

O Concurso Público e as Novas Competências para o Exercício da Magistratura: uma análise do atual modelo de seleção

The Public Tender and the New Competencies to be a Judge: an analysis of the current selection model

Gustavo Raposo Pereira Feitosa

Universidade de Fortaleza, Fortaleza – CE, Brasil

Daniela Veloso Souza Passos

Universidade de Fortaleza, Fortaleza – CE, Brasil

Resumo: O trabalho avalia o atual modelo de concurso diante das novas competências reputadas essenciais para o exercício da magistratura. Trata-se do resultado de uma de pesquisa qualitativa e quantitativa, cujos dados foram coletados a partir da análise de provas de concurso para ingresso no cargo de juiz de todos os Tribunais de Justiça dos Estados e dos Tribunais Regionais Federais, realizados no período de 2007 a 2012. Verificou-se que a forma dos concursos para juiz, não obstante se mostrar como um método democrático e isonômico, oferece poucos recursos para o recrutamento de candidatos com competências necessárias ao desempenho da magistratura no atual cenário social e político do país. Ao privilegiar o conhecimento técnico e a capacidade de memorização aferido em provas de múltipla escolha e utilizar de maneira limitada a formação interna, por meio das escolas de magistratura, o Judiciário abdica de efetivamente escolher o perfil mais adequado de magistrado para a função.

Palavras Chave: Poder Judiciário. Magistratura. Competências. Concurso Público.

Abstract: The work evaluates the current judge's selection model towards the new essential competencies for the exercise of the judiciary. It is the result of a qualitative and quantitative research, collecting data from the analysis of tenders for admission to the position of judge of all Courts of Justice and Federal Regional Courts, carried out from 2007 to 2012. It was found that the format of judge tenders, regardless of being shown as a democratic and isonomic method, offers few resources for the recruitment of candidates with the necessary competencies for the performance of the magistracy in the current social and political scenario of the country. By favouring the technical knowledge and the ability of memorizing assessed in multiple choice tests and by making limited use of internal training, through magistracy schools, the Judiciary abdicates to choose the judge profile most suitable for the function.

Key Words: Judiciary. Magistracy. Competencies. Public Tender.

Recebido em: 20/12/2015

Revisado em: 20/01/2016

Aprovado em: 30/04/2017

1 Introdução

O método utilizado para seleção de magistrados representa um dos pontos fundamentais na conformação da atual dinâmica judicial brasileira e na consolidação do Judiciário como instituição democrática. A forma de escolha influencia diretamente no livre e independente exercício da função jurisdicional e condiciona a maneira de atuar dos juizes, na medida em que contempla um conjunto específico de competências e habilidades. Não por acaso, o tema da seleção e formação judicial ganha destaque em vários países preocupados com o aprimoramento do sistema de justiça.

No Brasil, as discussões sobre a importância da escolha dos magistrados datam ainda dos primeiros anos do Império, fazendo-se presentes nos debates entre liberais e conservadores. Ao longo de toda a história brasileira, a magistratura representou um papel de relevo na construção e gestão das instituições, mesmo antes da independência nacional. Parte significativa dos debates sobre a consolidação do país como nação independente girou em torno das reformas do sistema legal e judicial e da alteração do papel de bacharéis e magistrados na vida política do país. A criação de um Judiciário liberal e independente sempre se mostrou um ponto delicado destas discussões, seja pelos riscos de perda de controle da magistratura, seja pelos efeitos imprevisíveis da aplicação efetiva da lei no cenário desigual e clientelista da vida social, econômica e política do Brasil.

A ideia de ingresso na magistratura por concurso público surge de maneira reiterada ao logo dos principais momentos de discussão sobre a reforma das instituições judiciais brasileiras desde o final do século XIX e ao longo de todo o século XX. Esse modelo de seleção acabou se firmando como objeto de grandes esperanças renovadoras. Não por acaso, ganhou uma nova e gigantesca dimensão após a redemocratização. O concurso público consolidou-se como meio republicano e isonômico de acesso à carreira de juiz, num fenômeno nacional em torno do qual se mobilizam milhares de bacharéis, instituições de ensino e empresas. Todavia, não se deve perder de vista que mais do que o simples acesso a uma carreira ou a um emprego, o que está em jogo é o próprio perfil de um dos poderes da República.

Para que o método de seleção seja eficiente, deve ser antes de qualquer coisa, apto a recrutar profissionais com o perfil e competências desejadas para a função. Assim, mostra-se essencial discutir quais são as competências adequadas para responder às atuais demandas levadas ao Judiciário.

Diante da importância de tal temática, o presente artigo objetivou avaliar a adequação da atual sistemática de seleção de juízes em face do conjunto de competências necessárias ao desempenho das funções jurisdicionais, com o fito de contribuir para o desenho de normas e políticas destinadas a orientar os concursos públicos no âmbito do Sistema de Justiça.

Trata-se de pesquisa de natureza qualitativa e quantitativa em que se realizou um mapeamento das principais competências apontadas como essenciais para o exercício da magistratura e sua adequação ao método de seleção. A coleta de dados para a apreciação da seleção realizou-se a partir da análise de provas de concurso para ingresso no cargo inicial da magistratura de todos os 27 Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos cinco Tribunais Regionais Federais, no período compreendido entre 2007 e 2012.

2 As Transformações do Judiciário e o Novo Papel do Juiz e da Justiça

Ao longo dos séculos XIX e XX, o Poder Judiciário assumiu diferentes posições no que atine ao seu papel social e político. Uma série de fatores foi responsável por tais mudanças que vão desde as transformações do Estado, estabelecendo-se limites e mecanismos de controle entre os poderes, ao reconhecimento de novos direitos inseridos aos poucos nos textos constitucionais.

