

## VIDA DE ASSESSOR: AS FUNÇÕES DE ASSESSORIA JUDICIÁRIA EM TRIBUNAIS SUPERIORES NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS EM PERSPECTIVA COMPARADA<sup>1</sup>

ALEXANDRE VERONESE<sup>2</sup>

NAJARA DE PAULA CIPRIANO<sup>3</sup>

NICOLLE WAGNER GONÇALVES<sup>4</sup>

PALOMA DA COSTA OLIVEIRA<sup>5</sup>

**RESUMO:** A pesquisa sistematiza informações de entrevistas feitas com assessores de ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF) para produzir uma análise comparada com a literatura existente sobre os “law clerks”, da Suprema Corte dos Estados Unidos. Na introdução, é indicado o problema central, que se refere à distinção dos assessores brasileiros

1 A pesquisa que subsidia o artigo foi realizada com recursos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF), recebidos na forma de duas bolsas de iniciação científica. Foi essencial a participação das bolsistas de iniciação científica. Elas auxiliaram sobremaneira na coleta dos dados – entrevistas – em conformidade com o roteiro, bem como as reduziram a termo. Os eventuais erros no presente artigo, contudo, são apenas imputáveis ao orientador.

2 Faculdade de Direito – Universidade de Brasília (UnB) - Brasília – Brasil - veronese@matrix.com.br

3 Graduanda em Direito na Universidade de Brasília (UnB) - Brasília – Brasil

4 Graduanda em Direito na Universidade de Brasília (UnB) - Brasília – Brasil

5 Graduanda em Direito na Universidade de Brasília (UnB) - Brasília – Brasil

em relação aos “law clerks”. Após, são descritas as funções de assessoria no Brasil. Ainda, é descrito o roteiro de entrevista, bem como o desenrolar das mesmas. Depois, é realizado um estudo da literatura americana, para demonstrar o formato daquela atividade nos EUA. Na conclusão, é indicado que, no Brasil, os assessores possuem várias tarefas e funções, podendo ser oriundos de diversos perfis profissionais; assim, existe uma pluralidade de trajetórias que podem desembocar no exercício de uma assessoria de ministro no STJ e no STF. Em contraste, nos Estados Unidos da América, a função de “law clerk” tende a ser temporária e faz parte de um percurso profissional relacionado a formação de uma elite na vida jurídica. Em síntese, em razão de tais diferenças, se deduz que a função no Brasil está relacionada com uma atividade burocrática de auxiliar jurídico, em clara oposição à função na Suprema Corte, que é visualizada como uma relação entre mestre e aprendiz.

**PALAVRAS-CHAVE:** Tribunais superiores; Sistemas de assessoria judicial; Entrevistas; Assessor jurídico; Comparação: Brasil e Estados Unidos.

#### **LIFE OF LEGAL ASSISTANT: THE BRAZILIAN LEGAL SUPPORT FUNCTION AND THE AMERICAN LAW CLERK ACTIVITIES IN COMPARATIVE PERSPECTIVE**

**ABSTRACT:** *The research summarizes data extracted from interviews with Brazilian legal assistants from Brazil’s High Court of Justice (“Superior Tribunal de Justiça”) and Supreme Court (“Supremo Tribunal Federal”) in order to produce a comparative analysis, which uses the literature about the US Supreme Court law clerks. The introduction indicates the core problem that differentiates the Brazilian legal assistants of their American counterparts. Afterwards, the text describes the functions of legal assistance in Brazil, and the interviews script. In addition, this section details the data collected from the interviews. Then, the article sheds light over a part of the American contemporary literature to demonstrate the current form of the law clerk activities in the US Supreme Court. The conclusion states that the legal assistants have a wide array of tasks in Brazil and have many origins and professional profiles; therefore, many personal trajectories can lead to a legal assistance job in a Brazilian High Court. The Brazilian job tends to be permanent. In the opposite turn, the American Supreme Court law clerk job is mostly a temporary one, from which the former clerk can access future higher positions in the legal market. The comparison illustrates that the Brazilian function is somewhat bureaucratic, and marked by a boss and employee labor relation in*

*a clear contrast with the US activity that is more to be seen like a master and apprentice relationship.*

**KEYWORDS:** *High courts; Judicial support systems; Interviews; Law clerks; Comparison: Brazil and United States.*

## 1. INTRODUÇÃO

É difícil conhecer, em detalhe, todas as peças e as engrenagens das instituições políticas e jurídicas. A falta de compreensão sobre o funcionamento interno do sistema judiciário pode gerar diversos tipos de idealização, inclusive. Da mesma forma que ocorre com as demais instâncias da vida social, o cotidiano de trabalho de um tribunal superior acaba sendo idealizado também. Assim, por detrás da realidade do cotidiano, acaba emergindo uma série de mitos, especulações, predições e expectativas sobre o que realmente ocorre. O presente artigo oferece um esforço para demonstrar como os sistemas judiciários contemporâneos são afastados da imagem clássica de um juiz isolado que medita e decide sobre a solução mais acertada para uma determinada controvérsia. Em síntese, o objetivo principal da pesquisa foi compreender a burocratização da máquina de produção de entendimentos jurisprudenciais, a partir dos assessores.

A tendência contemporânea de crescimento das burocracias trouxe consigo a marca dos sistemas administrativos de apoio. Com base na evidência de que os sistemas judiciais são compostos por grandes sistemas de assessoria, poderia se duvidar da imagem leiga de decisões administrativas e judiciais como somente limitadas aos “espíritos” de seus subscritores. É certo que existem estruturas burocráticas que modificam o cenário de decisão e que possuem relevância nos processos, em toda a Administração Pública. Contudo, o Poder Judiciário pareceria diferente, em razão daquela imagem construída de um juiz que decide isoladamente e de acordo apenas com uma interpretação do direito. Essa imagem está bem firmada no imaginário social, no Brasil e no exterior. Um exemplo é a epígrafe de Louis Brandeis, que consta do livro de Todd Peppers sobre os assessores da Suprema Corte dos Estados Unidos da América: “(...) o motivo pelo qual o público reflete tanto sobre os magistrados da Suprema Corte deve-se a que eles são as únicas pessoas em Washington que fazem seu próprio trabalho (...)” (PEPPERS, 2006: XVII). Assim, nesse sentido todas as demais instâncias da Administração Pública Federal norte-americana seriam dominadas pela burocratização e pela existência de sistemas de assessoria, ao passo em que o Poder Judiciário ainda seria um espaço no qual os magistrados figurariam como as últimas autoridades a deliberar de forma individual e meditada.

O artigo traz um panorama diverso. Os tribunais do Brasil estão submetidos a um processo recente de expansão na sua demanda de trabalho, com reflexos evidentes no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal. A resposta dada para a expansão de demanda se deu, principalmente, na ampliação do quadro de servidores para auxiliar no fluxo decisório dos ministros. Uma das consequências diretas foi o aumento do quadro de assessores diretos, que realizam a tarefa de auxiliar os ministros na produção de decisões. O objetivo do artigo é realizar uma comparação entre a função de assessoria no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal, com base em entrevistas, com a atividade de assessoria realizada na Suprema Corte dos Estados Unidos. A base para a comparação é a existência de uma clara literatura sobre a atividade de “law clerk”, ao passo em que inexistem trabalhos acadêmicos sobre o caso no Brasil. Na próxima parte do texto, será analisada a função de assessoria nos tribunais brasileiros, com base nas sete entrevistas realizadas. Cabe notar que mesmo a exposição das entrevistas é marcada pela comparação com o modelo norte-americano. Depois, será analisada a literatura sobre a atividade de “law clerk” na Suprema Corte. O cotejo das entrevistas com a literatura permitiu uma reflexão comparativa que diz respeito aos diferentes modos de organizar os sistemas de assessoria judiciária. Nesse sentido, fica claro que o modelo brasileiro houve por produzir um sistema burocrático e técnico, ao passo em que a solução dos Estados Unidos da América, na Corte Suprema, ainda se apresenta como uma assessoria de aprendizes e de mestres. Porém, ambos os modelos se institucionalizaram como sistemas de apoio. Essa diferença é muito interessante e será a base da conclusão do texto, por meio da qual se indicará que a institucionalização ocorre por meio de soluções nacionais diversas.

