

WALTER NUNES DA SILVA JÚNIOR

JURISDIÇÃO CRIMINAL

Sugestões e análise dos dados do GMF/5R

Gabriel Emídio Guerra Cabral

Hallison Rêgo Bezerra

Ívinna Ellionay Alves dos Santos

Larissa Maria da Silva

Lucien Borges Dantas Filho

Márcio Bittencourt Dutra dos Santos

Orlan Donato Rocha

Thayssa Meyrelles José

Walter Nunes da Silva Júnior



**JURISDIÇÃO CRIMINAL:
SUGESTÕES E ANÁLISE DOS DADOS DO GMF/5R**

Walter Nunes da Silva Júnior
(Organizador)

**JURISDIÇÃO CRIMINAL:
SUGESTÕES E ANÁLISE DOS DADOS DO GMF/5R**

Gabriel Emídio Guerra Cabral
Hallison Rêgo Bezerra
Ívinna Ellionay Alves dos Santos
Larissa Maria da Silva
Lucien Borges Dantas Filho
Márcio Bittencourt Dutra dos Santos
Orlan Donato Rocha
Thayssa Meyrelles José
Walter Nunes da Silva Júnior



Copyright © 2021
All rights reserved.

OWL – EDITORA JURÍDICA

Rua Princesa Isabel, 888, Cidade Alta
Natal-RN
Brasil
CEP 59.025-400.
editora@owl.etc.br • www.owl.etc.br

CONSELHO EDITORIAL

Ana Beatriz Ferreira Rebello Presgrave
Carlos Wagner Dias Ferreira
Edilson Pereira Nobre Júnior
Francisco Barros Dias
Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti
Hallyson Rêgo Bezerra
Marcelo Alves Dias de Souza
Marcelo Navarro Ribeiro Dantas
Marcelo Pinto da Costa Neves
Marco Bruno Miranda Clementino
Maria dos Remédios Fontes Silva
Olavo Hamilton Ayres Freire de Andrade
Paulo Afonso Linhares
Walter Nunes da Silva Júnior

Jurisdição criminal: sugestões e análise dos
dados do GMF/5R /

Silva Júnior, Walter Nunes da (org.) –
Natal : OWL, 2021.
251p.

ISBN: 979-8701277500

1. Justiça criminal. 2. Tribunal Regional
Federal da 5ª Região. 3. Varas Federais.

Projeto gráfico e diagramação: Olavo Hamilton

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	9
<i>Walter Nunes da Silva Júnior</i>	
CAPÍTULO 1.....	21
Justiça restaurativa na jurisdição criminal federal no Estado do Rio Grande do Norte	
<i>Walter Nunes da Silva Júnior</i>	
1. O problema criminal além do objeto do processo.....	25
2. Justificativa para a implantação da justiça restaurativa no âmbito da justiça federal.....	30
3. Núcleo de práticas restaurativas.....	39
4. Planejamento para a implantação da prática restaurativa.....	43
Considerações finais.....	47
Bibliografia.....	48
CAPÍTULO 2.....	51
Acordo de não persecução penal, procedimento no âmbito do judiciário e seu impacto na distribuição das varas federais	
<i>Hallison Régo Bezerra</i>	
<i>Márcio Bittencourt Dutra dos Santos</i>	
<i>Lucien Borges Dantas Filho</i>	
1. Histórico dos acordos e meios alternativos de resolução/ justiça consensual.....	54
2. Aspectos práticos do procedimento.....	57
2.1 O procedimento para a proposta de acordo.....	57
2.2 Classe processual adequada.....	61
2.3 Da audiência de homologação.....	64
2.4 Homologação do acordo.....	66
2.5 Sistema processual eletrônico para processar o ANPP na fase de execução.....	69
2.6 Competência para fiscalizar o ANPP.....	74
3. Impacto do ANPP.....	76
Considerações finais.....	81
Bibliografia.....	82
CAPÍTULO 3.....	85
Penitenciária Federal na cidade de Mossoró/RN: estudo do quantitativo e da natureza dos pedidos processados na corregedoria judicial e do tipo de crimes atribuídos aos presos	
<i>Orlan Donato Rocha</i>	
1. Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN.....	88
2. Sistema Penitenciário Federal – SPF.....	93
3. Execução Penal Federal.....	98
3.1 Corregedoria Judicial.....	100
3.2 Processo judicial.....	110
4. Penitenciária Federal da Cidade de Mossoró/RN: estudo do quantitativo e da natureza dos pedidos processados na Corregedoria Judicial e do tipo de crimes atribuídos aos presos.....	123

Considerações finais	129
Bibliografia	136

CAPÍTULO 4139

Os obstáculos na obtenção de uma base de dados sólida percebidos na implementação do sistema eletrônico GMF

Thayssa Meyrelles José

1. O sistema GMF e seu histórico de preenchimento no curso de dois anos.....	140
2. A aproximação dos campos da estatística e do direito para desenvolver ciência no direito criminal e sua confiabilidade técnica	148
3. Obstáculos na obtenção de uma base de dados sólida percebidos na implantação do GMF.....	149
3.1 Dos numerosos sistemas.....	150
3.2 O papel do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)	155
4. Resolução.....	156
Considerações finais	159
Bibliografia	160

CAPÍTULO 5161

Análise comparativa das taxas de congestionamento e de eficiência das Varas Criminais da Justiça Federal no Rio Grande do Norte e na Paraíba

Ívinnna Ellionay Alves dos Santos

1. Relatório dos dados extraídos do GMF/5ªR e do CNJ referentes às taxas de congestionamento e de eficiência das varas criminais da Justiça Federal do RN e da Paraíba dos últimos 5 anos.....	164
1.1 Taxa de eficiência.....	168
1.2 Taxa de congestionamento.....	178
1.3 Síntese comparativa entre o Rio Grande do Norte e a Paraíba	188
2. Acesso à justiça, transparência e fatores que interferem nas taxas de eficiência e congestionamento	189
3. Transparência e subjetivismo por trás das taxas de congestionamento e de eficiência	191
Considerações finais	193
Bibliografia	195

CAPÍTULO 6197

O processo penal brasileiro e a prisão processual: uma análise contextual dos impactos da Lei 13.964/2019 na duração das prisões preventivas na Justiça Federal no RN

Gabriel Emídio Guerra Cabral

1. A origem do processo penal e sua função no Estado Eemocrático de Direito	199
1.1 Os maiores expoentes das escolas clássica e positiva	200
2. A influência do período escravocata na formação do pensamento jurídico brasileiro	204
3. A evolução do processo penal e da prisão processual no Brasil.....	208
3.1 O Brasil Imperial e o Código de Processo Penal de 1832.....	208
3.2 Os primeiros registros da prisão processual no Brasil	210
3.3 O Estado Novo e o Código de Processo Penal de 1940	213
3.4 A prisão processual no regime ditatorial de 1937	215

3.5 A ditadura militar de 1964, a Constituição Federal de 1988 e os novos paradigmas da prisão preventiva.....	217
4. A prisão temporária e o prazo da prisão preventiva.....	221
4.1 A Lei 13.964/2019 e seus aspectos positivos.....	225
5. O papel do GMF no controle e na fiscalização da prisão processual na 5ª Região.....	228
5.1 Prisões preventivas no RN: delineando o quadro no período 2019/2020.....	229
Considerações finais.....	234
Bibliografia.....	235

CAPÍTULO 7..... 241

A aplicação de penas e medidas alternativas à prisão no âmbito da 5ª Região: uma análise crítica sob o olhar da obra “Tem futuro o direito penal?” de Claus Roxin

Larissa Maria da Silva

1. As penas e medidas alternativas à prisão: uma possibilidade legislativa.....	242
2. A aplicação das penas e medidas alternativas no âmbito da 5ª Região: uma análise de dados dos últimos 2 (dois) anos.....	245
3. Possíveis causas para a baixa incidência na aplicação de alternativas à prisão: uma incompatibilidade com o direito penal do futuro.....	246
3.1 A pressão social e a sensação de impunidade.....	246
3.2 A cultura jurídica e o conservadorismo dos magistrados.....	247
4. As penas e medidas alternativas e a concretização do direito penal do futuro – necessária ampliação da sua aplicação.....	248
Considerações finais.....	250
Bibliografia.....	250

APRESENTAÇÃO

Walter Nunes da Silva Júnior

A atuação da justiça criminal, assim como a prisão na qualidade de instituto principal do desse sistema, vem sendo discutida e analisada reiteradamente. Não são poucos os pontos de vista e as teses construídas sobre a eficácia da jurisdição criminal e própria necessidade da imposição da prisão como pena em muitos dos casos. Desde as visões mais radicais de raiz abolicionista, teóricos e práticos se revezam na tentativa de encontrar uma solução para o problema criminal, notadamente em relação ao encarceramento.

No ponto referente ao encarceramento, no Brasil a população carcerária vem aumentando progressivamente e, em face, sobretudo, da escassez de investimentos, tem enfrentado sérios problemas estruturais.

Esse cenário fez com que o poder Judiciário passasse a tratar do problema referente à jurisdição criminal não só dentro dos processos, mas também no âmbito administrativo, trazendo ideias e implementando ações que ajudem na racionalização quanto à gestão da atividade jurisdicional.

Por meio da Resolução nº 214, de 15 de dezembro de 2015, o CNJ disciplinou a organização e o funcionamento dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização (GMF) nos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal dos Territórios e, igualmente, nos Tribunais Regionais Federais.

Em cumprimento às diretrizes expendidas pelo CNJ, no âmbito do Tribunal Regional Federal da Quinta Região foi criado o Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário – GMF/5ªR, cuja

APRESENTAÇÃO

composição inicial ficou a cargo de juízes da Seção Judiciária do Estado do Rio Grande do Norte, em que está sediado o único presídio federal da região Nordeste, sendo designado como Coordenador o Juiz Federal Walter Nunes da Silva Júnior, Juiz Titular da Segunda Vara da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte e Corregedor do Presídio Federal em Mossoró/RN.

Na primeira reunião do GMF/5ªR foi deliberado que, diante do disposto no art. 6º da Resolução nº 214, de 15 de dezembro de 2015, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, assim como, dos limites da competência da Justiça Federal, estabelecida na Constituição e na Súmula 192 do Superior Tribunal de Justiça, as atividades a serem desenvolvidas pelo órgão seriam as seguintes:

- 1) fiscalizar e monitorar, mensalmente, a entrada e a saída de presos do sistema carcerário federal;
- 2) produzir relatório mensal sobre a quantidade de prisões provisórias decretadas pelos juízes federais e acompanhar o tempo de sua duração nas varas federais com competência criminal;
- 3) produzir relatório mensal sobre a quantidade de penas e medidas alternativas aplicadas pelos juízes federais, inclusive medidas cautelares diversas da prisão e medidas protetivas de urgência, com indicação da respectiva modalidade, e acompanhar o tempo de sua duração nas varas federais com competência criminal;
- 4) produzir relatório mensal estatístico sobre a quantidade de benefícios ajuizados, concedidos de ofício, deferidos, indeferidos e não apreciados nas varas federais com competência de execução penal;
- 5) fiscalizar e monitorar a condição de cumprimento de pena e de prisão provisória em presídio federal ou estabelecimento federal, recomendando providências necessárias para assegurar que o número de presos não exceda a capacidade de ocupação dos estabelecimentos penais;
- 6) incentivar e monitorar a realização de inspeções periódicas das unidades prisionais e de internação federais, sistematizando os

relatórios mensais e assegurando sua padronização, garantida a alimentação de banco de dados de inspeções nacional e local, caso este exista, para acompanhar, discutir e propor soluções em face das irregularidades encontradas;

7) fiscalizar e monitorar a regularidade e funcionamento das audiências de custódia realizadas pelos juízes federais, mantendo atualizado o preenchimento do sistema correspondente;

8) receber, processar e encaminhar as irregularidades formuladas em detrimento do sistema de justiça criminal federal, estabelecendo rotina interna de processamento e resolução, principalmente àquelas relacionadas às informações de práticas de tortura, maus-tratos ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes;

9) fiscalizar e monitorar os pedidos de transferência e de prorrogação de permanência de preso nas diversas unidades do sistema penitenciário federal;

10) representar providências à Presidência ou à Corregedoria do Tribunal Regional Federal da Quinta Região, pela normalização de rotinas processuais, em razão de eventuais irregularidades encontradas;

11) representar ao DMF pela uniformização de procedimentos relativos ao sistema carcerário federal e ao sistema de execução de medidas socioeducativas;

12) acompanhar e emitir parecer nos expedientes de interdições parciais ou totais de unidades prisionais ou de internação federais, caso solicitado pela autoridade competente;

13) colaborar, de forma contínua, para a atualização e a capacitação profissional de juízes e servidores envolvidos com o sistema de justiça criminal federal;

14) propor a elaboração de notas técnicas, destinadas a orientar, no âmbito da justiça federal da Quinta Região, o exercício da atividade jurisdicional criminal, de execução penal e socioeducativa ao DMF, que poderá encaminhar a outros órgãos ou solicitar colaboração destes;

15) coordenar a articulação e a integração das ações promovidas pelos órgãos públicos e entidades com atribuições relativas à inserção social dos presos, egressos do sistema carcerário, cumpridores de penas e medidas alternativas;

APRESENTAÇÃO

16) promover iniciativas voltadas à redução das taxas de encarceramento definitivo e provisório das Unidades da Federação de abrangência do Tribunal Regional Federal da Quinta Região, incentivando a adoção de alternativas penais e medidas socioeducativas em meio aberto;

17) desenvolver programas de visita regulares de juízes e servidores a unidades prisionais, promovendo ações de conscientização e ampliação de conhecimento sobre as condições dos estabelecimentos de privação de liberdade;

18) fomentar a criação e fortalecer o funcionamento e a autonomia do Conselhos da Comunidade junto ao presídio federal em Mossoró/RN, centralizando o monitoramento das informações e contato a respeito deles;

19) elaborar e enviar, anualmente, ao DMF, entre os dias 1º e 10 de dezembro, o plano de ação dos GMF para o ano subsequente, e entre os dias 10 e 30 de janeiro, o relatório de gestão do ano anterior, comunicando, a todo tempo, qualquer alteração no plano.

Para o fiel cumprimento dessas ações foi ressaltada a necessidade da criação de mecanismo para a extração de dados fidedignos que permitam a gestão efetiva das informações referentes à jurisdição criminal. Nesse desiderato, foram tomadas as seguintes providências:

a) gestão para a utilização pelos juízes federais da Quinta Região do Sistema de Audiência de Custódia – SISTAC, regulamentado pelo CNJ, na forma do § 1º, do Art. 6º, da Resolução 214, de 2015, do CNJ.

b) Criação de sistema eletrônico para fins de armazenamento de dados contendo o registro e a emissão de relatórios automatizados sobre:

b.1) PRISÕES: quantidade mensal decretada, a modalidade (provisória ou definitiva), tempo de duração, revogação, quantidade de benefícios ajuizados, concedidos de ofício, deferidos, indeferidos e não apreciados no mês, e para o caso da Corregedoria da Penitenciária Federal em Mossoró/RN, a quantidade de inclusão ou transferência de presos e de prorrogação de permanência na penitenciária federal em Mossoró/RN.

b.2) PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS: quantidade aplicada, inclusive medidas cautelares diversas da prisão, com indicação da respectiva modalidade, tempo de duração, revogação e cumprimento.

Com esteio na previsão do § 1º do art. 3º da Resolução do CNJ e do parágrafo único do art. 1º, da Resolução nº 09, de 25 de maio de 2016, do Tribunal Regional Federal da Quinta Região, os magistrados Orlan Donato Rocha, juiz titular da 8ª Vara e Hallison Rêgo Bezerra, titular da 15ª Vara, ambos da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, foram designados para atuar como colaboradores do GMF/5ª.R.

De outra banda, no propósito de fazer abordagem acadêmica sobre os dados coletados, na qualidade de Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, o GMF/5ªR criou o Projeto de Extensão denominado *Grupo de Política e Pesquisa do Sistema Criminal*. O escopo do projeto é realizar, por meio de seus integrantes, a análise crítica dos dados coletados e divulgados pelo GMF/5ªR quanto à atuação jurisdicional na seara criminal no âmbito das Seções e Subseções Judiciárias vinculadas ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Para tanto, os integrantes do projeto não apenas possuem acesso aos dados como participam da elaboração periódica dos relatórios descritivos e das respectivas reuniões levadas a efeito para analisar e propor iniciativas à Corregedoria do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, voltadas ao aprimoramento da jurisdição criminal.

O presente livro foi elaborado pelos integrantes do projeto, com fulcro nos dados colhidos pelo GMF/5ªR e respectivos relatórios enviados ao Conselho Nacional de Justiça e, ainda, com o propósito de sugerir iniciativas para o aperfeiçoamento da atividade jurisdicional.

Os capítulos estão assim organizados:

Capítulo 1: *Justiça restaurativa na jurisdição criminal federal no Estado do Rio Grande do Norte*, da autoria de Walter Nunes da Silva Júnior.

Essa parte do texto parte da consideração de que a Constituição de 1988, tendo como espinhal dorsal os direitos fundamentais, gerou alteração profunda no modelo de justiça criminal *punitivo ou retributivo*, exigindo o desenvolvimento da cultura da paz e, de permeio, o tratamento tanto da vítima quanto do infrator como sujeitos de direitos. Direitos que vão além das questões jurídicas cuidadas no ambiente estreito dos processos criminais, sendo de mister a abertura de espaços mais largos para lidar com as necessidades das pessoas envolvidas no drama criminal, o que se dá por meio da justiça restaurativa. Arremata que, consonância com a Resolução do CNJ nº 225, de 2016, os órgãos jurisdicionais, devem criar na sua estrutura órgão destinado para implantar e desenvolver as atividades voltadas para propiciar às pessoas envolvidas nos processos o acesso à justiça restaurativa, trazendo a conhecimento o modelo adotado na Justiça Federal no Estado do Rio Grande do Norte.

Capítulo 2: *Acordo de não persecução penal, procedimento no âmbito do judiciário e seu impacto na distribuição das veras federais*, da autoria de Hallison Rêgo Bezerra, Márcio Bittencourt Dutra dos Santos e Lucien Borges Dantas Filho.

Trata do Acordo de Não Persecução Penal e tem por objetivo apresentar algumas posições práticas do seu procedimento dentro do Poder Judiciário. Para além disso, o trabalho se propõe a estudar o impacto do instituto nas varas federais. Para tanto, foi gerada tabela com todas as ações penais ajuizadas desde janeiro de 2015 até agosto de 2020. Após a classificação das ações pelo assunto cadastrado, calculou-se o percentual de

cada assunto em relação ao todo e os sinalizou como sendo possível de transação penal, ANPP ou nenhum dos dois. Chegou-se a um percentual 86,14% dos processos analisados como passíveis, em tese, de serem alvos de um ANPP. Conclui o texto ressaltando a importância do novo instituto, assim como os cuidados que ele reclama na sua implementação, dada a dimensão de sua aplicação prática.

Capítulo 3: *Penitenciária Federal na cidade de Mossoró/RN: estudo do quantitativo e da natureza dos pedidos processados na corregedoria judicial e do tipo de crimes atribuídos aos presos*, da autoria de Orlan Donato Rocha.

O capítulo aborda os presídios federais no Brasil, discorrendo sobre finalidade, estrutura, funcionamento e legislação no âmbito do Departamento Penitenciário Federal, subordinado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. A doutrina brasileira pouca explora a transferência de presos para o Sistema Penitenciário Federal, daí o estudo da competência da corregedoria judicial para a execução penal e de considerações dogmáticas e jurisprudenciais acerca do processamento da inclusão do preso numa prisão federal. Além disso, elabora um mapeamento do tipo e da quantidade de pedidos processados na corregedoria judicial no período de 2018 a julho de 2020, e um delineamento da natureza dos crimes atribuídos aos presos recolhidos na penitenciária federal da cidade de Mossoró, no estado do Rio Grande do Norte, a partir do exame de banco de dados constantes em sistemas eletrônicos.

Capítulo 4: *Os obstáculos na obtenção de uma base de dados sólida percebidos na implementação do sistema eletrônico GMF*, da autoria de Thayssa Meyrelles José.

Diante das dificuldades encontradas na obtenção de dados por meio da implantação do sistema eletrônico GMF pela JFRN, sobretudo em virtude da constatação da ausência de preenchimento por parte de algumas varas federais, foram escolhidos para análise dois fatores preponderantes que contribuem para esse estado de coisas: a quantidade elevada de sistemas para preenchimento por parte dos servidores e suas implicações, e a não intervenção eficaz do CNJ quanto ao não abastecimento adequado por parte das varas. A partir daí é sugerida como solução a unificação e automação de sistemas, utilizando como base a plataforma do Processo Judicial Eletrônico – PJe, a fim de sanar obstáculos para a construção de base de dados sólida, que sirvam de indicadores para a produção de políticas públicas cada vez mais eficientes. A metodologia utilizada se embasou em consultas documentais sobre os relatórios enviados pelo GMF/5R para a CNJ, bem como pesquisa bibliográfica sobre o tema.

Capítulo 5: *Análise comparativa das taxas de congestionamento e da eficiência das varas criminais da justiça federal no Rio Grande do Norte e na Paraíba*, da autoria de Ívina Ellionay Alves dos Santos.

