrim\\_video/349-IBCCRIM-Caso-Kenarik](http://www.ibccrim.org.br/tvibccrim_video/349-IBCCRIM-Caso-Kenarik)>. Acessado em 07 de agosto de 2016.

<sup>282</sup> Conjur, “Relator não viola colegialidade ao liberar preso que cumpriu pena, diz parecer”. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-jan-13/soltar-presos-cumpriu-pena-nao-viola-colegialidade-parecer#author>>. Acessado em 14 de dezembro de 2016.

pessoa sofre pressão de todos os lados possíveis. São pressões pequenas com brincadeiras ou até maiores com telefonemas da Corregedoria e dos desembargadores, etc.etc.,

Passamos a destacar os pontos do relatório relativos à percepção, compartilhada pela quase totalidade dos entrevistados da nossa pesquisa, “de que magistrados e promotores possuem um perfil bastante homogêneo e aqueles que atuam na área criminal teriam, geralmente, um perfil punitivista” (CONNECTAS, 2015, no prelo). Nosso foco se volta às questões atinentes à mobilização do direito e à administração da justiça.

Para além dos valores percebidos pelos membros da magistratura e do MP, que, como sintetiza o relatório da Conectas, destacaram o controle sutil e a autocensura com base no que seria bem recebido por colegas e pelo Tribunal, no caso dos primeiros, e o ostracismo político dos promotores que atuam de forma contramajoritária (principalmente em matéria criminal), no caso do MP, indicam a cultura institucional posta nas carreiras.

Interessa-nos destacar especialmente a verificação de que a severidade penal gera prestígio na carreira de promotor de justiça, rendendo, inclusive, benefícios atrelados à ocupação de cargos e participação em cursos de formação.

Outros aspectos dizem mais respeito a uma cultura institucional:

Na Magistratura:

*Busca pelas relações harmônicas:* o “controle sutil” mencionado por entrevistados, a busca do cultivo das “relações harmônicas”, a “autocensura” com base no que seria bem recebido pelos colegas ou pelo tribunal.

No Ministério Público:

*Ostracismo político:* o “ostracismo político” de promotores que tenham uma atuação contramajoritária (principalmente em matéria criminal) ou o prestígio reconhecido àqueles que são mais severos penalmente, que estaria relacionado à politização da carreira, com a nomeação de promotores do mesmo grupo político do Procurador-Geral para cargos da administração, em grupos especiais, inclusive com maior participação nos cursos da Escola de Formação. (CONNECTAS 2016, no prelo)

Os mecanismos institucionais de controle, oficial e normativamente estabelecidos, parecem indicar a origem do que a pesquisa aponta, como vemos no quadro abaixo.

**Quadro 16 – Gargalos na efetivação das garantias de inamovibilidade e independência funcional**

Ministério Público	Magistratura
<p><i>O controle da Corregedoria no estágio probatório:</i> a relação de forte controle da Corregedoria sobre os promotores durante o estágio probatório, realizando avaliações sobre a forma e conteúdo dos seus trabalhos e também sobre o seu comportamento.</p>	<p><i>Relação hierárquica entre pares:</i> a relação hierárquica, de subordinação que pode se estabelecer entre o juiz substituto/auxiliar da capital e o juiz titular, ou entre o juiz substituto de 2º grau e os desembargadores nos locais nos quais atuam.</p>
<p><i>A possibilidade de correção permanente entre pares:</i> a correção permanente que é facultada aos procuradores sobre o trabalho de promotores nos casos em que atuam no 2º grau, que por vezes pode se dar sobre o conteúdo da sua atuação, podendo atribuir conceitos negativos aos promotores.</p>	<p><i>A vulnerabilidade do juiz auxiliar da capital:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) o uso da figura do juiz auxiliar da capital para ocupar cargos “fixos” (sem ser em substituição a juízes titulares), permitindo a sua mobilidade por designação para outro cargo, inclusive em função do conteúdo das suas decisões;</li> <li>2) a falsa inamovibilidade do juiz auxiliar na comarca da capital, podendo ser mudado de área temática de atuação, também em função do conteúdo das suas decisões.</li> </ol>
<p><i>Avaliação informal de mérito nas promoções e remoções:</i> a avaliação informal de mérito negativa, com base em fichas sobre o histórico de atuação dos promotores, realizada pelo Conselho Superior do Ministério Público, nas promoções por merecimento, a despeito da falta de regulamentação.</p>	
<p><i>A possibilidade de controle pelo Procurador-Geral:</i> a possibilidade de redesignação do caso pelo Procurador-Geral, ao avaliar recurso de juízes contrários à decisão de arquivamento de procedimentos por promotores, com base no artigo 28 do Código de Processo Penal.</p>	
<p>São reconhecidos de diferentes formas pela instituição aqueles promotores que possuem um viés mais punitivista/conservador: são convidados a dar aulas na Escola do MP, são chamados a trabalhar nos grupos especiais de atuação, são premiados, elogiados pelos seus pares, bem vistos pela Corregedoria. Portanto, parece haver uma série de estímulos no ambiente institucional do Ministério Público para aqueles que tenham esse perfil. Alguns entrevistados atribuem esse prestígio da área criminal à própria trajetória do Ministério Público, que tradicionalmente desempenhava a função criminal e, apenas com a Constituição de 1988, passou a incorporar outras dimensões de atuação.</p>	

Fonte: Conectas, 2016, no prelo.

Se destaca, no quadro acima, a possibilidade de controle do conteúdo das posições assumidas pelos membros das carreiras, que podem ser mudados de área temática em função do teor das suas decisões, no caso de juízes auxiliares, ou ser, no caso do MP, permanentemente avaliados, funcional e correccionalmente, por qualquer colega eu venha a atuar num mesmo processo em outra fase (2º grau).

Se nos exemplos acima os gargalos verificados se voltam ao controle dos membros das carreiras, repelindo, como vimos, aqueles que atuam de forma contramajoritária, na possibilidade de redesignação do caso pelo Procurador-Geral, verificamos outro tipo de controle, voltado aos processos que estão sob análise da justiça.

Em outras palavras, caso um promotor de justiça entenda por bem arquivar um inquérito policial em vez de apresentar a denúncia que daria origem a um processo criminal, com base no artigo 28 do Código de Processo Penal<sup>283</sup>, o Procurador-Geral pode, a pedido do juiz do caso, oferecer ele mesmo a denúncia ou designar outro membro da carreira para fazer isso. Apenas no caso de haver nova decisão contrária à denúncia é que o juiz precisará de fato preceder o arquivamento.

Criam-se, dessa forma, barreiras à não abertura de processos criminais, além de embaraços funcionais para aqueles que optarem pelo arquivamento. Se no desenho da norma é possível imaginar que a excepcionalidade de sua aplicação talvez lhe concedesse sentido, a verificação da aplicação habitual desse dispositivo na administração da justiça criminal no Estado de São Paulo garante a eficiência da destinação das forças de segurança pública e do sistema prisional às classes populares, comumente submetidas à justiça criminal.

O relatório também indica a observação de uma cooperação perene entre as carreiras da magistratura e do Ministério Público com relação aos membros que não se adequam aos padrões dominantes, o que inclui telefonemas, abaixo-assinados e representações que buscam afastar de determinado posto juízes e promotores que atuem de maneira menos punitiva, configurando o que o relatório designa por receptividade da reclamação cruzada com relação ao desempenho de magistrados e

---

<sup>283</sup> Art. 28. “Se o órgão do Ministério Público, ao invés de apresentar a denúncia, requerer o arquivamento do inquérito policial ou de quaisquer peças de informação, o juiz, no caso de considerar improcedentes as razões invocadas, fará remessa do inquérito ou peças de informação ao procurador-geral, e este oferecerá a denúncia, designará outro órgão do Ministério Público para oferecê-la, ou insistirá no pedido de arquivamento, ao qual só então estará o juiz obrigado a atender”.

promotores, garantindo a “acomodação de entendimentos entre as carreiras da Magistratura e do Ministério Público” (CONNECTAS, 2016, no prelo), sobre o tema:

Por meio de entrevista com representante do setor de designações do Ministério Público, descobrimos que são comuns “telefonemas” de magistrados reclamando do desempenho de promotores em suas varas e solicitando sua troca, pedidos estes que procuram sempre que possível atender. Da mesma forma, a partir do relato dos magistrados e promotores entrevistados, parece ser uma prática comum na Barra Funda os abaixo-assinados de promotores contra magistrados. E, a julgar pelo caso emblemático do então juiz auxiliar da capital Roberto Corcioli, também acatada pela administração do TJ-SP. Tivemos notícia pelas entrevistas também de um abaixo-assinado de promotores solicitando, já há alguns anos, a retirada de três juízes que trabalhavam na execução criminal, por terem um perfil “garantista”. O que um juiz auxiliar da capital comentou em uma entrevista é que é uma pena que essa mesma estratégia não seja utilizada, por exemplo, pela Defensoria Pública contra magistrados reconhecidamente conservadores, “condenadores”, ou a favor de magistrados “garantistas”. Com isso, observa-se que há múltiplas formas de acomodação de relações pessoais e também há margem para acomodação de entendimentos entre as carreiras da Magistratura e do Ministério Público. (CONNECTAS, 2016, no prelo)

Ainda alinhado com o trabalho de Escrivão Filho e Sousa Junior (2016), retomamos o contexto das reformas que orientam a admiração da justiça priorizando antes as “exigências internacionais do neoliberalismo” para reiterar que a relação entre controle, autonomia e independência judicial é elemento central na compreensão da relação entre o Sistema de Justiça e a eterna postergação da tutela dos “sujeitos coletivos de direitos e do compromisso com a efetivação dos direitos humanos no Brasil” (173).

Por parte da sociedade civil organizada, que se manteve e foi mantida completamente à parte da uma Reforma do Judiciário, que se mostrou mais orientada pelas recomendações e exigências internacionais do neoliberalismo, via Banco Mundial, que pelos interesses dos sujeitos coletivos de direitos e do compromisso com a efetivação dos direitos humanos no Brasil (ESCRIVÃO FILHO, 2015).

A relação entre controle, autonomia e independência judicial, portanto, é elemento central e de suma importância na compreensão da relação entre o Judiciário e os direitos humanos. Na medida em que a sociedade é mantida à parte desta relação, ela tende a reproduzir e reinventar tradições fincadas no passado. Vale lembrar que a questão do controle sobre a justiça foi tema central no regime ditatorial brasileiro. Dado que ele tinha como estratégia de



legitimação política a manutenção do funcionamento do judiciário, é de se imaginar, por suposto, que para que este modelo funcionasse a Justiça deveria estar sob o controle do Executivo autoritário. (ESCRIVÃO FILHO e SOUSA JUNIOR, 2016, p. 173, 174)

Verificamos que a potencialização do controle político pelas hierarquizações institucionais no caso de São Paulo se concretiza tanto por meio da aplicação de regras formalmente previstas quanto pela inobservância de outras normas igualmente válidas. De uma forma ou de outra, pudemos observar que a “estrutura de verticalização do poder institucional responde a uma lógica onde as cúpulas dos tribunais funcionam como mediação entre o controle do Executivo e toda a complexa estrutura judicial” (2016, p. 174) posta.