Associada a essas mudanças, foi possível se perceber ao longo da modernidade, uma alteração no perfil e no papel dos juízes na administração da justiça. Respeitadas as peculiaridades históricas do desenvolvimento de cada Estado soberano, após a ruptura com o absolutismo monárquico e a crescente sistematização da teoria da separação de po-

deres, os juízes passaram a assumir uma posição de “mero aplicador da lei”, com baixa autonomia decisória para criar ou “dizer o direito”. Este quadro, típico de países originários de tradição jurídica do *Civil Law*, foi gradativamente alterado, a partir do desenvolvimento do *welfare state* e, especialmente no Pós Segunda Guerra, quando os direitos fundamentais, dotados de conteúdos abertos e caráter prospectivo, passaram a ser incorporados nas ordens jurídicas nacionais. Tal fenômeno foi responsável por conferir nova orientação à atuação dos juízes, deixando o Poder Judiciário de ser um órgão “nulo” para ser um órgão interventivo, assumindo um novo lugar no cenário político, acentuando sua capacidade criativa de interpretação e atuação face à legislação e aos direitos sociais (CAPPELLETTI, 1993; GARAPON, 2001).

No Brasil, essas modificações do Poder Judiciário processaram-se de maneira lenta e gradual na esteira das transformações do Estado e da sociedade ao longo dos séculos XIX e XX. Seu aprofundamento, contudo, ocorreu especialmente após o processo de transição democrática que veio acompanhado por múltiplas mudanças percebidas por meio de um acelerado crescimento de novas demandas judiciais, atuação mais intensa das cortes nos processo políticos, tendência a posturas judiciais interventivas com maior liberdade para produção judicial do direito, entre outros fenômenos. Percebe-se neste percurso a exigência de uma nova postura dos juízes, responsável pelo reconhecimento e afirmação de direitos (SADEK, 2004; VIANNA, 1997).

Desde então os juízes são desafiados com ações e recursos que impõem novos paradigmas de celeridade e eficiência na busca de torná-lo capaz de atender às demandas sociais.

Essa mudança na orientação do magistrado deslocando-o da tradição normativista, implicou, contudo, em uma sobrecarga institucional, pondo em evidência suas carências quanto a meios e a inadequação de seu sistema judicial, revelando uma estrutura morosa e pouco aberta a mudanças (SADEK, 2004; HESS, 2011).

Na década de 1990, os debates sobre a reforma do Judiciário passaram a fazer parte da agenda política, em sintonia com as propostas do Banco Mundial para as reformas do Estado. Em meio a múltiplas inicia-

tivas, condicionantes e ao intenso debate de grupos de magistrados, promotores, parlamentares e representantes do Executivo Federal, chegou-se ao texto consolidado na Emenda constitucional n. 45 de 2004. Uma das principais inovações trazidas pela reforma consistiu na criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) como centro irradiador de políticas públicas para o Judiciário¹. Sobressai, desde então, na atuação do Conselho, o esforço para converter as diversas instituições judiciais em parte de um sistema de justiça².

A partir das ações do CNJ em conjunto com os Tribunais e o Ministério da Justiça, entre outras instituições, o sistema judicial vivenciou paulatinamente modificações por meio de políticas públicas voltadas para a modernização da máquina judicial. Assim, com base em um paradigma de eficiência e gestão racional modernizadora, adota-se um modelo de gerenciamento e de qualidade total, trazendo-se para o âmbito do sistema de justiça modelos baseados, em grande medida, na administração privada.

Esse modelo de administração gerencial adotado no âmbito do Poder Judiciário implica em grandes mudanças nas competências exigidas dos magistrados para o exercício de sua função, a qual não se limita mais a uma suposta função de “dizer o direito”. Crescem as atribuições relacionadas à gestão dos processos judiciais, dos servidores em serviço nas varas, dos conflitos trazidos pelas partes, da dinâmica administrativa dos fóruns e dos recursos financeiros gastos pelo Judiciário.

¹ Instituiu-se também o Conselho Nacional do Ministério Público, com organização, competência e função similar ao CNJ, mas com repercussão menos abrangente por atuar especificamente sobre os membros do Ministério Público.

² O conceito de sistema de justiça representa um dos aspectos mais importantes para compreensão da atuação do CNJ. Desde as primeiras manifestações dos integrantes do CNJ e de seus presidentes, prevalece a afirmação pública da necessidade de construir um sistema nacional de justiça, em detrimento de uma gestão isolada e integralmente independente dos respectivos tribunais do país. Esta perspectiva fica muito evidente no esforço para elaborar diretrizes uniformes para ações na área de mediação, uso de novas tecnologias, coleta de dados, entre outros aspectos. A orientação para a definição racional e sistêmica da gestão da Justiça, contudo, produziu poucos resultados quando se trata definir políticas para a seleção e recrutamento de recursos humanos.

Assim, com a redefinição do papel do Poder Judiciário, inserindo-se como um ator de destaque no cenário político, e com a renovação dos desafios impostos pelo modelo gerencial de administração da justiça, introduzem-se novas competências e habilidades para os magistrados, gerando a necessidade de discussão sobre o perfil do juiz que se espera e quais competências e habilidades que lhe são necessárias.

Paralelamente à questão da redefinição do papel da magistratura (e estritamente ligado a ele), a forma de recrutamento desses profissionais tem sido colocada no centro da agenda democrática como um importante elemento para garantia da independência e aprimoramento do sistema judicial.

3 O Sistema de Seleção em uma Perspectiva Histórica

O Poder Judiciário no Império inseria-se dentro do sistema político como um importante elemento para a manutenção do poder e preservação do modelo econômico baseado no trabalho escravo (KOERNER, 1998). Em que pese a previsão constitucional de independência do Poder Judiciário, a prática das relações institucionais demonstrou que tal previsão não passaria de um ideal impossível de se implementar diante da concentração de poder na figura do Imperador e no Ministério da Justiça, bem como da adaptação da estrutura judicial às peculiaridades da realidade política, econômica e social brasileira.