O presente capítulo trata da análise comparativa entre os dados concernentes aos índices de eficiências e às taxas de congestionamento no recorte temporal dos últimos 05 anos, isto é, de 2015 a 2019, das Varas Criminais da Justiça Federal do Rio Grande do Norte e da Paraíba. Para tanto, toma como fonte de dados, principalmente, os relatórios extraídos do GMF/5ªR, do sítio do TRF-5ªR e do Justiça em Números do CNJ. Nesse norte, objetiva realizar uma análise crítica, quantitativa e qualitativa dos índices e taxas em comento, estudando de que forma se apresentam nos referidos estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte, refletindo sobre as

similaridades e dissonâncias encontradas. Consignando, ainda, que a escolha dos estados mencionados se justifica pela proximidade geográfica e semelhança em termos de população e demais aspectos que os aproximam, de maneira que será analisado, na presente oportunidade, se também os índices referentes ao comportamento das suas varas criminais federais são similares ou destoantes. Assim, tem como fito, ainda, apontar possíveis fatores que interferem na demanda, tempo de tramitação e julgamento dos processos, ao ponto de interferir no desempenho da atividade jurisdicional, de forma a realizar pontes hermenêuticas da análise crítica com suporte nas construções doutrinárias da duração razoável do processo e do acesso à justiça, tendo em vista que não basta garantir o que é refletido, de certa forma, em seus índices de eficiência e congestionamento. A título de proposta, tem-se que a análise das taxas em comento deve considerar não apenas dados numéricos, mas informações qualitativas sobre a complexidade dos processos que tramitam nas varas, de modo que deveriam ser informados nos referidos sistemas não apenas a classe/assunto, como também a complexidade de cada processo que tramita na vara quando ele ultrapasse um tempo razoável, com o fito de se justificar a demora necessária para a sua análise e julgamento, dando mais transparência ao âmbito do judiciário.

Capítulo 6: *O processo penal brasileiro e a prisão processual: uma análise contextual dos impactos da Lei 13.964/2019 na duração das prisões preventivas na justiça federal no Rio Grande do Norte*, da autoria de Gabriel Emídio Guerra Cabral.

Uma das principais problemáticas inerentes à manutenção da prisão preventiva é o vácuo legislativo acerca de sua duração máxima. Tal questão

está diretamente ligada com a função inquisitorial desempenhada pelo processo penal à época de sua introdução no ordenamento jurídico brasileiro. O presente capítulo visa averiguar as repercussões da Lei 13.964, de 2019, na Justiça Federal no Estado do Rio Grande do Norte no tocante às prisões preventivas, perpassando o desenvolvimento do processo penal e da prisão preventiva no Brasil, tendo como suporte os dados a respeito coletados pelo GMF/5^a. Região. Para tal, utilizou-se da pesquisa bibliográfica atrelada à análise da evolução constitucional no país e da coleta e análise de dados estatísticos. Demonstra-se, com base nos dados obtidos, a expressiva queda no número de prisões preventivas com mais de um ano de decretação observados no Rio Grande do Norte, após a entrada em vigor do referido instituto normativo.

Capítulo 7: *A aplicação de penas e medidas alternativas à prisão no âmbito da 5ª região: uma análise crítica sob o olhar da obra “Tem futuro o direito penal?”, de Claus Roxin, da autoria de Larissa Maria da Silva.*

O presente capítulo faz a análise crítica acerca das penas e medidas alternativas à prisão aplicadas no âmbito da 5ª região com base nos dados produzidos pelo GMF/5ªR e sob a ótica do da obra de Claus Roxin acerca do futuro do direito penal. Analisam-se as possíveis causas que impedem uma aplicação mais eficaz das alternativas penais, como consequência natural da evolução do direito criminal em consonância com o paradigma dos direitos fundamentais.

Espera-se que este conteúdo levado ao público contribua para um melhor conhecimento do desempenho da jurisdição criminal no âmbito da 5ª Região e, a um só tempo, sirva para a formulação de políticas judiciais e

WALTER NUNES DA SILVA JÚNIOR

de incentivos para a elaboração de outros trabalhos acadêmicos tendo como fonte os dados estatísticos produzidos pelo GMF/5ª R.

Boa leitura!!!

Natal (RN), 8 de janeiro de 2021.

Walter Nunes da Silva Júnior

Juiz Federal. Professor da UFRN. Coordenador do Projeto de Pesquisa “O direito criminal como corpo normativo construtivo do sistema de proteção dos direitos e garantias fundamentais, nas perspectivas subjetiva e objetiva”. Conselheiro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP

CAPÍTULO 1

Justiça restaurativa na jurisdição criminal federal no Estado do Rio Grande do Norte

Walter Nunes da Silva Júnior¹

Logo após a edição da Constituição de 1988, teve início insistente debate sobre a necessidade de *reformular* o Poder Judiciário, pois a Constituição de 1988, em sua redação originária, tinha sido conservadora quanto à estrutura desse segmento do poder.

A crítica quanto à necessidade da *reengenharia* do Poder Judiciário possuía como foco a necessidade da criação de órgão central e estratégico que, a par de formular a política judicial, tivesse o condão de fiscalizar e exigir a eficiência dos órgãos jurisdicionais integrantes do *sistema de justiça*, a demais de conferir-lhe transparência, promovendo o *accountability* desse segmento do poder perante a sociedade.

De qualquer sorte, na *arena política*, o debate sobre essa questão perdeu a sua real dimensão, centrando-se na ideia da criação de *controle externo* para o Judiciário, no pressuposto de que isso viria a otimizar a

¹ Juiz Federal, Mestre e Doutor, Professor Associado da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Coordenador do Projeto de Pesquisa *O Direito Criminal como corpo normativo construtivo do sistema de proteção dos direitos e garantias fundamentais, nas perspectivas subjetiva e objetiva*, Coordenador do Projeto de Pesquisa projeto de *Criminalidade violenta e diretrizes para uma política de segurança pública no Estado do Rio Grande do Norte*, Conselheiro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP e membro da Academia de Letras Jurídicas do Rio Grande do Norte.

prestação da atividade jurisdicional, na medida em que se prestaria para desconstruir a imagem de órgão impenetrável e hermético,.

Nessa perspectiva, a discussão a respeito do assunto foi desvirtuado entre os que eram a favor da criação de um órgão de controle externo na seara do Judiciário e os que se manifestavam contra. Na rememoração desse embate político é comum dizer-se que a magistratura era contrária à criação do controle externo, enquanto outros atores do campo jurisdicional, como a advocacia e o Ministério Público, eram favoráveis.

O *debate político-institucional* germinou a Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004 – denominada primeira etapa da reforma do judiciário –, que cuidou de criar o *Conselho Nacional de Justiça – CNJ*. Nada obstante as várias propostas apresentadas ao parlamento e o debate evidenciado na mídia e na sociedade ter se concentrado na perspectiva *reducionista* sobre a reforma do judiciário, reverberando a ideia quanto à criação de um órgão de controle externo, o Conselho Nacional de Justiça foi imaginado como *órgão central e estratégico* imprescindível para a organização do Judiciário brasileiro, com a missão de formular e coordenar a política judicial nacional. A parte correicional do CNJ é, apenas, uma dentre as suas atividades, agregada à missão de fomentar a unidade do Judiciário e adequar os órgãos jurisdicionais à política judicial esboçada.

O decisivo passo do Conselho Nacional de Justiça no sentido de se firmar em nosso meio como órgão central e formulador da política do Judiciário foi dado com a elaboração do Plano Estratégico do Poder Judiciário brasileiro, ou seja, a definição da estratégia para a gestão e planejamento dos órgãos jurisdicionais, mediante um conjunto de ações

tendo em mira o aperfeiçoamento judicial e a efetividade da prestação jurisdicional.

Verifica-se, claramente, a preocupação institucional do CNJ em dotar o Judiciário em seu todo de gestão moderna, voltada para equacionar os entraves à eficiência do serviço, e promover o *nivelamento* entre os seus segmentos, tendo como paradigma a unicidade judicial.

Nesse sentido, houve a proliferação de diversos atos administrativos no sentido de fixar efetiva *política judicial*, a ser seguida por todos os órgãos jurisdicionais. Importante iniciativa tomada nessa época foi quanto à realização dos chamados *Mutirões Carcerários*, o que permitiu que a sociedade, pela primeira vez, tomasse conhecimento, por meio de relatórios consistentes e elaborados com método, das mazelas e do tratamento desumano no interior dos presídios do país, ademais do incremento dos problemas no âmbito dos sistemas prisionais em razão da superpopulação carcerária.

A eficiência desse programa e a essencialidade do serviço prestado serviram para o Conselho Nacional de Justiça sensibilizar o parlamento quanto à necessidade de que fosse criado por lei, no âmbito do órgão, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF².

No escopo de pulverizar a política judicial no âmbito da jurisdição criminal, a Resolução do CNJ nº 214, de 15 de dezembro de 2015, disciplinou a organização e o funcionamento dos Grupos de Monitoramento

² Lei nº 12.106, de 2 de dezembro de 2009.

e Fiscalização (GMF) nos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal dos Territórios e nos Tribunais Regionais Federais.

Nesse cenário, entende-se que as competências relacionadas se consubstanciam nas atividades de fiscalização, monitoramento e emissão de relatórios em relação às prisões, provisórias e definitivas, e às medidas restritivas de direito decretadas no âmbito da justiça federal da Quinta Região, mediante a adoção de indicadores que sirvam para o exame *quantitativo e qualitativo* do desempenho das varas na seara criminal, permitindo, ainda, a identificação do perfil de cada uma delas, a fim de subsidiar políticas judiciais voltadas para o aprimoramento da prestação da atividade jurisdicional.

Tendo em conta essa missão institucional de propor políticas judiciais tendo em mira o aprimoramento da atividade jurisdicional, o presente capítulo aborda a *Justiça Restaurativa*, apresentando uma proposta quanto a sua implantação na Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, a fim de que atue como projeto piloto no âmbito da Quinta Região. Em verdade, por iniciativa do GMF/5ªR, a direção do foro criou o Núcleo de Práticas Restaurativa, cabendo agora a sua implantação.

O escrito inicia com a exposição dos fundamentos da justiça restaurativa, prática milenar, mas que só agora está sendo difundida na cultura jurisdicional brasileira, fazendo com que se experimente um novo paradigma no *olhar* a ser feito quanto ao problema criminal

No capítulo 3 será feita a abordagem quanto à razão de ser e da necessidade de se tratar do problema criminal para além do processo, abrindo-se uma porta mais larga para que os envolvidos no drama gerado pelos crimes possam tratar de suas perdas, dores, traumas e

responsabilidades, em um ambiente comunitário e de diálogo, com a definição do efetivo papel do juiz e do Judiciário em si nessa questão.

A seguir, será delineada a estrutura do Núcleo de Práticas Restaurativas como órgão integrante da estrutura administrativa da Seção Judiciária, sendo alvitada uma composição plural.

O final do texto se ocupa em esquadrihar a metodologia utilizada para planejar a implantação da justiça restaurativa na Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, com a previsão das metas, das condições necessárias para o desenvolvimento do programa, das atividades exigidas, definindo os responsáveis por cada uma das tarefas e estabelecendo os prazos e os respectivos indicadores.

1. O problema criminal além do objeto do processo

O exame acurado das origens da ciência criminal revela que o seu surgimento somente se deu a partir da segunda metade do Século XVIII, sob a orientação do pensamento filosófico-liberal plasmado na obra *Dos delitos e das penas*, da autoria de Cesare Beccaria (1979).

Àquela época, o Estado era absoluto, e a persecução penal — mero ritual — era deduzida sem o conhecimento de *regras* ou *limites*, circunstância que dava guarida à prática de toda sorte de arbitrariedades, como julgamentos secretos, negativa do direito de defesa, aplicação da tortura e a utilização de outros meios inconcebíveis.

A doutrina *beccariana* foi a resposta ao *Direito Penal do Terror*, cuja plataforma era a dominação do indivíduo mediante a sua subjugação física à força do Estado (FOUCAULT 1979). O conjunto das ideias beccarianas fez exsurgir a denominada *Escola Clássica*, corrente de

pensamento que deu origem propriamente à ciência criminal, concebida como conjunto de regras básicas a veicular direitos indispensáveis à condição humana, que devem ser respeitados pelo Estado, quando este se encontra no exercício do dever-poder de punir (SILVA JÚNIOR 2020, 2428).

Esse viés do Direito criminal foi desvirtuado pela *Escola Positiva*, que surgiu na primeira metade do Século XIX (LOMBROSO, 1983), com a pretensão de mudar o foco de preocupação do Direito criminal e privilegiar a posição do Estado. A razão de ser do sistema criminal não seria mais a garantia dos direitos do acusado, mas a *defesa social*, i. é, defender o estado (FERRI 1988, 67). O pensamento liberal foi desconstruído com a radicalização do discurso jurídico operada por *Escolas Neopositivistas*.

A partir daí, desenvolveu-se entre nós um pensamento *retributivo e punitivo* na área criminal, com esteio na *cultura da prisão*, de modo que persistem em nosso meio o erro histórico de cuidar do problema penal com suporte nessa *cultura da violência*, que é fomentada pelo *medo*. Esse sentimento de medo, alimentado pela insegurança, estimula o *estado vingador e cruel*, que reage com a *repressão* e o *encarceramento*, o que é inaceitável em um paradigma de Estado democrático de direito, que tem como norte os direitos fundamentais (SILVA JÚNIOR 2020, 27).

Nesse paradigma, as instâncias criminais apenas *reagem*. O pior é que deixam de *agir* em compasso com um planejamento adequado, calcado no conhecimento de causa e no escopo do que se tem em mira atingir.

Essa é uma lição perpassada desde que o *mundo é mundo*. Lá atrás, nos primórdios, o Estado também era extremamente violento. As penas eram

crúéis e infamantes: eram utilizadas as mais variadas formas de açoite, mutilação e execução.

No Estado moderno, a crueldade se manifesta por *detrás das paredes e grades* dos cárceres. Identifica-se nesse comportamento um sentimento *atávico* estatal, diante da preocupação de legitimar-se perante o grupo social. Ao invés de *justiça criminal*, desenvolve-se *injustiça criminal*, demagógica e espetaculosa. Os atores do processo penal foram tratados como coisas. Acusado e vítima interessam ao processo enquanto valem como prova necessária para a punição.

Acontece que acusado e vítima, a partir da Constituição de 1988, passaram a ser vistos como sujeitos de direitos, com especial destaque para os classificados como fundamentais, que são inerentes à condição humana, os quais precisam ser cuidados para além do que necessário para a resolução da questão jurídico-criminal.

Esse novo paradigma coloca a justiça de modelo *punitivo* ou *retributivo* no banco dos réus. Para além do desenvolvimento de política criminal lastreada na *cultura de paz* para a busca de solução consensuada quanto à criminalidade não violenta, sente-se a necessidade de abrir outra *porta mais larga* do que a do processo, a fim de que questões fundamentais do *problema penal* recebam tratamento com olhar plural e diferenciado, para além da questão jurídico-criminal, tratado na via estreita do processo.

Esse ambiente mais amplo é denominado *Justiça Restaurativa*, modelo de *administração de conflito* que representa uma virada copérnica quanto ao tratamento à *questão social* subjacente a todo e qualquer comportamento desviante; o abandono das armas da guerra pela bandeira da paz, da cultura da violência, pela cultura da paz. Conquanto seja uma

novidade no sistema jurídico nacional, o tratamento de conflitos pela comunidade, por meio de entendimento entre os envolvidos e representantes do grupo social é prática antiga. Seja como for, o *modelo restaurativo*, tal como hoje conhecido, tem seu germe nas experiências comunitárias desenvolvidas no Canadá, Estados Unidos e Nova Zelândia, entre as décadas de 1970 e 1990 e foi alçado a diretriz para os sistemas jurídicos a partir da Resolução da Organização das Nações Unidas nº 1999/26, de 28 de julho de 1999, que estabeleceu o desenvolvimento e implementação de Medidas de Mediação e Justiça Restaurativa na justiça criminal.

Na justiça restaurativa a intenção não é fixar a *culpa*, *julgar* ou definir quem é o *culpado*, mas pactuar obrigações, tendo como foco central as necessidades da vítima e dos demais envolvidos – aí incluído o acusado – , e, quando possível, a responsabilidade do ofensor quanto à reparação do dano para além do aspecto material e mesmo o seu redirecionamento em relação ao comportamento desviante. A preocupação não é definir qual o crime cometido, mas quais as *necessidades* dos envolvidos no conflito, que invariavelmente vão além do infrator e do ofendido direto, alcançando outras pessoas da comunidade direta ou indiretamente atingidas, familiares ou não.

O espaço para a prática restaurativa no ambiente criminal é vasto, notadamente quanto às necessidades da vítima. Como salienta Hulsman, não somente a polícia como também os órgãos jurisdicionais fecham os olhos e as portas da justiça quanto às *necessidades* e *reclamações* das pessoas que sofreram a agressão (HUSLMAN 1977, 200). Ao invés de a vítima ser uma espécie de *guia* para as atividades das agências criminais, transforma-se e é tratada como uma espécie de testemunha *especial*.

Disso resulta que a vítima se torna a grande esquecida do sistema criminal, ainda mais porque a resposta penal em si nunca consegue entregar o bem jurídico *in natura* tutelado pela norma penal. A perda de um ente querido, a agressão física ou moral sofrida não são propriamente reparáveis por meio do processo criminal. A prática restaurativa relativa à vítima pode consistir em buscar uma “... compensação econômica (do Estado) quando isso for pertinente, um sistema de seguro simplificado, apoio simbólico em situações de luto e pesar, abrigos para onde levar as pessoas quando necessitarem de proteção, centros de apoio para mulheres espancadas, solução de conflitos quando isso for possível, e assim por diante.” (MATHIESEN, 1997, p. 276). Nos termos dessa orientação, a vítima deve ser amparada em escala de apoio proporcional ao grau da agressão sofrida, mudança radical das coisas ou, para ficar com as palavras de Mathiesen, uma guinada no sistema em 180 graus (MATHIESEN, 1997, p. 276).

Assim, o ambiente do Judiciário deve ser aproveitado para abrir as portas da justiça restaurativa aos infratores, às vítimas, aos familiares e representantes da comunidade, mediante o convite para que participem de práticas restaurativas conforme programa por ele desenvolvido ou por outros órgãos ou entidades, com atenção focada no atendimento das necessidades da vítima e na responsabilidade do ofensor quanto à reparação do dano, a fim de obter maior efetividade na resolução do conflito em si, independentemente do tratamento dispensando ao caso pela via estreita do processo judicial.

2. Justificativa para a implantação da justiça restaurativa no âmbito da justiça federal

Faz algum tempo, diversos atos normativos internacionais e nacionais têm tratado da necessidade da implantação da justiça restaurativa como forma de tratar de questões que não ocupam espaço no processo. Em ordem cronológica, merecem menção:

1. Resolução da Organização das Nações Unidas – ONU nº 1999/26, de 28 de julho de 1999: estabeleceu o desenvolvimento e implementação de Medidas de Mediação e Justiça Restaurativa na justiça criminal.
2. Resolução da Organização das Nações Unidas – ONU nº 2000/14, de 27 de julho de 2000: disciplinou os princípios básicos para utilização de Programas Restaurativos em matérias criminais.
3. Resolução da Organização das Nações Unidas – ONU nº 2002/12, de 24 de julho de 2012: definiu os princípios básicos para a utilização de programas de Justiça Restaurativa em matéria criminal.
4. Projeto “Implementando Práticas Restaurativas no Sistema de Justiça Brasileiro” de 2005, iniciativa da Secretaria da Reforma do Poder Judiciário do Ministério da Justiça.
5. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012: instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.
6. Portaria do CNJ nº 16, de 26 de fevereiro de 2015: dispõe sobre as diretrizes de gestão da Presidência do Conselho Nacional de Justiça para o biênio 2015-2016.
7. Portaria do CNJ nº 74, de 12 de agosto de 2015: instituiu Grupo de Trabalho para contribuir com o desenvolvimento da Justiça restaurativa.
8. Resolução do CNJ nº 225, de 2016: dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.
9. Resolução do CNJ nº 300/2019 do CNJ: alterou a Resolução nº 225, de 2016, inserindo dispositivo que determina aos Tribunais de Justiça estaduais e federais que apresentem ao Conselho Nacional de Justiça plano de implantação, difusão e expansão da justiça restaurativa que atenda a qualidade necessária à sua implementação e esteja em consonância com

as diretrizes programáticas do Planejamento da Política de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário Nacional, elaborado pelo Comitê Gestor.

Há um vasto espaço para o desenvolvimento da Justiça Restaurativa no âmbito da justiça federal, especialmente com a edição da Lei nº 13.964, de 2019 – mais conhecida como *Pacote Anticrime*, que alvitrou a possibilidade de resolução de boa parte dos conflitos criminais tendo como instrumento o Acordo de Não Persecução Penal – ANPP, abordado no *capítulo 2* deste livro.

Todavia, em que pese a exigência contida na Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 225, de 31 de maio de 2016, o Tribunal Regional Federal da Quinta Região ainda não se debruçou sobre a implantação da Justiça Restaurativa nas Seções Judiciárias.

De outra banda, sem embargo de a justiça restaurativa ser aplicável em relação a todo e qualquer conflito, certamente o ambiente jurídico em que há mais necessidade de ser criado ambiente comunitário para cuidar dos *danos e dores* (traumas) provocados pelos conflitos que frequentam o judiciário são os oriundos dos mais diversos crimes previstos no ordenamento jurídico. Tanto assim é que as primeiras diretrizes estabelecidas pela ONU quanto à implantação da justiça restaurativa foram exatamente no campo da justiça criminal. Com efeito, merecem menção os seguintes referenciais normativos emanados da ONU:

1. Resolução da Organização das Nações Unidas – ONU nº 1999/26, de 28 de julho de 1999, estabeleceu o desenvolvimento e implementação de Medidas de Mediação e Justiça Restaurativa na justiça criminal.
2. Resolução da Organização das Nações Unidas – ONU nº 2000/14, de 27 de julho de 2000, disciplinou os princípios

básicos para utilização de Programas Restaurativos em matérias criminais.