## Capítulo 6 – Conclusões

A Constituição brasileira de 1988 foi responsável por notável ampliação do rol de direitos vigentes no país, aumentando, paralelamente, as expectativas das cidadãs e dos cidadãos de verem cumpridas as garantias que passaram a contemplá-los. Essa mudança impacta diretamente o Sistema de Justiça, uma vez que a ausência de políticas sociais, ou a execução precária delas, passa a ser tema cada vez mais recorrente de processos judiciais, mas não só. Impacta também, e por consequência, a experiência democrática como um todo, especialmente no que diz respeito à dinâmica entre os poderes constituídos e o atendimento (ou não) das expectativas de ampliação da cidadania.

Levando em conta as atribuições da justiça estadual (esfera na qual se processam, por excelência, os conflitos criminais) e tendo como ponto de chegada a reversão da exclusão de direitos vivenciada pela “sociedade civil incivil” (SANTOS, 2003, p. 25), a pesquisa se propôs a desvelar os processos de politização do Sistema de Justiça do Estado de São Paulo para compreender de que maneira afetam o aprofundamento democrático local, diante de um contexto em que a “normalidade constitucional convive com o estado de exceção permanente que transforma o cidadão comum num suspeito” (2016, p. 162).

A pesquisa partiu da hipótese de que o Sistema de Justiça tanto pode favorecer o aprofundamento democrático quanto, ao contrário, obstaculizá-lo. Definimos, como apresentado na introdução deste trabalho, que atuar pelo aprofundamento democrático significaria operar pela transformação de relações de poder desigual, mitigando os efeitos da dominação delas decorrente<sup>284</sup>, limitando o exercício do controle estatal pela via criminal. De outro lado, obstaculizar o aprofundamento democrático significaria atuar pela blindagem das elites, destinando às classes populares as forças de segurança pública e o sistema prisional, representando, ao fim e ao cabo, uma expressão da luta de classes, com caráter higienista.

O estudo teve como ponto de partida o desafio da verificação da politização do Sistema de Justiça, mas, a partir dos resultados observados e em diálogo com Barros

---

<sup>284</sup> Como indicado no Capítulo 1, consideramos em nossas análises dois postulados de Boaventura de Sousa Santos: 1) o conceito de democracia por ele proposto: “Em seu sentido mais amplo, a democracia é todo o processo de transformação de relações desiguais de poder em relações de autoridade partilhada” (SANTOS, 2016, p. 203); e 2) a forma específica de relação desigual de poder no que diz respeito ao campo da cidadania<sup>284</sup>: “no espaço-tempo da cidadania, a forma do poder é a dominação, ou seja, a desigualdade no acesso à decisão política e no controle dos decisores políticos” (Ibid., p. 137).

(2002) em “O Partido dos justos: a politização da justiça” e com Fonseca (2017) no recém-publicado “O poder judiciário como partido político”, concluímos que é possível ir além, indicando que o Poder Judiciário e o Ministério Público do Estado de São Paulo agem politicamente como se partidos políticos fossem. Isto é, representam e protegem uma fração da sociedade.

A autonomia e a independência garantem às instituições de justiça e aos seus membros uma condição política diferenciada em relação às demais esferas públicas. Trata-se de precauções que dão concretude às garantias salientadas pela tradição inaugurada por Montesquieu e pelos autores Federalistas como necessárias à imparcial e à efetiva realização do controle legal dos atos dos Poderes Executivo e Legislativo pelo Sistema de Justiça. No que toca ao recorte deste estudo, trata-se, ao fim e ao cabo, de seguranças institucionais e funcionais conferidas às carreiras jurídicas como garantia à sociedade de que o controle estatal pela via criminal encontraria limites, que se estenderiam aos decisores políticos, mitigando os efeitos da dominação decorrente de relações desiguais de poder.

Diante dos resultados observados, concluímos que a existência de freios e contrapesos é praticamente ausente no Estado de São Paulo, o que se verifica sobretudo frente à repercussão da conjugação de vontades do Poder Executivo e das carreiras jurídicas. Trata-se de visível resultado do imbricamento das disputas da política convencional com as disputas corporativas do Sistema de Justiça. Nesse contexto, os benefícios garantidos às carreiras jurídicas servem à salvaguarda da sociedade civil íntima, criam blindagens, garantem proteção diante de poderes concorrentes. De outro lado, às classes populares se reservam apenas as periferias ou a prisão.

O papel desempenhado pelas instituições de justiça foi analisado para além das funções instrumentais afetas às suas cotas-partes na mobilização do direito, considerando também as economias interacionais da administração da justiça local, sobretudo no que se refere às funções políticas e simbólicas que elas assumiram no período em estudo.

Foi a partir das três premissas formuladas por Boaventura de Sousa Santos na obra “Para uma revolução democrática da justiça” (2011) que buscamos compreender e avaliar os processos de politização do Sistema de Justiça paulista.

Como vimos, a primeira premissa<sup>285</sup> formulada pelo autor propõe uma crítica ao monopólio jurídico e aposta em uma concepção política e plural do direito, que exige o desvelamento das alternativas ao seu dogmatismo e está presente em diferentes espaços de sociabilidade. No centro do novo senso comum jurídico, como defendido por Boaventura, localizamos a contradição que fundou nosso problema de pesquisa e se constituiu como eixo transversal de análise deste estudo: o direito tanto pode ser fonte de poder, diferenciação e exclusão quanto pode assumir o papel de luta contra o poder, a diferenciação e a exclusão.

A segunda premissa<sup>286</sup> reconfigura o papel do Sistema de Justiça, principal instância de resolução de conflitos e aplicação do direito, considerando a posição eminentemente política do liberalismo de reduzir o direito ao Estado, para ressaltar que a compreensão do desempenho dos tribunais exige um entendimento mais amplo sobre o que devem ser as funções do sistema judicial, levando necessariamente em conta as funções políticas e simbólicas que este assume.

Ao jogar luz na posição ambígua e oscilante dos tribunais que, diante das tensões entre a justiça e a política foram mais vezes parte do problema do que parte da solução, Santos apresenta a formulação que deu origem à hipótese que esta pesquisa se propôs a verificar no Estado de São Paulo: o Sistema de Justiça tanto pode favorecer o aprofundamento democrático quanto, ao contrário, pode obstaculizá-lo.

A terceira premissa<sup>287</sup> formulada pelo autor propõe uma compreensão mais ampla do direito como princípio e instrumento universal da transformação social

---

<sup>285</sup> Para facilitar o resgate da formulação original do autor, retomamos: “Esta premissa exige que sejam desveladas as alternativas ao dogmatismo jurídico e à teoria positivista do direito apostando numa concepção forte de pluralismo jurídico e numa concepção política do direito. A concepção de um direito plural que está presente de diferentes formas em diferentes espaços de sociabilidade e que neles pode assumir o papel contraditório de ser simultaneamente fonte de poder, diferenciação e exclusão e de luta contra o poder, a diferenciação e a exclusão está no centro do novo senso comum jurídico que defendo. (SANTOS, 2011, p. 6, 7)”

<sup>286</sup> No mesmo sentido: “A posição eminentemente política do liberalismo de reduzir o direito ao Estado foi a primeira condição da despolitização do direito. A crítica desta posição leva a reconfigurar o papel da principal instância de resolução de conflitos e aplicação do direito erigida nos marcos da modernidade, os tribunais. As transformações sofridas pelos tribunais ao longo do Estado moderno conferiram-lhe uma posição oscilante e ambígua. Ante os desafios e dilemas do acesso ao direito, do garantismo de direitos, do controle da legalidade, da luta contra a corrupção e das tensões entre a justiça e a política, os tribunais foram mais vezes parte do problema do que parte da solução. Daí que, no curso das transformações do significado sociopolítico do Estado, a compreensão do desempenho dos tribunais exija um entendimento mais amplo sobre o que devem ser as funções do sistema judicial, de modo a se discutir não só o exercício de funções instrumentais (resolução de conflitos, controle social), mas também as funções políticas e simbólicas que têm vindo a assumir.” (SANTOS, 2011, p. 7)

<sup>287</sup> Ainda buscando facilitar o resgate da formulação original do autor, retomamos: “A terceira premissa do novo senso comum jurídico requer que se amplie a compreensão do direito como princípio e instrumento universal da transformação social politicamente legitimada, dando atenção para o que tenho vindo a designar legalidade cosmopolita ou subalterna. Noutras palavras, deve-se deslocar o olhar para a prática de grupos e classes socialmente oprimidas que, lutando contra a opressão, a exclusão, a discriminação, a destruição do meio ambiente, recorrem a diferentes formas de direito como instrumento de oposição. À medida que recorrem a lutas jurídicas, a atuação destes grupos tem devolvido ao direito o seu caráter insurgente e emancipatório.” (SANTOS, 2011, p. 7)

politicamente legitimada, a partir do deslocamento de seu foco para a prática de grupos e classes socialmente oprimidos que mobilizam o direito de diferentes formas em suas lutas contra a opressão, a exclusão e a discriminação. Essa premissa, alinhada com a perspectiva do método de estudo de caso alargado, levou-nos a também considerar as análises dos movimentos sociais locais atuantes nos campos penitenciário e da segurança pública acerca do desempenho da justiça.

Resgatamos brevemente o caminho teórico percorrido pela pesquisa: ao revisitar a literatura crítica sobre o primado do direito, colocamos em questão seu valor como alternativa necessariamente progressista e redistributiva. Voltamo-nos, em seguida, aos consensos sobre a administração da justiça diante do impacto hegemônico do contexto internacional na regulação do Estado-nação (questionando a neutralidade do direito) para, então, localizarmos a expansão global do sistema judicial e o movimento transnacional de reformas judiciais, que tiveram como consequência, segundo Lauris (2013), a consolidação de uma dinâmica de concentração do poder em torno do conhecimento especializado internacional e das elites jurídico-políticas nacionais.

Partindo das conclusões de Hirschl compreendemos que a tendência global em direção a supremacia judicial no campo político é parte de um processo mais amplo pelo qual as elites políticas e econômicas, enquanto professam apoio à democracia, tentam isolar a formulação de políticas públicas das vicissitudes das disputas democráticas<sup>288</sup>.

A partir da comparação entre as origens políticas e as consequências legais das reformas em diversificados países, o autor conclui que a constitucionalização dificilmente se move por compromissos genuínos com a justiça social ou com a universalização de direitos. Ao contrário, pode ser mais bem compreendida se entendida como produto de uma interação estratégica entre elites políticas hegemônicas, influentes atores econômicos e lideranças jurídicas. Essa coligação, segundo Hirschl, determina o momento, a extensão e a natureza das reformas.

Diante da explorada magnitude dos diferentes interesses envolvidos nas disputas políticas que orbitam a administração da justiça, o foco da preocupação voltou-se à análise das possíveis formas de absorção, ou cooptação, das instituições

---

<sup>288</sup> No mesmo sentido: “[...] the global trend toward juristocracy is part of a broader process, whereby political and economic elites, while they profess support for democracy, attempt to insulate policymaking from the vicissitudes of democratic politics. (HIRSCHL, 2004, p. 72, 73)

para que essas fossem postas a serviço de seus próprios membros ou do Poder Executivo, diante de um contexto que explicita, ao fim e ao cabo, a hegemonia do mercado.