## 2. ASSESSORIAS JUDICIÁRIAS NOS TRIBUNAIS SUPERIORES DO BRASIL

É praticamente inexistente a literatura brasileira sobre funções de assessoria aos magistrados, nos diversos níveis de jurisdição, em clara distinção ao interesse por tal tema nos Estados Unidos da América. Nesse país, há pesquisas acadêmicas sobre a função de “law clerks” desde a década de 60 do século passado (BAIER, 1973; OAKLEY; THOMPSON, 1979, NEWLAND, 1961), chegando até o período recente, no qual foram publicados dois livros de referência, com amplas pesquisas empíricas sobre o tema, a partir de pesquisas históricas e sociais realizadas na Suprema Corte daquele país (PEPPERS, 2007; WARD; WEIDEN, 2006). A leitura sistemática das referências norte-americanas permite concluir que o processo de institucionalização da função de assessoria é evidente e

concreto nos Estados Unidos da América. A função de assessor tem o rótulo de “law clerk”. Em um primeiro momento, a função possuía contornos informais e acabou por evoluir para ocupar um espaço administrativo mais claro e, também, socialmente importante no contexto das carreiras jurídicas. Tal ocupação de espaço não é ausente de críticas, com o relato de uma autora que considera que o aumento do uso dos “law clerks” coloca em risco a própria integridade interpretativa do direito norte-americano (PETHER, 2007) ou, ainda, que demonstram perplexidade com a função central dos assessores na Suprema Corte, que é relatar e auxiliar os “justices” (magistrados daquela jurisdição) a apreciar o acolhimento, ou não, de uma ação constitucional (STRAS, 2007). Cabe explicar que a admissão da ação constitucional nos Estados Unidos depende do *Writ of Certiorari* e a literatura sobre os “law clerks” demonstra o papel central desses atores sociais na produção de resultados.

No caso do Brasil, há apenas um livro que contém um importante texto, no qual Francisco Rezek, ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, produziu um prefácio que busca resgatar a trajetória institucional da função de assessoria naquela jurisdição (REZEK, 2014). O livro em questão é uma obra de doutrina e não de pesquisa social, política ou gerencial sobre a função de assessoria aos magistrados, seja nos tribunais superiores, seja nos demais graus de jurisdição (FUCK; HORBACH, 2014). Assim, a obra se compõe de estudos doutrinários de cunho jurídico, realizados por assessores e ex-assessores do Supremo Tribunal Federal, no qual são apreciadas decisões judiciais e temas jurídicos historicamente relevantes e produzidos por aquele órgão judiciário. Porém, no prefácio, Francisco Rezek expõe que, no Brasil, o trabalho de assessoramento aos ministros do Supremo Tribunal Federal surgiu na década de 70 do século passado. Cada ministro tinha o direito de nomear de forma livre um “secretário jurídico”, que era a designação da época para o cargo e para essa função. O secretário jurídico auxiliava o magistrado de formas variadas. Ele podia realizar o apoio administrativo ao funcionamento do gabinete, bem como podia realizar pesquisa de doutrina e de jurisprudência para compor as decisões judiciais. As suas funções possíveis, em suma, eram amplas e pouco específicas. O ministro é que determinava a rotina e a função do seu secretário jurídico. O autor relata, ainda, que havia o cuidado de não manter um secretário jurídico por mais de dois anos naquela função, para não haver a impressão de que houvesse um “vice-ministro” no gabinete. Essa característica é muito similar ao que ocorre nos Estados Unidos da América e, assim, talvez possa indicar alguma semelhança ou a tentativa de importação da solução dos “law clerks” daquele país para o Supremo Tribunal Federal. O autor ainda relata que, naquele tempo, o Regimento

Interno do Supremo Tribunal Federal regulamentou o cargo com a designação de “assessor de ministro”, que é mantida até a presente data. A primeira vez que esta nomenclatura apareceu foi com a edição da Portaria n. 131, de 1973. Com o aumento da demanda judicial, a função de assessoria se tornou cada vez mais requisitada. Nas palavras de Francisco Rezek: “A nenhum integrante do Supremo é dado prescindir do apoio decisivo de sua assessoria, e o nível desse suporte intelectual é necessariamente superlativo” (REZEK, 2014: 7). A partir do Regimento Interno e da Portaria, começou a se formalizar de forma mais evidente a função no Supremo Tribunal Federal. Os assessores devem ser bacharéis em direito e são nomeados para cargos em comissão pelo presidente mediante indicação do ministro com o qual trabalharão, segundo o Art. 357, II do Regimento Interno. Os cargos em comissão são de livre nomeação e exoneração, ou seja, os assessores permanecem em exercício enquanto for do seu interesse ou do ministro que os indica. O Regimento do Supremo detalha as funções dos assessores de Ministro:

Art. 358. São atribuições dos Assessores de Ministros:

- I – classificar os votos proferidos pelo Ministro e velar pela conservação das cópias e índices necessários à consulta;
- II – verificar as pautas, de modo que o Ministro vogal, em casos de julgamento interrompido, ou de embargos, ação rescisória ou reclamação, possa consultar, na sessão, a cópia do voto que houver proferido anteriormente;
- III – cooperar na revisão da transcrição do áudio e cópias dos votos e acórdãos do Ministro, antes da juntada nos autos;
- IV – selecionar, dentre os processos submetidos ao exame do Ministro, aqueles que versem questões de solução já compendiada na Súmula, para serem conferidos pelo Ministro;
- V – fazer pesquisa de doutrina e de jurisprudência;
- VI – executar outros trabalhos compatíveis com suas atribuições, que forem determinados pelo Ministro, cujas instruções deverá observar.

A organização do trabalho no gabinete depende estritamente da anuência do ministro específico, como definido no parágrafo único do Art. 356 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. O aumento na quantidade de assessores e de assistentes é visível a partir da leitura do Regimento Interno. Em 1992, havia a previsão de dois assessores, dois assistentes judiciários e seis auxiliares. Em 2010, houve a previsão de um chefe de gabinete, cinco assessores, dois assistentes judiciários e tantos mais servidores quantos fossem previstos em atos posteriores. O Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça não

detalha a quantidade de cargos. Ele também detalha menos as funções dos assessores. No seu Artigo 326, que assim está escrito: “ao assessor cabe executar trabalhos e tarefas que lhe forem atribuídas pelo Ministro”.

No modelo da Suprema Corte norte-americana, a maioria dos assessores são recém-formados e permanecem no máximo dois anos ocupando a função (PEPPERS, 2006: 42). A função de assessor naquela jurisdição está muito ligada ao aspecto acadêmico. Assim, na tradição daquele país, os “justices” utilizam os assessores, também, para renovar o debate do Tribunal, com atenção ao seu aspecto acadêmico. Isto faz com que os assessores da Corte Suprema, usualmente, sejam egressos das melhores instituições também. No Brasil, esse papel acadêmico não fica tão evidente, assim como o período de assessoramento varia de acordo com cada ministro. E os assessores são egressos de diversos contextos profissionais, como será visto nas entrevistas. O motivo intuído para isto é que esta pluralidade se relaciona com a amplitude de usos pelos ministros dessas funções de assessoria. Outro aspecto importante, de caráter comparado, é a falta de um código de ética e de conduta para balizar o comportamento dos assessores. Por ser um cargo de confiança e, por atuar em nome do ministro, o assessor deve ter em mente o que deve, ou não deve fazer. No caso dos Estados Unidos da América, a justiça federal daquele país produziu um manual de condutas, que serve tanto para instruir a atuação desses, como para protegê-los no desempenho das funções (FEDERAL JUDICIAL, 2007).

A partir do exame da literatura dos Estados Unidos da América, surge, portanto, a identificação da necessidade de uma pesquisa sobre a função de assessoria que, por um lado, é muito importante ao cotidiano judicial e, por outro, é pouco estudada. A próxima parte do artigo deriva de entrevistas realizadas com sete assessores a partir de um roteiro no qual se buscou apreciar as questões referentes à sua, aos modos de recrutamento para as funções, ao ambiente de trabalho e ao modo de gestão dos gabinetes. As entrevistas trataram, também, da relação dos assessores com suas chefias de gabinete, colegas e com os ministros, assim como suas visões sobre o sistema judiciário.