3. Resolução da Organização das Nações Unidas – ONU nº 2002/12, de 24 de julho de 2012, definiu os princípios básicos para a utilização de programas de Justiça Restaurativa em matéria criminal.

No ponto, cabe observar que a Constituição de 1988, ademais de ser o marco regulatório da transmutação de nosso sistema criminal para o modelo de respeito à dignidade da pessoa humana, sinalizou a incorporação de institutos da justiça negocial, característica ínsita ao modelo adversarial de raiz do ordenamento jurídico dos Estados Unidos da América. A partir de então, o legislador brasileiro, por meio de sucessivas reformas tópicas, vem incorporando ao nosso sistema institutos processuais para possibilitar a negociação entre o Ministério Público e o acusado, oferecendo *mais uma alternativa* de tratamento do crime, por meio da autocomposição, ao contrário do modelo heterocompositivo.

E mais, a Carta Constitucional em vigor conferiu ao acusado e à vítima o status de sujeitos de direitos, com especial destaque para os classificados como fundamentais, que são inerentes à condição humana, os quais precisam ser cuidados para além do que necessário para a resolução da questão jurídico-criminal. Esse novo paradigma coloca a justiça de modelo *punitivo* ou *retributivo* no banco dos réus. Para além do desenvolvimento de política criminal lastreada na *cultura de paz* para a busca de solução consensuada quanto à criminalidade não violenta, sente-se a necessidade de abrir outra *porta mais larga* do que a do processo, a fim de que questões fundamentais do problema penal recebam tratamento com olhar plural e diferenciado.

Isso porque o crime ou problema criminal possui duas dimensões, denominadas por Howard Zehr como sendo uma *pública e a outra social* (ZEHR, 214, p. 13). A pública, segundo seu ensinamento, deve ser tratada no âmbito do judiciário, no processo criminal, enquanto a social por meio de outra porta, mais ampla e plural, que dá acesso à justiça restaurativa. Explica Zehr que, sendo o crime um ato lesivo, a justiça precisa ser restaurativa, não meramente retributiva, pois o verdadeiro significado da expressão *justiça é* “reparar a lesão e promover a cura” (ZEHR, 2008, p. 190).

A par disso, em compasso com a diretriz constitucional, o legislador ordinário, mediante sucessivas reformas tópicas implementadas no Código de Processo Penal e em leis esparsas, ao tempo em que foi transformando o sistema misto de então em outro, de verniz acusatório, foi incorporando institutos próprios para possibilitar a negociação entre o Ministério Público e o acusado, incentivando o diálogo entre os envolvidos no conflito.

Os primeiros passos, ainda que tímidos, foram dados, pioneiramente, com os chamados juizados especiais previstos na Constituição de 1988, e regulamentados pela Lei nº 9.099, de 1995, a qual criou os institutos da *transação* e da *suspensão condicional do processo*, tendo como foco a reparação dos danos como medida indispensável para a resolução da questão criminal por meio do consenso. Na mesma direção, teve início a regulamentação da *colaboração premiada*, especialmente por meio da Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, denominada Lei de Proteção a Vítimas e Testemunhas (SILVA JÚNIOR, 2019, p. 169-170).

Em compasso com as orientações internacionais, a Lei nº 9.807, de 1999, criou o sistema nacional de programas especiais de proteção a vítimas

e a testemunhas ameaçadas³. O programa de proteção à vítima compreende, além de medidas de segurança que podem consistir, até mesmo, em providências que importem na transferência de residência ou acomodação provisória em local compatível, ajuda financeira mensal e apoio e assistência social, médica e psicológica. Com efeito, nos termos do art. 7º da Lei nº 9.807, de 1999, o programa pode consistir em: (1) segurança na residência, incluindo o controle de telecomunicações; (2) escolta e segurança nos deslocamentos da residência, inclusive para fins de trabalho ou para a prestação de depoimentos; (3) transferência de residência ou acomodação provisória em local compatível com a proteção; (4) preservação da identidade, imagem e dados pessoais; (5) ajuda financeira mensal para prover as despesas necessárias à subsistência individual ou familiar, no caso de a pessoa protegida estar impossibilitada de desenvolver trabalho regular ou de inexistência de qualquer fonte de renda; (6) suspensão temporária das atividades funcionais, sem prejuízo dos respectivos vencimentos ou vantagens, quando servidor público ou militar; (7) apoio e assistência social, médica e psicológica; (8) sigilo em relação aos atos praticados em virtude da proteção concedida; (9) apoio do órgão executor do programa para o cumprimento de obrigações civis e administrativas que exijam o comparecimento pessoal.

Na mesma direção, com a Lei nº 11.690, de 9 de junho de 2008, o legislador, orientado por essa doutrina, que consagra a *justiça restaurativa*, a despeito das garantias já previstas na Lei nº 9.807, de 1999, inseriu no Código de Processo Penal alguns dispositivos tendo em mira satisfazer

³ A lei em referência, seguindo orientação da ONU, também dispõe sobre a proteção aos acusados.

algumas necessidades básicas do ofendido (SILVA JÚNIOR, 2019, p. 170). Quanto ao aspecto social, no afã de atender a esse objetivo, que é próprio da *justiça restaurativa*, o legislador da primeira etapa da Reforma Tópica, com a edição da Lei nº 11.690, de 2008, deixou claro que o magistrado deverá, nos casos em que for sentida a necessidade, “... encaminhar o ofendido para atendimento multidisciplinar, especialmente nas áreas psicossocial, de assistência jurídica e de saúde, a expensas do ofensor ou do Estado” (art. 201, § 5º, do CPP). (W. N. SILVA JÚNIOR 2015).

Ainda tendo em conta a ideia restaurativa, o legislador, agora se fazendo valer da Lei nº 11.719, de 2008, em importante iniciativa, estabeleceu, como requisito essencial da sentença condenatória, a fixação de valor mínimo para a reparação dos danos causados pela infração, tendo em consideração os prejuízos causados ao ofendido (art. 387, IV, do CPP).

Guardando afinidade com esse lento movimento normativo tendo em mira a sedimentação da justiça negocial e restaurativa, a Lei nº 13.964, de 2019 (*Pacote Anticrime*) trouxe mudanças profundas para o nosso ordenamento jurídico, cujo destaque maior cabe às figuras do juiz das garantias e do Acordo de Não Persecução Penal – ANPP. É provável, em futuro próximo, a resolução da expressa maioria dos casos criminais por meio do ANPP – assim como acontece no sistema estadunidense, no qual mais de 90% dos delitos são resolvidos com o *plea bargain* (ALEXANDER, 2018) –, reservando-se as audiências de instrução e julgamento apenas para os crimes de alta gravidade ou praticados com violência ou grave ameaça. Mas o nosso sistema terá uma grande vantagem. Ao contrário do ambiente americano, em que o *plea bargain* acarreta aplicação de pena e mesmo prisão, no ANPP o problema pena é resolvido por meio do diálogo, com o

acordo, sem a imposição de sanção, tendo como principal condição o compromisso do infrator em ressarcir os danos ocasionados ao ofendido.

A figura central desse novo modelo de justiça criminal é o *juiz das garantias* ou quem as suas vezes fizer – enquanto suspensa a vigência dos dispositivos do CPP acrescentados. Sem embargo de o juiz das garantias representar a *jurisdicionalização da atividade investigatória*, ele está alinhado com o modelo da *justiça multiportas*, na medida em que se apresenta como o espaço institucional para a solução do problema criminal por meio da negociação, ademais de se constituir no canal para acionar a rede de atuação das práticas restaurativas, no escopo de proporcionar um *sistema complementar* ao processo penal, com foco em conceber programas de segurança, amparo e auxílio não apenas às vítimas, mas igualmente às testemunhas, aos acusados, às respectivas famílias e comunidades atingidas, em compasso com as diretrizes de implantação da *Justiça Restaurativa*.

Como se sabe, com nas orientações normativas da ONU expendidas nas Resoluções n^{os} 1999/26, 2000/14 e 2002/12, o CNJ, mediante a edição da Resolução n^o 225, de 2016, estabeleceu a política nacional da justiça restaurativa, conferindo aos Tribunais Regionais Federais e aos Tribunais de Justiça a responsabilidade de implementar os programas restaurativos, abrindo espaço para a participação de magistrados e de equipe técnico-científica, envolvendo o ofensor, a vítima, suas famílias e demais envolvidos no conflito, o que alcança representantes da comunidade direta ou indiretamente atingida e facilitadores restaurativos (art. 1^o, capt).

O juiz das garantias ou quem estiver nessa atribuição, ao acompanhar a investigação, deve integrar núcleos reparadores ou, pelo menos, ser agente de articulação quanto ao encaminhamento para as redes

de prática dos programas restaurativos dos envolvidos no conflito, independentemente de eventual conciliação entre infrator e ofendido ou acordo entre o Ministério Público e o autor da infração. Como adverte Howard Zehr, a justiça restaurativa não é fórum pensado para obter o perdão ou a reconciliação – embora isso seja desejável, muito menos se destina a substituir o sistema de justiça, devendo atuar em paralelo (ZEHR, 214, p. 11). Pode-se até iniciar a prática restaurativa antes, durante ou depois da negociação que resulte em ANPP, suspensão condicional do processo ou colaboração penal ou mesmo quando nenhuma dessas espécies de acordo seja admissível e independentemente do tipo do crime.

Note-se que tanto na suspensão do processo (art. 89, § 1º, I, da Lei nº 9.099, de 1995), quanto no ANPP (art. 28-A, I, primeira parte, do CPP) e na colaboração premiada (art. 4º, IV, da Lei nº 12.850, de 2013), o ressarcimento do dano é colocado como uma das condições do acordo, o qual deve ser analisado sob a perspectiva restaurativa, o que não se confunde com a mera reparação financeira, indo muito mais além. Isso quer dizer que o juiz, ao ter sob o crivo os acordos firmados pelas partes, tem a responsabilidade institucional de abrir a possibilidade de levar o problema para ser tratado também no ambiente da prática restaurativa, inserindo os interessados em programas por ele desenvolvidos ou articulando o atendimento por redes existentes para esse fim.

É necessário, pois, estruturar espaços para o desenvolvimento de práticas restaurativas, sem, contudo, querer transformar a ideia da *Justiça Multiportas* em um *Judiciário Multiportas*. Não parece razoável querer desenvolver as práticas restaurativas sob o monopólio do Judiciário, até porque não há condições para tanto. O ideal é que a prática restaurativa tenha

a participação direta e a liderança da própria comunidade. O Judiciário pode e deve ser um indutor para a prática restaurativa, participar na articulação das redes comunitárias e identificar os casos e pessoas para serem encaminhados para o tratamento restaurativo.

Afinal, conforme salientado acima, a ideia da justiça multiportas não significa a reengenharia dos prédios do Judiciário no sentido de que sejam abertas várias portas, mas, sim, que sejam viabilizados outros *fóruns* adequados para o tratamento do *conflito social*, para além da questão jurídica, mediante a existência de ambientes comunitários para o tratamento do problema tendo como foco e em mira atender as necessidades da vítima, do infrator e do grupo social direta e indiretamente envolvida, tendo como instrumento a *cultura de paz*.

No ponto, conforme levantamento realizado, tendo em conta as diretrizes do Conselho Nacional de Justiça, 17 (dezessete) tribunais possuem programas de justiça restaurativa (TJAP, TJBA, TJDFT, TJES, TJMS, TJMT, TJPA, TJPE, TJPI, TJPR, TJRN, TJSC, TJSP, TJTO, TJRS, TRF1 E TRF4); 10 (dez), projetos de justiça restaurativa (TJAL, TJAM, TJCE, TJGO, TJMG, TJPI, TJRJ, TJSE, TJTO e TRF4); enquanto 06 (seis), ações em justiça restaurativa (TJGO, TJMA, TJPB, TJRO, TRF3 e TRF4).

De acordo com esses dados, no âmbito da Justiça Federal da 5ª (Quinta) Região ainda não há programa, projeto ou ação de justiça restaurativa, muito embora haja registro na 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte algumas iniciativas desse jaez, em razão de convênio firmado com o Laboratório de Inovação Tecnológica em Saúde – LAIS/UFRN, para fins de prestação de assistência à saúde e social a

pessoas envolvidas nos processos criminais – infrator, ofendido, testemunhas e familiares.

No primeiro momento, a ideia é implantar o Núcleo de Práticas Restaurativas no ambiente da Direção do Foro da Seção Judiciária do Estado do Rio Grande do Norte, inicialmente para atuação restrita na área criminal e, paulatinamente, nos demais conflitos, em espaço próprio criado para o tratamento da questão social, tendo como norte os princípios restaurativos, mediante o direcionamento dos interessados para o atendimento pelas redes de prática restaurativas existentes no Estado, tanto as mantidas por órgãos públicos quanto pelas entidades não governamentais.

3. Núcleo de práticas restaurativas

Nesse sentido, por proposição do GM/5ªR em conjunto com grupo criado para debate a implantação da justiça restaurativa, a Direção do Foro da Seção Judiciária do Estado do Rio Grande do Norte, mediante a Portaria nº 119, de 2020, criou o *Núcleo de Práticas Restaurativas*, inserido na estrutura administrativa do Núcleo Judiciário da Seção Judiciário da Justiça Federal no Rio Grande do Norte, sendo constituído pelos seguintes órgãos:

I – Conselho Deliberativo, com competência para a formulação da política restaurativa da Seção Judiciária e aprovação de programas e projetos; e

II – Equipe Técnica, responsável pela execução das práticas restaurativas.

O Conselho Deliberativo assim está composta:

I – um juiz de Vara Criminal;

II – um juiz Coordenador de Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania - CEJUSC; e

III – um juiz de Vara Mista de Subseção do Rio Grande do Norte.

CAPÍTULO 1

Justiça restaurativa na jurisdição criminal federal no Estado do Rio Grande do Norte

A coordenação do Núcleo de Práticas Restaurativas é exercida por um dos membros do Conselho Deliberativo, mediante designação da Direção do Foro.

Os integrantes do Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário – GMF, da Quinta Região, que sejam lotados na Seção Judiciária do Estado do Rio Grande do Norte, têm assento no Conselho Deliberativo, com direito a voz e voto.

O Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União participam com a indicação de representante para participar das reuniões do Conselho Deliberativo, com direito a voz.

A equipe técnica possui a seguinte composição:

- I** – um servidor de cada vara da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, indicado pelo Juiz Titular da respectiva Vara;
- II** – um servidor do CEJUSC; e
- III** - facilitadores voluntários.

A coordenação da equipe técnica é de livre designação do Juiz Coordenador do Núcleo de Práticas Restaurativas, devendo o Conselho Deliberativo se reunir, ordinariamente, a cada dois meses, conforme calendário estabelecido, sem prejuízo de reuniões extraordinárias, quando necessário.

Compete à equipe técnica a tarefa de elencar os critérios objetivos e subjetivos para a identificação das pessoas a serem informadas e incentivadas a receber o tratamento por meio da prática restaurativa. O Critério objetivo pode ser de acordo com o tipo do crime como, por exemplo, em casos de pornografia infantil, em que, não raro, o infrator precisa de tratamento médico, por exemplo.

Os juízes e servidores das varas, assim como os integrantes da equipe técnica do Núcleo de Práticas Restaurativas, quando da análise dos processos ou nas audiências, deverão identificar as pessoas necessitadas e convidá-las a receber assistência por meio das práticas restaurativas.

Tendo como objetivo geral implantar a prática restaurativa no âmbito da Seção Judiciária da Justiça Federal do Rio Grande do Norte, os objetivos específicos são:

- a) Estender, em curto prazo, a implantação das práticas restaurativas em relação a todos os conflitos tratados nos processos submetidos a julgamento na Seção Judiciária da Justiça Federal no Estado do Rio Grande do Norte.
- b) Listar todos os órgãos públicos e entidades comunitárias que desenvolvem práticas restaurativas, a fim de articular o direcionamento das pessoas para a solução de seus conflitos nesses espaços existentes, com o devido acompanhamento e mesmo participação no procedimento levado a efeito para o tratamento do caso.
- c) Firmar parcerias com os órgãos públicos e entidades comunitárias que desenvolvem práticas restaurativas,
- d) Articular com o Poder Judiciário estadual, os Ministérios Públicos Estadual e Federal, Defensoria Pública da União e do Estado, a consolidação das redes de prática restaurativas, no escopo de que, dentro do possível, a solução do conflito seja realizada também em espaços comunitários mais próximos da origem do problema.
- e) Propor ao Executivo estadual inclusão da prática restaurativa como programa fundamental da Política de Segurança Pública do Estado.
- f) Sugestão ao Executivo estadual de iniciativa legislativa a fim de estabelecer a responsabilidade na criação de espaços para esse fim pelos Municípios, assim como por todo e qualquer órgão público e setores reservados à atuação empresarial, a exemplo das escolas da rede privada.
- g) Estabelecer política de formação, capacitação, treinamento e monitoramento de facilitadores de práticas restaurativas.

CAPÍTULO 1

Justiça restaurativa na jurisdição criminal federal no Estado do Rio Grande do Norte

- h) Estimular a Universidade Federal do Rio Grande do Norte e demais entidades de ensino superior da rede pública e privada a incluir nos programas das disciplinas de prática jurídica o encaminhamento das pessoas envolvidas no problema para o tratamento das questões por meio da prática restaurativa.
- i) Sugerir à Universidade Federal do Rio Grande do Norte e demais entidades de ensino superior da rede pública e privada a criar espaços de práticas restaurativas dentro do ambiente universitário, com a contribuição de professores de cursos de Ciências Sociais, Direito, Filosofia, Gestão de Políticas Públicas, Gestão em Sistemas e Serviços de Saúde, Medicina, Pedagogia, Psicologia, Serviço Social e outros.
- j) Desenvolver em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte e demais entidades de ensino superior da rede pública e privada programas de extensão universitária para atuação nas demandas oriundas da Seção Judiciária da Justiça Federal no Estado do Rio Grande do Norte.
- k) Realizar curso de formação de novos facilitadores de Justiça Restaurativa nas metodologias de CCP, VOC, CGF e círculos restaurativos para servidores e voluntários da justiça federal, assim como integrantes das redes de apoio, em parceria com o Núcleo da Escola da Magistratura Federal da 5ª Região no Rio Grande do Norte – ESMAFE/RN.
- l) Realizar curso de formação e aperfeiçoamento de magistrados credenciado pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM para juízes e servidores, em parceria com o Núcleo da Escola da Magistratura Federal da 5ª Região no Rio Grande do Norte – ESMAFE/RN.
- m) Manter entendimento com a Superintendência da Polícia Federal, a Defensoria Pública da União e o Ministério Público Federal o encaminhamento de pessoas interessadas na realização de prática restaurativa.

4. Planejamento para a implantação da prática restaurativa

A implantação de um sistema como o alvitrado por meio da justiça restaurativa é complexa e demanda a organização das metas que se pretende atingir, o conhecimento das condições necessárias para o desenvolvimento do programa, as atividades exigidas, a definição dos responsáveis por cada uma das tarefas, assim como o estabelecimento de cronograma com os respectivos indicadores.

A partir das ações do CNJ, notadamente com o planejamento estratégico elaborado como diretriz geral da política judicial, os gestores do Judiciário aprenderam que é indispensável o bom planejamento a fim de que as ações administrativas se desenvolvam adequadamente, instrumento indispensável para atingir os objetivos almejados. *Planejar é a regra* para a administração eficiente, tarefa que encontra dificuldades quanto às escolhas que devem ser feitas, as condições materiais e os recursos humanos e financeiros que envolvem as iniciativas. Todo e qualquer planejamento tem de levar em consideração esses fatores, notadamente quando se trata da coisa pública, em que os recursos financeiros são sempre limitados.

De mais a mais, levar adiante uma iniciativa não depende apenas de um plano arquitetado em compasso com a melhor técnica e abrangência. O grande desafio é a execução do que eventualmente for planejado, ou, em outras palavras, a capacidade de gestão das atividades que envolvem o desenvolvimento do projeto. É lugar-comum que mais vale um plano restrito, porém bem executado do que um plano excelente, mas que não é colocado em prática, devido a deficiência na *governança*.