Lançamos mão da recém-publicada obra de Boaventura de Sousa Santos, “A difícil democracia”, para focarmos na Constituição Federal brasileira de 1988, reconstruindo brevemente a história da democracia ao longo do século XX, a partir do contexto latino-americano e diante da conclusão do autor de que “com cada vez mais infeliz convicção, vivemos em sociedades politicamente democráticas e socialmente fascistas” (2016, p. 13).

Os desafios a que nos lançamos nesta pesquisa tratam da forma como o Sistema de Justiça local aplica uma Constituição de vocação contra hegemônica, forjada a partir de princípios democráticos liberais, vigente em um contexto neoliberal que, a despeito da reiterada prevalência do capital financeiro global, não lhe suspendeu formalmente os efeitos.

Colocar em xeque as contribuições da justiça para o aprofundamento democrático a partir da análise de seu funcionamento na esfera criminal se mostra especialmente importante em um contexto em que a “normalidade constitucional convive com o estado de exceção permanente que transforma o cidadão comum num suspeito” (2016, p. 162), postulado levado ao limite no caso do Estado de São Paulo.

Olhamos, pois, para a atuação do Sistema responsável pela resolução de conflitos (regulados por uma Constituição com vocação contra-hegemônica) no equacionamento da luta social por justiça no contexto de uma democracia neoliberal que “dá total primazia ao mercado dos valores econômicos e, por isso, o mercado dos valores políticos têm de funcionar como se fosse um mercado de ativos econômicos”, em um cenário em que “mesmo no domínio das ideologias e das convicções políticas, tudo se compra e tudo se vende. Daí a corrupção endêmica do sistema político, corrupção não só funcional, como necessária” (SANTOS, 2016, p. 21, 22).

Para posicionar a atuação antidemocrática do Sistema de Justiça, que blinda os seus por meio do corporativismo e do exercício seletivo de suas responsabilidades democráticas, obstaculizando a mitigação da reversão da exclusão de direitos da sociedade civil incivil, reforçando a conclusão de que “a democracia, enquanto gramática social e acordo de convivência cidadã, desaparece para dar lugar à democracia instrumental, a democracia tolerada enquanto serve aos interesses de

quem tem poder econômico e social para tanto<sup>289</sup>” (SANTOS, 2016, p. 22), retomamos:

No atual contexto, são antidemocráticas as forças que apenas respeitam a democracia na medida em que ela respeita seus interesses econômicos ou outros, não admitindo que tais interesses possam ser reconfigurados ou afetados negativamente em resultado da competição democrática, nomeadamente quando esta procura atender a interesses de outros grupos ou classes sociais. (SANTOS, 2016, p. 204, 205).

Como vimos, as discussões internacionais não avançaram para criar uma vinculação política clara com a aplicação da justiça em âmbito subnacional, esfera na qual no Brasil se processam, por excelência, os conflitos criminais. Esse foi o desafio ao qual se lançou este trabalho, contribuindo com uma nova perspectiva de investigação.

Diante do desafio da “transformação de relações de poder desigual em posições de autoridade partilhada” (SANTOS, 2013) propusemos o deslocamento do foco das análises que consideram apenas a judicialização da política no equacionamento democrático da separação ideal entre os poderes constituídos, para trazer à luz a ingerência do Poder Executivo na definição dos rumos das instituições de justiça.

Foi considerando a literatura sobre os grandes temas em questão e levando em conta a complexidade e a autonomia do político que também buscamos contribuir com uma nova perspectiva de investigação ao redimensionar o valor atribuído à força das disputas políticas convencionais mobilizadas em projetos partidários que, no caso de São Paulo, diante da magnitude dessa força, se tornou hegemônico.

Nesta etapa de conclusão do trabalho, passamos à análise dos resultados verificados a partir dos marcos teóricos analíticos propostos, aplicados na avaliação empírica dos processos de politização do Sistema de Justiça do Estado de São Paulo.

---

<sup>289</sup> Para facilitar o resgate do debate proposto pelo autor, retomamos a íntegra do trecho aqui citado: “Por outro lado, enquanto a democracia liberal reconhece a existência de dois mercados, a democracia neoliberal reconhece apenas um. Para a democracia liberal há dois mercados de valores: o mercado político da pluralidade de ideias e convicções políticas em que os valores não têm preço, precisamente porque são convicções ideológicas de que se alimenta a vida democrática; e o mercado econômico, que é o mercado de valores que têm preço, o qual é precisamente determinado pelo mercado de bens e serviços. Esses dois mercados devem manter-se totalmente separados para que a democracia liberal funcione de acordo com seus princípios. Ao contrário, a democracia neoliberal dá total primazia ao mercado dos valores econômicos e, por isso, o mercado dos valores políticos têm de funcionar como se fosse um mercado de ativos econômicos. Ou seja, mesmo no domínio das ideologias e das convicções políticas, tudo se compra e tudo se vende. Daí a corrupção endêmica do sistema político, corrupção não só funcional, como necessária. A democracia, enquanto gramática social e acordo de convivência cidadã, desaparece para dar lugar à democracia instrumental, a democracia tolerada enquanto serve aos interesses de quem tem poder econômico e social para tanto. (SANTOS, 2016, p. 21, 22)”.

Como ponto de partida, este trabalho buscou observar como as instituições de justiça atuaram na esfera legislativa local, espaço onde as reformas corporativas das carreiras jurídicas podem se concretizar<sup>290</sup>, levando em conta também o papel desempenhado pelo Poder Executivo nessa arena.

Como vimos no Capítulo 2, pudemos verificar que os vetores que polarizaram a construção normativa no campo da justiça no período pesquisado foram o partido político PSDB e, como proponente, o governador do Estado de São Paulo, Geraldo Alckmin. Quando olhamos o quadro geral para além dos políticos eleitos, verificamos a destacada atuação do Tribunal de Justiça, que apresentou 10% do total das propostas e concentrou 21% do total de projetos aprovados.

Com relação às duas categorias de reforma legislativa de maior interesse para este estudo, a que se refere à “organização do Sistema de Justiça” e a relativa a “benefícios remuneratórios e/ou vantagens”, observamos que o governador do Estado foi o único político eleito a ter propostas aprovadas no período analisado.

Como vimos, a definição do regime de urgência subverte o padrão de tramitação dos projetos legislativos, restringindo sensivelmente as oportunidades de debate ou aprofundamento. Com relação aos projetos analisados, destacamos que 78% do total de propostas apresentadas por Geraldo Alckmin tramitaram em regime de urgência. O governador teve 91% de suas propostas aprovadas.

Apenas 17% das reformas levadas a cabo no período não acarretaram repercussão pecuniária; 47% das leis aprovadas dispuseram sobre vantagens, tais como auxílios, gratificações bonificações e abonos. As vantagens ou foram instituídas pelas leis aprovadas no período ou foram percebidas nas leis reformadas com a entrada em vigor das normativas do período. Trata-se, diante do quadro geral observado nesta pesquisa, de elementos que demonstram a agenda corporativa como proteção e contrapartida garantidas ao Sistema de Justiça para blindagem da sociedade civil íntima e exclusão da sociedade civil incivil.

Outro elemento de destaque: em 47% dos casos verificamos a inclusão de artigo de lei destinado a garantir a possibilidade de complementação do orçamento para custeio da respectiva reforma implementada.

A partir dos resultados observados nesta etapa da pesquisa, concluímos que também no âmbito local se confirmou a proposição Hirschl: o momento, a extensão e

---

<sup>290</sup> Os aumentos de quadros, de remuneração e de vantagens se concretizam por meio da aprovação de Projetos de Lei na ALESP.



a natureza das reformas judiciais são determinados por uma interação estratégica entre elites políticas hegemônicas e lideranças jurídicas (2004).

Também pudemos concluir que a aplicação local do que Lauris (2013) definiu como “ementário de reformas institucionais dirigidas especialmente a equipar as instituições e promover as carreiras profissionais” confirma os resultados apontados pela autora como “uma espiral elitista de afirmação corporativa e institucional” (p. 137).

Retomamos o referencial teórico deste trabalho, a obra “Para uma revolução democrática da justiça”, para também retomar a contradição que funda nosso problema de pesquisa e se constitui como eixo transversal de análise deste estudo: o direito tanto pode ser fonte de poder, diferenciação e exclusão quanto pode assumir o papel de luta contra o poder, a diferenciação e a exclusão.

As dinâmicas estabelecidas no âmbito do Legislativo estadual afastam a conformação da justiça paulista do campo contra-hegemônico (SANTOS, 2011) que se apresenta como contraponto à hegemonia dos negócios e aos interesses econômicos. Antes o contrário, reforçam os vetores político-partidários no controle da administração local da justiça, potencializando as oportunidades de o Sistema judicial ser posto a serviço do Poder Executivo à medida que concedem cada vez mais vantagens aos membros das carreiras jurídicas.

A observação da atuação das instituições de justiça no Legislativo, assim como do papel desempenhado pelo Poder Executivo na construção de reformas normativas dirigidas sobretudo ao apetrechamento das instituições e à promoção das carreiras jurídicas, permitiu-nos confirmar o imbricamento das disputas da política convencional com as disputas corporativas e remuneratórias.

Tratamos aqui de práticas que não se localizam nos espaços mais visíveis da dinâmica formal e normativa da separação de poderes, ao contrário, são invisibilizadas pelo silenciamento da expertise jurídica que faz parecer que ignora ter um lugar de enunciação. Referimo-nos a dinâmicas que se desenvolvem em cenários permeados pela falta de transparência e por estruturantes disputas político-partidárias, que reiteradamente se voltam, como vimos, à administração da justiça. Significam, diante do quadro geral observado nesta pesquisa, proteção e contrapartida garantidas ao Sistema de Justiça para blindagem da sociedade civil íntima e exclusão da sociedade civil incivil.

Considerando a forma como as instituições judiciais exerceram sua autonomia para apresentar projetos legislativos e considerando a magnitude das atribuições inerentes ao Sistema de Justiça na resolução dos conflitos sociais, concluímos não ser possível afirmar que a autonomia das instituições judiciais necessariamente protege a democracia e promove a separação da justiça dos interesses específicos da política convencional.

A totalidade de leis aprovadas na categoria “aumento de vencimentos com diversas vantagens” e na categoria “orçamento” se voltou ao Judiciário. Trata-se de normativas que foram propostas pelo Tribunal de Justiça. Se no primeiro caso as reformas se voltaram aos servidores da justiça, prevendo gratificações que ultrapassaram o patamar de 722% do valor correspondente ao cargo padrão 40 horas, no que se refere à categoria “orçamento” as mudanças beneficiaram os juízes e desembargadores, ao prever que valores do Fundo Especial de Despesa do Tribunal poderão ser utilizados para o pagamento de auxílios alimentação e creche, dentre outras despesas.

Ainda com relação às leis que se voltaram ao Judiciário, destacamos a previsão, expressa em 67% delas, de possível suplementação orçamentária para custeio das novas despesas, sobretudo por ser esta a instituição que concentra 75% das reformas de aumento remuneratório para servidores e 50% das reformas voltadas aos membros da carreira, para além de 40% dos casos que congregam aumento remuneratório e de quadros.