## 2.1 A metodologia das entrevistas

Como ficou claro na introdução, a pesquisa se iniciou com um levantamento da literatura norte-americana e brasileira sobre o tema. Depois, foi buscada a localização de parâmetros normativos – regulamentos e manuais de conduta, por exemplo – e dada a sua ausência, foi desenhado um roteiro de entrevistas para a coleta de informações a partir de depoimentos pessoais, que consta no

anexo. A bibliografia estrangeira forneceu dados empíricos, derivados de pesquisas realizadas com foco na Suprema Corte dos Estados Unidos da América. A partir da leitura do modelo norte-americano foi possível chegar ao roteiro para ser aplicado nas entrevistas brasileiras. O roteiro coletava dados pessoais, como nome, idade e sexo. Depois, deveriam ser feitas perguntas ao entrevistado sobre se o mesmo ainda estava atuando como assessor, ou não, além de quanto tempo de experiência teve na função. Era pedido que o entrevistado fizesse um relato sobre o seu percurso profissional para que, depois, pudesse descrever o seu ingresso no gabinete e no cargo de assessor. Também foram coletadas informações sobre a sua percepção sobre os critérios de seleção e o perfil dos selecionados, bem como a sua opinião acerca do perfil geral da equipe de trabalho do gabinete, em termos de divisão por gênero e por cor da pele.

Após essas perguntas, o roteiro demandava questionar a forma de administração do gabinete e, especificamente, se o fluxo de trabalho seria mais horizontal ou se havia verticalidade na gestão dos processos de trabalho. Era pedida uma exposição do trabalho desempenhado individualmente e a descrição do relacionamento interpessoal do assessor com o ministro assessorado. Uma pergunta importante, trazida das pesquisas norte-americanas, dizia respeito à inquirição acerca da possibilidade de que o assessor influenciasse uma potencial decisão do julgador e a autonomia de trabalho do assessor em relação à escolha de entendimentos. Ainda, havia uma diretriz para questionar o assessor acerca da influência do trabalho em sua vida pessoal, bem como da relação entre os assessores e dos demais servidores do gabinete para com os seus pares que trabalham com outros ministros. Por fim, havia duas perguntas que apontavam para a extração da percepção dos assessores sobre os grandes problemas do Poder Judiciário brasileiro: o alto número de processos em tramitação e as medidas aplicadas para diminuir o excesso de recursos aos tribunais superiores. Foram entrevistados cinco homens e duas mulheres. Dos sete entrevistados, seis atuam no Superior Tribunal de Justiça e apenas um no Supremo Tribunal Federal. Antes da entrevista havia a exposição da pesquisa e dos seus termos de forma detalhada, bem como a leitura do termo de consentimento, no padrão utilizado pela Universidade de Brasília (UnB), para garantir o anonimato e a proteção da identidade dos entrevistados. Todas as entrevistas foram gravadas e, após, reduzidas em texto.

## 2.2. Conversando com assessores do STJ e do STF

Após terem sido transcritas as entrevistas, houve a possibilidade de realizar a presente análise. A pesquisa possui um caráter exploratório e não intenta



apresentar um grau de generalização para além das informações coletadas e contrastadas. O universo de entrevistados foi muito pequeno para tanto. O que se espera é que o presente estudo possa ser ampliado no futuro e que ofereça um panorama inicial para compreender a função de assessor no Poder Judiciário brasileiro. Os relatos coletados demonstram que os assessores são egressos de diversos contextos profissionais: academia, quadro de pessoal do próprio tribunal, advocacia e servidores cedidos de outras carreiras públicas. Cada ministro pode escolher de forma livre e, assim, estabelecer o perfil que o atende. Um primeiro entrevistado demonstra que veio de um setor técnico e pouco especializado; é servidor de carreira do próprio órgão, que é o caminho mais usual:

Eu entrei no Tribunal, passei por um trabalho maçante de digitalização de processos e tudo. Deu um mês e aí já fui procurando lotação em gabinete. Eu sou analista, né? Aí meu interesse é realmente trabalhar com decisão, foi pra isso que eu estudei, pra isso que eu me preparei.

Outros assessores são egressos de outros espaços profissionais. Eles podem vir de outras carreiras, por meio de uma trajetória de assessoria e de chefia em outros órgãos, como indicou um dos entrevistados: “(...) já fui analista judiciário e assessor do Presidente do Tribunal Regional Federal e depois passei no concurso pra Procurador Federal; fiquei dois anos trabalhando no CADE e vim parar aqui”. Os assessores de ministros também podem vir da advocacia, uma vez que esta experiência é útil para lidar com o cotidiano das decisões:

Surgiu a vaga no final do ano passado e eles estavam atrás de um assessor com perfil de advocacia em direito tributário. Alguém que conhecesse o Direito. Nas palavras do chefe de gabinete, queriam “alguém que conhecesse o direito tributário de baixo pra cima e não da Constituição Federal para baixo”, ou seja, alguém com vivência prática.

Pelo observado nas entrevistas, não há seleção formal ou uniforme. Cada gabinete possui o seu próprio método de avaliação dos candidatos, que é estabelecido pelo ministro de modo informal, como indicou um dos entrevistados: “(...) acabam sendo redes de pessoas; o ministro vai perguntando para pessoas que ele conhece”. Todavia, em determinados momentos, há a aplicação de provas e de testes: “(...) Essa vaga foi por meio de prova e a primeira foi por indicação; só que eu tinha um prazo de três meses (para teste), senão, eu saía; em outra foi pelo meu currículo (...)”. O interessante é identificar que a amplitude de modos de seleção e de recrutamento está relacionada com a multiplicidade de perfis que são possíveis de integração à função de assessoria.

Apesar de haver uma multiplicidade de trajetórias profissionais, a mesma situação não pode ser verificada em relação ao tema do gênero e da cor da pele. Para além do que está definido nos regimentos, segundo as entrevistas, no Superior Tribunal de Justiça existem, atualmente, oito cargos de assessor e um cargo de chefe de gabinete. No Supremo Tribunal Federal são seis cargos de assessor e um de chefe de gabinete. O exame de cor da pele dos assessores, pelos relatos, informa a quase ausência de negros e pardos. De outro lado, a análise sobre a divisão de gênero por ocupação dos cargos de assessoria, a partir do relato dos entrevistados demonstraria a existência de um leve desequilíbrio de gênero, de uma forma geral. Em quatro, dos sete gabinetes, haveria uma maior presença de homens nas funções de assessoria. A tabela a seguir reduz em percentual as respostas para evitar a identificação do gabinete do Supremo Tribunal Federal em relação aos gabinetes do Superior Tribunal de Justiça.

**Tabela 1** – Divisão de gênero em cargos de assessor, segundo entrevistas.

Gabinetes	Homens	Mulheres
#1	50%	50%
#2	50%	50%
#3	66%	34%
#4	56%	44%
#5	62%	38%
#6	66%	34%
#7	44%	56%

Fonte: Autores

Após esta análise do perfil dos assessores, é possível adentrar no trecho da pesquisa que inquiriu acerca da gestão dos gabinetes e do ambiente de trabalho. O modo de gestão dos gabinetes não é uniforme. A administração pode ser feita pelo ministro ou por delegação ao chefe de gabinete, como relatou um entrevistado: “(...) as questões do dia a dia são resolvidas pelo chefe de gabinete, mas o ministro é consciente de tudo o que está acontecendo”. Eventualmente, a chefia de gabinete pode ter um assessor com mais proeminência de gestão em relação aos demais, para lhe ajudar: “(...) a administração do gabinete fica a cargo da chefia de gabinete e conjuntamente com a minha participação; nós ajudamos na coordenação do gabinete para o ministro (...) e fazemos a coordenação tanto de pessoas quanto técnica (...)”.