CAPÍTULO 1

Justiça restaurativa na jurisdição criminal federal no Estado do Rio Grande do Norte

Tendo em consideração essas nuances, fim de detalhar objetivamente as iniciativas exigidas para a implantação do Núcleo de Práticas Restaurativas no âmbito da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, o GMF/5ª Região elaborou o quadro demonstrativo abaixo:

META	CONDIÇÃO NECESSÁRIA	ATIVIDADES	RESPONSÁVEIS	PRAZO	INDICADOR
Editar Portaria pela Direção do Foro criando o Núcleo de Prática Restaurativa no âmbito da JFRN	Elaboração de minuta de Portaria de criação do Núcleo de Prática Restaurativa	Reuniões para discutir os termos da Portaria	Juiz da 2ª. Vara, juiz Coordenador do CEIUSC e membros do GMF/TRF5R	Setembro de 2020	Portaria 119/2020
Realizar Mesa Redonda, conforme os princípios da Roda de Conversa, com as participações de representantes da Justiça Estadual, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Polícia Federal	Elaboração do formato e das regras	Reuniões para definir o formato	Equipe do Núcleo de Prática Restaurativa com o Núcleo da ESMAFE/RN	Até dezembro de 2020	
Promover diálogo e parcerias interinstitucionais para a implantação da Justiça Restaurativa na JFRN e promoção conjunta de eventos sobre o tema e cursos de formação de facilitadores	Agendamento de reuniões interinstitucionais para implantação da prática na JFRN	Reuniões institucionais com a Justiça Estadual e Ministério Público Federal e Estadual	Equipe do Núcleo de Justiça Restaurativa	Até dezembro de 2020	Registros das reuniões e assinaturas de termos de cooperação/parceria
Promover a realização de curso de formação de novos facilitadores de Justiça Restaurativa nas metodologias de CCP, VOC e CGF para servidores da justiça federal (equipe do Núcleo e representantes das Varas Criminais)	Disponibilidade orçamentária para custeio do curso ou estabelecimento de parcerias institucionais para realização conjunta da formação	Curso de formação de facilitadores	Equipe do Núcleo de Justiça Restaurativa em parceria com o Núcleo da ESMAFE/RN ou Seção de Treinamento da Seção Judiciária	A partir de janeiro de 2021	Registro da realização do curso
Estabelecer critérios objetivos e subjetivos para identificar as pessoas necessitadas e convidá-las a receber assistência por meio das práticas restaurativas	Identificação dos casos submetidos aos órgãos da justiça federal e das necessidades dos envolvidos	Analisar o perfil dos casos e das pessoas envolvidas nos processos da justiça federal	Juizes e servidores das varas e equipe técnica do Núcleo de Prática Restaurativa	A partir de Janeiro de 2021	Dados coletados dos processos

WALTER NUNES DA SILVA JÚNIOR

Realizar o processo seletivo de facilitadores para atuar no Núcleo de Prática Restaurativa	Elaboração do edital de convocação do processo seletivo	Reunião para definição dos critérios	Equipe do Núcleo de Justiça Restaurativa	Março de 2021	Resultado do processo seletivo
Promover a realização de curso de formação de novos facilitadores de Justiça Restaurativa nas metodologias de CCP, VOC e CGF para voluntários da justiça federal	Disponibilidade orçamentária para custeio do curso ou estabelecimento de parcerias institucionais para realização conjunta da formação	Curso de formação de facilitadores	Equipe do Núcleo de Justiça Restaurativa em parceria com o Núcleo da ESMAFE/RN ou Seção de Treinamento da Seção Judiciária	Abril de 2021	Registro da realização do curso
Mapear e diagnosticar a rede de facilitadores existente no Rio Grande do Norte	Quadro de facilitadores atualizado com seus respectivos contatos	Realizar Webinar para sensibilização dos facilitadores e sondagem de atuações e interesses	Equipe do Núcleo de Justiça Restaurativa	A partir de abril de 2021	Formulários preenchidos na inscrição do webinar. Falas registradas durante o evento.
Firmar, por Município, parcerias com a rede de prática restaurativa existente no Rio Grande do Norte	Identificação dos órgãos públicos e entidades comunitárias existentes no Rio Grande do Norte	Realizar contato para firmar as parcerias os órgãos e entidades da rede de prática restaurativa	Equipe do Núcleo de Justiça Restaurativa	Agosto de 2021	Formulários de convênio preenchidos após o contato realizado
Realizar práticas restaurativas com as demandas oriundas dos processos criminais	Identificação dos casos indicados para a submissão dos interessados nas práticas restaurativas	Executar círculos de construção de paz, VOC, CGF ou círculos restaurativos	Juizes e servidores das varas dos respectivos e a equipe do Núcleo de Justiça Restaurativa	A partir de abril de 2021	Dados coletados dos processos
Realizar círculos de construção de paz com os profissionais da rede do meio aberto / Promover sensibilização dessa rede para o trabalho com a JR e disponibilizar diálogos necessários para efetivação dessa parceria	Facilitadores qualificados	Executar círculos de construção de paz	Equipe do Núcleo de Justiça Restaurativa	Agosto de 2021	Dados coletados a partir da realização dos círculos
Realizar práticas restaurativas em atendimento direto ao jurisdicionado (esta proposta	Facilitadores qualificados	Aplicar metodologias de JR de acordo com o caso	Equipe do Núcleo de Justiça Restaurativa	A partir de janeiro de 2021	Dados coletados a partir da realização da

CAPÍTULO 1

Justiça restaurativa na jurisdição criminal federal no Estado do Rio Grande do Norte

já não estaria englobada pela Meta 09 acima?) Se a intenção é a extensão da justiça restaurativa para casos além do criminar, penso que deve ficar para 2022					prática restaurativa
Criar canal de Interlocução com o Executivo estadual e municipal e a sociedade civil para a expansão da prática restaurativa	Convite aos responsáveis pelo desenvolvimento de práticas restaurativas	Promover encontros por videoconferência e presenciais em formato circular para desenvolvimento de estratégias de rede com intuito de atendimento às demandas	Juizes do Comitê Gestor e equipe técnica do Núcleo de JR	A partir janeiro de 2021	Atas dos encontros realizados
Articular e consolidar rede de apoio para a expansão da Justiça Restaurativa na área preventiva relacionada aos crimes ambientais	Identificação dos órgãos e entidades que desenvolvem atividades relacionadas à proteção ambiental	Realizar reuniões para definir a forma de atuação	Equipe técnica do Núcleo de Prática Restaurativa	Agosto de 2021	Atas das reuniões
Promover curso sobre a Justiça Restaurativa para juizes e servidores	Instrutores capacitados e infraestrutura para realização da formação	Curso de formação e aperfeiçoamento de magistrados credenciado pela ENFAM	Equipe do Núcleo de Justiça Restaurativa em parceria com o Núcleo da ESMAFE/RN	A partir de janeiro de 2021	Registro da realização do curso
Monitorar as ações de JR no âmbito do Estado do RN no que diz respeito a atuação da JFRN	Programa específico para registro das ações de JR com fins estatísticos	Preenchimento das planilhas de coleta de dados	Equipe do Núcleo de Justiça Restaurativa e o Núcleo de TI	A partir de abril de 2021	Planilhas e gráficos com dados sobre as atuações
Avaliar os resultados das ações e atividades de JR promovidas pelo JFRN	Banco de dados produzido com dados das ações já executadas	Estudo dos dados estatísticos produzidos para comprovação de cumprimento de metas e objetivos traçados	Equipe do Núcleo de Justiça Restaurativa	Dezembro de 2021	Dados estatísticos coletados

Caberá ao GMF/5ªR fiscalizar o cumprimento das metas, das condições necessárias e dos prazos pelos respectivos responsáveis com a observância do quadro acima, sem se descuidar da eventual necessidade de alterações ou inserções de novas iniciativas, no propósito não apenas de levar a efeito a implantação dos serviços a serem prestados pelo Núcleo de Prática Restaurativas, no sentido de corrigir rumos e aprimorar essa atuação com a experiência adquirida com a prática e outras adotadas pelo CNJ e demais órgãos administrativos do Judiciário.

Considerações finais

O processo criminal, para além do *problema jurídico*, sempre e sempre, alberga questão de ordem social que não faz parte do objeto do exame do Judiciário. O órgão jurisdicional, quanto à questão social gerada pelo delito, é uma *via estreita*, pelo que há necessidade da existência de mecanismo para encaminhar os envolvidos no drama criminal para um ambiente comunitário, que contempla espaço mais largo para cuidar dos *danos e dores*. A *justiça restaurativa*, que se desenvolve em *fórum comunitário*, constitui porta mais larga do que a do processo para a administração do conflito, sem a preocupação quanto ao *juízo* de quem está *certo ou errado*, ou melhor, definir se a pessoa apontada como responsável é *culpada ou não*, possuindo como foco as *necessidades* da vítima, acusado, familiares e a comunidade envolvida.

O papel fundamental do Judiciário nessa empreitada é abrir as portas da justiça restaurativa aos interessados, convidando-os a participarem de práticas restaurativas voltadas para o atendimento das

necessidades da vítima e do infrator, concitando este a assumir as suas responsabilidades.

Os danos e dores (traumas) gerados pelos crimes cometidos, e que não encontram espaço para tratamento no interior dos processos, justificam a necessidade premente da execução da política judicial direcionada para a implantação da justiça restaurativa na justiça federal, assim como determinado na Resolução do CNJ nº 225, de 2016.

O Núcleo de Práticas Restaurativas, órgão criado na estrutura da Justiça Federal no Estado do Rio Grande do Norte, tem como missão institucional desenvolver, em conformidade com o plano definindo as metas, as condições necessárias para o desenvolvimento do programa, as atividades exigidas, os responsáveis pelas tarefas, o cronograma e os indicadores.

Bibliografia

ALEXANDER, Michelle. *A nova segregação: racismo e encarceramento em massa*. Tradução: Pedro Davoglio. São Paulo: Boitempo, 2018.

BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. Tradução: Marcílio Teixeira. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1979.

FERRI, Enrico. *Princípios de direito criminal: o criminoso e o crime*. Tradução: Paulo Capitano. Campinas: Bookseller, 1988.

FOUCAULT, Michael. *Microfísica do poder*. 17. Tradução: Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

HUSLMAN, Louk. “Temas e conceitos numa abordagem abolicionista da justiça criminal.” Em *Conversações abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitiva*, tradução: Jamil Chade. São Paulo: IBCrim, 1977.

LOMBROSO, Cesare. *o homem criminoso*. Tradução: Maria Carvalho Carlota Gomes. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1983.

MATHIESEN, Thomas. “A caminho do século XXXI: abolição, um sonho impossível?” Em *Conversações abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitiva.*, tradução: Jamil Chade. São Paulo: IBCRim, 1997.

SILVA JÚNIOR, Walter Nunes. *Curso de processo penal: teoria (constitucional) do processo penal*. Kindel. Natal: OWL, 2015.

SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da. *Execução penal no sistema penitenciário federal*. Natal: OWL, 2020.

—. *Reforma Tópica do processo penal: inovações aos procedimentos ordinário e sumário, com o novo regime das provas, principais modificações do júri e as medidas cautelares pessoais (prisão e medidas diversas da prisão)*. 3. Natal: OWL, 2019.

ZEHR, Howard. *The little book of restorative justice*. New York: Good Books, 214.

—. *Trocando as lentes: justiça restaurativa para o nosso tempo*. Tradução: Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2008.

CAPÍTULO 2

Acordo de não persecução penal, procedimento no âmbito do judiciário e seu impacto na distribuição das varas federais

*Hallison Rêgo Bezerra*¹

*Márcio Bittencourt Dutra dos Santos*²

*Lucien Borges Dantas Filho*³

A história da justiça penal, de forma bem resumida, inicia-se como uma justiça punitiva, cujo resultado imposto ao infrator deveria ser semelhante ao prejuízo produzido e depois avança para um patamar em que o Estado, tendo o monopólio da punição, age de forma mais proporcional, cada vez mais cercado de princípios e regras que salvaguardem as partes, sobretudo aquela que vai sofrer uma reprimenda.⁴

Nesse contexto, a posição do ofendido passou a não ter muita importância na resolução do conflito. Ao contrário do âmbito cível, em que

¹ Juiz Federal da 15ª. Vara do Rio Grande do Norte, mestre em Direito Constitucional pela PUC/SP.

² Especialista em Direito Público, supervisor do setor criminal da 15ª Vara Federal do Rio Grande do Norte.

³ Acadêmico do Curso de Direito da UFRN.

⁴ “A partir da segunda metade do século XVIII, após a forte insurgência revolucionária contra as penas cruéis e degradantes aplicadas durante a Idade Média, nasce o período humanitário e liberal do Direito Penal. Tendo como base a teoria contratualista, que sustentava a unificação das penas e sua medição em tempo, sufragou-se o aprisionamento, não apenas com finalidade de custódia, mas como a “coluna vertebral das penas” (ZAFFARONI, 2013, p. 61), sendo legitimado posteriormente por diversas codificações e sistemas penais como o principal instrumento de sanção penal.” (MENEZES e VASCONCELOS, 2019, p. 171).

as partes, geralmente, podem compor uma solução, na esfera penal o Estado se apropriou desse poder e só a ele caberia dizer qual o resultado de uma lide envolvendo crimes.⁵

Já há algum tempo essa lógica vem começando a mudar,⁶ seja pela baixa eficiência da prisão como instituto utilizado para ressocializar/punir o infrator⁷, seja pelo acúmulo agigantado de ações penais nos fóruns, o que gera uma morosidade na sua resolução e, por conseguinte, um descrédito do Estado perante a sociedade.⁸

⁵ “A maneira como lidamos com o crime e suas consequências ainda segue uma lógica pautada na imposição de sanções com eixo principal na restrição de liberdade pelo Estado, promovida através de um processo legal que, geralmente, exclui o ofendido e seus interesses do centro das discussões e promove a estigmatização do autor do fato, dificultando-se, com isso, as chances de construir soluções que visem o futuro e a paz das relações sociais.” (MENEZES e VASCONCELOS, 2019, p. 164).

⁶ “Contudo, esse ambiente negocial foi substituído pela ambiente hegemônico, de modo que a justiça negocial cedeu espaço para a justiça impositiva proveniente do Poder Público. Essa publicização das questões criminais passou a vigorar no sistema inquisitivo e, também, no sistema acusatório emergente do liberalismo penal. Somente nos idos de 1920-1930, a justiça penal negociada ressurgiu, agora em solo americano, consolidando-se no século XX. Essa justiça penal americanizada é centrada no reconhecimento da culpa do agente mediante a confissão e a colaboração com a justiça – é a chamada plea bargaining, que promoveu grande influência em todo o mundo.” (MARQUES, 2014, p. 47).

⁷ “O tradicional sistema de justiça criminal não apresenta resposta capaz de atender plenamente às justas expectativas de resolução de conflitos, pois, apesar de consumir parcela significativa dos recursos públicos, as ações penais se multiplicam, são altas as taxas de criminalidade, o padrão de funcionamento da segurança é baixo e o Judiciário é moroso, implicando descrença da opinião pública na capacidade do Estado de dirimir essas demandas.” (SOUZA, 2020, p. 234).

⁸ “Esse tratamento, que reflete uma adesão da nossa justiça penal, em essência, ao método retributivo, escancarou a crise de legitimidade da pena de prisão, comumente criticada pela sua incapacidade de reabilitar o ofensor e prevenir futuras transgressões. Por outro lado, expôs as dificuldades do processo penal clássico em enfrentar a violência e pacificar conflitos, já que, tradicionalmente, atua de maneira a olvidar as particularidades da situação problemática e as necessidades das pessoas. Essas constatações, reveladas com mais consistência pelo discurso criminológico crítico, trouxeram à tona novas abordagens ao fenômeno delitivo, que procuraram se concentrar mais no interesse das vítimas e na possibilidade de resolução consensual dessas questões” (MENEZES e VASCONCELOS, 2019, p. 164).

Sabe-se que o Brasil é um país com um grande número de litígios penais. Em que pese não ser verdadeira a informação que o Brasil é o país que mais prende no mundo, sobretudo se se olhar para os números relativos⁹, ainda assim se pode dizer que a quantidade de presos e processos penais é bastante alta.

Esse número, aliado à falta de investimento no setor, faz com que o nível de capacidade do sistema seja extrapolado, causando superpopulação carcerária e gerando uma série de consequências danosas, sendo a pior delas o surgimento de facções criminosas.

Assim, tem sido repetida a assertiva de que o Brasil prende muito e prende mal, sendo, por isso mesmo, necessário que soluções novas sejam alcançadas.

É dentro desse escopo que nasce o Acordo de Não Persecução Penal¹⁰, criado inicialmente pela Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público e depois “reintroduzido” pela Lei 13.964/2019.

Dentro deste contexto é que se desenvolve o presente trabalho, cujo objetivo é tratar de aspectos práticos inerentes ao Poder Judiciário no trâmite do Acordo de Não Persecução Penal, externando algumas posições sobre detalhes não delimitados expressamente pela lei, assim como estimar os

⁹ O Brasil ocupa atualmente a 21ª posição em termos de população carcerária relativa. Dados disponíveis em <https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=All>. Acesso em 12.09.2020.

¹⁰ “Vários são os fatores que justificaram a sua criação, originariamente pela Resolução n. 181 do CNMP, e, posteriormente, pelo Pacote Anticrime (Lei 13.964/19): a) exigência de soluções alternativas no processo penal que proporcionem celeridade na resolução dos casos menos graves; b) priorização dos recursos financeiros e humanos do Ministério Público e do Poder Judiciário para processamento e julgamento dos casos mais graves; c) minoração dos efeitos deletérios de uma sentença penal condenatória aos acusados em geral, que teriam mais uma chance de evitar uma condenação judicial, reduzindo os efeitos sociais prejudiciais da pena e desafiando os estabelecimentos prisionais.” LIMA, 2020, p. 275).

impactos e resultados que este inovador mecanismo de resolução de conflitos penais deve obter nos próximos anos no Judiciário Federal de Primeira Instância.

1. Histórico dos acordos e meios alternativos de resolução/ justiça consensual

Buscando simplificar um processo moroso e caro, diversas são as soluções apontadas nas últimas duas décadas como forma de melhorar a resposta social penal. Dentre as diversas inovações, instrumentos de justiça consensual destacam-se.¹¹

A Constituição Federal, em seu art. 98, inc. I, deu o pontapé inicial ao determinar a criação de juizados especiais para o julgamento e a execução de causas de menor potencial ofensivo, permitida a transação.

Assim, inovando no assunto, a Carta Magna trouxe a possibilidade da justiça negocial também para esfera penal, o que se seguiu com a criação de outros institutos ao longo do tempo.¹²

Essa lógica está fulcrada num conceito de processo como meio de resolução de conflito, com influência direta das partes, não preocupado necessariamente com a verificação da verdade. Nesse contexto,

¹¹“Não é por acaso que esse modelo é tendência mundial: nos EUA, entre 95% e 99% dos casos são extintos por acordo e, na Europa, desde 1987, há a Recomendação no 18 do Conselho da Europa, que trata da simplificação da justiça penal e busca desestimular a intervenção judicial como primeira opção.” (SOUZA, 2020, p. 235).

¹² “Poder-se-ia argumentar que a Constituição, no art. 98, I, somente permitiu soluções consensuais em relação a crimes de menor potencial ofensivo. No entanto, como observa Scarance Fernandes (2005), a previsão constitucional da transação não impede que o consenso seja utilizado em relação a outras infrações. O que fez o legislador constituinte foi traçar um limite mínimo para o legislador ordinário, mas, de nenhuma maneira, vedou que ele pudesse ir além.” (CUNHA, 2020, p. 293).

“Institucionaliza-se a premissa de que há vezes nas quais os interesses envolvidos podem ser melhor atendidos por meio de acordos e concessões, de maneira que a verdade assume um papel secundário ou irrelevante para dar lugar à pacificação social e à resolução do conflito.” (VILARES, 2012, p. 323).

Cumprindo a determinação constitucional, a Lei 9.099/1995 trouxe os institutos da transação penal e da suspensão condicional do processo, incorporando ao direito nacional instrumentos que se costumou chamar de devido processo legal consensual, autorizando a aplicação de “reprimendas” em face de crimes praticados, mesmo sem a conclusão de um clássico processo de acusação-defesa-condenação.¹³

Dentro deste contexto, surge o Acordo de Não Persecução Penal como sendo um negócio jurídico extrajudicial por meio do qual o Ministério Público e o investigado contratam direitos e obrigações que, caso cumpridos, levarão à extinção de punibilidade.

A exemplo de outros institutos de justiça consensual, o ANPP aparentemente conflita com o princípio da obrigatoriedade, preceito segundo o qual, considerando o Estado possuir o monopólio de punição de delitos praticados, tem o poder público o dever de agir sempre que se estiver diante de um crime. Assim, para evitar escolhas arbitrárias, existindo requisitos mínimos para uma ação penal, tem o Ministério Público a obrigação de ajuizá-la.

¹³ “Em suma, pode-se afirmar que o devido processo consensual é a cláusula de conteúdo complexo e aberto que qualifica como devido o procedimento estruturado de modo a incentivar práticas leais de consenso para atender aos anseios político-criminais de aumento da celeridade e efetividade da justiça criminal, ao mesmo tempo que preserva a autonomia e liberdade das partes.” (CUNHA, 2020, p. 299).

Porém, como destaca SOUZA (2019, p. 5), “a obrigatoriedade da ação penal não se traduz em imposição de oferecer denúncia a qualquer custo, mas apresenta uma ideia de dever de atuação, da qual se extrai que o Ministério Público não pode, sem justa causa, deixar de dar uma resposta aos fatos que lhe foram apresentados após a investigação.”

Sobretudo com os novos institutos de justiça negocial, a doutrina passou a entender que, em verdade, o Ministério Público está submetido a uma discricionariedade regrada, que não conflita com o princípio da obrigatoriedade, já que o *Parquet* não decidirá se agirá ou não, mas sim como deverá proceder segundo os institutos legais postos à sua disposição, sempre de forma fundamentada.¹⁴

Essa discussão é importante porque, assim como aconteceu em outros instrumentos de justiça negociada, em relação ao ANPP mais uma vez a doutrina se divide sobre constituir ou não um direito subjetivo do investigado. Ou seja, considerando que a Lei trouxe a possibilidade de o investigado aderir ao acordo, inclusive recorrer quando entender que poderia pactuá-lo, a discricionariedade do Ministério Público fica limitada, já que sua negativa tem que ser justificada como forma de evitar arbitrariedades.¹⁵

¹⁴ “Entretanto, outra corrente doutrinária defende que não há mitigação ao princípio da obrigatoriedade, pois, diante de uma prática delitiva, a opção do Ministério Público não está em agir ou não agir, mas consubstancia-se na forma como o órgão ministerial agirá: propondo a transação penal, excepcionalmente, desde que presentes as hipóteses legais permissivas da aplicação do referido instituto ou oferecendo a denúncia.” (SOUZA, 2019, p. 6)

¹⁵ “Registre-se, porém, que o exercício da discricionariedade não é um campo ilimitado. Para bem exercer a autonomia, é necessário que o órgão acusador motive as decisões tomadas. Deve apresentar, portanto, um discurso justificativo da decisão, com as razões que fundamentam essa decisão e com base em premissas coerentes e verdadeiras (BELTRÁN, 2016). Tanto mais legítima será quanto mais bem motivada a decisão. Assim, os acusados terão condição de acessar as razões jurídicas ou de política criminal que justificaram a tomada de decisões por parte do Ministério Público. Isso permite que se evite tratamento distinto para investigados em situação semelhante; que os acusados tenham condições de apresentar aos

Assim, o princípio da obrigatoriedade não conflita com os institutos de justiça consensual. Ao revés, há uma consciência da importância do princípio da oportunidade regrada, já que o “Estado não consegue perseguir penalmente toda e qualquer infração (nem mesmo seria útil que o fizesse), cabendo, portanto, atribuir ao órgão acusatório certo grau de discricionariedade, a fim de que concentre esforços na persecução dos delitos realmente dignos de maior consideração.” (SOUZA, 2020, p. 243).