Os projetos propostos pelo TJSP não apenas permitiram o apetrechamento da justiça como fomentaram a rotina de negociações com o Governo do Estado pela abertura de créditos adicionais. Essa dinâmica ganha magnitude quando consideramos que apenas ao Poder Executivo foram dirigidos valores complementares maiores que ao Judiciário no período avaliado.

Compreendendo que tomadas de decisões políticas envolvem escolhas e negociações, especialmente entre as partes por elas diretamente afetadas, e se dão por meio de processos em que os envolvidos lançam mão das alternativas que podem contribuir com a viabilização de suas propostas, destacamos o déficit democrático do estabelecimento de uma rotina de tomadas de decisões orçamentárias sedimentada em negociações mantidas apenas entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário. Como vimos, o Poder Legislativo adota como rotina a prática de transferir integralmente ao governador sua atribuição de dispor sobre os créditos adicionais.

O mesmo se verifica com relação às reformas do Ministério Público, uma vez que 33% das leis voltadas à instituição previram a possibilidade de suplementação orçamentária para custeio das despesas criadas.

Apenas um projeto de lei foi apresentado pela Defensoria no período da pesquisa, o que, como vimos, viabilizou-se após intensa agenda de influência legislativa para “que fosse reconhecido categoricamente o paralelo existente entre a Defensoria e o Tribunal de Justiça” (DPESP, 2014). A busca pela equiparação com as demais carreiras, alinhada com o ementário das reformas, refletiu-se no conteúdo do projeto, que propôs: 1) o aumento retroativo dos vencimentos dos membros e dos servidores da carreira; 2) a fixação de três gratificações, de 10%, 30% e 50% para servidores; 3) o estabelecimento de revisão anual de todos os vencimentos e proventos da carreira; e 4) a suplementação orçamentária, se necessária for.

Três meses depois da apresentação desse projeto de lei, a Defensoria tornou públicos os problemas orçamentários que impactaram a prestação da assistência jurídica complementar no Estado e aos quais foram atribuídas as razões da prorrogação da posse de novos defensores (apesar de os cargos já estarem criados). Além disso, as observadas reações institucionais diante da mobilização de movimentos sociais e da Ouvidoria Externa da DPESP que, concomitantemente, se manifestavam contra o afunilamento dos critérios de atendimento da Defensoria, levou-nos a retomar as conclusões de Lauris (2013) acerca das reformas institucionais: “o investimento humano traduz-se em investimento nas carreiras jurídicas, as parcerias encerram-se em alianças entre as elites políticas hegemônicas e jurídicas, a participação popular é esvaziada na canibalização da ação da sociedade civil pelos projetos do Estado. Reflete-se, assim, um ementário de reformas institucionais dirigidas especialmente a equipar as instituições e promover as carreiras profissionais” (LAURIS, 2013, p. 137).

No Capítulo 2 verificamos que todas as Leis Orçamentárias aprovadas entre 2011 e 2016 continham seção específica que autorizava o Poder Executivo a abrir créditos suplementares durante o respectivo exercício fiscal, apesar de a Constituição do Estado de São Paulo atribuir à Assembleia Legislativa a apreciação da abertura destes valores adicionais. Também observamos que apenas 17% das reformas legais levadas a cabo no período não tinham repercussão pecuniária e que 47% das leis

aprovadas dispuseram sobre vantagens<sup>291</sup>, tais como auxílios, gratificações, bonificações e abonos. No Capítulo 3, pudemos compreender os efeitos práticos decorrentes da “espiral elitista de afirmação corporativa e institucional” (LAURIS, 2013, p. 137) verificada.

Em 47% das leis aprovadas também verificamos a inclusão de dispositivo destinado a garantir a possibilidade de suplementação orçamentária para cobrir os novos custos, decorrentes da aplicação da respectiva reforma.

Observando o patamar dos créditos adicionais destinados ao Sistema de Justiça, em especial ao Poder Judiciário (que em todo período observado só não superou o próprio Poder Executivo, chegando a receber 21% das suplementações do ano de 2015), ganhou magnitude o déficit democrático verificado no isolamento das tomadas de decisão sobre a distribuição de recursos.

As rotinas de negociações mantidas apenas entre o Governo do Estado e as instituições de justiça, orientadas por critérios desconhecidos e sobre os quais os órgãos públicos envolvidos não prestam conta, dialogam diretamente com as preocupações expressas por Bobbio ao definir a democracia “como o governo do público em público”, expressão que indica “todos aqueles expedientes institucionais que obrigam os governantes a tomarem as suas decisões às claras e permitem que os governados vejam como e onde as tomam” (2000, p. 386).

O autor também destacou que o poder invisível faz parte dos “insucessos da democracia”, descrição que se adequa com precisão aos desafios verificados com relação à transparência dos dados públicos referentes aos padrões remuneratórios das carreiras jurídicas paulistas, como ressaltamos no Capítulo 3.

Como vimos, não foi possível desvendar pelos chamados “portais de transparência” a composição dos valores pagos aos membros das carreiras jurídicas, sendo que a compreensão de quais são os fatos geradores dos acréscimos remuneratórios permaneceu um mistério, que responde pelo nome de “intransparência”, reconhecida no *modus operandi* das elites e de seus protetores, no caso, o Poder Judiciário.

De toda forma, foi possível aferir que o rendimento médio mensal dos membros do Ministério Público do Estado em 2015 foi de R\$ 46.036,30, sem

---

<sup>291</sup> Vantagens que, como vimos, ou foram instituídas pelas leis aprovadas no período ou são percebidas nas leis reformadas com a entrada em vigor das normativas do período.

contabilizar 13<sup>o</sup> salário e férias<sup>292</sup>. Apenas 3,1% da carreira não ultrapassaram o teto constitucional. Considerando a média de recebimento anual por matrícula, verificamos que a soma dos complementos remuneratórios representou um incremento de 62,5% sobre a remuneração base<sup>293</sup>.

Quando analisamos o total gasto pelo MPSP no ano de 2015 com os complementos remuneratórios verificados, ou seja, R\$ 421.014.854,37<sup>294</sup>, concluímos que a busca pelos R\$ 216.402,986,00 recebidos como créditos adicionais no ano seria dispensável caso a instituição deixasse de levar a cabo a prática de complementar a remuneração de seus membros com outros benefícios. Antes o contrário, no ano de 2015, sem o pagamento das vantagens, o Ministério Público teria percebido a sobra de mais de R\$ 204 milhões, sem que qualquer suplementação orçamentária fosse necessária.

O que está em jogo é a escolha das carreiras jurídicas por sobrepor os benefícios remuneratórios a outros valores sobre os quais não poderia tergiversar, como a independência dos demais Poderes, colocada em segundo plano na rotina de negociações de créditos adicionais. Falamos aqui do que Boaventura de Sousa Santos tratou por independência corporativa, mobilizada para defesa dos interesses de uma classe em detrimento de princípios democráticos.

O MPSP não precisaria negociar orçamentos complementares com o Governo do Estado se não adotasse a política dos benefícios remuneratórios adicionais. Ao executar semelhante política de vantagens e benefícios à carreira, a Defensoria também demonstrou sobrepor a pauta remuneratória e corporativa à sua razão de ser.

Se os R\$ 60 milhões gastos pela instituição com gratificações no ano de 2015 não tivessem sido dispendidos com complementações remuneratórias, haveria saldo para quitar os R\$ 16 milhões apurados como atraso no pagamento da assistência jurídica complementar nos meses de novembro e dezembro de 2015, garantindo que a população não viesse a perceber qualquer prejuízo.

O redirecionamento desse montante também tornaria possível a mitigação de medida de contingenciamento relativa à prorrogação da posse de novos defensores públicos, apesar de os cargos já terem sido criados por lei, como vimos no Capítulo 3.

---

<sup>292</sup> Quando consideramos os valores pagos a título de 13<sup>o</sup> salário e férias, o rendimento médio mensal observado é de R\$ 48.710,48.

<sup>293</sup> Composta pelo subsídio, sem contabilizar férias e 13<sup>o</sup> salário.

<sup>294</sup> Pagos a título de vantagens, abonos, indenizações e outros adicionais.

O rendimento mensal médio observado na carreira de defensor público foi de R\$ 26.980,00, sem contabilizar as férias e o 13º salário<sup>295</sup>. Verificamos que 12 dos 716 registros que constituíram o universo da análise registraram rendimentos mensais médios acima do teto constitucional em vigor no ano de 2015, de R\$ 33.763,00.

A falta de transparência do Tribunal paulista assumiu o nível mais crítico observado nesta pesquisa, não sendo possível aferir os valores pagos aos seus membros.

De toda forma, alguns dados que incidentalmente foram verificados<sup>296</sup> durante o desenvolvimento da análise tornam difícil refutar a percepção de que os membros da magistratura recebem valores remuneratórios complementares em elevados patamares.

Quando buscamos compreender como os valores recebidos pelas carreiras jurídicas de São Paulo inserem-se no contexto brasileiro, paulista e das carreiras jurídicas de países europeus, observamos que, diante da magnitude dos vencimentos dos juristas locais, as comparações mostram-se impraticáveis.

Retomamos apenas alguns elementos observados no Capítulo 3 para ilustrar a extravagância dos padrões remuneratórios dos funcionários públicos da justiça de São Paulo.

A partir da base de dados da PNAD/2015 buscamos posicionar os rendimentos do grupo em estudo em relação não só à população geral do Brasil, mas também em relação a grupos mais comparáveis a ele. Nenhuma das categorias verificadas na PNAD chegou a concentrar 0,5% de sua população nas faixas de rendimento a partir de R\$ 25.000,00 (nem mesmo na iniciativa privada). Apenas 12% dos funcionários públicos estatutários com ensino superior do Estado de São Paulo ganharam mais de R\$ 8.000,00.

O valor referente ao teto constitucional, por sua vez, correspondeu a um patamar de rendimentos acima do qual se encontra somente uma parcela ínfima da população: 0,08% no Brasil e 0,10% no Estado de São Paulo.

---

<sup>295</sup> Quando consideramos os valores lançados na coluna grafada como “1/3 férias e 13º”, o rendimento mensal médio observado é de R\$ 29.524,00.

<sup>296</sup> O resultado da pesquisa realizada a partir da base de dados da ALESP permitiu-nos verificar que as três leis aprovadas no período analisado que dispuseram sobre orçamento trataram de questões afetas ao Poder Judiciário, sendo que a Lei nº 14.943/2013 estabeleceu que os recursos do Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Justiça poderão ser utilizados para as despesas decorrentes do cumprimento de decisões administrativas, bem como para as despesas de auxílios alimentação, creche e funeral.

A possibilidade de suplementação orçamentária para custeio das novas despesas, prevista em 67% das reformas dirigidas ao Judiciário, também ganha relevo quando consideramos que 21% do total de créditos adicionais do Estado foram destinados a esse Poder no ano de 2015.

Quando buscamos comparar os padrões remuneratórios locais com o contexto europeu, considerando os resultados da pesquisa “O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória” (DA ROS, 2015) também verificamos resultados improváveis.