O acesso à magistratura ocorria por meio de nomeações pelo Ministro da Justiça. Não se tratava de uma seleção por mérito ou pela via democrática de representação política, mas, especialmente, pela capacidade do magistrado de conseguir apoio político de grupos locais. Com isso, os juízes precisavam de padrinhos políticos e de uma forte inserção na rede de troca de favores. Esse modelo refletia-se numa prática judicial prudential e em ações cotidianas de controle social que evitassem o conflito com o governo e ao mesmo tempo não obstaculizasse os interesses de grupos locais, em particular com relação à manutenção da escravidão (PASSOS, 2013; KOERNER, 1998).

Durante todo o período imperial, o país seguiu muito distante de uma concepção de magistratura profissional e independente pensada em

moldes liberais. Ora havia um controle excessivo dos juízes por parte do Ministério da Justiça, ora esse controle decorria da dinâmica política do poder local e das condicionantes da escravidão.

A atuação dos juízes que, em última instância, representavam os interesses do Imperador no território nacional, gerava descontentamentos por parte das elites locais. Neste ambiente de inserção dos magistrados no sistema político e de forte ingerência sobre a prática judicial, a bandeira liberal da independência surgia como guia para orientar diversas mudanças ocorridas ao longo do século XIX. Não se trata de idealizar uma aspiração de construção de um Judiciário “garantidor da lei”, mas de construir de maneira complexa e contraditória soluções para os graves inconvenientes criados pela participação direta dos juízes nos embates políticos, por seus afastamentos constantes para assumir outros cargos, por suas vinculações partidárias, entre outros aspectos. Neste sentido, percebe-se a forte relação entre as reformas legislativas relacionadas à função judicial implementadas em 1827, 1832, 1841 e 1871 e o conjunto das grandes transformações políticas e sociais ocorridas no mesmo período (PASSOS, 2013; KOERNER, 1998).

As mudanças fortaleceram a carreira dos juízes e distanciando-se de maneira lenta e gradual da participação direta na política. Objetivava-se com isso, preparar o Poder Judiciário e seus magistrados para as novas questões que estavam por surgir, como a transição gradual para o trabalho livre (PASSOS, 2013, p. 33; FEITOSA, 2005; CARVALHO, 2003).

Apesar da convergência entre liberais e conservadores sobre a necessidade de se profissionalizar a magistratura, não havia um consenso no que diz respeito ao melhor método para a escolha dos juízes.

Os conservadores, por um lado, defendiam a manutenção do controle de tal mecanismo por parte do governo (LOBATO, [2013]; PASSOS, 2013, p. 32). Por outro lado, para os liberais, a seleção dos magistrados mediante critérios impessoais, associada às garantias funcionais do cargo, seriam condições essenciais para a independência dos magistrados e, conseqüentemente, para a autonomia do Poder Judicial (NABUCO, 1997, p. 639-640). Para Nabuco de Araújo, somente uma magistratura independente seria capaz de resistir “[...] aos poderosos da terra em suas lides

e ao governo nas porfias políticas com os cidadãos [...]”, contudo, “[...] uma magistratura que depende do governo para suas nomeações e acesso, suas remoções e aposentadoria, não pode ter independência”. (ARAÚJO, 1871, [2013]; PASSOS, 2013, p. 31).

Assim nascem, ainda no final do Império, os primeiros debates sobre a necessidade de se instituir um sistema de seleção que, diversamente da política de apadrinhamento, fosse capaz de aferir a qualificação técnica dos magistrados.

Nos debates da reforma de 1871, Nabuco de Araújo, um dos principais representantes da corrente liberal, chegou a propor a exigência de prática profissional, ao que denominou de noviciado, alegando ser fundamental para a habilitação do candidato. Tal proposta contudo foi duramente criticada pelos conservadores como Sayão Lobato, que apontava a proposta como impraticável e inexequível em face das necessidades e da realidade do país, posto que, na prática, já havia grande dificuldade de se encontrar juízes interessados em ocupar os diversos lugares vagos que existiam na magistratura por todo o território brasileiro (ARAÚJO, [2013]; LOBATO, [2013]; PASSOS, 2014, p. 32).

Em torno desses debates entre conservadores e liberais que surge, pela primeira vez, por iniciativa de Cândido Mendes de Almeida ([2013]), a proposta de instituição do concurso público apontado como “meio mais válido e eficaz” capaz de inspirar na sociedade “sólida confiança”. Isso só seria possível por meio da realização de provas oral e escrita que fossem capazes de exigir do candidato moralidade e conhecimento técnico jurídico. Nesse sentido, Cândido Mendes de Almeida, em discurso proferido na sessão de 30 de junho de 1871 chega a declarar que:

Se se fizerem concurso para juízes municipais em que se exijam do candidato moralidade e sciencia, nós pelo menos conseguiremos desterrar a ignorância da judicatura, dos magistrados. Que não se possa ser juiz municipal senão por meio de concurso, que não se possa ser juiz de direito senão por meio de concurso, e que não se possa ser desembargador senão por meio de concurso, ao menos ganharemos isto: exterminar por uma vez a ignorância do fôro. (ALMEIDA, [2013])

Essa discussão não chegou a ser encaminhada como proposta e não foi levada a diante pelo Senador, por não ser considerada por ele objeto do debate em questão, sendo deixada em segundo plano. Com isso, a reforma de 1871, conforme apontado por Nequete (2000, p. 77), “[...] não satisfaz aos espíritos mais exigentes e críticos [...]”, atendo-se especialmente em pontos relacionados a separação da justiça e da polícia e mantendo-se o controle do Poder Executivo sobre o Poder Judiciário por meio dos mecanismos de nomeação, remoção, promoção e aposentadorias.

Após a queda do império, o Brasil ingressou no período republicano com uma magistratura habilitada tecnicamente, contudo, ainda fragilizada em decorrência da manutenção dos vínculos clientelistas com as oligarquias locais que, fortalecidas com a descentralização política advinda com o sistema federativo, continuou exercendo estrito controle sobre as nomeações, remoções e promoções dos juizes (FEITOSA, 2005). Tal prática prejudicava a vinculação da magistratura a condutas democráticas gerando um distanciamento social por parte desse corpo de profissionais. Em decorrência de tal problema, a reforma do sistema de seleção passou a ser um ponto de destaque nas diversas constituintes ao longo de todo o período republicano.