2. Aspectos práticos do procedimento

2.1 O procedimento para a proposta de acordo

O Acordo de Não Persecução Penal é mais um instituto do direito penal negocial e pressupõe que, confessado o crime, haja um ajuste de condições entre o Ministério Público, o investigado e seu defensor, tudo por escrito (art. 28-A, § 3º, do CPP). Trata-se, a exemplo da colaboração premiada, de ato transacional entre as partes e mitigador do princípio da obrigatoriedade da ação penal.

Dessa forma, uma vez ajustados os termos, caberá ao Judiciário sua possível homologação, ato este que pode não se perfectibilizar se o juiz considerar inadequadas, insuficientes ou abusivas as condições dispostas no acordo, o que fará com que haja a sua devolução para o Ministério Público

órgãos superiores argumentos para a reanálise da decisão; e que as vítimas tenham acesso às razões que levaram o órgão acusador a seguir um ou outro caminho em relação ao ofensor. Pode-se, nesse sentido, falar em direito subjetivo do acusado. Não direito à celebração do acordo, mas direito a ter sua situação adequada e devidamente avaliada e a obter do órgão acusador as respectivas justificativas.” (CUNHA, 2020, p. 306).

para, com a anuência do investigado e seu defensor, ser ofertada nova proposta (art. 28-A, § 5º, do CPP).

Nesse particular, verifica-se a imprescindibilidade da adoção de procedimento autônomo, distinto do já utilizado por outros institutos negociais, tais como a transação penal e a suspensão condicional do processo, mormente em razão da assunção de culpa, que serve como trincheira inicial para o avançar da negociação realizada na fase pré-processual.

É que, nos exemplos acima citados, as tratativas ocorrem em audiência designada para tal fim, tendo, inclusive, a participação do magistrado. Na suspensão condicional do processo, em especial, a proposta de acordo pode vir, até mesmo, no bojo da denúncia, consoante o *caput* do art. 89 da lei 9.099/95.

O ANPP, por sua vez, reclama postura diversa, uma vez que não cabe o oferecimento de denúncia sem o anterior Acordo de Não Persecução Penal ou sem que antes a sua impossibilidade seja justificada. Apenas em caso de não cumprimento das condições é que poderá o Ministério Público ofertar a denúncia (art. 28-A, § 10º, do CPP). Da mesma forma, resta claro que o juiz não participa da fase de negociação das condições. Elas devem ser deliberadas entre as partes, devendo o magistrado, forte no princípio acusatório, ficar longe da discussão, preservando, assim, sua imparcialidade no caso de eventual distrato e consequente oferecimento de ação penal.

Nesse sentido também é o posicionamento do Ministério Público Federal que, por meio da sua 2ª Câmara de Coordenação e Revisão Criminal, lançou manual de boas práticas sobre o ANPP e sugeriu o seguinte:

Com a instauração da Notícia de Fato e/ou Procedimento Investigatório Criminal, sendo caso de aplicação do art. 28-A, do CPP, o Procurador da República intimará o interessado para comparecimento na Procuradoria da República para tomar conhecimento da investigação criminal e da proposta de ANPP (modelo 1).

No momento da intimação, sugere-se que seja utilizado o formulário de avaliação sócio-econômico a ser preenchido por quem realizar a intimação pessoal ou, nos casos em que a notificação é entregue pelos correios, preenchido previamente pelo interessado por ocasião da audiência de proposta de ANPP, para possibilitar uma melhor avaliação pelo Procurador da República das propostas a serem feitas (modelo 2).

Importante que conste na intimação que o interessado deverá comparecer, obrigatoriamente, com a presença de um advogado e, em caso de hipossuficiência declarada, o MPF deverá ser comunicado previamente para providenciar a presença de um advogado dativo.

Caso não haja defensoria pública na localidade, sugere-se que o MPF entre em contato para realizar parceria com a Ordem dos Advogados do Brasil (modelo 3) ou com Universidades (modelo 4).¹⁶

A Desse modo, não se mostra adequada a oferta do ANPP no bojo da denúncia¹⁷, a exemplo do que ocorre com a suspensão condicional do processo. Para além da clareza da lei, haveria a incongruência de o juiz participar de uma audiência e ter acesso a detalhes de uma negociação em

¹⁶ <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/sobre/boas-praticas/anpp-lei-13-964-de-24-de-dezembro-de-2019/roteiro-sintetico.pdf>

¹⁷ Não se concorda, assim, com a posição defendida por CALABRICH: “No caso de não oferecimento de ANPP concomitantemente à denúncia, é de se presumir que o membro do Ministério Público a entendeu incabível. Nessa situação, mas não tendo o MP apresentado fundamentos para a recusa, deve o juiz, vislumbrando o cabimento, intimar o MP para que se manifeste sobre essa possibilidade ou para que externe os motivos para não ter formulado a proposta. Se o juiz assim não o fizer, caberá ao acusado, aventando a possibilidade de acordo, manifestar seu interesse na primeira oportunidade em que for chamado aos autos – em regra, com a citação. Quedando-se omissos, há de se entender que tampouco o acusado tinha interesse no acordo, ou que também ele entendia não preencher os requisitos, e o processo deve prosseguir normalmente. Essa deve ser a praxe para processos novos. (CALABRICH, 2020, p. 353).

que a confissão é requisito, pois, caso o pacto não seja celebrado, terá ele escutado todas as tratativas, inclusive possíveis ofertas de confissão por parte do suposto autor do fato.^{18, 19}

Essa assertiva não quer dizer, no entanto, que o Ministério Público não pode fazer isso com a utilização de uma estrutura já pronta para atos negociais que o Judiciário brasileiro todo hoje possui. Ou seja, defende-se a viabilidade de que os centros de conciliação possam ser utilizados para eventuais audiências de potenciais Acordos de Não Persecução Penal.

Avança-se com o pensamento de que, em crimes de baixa relevância, ao invés de se proceder a um inquérito completo para só depois o Ministério Público verificar a viabilidade do acordo, o ofensor poderia ser endereçado a uma audiência de conciliação onde, eventualmente, o acordo poderia ser já firmado com o Ministério Público. Obviamente, essa escolha do que poderia ir ou não para os centros de conciliação dependeria de acerto prévio da polícia judiciária com o Ministério Público.

Defende-se, com isso, uma abreviação do procedimento. Considerando que uma confissão pode ser alcançada e a lide solucionada, não se vê vantagem de que isso só ocorra após um inquérito custoso e demorado. Há quem possa contra-argumentar dizendo que eventual rescisão

¹⁸ “O juiz não pode fazer a proposta. A ele se permite, no máximo, sugerir a realização do acordo, encaminhando os autos ao Ministério Público, e, em caso de recusa do membro oficiante, é aplicável a sistemática do art. 28 do CPP. Nesse tocante, registra-se que a recusa do membro do Parquet em oferecer o acordo deve ser sempre fundamentada, até mesmo para facilitar eventual reanálise por parte da instância de revisão ministerial.” (ABRAÃO e LOURINHO, 2020, p. 338).

¹⁹ “**Formalidade do acordo** – O ANPP será formalizado nos autos do procedimento investigatório conduzido pelo Ministério Público (PIC) ou do inquérito policial (IP), devendo conter a qualificação completa do investigado, bem como as duas condições, eventuais valores a serem restituídos e as datas para cumprimento.” (CUNHA e PINTO, 2020, p. 188).

do acordo poderia trazer o prejuízo de as provas não terem sido colhidas a tempo, mas isso não seria necessariamente uma desvantagem, já que existiria a confissão do acusado detalhando todas as fases do crime. Ademais, considerando que enquanto não cumprido ou não rescindido o acordo a prescrição não corre, eventual necessidade de inquérito poderia ser realizado *a posteriori*.

2.2 Classe processual adequada

Art. 28-A. § 3º O acordo de não persecução penal será formalizado por escrito e será firmado pelo membro do Ministério Público, pelo investigado e por seu defensor.

A importância da correta classificação da ação/petição por parte de quem a protocola não é muitas vezes entendida. Para o usuário externo, essa atividade, muitas vezes enfadonha e complicada, parece não lhe trazer qualquer benefício ou prejuízo.

No entanto, para os usuários internos, ou seja, para o Poder Judiciário, a correta classificação das petições é de suma importância. É com base nesses dados que uma estatística mais confiável será gerada e fulcrado nela diversas ações, políticas e projetos vão ser formulados.

As Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário, criadas desde 2007, são divididas basicamente em três: a tabela de assuntos processuais, a tabela de classes processuais e a tabela de movimentação processual. Todas têm seu significado único e importância na geração de dados estatísticos e, por conseguinte, na tomada de decisões pelo Poder Judiciário.

CAPÍTULO 2

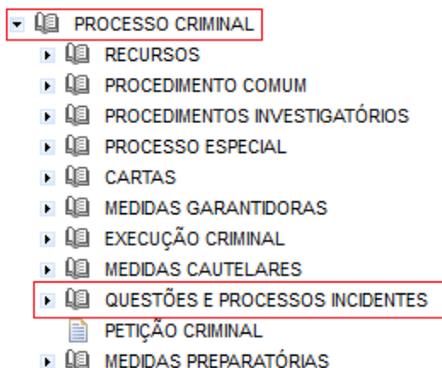
Acordo de não persecução penal, procedimento no âmbito do judiciário e seu impacto na distribuição das varas federais

Atualmente, para os casos de ANPP, ainda não foi criada uma classe processual própria, afora a existente na fase de execução, para seu manejo e se entende que essa inovação é essencial, haja vista o alcance e a importância do instituto. O Ministério Público vem se valendo de classe judicial genérica *Petição Criminal* ou *Ação Penal* justamente em face da inexistência de classe específica, o que vem causando prejuízo ao controle de estatísticas oficiais do Poder Judiciário.

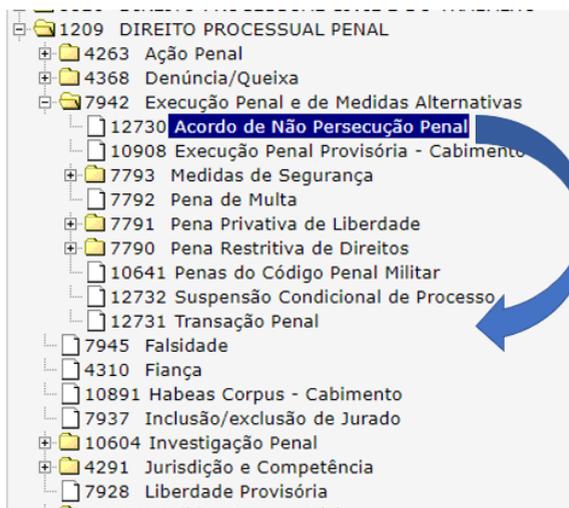
Não se mostra adequado que o ANPP venha como classe Ação Penal, haja vista que, em caso de rescisão, haverá a propositura da denúncia, verdadeira ação penal, levando à existência de duas peças processuais com a mesma classe.

Ademais, *Petição Criminal* é uma classe subsidiária, que serve para uma infinidade de coisas e, considerando a especificidade e a quantidade de ANPPs a serem protocolados, não é de bom alvitre que ele não esteja diferenciado nas estatísticas geradas.

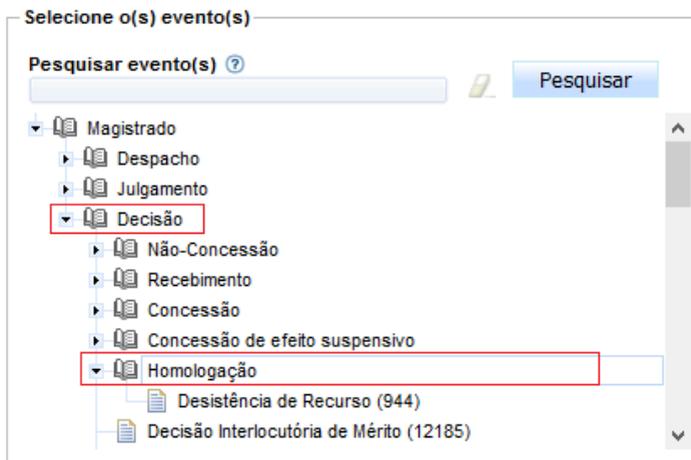
Feitas essas considerações, entende-se como imprescindível a criação da **Classe Processual** “Acordo de Não Persecução Penal” a ser vinculada a “Processo Criminal”, na subdivisão “Questões e Processos Incidentes – Incidentes” (a exemplo do que já existe para “Homologação em Acordo de Colaboração Premiada”).



Em relação à tabela de assuntos, já existe o Acordo de Não Persecução Penal dentro da pasta raiz “Execução Penal e de Medidas Alternativas”. Entende-se que o assunto ANPP deva ter uma raiz própria, a exemplo de Habeas Corpus e Fiança, de forma que poderá servir tanto para a fase de perfectibilização do acordo quanto da fase de seu cumprimento (execução).



Defende-se também a criação do **Evento** “Acordo de Não Persecução Penal” a ser inserido como detalhamento possível para a Decisão de Homologação ante a incompatibilidade com as opções já existentes:



Feitos esses ajustes, o Acordo de Não Persecução Penal gerará estatísticas confiáveis e será possível, em breve tempo, ajustar eventuais imperfeições em sua política de resolução de conflitos.

2.3 Da audiência de homologação

§4º Para a homologação do acordo de não persecução penal, será realizada audiência na qual o juiz deverá verificar a sua voluntariedade, por meio da oitiva do investigado na presença do seu defensor, e sua legalidade.

§5º Se o juiz considerar inadequadas, insuficientes ou abusivas as condições dispostas no acordo de não persecução penal, devolverá os autos ao Ministério Público para que seja reformulada a proposta de acordo, com concordância do investigado e seu defensor.

O Acordo de Não Persecução Penal traz a necessidade de uma homologação perante o juiz com o escopo de verificar a voluntariedade da

aceitação. Não obstante ser um requisito essencial para instrumentos de justiça negocial, entende-se que a exigência de uma audiência só para esse fim é desnecessária. Estando o procurador com poderes especiais, uma simples petição informando a adesão seria suficiente para cumprir o requisito.

É conhecido o fato de que muitas varas penais ou mistas têm uma pauta de audiência imensa e não faz sentido que se espere por meses ou anos para uma simples homologação de acordo que não dura mais que cinco minutos.

O parágrafo quinto afirma que se o juiz considerar inadequadas, insuficientes ou abusivas as condições dispostas no acordo, devolverá os autos ao Ministério Público para adequação da proposta. Ao que parece da leitura do texto e de sua posição topológica, isso seria feito na audiência. Porém, não há sentido para se marcar uma audiência para que o juiz analise o ANPP e eventualmente o devolva ao Ministério Público.

Isso, obviamente, deve ser uma atividade prévia. Apenas em caso de entender adequadas as cláusulas é que o juiz deve marcar a audiência.

Ainda em relação à audiência de homologação, a doutrina vem defendendo, com acerto, a não participação do Ministério Público. Ora, se o objetivo maior da audiência é a verificação da voluntariedade do acordo, não teria sentido o órgão que propôs participar já que, se tiver sido forçado,

certamente a presença do presentante do Ministério Público trará um constrangimento para o investigo.^{20, 21}

2.4 Homologação do acordo

Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente:

§ 1º Para aferição da pena mínima cominada ao delito a que se refere o **caput** deste artigo, serão consideradas as causas de aumento e diminuição aplicáveis ao caso concreto.

§ 2º O disposto no **caput** deste artigo não se aplica nas seguintes hipóteses:

I - se for cabível transação penal de competência dos Juizados Especiais Criminais, nos termos da lei;

II - se o investigado for reincidente ou se houver elementos probatórios que indiquem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional, exceto se insignificantes as infrações penais pretéritas;

III - ter sido o agente beneficiado nos 5 (cinco) anos anteriores ao cometimento da infração, em acordo de não persecução penal, transação penal ou suspensão condicional do processo; e

²⁰ “No tocante à audiência de homologação, a lei define expressamente o seu escopo, a saber, a aferição da voluntariedade do investigado. Desse modo, torna-se forçoso reconhecer que a presença do Ministério Público em audiência de homologação se revela absolutamente despicienda. Mais que isso: se o legislador optou por estabelecer uma nova fase – audiência de homologação – com o propósito de aferir a voluntariedade do investigado, a participação do membro do Ministério Público não é mesmo recomendada, já que o legislador pareceu querer evitar eventuais pressões ou intervenções exercidas pela autoridade celebrante. Vale salientar, mais uma vez, que, mesmo em sede de celebração do ANPP no Ministério Público, a intervenção de advogado é imprescindível.” (FERREIRA, 2020, p. 322).

²¹ No mesmo sentido: (LIMA, 2020, p. 285).

IV - nos crimes praticados no âmbito de violência doméstica ou familiar, ou praticados contra a mulher por razões da condição de sexo feminino, em favor do agressor.

§ 5º Se o juiz considerar inadequadas, insuficientes ou abusivas as condições dispostas no acordo de não persecução penal, devolverá os autos ao Ministério Público para que seja reformulada a proposta de acordo, com concordância do investigado e seu defensor.

§ 7º O juiz poderá recusar homologação à proposta que não atender aos requisitos legais ou quando não for realizada a adequação a que se refere o § 5º deste artigo.

§ 12. A celebração e o cumprimento do acordo de não persecução penal não constarão de certidão de antecedentes criminais, exceto para os fins previstos no inciso III do § 2º deste artigo.

Para homologar, o juiz deve verificar a presença de confissão, voluntariedade, impossibilidade de transação penal, presença dos requisitos autorizadores objetivos e subjetivos, adequação, suficiência e não absurdidade das cláusulas.²²

Já há no Judiciário magistrados que entendem que a confissão é um detalhe despiciendo. Quando muito, há quem defenda exigir apenas uma declaração formal de que confessa o crime. Essa posição, no entanto, além de afrontar a interpretação literal do texto, traz uma possível consequência negativa. No caso de rescisão ou se novos elementos indicarem a má-fé do investigado, não se terá a confissão como paradigma para a denúncia ou rescisão, respectivamente.

Assim, e considerando que o ANPP é cabível em tese para crimes de médio e até alto impacto social, a exigência da confissão parece ser um requisito essencial para o fechamento do acordo.

²² FERREIRA, 2020, p. 322.

CAPÍTULO 2

Acordo de não persecução penal, procedimento no âmbito do judiciário e seu impacto na distribuição das varas federais

O Código traz como requisito que o crime seja punido com pena mínima inferior a quatro anos. Entende-se, no entanto, que esse requisito não pode ser visto de forma isolada, de modo que eventual concurso formal ou material de crimes deve ser levado em consideração para a aferição da pena. Em sentido semelhante, pacificou o STJ na Súmula 243.²³

Súmula 243 - O benefício da suspensão do processo não é aplicável em relação às infrações penais cometidas em concurso material, concurso formal ou continuidade delitiva, quando a pena mínima cominada, seja pelo somatório, seja pela incidência da majorante, ultrapassar o limite de um (01) ano.

A Lei exige também não ter sido o agente beneficiado nos 5 (cinco) anos anteriores ao cometimento da infração, em acordo de não persecução penal, transação penal ou suspensão condicional do processo.

Já se prevê que esse requisito será um dos mais desrespeitados pelo Ministério Público e pelo Judiciário. Isso provavelmente ocorrerá porque na certidão de antecedentes criminais comum não constam anotações sobre transação penal (art. 76, § 6º da Lei 9.099/95) e ANPP (§ 12º do art. 28-A do CPP).

De acordo com a Resolução 121 do Conselho Nacional de Justiça, apenas a certidão mediante determinação judicial informará todos os registros constantes em nome da pessoa. É comum, no entanto, se juntar aos autos certidões obtidas na internet ou mediante simples solicitação de serventuários da Justiça e, nessas hipóteses, benefícios concedidos anteriormente não aparecerão. Desse modo, imperioso é que haja solicitação mediante decisão judicial para se verificar o requisito exigido em lei.

²³ ABRAÃO e LOURINHO, 2020

2.5 Sistema processual eletrônico para processar o ANPP na fase de execução

Dando seguimento à análise do novel instituto, cumpre abordar nesse momento temática estreita à prática forense, qual seja, a escolha do sistema processual eletrônico no qual deve tramitar o ANPP e as consequências decorrentes de sua adoção.

Para tanto, destaca-se, inicialmente, a natureza híbrida do acordo, que possui fase pré-processual (com a avaliação do Ministério Público acerca do preenchimento pelo investigado dos requisitos objetivos e subjetivos até a celebração da avença), de conhecimento (que vai do ajuizamento da proposta perante a autoridade judiciária até a sua homologação) e de execução (iniciada pelo *Parquet* até o efetivo cumprimento das cláusulas).

No tocante à fase pré-processual, não há de se falar necessariamente em utilização de sistema processual, já que as tratativas ocorrerão entre as partes, ficando o juiz alheio à discussão. A fase de conhecimento, de igual modo, também não reclama comentários adicionais. Atem-se a presente análise, pois, à denominada fase executiva do instituto.