Mesmo que tenhamos deixado de considerar os valores recebidos a título de férias e 13º salário em São Paulo, o rendimento médio anual dos membros da Defensoria paulista superaram os valores recebidos pelos membros dos níveis superiores do Ministério Público da Alemanha, de Portugal e da Suécia em valores nominais. Superaram também os valores recebidos pelos níveis superiores das magistraturas alemã e portuguesa.

No mesmo sentido, porém em patamares mais elevados, o rendimento médio anual dos membros do Ministério Público paulista superou o valor do salário anual dos membros dos níveis superiores do Ministério Público e do Judiciário da Alemanha, Espanha, França, Portugal e Suécia, representando, em verdade, mais que o dobro do recebido pelos membros do Ministério Público Alemão e sueco em último grau da carreira (2,01 e 2,14 vezes, respectivamente<sup>297</sup>).

Como vimos, não foi possível aferir o rendimento médio anual dos magistrados locais; contudo, as pesquisas e os dados consultados deram-nos a dimensão do impacto do TJSP nos gastos públicos, sobretudo a partir da afirmação do então presidente do Tribunal paulista, Renato Nalini, que, em 2015, declarou que o “Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo não é apenas o maior do Brasil. É considerado o maior do planeta, pois ninguém consegue apontar uma corte judicial com as suas dimensões”<sup>298</sup>.

O impacto no orçamento público sprojeta-se quando consideramos que os gastos com recursos humanos do TJSP representam 95% das despesas da instituição (CNJ, 2016, p. 91) e observamos que “Por habitante, a despesa do Poder Judiciário

---

<sup>297</sup> Toma-se como referência os resultados da pesquisa “O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória” (DA ROS, 2015), retomando o trecho em que o autor propôs a comparação com países cuja renda média é claramente superior à do Brasil. Apontou ainda que os resultados observados são válidos tanto no que se refere aos valores proporcionais à renda média quanto no que se refere aos valores absolutos per capita. Sobre o tema: “O orçamento destinado ao Poder Judiciário brasileiro é muito provavelmente o mais alto por habitante dentre todos países federais do hemisfério ocidental. Tal despesa é, com efeito, diversas vezes superior à de outros países em diferentes níveis de desenvolvimento, seja em valores proporcionais à renda média, seja em valores absolutos per capita. Considerando as taxas de câmbio correntes à época da coleta de dados, o orçamento anual per capita do Poder Judiciário brasileiro é equivalente a cerca de US\$ 130,32 ou € 94,23. Estes valores são superiores aos de todos os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) com exceção apenas dos gastos de tribunais suíços (€ 122,1) e alemães (€ 103,5)”. (p. 4)

<sup>298</sup> Artigo publicado no jornal O Estado de S. Paulo, em junho de 2015. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,fogo-amigo--doi-mais,1703227>>. Acessado em 18 de setembro de 2016.

brasileiro [€ 94,23] é muito superior em valores absolutos à de países cuja renda média é claramente superior, como Suécia (€ 66,7), Holanda (€ 58,6), Itália (€ 50), Portugal (€ 43,2), Inglaterra (€ 42,2) e Espanha (€ 27)” (DA ROS, 2015, p. 4, 5).

Os resultados da pesquisa até aqui tornam difícil refutar a leitura de que a imagem das instituições “com pires na mão”, como ilustrado por Renato Nalini no jornal **O Estado de S. Paulo**, em junho de 2015, não seja resultado de escolhas feitas pelo Tribunal de Justiça, pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Retomamos o artigo de Zaidan e Lima, para trazer à baila o debate proposto por Garapon (1996) acerca do novo elitismo liberto de qualquer controle social, em que o autor alerta para o risco de o funcionamento aristocrático da justiça evoluir para a organização corporativa do poder em detrimento da cidadania.

As operações a que esse modelo tem se sujeitado, contudo, parecem não impedir a formação daquilo que Antonie Garapon<sup>299</sup> chamou de um “novo elitismo liberto de qualquer controle democrático”, ao alertar para o risco de que o funcionamento aristocrático da justiça pode muito bem evoluir para a organização corporativa do poder em detrimento da cidadania, o que vem ao encontro de práticas arraigadas em nossa cultura bacharelesca. (ZAIDAN; LIMA, 2014)

Compreender as configurações e as dinâmicas da administração da justiça no Estado de São Paulo, olhando não apenas para as suas funções instrumentais, mas sobretudo para as funções políticas e simbólicas que a mobilização do direito tem assumido no contexto de uma consolidada hegemonia partidária, foi o desafio desta pesquisa e foi a partir desse horizonte que consideramos também os esforços do governador do Estado para atender os anseios corporativos dos membros das carreiras jurídicas.

São os atos de vontade do governador do Estado de São Paulo que tornam possível o funcionamento aristocrático da justiça local, viabilizando a evolução da organização corporativa do poder em detrimento da cidadania.

Como vimos, seja em razão do protagonismo assumido por Geraldo Alckmin nas reformas legislativas observadas no período, seja em razão da escusa (tornada regra) da Assembleia Legislativa na apreciação da abertura de créditos adicionais, seja na busca por negociações diretas com o governo, noticiada pelas instituições

<sup>299</sup> GARAPON, Antonie (1996). O Guardador de Promessas. Lisboa: Instituto Piaget, p. 60.



jurídicas em jornais de grande circulação e em relatórios de gestão, Alckmin parece ser o vetor que mais se destaca nas reformas e apetrechamento do Sistema de Justiça no Estado. O que faz, é importante frisar, em comum acordo com os anseios das carreiras jurídicas.

Já no Capítulo 4 nos dedicamos a analisar como os presidentes do Tribunal de Justiça de São Paulo responderam aos pedidos do Governo do Estado quando buscava suspender os efeitos de decisões judiciais de primeira instância que lhe contrariavam, considerando, para tanto, o poder atribuído à presidência do Tribunal. Tratamos, pois, dos processos que são chamados de “suspensão de segurança”.

Em síntese, foi possível verificar que, nesses casos, a disposição para contrariar o governador concentrou-se nos processos em que o Executivo buscou aplicar os limites máximos do teto remuneratório e manifestou seu inconformismo com as decisões de primeira instância que contrariaram seu entendimento. A presidência do Tribunal não teve reservas em negar o pedido do Poder Público, mantendo os efeitos das decisões judiciais por ele atacadas.

Em outras palavras, ao analisar os pedidos do Poder Público que buscavam efetivar a aplicação do teto remuneratório verificamos que tanto Ivan Sartori quanto Renato Nalini, em 100% dos casos, decidiram contra o Poder Público, garantindo a não redução das remunerações de servidores públicos ao limite do teto.

Diante do quadro geral observado nesta pesquisa, parece ser possível apontar que os presidentes do TJSP buscaram, dessa forma, consolidar uníssono posicionamento no Judiciário com relação à não observância do teto constitucional, o que reflexamente beneficia as carreiras jurídicas que, como vimos, percebem elevados patamares remuneratórios.

Por outro lado, no que se refere aos processos que trataram da garantia de dignidade e saúde durante o cumprimento de penas de prisão, ou mesmo durante a privação provisória da liberdade de pessoas acusadas de crimes, ou durante o cumprimento de medida socioeducativa por adolescentes, Nalini atendeu 100% dos pedidos do Governo do Estado para suspender os efeitos das atacadas decisões de primeira instância. Sartori, por sua vez, atendeu aos pedidos do governador em 85% dos casos sobre questões vinculadas à privação de liberdade, sendo que em apenas uma das ocasiões<sup>300</sup> em que o governador foi contrariado o processo se referia à

---

<sup>300</sup> Em apenas dois dos 15 casos analisados o presidente do Tribunal não suspendeu os efeitos que haviam sido fixados pelos juízes de primeira instância, a despeito do pedido do Governo do Estado. As duas decisões foram

garantia de direitos das pessoas presas.

Ou seja, entre 1º de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2015, à exceção de um único caso, todos os pedidos do governador para suspender os efeitos das sentenças judiciais que garantiram direitos à dignidade e à saúde de pessoas presas foram atendidos pelos presidentes do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Também demonstramos, como apresentado no Capítulo 4, que as decisões de Ivan Sartori e Renato Nalini nada tinham de individualizadas. Os casos não foram decididos a partir de detida análise sobre os temas dos processos ou sobre as condições às quais que as pessoas presas estavam submetidas. Antes o contrário, os textos de suas decisões seguiram explícitos padrões de repetição, indicando a operacionalização de procedimentos de “recorta e cola”, como vimos no “Quadro 7 – Trechos padronizados citados nas decisões de suspensão”, que aponta em quais páginas das decisões de cada caso é possível ler os mesmos argumentos e jurisprudências, repetidos sem embaraço pelos presidentes do Tribunal.

A argumentação lançada na quase totalidade dos casos consolida o entendimento de que a suspensão de segurança tem o objetivo de verificar a ocorrência de aspectos lesivos das decisões de primeira instância, considerando os interesses públicos relevantes consagrados em lei, especificamente a ordem, a saúde, a segurança e a economia públicas.

Os julgados da presidência do TJSP deixam claro que as questões relacionadas às condições de encarceramento, mesmo em locais nos quais reconhecidamente se encontram as condições mais extremas de lotação do Estado, como verificamos no referenciado relatório “Tortura em tempos de encarceramento em massa”, da Pastoral Carcerária (2016), não merecem ser tuteladas pela justiça na preservação do interesse público, cabendo aos presidentes do TJSP garantir a suspensão de eventuais seguranças que venham a ser oportunizadas por juízes de primeira instância.

Em contraposição ao valor atribuído à garantia da superação do teto constitucional, que mereceu guarida da proteção presidencial do Tribunal em 100% dos casos, nos processos envolvendo prisões os presidentes do Tribunal não tiveram reservas em acolher os pedidos do Governo do Estado para suspender as decisões de primeira instância.

---

proferidas por Ivan Sartori. Os casos de número 13 e 14 trataram, respectivamente, de interdição temporária de cadeia pública e da suspensão de licença para construção de unidade prisional até realização de Estudo e Relatório de Impacto Ambiental.

Diante dos resultados verificados, é possível afirmar que se consolidou o entendimento de que o não cumprimento da Lei de Execução Penal, do Estatuto da Criança e do Adolescente, dos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário e mesmo da Constituição Federal são tidos pelas presidências do Tribunal de Justiça de São Paulo como padrão que atende ao critério de normal execução dos serviços públicos, com o devido exercício das funções da administração pelas autoridades constituídas<sup>301</sup>.

Verificamos que os presidentes do Tribunal afastaram das unidades de privação de liberdade superlotadas e/ou em condições insalubres as oportunidades de saneamento que as decisões de primeira instância questionadas pelo Governo do Estado buscaram garantir sob o argumento de que deveriam ser suspensos os efeitos das decisões que causavam embaraços ao adequado exercício das funções da administração, uma vez que implicavam aportes financeiros sem a devida previsão orçamentária<sup>302</sup>.

Ressaltamos que o entendimento contradiz a rotina orçamentária do próprio Tribunal de Justiça, que, como vimos no Capítulo 3, no período da pesquisa recebeu em média 15,3% do total das suplementações orçamentárias anuais do Estado de São Paulo, chegando a 18,3% no ano de 2012 e 21% no ano de 2015.