Na primeira república, o sistema de nomeação pelo Executivo foi mantido no âmbito da magistratura federal abrindo-se a possibilidade para o governo local, através de suas constituições, decidir sobre o melhor modelo a ser adotado pela magistratura estadual, em decorrência de seu poder de auto-organização. Assim surgiram, as primeiras previsões de concurso público em algumas constituições estaduais, a exemplo da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, Minas Gerais, São Paulo, Bahia, Mato Grosso, todas promulgadas em 1891.

A previsão de concurso público, contudo, somente passa a ser uma exigência nacional a partir da Constituição de 1934, que manteve ainda as nomeações pelo Executivo para a magistratura federal³, em que pese prever o concurso no âmbito estadual. Assim, a instituição do concurso público, mesmo que de forma limitada à esfera estadual, representou uma

³ A Justiça Federal foi extinta por Getúlio Vargas em 1937 durante o Estado Novo e somente ressurgiu em 1965 durante o Regime Militar.

alteração importante e uma resposta às novas exigências advindas com o surgimento de novos atores sociais e das novas demandas a que os juízes estariam submetidos, no contexto de ascensão de uma nova ordem econômica e social.

No âmbito da magistratura federal, o ingresso mediante concurso foi retardado até a década de 1960, com a recriação da Justiça Federal sob a égide do Regime Militar. Institui-se tal modelo de seleção através da Lei 5.010 de 1966 completando o processo de profissionalização e burocratização da magistratura pela via autoritária do regime. Nesse período, já por volta da década de 1970, retomaram-se os discursos sobre a necessidade de avaliação da qualificação técnica dos magistrados, quando surgiram as primeiras escolas de magistratura para suprir as deficiências na formação dos juízes (PASSOS, 2013).

4 O Atual Modelo de Seleção Adotado no Brasil – Análise das Provas de Concurso dos Tribunais de Justiça dos Estados e Tribunais Regionais Federais

Em que pese todas as transformações sentidas pelo Poder Judiciário no decorrer da sua história recente, o modelo de seleção adotado no Brasil em 1988 permaneceu praticamente intocado. Desde o processo constituinte até a reforma implementada pela Emenda constitucional n. 45 de 2004, demonstrou-se, todavia, uma preocupação no que diz respeito ao atual modelo de concurso, como se observa nos debates parlamentares e nas manifestações de associações de magistrados, OAB, dentre outras.

Não obstante, de 1988 até 2004, apenas houve uma adequação do concurso público com respeito aos princípios constitucionais de contratação de serviço público, como moralidade, eficiência, publicidade, impessoalidade e isonomia da contratação, além de se aumentar o tempo de prática judicial para três anos.

Diferentemente de países da Europa não há no Brasil uma obrigatoriedade de participação das escolas de magistratura no processo de seleção, logo, a formação inicial se limita a graduação e a aprovação nos

certames (SANTOS, 2011). Assim, no Brasil, o bacharel em Direito, tão logo cumpra o requisito da prática judicial de três anos, após passar no concurso público, é considerado apto a assumir o cargo da magistratura.

Tal característica do modelo brasileiro chama a atenção quanto a sua real capacidade de avaliar as novas competências necessárias para o exercício da função judicial e de selecionar o perfil de juízes adequados às novas exigências democráticas. Isso se deve, em grande medida, ao fato de que avaliar competências implica em uma aferição de conhecimentos técnico-jurídicos, mas também na identificação da capacidade de mobilizar esses conhecimentos na prática profissional de maneira a possibilitar a otimização do serviço jurisdicional.

Essa necessidade é apontada pelos juízes e pelas próprias instituições que integram o Poder Judiciário como a Escola Nacional de Magistratura (Enfam) e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), uma vez que a atividade dos juízes não se limita à função de “dizer o direito”. Entende-se que o cargo de magistratura exige conhecimentos vastos que precisam ser associados ao conhecimento jurídico científico, envolvendo conhecimentos econômicos, sociológicos políticos, além da aquisição de saberes práticos sobre a administração da justiça em particular. Nesse sentido, a declaração da Ministra aposentada do STJ e antiga diretora geral da Enfam, Eliana Calmon (2013):

A sociedade atual necessita de um juiz com novo perfil, o que representa quebrar uma cultura de mais de 200 anos. Cabe ao juiz de hoje não só resolver conflitos que chegam nos processos, mas também fiscalizar e cobrar a realização das políticas públicas. O magistrado passou a ter a necessidade de informações diferenciadas sobre a sociedade. Não queremos burocratas, mas sim um juiz presente na sociedade, de maneira participante.

Diante desse quadro, realizou-se uma pesquisa intitulada “*Concurso Público e as transformações no judiciário brasileiro: o modelo de seleção e as novas competências para o exercício da magistratura*”⁴. Ob-

⁴ Pesquisa realizada no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza. O projeto também recebeu apoio financeiro por meio do

jetivou-se com essa pesquisa identificar as novas competências que são exigidas para o exercício da função jurisdicional e se o atual modelo de seleção é capaz de avaliar tais competências. Para tanto, desenhou-se um estudo de natureza qualitativa e quantitativa sobre os concursos públicos para o juiz estadual e federal, coletando-se dados a partir da análise de provas de concurso para ingresso no cargo inicial da magistratura dos tribunais de justiça dos estados e dos tribunais regionais federais, no período compreendido entre 2007 e 2012.