Nessa linha, dispõe o art. 28-A, § 6º, do Código de Processo Penal que, "homologado judicialmente o acordo de não persecução penal, o juiz devolverá os autos ao Ministério Público para que inicie sua execução perante o **juízo de execução penal**" (grifos acrescidos).

Por sua vez, a Resolução n.º 280, de 9 de abril de 2019, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com redação alterada pela Resolução n.º 304, de 17 de dezembro de 2019, ao disciplinar a tramitação das execuções penais,

determinou, em seu art. 3º, *caput*, que, **a partir de 30 de junho de 2020, todos os processos de execução penal nos tribunais brasileiros deverão tramitar pelo Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU)** (destaques grifados).

Nesse contexto, a Presidência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5), por intermédio do Ato n.º 208, de 04 de junho de 2019, instituiu o SEEU como sistema de processamento de informações e da prática de atos processuais relativos à Execução Penal no âmbito do referido tribunal (art. 1º).

Conforme se depreende da leitura do art. 28-A, § 6º, do CPP, o legislador atribuiu ao juízo da execução penal a gestão do acervo processual que tem por objetivo acompanhar o cumprimento das balizas entabuladas pelo ANPP. Contudo, malgrado a interpretação literal dos dispositivos citados possa conduzir à interpretação de que a execução do ANPP deverá ocorrer obrigatoriamente pelo SEEU, o estudo mais aprofundado das diferenças existentes entre as execuções decorrentes de sentença e aquelas derivadas da celebração de ANPP autoriza raciocínio diverso, sobretudo quando aliado à análise dos desdobramentos deletérios da aplicação das premissas do SEEU.

A execução penal, consoante dispõe o art. 1º da Lei 7.210/84, “tem por objetivo efetivar as disposições da **sentença ou decisão criminal** e proporcionar condições para harmônica integração social do **condenado e do internado**” (grifos acrescidos).

Vê-se, portanto, como pressuposto da execução penal propriamente dita, a existência de título executivo judicial consecratório de uma ação penal e consistente em sentença criminal condenatória, que impõe ao infrator pena

privativa de liberdade/restritiva de direitos, ou sentença absolutória imprópria que, por sua vez, submete-o à medida de segurança de tratamento ambulatorial ou de internação em hospital de custódia e tratamento psiquiátrico. É o exemplo clássico da concretização do *jus puniendi* do Estado.

Já o ANPP, motivado pela sua natureza de negócio jurídico de direito público, reclama postura diversa, uma vez que não há oferecimento de denúncia prévia ou concomitante à apresentação do acordo (art. 28-A, § 14, do CPP). O título executivo gerado, por seu turno, resulta da homologação de pacto formulado pelas partes, e não de sentença condenatória ou de absolvição imprópria, estas de força impositiva. Aliás, as condições negociadas não são penas, mas, sim, medidas restritivas individualizadas em momento anterior à persecução penal e que, enquanto não cumpridas ou não rescindidas, impedem a prescrição (art. 116, IV, do CP).

Nesse ponto, cumpre ressaltar ainda que, diferentemente do que ocorre com as execuções decorrentes de sentenças condenatórias, a celebração e o cumprimento do acordo de não persecução penal não constarão de certidão de antecedentes criminais, exceto para os fins previstos no inciso III, § 2º, do art. 28-A (art. 28-A, § 12, do CPP).

Avançando no estudo, constata-se ainda que as terminologias utilizadas nos parágrafos 1º, 2º e 3º do art. 3º do Ato 208/2019 e abaixo destacadas, demonstram que o SEEU não se coaduna com os conceitos aplicáveis ao ANPP, mas somente às execuções penais derivadas de penas. Veja-se:

CAPÍTULO 2

Acordo de não persecução penal, procedimento no âmbito do judiciário e seu impacto na distribuição das varas federais

Art. 3º Para cada indivíduo será formado um único processo de execução penal, individual e indivisível, que reunirá todas as **condenações** que lhe forem impostas, inclusive aquelas que vierem a ocorrer no curso da execução, sendo responsável pelo processamento do feito o juízo competente no domicílio atual do condenado em todo e qualquer caso.

§ 1º O responsável pela distribuição e pelo cadastramento de feitos deverá zelar para evitar a duplicidade de execuções da mesma **pena** ou a execução simultânea em processos diversos.

§ 2º Sobrevindo **condenação** após a extinção de processo de execução anterior, será formado novo processo de execução penal, com novo registro numérico único.

§ 3º Em caso de **condenação** no curso da execução, **após o recebimento da respectiva guia**, o magistrado determinará a forma de cumprimento das **penas**, procedendo, se for o caso, **à soma ou à unificação da pena ao restante da que estiver sendo cumprida e fixará o novo regime de cumprimento**, observada, quando for necessário, detração ou remição, nos termos da Lei de Execução Penal.

Assim, não é por outra razão que processos estranhos à classe Execução Penal propriamente dita, como, por exemplo, os relativos às Corregedorias das Penitenciárias Federais, tramitam no PJE, e não no SEEU.

A cronologia dos fatos também contribui para a sustentação das ideias aqui suscitadas. A utilização do SEEU, como sistema único para registro das execuções penais, remonta ao início do ano de 2019, época em que o ANPP ainda não havia sido inserido na legislação, o que só veio a ocorrer após os 30 (trinta) dias da publicação oficial da Lei 13.964, em janeiro de 2020. Assim, ao indicar que todas as execuções penais deveriam tramitar no âmbito do SEEU, a Resolução n.º 280/2019 do Conselho Nacional de Justiça e o Ato 208/2019 não disciplinavam os feitos executórios oriundos do ANPP, já que este sequer existia formalmente.

Nessa ordem de ideias, e ainda com base na dicção do art. 3º e seus parágrafos, outro ponto surge como digno de nota. O Ato n.º 208/2019, de

lavra da Presidência do TRF5, estabelece, como pilares de sustentação do novo sistema e paradigmas a serem respeitados, a unicidade da execução penal e a fixação do juízo do domicílio atual do condenado como o competente em todo e qualquer caso. Assentados nesse entendimento, os questionamentos afloram.

Se se entender que as execuções dos ANPPs devem ser processadas por meio do SEEU, como gerenciar o surgimento de eventual condenação concomitante ao cumprimento do acordo sem macular a premissa da unicidade das execuções, já que para cada indivíduo será formado um único processo de execução penal, individual e indivisível? Em outras palavras, caso seja criada execução para o ANPP no SEEU e, em momento posterior, outra para fiscalizar o cumprimento de pena restritiva de direitos, não se estaria incorrendo em burla ao sistema?

Em resposta à pergunta, os usuários da ferramenta eletrônica poderiam afirmar que não haveria desrespeito à regra da unicidade, uma vez que o ANPP, em virtude de recente atualização no SEEU, passou a ter classe processual própria (Execução de Medidas Alternativas), ou seja, distinta da de execução penal e que, por isso, poderá ser cadastrada separadamente. Contudo, parece contraditório entender que a execução do ANPP é execução penal para fins de utilização do SEEU como sistema de processamento e, em seguida, não manter o raciocínio com o objetivo relativizar o preceito de que somente execuções nele devem tramitar.

Se não bastassem as observações postas, outro aspecto cabe ser ressaltado. As execuções advindas de ANPP seguiriam a diretriz de fixação do juízo do domicílio do executado como competente para processar o cumprimento da avença ainda que isso resulte em alteração de competência

de uma vara federal para uma estadual? Na hipótese de não ser respeitada tal disposição, não estaria o órgão judicante incidindo na incongruência mencionada no parágrafo anterior?

Diante do exposto, conclui-se que execuções atinentes ao ANPP não se assemelham às disciplinadas pela Lei n.º 7.210/84 e, embora devam tramitar no juízo de execução penal por força do art. 28-A, § 6º, do Código de Processo Penal, seu processamento deve ocorrer via PJe, e-proc ou programa semelhante, e não SEEU.

2.6 Competência para fiscalizar o ANPP

Ainda no tocante à intitulada fase executiva do ANPP, convém analisar a quem compete o dever fiscalizar o cumprimento do negócio celebrado.

Nessa linha, em que pese o caráter contemporâneo do instituto no ordenamento pátrio, duas correntes já se mostram presentes no âmbito forense.

A primeira assevera que a incumbência cabe ao *Parquet*, uma vez que o art. 28-A, §10, do CPP, dispõe que “descumpridas quaisquer das condições estipuladas no acordo de não persecução penal, o Ministério Público deverá comunicar ao juízo, para fins de sua rescisão e posterior oferecimento de denúncia”.

Para os defensores da tese, se é o Órgão Ministerial quem informa ao juízo sobre o descumprimento, é porque a supervisão da avença está sendo realizada por ele, cabendo ao Judiciário, em respeito ao art. 28-A, §6º, CPP, a condição de mero depositário de um processo de execução cuja

suspensão será imperiosa até o anúncio dos motivos ensejadores da rescisão ou da declaração de extinção da punibilidade.

Argumentam, ainda, que o ANPP, em sua gênese, busca a resolução de conflitos diretamente pelas partes, com intervenção judicial limitada à homologação do acordo ou ao reconhecimento da transgressão deste, de maneira que seu procedimento executório seguiria tal linha de raciocínio, devendo, portanto, ser distinto do aplicado a outros institutos negociais, tais como a transação penal e a suspensão condicional do processo, nos quais as condições pactuadas são acompanhadas pela Secretaria da vara.

Noutro giro, entende a segunda corrente que o encargo acima narrado pertence ao Judiciário.

Inicialmente, argumentam seus apoiadores ser ilógica a criação de processo perante o juízo de execução por simples formalidade, pois bastaria ao *Parquet* se valer de sistema processual próprio para fazer o acompanhamento. O acervo do Judiciário, já tão abarrotado, não admitiria a formação de novos autos sem necessidade, mormente se esse acréscimo advier de inovação que objetiva o oposto.

Afirmam, ainda, que o §10 do art. 28-A deve ser interpretado em harmonia com o §6º do mesmo dispositivo, no sentido que o legislador, ao anunciar que o Ministério Público deverá comunicar ao juízo, para fins de sua rescisão e posterior oferecimento de denúncia, estaria referindo-se ao juiz de garantias responsável pela homologação do acordo, e não ao juízo da execução, este ciente da quebra do pacto em razão da sua condição. Logo, não seria acertado dizer que a dicção do §6º autoriza o entendimento de haver ocorrido delegação do controle ao Ministério Público. Este seria, em verdade, o interlocutor entre o juízo da execução e o de garantias.

Por fim, sustentam a clareza do mencionado §6º e justificam a escolha do juízo executório como o designado para o mister devido à sua expertise no tocante à supervisão do cumprimento das penas alternativas, cuja similitude com as condições previstas no art. art. 28-A, incisos I a V, é evidente.

Expostos, portanto, os posicionamentos atualmente correntes, há de se acrescentar um dado que pode pender para o acompanhamento ficar pelos juízos de execução. O Judiciário, dada a atividade de acompanhamento das execuções penais, das transações penais e das suspensões condicionais do processo, já possui extensa rede de entidades credenciadas da qual se pode valer o ANPP, expertise no acompanhamento, equipes treinadas e varas que, praticamente, cuidam apenas disso.

3. Impacto do ANPP

Um dos objetivos afirmados quando se discute Acordo de não Persecução Penal está relacionado à resolução rápida e consensual de conflitos penais com o consequente enxugamento do acervo processual de baixa complexidade.

No projeto enviado à Câmara dos Deputados (Pl 882/2019), existiam dois institutos de justiça consensual. O Acordo de Não Persecução Penal estava previsto originalmente com a seguinte redação:

Art. 28-A. O Ministério Público ou o querelante poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime, se não for hipótese de arquivamento e se o investigado tiver confessado circunstanciadamente a prática de infração penal, sem violência ou grave ameaça, e com pena máxima não superior

a quatro anos, mediante o cumprimento das seguintes condições, ajustadas cumulativa ou alternativamente:

O *plea bargain* estava previsto no art. 395-A, com a seguinte redação:

Art. 395-A. Após o recebimento da denúncia ou da queixa e até o início da instrução, o Ministério Público ou o querelante e o acusado, assistido por seu defensor, poderão requerer mediante acordo penal a aplicação imediata das penas.

Da leitura dos dispositivos, verifica-se que o ANPP estava restrito a uma pena máxima de quatro anos, enquanto ao *plea bargain* não existia limitação à quantidade de pena.

Inferre-se, desde já, que o ANPP tinha um alcance limitado quando comparado instituto que veio ao final ser aprovado pelo Congresso. De uma pena máxima de quatro anos para uma pena mínima não superior a quatro, o legislador, apesar de ter vetado o *plea bargain*, alargou absurdamente o instituto do ANPP, de forma que o *plea bargain* até perdeu parte de sua importância.

Na exposição de motivos do projeto, o então Ministro da Justiça consignou que “O art. 28-A. estende a possibilidade de acordo quando o acusado confessa o crime de pena máxima inferior a quatro anos, praticado sem violência ou grave ameaça.” E acrescentou “A tendência ao acordo, seja lá qual nome receba, é inevitável. O antigo sistema da obrigatoriedade da ação penal não corresponde aos anseios de um país com mais de 200 milhões de habitantes e complexos casos criminais.”, arrematando, por fim, que “O

CAPÍTULO 2

Acordo de não persecução penal, procedimento no âmbito do judiciário e seu impacto na distribuição das varas federais

acordo descongestiona os serviços judiciários, deixando ao Juízo tempo para os crimes mais graves.”²⁴

Assim, não se tem dúvidas de que o ANPP, típico instrumento de justiça consensual, serve como meio para a concretização de um serviço jurisdicional mais célere e eficiente.

Visando mensurar qual o impacto do ANPP nas varas penais é que este estudo foi pensado. Já se sabia que, em razão da abrangência do requisito da pena mínima inferior a quatro anos, a repercussão seria grande, mas não se tinha ideia ainda do tamanho desse aumento.

Para se chegar a um número, foram analisadas todas as ações penais distribuídas de janeiro de 2015 a agosto de 2020 em todas as varas penais subordinadas ao Tribunal Regional Federal da Quinta Região.

Após a depuração dos dados, foi possível chegar a um percentual próximo do que pode ser a dimensão do impacto do ANPP na Justiça Federal. Obviamente que os números não são exatos, já que a lista de ações foi classificada pelo assunto cadastrado pelo Ministério Público quando de seu ajuizamento. Não foram investigados, pois, requisitos subjetivos e outros pressupostos, mas apenas a quantidade da pena, para saber se caberia transação, ANPP ou nenhum dos dois. Exclui-se da contagem também aqueles tipos que envolvem violência ou grave ameaça.

Da lista de ações penais distribuídas, num total de 191 espécies diferentes, as dez primeiras são as seguintes.

3432 - Estelionato Majorado	ANPP	15,72%
-----------------------------	------	--------

²⁴ PI 882/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A4DE83324C36012ECE6A7F4FD9CFA646.proposicoesWebExterno2?codteor=1712088&filename=PL+882/2019>

HALLISON RÊGO BEZERRA
MÁRCIO BITTENCOURT DUTRA DOS SANTOS
LUCIEN BORGES DANTAS FILHO

3539 - Uso de documento falso	ANPP	5,49%
10986 - Crime contra a administração ambiental	ANPP	5,39%
3642 - Crimes da Lei de licitações	-	4,46%
3604 - Crimes de Responsabilidade	-	4,44%
3574 – Contrabando ou descaminho	ANPP	3,85%
3612 - Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional	ANPP	3,24%
5566 - Roubo Majorado	-	3,18%
3548 - Peculato	ANPP	2,95%
3614 - Crimes contra a Ordem Tributária	-	2,91%

Verifica-se que os crimes da Lei de Licitações, Crimes da Lei de Responsabilidade de Prefeitos e Contra a Ordem Tributária não estão elencados como passíveis de ANPP porque, a depender do tipo, aceitam transação penal ou o acordo de não persecução penal. Se somados apenas os que cabem, em tese, ANPP, o percentual é de 36,64%. Obviamente esse número é muito maior, já que das dez primeiras classes, exclui-se apenas o roubo majorado dos que aceitam o instituto. Somando todas, com a exclusão do roubo, tem-se o montante de 48,45%, o que é um número mais aproximado que 36,64%.

Se forem excluídas as classes genéricas (crimes da lei de licitações, crimes de responsabilidade e contra a ordem tributária), as dez primeiras classes específicas cujos delitos aceitam ANPP, o número salta 57,88%, o que já demonstra o impacto do instituto.

3432 - Estelionato Majorado	ANPP	19,15%
3539 - Uso de documento falso	ANPP	6,68%
10986 - Crime contra a administração ambiental	ANPP	6,56%
3574 - Contrabando ou descaminho	ANPP	4,69%

CAPÍTULO 2

Acordo de não persecução penal, procedimento no âmbito do judiciário e seu impacto na distribuição das varas federais

3612 - Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional	ANPP	3,95%
5566 - Roubo Majorado	VIOL.	3,88%
3548 – Peculato	ANPP	3,59%
3533 - Falsidade ideológica	ANPP	3,36%
3531 - Falsificação de documento público	ANPP	3,02%
3524 - Moeda Falsa / Assimilados	ANPP	3,00%

Levando em consideração todas as classes analisadas (e não apenas as dez primeiras), o percentual sobe para exatos 86,14%. Do montante total, caberia transação penal em 8,18%, enquanto 5,68% seriam de delitos com violência/grave ameaça ou com penas mínimas maiores ou igual a quatro anos.

Veja-se que o número é incrivelmente alto, a ponto de uma vara penal trabalhar praticamente com delitos de alta complexidade, cumprindo, assim, o objetivo traçado inicialmente na exposição de motivos do projeto.

Retirando do elenco total de ações as que cabem transação penal, o número de possíveis ANPPs sobe para incríveis 93,28%. Assim, numa vara em que os delitos de competência dos juizados especiais não façam parte do acervo, a quantidade de ANPPs cabíveis em tese soma quase a totalidade de sua distribuição.

É óbvio que a análise aqui feita é apenas estatística e não tem por fim defender que o ANPP seja utilizado de forma indiscriminada. O instituto é novo e é importante que haja balizas para sua utilização, sobretudo porque crimes de média e alta gravidades podem deixar de ser punidos proporcionalmente caso seu uso não encontre restrições.

A título de exemplo, tem-se o crime de peculato. A depender do fato específico, cifras absurdamente altas podem ser desviadas do poder público

e não é o fato, apenas, de a pena mínima ser inferior a quatro anos que deve motivar sua aplicação.

Apesar de o ANPP trazer uma grande oportunidade para o enxugamento das varas penais, excluindo de um rito moroso e burocrático delitos de pequena monta, pode também, caso erroneamente utilizado, reduzir a patamares insignificantes o montante da resposta estatal em relação a delitos de gravidade média e alta, o que pode gerar um descrédito do sistema punitivo estatal.

Considerações finais

A par das considerações traçadas, tem-se que o Acordo de Não Persecução Penal, verdadeiro instituto de justiça negociada, foi criado já com certo atraso. A avalanche de processos criminais de baixa complexidade, que constituem a maior parte do acervo das varas, reclamava, de há muito, alguma solução mais célere que não o tradicional procedimento ordinário.

Uma vez criado, é importante, no entanto, que tanto o Judiciário como o Ministério Público não criem embaraços para sua implementação. É de suma relevância que entendimentos restritivos sejam pensados com muita reflexão para que um instrumento tão caro e necessário à Justiça brasileira não tenha seu papel diminuído.

De outro lado, porém, é necessário afirmar que o ANPP também não deve ser utilizado de forma indiscriminada para todo e qualquer delito. Considerando o alargamento de seu alcance, é imprescindível que o acordo só seja perfectibilizado quando for suficiente para a prevenção e repressão do crime. Esse requisito, que ganha destaque logo no *caput* do art. 28-A do

CPP, deve ser muito bem aquilitado pelo Ministério Público e pelo Judiciário, sob pena de levar a descrédito todo o sistema criminal.

Assim, como tudo em Direito, a interpretação do ANPP requer prudência, prudência para propô-lo, como prudência para negá-lo. Está-se diante de uma ferramenta poderosíssima que pode, muito bem, sanear boa parte das varas criminais, deixando para o Ministério Público e para o Judiciário realmente apenas os casos mais graves, que precisam de uma atenção redobrada e um cuidado precioso.

O Acordo de Não Persecução Penal pode ser um divisor de águas na história da justiça criminal brasileira e só o tempo e a forma como for utilizado vão dizer se sua incorporação trouxe mais benefícios que malefícios para o sistema de justiça.

Bibliografia

ABRAÃO, P. D. S. L.; LOURINHO, V. A. D. S. O acordo de não persecução penal e a discricionariedade do Ministério Público. **Inovações da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019: Coletânea de artigos**, Brasília, v. 7, p. 330-347, 2020.

BRANDALISE, R. D. S. Critérios mínimos a serem utilizados em um sistema de negociação de sentença criminal. In: BRANDALISE, R. D. S. **Justiça penal negociada: Negociação de sentença criminal e princípios processuais relevantes**. 22. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2016. Cap. 6, p. 219-228.

CALABRICH, B. Acordos de não persecução penal: oportunidade, retroatividade e preclusão. **Inovações da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019: Coletânea de artigos**, Brasília, v. 7, p. 348-364, 2020.

CAMPOS, G. S. D. Q. Plea bargaining e justiça criminal consensual: entre os ideais de funcionalidade e garantismo. **Custos Legis**, v. IV, 2012.

Disponível em: <<https://revistacustoslegis.wordpress.com/2016/05/20/plea-bargaining-e-justica-criminal-consensual-entre-os-ideiais-de-funcionalidade-e-garantismo/>>.