Diante dos resultados observados e em diálogo com a segunda premissa formulada por Boaventura de Sousa Santos na obra “Para uma revolução democrática da justiça” (2011), formulação que deu origem à hipótese desta pesquisa, concluímos que no Estado de São Paulo o Sistema de Justiça obstaculiza o aprontamento democrático.

Retomamos como exemplo um dos processos analisados durante a pesquisa. Como vimos no caso 10, o juiz de primeira instância determinou a antecipação da tutela para garantir visita médica diária de um clínico geral e de um psiquiatra aos

---

<sup>301</sup> Lembramos que quase a totalidade desses processos foi decidida a partir da mesma fundamentação, ancorada em dois principais entendimentos jurisprudenciais: 1) A ordem pública deve ser entendida na acepção jurídico-administrativa, que abarcaria o conceito de ordem administrativa em geral, concebida como a normal execução dos serviços públicos, o regular andamento das obras públicas e o devido exercício das funções da administração pelas autoridades constituídas; e 2) Na suspensão de segurança não se aprecia o mérito do processo principal, mas tão somente a ocorrência dos aspectos relacionados à potencialidade lesiva da decisão de primeira instância, considerando os interesses públicos relevantes consagrados em lei, especificamente a ordem, a saúde, a segurança e a economia públicas.

<sup>302</sup> Reiteradamente observamos, nos processos afetos a questões de privação de liberdade, a inclusão do seguinte trecho nas decisões: “Nesse panorama, parece que a decisão contrastada, no ponto em que impõe ao Estado [transferência de adolescentes ou adultos privados de liberdade, a interdição do abrigo de novas pessoas em determinada unidade, adaptações dos prédios de acordo com a legislação], a exigir aportes financeiros sem a devida previsão orçamentária, implica embaraço ao adequado exercício das funções da Administração, tudo a justificar a concessão da suspensão ora rogada.”

encarcerados das cinco unidades prisionais de Tremembé, além da garantia do efetivo transporte e escolta dos detentos, nos dias e horários solicitados, às consultas agendadas, prontos-socorros e outras unidades de saúde, além de exames e outros procedimentos médicos, sempre que se fizesse necessário. Fixou 30 dias de prazo para o cumprimento das determinações.

O presidente do Tribunal, utilizando-se da já apontada fundamentação padrão, concluiu que o incremento do quadro de profissionais da área da saúde exigiria aportes financeiros sem a devida previsão orçamentária, implicando embaraço ao adequado exercício das funções da Administração e, nesse sentido, suspendeu os efeitos da decisão originária<sup>303</sup>. A garantia de escolta e do que mais fosse necessário ao comparecimento dos presos aos prontos-socorros ou outras unidades de saúde, consultas, exames e outros procedimentos médicos agendados, determinada pelo juiz de primeira instância, não chegou a ser tratada na decisão que suspendeu os efeitos do antes determinado.

Como vimos, ao enunciar as formas específicas de relação desigual de poder, Boaventura de Sousa Santos abordou aquela que nos interessa em especial, a que diz respeito ao campo da cidadania: “a forma do poder [no espaço-tempo da cidadania] é a dominação, ou seja, a desigualdade no acesso à decisão política e no controle dos decisores políticos” (SANTOS, 2016, p. 137).

Lembramos o ideal estruturante do Estado de Direito forjado no Brasil a partir da Constituição cidadã, em que se pressupõe o respeito às normas por todos, assim como a atuação do Sistema de Justiça para limitar o exercício do poder através de regras, impedindo arbitrariedades, para retomar a formulação apresentada na introdução deste trabalho.

Considerando o conceito de democracia proposto por Boaventura de Sousa Santos, compreendida como “sistema de transformação do poder desigual em autoridade partilhada” (2013), este estudo se propôs a desvelar os processos de politização do Sistema de Justiça do Estado de São Paulo, sendo a politização compreendida como a atuação que, embora (quase sempre) pautada por procedimentos normativos, é essencialmente voltada à proteção de determinados

---

<sup>303</sup> Lemos na decisão: “Nesse panorama, ressuma evidente que a decisão judicial que impõe ao Estado, máxime em prazos por demais estreitos, incremento do quadro de profissionais da área da saúde e a fixação desses profissionais em determinadas unidades prisionais, tudo a exigir aportes financeiros sem a devida previsão orçamentária, implica embaraço ao adequado exercício das funções da Administração condutora ao deferimento da ordem de suspensão”.

grupos (sociedade civil íntima), em detrimento de outros (sociedade civil incivil).

Sua corporificação no Sistema de Justiça foi, no contexto da pesquisa, observada a partir do referencial democrático de análise, isto é, a perspectiva de Boaventura de Sousa Santos. Atuar pelo aprofundamento democrático significaria operar pela transformação de relações de poder desigual. Por outro lado, obstaculizar o aprofundamento democrático significaria atuar pela blindagem das elites, destinando às classes populares as forças de segurança pública e o sistema prisional, representando, ao fim e ao cabo, uma expressão da luta de classes, com caráter higienista. Os resultados aqui apresentados nos levam a concluir que é nesse segundo campo que opera o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Cabe-nos ainda retomar outra proposição apresentada na introdução deste trabalho, acerca dos polos dentre os quais potencialmente opera o Sistema de Justiça.

O(s) fascismo(s) representa(m) o lado oposto da intensificação democrática aqui tomada como referência de análise. São esses, no limite, os polos teóricos dentre os quais se situam as potencialidades do Sistema de Justiça. Nessa linha, é importante retomar os conceitos que nos balizaram, lembrando que “quanto menos eficaz for a ação judicial contra as violações de direitos existentes, maior será o campo do fascismo social” (SANTOS, 2016, p. 201).

O fascismo social ocorre no nível das relações sociais sempre que a parte mais forte [...] tem um poder tão superior ao da parte mais fraca que lhe permite dispor de um direito não oficial de veto sobre os desejos, as necessidades ou as aspirações da vida digna da parte mais fraca. Esse direito despótico de veto faz com que a parte mais fraca não possa realisticamente invocar de modo eficaz nenhuma proteção jurídica para lutar contra a opressão.

[...]

O fascismo político é um regime político ditatorial nacionalista, racista, sexista, xenófobo. Em certas circunstâncias, pode ser a solução preferida pelas classes dominantes quando a prática democrática afeta significativamente seus interesses. Em sociedades de matriz colonial, o fascismo político pode ser uma tentação sempre que a senzala se aproxima demasiado da casa-grande. (SANTOS, 2016, p. 201, 202).

Observamos, a partir dos resultados da análise apresentada no Capítulo 4, que Executivo e Judiciário têm desempenhado sem embaraço “um poder tão superior ao da parte mais fraca que lhe permite dispor de um direito” já oficializado (e não mais “não oficial”, como apontado por Boaventura) de veto não sobre “os desejos, as

necessidades ou as aspirações”, mas sim sobre qualquer possibilidade de vida digna, ou mesmo de vida, dos mais fracos.

Não há, de fato, frente ao “direito despótico de veto” qualquer possibilidade de a parte mais fraca realisticamente invocar de modo eficaz qualquer proteção jurídica para lutar contra a opressão ou por sua vida.

Além da já demonstrada seletividade do Sistema de Justiça criminal, o que parece estar em jogo diante desse cenário é saber entre quais dos dois tipos de fascismo definidos por Boaventura de Sousa Santos encontra-se o Estado de São Paulo.

Considerando que é no campo criminal que as políticas públicas de segurança e penitenciária levadas a cabo pelo Poder Executivo mais diretamente se relacionam com a administração da justiça, apresentamos, no Capítulo 5, as conclusões acerca de como a mobilização do direito observada na prática atual da administração da justiça criminal em São Paulo orienta-se com relação à reversão, ou mesmo à mitigação, da exclusão de direitos vivenciada pela sociedade civil incivil.

Os resultados das pesquisas retomados na etapa final de análise confirmaram a seletividade racial, territorial e social do controle estatal exercido por meio do direito penal e explicitaram o protagonismo da Polícia Militar (PM) na efetivação dos flagrantes<sup>304</sup>, que se configuram como o padrão de entrada do sistema carcerário e que quase invariavelmente são convertidos pelo Sistema de Justiça em penas de prisão, mesmo que a PM não tenha atribuição para realizar investigações. Consideramos também os elevados índices de violência (agressões físicas durante a abordagem policial, no momento do flagrante ou na delegacia) atribuídos à própria PM, que em regra atua também como a única testemunha dos casos.

Se as pesquisas confirmaram a intensificação do aprisionamento sobretudo nos últimos 10 anos e, por outro lado, apontaram notável queda no número de homicídios dolosos no Estado no mesmo período, evidenciando resultados que poderiam, a partir das métricas de produtividade vigentes, ser compreendidos como corolários da boa execução da política de segurança proposta, nas conclusões apresentadas destacou-se a explicitação de que tais resultados não se fizeram acompanhar da redução do

---

<sup>304</sup> A PM não tem atribuição para realizar investigações, o que compete à Polícia Civil, também chamada de polícia judiciária. O policial que realiza o flagrante é quem classifica a infração, o que, ao fim e ao cabo, define o tipo de pena que a pessoa acusada poderá vir a receber ao final do processo e o que se passará com ela naquele momento (se permanecerá presa, em decorrência, por exemplo, da classificação como traficante de drogas, ou se será solta por ser considerada usuária das drogas). Como veremos, os flagrantes são em regra realizados em via pública, em razão do policiamento que se verifica mais intenso em determinados territórios.

número de mortes decorrentes de intervenção policial.

Como vimos, o “Boletim Sou da Paz Analisa” (2016), elaborado a partir dos dados da Secretaria Estadual de Segurança Pública relativos a mortes ligadas à ação dos policiais durante seus turnos (policiais civis e militares em serviço), chamou a atenção para o fato dos agentes terem sido responsáveis, no ano de 2015, pelo segundo maior número de mortes decorrentes de intervenção policial em 10 anos, atrás apenas de 2014.

O relatório também apontou que a partir dos registros públicos verifica-se que 1,7 pessoas foram mortas por dia por policiais civis e militares em serviço em 2015 e que, quando são consideradas também as mortes provocadas por policiais fora de serviço (considerando dados divulgados pelas Corregedorias de Polícia), esse número sobe para 2,3 pessoas oficialmente mortas por dia pelas polícias do Estado de São Paulo.

Nosso estudo também levou em conta, em contraste com o elevado percentual de negros que compõem a população prisional e que são vitimados pela violência e pela letalidade da polícia, o fato de nenhuma das três carreiras de justiça do Estado de São Paulo (magistratura, promotoria e defensoria) jamais ter contado com um chefe negro. Pelo contrário, trata-se de um grupo de pessoas desconcertantemente branco

305

Também pudemos observar durante o levantamento de dados que além de não haver nenhum negro na história dos presidentes do Tribunal ou dos Procuradores-Gerais de Justiça, não há também nenhuma mulher.