Inicialmente, para delimitação do termo competências, fez-se necessário um estudo interdisciplinar utilizando-se da teoria das competências educacionais de Phillipe Perrenoud (2003) e Guy Le Boterf (2003). Ao contrário de outras áreas que se utilizam da teoria das competências no âmbito organizacional, os estudos sobre competências educacionais voltam-se essencialmente para os aspectos sociais do desenvolvimento de competências. De acordo com essas teorias, ser competente implica em muito mais do que ter um conhecimento teórico, pois exige um conjunto de habilidades que permitem a mobilização prática desse saber.

A aplicação dessas teorias no âmbito das instituições de justiça, permitiram aprofundar a constatação de que muito mais do que os conhecimentos teóricos apreendidos nas universidades, os magistrados precisam ainda ser competentes (em um sentido não-jurídico) para aplicar esse saber.

Após a delimitação teórica do termo, o estudo envolveu uma identificação das novas competências exigidas para o exercício da função jurisdicional. Para o mapeamento dessas competências, realizou-se inicialmente uma pesquisa bibliográfica sobre as principais obras de referência sobre o Poder Judiciário. Tal investigação valeu-se ainda de pesquisa documental mediante análise da legislação, de resoluções e demais atos normativos, bem como a análise das Diretrizes Curriculares para os cursos de Direito do MEC, das ações do CNJ e da Enfam.

Como o ingresso no cargo da magistratura pressupõe uma formação jurídica, inicialmente se analisou a resolução CES/CNE n. 9, de 2004, que institui as diretrizes curriculares nacionais do curso de graduação em

Edital Universal e Ciências Sociais Aplicadas de 2011, ambos do CNPq.

Direito. Tal análise permitiu a identificação do perfil do egresso dos cursos e das competências desenvolvidas no ensino jurídico. Reconhecendo a importância de desenvolvimento do perfil dos profissionais da área de Direito, tal resolução estabelece algumas disciplinas mínimas que devem estar contidas nos cursos.

A formação jurídica contemplada na matriz curricular a ser fornecida pelos cursos de Direito apresenta, contudo, um perfil generalista, sendo insuficiente para assegurar, por si só, as informações necessárias para o objeto da pesquisa. Por este motivo, partiu-se para a identificação de competências específicas do cargo inicial da magistratura, através de entrevistas concedidas por juízes, análise de resoluções da Enfam e do Plano Estratégico do Poder Judiciário elaborado pelo CNJ.

A contribuição da Enfam, no que diz respeito à identificação das competências, é percebida especialmente por meio das diretrizes curriculares para os cursos de formação inicial para ingresso na magistratura. Por meio da Resolução n. 3, de 4 de dezembro de 2013⁵, que determina os requisitos mínimos para os referidos programas, evidenciou-se um conjunto de saberes teóricos e práticos, que os magistrados devem possuir ao ingressarem na carreira (BRASIL, 2013).

Por sua vez, no âmbito do CNJ, a análise das resoluções e do Plano Estratégico elaborado por tal instituição mostrou-se importante instrumento para o mapeamento das competências. Cabe ao CNJ definir a

⁵ Tal resolução dispõe sobre o curso oficial para ingresso, o curso de formação inicial e os cursos de aperfeiçoamento para fins de vitaliciamento, promoção e formação continuada na carreira da magistratura, estabelecendo o conteúdo programático mínimo que deve haver em tais cursos. Tal resolução exige conteúdos programáticos mínimos, que apontam para o desenvolvimento de habilidades e competências que os magistrados devem ter, a saber: (I) origem e teoria do poder judiciário; (II) deontologia da magistratura; (III) ética; (IV) relações interpessoais e interinstitucionais; (V) elaboração de decisões e sentenças e realização de audiências; (VI) administração judiciária, incluindo gestão processual, de pessoas e administrativa; (VII) capacitação em recursos da informação; (VIII) difusão da cultura de conciliação como busca da paz social; (IX) técnicas de conciliação e psicologia judiciárias; e (X) impacto econômico e social das decisões judiciais. Todos os conteúdos programáticos, na medida do possível, deverão tratar de casos concretos atinentes aos temas. Tal conteúdo aponta para as habilidades e competências que os juízes devem ter e desenvolver para o exercício da sua função.

missão, a visão e os valores do Poder Judiciário, estabelecendo metas e estratégias que exigem dos juízes novas competências e habilidades para o alinhamento com os objetivos organizacionais⁶ (BRASIL, CNJ, *online*).

Com base na teoria das competências, percebe-se, portanto, que tanto o sistema formativo da Enfam quanto as políticas públicas desenvolvidas pelo CNJ apontam para a necessidade de que os magistrados tenham o conhecimento, mas também tenham habilidades necessárias para sua aplicação. A inexistência dessas habilidades leva a repercussões diretas no exercício da atividade jurisdicional que requer conhecimentos técnico-jurídicos, mas também competência gerencial, relacional, analítica, conhecimentos de natureza humanística, dentre outros.

Assim, após a análise das Diretrizes Curriculares que estabelecem o perfil do egresso do curso de Direito, das ações do CNJ e da Enfam, e tendo em vista a teoria das competências educacionais, a pesquisa agrupou as competências dos juízes da seguinte forma: conhecimentos técnico-jurídicos; conhecimentos de natureza humanística; competências gerenciais; competências relacionais e competências pessoais.

Após a identificação das competências, a pesquisa prosseguiu na elaboração de um questionário com perguntas fechadas para análise de editais e provas de concurso para juiz, agrupando-se as questões da seguinte forma⁷:

⁶ Dentre as principais resoluções do CNJ que serviram de fundamento para a identificação das competências apontam-se a Resolução n. 49 que dispõe sobre a organização do Núcleo de Estatística e Gestão Estratégica nos órgãos do Poder Judiciário relacionados ao artigo 92 incisos II, ao VII da Constituição da República Federativa do Brasil; a resolução n. 70 que dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências; e a resolução n. 75 que dispõe sobre os concursos públicos para ingresso na carreira da magistratura em todos os ramos do Poder Judiciário nacional. Esta última tem por objetivo uniformizar os procedimentos adotados nos concursos padronizando conteúdos mínimos a serem exigidos nos certames.