A forma como o gabinete é administrado se reflete também na acessibilidade que o grupo de assessores tem em relação ao ministro. Quando todas as demandas são centralizadas no chefe de gabinete, ele se torna a ponte entre o ministro e os demais assessores – leva as dúvidas, revisa as minutas, recebe as diretrizes do ministro etc. –, o que torna o gabinete mais hierarquizado ou vertical, como fica claro na exposição de um entrevistado: “(...) há gabinete em que os assessores sequer têm contato com o ministro e, na verdade, nem o assessor fala com o ministro; só o chefe de gabinete fala e tudo é mediado por ele (...)”.

De outro modo, quando o ministro trata pessoalmente das questões concernentes ao seu gabinete – ou de algumas delas –, o sistema de gestão se torna mais acessível a todos os assessores e a administração é feita em bloco ou de forma horizontal, como se infere do relato de um entrevistado: “(...) todos os assessores têm acesso ao ministro, ele inclusive tem os nossos telefones pessoais e os nossos ramais, ou seja, ele sabe onde a gente está e liga diretamente para tratar dos assuntos (...)”. Em outra entrevista, a informação foi similar:

Todos os assessores têm contato direto com o ministro. A equipe não tem contato direto com ministro. Eles passam para os assessores. Aí, eles geralmente trazem a dúvida pra gente e a gente leva ao ministro. No início, o ministro atendia todo mundo, mas aí ficou inviável pela quantidade de gente. O gabinete é mais horizontal.

Além disso, cada ministro tem a sua concepção sobre o “bem julgar”. Logo, alguns acham relevante revisar cada decisão minutada pela equipe e outros delegam esse serviço ao chefe de gabinete, como expôs um entrevistado:

O chefe de gabinete, diferente de outros gabinetes que eu trabalhei, é da parte jurídica. Ele divide as duas funções, a jurídica e a administrativa com a secretária que fica lá na entrada. A gente vai despachar tudo com o nosso chefe de gabinete. Ele sabe de tudo que está acontecendo no gabinete. E, por consequência, o ministro sabe de tudo o que está acontecendo também, por meio dele. A gente vai direto ao chefe de gabinete e, depois, ele vai falar com o ministro. O ministro tem outras atribuições. Então, ele prefere que o chefe de gabinete centralize todas as áreas nele e ele passa para o ministro.

Um aspecto importante de ser destacado diz respeito à distribuição dos processos entre os assessores. Ela pode ser feita de acordo com a especialidade de cada assessor – cada um fica responsável por uma matéria –, ou ela pode ser realizada de acordo com o interesse do assessor de lidar com processos mais

complexos, como relatado em uma entrevista: “(...) o ministro dá as normas gerais do gabinete e, geralmente, os assessores ficam com os processos mais difíceis; a gente tem um acervo e o pega de acordo com a sua afinidade (...)”. Outro assessor relata que há uma divisão de trabalho entre os assessores, como tipos diferentes de função, na redação de minutas de decisão:

Eu faço os processos diferenciados. Mas a gente possui diferentes perfis. Existem assessores, por exemplo, que são mais focalizados em fazer volume. Eles são bons de fazer uma quantidade absurda de minutas: são quantitativos, replicadores, mas com uma boa qualidade de acerto. E você tem alguns que fazem um trabalho mais de relicário, de artesão nas decisões. Então, eles minutam coisa com mais doutrina, que é, mais ou menos, o meu trabalho.

A percepção sobre o sistema judiciário, como um todo, também influi na gestão dos gabinetes e no papel dos assessores. Uma diferença crucial entre o sistema judiciário brasileiro e o norte-americano é que o Supremo Tribunal Federal é, também, uma corte de recursos, ao passo em que a Suprema Corte é apenas uma corte constitucional. Logo, a sobrecarga de funções jurisdicionais no Supremo Tribunal Federal é incomparavelmente maior do que aquela existente na Suprema Corte. Assim, devido ao aumento de processos no sistema brasileiro, os assessores se veem em uma situação na qual estão atolados de demandas que devem ser resolvidas dentro de pouco tempo. Isso acaba por tornar o ambiente de trabalho estressante e intenso – situação agravada pelo fato do cargo ter natureza de livre exoneração.

Com isso, há a necessidade de cada assessor mostrar produtividade e atender às metas individuais estabelecidas pelo ministro ou pelo chefe de gabinete, com o objetivo de se atender também à meta de produção coletiva do gabinete. Isso fica claro por falas enunciadas que indicam não haver competição; mas, haver pressão por produção: “(...) nunca senti esse ambiente de competição; o que poderia haver era uma necessidade de você fazer mais processos”. Logo, de acordo com o percebido nas entrevistas, o sentimento de cooperação entre os assessores se sobrepõe a um possível sentimento de competição entre eles – que talvez possa existir de forma velada – e há uma cooperação no sentido de sanar dúvidas, dividir a carga de trabalho, como foi evidenciado por um dos entrevistados:

Acho que lá tem um clima bem tranquilo. Não tem rivalidade, não tem competição. Todo mundo se ajuda, é bem legal. Acho que, de todos que eu trabalhei, esse é o mais legal. Quando tenho alguma dúvida eles param tudo para ajudar. Influenciamo-nos mutuamente nesse sentido.

Após ser analisado o perfil dos assessores entrevistados e o seu ambiente de trabalho, cabe apreciar os dados coletados sobre a produção propriamente deles, em relação à autonomia, o tempo de permanência no cargo e a visão deles em relação ao sistema judiciário como um todo. A autonomia do assessor para desenvolver o seu trabalho é relativa. A função de assessoria é um cargo de confiança porque as consequências do trabalho de todo o gabinete aparecem na sociedade como sendo a opinião do ministro. Portanto, os assessores tendem a refletir as posições doutrinárias do ministro em todas as suas atividades. Isso faz com que, de uma forma ou de outra, a autonomia do assessor para criar e pensar juridicamente se restrinja aos entendimentos concebidos previamente que lhe são passados, tanto pelo ministro como pela própria jurisprudência de cada tribunal. Um entrevistado bem indica a necessidade de observar os pontos de vista do ministro que são conhecidos pela assessoria:

Isso é uma orientação do ministro. As propostas encaminhadas para ele devem sempre seguir um padrão. Elas devem sempre observar o entendimento do ministro em relação àquela matéria. Então quando a gente leva uma proposta para o ministro, a gente leva colocando aquilo que ele iria decidir, para manter uma uniformidade dos pensamentos.

A autonomia criativa deve ser analisada em relação ao contexto. Atualmente, existem meios de fixação de entendimentos nos tribunais. É a sistemática de “recursos especiais repetitivos” no Superior Tribunal de Justiça, assim como o mecanismo da “repercussão geral” no Supremo Tribunal Federal. Isso pode induzir uma revisão menos apurada dos ministros sobre esses processos. Poderia parecer que os assessores teriam mais autonomia. Porém, a conclusão não ganha sentido sem uma apreciação do contexto, como relata um entrevistado:

Tem autonomia? Tem! Porque, se noventa por cento do movimento jurisdicional é mero “repeteco” – e esse é um drama do sistema judiciário brasileiro – é claro que você tem muita autonomia. Mas não é uma autonomia verdadeira, porque na verdade você está meramente regurgitando entendimentos já antes proferidos. Não é muita autonomia: você pode fazer o que você quiser desde que não afronte a jurisprudência.

A autonomia do assessor existe por meio do diálogo com o ministro. Em alguns gabinetes, existem sistemas informais de debate interno. O grau de elementos levados em consideração nos debates pode refletir a experiência profissional específica do assessor, que pode ser um especialista na matéria, por

exemplo, como indica um entrevistado: “(...) às vezes a gente está debatendo e leva uma experiência profissional: ele (ministro) leva em consideração (...)”. Há alguns ministros que realmente gostam de debater os temas mais controversos com os seus assessores. Há situações nas quais os ministros possuem perfil acadêmico e uma visão ampla do direito e, por isso, apreciam avaliar os casos em debates com os assessores, como relata um entrevistado:

O ministro é doutor em direito. Então é até difícil discutir com o ministro. A gente está em um nível muito abaixo dele. A gente pega o processo, faz o voto de acordo com o que a gente acha que é o devido, mas, depende dele. A gente tem toda a liberdade com ele.