Se no tocante à promoção da ação penal o Ministério Público do Estado de São Paulo tem alcançado elevados índices de produção e elevada taxa de sucesso, no que se refere à sua atribuição para exercer o controle externo da polícia, o resultado alcançado é o oposto: há baixa produtividade e baixa taxa de sucesso.

Atribuimos à partidarização do MPSP a escolha sobre qual responsabilidade constitucional a instituição se dedica ou não. Antes de se dedicar ao “mérito” dos casos, o órgão se ocupa de conferir direção política-ideológica à sua atuação. Seleciona grupos criminosos, e reserva a eles as forças públicas de segurança ou o sistema prisional. De outro lado, blinda os seus e os que os protegem.

---

<sup>305</sup> Para contextualizar os dados verificados nesta pesquisa recorreremos à expressão cunhada por Luciana Gross Cunha ao traçar o perfil das profissões jurídicas no Brasil. A autora aponta que, em termos de cor da pele, os juristas compõem uma parcela da população “desconcertantemente branca” (2007, p. 113).

Concluimos que o MPSP, assim como o TJSP, atua pela blindagem das elites, obstaculizando o aprofundamento democrático, garantindo que às classes populares sejam destinadas as forças de segurança pública e o sistema prisional. Verifica-se, assim, o exercício das atribuições das instituições como expressão da luta de classes, com atuação de caráter higienista.

Sendo o MPSP o dono da ação penal, as condenações em processos envolvendo violência policial também seriam as resultantes das acusações levadas a cabo por promotores de justiça, o que, como vimos, em São Paulo, “é tão baixa que pode ser prontamente considerada como uma cumplicidade na conduta em questão” (BRINKS, 2006, p. 210, *apud* ZAVERUCHA; LEITE, 2016).

A Defensoria Pública, tendo sido criada em 2006 a partir de disputas políticas que contaram com intensa mobilização social, poderia ser considerada como único novo ator com capacidade para causar alguma desestabilização no cenário paulista de hegemonia político-partidária, com foco na ampliação da cidadania<sup>306</sup>.

A partir dos resultados verificados com relação a: 1) formulação de projetos de lei com que a DPESP buscou dar concretude à sua autonomia; 2) práticas remuneratórias e intransparências observadas na nova instituição; 3) busca pela explicitação das conexões com o governador do Estado; 4) propostas de afunilamento dos critérios de atendimento praticados na DPESP; e 5) o rompimento da proximidade com os movimentos sociais e populares, concluimos, que o único movimento de independência e renovação foi devidamente cooptado pela já reconhecida lógica que conduz o Sistema de Justiça paulista em uma espiral elitista de afirmação corporativa e institucional.

Durante o período analisado, foi possível verificar a incidência de três principais vetores que buscaram influenciar a consolidação do desenho institucional da Defensoria: os movimentos sociais, pautados pelos valores atrelados ao seu processo de criação, depositaram sobre a DPESP as expectativas de mobilização contra-hegemônica do direito; os membros da carreira, que embora em parte atentos ao valor de suas inovações, como grupo voltou-se sobretudo à pauta da equiparação

---

<sup>306</sup> Como já anotado, o notável atraso na criação da Defensoria de São Paulo desencadeou um intenso processo de participação popular, que culminou com a criação do Movimento pela Defensoria Pública, que congregou mais de 400 entidades politicamente organizadas que ativamente passaram a dialogar, propor e cobrar dos Poderes Executivo e Legislativo os necessários encaminhamentos para a observância do texto constitucional, que desde 1988 previu a criação do órgão. O objetivo desse movimento, de acordo com seu manifesto aberto, era impulsionar a criação de uma Defensoria “democrática, autônoma, descentralizada e transparente”. Sobre o tema, ler: “Uma fenda na justiça: a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e a construção de inovações democráticas” (ZAFFALON CARDOSO, 2010).



com as demais carreiras jurídicas, priorizando questões corporativas e remuneratórias; e o Poder executivo, que, por sua vez, reproduziu a dinâmica das relações já estabelecidas com o Tribunal e o Ministério Público.

Repete-se a já receita: a coincidência de vontades entre os membros da carreira jurídica e o Poder Executivo condiciona a autonomia. Nesse ponto resgatamos uma vez mais o papel da influência partidária no cenário no qual se desenvolve a pesquisa, lembrando que é frente aos atos de vontade do governador do Estado de São Paulo que o funcionamento aristocrático da justiça local tem se concretizado, viabilizando a evolução da organização corporativa do poder em detrimento da cidadania.

Lembramos por fim, em diálogo uma vez mais com Boaventura de Sousa Santos (2016), que “nunca as leis gerais e universais foram tão impunemente violadas e seletivamente aplicadas, com tanto respeito aparente pela legalidade” (p. 210).

Ao analisar as contribuições da justiça local para o aprofundamento democrático, concluímos que o Estado de São Paulo leva ao limite o postulado de Boaventura de Sousa Santos que afirma que “vivemos em sociedades politicamente democráticas e socialmente fascistas” (p. 202).

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- AGUIAR BARROS, J. M. DE. **O Partido dos Justos: a politização da justiça**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002.
- ALESSI, G. Violência policial: “Alguns promotores apoiam o extermínio de “indesejáveis””. **EL PAÍS Brasil**, 9 fev. 2016.
- ALMEIDA, F. N. R. DE. **A nobreza togada: as elites jurídicas e a política da Justiça no Brasil**. Tese de Doutorado - São Paulo: Universidade de São Paulo, 17 set. 2010.
- ARANTES, R. B. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré, 2002.
- ARAÚJO, S. O primado do direito e as exclusões abissais: reconstruir velhos conceitos, desafiar o cânone. **Sociologias - Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS**, v. 43, n. 18, p. 88–115, set/dez 2016.
- BERGMAN, M. et al. **Crime, Segurança Pública e Desempenho Institucional em São Paulo**. São Paulo: CELIV - Centro de Estudios Latinoamericanos sobre Inseguridad y Violencia, Universidad Nacional de Tres de Febrero, FGV, Pastoral Carcerária Nacional, nov. 2013.
- BEZERRA, A. A. S. Independência e transparência do Judiciário: o caso das designações. In: **Caminhos da transparência - a Lei de acesso à informação e os Tribunais de Justiça**. São Paulo: Artigo 19, 2016. p. 38–40.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOBBIO, N.; BOVERO, M.; VERSIANI, D. B. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2000.
- BONELLI, M. DA G. **Os magistrados, a autonomia profissional e a resistência à reforma do Judiciário no Brasil**. In: CONGRESSO DA LASA. Toronto, 2010.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Lisboa: DIFEL, 1989.
- BRAGATO, F. F. Discursos desumanizantes e violação seletiva de direitos humanos sob a lógica da colonialidade. **REVISTA QUAESTIO IURIS**, v. 9, n. 4, 19 nov. 2016.
- BUENO, C. S. **Curso Sistematizado de Direito Processual Civil**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, [s.d.]. v. 4, 2016.
- CASARA, R. Pesquisa revela a ilusão do duplo grau de jurisdição. **Conjur**, 29 fev. 2016.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2016: ano-base 2015**. Brasília: CNJ, 2016.
- DA ROS, L. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. **newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil**, p. 2–15, jul. 2015.
- DE CARVALHO, A. D. Z.; LIMA, F. S. L. **Do subsídio ao teto: PEC 63/2013 e protagonismo judicial remuneratório**. Disponível em:

<<https://jus.com.br/artigos/30442/do-subsidio-ao-teto-a-pec-63-2013-e-o-protagonismo-judicial-remuneratorio>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

DE FRANCO, I.; MARCHEZAN, J. C.; LANGENEGGER, N. **Acesso à informação no Tribunal de Justiça de São Paulo**. São Paulo: Associação INTERNETLAB de Pesquisa em Direito e Tecnologia, 2015.

DELGADO, F. R.; DODGE, R. E. F.; CARVALHO, S. **SÃO PAULO SOB ACHAQUE: Corrupção, Crime Organizado e Violência Institucional em Maio de 2006**. [s.l.] International Human Rights Clinic - Harvard Law School e Justiça Global Brasil, 2011. Disponível em: <<http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2011/05/full-with-cover.pdf>>.

DEPEN - DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **INFOPEN - Junho de 2014: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Brasília: Ministério da Justiça, jun. 2014.

**Desafios da transparência no sistema de justiça brasileiro**. Brasília: Secretaria de reforma do judiciário, 2013.

DIAS, J. C. Em defesa da Defensoria. **Folha de S. Paulo**, 13 dez. 2011.

ESCRIVÃO FILHO, A.; SOUSA JUNIOR, J. G. **Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos**. Belo Horizonte: D'Placido Editora, 2016.

FAORO, R.; COHN, G. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Ed. Globo, 2012.

FERNANDES, F. **Poder e contrapoder na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

FIORE, D. C. **Bases sociais e interiorização: o domínio eleitoral do PSDB paulista (1994-2014)**. Tese de Doutorado - São Paulo: Universidade de São Paulo, 11 mar. 2016.

FIORE, M. **Relatório executivo da pesquisa sobre percepção dos parlamentares brasileiros sobre a política de drogas**. São Paulo: PBPD - Plataforma Brasileira de Política de Drogas, 2016. Disponível em: <<http://pbpd.org.br/publicacao/pesquisa-sobre-percepcao-dos-parlamentares-brasileiros-sobre-politica-de-drogas/>>.

FONSECA, F. O poder judiciário como partido político. **Carta Maior**, jan. 2017.

FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

GARAPON, A. **O Guardador de Promessas**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

GIL, G.; ZAPPA, R. **Gilberto bem perto**. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Editora Nova Fronteira, 2013.

GUIBENTIF, P. Teorias sociológicas comparadas e aplicadas. Bourdieu, Foucault, Habermase Luhmann face ao Direito. **Revista Novatio Iuris**, v. ano 2, n. n. 3, p. 9–33, 2009.

HENRIQUE, A. Uso de bombas pela PM de São Paulo explode em 90%. **VICE**, 29 set. 2016.

HIRSCHL, R. The Political Origins of the New Constitutionalism. **Indiana Journal of Global Legal Studies**, v. 11, p. 71 a 108, 2004.

HUPSEL FILHO, V. TJ paulista prevê déficit de ao menos R\$ 900 mi neste ano - Política. **O Estado de S. Paulo**, 11 jun. 2015.

IBCCRIM. Editorial – As manifestações da sociedade civil e a repressão policial. **Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Sociais**, n. 249, agosto 2013.

IDDD. **Liberdade em Foco: Redução do uso abusivo da prisão provisória na cidade de São Paulo**. São Paulo: IDDD, 2016b. Disponível em: <<http://www.iddd.org.br/index.php/2016/05/06/liberdade-em-foco/>>.

IDDD. **Monitoramento das audiências de custódia em São Paulo**. São Paulo: IDDD, maio 2016a. Disponível em: <<http://www.iddd.org.br/index.php/2016/05/31/monitoramento-das-audiencias-de-custodia-em-sao-paulo/>>.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Boletim Sou da Paz Analisa: 1º trimestre 2016**: Sou da Paz Analisa. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2016.

ITTC; PASTORAL CARCERÁRIA. **Presos e presas provisórios Relato de pesquisa e intervenção jurídica realizada em dois presídios de São Paulo em 2010 e 2011**. São Paulo: ITTC e Pastoral Carcerária, 2013. Disponível em: <<http://ittc.org.br/sumario-executivo-presos-e-presas-provisorios/>>.