⁷ As competências pessoais e relacionais agrupadas na pesquisa e identificadas como essenciais para o exercício do cargo não foram incluídas no questionário diante da impossibilidade de sua avaliação prática. Tais competências compreendem habilidades sociais, de liderança, gestão de pessoas, habilidade de comunicação, relacionamento interpessoal com servidores, usuários, com a sociedade e demais poderes, além de uma série de qualidades que os juízes devem ter como ética, sensibilidade, saber relacionar-

Competências Técnicas	Avalia Conhecimento da Legislação? Avalia Conhecimento de Súmula? Avalia Conhecimento de Jurisprudência? Avalia Conhecimento de Discussões Doutrinárias? Avalia Habilidade de Interpretação e Aplicação do Direito? Avalia Habilidade de Elaboração de Textos, Atos ou Documentos Jurídicos? Avalia Conhecimento de Técnicas de Conciliação e Mediação?
Conhecimentos de Natureza Humanística	Questões Relacionam Direito, Política, Economia, Sociologia?
Competência Analítica	Avalia Conhecimento de Problemas Sociais. Requer Visão Crítica? Avalia Conhecimento de História? Avalia Habilidade de Julgamento e Tomada de Decisões?
Competências Gerenciais	Avalia Conhecimento de Natureza Gerencial? Avalia Domínio de Novas Tecnologias? Avalia Habilidade de Julgamento e Tomada de Decisões?

Ao todo foram analisados 62 editais, sendo 50 dos Tribunais Estaduais e 12 de Tribunais Regionais Federais, totalizando 6.774 questões referentes aos Tribunais de Justiça dos Estados e 1.162 questões referentes aos Tribunais Regionais Federais.

Os editais foram distribuídos entre pesquisadores graduados em Direito e em fase final do curso, vinculados ao grupo de pesquisa “Justiça em Transformação - JET” da Universidade de Fortaleza – UNIFOR. A leitura dos editais permitiu identificar o ano da prova, banca examinadora, as fases do concurso, inclusive se havia curso de formação como parte do processo de seleção; as áreas do conhecimento que cada edital exigia e o tipo de questões. Após a leitura do edital, cada pesquisador passou para a leitura das questões das provas e preenchimento do questionário com o intuito de identificar o tipo de avaliação realizada pelas provas. As repostas foram digitadas e, após validação, compuseram um banco de dados. Analisaram-se os dados por meio de métodos quantitativos com auxílio do programa SPSS.

se, dentre outros. Portanto, características que somente podem ser avaliadas através da prática, sendo impossíveis de serem aferidas em provas escritas.

Dos dados analisados, constatou-se que atualmente o modelo de concurso segue um padrão relativamente próximo especialmente após a edição da Resolução n. 75 de 2009 do CNJ criada com o objetivo de uniformizar procedimentos. O certame realiza-se em etapas, sendo que a primeira e segunda etapas constituem-se de provas objetivas e escritas respectivamente, objeto da presente pesquisa (BRASIL, 2009).

Em regra, não se privilegia a participação nas escolas de magistratura como uma fase do concurso. Dos 25 entes da federação analisados, 14 deles exigiram a participação nos cursos de formação como uma sexta etapa do concurso, totalizando 33,9 % dos editais, não se verificando tal exigência para a magistratura federal.

Como resultado da análise dos dados, verificou-se que apesar de o concurso público ser a oportunidade em que as instituições de justiça poderiam delimitar o perfil dos juízes selecionados, há uma grande concentração de concursos nas mãos de empresas terceirizadas, totalizado um percentual de 50% dos concursos analisados, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 1: Edital por instituição organizadora

	CESPE	FCC	VUNESP	OUTROS	TRIBUNAL	NÃO DISPONÍVEL	TOTAL
EDITAIS	17	8	6	15	13	3	62
INST/ TOTAL EDITAL	27,4%	12,9%	9,7%	24,2%	21,0%	4,8%	100,0%

Fonte: Dados da pesquisa

Os tribunais delegam, portanto, a tais empresas a importante tarefa de preparar, aplicar e corrigir as provas, definindo a forma e os conteúdos mais importantes a serem exigidos dos candidatos. Essa opção revela uma situação que merece grande atenção, pois produz impactos relevantes no perfil dos membros de um Poder da República.

A primeira fase do concurso ocorre por meio de uma prova seletiva com questões de múltipla escolha, representando 91% das questões. Nessa fase, não se admite qualquer tipo de consulta.

Tabela 2: Tipo de questão

	Percentual Válido
MÚLTIPLA ESCOLHA	91,0
DISCURSIVA	7,3
SENTENÇA	1,6
Total	100,0

Fonte: Dados da pesquisa

Não obstante o artigo 33 da Resolução n. 75 do CNJ afirmar que as respostas das questões devam refletir a posição doutrinária dominante ou a jurisprudência pacificada dos Tribunais Superiores, constatou-se que 96,7% das questões avaliam conhecimento de legislação, na magistratura estadual e das questões analisadas, 96,1% avaliam conhecimento de legislação na magistratura federal (BRASIL, 2009).

Considerou-se a capacidade de memorização, condição essencial para aprovação de candidatos, não só na primeira fase, mas também na segunda fase, totalizando 97% das questões. Exigem-se do candidato apenas conhecimentos teóricos pelo simples domínio de terminologias, sendo insuficiente para avaliar a capacidade de “análise crítica, compreensão ou aplicação dos conhecimentos teóricos por parte do candidato”.