Por fim, o debate pode ser reduzido a um diálogo com a chefia de assessoria ou, até mesmo, entre os assessores e, depois, com o ministro:

A regra é autonomia para decidir. A exceção é quando o ministro já tem uma orientação. Ele vem do julgamento da turma e fala: “eu quero seguir fulano (o entendimento de outro ministro)”. O chefe de gabinete bate um papo com a gente sobre os processos. Não é que ele revise ou olhe a redação. Mas a gente discute com ele.

Outro aspecto importante se refere ao vínculo que o assessor possui com o cargo em comissão. Dentre os entrevistados, percebeu-se que aqueles que são do quadro de servidores do Poder Judiciário veem essa ocupação como o ápice da sua carreira e a tem como permanente. Eventualmente, alguns servidores de carreira pensam na possibilidade de não ocupar o cargo em razão da carga majorada de trabalho. Todavia, ponderam isto em relação ao valor adicional percebido pelo cargo:

Gostaria que fosse transitório. Mas depois de cinco anos e duas filhas, está virando permanente. Porque a gente está aqui vivendo uma instabilidade. Grande parte do nosso salário é a comissão do assessor que é estritamente ligada à confiança do ministro. Um dia o ministro vai sair. Então vamos supor que tudo corra bem e eu consiga manter o cargo até ele sair. A gente vive essa incerteza. É o drama de todo assessor. A única certeza que você tem é que você vai perder essa comissão.

Há aqueles, entretanto, que são de fora do quadro e têm um vínculo com a advocacia ou com outros cargos da administração pública. Esses enxergam o cargo de assessor como uma experiência válida, porém transitória:

Eu particularmente enxergo como uma coisa transitória. Ainda que já tenham muito tempo de casa. Mas assim... Eu não tenho a expectativa de passar a vida inteira aqui. Meu objetivo de certa forma é criar esse laço com o STJ. É conhecer o funcionamento do STJ, ajudar um pouco e, depois, seguir a minha carreira.

Por fim, existe o caso daqueles que, apesar de não terem a perspectiva de ficar por muito tempo, acabam se envolvendo de tal forma com a função que não conseguem dela se desvencilhar:

Não há nada mais permanente do que o provisório. Eu estou aqui desde 2005. Eu entro em cursinho e saio, por demanda do trabalho. Tem gente que consegue ficar estudando atrás da tela do computador e se esquia porque foi indicado. Eu não consigo. Acho que é do meu perfil, mesmo.

O último tema das entrevistas era relacionado ao cotidiano de trabalho e à peculiaridade do papel dos tribunais superiores em relação ao conjunto do Poder Judiciário brasileiro como um todo, com especial atenção à sobrecarga de trabalho. Um assessor relatou que se via em um dilema de quantidade “versus” qualidade na realização do seu trabalho, como fica claro na sua entrevista:

O papel do assessor é: a gente faz o que pode. Fica apagando incêndios. Com nove assessores não dá para fazer mais nada. A gente faz os processos, assessora o ministro nas outras funções e ainda tem que fazer número. O papel do assessor é meio seletivo. A gente não consegue aprofundar ou ser “dona” daquela questão. Você faz aquele negócio de forma superficial. Isso faz falta: você ter uma visão mais sistêmica de toda a disciplina. É lógico que não são compartimentos estanques aquelas disciplinas todas. Mas se tivesse um conhecimento mais aprofundado, isto facilitaria muito o julgamento.

De fato, a alta demanda judiciária não permite que cada caso seja estudado em detalhes. Em contrapartida, há uma cobrança por parte dos ministros – e do sistema como um todo – para que sejam produzidas sentenças de qualidade, “justas” e com grande relevância. O resultado disso é uma constante inquietação por parte dos assessores com o sistema judiciário brasileiro e a “mecanização” do trabalho de assessoramento, que apenas reproduz entendimentos e repete decisões anteriores ou, então, que se vale de artifícios processuais para examinar apenas as formalidades do processo e não o direito material nele debatido:

O maior dilema que todo mundo vive é você não conseguir atingir o maior nível de dificuldade que o processo exige. Às vezes a gente pega um processo

supercomplexo e não tem como parar um mês para fazer aquele processo. Esse é o grande dilema que a gente vive: não poder dar o aprofundamento que o processo exige.

As razões apontadas para esse dilema nas entrevistas são: a cultura brasileira do litígio que recorre à jurisdição em qualquer caso quando poderia recorrer a outros métodos de composição; e a ausência de obstáculos aos recursos de matérias que já foram amplamente discutidas em instâncias inferiores, transformando os tribunais superiores em uma terceira instância. Assim, o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, ao invés de corrigirem eventuais distorções na interpretação da Constituição Federal e da legislação federal, acabariam por se tornar cortes revisoras de entendimentos, assoberbadas de serviço, não havendo espaço para o estudo aprofundado das controvérsias:

É o maior desafio da justiça brasileira hoje. É lidar com esse número absurdo de processos. Não é possível, assim, se fazer um trabalho com a qualidade que a gente quer. É lógico que há alguns casos relevantes, até mesmo quando existe um trabalho maior dos próprios advogados. Ou, quando tem uma preocupação maior e tal. São processos que se tem uma atenção maior. Mas, na maioria dos casos, a preocupação é não aumentar o acervo e conseguir responder de uma maneira minimamente satisfatória a esse elevadíssimo número de processos. Então não dá tempo de fazer um estudo aprofundado. Não dá tempo de examinar se aquela decisão é a mais correta ou não.

Ao fim da análise das entrevistas, foi possível traçar uma conclusão que concatenou as informações com a apreciação comparada em relação ao caso norte-americano. No Brasil, o que se visualiza é a burocratização maciça do sistema judiciário, com uma clara repercussão no trabalho dos tribunais superiores. As funções de assessoria parecem não escapar ao problema geral que se reduz à necessidade de fixar meios de gestão para lidar com fluxos crescentes de processos e recursos. Os entrevistados dedicam muito tempo nas entrevistas para elucidar a ação burocrática dos gabinetes e é perceptível que a relação geral deles com o trabalho se desenvolve em termos de gestão. Eles explicam que muitos deles são servidores concursados e que há a imagem de um sistema de produção de decisões que varia de um gabinete para o outro. A imagem descrita é bem mais próxima de uma indústria do que aquela que transparece na literatura norte-americana, de uma oficina artesanal, com mestres e aprendizes.



### 3. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA NA SUPREMA CORTE DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

A razão básica para a existência de certo afastamento entre um tribunal superior e os outros poderes do Estado e da sociedade é fácil de ser encontrada no senso comum: tentar isolar a decisão judicial em uma torre de marfim, na qual não haveria a interveniência de outros poderes e, tampouco, da sociedade. Contudo, o tribunal que foi analisado na presente pesquisa – a Suprema Corte dos Estados Unidos da América – se apresenta, ao final da leitura da literatura sobre os “law clerks”, como um espaço mais humano, em contraste com a imagem usual. Como relata Robert M. O’Neil, ex-assessor na Suprema Corte, citando o Chief Justice Charles Evans Hughes no prefácio do livro de Todd Peppers: “Não somos a instância final em razão da infalibilidade; ao contrário, somos infalíveis em razão de sermos a última instância” (O’NEIL, 2006: X).