CHEKER, M. A confissão do concurso de agentes no acordo de não persecução penal. **Inovações da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019: Coletânea de artigos**, Brasília, v. 7, p. 366-376, 2020.

CUNHA, R. S.; PINTO, R. B. **Código de processo penal e lei de execução penal comentados por artigos**. 4. ed. Salvador: JusPodivum, 2020.

CUNHA, V. S. O devido processo consensual e os acordos de não persecução penal. **Inovações da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019: Coletânea de artigos**, Brasília, v. 7, p. 290-312, 2020.

FERREIRA, L. C. C. A nova disciplina do acordo de não persecução penal: implicações práticas para o Ministério Público.. **Inovações da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019: Coletânea de artigos**, Brasília, v. 7, p. 314-328, 2020.

LIMA, R. B. D. **Manual de direito processo penal**: volume único. - 8 ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivum, 2020.

MARQUES, A. S. P. A Colaboração Premiada: um Braço da Justiça Penal Negociada. **Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal**, v. 60, p. 32-66, Jun./Jul. 2014.

MENEZES, D. F. D.; VASCONCELOS, M. C. Resolução consensual de conflitos criminais com aportes da justiça restaurativa. **Revista Brasileira de Ciências Criminais.**, v. 161, p. 163-186, Nov. 2019.

MOREIRA, R. M. C. O § 4º do art. 394 do CPP e o procedimento penal na Lei de Drogas (Lei n. 11.343/2006). **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, ago 2014. Disponível em: <https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao061/Rafael_Moreira.html>. Acesso em: 11 jul 2020.

SOUZA, A. C. B. O Acordo de Não Persecução Penal: noções gerais e constitucionalidade. **Âmbito Jurídico.**, 2019. Disponível em:

CAPÍTULO 2

Acordo de não persecução penal, procedimento no âmbito do judiciário e seu impacto na distribuição das varas federais

<<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-penal/a-constitucionalidade-do-acordo-de-nao-persecucao-penal/#:~:text=O%20acordo%20de%20n%C3%A3o%20persecu%C3%A7%C3%A3o,produzida%20unilateralmente%20por%20%C3%B3rg%C3%A3o%20sem>>. Acesso em: 25 Junho 2020.

SOUZA, L. T. D. A justiça penal negociada. **Inovações da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019: Coletânea de artigos**, Brasília, v. 7, p. 232-263, 2020.

TABOSA, C. V.-B. D. S. A plea bargaining norte-americana. **Inovações da lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019: Coletânea de artigos**, Brasília, v. 7, p. 264-288, 2020.

VILARES, F. R. O consenso habermasiano no processo penal: justiça penal consensual e o princípio da oportunidade nos crimes tributários. **Revista Brasileira de Ciências Criminais: RBCCrim.**, v. 20, n. 98, p. 317-338, set./out. 2012.

CAPÍTULO 3

Penitenciária Federal na cidade de Mossoró/RN: estudo do quantitativo e da natureza dos pedidos processados na corregedoria judicial e do tipo de crimes atribuídos aos presos

Orlan Donato Rocha¹

Nada obstante, de algum tempo, no Brasil, já existam prisões federais em funcionamento, desde a inauguração em 23/06/2006 da primeira no Município de Catanduvas/PR, observa-se que a temática tem sido pouco explorada pela doutrina, seja quanto à finalidade, estrutura e funcionamento dos presídios federais, seja quanto a questões concernentes ao processo de inclusão ou transferência do preso para o Sistema Penitenciária Federal, e com mais razão no tocante à execução da pena no âmbito da jurisdição de cada Corregedoria Judicial que atua perante o respectivo presídio federal.

Dessa forma, à título de contributo à matéria relativa ao sistema penitenciário brasileiro, mais especificamente quanto aos presídios federais, fez-se um estudo no tocante ao Sistema Penitenciário Federal, mediante um desenvolvimento histórico-legislativo desde a sua criação até os dias atuais, bem como procurou-se realizar um delineamento da finalidade, da

¹ Juiz Federal Titular da 8ª Vara da SJRN, Juiz Corregedor-Substituto da Penitenciária Federal de Mossoró/RN, Ouvidor do Sistema Carcerário Federal do Tribunal Regional Federal da 5ª Região e Vice-Presidente do Conselho da Comunidade da Penitenciária Federal de Mossoró/RN.

CAPÍTULO 3

Penitenciária Federal na cidade de Mossoró/RN: estudo do quantitativo e da natureza dos pedidos processados na corregedoria judicial e do tipo de crimes atribuídos aos presos

organização, da estrutura e das competências dentro do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, ao qual pertence do ponto de vista hierárquico-administrativo no âmbito do Departamento Penitenciário Federal – DEPEN, o qual também é o gestor do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, criado pela Lei Complementar nº 79, de 07/01/94 e regulamentado pelo Decreto nº 1.093, de 23/03/94.

De outra banda, a Lei de Execuções Penais, seja na redação original seja na vigente, confere autorização à União para construir presídios em locais mais afastados, com o escopo de abrigar presos no interesse da segurança pública ou deles próprios (Lei nº 7.210/1984, art. 86, § 1º). Igual previsão contemplou a Lei nº 8.072/1990, no desiderato de proteger a incolumidade pública, enquanto a Lei nº 9.807/1992 tratou do tema à luz do risco ao preso, assim como a Lei nº 5.010/1966 fez referência à possibilidade legal dos condenados pela Justiça Federal cumprirem penas privativas de liberdade nos presídios estaduais, quando não houver estabelecimento prisional da União.

Por conseguinte, o Sistema Penitenciário Federal – SPF materializou esse arcabouço legal por meio das penitenciárias federais, regulamentadas pelo Decreto nº 6.049/2007, cuja vocação, de segurança máxima especial, é custodiar presos estaduais ou federais, provisórios ou condenados em regime fechado, de alta periculosidade ou cuja integridade se apresente em risco. Atualmente, há cinco presídios em funcionamento, sediados no Distrito Federal (Brasília) e nos Estados do Paraná (Catanduvás), Mato Grosso do Sul (Campo Grande), Rondônia (Porto Velho) e em Mossoró (Rio Grande do Norte).

A despeito da rigidez do SPF, com a previsão do recolhimento dos presos em celas individuais, o encarceramento e o isolamento em si não são absolutos, pois, em obséquio às garantias constitucionais, possuem, dentre outros, o direito a banho de sol coletivo, de receber visitas de familiares e de ter assistência jurídica mediante contato em parlatório, de sorte que tal sistema é exemplo concreto de excelência e eficiência do serviço público ligado à aplicação do direito penitenciário, já que as penitenciárias federais primam pela garantia dos direitos das pessoas presas, a despeito de ser mais rigoroso o controle disciplinar e ser diferenciado pela efetivação de 24 horas de monitoramento.

Por outro lado, no intuito de conhecer mais profundamente o funcionamento da Corregedoria Judicial correspondente a cada presídio federal, realizou-se um estudo das respectivas competências legais, os tipos dos pedidos judiciais ajuizados perante aquele juízo, assim como empreendeu uma análise dogmática referente ao procedimento judicial a ser desenvolvido, a fim de que se possa incluir um preso no estabelecimento penal federal, pois há necessidade de decisão da sua admissibilidade por dois juízos, o primeiro chamado de “juízo de origem” e, na sequência cronológica, um segundo denominado de “juízo corregedor federal”.

Somado a isso, realizou-se comentários, de ordem teórica e prática, das disposições legais e regulamentares atinentes às pessoas legitimadas para apresentar os requerimentos de inclusão, de transferência e de renovação da permanência dos custodiados nos presídios federais, com referência à jurisprudência aplicável aos casos de negação pelo juízo federal corregedor da transferência de presos para o Sistema Penitenciário Federal.

Por fim, insta pontuar a abordagem dos dados concernentes aos processos vinculados à Penitenciária de Mossoró/RN, os quais foram fornecidos pela Corregedoria Judicial por meio do preenchimento do Sistema GMF/5ªR, daí se extraiu, no período de 2018 a julho de 2020, informações sobre a quantidade de presos recolhidos na penitenciária, de pedidos de inclusão e de renovação de permanência, sendo esses divididos em ajuizados, deferidos, indeferidos e pendentes de julgamento, bem como elaborou-se um mapeamento dos tipos de crimes atribuídos à atual população carcerária da referida penitenciária, a partir de um exame dos respectivos atestados de pena constantes do Sistema Eletrônico de Execução Unificada – SEEU, administrado pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, e da análise das informações constantes do banco de dados do Sistema de Administração Penitenciária – SIAPEN do DEPEN.

1. Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN

Sob os auspícios da Constituição Federal de 1934, o então Presidente da República Getúlio Vargas², editou o Decreto nº 1.441, de 08/02/1937, o qual regulamentou a organização da chamada Inspetoria Geral Penitenciária, órgão federal de administração geral penitenciária no território nacional, cuja competência abrangia os estabelecimentos penais federais, exercendo a fiscalização direta; e estaduais, promovendo o auxílio e a fiscalização técnica das normas do regime penitenciário à época vigente³,

² Constituição Federal de 1934: art. 56. Compete privativamente ao Presidente da República: §1º) sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, e expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução.

³ Art. 1º A Inspetoria Geral Penitenciária, directamente subordinada ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores e com sede na capital do paiz, obedece à constituição e à competência

o qual posteriormente fora disciplinado pelo Decreto nº 3.274, de 02/10/1957, que estabeleceu normas gerais sobre regime penitenciário. Àquela época os serviços de inspeção das prisões realizados pela Inspeção Geral Penitenciária estavam subordinados à Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça, criada em 1822, que passou a se chamar de Ministério da Justiça e Negócios Interiores, com a Lei nº 23, de 30 outubro de 1891.

Revogando esse último decreto, adveio a Lei de Execução Penal – Lei nº 7.210, de 11/07/1984, com o desiderato de, no âmbito da execução penal no país, efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado⁴, ao substituir a mencionada Inspeção Geral Penitenciária, por meio de seu Título III (Dos Órgãos de Execução Penal), Capítulo VI (Dos Departamentos Penitenciários), a par do Departamento Penitenciário Local (Seção II), pelo Departamento Penitenciário Nacional (Seção I).

O Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN, subordinado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, alçou à condição de órgão executivo da Política Penitenciária Nacional e de apoio administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP⁵, ao passo que o Departamento Penitenciário Local, ou órgão similar, a ser instituído por legislação estadual, ficou responsável pela

definidas na lei, como órgão federal da administração geral penitenciária. Art. 3º A jurisdição da Inspeção Geral abrange todos os estabelecimentos penais e os relativos à preservação dos menores e à reeducação dos menores delinquentes em todo o país, exercendo-se: quanto aos federais, pela inspeção directa e geral; quanto aos estaduais pelo auxílio e pela fiscalização técnica das normas fundamentais do regime penitenciário (art. 5º alínea XIX, letra c, da Constituição Federal).

⁴ Art. 1º.

⁵ Art. 71 da Lei de Execução Penal.

supervisão e coordenação dos estabelecimentos penais da Unidade da Federação a que pertencer⁶.

Ressalte-se que o DEPEN, por considerável tempo, era uma unidade administrativa vinculada à Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, mas que em 2007, por força do Decreto nº 6.061, de 15/03/2007, hoje não mais vigente, alcançou a condição de Secretaria Nacional, recrudescendo sua capacidade e autonomia, motivado pela instituição do Sistema Penitenciário Federal em 2006, de maneira que atualmente ostenta o *status* de Secretaria, por ser órgão específico singular diretamente subordinado ao Ministro da Justiça, apesar de ainda constar o nome como “departamento”.

O Ministério da Justiça e Segurança Pública, ao ter sua estrutura regimental regulamentada pelo Decreto nº 9.662, de 01/01/2019, contém dentro da sua estrutura organizacional o Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN, composto por Diretoria-Executiva, Diretoria de Políticas Penitenciárias, Diretoria do Sistema Penitenciário Federal e Diretoria de Inteligência Penitenciária, na forma do seu art. 2º, inciso I, alínea “g”, do seu Anexo I, cujas competências estão dispostas nos seus artigos 32 a 36, assim como se encontram mais detalhadas pela disciplina constante do regime interno do DEPEN aprovado pela Portaria nº 199, de 09/11/2018, do então Ministro do Estado da Segurança Pública.

As principais competências do DEPEN⁷ estão consignadas no artigo 72 e §1º da Lei de Execução Penal: acompanhar a fiel aplicação das normas

⁶ Art. 73 c/c art. 74, ambos da Lei de Execução Penal.

⁷ Segundo o art. 2º do Regulamento Penitenciário Federal (Decreto nº 6.049, de 27/02/2007), ao DEPEN compete a supervisão, coordenação e administração dos estabelecimentos penais federais.

de execução penal em todo o Território Nacional; inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais; assistir tecnicamente as Unidades Federativas na implementação dos princípios e regras estabelecidos na aludida lei; colaborar com as Unidades Federativas mediante convênios, na implantação de estabelecimentos e serviços penais; colaborar com as Unidades Federativas para a realização de cursos de formação de pessoal penitenciário e de ensino profissionalizante do condenado e do internado;

Ainda, o retromencionado artigo estipula como atribuições do DEPEN: estabelecer, mediante convênios com as unidades federativas, o cadastro nacional das vagas existentes em estabelecimentos locais destinadas ao cumprimento de penas privativas de liberdade aplicadas pela justiça de outra unidade federativa, em especial para presos sujeitos a regime disciplinar; acompanhar a execução da pena das mulheres beneficiadas pela progressão especial, monitorando sua integração social e a ocorrência de reincidência, específica ou não, mediante a realização de avaliações periódicas e de estatísticas criminais; e ainda a coordenação e supervisão dos estabelecimentos penais e de internamento federais.

Vale consignar que o DEPEN também é o gestor do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, criado pela Lei Complementar nº 79, de 07/01/94 e regulamentado pelo Decreto nº 1.093, de 23/03/94, o qual tem como finalidade proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional⁸, cuja constituição decorre de recursos provenientes de dotações

⁸ Art. 1º.

CAPÍTULO 3

Penitenciária Federal na cidade de Mossoró/RN: estudo do quantitativo e da natureza dos pedidos processados na corregedoria judicial e do tipo de crimes atribuídos aos presos

orçamentárias da União; de doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha a receber de organismos ou entidades nacionais, internacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras; de recursos provenientes de convênios, contratos ou acordos firmados com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras; de recursos confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União Federal; de multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado; de fianças quebradas ou perdidas; e rendimentos decorrentes da aplicação de seu patrimônio⁹.

Por fim, os recursos destinados ao FUNPEN são aplicados, dentre outras, em construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais; na manutenção dos serviços e realização de investimentos penitenciários, inclusive em informação e segurança; formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário; aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento e à segurança dos estabelecimentos penais; formação educacional e cultural do preso e do internado; programas de assistência jurídica aos presos e internados carentes; programa de assistência às vítimas de crime; e demais ações que visam o aprimoramento do sistema penitenciário em âmbito nacional, além de custear o seu próprio funcionamento, tal como se extrai dos incisos I ao XVII do art. 3º da LC nº 79/94.

⁹ Art. 2º.

2. Sistema Penitenciário Federal – SPF

Os presídios estaduais brasileiros, em razão da forma anacrônica como foram construídos e estruturados, a par de significativos e reais problemas de má gestão e da existência de superlotação carcerária, não têm sequer atendido a função básica que justifica a sua própria razão de ser, que é retirar a pessoa do meio social, no desiderato de que não continue a perpetrar delitos durante o período de seu custódia no estabelecimento, e, de outra parte, promover a reinserção do apenado na vida em sociedade.

O principal objetivo do Sistema Penitenciário Federal¹⁰ é a segregação dos presos, condenados ou provisórios, de alta periculosidade, considerados as principais lideranças das facções do crime organizado atuante no território nacional, promovendo, com rigor, a execução administrativa das medidas privativas de liberdade impostas pelo poder judiciário. Uma das principais razões para a formação do Sistema Penitenciário Federal foram os assassinatos dos Juízes Antônio José Machado Dias, Juiz da Vara de Execuções Penais de Presidente Bernardes (SP) e Alexandre Martins de Castro Filho, Juiz de Execução Penal em Vitória (ES), os quais foram assassinados no mês de março de 2003, em parte por ações delineadas por presos a partir de unidades penais, inclusive o primeiro fora alvo de facção criminosa de espectro internacional. (CHRISTINO; TOGNOLI, 2017, E-Book paginação irregular)

¹⁰ No tocante à organização do Sistema Penitenciário Federal – SPF, o Regulamento Penitenciário Federal (Decreto nº 6.049, de 27/02/2007) determina que sua constituição se dá pelos estabelecimentos penais federais, subordinados ao Departamento Penitenciário Federal do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

O DEPEN é responsável pelo Sistema Penitenciário Federal - SPF, cujas principais finalidades são o isolamento das lideranças do crime organizado, o cumprimento rigoroso da Lei de Execução Penal e a custódia de presos condenados e provisórios sujeitos ao regime disciplinar diferenciado¹¹; líderes de organizações criminosas; presos responsáveis pela prática reiterada de crimes violentos; presos responsáveis por ato de fuga ou grave indisciplina no sistema prisional de origem; presos de alta periculosidade e que possam comprometer a ordem e segurança pública; réus colaboradores presos ou delatores premiados.

Consoante o Decreto nº 9.662/2019, por seu art. 35, dentro da estrutura orgânica do DEPEN, entre outros órgãos subordinados, existe a Diretoria do Sistema Penitenciário Federal - SPF, a qual tem por competência as seguintes atribuições, dentre outras: realizar a execução penal em âmbito federal; coordenar e fiscalizar os estabelecimentos penais federais; custodiar presos, condenados ou provisórios, de alta periculosidade, submetidos a regime fechado, de forma a zelar pela aplicação correta e efetiva das disposições exaradas nas sentenças; promover a comunicação com órgãos e entidades ligados à execução penal e, em especial, com os juízos federais e as varas de execução penal; elaborar normas sobre segurança das instalações, das diretrizes operacionais e das rotinas administrativas e de funcionamento com vistas à padronização das unidades penais federais. Saliente-se que a Portaria nº 199/2018, do então

¹¹ O Regime Disciplinar Diferenciado, conhecido como RDD, encontra-se disciplinado no art. 52, parágrafos e incisos, o qual recebeu significativa alteração pelo Pacote Anticrime (Lei nº 13.964, de 24/12/2009).

Ministro da Segurança Pública, praticamente reproduz, por seu art. 49, aludidas competências da Diretoria do SPF.

Nesse diapasão, é importante consignar que os estabelecimentos penais do Sistema Penitenciário Federal, tal como fora delineado pelos incisos do art. 6º do Decreto nº 6.049/2007, possuem como características a destinação a presos provisórios e condenados em regime fechado; a capacidade para até duzentos e oito presos, mais doze celas para presos sob regime disciplinar diferenciado; a segurança externa e guaritas de responsabilidade dos Agentes Penitenciários Federais; a segurança interna que preserve os direitos do preso, a ordem e a disciplina; a acomodação do preso em cela individual; e a existência de locais de trabalho, de atividades sócio-educativas e culturais, de esporte, de prática religiosa e de visitas, dentro das possibilidades do estabelecimento penal.

Por outro lado, o próprio Decreto nº 6.049/2007, por seu art. 7º, estabelece que a disciplina da estrutura organizacional e da competência das unidades internas dos estabelecimentos penais federais constará do regime interno do DEPEN (Portaria nº 199/2018, do MSP), o qual detalha as atribuições da Diretoria do Estabelecimento Penal; da Divisão de Segurança e Disciplina; da Divisão de Reabilitação; do Serviço de Saúde; e do Serviço de Administração, constantes do art. 8º do aludido Decreto.

A primeira vez que se positivou, à luz da legislação infraconstitucional, conteúdo referente aos presídios federais residiu com o advento da atual Lei de Execução Penal – LEP (Lei nº 7.210/1984), ao dispor que as penas privativas de liberdade impostas pela Justiça de um Estado-Membro da Federação não se limitam apenas a serem executadas em estabelecimento localizado naquela Unidade Federativa, mas podendo ser

cumpridas em outro Estado-Membro ou mesmo em estabelecimento da União (art. 86, *caput*)¹².

Porém, o legislador estabeleceu um critério objetivo quanto à vocação dos estabelecimentos federais, ao prescrever que a construção de estabelecimento penal em local distante da condenação se prestaria para o recolhimento dos condenados na medida em que a medida se justificasse no interesse da segurança pública ou do próprio condenado (§1º, art. 86, LEP)¹³.

Muito embora o preso cumpra, de regra, a reprimenda penal no local em que fora julgado, podem surgir diversas circunstâncias que exigem a sua transferência para outro estabelecimento, ainda que de Estado distinto ou mesmo da União, como resultado da discricionariedade regrada conferida ao Juiz, de sorte que a permissiva do art. 86 da LEP não outorga ao sentenciado direito líquido e certo à concessão do pedido de recambiamento, não sendo concedido, por conseguinte, por meio da via do processo sumário do *habeas corpus*. (MIRABETE; FABBRINI, 2014. p. 268)

Em seguida, adveio a Lei nº 8.072, de 25/07/1990, que, ao regulamentar os crimes hediondos e equiparados, por seu artigo 3º, previu que a manutenção de estabelecimentos penais de segurança máxima pela União seria destinada, principalmente, para o cumprimento de penas

¹² Consoante se extrai da literalidade do *caput* do art. 86 da LEP, não há permissão para a transferência do condenado para execução de outras penas que não sejam de privação de liberdade (aqui inclui a medida de segurança), tais como as restritivas de direitos, tendo conta que o referido dispositivo legal faz menção expressa penas às penas privativas de liberdade.