A mesma lógica é utilizada na avaliação de provas escritas, que requerem conhecimento do tema no que diz respeito à prescrição legal ou a algum posicionamento sumulado, não havendo margem para criação ou análise crítica, conforme demonstrado pelo quadro abaixo:

PROVA TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARÁ 2011

ENUNCIADO DA QUESTÃO	QUESITOS AVALIADOS
<p>QUESTÃO 1- TJ/PA 2011- Com base no que dispõem a Constituição Federal e a Lei Complementar n.º 35/1979 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional), disserte sobre o regime jurídico da magistratura. Em seu texto, aborde, necessariamente, os seguintes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> < ingresso na carreira: concurso e nomeação — requisitos; < promoção na carreira: critérios; < remoção na carreira 	<p>Capacidade de expressão na modalidade escrita e uso das normas do registro formal da língua portuguesa</p> <p>Conhecimento do tema:</p> <p>Ingresso na carreira: concurso e nomeação (requisitos)</p> <p>Promoção na carreira: critérios</p> <p>Remoção</p>

<p>QUESTÃO 2- TJ/PA 2011- Com base na disciplina constitucional e legal a respeito das súmulas vinculantes, disserte sobre essa inovação trazida pela Emenda Constitucional n.º 45/2004. Em seu texto, aborde, necessariamente, os seguintes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> < definição de súmula vinculante; < objeto e requisitos; < legitimidade para propor sua edição, revisão e cancelamento, de forma autônoma e incidental; < efeitos e possibilidade de modulação. 	<p>Capacidade de expressão na modalidade escrita e uso das normas do registro formal da língua portuguesa</p> <p>Conhecimento do tema:</p> <p>Definição de súmula vinculante;</p> <p>Objeto e requisitos</p> <p>Legitimidade para propor a edição, a revisão e o cancelamento da súmula, de forma autônoma e incidental</p> <p>Efeitos/possibilidade de modulação</p>
--	---

Por conseguinte, a associação das variáveis “capacidade de memorização” e “conhecimento de legislação”, limitaram a avaliação de outros aspectos reputados fundamentais para o magistrado como “conhecimento de natureza humanística, análise crítica”, dentre outros.

Quando, por exemplo, analisa-se a variável “requer visão crítica?”, o resultado foi negativo para os Tribunais de Justiça dos Estados, totalizando 95% das questões, ao passo que nos Tribunais Regionais Federais tal número totalizou 98,3% das questões analisadas.

Tabela 3: Requer visão crítica – Tribunais de Justiça dos estados

	Percentual Válido
SIM	1,3
NÃO	95,5
NÃO DISPONÍVEL	3,2
Total	100,0

Fonte: Dados da pesquisa

Tabela 4: Requer visão crítica – Tribunais regionais federais

	Percentual Válido
SIM	0,3
NÃO	98,3
NÃO DISPONÍVEL	1,4
Total	100,0

Fonte: Dados da pesquisa

Constatou-se que das competências identificadas como essenciais para a magistratura, o concurso apenas avalia o conhecimento teórico e ainda assim, de forma limitada pela capacidade de memorização.

Tais fatores, associado à baixa participação das escolas de magistratura nos certames, fazem com que o atual modelo de concurso não seja capaz avaliar capacidade do candidato de colocar em prática os conhecimentos teóricos adquiridos nas universidades. O conjunto dos dados coletados abre múltiplas possibilidades de reflexão sobre o modelo de educação jurídica e sobre o modelo de seleção judicial, contudo as variáveis abordadas no presente artigo visam lançar o ponto de partida para uma crítica mais profunda sobre a forma de concurso escolhida pelo Brasil.

5 Conclusão

O presente trabalho teve por objetivo analisar a adequação do atual modelo de seleção de juízes às novas competências que são exigidas para o exercício da fundação jurisdicional.

Verificou-se que no decorrer da história do sistema de justiça no Brasil, os juízes vivenciaram uma série de mudanças no seu papel implicando em mudanças no perfil da magistratura e na necessidade e se repensar os modelos de seleção.

No Brasil, as preocupações quanto ao modelo de recrutamento de magistrados fizeram-se presentes nos debates políticos desde o Império. Contudo, os discursos sobre a mudança do modelo de seleção estiveram muito mais atrelados a garantia de interesses políticos no controle de tal instituição do que propriamente para assegurar sua independência ou aprimoramento. Por este motivo manteve-se o modelo de nomeação política pelo Chefe do Executivo ao longo de todo o período imperial.

A instituição do modelo de concurso representou uma resposta às mudanças no Estado e um esforço para afastar os juízes da intervenção direta nos processos políticos, constituindo-se como parte de um processo de profissionalização da magistratura. Fazia-se necessário instituir um modelo que avaliasse o mérito e o conhecimento técnico jurídico necessá-

rio para resolver as novas demandas que estariam por surgir com a gradativa tentativa de adoção de modelo de estado burocrático. Assim, o concurso vem a ser previsto formalmente como método de seleção no âmbito estadual em 1934 e no âmbito federal em 1966.

Diante de todas as transformações no Estado e no Direito que implicaram mudanças diretas no papel do Poder judiciário, a reavaliação do sistema de seleção volta a fazer parte da agenda democrática. Todavia, o sistema de seleção permaneceu praticamente intocado desde 1988.

Atualmente o caminho percorrido para se alcançar o cargo de juiz é tão somente a graduação em Direito, seguida da prática jurídica e da aprovação em um concurso público. Conforme identificado na presente pesquisa, o atual modelo é capaz de selecionar profissionais dotados de determinados conhecimentos técnicos relacionados à legislação e à doutrina jurídica, porém não consegue avaliar uma série de outras competências que são apontadas como fundamentais pelo próprio Judiciário para o exercício da função jurisdicional. Evidencia-se, tanto pela análise do eixo formativo das diretrizes curriculares dos cursos de Direito, como pela leitura das resoluções da Enfam e do CNJ, que os conhecimentos técnicos jurídicos não correspondem à única competência necessária para o exercício da magistratura.

Diante da complexidade das demandas impostas pelas relações sociais, as alterações na inserção social e política do Judiciário e a exigência de eficiência e celeridade, os juízes precisam possuir conhecimentos não estritamente jurídicos, que lhes permitam uma visão ampla do contexto social, econômico e político e das consequências de suas decisões.