A posição de “law clerk” (assistente de direito ou assessor jurídico, em traduções literais) é a função mais almejada que um egresso do curso de direito poderia vir a alcançar após sua formatura. Ao ser alçado nesta função, o egresso trabalha diretamente assessorando os juízes (“justices”) da Suprema Corte norte-americana. O “clerkship”, ou estágio após a formatura, na Suprema Corte, tem um efeito importante na carreira e na vida daqueles que participam dele. Tal prestígio é recompensado pelas dúzias de oportunidades que se abrem em suas carreiras após tal experiência, como relata a literatura (PEPPERS, 2006: 212). Conta-se que os magistrados da Suprema Corte são incessantemente abordados para que forneçam listas com os nomes dos recentes “law clerks”, para que estes ingressem, por exemplo, como associados nos grandes escritórios (WARD; WEIDEN, 2006: 1-2). Em suma, trabalhar diretamente com um magistrado da Suprema Corte é ter a possibilidade de fazer parte da elite política e jurídica dos Estados Unidos da América. Isso ocorre porque, além da estreita relação que criam com seus respectivos juízes, na maioria das vezes, as suas orientações frente a um caso analisado são fatores preponderantes na hora de se prestar um veredito. Além dessa clara influência nas decisões dos juízes, o método como ela é feita chama muita atenção, pois são utilizadas técnicas que vão além dos conhecimentos próprios da faculdade de direito. Um exemplo da peculiaridade se resume ao fato de que os assessores poderão acessar um espaço que é interdito aos demais juristas. Afinal, eles poderão participar de debates, em conjunto com os demais colegas assessores, acerca da direção pela qual os seus respectivos magistrados vão tomar suas decisões. Cabe indicar que, na Suprema Corte dos Estados Unidos da América, não existe a exposição oral da

formação da convicção e as deliberações são realizadas em debates distantes do público. As sessões públicas apenas servem para comunicar as decisões tomadas em recintos fechados. Logo, ser “law clerk” é participar de um processo decisório que não é – no seu proceder dinâmico – conhecido pelo grande público. Ou seja, esses momentos que os “law clerks” vivem lhes permitem observar um cenário de debates entre os magistrados, nos quais ocorre um processo de influência mútua para se dar uma uniformidade na tomada de decisões da Suprema Corte e na divisão de uma maioria (“majority vote”) e da dissidência. O público apenas conhecerá a decisão final e não o seu modo de produção. Essa parte do artigo vai expor como ocorreu a institucionalização da assessoria jurídica na Suprema Corte (“law clerkship”) para, depois, apreciar a questão da autonomia de trabalho daqueles assistentes ou assessores. A conclusão da seção é que o reconhecimento social da influência dos assessores resultou a necessidade de sua institucionalização no ambiente da Suprema Corte dos Estados Unidos da América, com a fixação de códigos de conduta e de limitação ética.

O primeiro motivo em prol da criação da função de “law clerk” estava relacionado com a ideia de ajudar os magistrados a lidar com o grande volume de trabalho que chegava à Suprema Corte, em similaridade ao processo brasileiro (WARD; WEIDEN, 2006: 24-30). Porém, atualmente, essa compreensão inicial e simples foi expandida. Segundo o livro “Sorcerers’Apprentices”, a incorporação da função de “law clerk” no sistema administrativo da Suprema Corte não visa somente fornecer mera mão de obra para auxiliar os magistrados. O modelo seria, por outro lado, a reprodução do sistema de um aprendiz, na qual o “law clerk” seria um aprendiz e o magistrado seria um mentor ou mestre. Esse modelo teria sido importado da Inglaterra e sua função inicial seria a de auxiliar de modo estenográfico (WARD; WEIDEN, 2006: 30 e 53). Ao longo dos anos, apesar de alguns magistrados não terem utilizado “law clerks”, houve o reconhecimento da importância da função jurídica e, portanto, em razão do sucesso, do ponto de vista fático, os “law clerks” foram conquistando espaço institucional e se tornaram uma parte insubstituível do regular funcionamento da Suprema Corte. Esse fato é admitido pelos magistrados, ao longo da história da Corte Suprema, ao assumirem publicamente que a instituição não iria funcionar corretamente sem os assessores jurídicos. Por isso, o estudo das assessorias jurídicas é algo tão importante e, também, pelo fato de que revelam o dia a dia de um tribunal superior, algo que, como mencionado, ainda não é tão claro e ainda é fruto de idealizações.

A lista de ex-assessores também é longa ao se visualizar a quantidade daqueles que, depois do aprendizado, foram ocupar cargos de juízes federais, de

secretários de Estado (ministros, no caso brasileiro) e de professores nas melhores universidades, dentre outras funções de prestígio (PEPPERS, 2006: 212). Os “law clerks” também acabam por partilhar um pouco da vida social que envolve a função dos magistrados da Suprema Corte. Eles têm a oportunidade de almoçar com os magistrados e podem participar de recepções e de festas. Essa convivência informal e externa ao cotidiano laboral também os aproxima cada vez mais dos ideais jurídicos de seus magistrados, fazendo com que estes desenvolvam uma relação social que continua mesmo depois de findo o período de “clerkship”.

É comum o costume de se realizar encontros anuais dos “law clerks” com seus respectivos magistrados. Em 1961, no gabinete do Chief Justice Warren (Presidente da Suprema Corte) iniciou-se um costume de, a cada ano, ser realizada uma recepção formal (“black-tie reception”). Em edições posteriores, durante o período eleitoral para a Presidência dos Estados Unidos da América, tanto o Presidente John F. Kennedy como o Presidente Lyndon Johnson – ainda candidatos – compareceram ao evento. Essa prática serve para mostrar, claramente, a grande influência e o grau de prestígio que os “law clerks” e os magistrados da Suprema Corte usufruem na comunidade jurídica daquele país (PEPPERS; WARD, 2012; PEPPERS; CUSHMAN, 2015).

As decisões da Suprema Corte (“opinions”) podem ser explicadas não somente pela análise dos fatos dos casos relevantes para controlar princípios legais. As decisões da Suprema Corte reproduzem, também, uma visão sobre a interpretação do direito nos Estados Unidos da América e, assim, expressam preferências legais dos seus respectivos juízes. A seleção dos “law clerks” vai muito além de um “estágio jurídico”. Os magistrados buscam “law clerks” que compartilhem as mesmas posições sobre o direito que eles. A busca por uma qualificação técnica também é perseguida, havendo uma preferência por candidatos que tenham auxiliado juízes de prestígio nas “lower courts” (WARD; WEIDEN, 2006: 76-85). Porém, a escolha também passa pela análise da linha de entendimento daqueles juízes em relação às ideias e posições dos próprios magistrados da Suprema Corte que estão selecionando os seus futuros “law clerks” (WARD; WEIDEN, 2006: 86-87). Essa ideologia vem de um pensamento da comunidade jurídica norte-americana de que os juízes de mais prestígio na sociedade são aqueles que terão os melhores “law clerks”. Isso quer dizer que um dos principais critérios na escolha de um “law clerk” está baseado pela experiência que tiveram com os juízes mais prestigiados das Cortes de Apelações (“court of appeals”, equivalente ao segundo grau de jurisdição). Obviamente, também, há a análise das atividades extracurriculares desenvolvidas pelo candidato durante

o curso de direito, que figura como ponto importante. Como os juízes trabalham tão próximos de seus “law clerks”, é fácil pensar que buscam pessoas que compartilhem ao menos a mesma concepção jurídica (WARD; WEIDEN, 2006: 99-107). Esse fato é uma questão que vem mudando em tempos recentes. Atualmente, na Suprema Corte, os magistrados valoram mais as questões ideológicas do que valoravam na década de 1970, como menciona o juiz Clarence Thomas: “(...) os magistrados de hoje se sentem mais confortados com assistentes que tenham sido certificados como leais ajudantes por juízes ideologicamente alinhados que laboram nas cortes de apelações” (DITSLEAR; BAUM, 2001).