JESUS, M. G. M. DE. **‘O que está no mundo não está nos autos’: a construção da verdade jurídica nos processos criminais de tráfico de drogas**. Tese de Doutorado -São Paulo: Universidade de São Paulo, 25 ago. 2016.

JESUS, M. G. M. DE. Et al. **Prisão Provisória e Lei de Drogas: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo**. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo - NEV/USP, 2011.

KAFKA, F. Diante da Lei. In: **Um médico rural. Pequenas narrativas**. Tradução Modesto Carone. São Paulo: Brasiliense, 1990.

KAFKA, F.; CARONE, M. **Essencial Franz Kafka**. São Paulo: Penguin Classics; Companhia das Letras, 2011.

KEHDI, A. P. DE A. **Parecer: adoção da publicidade nos procedimentos disciplinares em trâmite perante a Corregedoria e Conselho Superior, bem como no processamento das manifestações realizadas perante a Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, 2013.

LAURIS, É. **Acesso para quem precisa, justiça para quem luta, direito para quem conhece. Dinâmicas de colonialidade e narra(alterna)tivas do acesso à justiça no Brasil e em Portugal**. Tese de Doutorado - Coimbra: Universidade de Coimbra, 2013.

LAURIS, É. **Aprender com/a partir do Sul: redefinindo conceitos, contextos, vozes e narrativas para uma nova política de direitos humanos na América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2015b.

LAURIS, É. Entre o social e o político: a luta pela definição do modelo de acesso à justiça em São Paulo. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 87 | 2009: Velhos e novos desafios ao direito e à justiça, n. 87, p. 121–142, dez. 2009.

LAURIS, É. **Para uma nova política de direitos humanos na América Latina a partir do Sul**. Buenos Aires: CLACSO, 2015a.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto - O município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. [s.l.] Companhia das Letras, 2012.

LIMA, R. S. DE; ALMEIDA, F. N. R. DE; SINHORETTO, J. Visões de política criminal em São Paulo. In: **Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2011. p. 193–229.

LIMA, R. S. DE; BUENO, S. **10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Brasil: FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/10o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>>.

LIMA, R. S. DE. **Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2011.

LIPSET, S. M. The Americanization of the European Left. **Journal of Democracy**, v. 12, n. 2, p. 74–87, Abril 2001.

LYRA FILHO, R. **Para um direito sem dogmas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1986.

MACEDO, F. **Justiça determina perda de mandato do deputado Mauro Bragato (PSDB)**. Fausto Macedo, 22 dez. 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/justica-determina-perda-de-mandato-do-deputado-mauro-bragatto-psdb/>>. Acesso em: 22 dez. 2016

MARTINES, F. **ConJur - Ocupação de escolas em São Paulo opõe 1ª e 2ª instâncias da Justiça**. ConJur. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-dez-02/ocupacao-escolas-sao-paulo-opoe-instancias-justica>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

MELLO, D.; GONÇALVES, E. **Como democratizar o Ministério Público de São Paulo? Pública**, 12 dez. 2016. Disponível em: <<http://apublica.org/2016/12/como-democratizar-o-ministerio-publico-de-sao-paulo/>>. Acesso em: 19 dez. 2016

MELLO, D.; GONÇALVES, E. **Direito ou privilégio? Pública**, 12 dez. 2016. Disponível em: <<http://apublica.org/2016/12/direito-ou-privilegio/>>. Acesso em: 19 dez. 2016

MENDES, J. M. DE O. Perguntar e observar não basta, é preciso analisar: algumas reflexões metodológicas. **Oficina do CES**, v. 194, set. 2003.

MOVIMENTO INDEPENDENTE MÃES DE MAIO NA LUTA POR MEMÓRIA, VERDADE E JUSTIÇA. **MANIFESTO: POR QUE ROMPEMOS COM A DEFENSORIA PÚBLICA DE SÃO PAULO? – ou “Quem não reagiu está morto!”**, 2016. Disponível em: <<https://www.facebook.com/maes.demaio/photos/a.174007019401673.38528.173936532742055/865248336944201/?type=3&theater>>. Acesso em: 20 mar. 2017

NALINI, J. R. Fogo amigo dói mais. **O Estado de S. Paulo**, 10 jun. 2015.

NETTO, G.; FONSECA, S. Justiça cassa mandato do deputado estadual Mauro Bragato. **G1**, 26 abr. 2016.

**Notícias STF: STF - Supremo Tribunal Federal**. Estatal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=201323>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

PAES, B. et al. **Caminhos da Transparência – A Lei de Acesso à Informação e os Tribunais de Justiça**. São Paulo: Artigo 19, 2016. Disponível em: <<http://artigo19.org/?p=8054>>.

PASTORAL CARCERÁRIA. **Tortura em tempos de encarceramento**. São Paulo: Pastoral Carcerária, 2016.

PBPD - PLATAFORMA BRASILEIRA DE POLÍTICA DE DROGAS. **Entendendo a Política de Drogas no Cenário Internacional**. São Paulo: PBPD, 2016.

PELEGRIN, R. A. M. **Agroindústria canavieira no interior de São Paulo: o caso de Lençóis Paulista**. Dissertação de Mestrado - São Paulo: UNESP, 2016.

PORTO, J. P. F. **Acesso à justiça: projeto Florença e Banco Mundial**. Dissertação de Mestrado—São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2009.

RACY, S. Entidades rompem com Defensoria após anúncio de homenagem a Alckmin. **O Estado de S. Paulo**, 18 out. 2016.

RÉ, A. M. R.; REIS, G. A. S. DOS (EDS.). **Temas Aprofundados da Defensoria Pública**. São Paulo: Editora JusPODIVM, 2014. v. 2.

**Resolução - ALESP nº 576, de 26 de junho de 1970**. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/leis/legislacao-do-estado/>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. 3. reimpr ed. São Paulo: Companhia de Bolso, 2007.

RODRIGUES, L. M. **Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na câmara dos deputados**. SciELO Books - Centro Edelstein, 2009.

SANTOS, A. C. et al. **Espaços de Justiça e arquitetura dos tribunais: uma questão de ação política?** Coimbra: Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra, 2015. v. 23

SANTOS, B. DE S. (ED.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Porto: Edições Afrontamento, 2003b.

SANTOS, B. DE S. **A difícil democracia: reinventar as esquerdas**. São Paulo: Boitempo, 2016a.

SANTOS, B. DE S. **Brasil ainda pode evitar o “novo” golpe** **OUTRAS PALAVRAS**, 21 mar. 2016b. Disponível em: <<http://outraspalavras.net/brasil/boaventura-no-brasil-havera-tempo-contra-o-golpe/>>. Acesso em: 13 jan. 2017

SANTOS, B. DE S. **O Direito dos Oprimidos**. 1. ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2014.

SANTOS, B. DE S. Os conflitos urbanos no Recife: o caso do SKYLAB. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 11, p. 9–60, 1983.

SANTOS, B. DE S. Os Processos da Globalização. **Eurozine**, 22 ago. 2002.

SANTOS, B. DE S. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 79, p. 71–94, nov. 2007b.

SANTOS, B. DE S. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3ª Edição revista e ampliada, 2011.

SANTOS, B. DE S. Poderá o direito ser emancipatório? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 65, p. 3–76, 2003a.

SANTOS, B. DE S. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007a.

SANTOS, B. DE S.; MARQUES, M. M. L.; PEDROSO, J. Os Tribunais nas sociedades contemporâneas. **Oficina do CES**, v. 65, 1995.

SAP - SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA. **Levantamento Presos X Delitos**. Governo do Estado de São Paulo. Ago. 2015. Disponível em: <[http://www.sap.sp.gov.br/download\\_files/pdf\\_files/levantamento\\_presosxdelitos.pdf](http://www.sap.sp.gov.br/download_files/pdf_files/levantamento_presosxdelitos.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2017

SILVESTRE, G. **“ENXUGANDO ICEBERG” – como as instituições estatais exercem o controle do crime em São Paulo**. Tese de Doutorado - São Carlos: Universidade Federal de São Carlos - UFSCar, 2016.

SOUSA JUNIOR, J. G. DE. **Ideias para a cidadania e para a justiça**. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2008.

STRECK, D. (ED.). **Diccionario. Paulo Freire**. 2a edición, revisada y ampliada ed. Lima, Peru: CEAAL, Consejo de Educación Popular de América Latina y el Caribe, 2015.

TAMANAHA, B. Z. AS LIÇÕES DOS ESTUDOS SOBRE DIREITO E DESENVOLVIMENTO. **Revista DIREITO GV** 9, v. 5, n. 1, p. 187–216, jun. 2009.

TAMANAHA, B. Z. THE DARK SIDE OF THE RELATIONSHIP BETWEEN THE RULE OF LAW AND LIBERALISM. **NYU Journal of Law & Liberty**, v. 33, p. 516–547, 2008.

TARDELLI, B. **Defensoria suspende pagamento de Assistência Judiciária e enfurece OAB/SP. Justificando**, 4 dez. 2015. Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2015/12/04/defensoria-suspende-pagamento-de-assistencia-judiciaria-e-enfurece-oabsp/>>. Acesso em: 22 dez. 2016

TATE, C. N.; VALLINDER, T. (EDS.). **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995.

TOCQUEVILLE, A. DE; SILVA, N. R. DA; PAIM, A. **A democracia na América**. Belo Horizonte: Editora Itatiaia, 1998.

**Tribunal cassa mandato de Barros Munhoz (PSDB), aliado de Alckmin | Valor Econômico**. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/4595569/tribunal-cassa-mandato-de-barros-munhoz-psdb-aliado-de-alckmin>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

VALOIS, L. C. **O direito penal da guerra às drogas**. Belo Horizonte: D’Placido Editora, 2016.

VASCONCELOS, F. Presidente do TJ-SP recebe R\$ 96 mil em junho, mas não paga custas de ação. **Folha de S. Paulo**, 30 ago. 2015.

WORKING GROUP ON; “EFFICIENT JUDICIAL SYSTEMS”. **Enhancing Judicial Reform in the Eastern Partnership Countries**. Strasbourg: Directorate General of Human Rights and Rule of Law, mar. 2013. Disponível em: <[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/cooperation/Eastern\\_partnership/FINAL%20efficient%20judicial%20systems%20EN%20March%202013.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/cooperation/Eastern_partnership/FINAL%20efficient%20judicial%20systems%20EN%20March%202013.pdf)>.

ZAFFALON CARDOSO, L. Sistema de Justiça e Democracia: as Ouvidorias Externas das defensorias públicas como paradigma. In: **Justiça e Direitos Humanos: perspectivas para a democratização da justiça**. Curitiba: Terra de Direitos, 2015. v. 2, p. 86–116.

ZAFFALON CARDOSO, L. **Uma fenda na justiça: a Defensoria Pública e a construção de inovações democráticas**. São Paulo: Editora Hucitec, 2010.

ZAVERUCHA, J.; LEITE, R. A impunidade de agentes estatais nos casos julgados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. n. 1, p. 88–107, mar. 2016.