Contudo, restou evidenciado a partir da coleta e análise dos dados, que o atual modelo de concurso público adotado no Brasil preza apenas pela avaliação de conhecimentos técnico-jurídicos aferidos pela capacidade de memorização, sendo incapaz de avaliar efetivamente as competências dos candidatos.

Tal aspecto tem repercussão direta no perfil dos juízes selecionados, além de conduzir uma reflexão sobre os seus impactos nas práticas pedagógicas adotadas no ensino jurídico.

Assim, a análise dos dados oferece subsídios importantes para uma crítica ao atual modelo de concurso, tendo em vista sua incapacidade para avaliar as competências reputadas como essenciais para o exercício do cargo da magistratura.

Referências

ALMEIDA, Cândido Mendes de. Reforma Judicial de 1871. Brasil: **Anais do Império**. Discurso proferido na sessão de 30 de Junho de 1871. [2013]. Disponível em: http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Imperio/1871/1871%20Discursos.pdf Acesso em: 10 fev. 2013.

ARAÚJO, José Thomaz Nabuco de. Reforma Judicial de 1871. Brasil: **Anais do Império**. Discurso proferido na sessão de 16 de Junho de 1871. [2013]. Disponível em: http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Imperio/1871/1871%20Discursos.pdf Acesso em: 10 fev. 2013.

BONELLI, Maria da Glória. **Profissionalismo e política no mundo do direito**: as relações dos advogados, procuradores de justiça e delegados de polícia com o Estado. São Paulo: Sumaré, 2002.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução n. 49**, de 18 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a organização de Núcleo de Estatística e Gestão Estratégica nos órgãos do Poder Judiciário relacionados no Artigo 92 incisos II ao VII da Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_49_planocnj.pdf. Acesso em: 10 abr. 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução n. 70**, de 18 de março de 2009. Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_70_planocnj.pdf. Acesso em: 10 abr. 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução n. 75**, de 12 de maio de 2009. Dispõe sobre os concursos públicos para ingresso na carreira da magistratura em todos os ramos do Poder Judiciário

nacional. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_75_planocnj.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2013.

BRASIL. Escola Nacional de Magistratura (ENFAM). **Resolução n. 3**, de 4 de dezembro de 2013. Dispõe sobre o curso oficial para ingresso, o curso de formação inicial e os cursos de aperfeiçoamento para fins de vitaliciamento, promoção e formação continuada na carreira da magistratura. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/69200>. Acesso em: 10 dez. 2013.

CALMON, Eliana. A magistratura precisa de juízes presentes na sociedade, não de burocratas. **Notícia**, Brasília, 2013. Disponível em: http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=108595. Acesso em: 2 fev. 2013.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Porto Alegre: Fabris, 1993.

CARVALHO, Jose Murilo de. **A Construção da Ordem: elite política nacional. Teatro de Sombras: a política imperial.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

FEITOSA, Gustavo R. P. **Magistratura, cidadania e acesso à justiça: os juizados especiais cíveis da cidade de São Paulo.** Campinas, 2005. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – IFCH, Unicamp, 2005.

GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia: o guardião das promessas.** Trad. Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

HESS, Heliana. Reformas, políticas públicas e gestão do Conselho Nacional de Justiça. **Revista Pensar**, Fortaleza, Universidade de Fortaleza, v. 16, n. 2, 589-625, jul.-dez., 2011.

KOERNER, Andrei. **Judiciário e cidadania na construção da República Brasileira.** São Paulo: Hucitec; Departamento de Ciência Política, USP, 1998.

LE BOTERF, Guy. **Desenvolvendo a competência dos profissionais.** Trad. Patrícia Chittoni Ramos Reuillard. Porto Alegre: Artmed, 2003.

LOBATO, Francisco de Paula Negreiros Sayão. Reforma Judicial de 1871. Brasil: **Anais do Império**. Discurso proferido na sessão de 21 de Junho de 1871. [2013]. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Imperio/1871/1871%20Discursos.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2013.

NABUCO, Joaquim (1849-1910). **Um estadista no Império**. 5. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, v.1, 1997.

NEQUETE, Lenine. **O poder judiciário no Brasil a partir da independência**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000. v. 1.

PASSOS, Daniela Veloso Sousa. **Concurso público e transformações no judiciário brasileiro: o modelo de seleção e as novas competências para o exercício da magistratura**. 2013. 180 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2013.

PERRENOUD, Philippe. **Desenvolver competências ou ensinar saberes: a escola que prepara para a vida**. Tradução: Laura Solange Pereira. Porto Alegre: Penso, 2013.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário: Mudanças e reformas. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 79-101, ago. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142004000200005&script=sci_arttext> Acesso: 14 abr. 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa **O sistema judicial e os desafios da complexidade social: novos caminhos para o recrutamento e a formação de magistrados**. Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra: 2011, Disponível em: <http://opj.ces.uc.pt/pdf/Relatorio_Formacao_16Jun.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2012.

VIANNA, Luiz Werneck *et al.* **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Renavan, 1997.

Gustavo Raposo Pereira Feitosa é professor titular do programa de pós-graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza, professor adjunto de Direito Processual Civil na mesma instituição, editor do periódico *Pensar – Revista de Ciências Jurídicas*, coordenador do grupo de pesquisa JET – Justiça em Transformação e doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas.

E-mail: gfeitosa@terra.com.br.

Endereço profissional: Universidade de Fortaleza, Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional, Av. Washington Soares, n. 1.321, Edson Queiroz, Fortaleza, Ceará – 60811-905.

Daniela Veloso Souza Passos é professora no curso de graduação em Direito na Universidade de Fortaleza, doutoranda e mestre em Direito Constitucional pela mesma instituição e Líder do grupo de pesquisa JET – Justiça em Transformação.

E-mail: danivpassos@hotmail.com.

Endereço profissional: Universidade de Fortaleza, Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional, Av. Washington Soares, n. 1.321, Edson Queiroz, Fortaleza, Ceará – 60811-905.