Outro fator muito preponderante na hora de se fazer uma seleção é a de escolher aqueles candidatos que foram mais bem colocados nos exames das universidades prestigiadas, ou seja, escolher o “law clerks” por meio de suas performances nas escolas de elite de direito. Um bom histórico escolar acrescido de uma recomendação feita por professores de direito bem prestigiados é um fator convincente da força do candidato que se apresenta. Não obstante, ao se refletir sobre a seleção de “law clerks” por sua forma ideológica, isso representa um meio de polarização das ideias. O que contribui para um espaço de discussão menos diverso, mas que, contudo, evidencia uma maturidade nas mudanças e desenvolvimento da Suprema Corte. O trabalho como “law clerk” dura alguns anos, tanto na Suprema Corte como em outros tribunais. Antigamente, os magistrados discutiam os casos potenciais em conferências. Porém, houve a introdução da “*dead list*”. Ela é um resumo dos casos que haviam sido deixados “para trás” ou que não tiveram a oportunidade de ser julgados e, então, eram automaticamente negados. Ainda, com o aumento do número de casos que não são mais discutidos pelos magistrados, em grupo, cada vez mais a Suprema Corte começou a depender mais dos “law clerks” para que eles revisassem as petições iniciais, ou seja, os pedidos de jurisdição (“*writ of certiorari*”). A ideia de uma “*dead list*” veio do gabinete do Juiz Hughes, o qual pediu aos seus “law clerks” que fizessem um resumo dessas petições iniciais (“*writs of certiorari*”). Isso significa que, com a revisão das petições iniciais, as recomendações dos assistentes jurídicos começaram a ter forma, força e, portanto, o potencial para influenciar os juízes (WARD; WEIDEN, 2006: 113). Um “law clerk” do Juiz Hugo Black disse uma vez: “Eu faço sugestões sobre todas as petições; usualmente, o magistrado concorda, mas não necessariamente em razão da minha recomendação” (WARD; WEIDEN, 2006: 114). Tomando-se em conta essa responsabilidade formal na agenda processual, o impacto coletivo dos “law clerks” nunca foi tão importante na história da Suprema Corte como agora. Existe também a política das “burn bags”, lugar onde os “law clerks” têm de jogar seus rascunhos

e notas sobre as resoluções e casos pelos quais foram responsáveis no fim do expediente. Essas políticas mostram um ambiente de compromisso e de lealdade dos “law clerks” para com seus magistrados, como bem enunciado na fala de um entrevistado das pesquisas nos Estados Unidos da América:

Os assessores jurídicos devem completa confidencialidade, precisão e lealdade ao seu magistrado e à Corte. O magistrado depende da pesquisa dos assessores para alcançar melhores conclusões sobre os casos em julgamento. O magistrado depende da confidencialidade na boa atuação dos deveres dos assessores. E o magistrado deve poder contar com a completa lealdade deles (WARD; WEIDEN, 2006: 16).

Um fato que chama muita atenção é que os “law clerks” estão sempre inflando sua importância e lamentando que nenhum outro trabalho futuro será tão valoroso como aquele desenvolvido junto à Suprema Corte. Mas, na verdade, segundo os dados da pesquisa feita Artemus Ward e Daniel Weiden, os “law clerks”, em entrevistas, tendem a diminuir a importância do seu papel. Obviamente, a relação de cada “law clerk” é diferente com o seu respectivo magistrado e, assim, existe uma grande variação em como os magistrados usam seus serviços e se relacionam com seus assessores jurídicos na Suprema Corte. Muitos dos “law clerks” têm medo de serem expostos, por isso as regras de confidencialidade e o código de conduta. Mas, a real questão preponderante é: qual o real impacto que o trabalho de um “law clerk” pode produzir em uma relação ao produto dos tribunais, ou seja, nas decisões judiciais da Suprema Corte?

Os “law clerks” realizam uma série de amplas funções dentro da Suprema Corte. Contudo, os seus deveres podem variar; porém, a base essencial do trabalho de um “law clerk” é composta pela pesquisa jurídica. Os assessores, durante seu tempo de estágio realizam pesquisas, preparam memorandos, dentre outras tarefas. Eles, de certa forma, participam ativamente do processo decisório. Obviamente, não é um “law clerk” que dá a palavra final sobre uma decisão judicial. Mas, a sua forma de análise e de enquadramento de um caso ou de uma questão controvertida será um fator essencial para auxiliar a direcionar o magistrado em sua deliberação final. Quando um jurisdicionado pede a atuação da Suprema Corte sobre alguma questão controvertida, serão os “law clerks” que revisarão os argumentos. Serão eles que escreverão os memorandos básicos e recomendarão para que a petição inicial seja negada ou aprovada. A Suprema Corte dos Estados Unidos da América somente aprecia uma pequena fração dos casos submetidos e é uma parte substancial da função dos “law clerks” auxiliar

a decidir quais serão os casos selecionados. Naqueles casos em que é concedida a avaliação da petição, os “law clerks” escrevem memorandos para que seus magistrados usem na exposição pública do resultado. Para o Juiz Powell, esse trabalho generalizado deveria ser mais bem direcionado. Em uma entrevista, ele explicou que, em sua opinião, o tempo de trabalho dos “law clerks” seria melhor usado se estes se dedicassem a dar opiniões sobre casos que requerem um pouco mais de atenção e não apenas elaborando “dead lists” e outras funções. Os “law clerks” podem participar da argumentação oral mas, na maioria das vezes, eles não fazem isso. Geralmente, eles se dedicam a auxiliar na apresentação oral de seus Juízes. Ao contrário do usual, o Justice Powell encorajava os seus “law clerks” a argumentar nos casos em que eles fossem responsáveis. De qualquer forma, os “law clerks” discutem o mérito do caso com os magistrados. Ou seja, por meio de uma “law clerk network” (rede de assessores) entre os gabinetes, os “law clerks” fazem recomendações baseadas nas informações que eles pegam com seus colegas de outros gabinetes (WARD; WEIDEN, 2006, p. 159-170). Eles produzem uma expectativa de voto dos gabinetes dos outros juízes e levam aos seus magistrados a conclusão, recomendando, ou não, a aprovação da petição e, por conseguinte, a admissão do caso perante a Suprema Corte. Por meio de suas recomendações, em suma, muitas vezes, os “law clerks” influenciam seus magistrados a proferir votos em conjunto ou a formar dissidências.

Ainda, essa “law clerk network” acaba criando um cenário de formação de coalizações de voto entre os gabinetes da Suprema Corte. Esse papel assumido pelos “law clerks” revela o quanto eles são cruciais e estratégicos na hora de se negociar um veredito com os demais magistrados. No livro “Sorcerers’ Apprentices” há referências de magistrados que pedem diretamente aos seus “law clerks” para que não “soltem informações” para determinados “clerks” de um gabinete específico. E, ainda, o livro também descreve como a “clerk network” influenciou diretamente alguns casos cruciais analisados pela Suprema Corte: “Negociações entre gabinetes representam uma matéria de delicadeza política; os magistrados dependem da rede de assessores ao menos como um modo de obtenção de informações sobre as visões dos seus pares e, ao fim, para formar coalizões” (WARD; WEIDEN, 2006: 164). Obviamente, é de se esperar que os “law clerks” não tenham tanta influência em questões doutrinárias e de puro direito. Porém, o trabalho de escrever opiniões influencia inexoravelmente as decisões da Suprema Corte nos mais diversos ramos, chegando ao ponto de, até em alguns casos, serem incorporadas como parte do produto final de decisões. Isso porque é comum que os magistrados discutam o mérito dos casos com seus “law clerks”, como indica a pesquisa realizada nos Estados Unidos da América:

“A minha principal reação é que – ao menos em minha época – nenhum dos dez magistrados foram influenciados pelos assessores como alguns livros de direito fariam você acreditar” (WARD; WEIDEN, 2006: 150). Por fim, o aumento das responsabilidades formais, combinado com o aumento do número de “law clerks” trabalhando por gabinete e o começo do uso de suas opiniões sobre o mérito das decisões pelos magistrados foram os três fatores mais relevantes na hora de se medir a influência que um assessor jurídico, na Suprema Corte, possui em relação à produção de uma decisão.

#### 4. CONCLUSÃO: DIFERENTES MODOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

A função de assessoria no Brasil é relativamente recente. A partir dos dados coletados, não foi possível traçar um padrão para definir os atributos do cargo, sendo que cada ministro estabelece suas próprias “regras” do gabinete, dentro dos limites de sua autoridade. A forma de condução, administração, revisão dos processos e de relacionamento, por exemplo, varia bastante. O intuito do presente artigo foi expor alguns dos pontos principais das entrevistas exploratórias realizadas; sem a pretensão de construir uma generalização válida, seja para os tribunais superiores, seja para os demais órgãos judiciais brasileiros. Da leitura que se fez das entrevistas, também, fica claro que o ambiente de trabalho brasileiro é marcadamente mais burocrático do que o sistema norte-americano, no qual a relação direta entre os “justices” e os seus “law clerks” aparece com uma evidente intensidade.

Existem duas possibilidades comparativas. A primeira é uma evidente conclusão sobre a ausência de um padrão de gestão que poderia repercutir em formas eficientes de gestão de fluxos processuais. A mesma situação ocorre nos Estados Unidos da América. A ausência de padrões mostra a vantagem da liberdade de acertar; contudo, facilita o desprezo da replicação de acertados modelos de gestão de gabinete que poderiam ser generalizados. A segunda é que a função de assessoria, no Brasil, em razão da sobrecarga de serviço dos dois tribunais enfocados, evoluiu para um modelo de gestão de volume de trabalho e não para um modelo de avaliação jurídica profunda. Desta forma, o cargo de assessor, no Brasil, tende a se tornar um tipo de servidor público parecido com os demais, em clara diferença ao que ocorre com o “law clerk”, que é entendido para um desejado degrau em prol das melhores funções da comunidade jurídica do Estados Unidos da América, em especial, como docente nas universidades de prestígio. Cabe anotar que um dos alertas da literatura dos Estados Unidos da América reside exatamente nesse risco, ou seja, de que a função de “law clerk”

perca o seu caráter original de uma relação de aprendizado para se transformar em mais uma atividade burocrática.

O elemento de conclusão mais relevante que se impõe após uma pesquisa sobre a função de assessoria no Brasil e nos Estados Unidos da América é a ruptura com a imagem da decisão judicial como ato autônomo de um magistrado ou de um colegiado de juízes. Assim, a ideia de que o modelo legal tradicional de análise e aplicação impessoal de leis pelos juízes não é a única visão analítica possível é algo que chama muita a atenção. Existe uma pletera de estudos jurídicos sobre a impessoalidade e sobre o risco dos juízes decidirem com base em suas convicções pessoais e não de acordo com o direito vigente, dentre outras questões. A compreensão de que existem sistemas sociais de decisão – administrativos e formais – e que o seu melhor ajuste mereceria uma atenção diferente é a contribuição da presente pesquisa. Não obstante, cabe uma nota comparativa final. A literatura dos Estados Unidos da América é fortemente preocupada com o risco da delegação do poder decisório do magistrado aos “law clerks”. Os assessores jurídicos, “law clerks”, não são meros assistentes administrativos. Eles são parte de um sistema social complexo de diálogo e de mútua influência para a troca de experiência e opiniões, que possui diversas vantagens. O dado mais interessante da comparação diz respeito ao papel de aprendiz de uma função de artesão jurídico que marca a função na história da Suprema Corte em cotejo com a função técnica e burocrática que informa a atividade no Brasil. Seria possível, a partir desse diagnóstico, considerar que a atividade de assessoria judiciária, no Brasil, tenderia a ser regulada de uma forma mais precisa, em distinção aos Estados Unidos da América. Curiosamente, não é o que ocorre. Naquele país, a regulação da atividade – por meio de livros-padrão e de códigos de conduta – é muito grande. Até a redação é padronizada pela Suprema Corte, por meio de manuais de estilo. Porém, a substância da atividade dos “law clerks” é regulada pelo magistrado e se conforma numa relação direta e pessoal, em evidente distinção ao que ocorre no Brasil, onde podem ser vistas relações entre ministros e os seus assessores que são mediadas por chefes de gabinete, por exemplo. A diferença está, certamente, relacionada com a distinção entre o volume de trabalho da Suprema Corte e dos dois tribunais brasileiros.

## REFERÊNCIAS

- BAIER, Paul R. The law clerks: profile of an institution. *Vanderbilt Law Review*, v. 26, p. 1125-1169, 1973.



- CRUMP, David. Law clerks: their roles and relationships with their judges. *Judicature*, v. 69, n. 4, 1995.
- DITSLEAR Corey; BAUM, Lawrence. Selection of law clerks and polarization in the US Supreme Court. *Journal of Politics*, v. 63, n. 3, ago. 2001, p. 869-885.
- FEDERAL JUDICIAL CENTER. *Law clerk handbook: a handbook for law clerks to federal judges*. Washington, DC: Federal Judicial Center, 2007.
- FUCK, Luciano Felício (coord.); HORBACH, Beatriz Bastide (coord.). *O Supremo por seus assessores*. São Paulo: Almedina, 2014.
- KENNEY, Sally J. Puppetters or agents? What Lazarus's closed chambers adds to our understanding of law clerks at the US Supreme Court. *Law and Social Inquiry*, 185-226, 2000.
- NEWLAND, Chester. Personal assistants to Supreme Court justices: the law clerks. *Oregon Law Review*, v. 40, n. 4, jun. 1961.
- O'NEIL, Robert M. Foreword. In: PEPPERS, Todd C. *Courtiers of the marble palace: the rise and influence of the Supreme Court law clerk*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2006, p. IX-XI.
- OAKLEY, John B.; THOMPSON, Robert S. Law clerks in judges' eyes: tradition and Innovation in the use of legal staff by American judges. *California Law Review*, v. 67, n. 6, dez. 1979.
- PEPPERS, Todd C. (ed.); CUSHMAN, Clare (ed.). *Of courtiers and kings: more stories of Supreme Court law clerks and their justices*. Charlottesville: University of Virginia Press, 2015. PEPPERS, Todd C. (ed.); WARD, Artemus (ed.). *In chambers: stories of Supreme Court law clerks and their justices*. Charlottesville: University of Virginia Press, 2012.
- PEPPERS, Todd C. *Courtiers of the marble palace: the rise and influence of the Supreme Court law clerk*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2006.
- PETHER, Penelope. Sorcerers, not apprentices: how judicial clerks and staff attorneys impoverish U.S. Law. *Arizona State Law Journal*, v. 39, 2007.
- REZEK, Francisco. Prefácio. In: FUCK, Luciano Felício (coord.); HORBACH, Beatriz Bastide (coord.). *O Supremo por seus assessores*. São Paulo: Almedina, 2014.
- STRAS, David R. The Supreme Court's gatekeepers: the role of law clerks in the certiorari process. *Texas Law Review*, v. 85, 2007.
- WARD, Artemus; WEIDEN, David L. *Sorcerers' apprentices: 100 years of law clerks at the United States Supreme Court*. New York: New York University Press, 2006.
- WICHERN, Nadine J. A court of clerks, not of men: serving justice in the media age. *DePaul Law Review*, v. 49, n. 2, 1999, p. 621-671.

## ANEXO – ROTEIRO SEMIESTRUTURADO DE ENTREVISTA

1. Nome;
2. Idade;
3. Sexo;
4. Função que exerce e/ou exerceu;
5. Há quanto tempo é assessor?
6. Resumo do percurso profissional como um todo.
7. Como foi sua seleção para entrar no gabinete, no Tribunal?
8. Quais são os critérios de seleção que percebeu existir?
9. Qual era o perfil de quem era selecionado para a função?
10. Qual é a composição social do gabinete, em termos de diversidade de gênero ou de caráter étnico (homens, mulheres, negros etc.)?
11. Como é feita administração cotidiana do gabinete?
12. Considera que o fluxo de produção é mais hierarquizado ou mais horizontal?
12. Como é o trabalho que você desempenha?
12. Como é o relacionamento entre você e o(a) ministro(a)?
13. Qual a influência que você percebe ter na produção de uma decisão?
14. Considera ter muita ou pouca autonomia para decidir?
15. O(A) ministro(a) – e o trabalho no Tribunal – possui algum tipo de influência na sua vida pessoal?
16. Como é o relacionamento com outros assessores do seu gabinete?
17. Como é o relacionamento com outros assessores de outros gabinetes?
18. Qual seria o principal problema decorrente do alto número de decisões proferidas pelos Tribunais Superiores no Brasil?
19. Qual seria o papel dos assessores de ministros no cenário de um alto número de decisões?
19. Há medidas cotidianas para implantar com o objetivo de frear o uso dos tribunais superiores como uma terceira via recursal?

Recebido em 19/06/2017

Aprovado em 30/06/2017

### Como citar este artigo:

VERONESE, Alexandre; CIPRIANO, Najara de Paula; GONÇALVES, Nicolle Wagner; OLIVEIRA, Paloma da Costa. Vida de assessor: as funções de assessoria judiciária em tribunais superiores no Brasil e nos Estados Unidos em perspectiva comparada. *Contemporânea* – Revista de Sociologia da UFSCar, v. 7, n. 2, jul.- dez. 2017, pp. 365-390.