¹³ Nesse sentido: STF, HC 100.087/SP, 2ª T., un., Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 09/04/2010. Inclusive justificando a transferência para presídio federal: STJ, HC 92.714/RJ, 5. T., m. v., Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 10/03/2008. Há quem entenda que o art. 85 da Lei nº 5.010, de 30/05/1966 fora o primeiro dispositivo do ordenamento jurídico pátrio a determinar a criação de estabelecimentos prisionais para condenados oriundos da Justiça Federal (ROSSINI, 2017, p. 95).

impostas a condenados de alta periculosidade, cuja permanência em presídios estaduais ponha em risco à ordem ou à incolumidade pública, ainda que não oriundos da Justiça Federal, tais como, chefes de organizações criminosas ou do tráfico de drogas.(HABIB, 2015, 278)

Interessante, quanto a tal dispositivo legal, a advertência de Guilherme de Sousa Nucci (2014. Ebook, p. 668/669) que, ao falar da necessidade de participação ativa da União na segurança pública, mediante construção, manutenção e fiscalização de estabelecimentos penais, destinados a criminosos perigosos, os quais são incapazes de conviver com outros presos em cárceres comuns, sendo tais estabelecimentos situados bem distantes do lugar do crime ou do local onde o preso possui alguma influência, quando vinculado ao crime organizado, lembra que não é preciso dizer que vários anos se passaram e esse artigo foi completamente ignorado por inúmeros governos, de diversos partidos políticos.

Todavia, a Lei nº 9.807, de 13/07/1999, por seu artigo 19 e parágrafo único, tratou do tema sob a ótica do risco ao preso, ao estabelecer que a União poderá utilizar estabelecimentos especialmente destinados ao cumprimento de pena de condenados que tenham prévia e voluntariamente prestado a colaboração premiada, acrescentando que, para fins de utilização desses estabelecimentos, poderá a União celebrar convênios com os Estados e o Distrito Federal.

Os estabelecimentos penais federais tem a finalidade de promover a execução administrativa das medidas privativas de liberdade dos presos, provisórios ou condenados, cuja inclusão se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio preso, como também abrigar presos, provisórios ou condenados, sujeito ao regime disciplinar diferenciado,

apresentando alto risco para a ordem e a segurança do estabelecimento penal ou da sociedade, previsto nos § 1º e 2º, do art. 52 da Lei n. 10.792, de dezembro de 2003, mesmo porque, quando da construção de presídios federais, existe determinação legal à União para que os estabelecimentos se destinem prioritariamente a abrigar os presos provisórios e condenados submetidos ao referido regime disciplinar (art. 8º, Lei nº 10.972, de 01/12/2003).

A configuração atual do Sistema Penitenciário Federal também foi moldada pela medida provisória que criou os cargos de Agentes Penitenciários Federais, a MP nº 110, de março de 2003, posteriormente convertida Lei nº 10.693, de 25/06/2003, a qual fora alterada pela Lei nº 13.327, de 29/07/2016, que a passou a denominar tais cargos como de Agente Federal de Execução Penal, e que, por sua vez, com a Emenda Constitucional nº 104/2019, passaram a se chamar de Polícia Penal Federal.

3. Execução Penal Federal

Consoante estabelece o art. 1º da Lei de Execução Penal – LEP, a execução penal apresenta-se como objetivo a efetivação das disposições da sentença criminal e proporcionar condições para a harmônica integração do preso, de maneira que a execução penal pode ser compreendida como um conjunto de regras e princípios que visam tornar efetivo o comando judicial determinado na sentença penal que aplica ao condenado uma pena (privativa de liberdade, restritiva de direitos ou multa) ou impõe uma medida de segurança.(AVENA, 2014, E-book, p. 45)

Como se vê, para que se inicie a execução penal pressupõe fundamentalmente a existência de uma sentença condenatória ou absolutória

imprópria (absolvição com imposição de medida de segurança) transitadas em julgado, ou mesmo a presença prévia de uma decisão homologatória de transação penal proferida no âmbito dos Juizados Especiais Criminais Estaduais ou Federais.

Assim, observa-se que a execução penal constitui uma atividade complexa cuja natureza jurídica reside no seu caráter predominantemente jurisdicional, sem prejuízo da prática de atos puramente administrativos pelo Poder Executivo nos estabelecimentos penais, tanto que a execução penal possui natureza jurisdicional, nada obstante a intensa atividade administrativa que envolve, muito embora se possa afirmar que seja complexo seu desempenho, não é pela circunstância de não prescindir de certo rol de atividades administrativas que sua natureza se transmuda, prevalecendo a atividade jurisdicional não só na solução dos incidentes da execução.(MARCÃO, 2012, p. 32-33)

De outra parte, não se pode olvidar que a LEP, ao adotar a teoria mista ou eclética, na qual a natureza retributiva da pena não busca tão somente a prevenção, mas também humanização, com vista a alcançar o ideal ressocializador (MARCÃO, 2012, p. 28), tanto que o Supremo Tribunal Federal – STF consignou que o art. 1º da LEP, além de revelar o fim socialmente regenerador do cumprimento da pena, alberga um critério de interpretação das demais disposições, vale dizer, institui a lógica da prevalência de mecanismos de reinclusão social, e não de exclusão do sujeito apenado, no exame dos direitos e deveres dos sentenciados, a fim de que seja

possível favorecer a redução das distâncias entre a população intramuros penitenciários e a comunidade extramuros¹⁴.

3.1 Corregedoria Judicial

É sabido que a execução da pena privativa de liberdade ocorre em penitenciárias, como espécie de estabelecimento penal, quando a sentença penal condenatória impõe pena de reclusão sob regime fechado, conforme previsão constante do *caput* do art. 87 da LEP. Porém, essas penitenciárias podem ser estruturadas e administrados pelo Estado-Membro da Federação brasileira, hipótese em que a respectiva atividade jurisdicional será desempenha por um Juiz Estadual de Execução Penal, ainda que se trata de condenados a penas proferidas pela Justiça Federal, Eleitoral ou Militar, de conformidade com a Súmula 192 do Superior Tribunal de Justiça¹⁵. Saliente-se que se se cuidar cumprimento de pena em regime semiaberto, dar-se-á em colônia agrícola, industrial ou estabelecimento similar (art. 91, LEP) e se for regime aberto, realizar-se-á em Casa do Albergado (art. 93, LEP).

Ademais, consoante se depreende do art. 33, §1º, al. “a”, do Código Penal – CP, o aludido regime fechado se caracteriza pelo cumprimento da pena em estabelecimento de segurança máxima ou média, o qual poderá ser um estabelecimento estruturado e administrado pela União, e não pelo Estado-Membro, mesmo porque a União, quando a medida se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio condenado, poderá construir

¹⁴ STF, HC 94.163/RS, 1ª T., un., Rel. Min. Carlos Britto, DJE 23/10/2009.

¹⁵ Compete ao Juízo das Execuções Penais do Estado a execução das penas impostas a sentenciados pela Justiça Federal, Militar ou Eleitoral, quando recolhidos a estabelecimentos sujeitos a administração estadual.

estabelecimento penal em local distante da condenação para recolher os condenados (art. 86, § único, LEP)¹⁶, independentemente de a condenação decorra da Justiça Estadual, Federal, Militar ou Eleitoral, de modo que interpretando *a contrario sensu* a Súmula 192 do STJ chega-se à conclusão inexorável de que compete ao Juízo Federal das Execuções Penais a execução das penas impostas a sentenciados quando recolhidos a estabelecimentos sujeitos à administração federal.

Nesse contexto, adveio a Lei nº 11.671, de 08/05/2008, para serviu de base legal para que o juízo federal da seção ou subseção judiciária em que estiver localizado o estabelecimento penal federal de segurança máxima¹⁷, ao qual for recolhido o preso, exercesse atividade jurisdicional de execução penal nos estabelecimentos penais administrados pela União, tanto que o Decreto nº 6.049, de 27/02/2007, pelos seus artigos 3º e 4º, estabelece que os estabelecimentos penais federais visam promover a execução administrativa das medidas restritivas de liberdade dos presos, provisórios

¹⁶ Diferente da disciplina atual, antes do advento da Lei nº 10.792, de 01/12/2003, somente os condenados a penas superiores à 15 (quinze) anos poderiam ser recolhidos a estabelecimentos administrados pela União. Aliás, a partir da vigência da Lei de Crimes Hediondos (Lei nº 8.072, de 25/07/1990, por seu art. 3º, já havia previsão legal no sentido de que a União poderia manter estabelecimentos penais, de segurança máxima, destinados ao cumprimento de penas impostas a condenados de alta periculosidade, cuja permanência em presídios estaduais ponha em risco a ordem ou incolumidade pública.

¹⁷ Nesse contexto, importa gizar que os presídios federais, por conterem apenas celas individuais e se destinarem ao cumprimento de pena tão somente no regime fechado (art. 33, §1º, al. “a” e 34, ambos do Código Penal c/c art. 6º, incs. I e V, do Decreto nº 6.049/2007-Regulamento Penitenciário Federal), ostenta a condição estrutural e arquitetônica de penitenciária de segurança máxima especial, diferente da penitenciária de segurança média e máxima não-especial, as quais possuem celas coletivas, mas obrigatoriamente devem possuir pelo menos 2% da capacidade total enquanto celas individuais para isolar presos com problemas de convívio ou mesmo para abrigar pessoa presa que colabore em procedimento judicial ou inquérito policial, que por este ou outro motivo venha a ter sua integridade física posta em risco, consoante se extrai da Resolução nº 09, de 2011, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária-CNPCCP.

CAPÍTULO 3

Penitenciária Federal na cidade de Mossoró/RN: estudo do quantitativo e da natureza dos pedidos processados na corregedoria judicial e do tipo de crimes atribuídos aos presos

ou condenados, cuja inclusão se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio preso, sem embargo de se prestarem a abrigar presos, provisórios ou condenados, sujeitos ao regime disciplinar diferenciado.

Com base nessa fundamentação legal, e considerando que na Cidade de Mossoró, no Estado do Rio Grande do Norte, além das Penitenciárias Federais de Catanduvas/PR, de Campo Grande/MS e de Porto Velho/RO¹⁸, fora construída e inaugurada em 03/07/2009 uma penitenciária federal, houve a necessidade de instituição de uma Corregedoria Judicial que fosse responsável pela atividade jurisdicional e correccional nesta penitenciária.

Para tanto, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, sediado na Cidade do Recife/RN, considerando a existência de Vara Federal especializada em matéria criminal no Município de Natal/RN e a ausência de obrigatoriedade de que o juízo competente para execução penal relativa à Penitenciária Federal de Mossoró/RN fosse necessariamente o localizado na sede dessa penitenciária, editou a Resolução nº 29, de 18/12/2009, para atribuir ao Juízo Federal da 2ª Vara da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, especializada em matéria criminal, a competência para execução penal dos apenados e custodiados na referida penitenciária.

Saliente-se que tal competência compreende também o exercício da atividade de correccional no sentido da sua inspeção mensal, adotando todas as providências para o adequado funcionamento e promovendo, quando for o caso, a apuração de responsabilidade; da sua interdição, no todo ou em parte, quando estiver funcionando em condições inadequadas ou com infringência aos dispositivos legais, além de zelar pelo correto cumprimento

¹⁸ Existe também a Penitenciária de Brasília/DF, última a ser inaugurada no Brasil em 16/10/2018.

da pena privativa de liberdade e de compor e instalar o Conselho da Comunidade, na forma dos incisos VI, VII, VII e IX do art. 66 da LEP.

Por conseguinte, a fim de averiguar as condições da penitenciária, incumbe ao juiz federal corregedor ouvir a Direção do presídio e os presos, entrevistando os presos, assim como apresenta a todos os ouvidos a atual situação de seus processos¹⁹, sem prejuízo de a conversa com os presos também ser efetivada, semanalmente, por intermédio da videoconferência, além de promover atendimento a advogados e familiares de presos.

A Corregedoria Judicial da Penitenciária Federal de Mossoró/RN é a responsável pela apreciação de matérias jurisdicionais do Sistema Penitenciário Federal relacionadas ao cumprimento de pena privativa de liberdade sob regime fechado, tendo em vista que a inclusão do apenado no estabelecimento penal federal implica a transferência da execução penal do juízo de origem²⁰ para o juízo federal corregedor do presídio federal em que estiver recolhido definitivamente o preso, na forma do §1º do art. 4º e art. 6º, ambos da Lei nº 11.671/2008.

¹⁹ As atividades do Juiz Federal que realizará a inspeção estarão restritas às atribuições previstas no artigo 2º, da Resolução nº 47, de 18/12/2007, do Conselho Nacional de Justiça, c/c a Lei nº 7.210/84 (Lei de Execução Penal).

²⁰ Conforme se depreende do *caput* do art. 4º da Lei nº 11.671/2008, o Juízo de Origem pode ser entendido como aquele do qual o preso esteja sob custódia, independentemente do ramo da Justiça a que pertença, seja por força de cumprimento de uma pena privativa de liberdade ou restritiva de direitos, seja em razão da efetivação de uma ordem prisão preventiva. Assim, configura-se verdadeira competência concorrente, caso o preso esteja sob a jurisdição de mais de um Juízo, tanto que não foi por outra razão que fora alterado no IV Workshop do Sistema Penitenciário Federal o Enunciado nº 18, editado no II Workshop, a fim de que, em restando 60 dias para o encerramento do prazo de permanência do preso no estabelecimento penal federal, o DEPEN não se resumisse a notificar apenas o juízo de origem sobre o término do prazo de permanência, cientificando o juízo federal, mas também todos os juízos em que haja ordem de prisão em vigor contra o preso, em obediência ao disposto no *caput* do art. 10 do Decreto nº 6.877/2009.

No tocante aos presos provisórios admitidos nas penitenciárias federais de segurança máxima, tem-se que apenas a fiscalização da prisão provisória será deprecada, mediante carta precatória suficientemente instruída, pelo juízo de origem ao juízo federal corregedor competente, mantendo aquele juízo a competência para o processo e para os respectivos incidentes, consoante disposto no §2º do art. 4º e art. 7º, ambos da Lei nº 11.671/2008.

Ressalte-se que, nada obstante a Lei nº 13.964, de 24/12/2019 (Pacote Anticrime), tenha alterado o disposto no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 11.671/2008 para dizer que o juízo federal de execução penal será competente para as ações de natureza penal que tenham por objeto fatos ou incidentes relacionados à execução da pena ou infrações penais ocorridas no estabelecimento penal federal, deve-se entender de forma restrita a competência da Corregedoria Judicial, não admitindo interpretação extensiva.

Isso porque existe uma necessidade prática e jurídica de compatibilizar com as hipóteses expressas de competência da Justiça Federal previstas no artigo 109 da Constituição Federal, de maneira a se ocupar com matérias que digam respeito tão somente à execução penal desenvolvida no presídio federal, ainda que envolva atos de natureza administrativa (por exemplo: proibição de entrada no presídio, suspensão de visita íntima, vedação do ingresso de objetos), não comportando toda e qualquer infração penal praticada no interior desse estabelecimento, sob pena de, além de incidir em inconstitucionalidade por ampliação indevida do rol taxativo do aludido art. 109, inviabilizar o serviço judiciário da Corregedoria em razão demandas concernentes a assuntos não pertinentes à jurisdição federal,

sobretudo relativamente à execução penal federal.(CASTRO SILVA, 2019, p. 303-304)

Ora, não é por outro motivo que querelas judiciais relacionadas ao sentido e alcance da Portaria nº 718, de 28 de agosto de 2017, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que regulamentou a visita íntima no interior das penitenciárias federais, devam ser decididas apenas pelas Corregedorias Judiciais dos presídios federais, e não por qualquer outro juízo, independentemente da natureza da ação proposta.

Veja o exemplo de um MS impetrado contra o ato do diretor-geral do DEPEN envolvendo matéria pertinente visita íntima no presídio federal, em que a competência seria, a princípio, do juízo cível da sede da autoridade coatora, mesmo porque a competência em razão da pessoa prevalece sobre a competência em função da matéria, exceto previsão expressa em contrário, o que não é o caso da execução penal, onde apenas faz referência a incidentes, sem menção a qualquer natureza do feito, quando fala da competência do juiz da execução penal, e ainda assim estabelece uma relação taxativa de matérias e procedimentos afetos ao dito juiz.

Todavia, quando se trata de execução penal federal, toda e qualquer ação, procedimento, incidente ou medida judicial, ainda que natureza cível ou administrativa, deve ser da competência da corregedoria do presídio precisamente porque nos presídios federais existem organizações criminosas de dimensão nacional, algumas até transnacional, de sorte que, até para ser mais eficiente o controle dos líderes, há uma exigência maior de que as decisões judiciais sejam mais uniformes possíveis quando envolve questões sistêmicas, e outra coisa, talvez até a mais importante: o juiz da corregedoria detém a expertise necessária para tratar dessas questões, já que não basta

apenas ter conhecimento técnico-jurídico, é necessário ter visão específica e realista de aspectos de inteligência e operacionalidade dessas organizações.

Como se vê, aludida portaria não está eivada de qualquer nulidade por ilegalidade ou inconstitucionalidade, a uma porque fora editada dentro da margem de discricionariedade normativa atribuída ao Ministro da Justiça pelo Decreto nº 6.049/2007; a duas, porque referida portaria não veda totalmente o direito de visita a todos os presos em estabelecimentos penais federais, mas apenas disciplinou de forma mais restritiva do que aquela prevista na portaria anterior; a três, tem-se a observância estrita do princípio da proporcionalidade, na medida em que a portaria anterior²¹ estava sendo utilizada como meio eficaz de difusão de mensagens entre presos e familiares, servindo como ferramenta de coordenação e execução de ordens para beneficiar organizações criminosas e tentativas de ingresso de objetos e substâncias ilícitas dentro das unidades prisionais.

Não bastasse isso, a portaria anterior estava se prestando para execução e atentados à vida de servidores do Sistema Penitenciário Federal, para o controle e administração de rede de tráfico de drogas e lavagem de dinheiro, revelando-se insuficiente para implementar as finalidades do Sistema Penitenciário Federal, especialmente no tocante à garantia de que os chefes das organizações criminosas não consigam mais liderar, conforme alguns dos “considerandos” que fundamentaram a portaria nº 718/2017²²,

²¹ Portaria nº 1.190, de 19/06/2008, do Ministério da Justiça.

²² Nada obstante decisões de primeira instância na Justiça Federal tenham anulado a aludida portaria e permitido os encontros (MS nº 27.460.83.2017.4.01.3400), o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em todos os casos, cassou a ordem e renovou a proibição das visitas (Agravo de Instrumento nº 0035169-87.2017.4.01.0000). Vale consignar que tal portaria fora objeto de impugnação no Superior Tribunal de Justiça, por meio de Mandado de Segurança nº 23.755/DF, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, DJe 22/03/2019, cujo resultado fora pela sua denegação, haja vista que não cabe mandado de segurança contra lei em tese. É

mesmo porque a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal autoriza a proibição temporária de visitas íntimas a presos, notadamente quando restar comprovado que o contato com os presos está sendo utilizado para transmitir ordens a terceiros em liberdade²³

Dessa forma, com espeque em diálogo normativo do disposto no art. 109 da Constituição Federal; art. 66 da Lei de Execução Penal; arts. 2º, 4º, 6º e 7º, da Lei nº 11.671/2008; e arts. 8º, 11 e 12, do Decreto nº 6.877/2009, compete à Corregedoria Judicial da Penitenciária Federal de Mossoró/RN decidir sobre: pedido de inclusão de preso no Sistema Penitenciário Federal, emergencial ou definitivo; juízo de retratação em agravo de execução, em caso de recurso contra decisão de indeferimento de inclusão no SPF; pedidos de *habeas corpus* impetrados contra atos da Direção da Penitenciária Federal; pedido de prorrogação do prazo de permanência do preso no SPF; pedido do DEPEN para realização de rodízio de presos entre as Penitenciárias Federais; pedido de transferência de preso para outro estabelecimento prisional federal ou estadual; requisitar diligências

interessante registrar que o STJ, por sua Corte Especial, no CC nº 154.670/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 07/03/2019, sedimentou que controvérsias relativas à mencionada portaria envolve matéria afeta ao direito administrativo com reflexos constitucionais, daí por que, até para evitar decisões conflitantes e, sobretudo, em função de os juízes corregedores de presídios federais possuírem expertise técnico-jurídico, operacional e realista quanto às características e finalidades do Sistema Penitenciário Federal, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por sua Presidência, editou a Resolução nº 23/2017, que prevê como competência da Corregedoria do Presídio Federal de Porto Velho/RO o processo e julgamento das matérias administrativas relativas à execução penal na Penitenciária Federal de Porto Velho, questionadas por meio de *habeas corpus*, mandado de segurança, ação civil pública coletiva, ação ordinária ou de qualquer outra espécie.

²³ STF, HC nº 133.305, 2ª T., un., Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe 11/10/2016. Ressalte-se que a referida Portaria nº 718/2017 fora questionada em sede ADPF e HC no STF, mas foram inadmitidos por inadequação do instrumento processual eleito.

complementares ao juízo origem e/ou partes, Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União;

Ainda acerca de inclusão do preso no Regime Disciplinar Diferenciado – RDD na própria Penitenciária Federal; pedidos diversos apresentados pelos presos ou terceiros interessados, em regra com o objetivo de questionar decisões administrativas do diretor do estabelecimento prisional; pedidos de terceiros, como o interesse em entrevistar determinado preso ou filmar as dependências da Penitenciária; homologação da remição de pena pela leitura e/ou frequência escolar; desenvolvimento da execução penal dos presos definitivos incluídos no Sistema Penitenciário Federal; e pedidos de comutação e unificação de penas, concessão de indultos.

Nessa conjuntura de definição das matérias sujeitas à competência da Corregedoria Judicial dos presídios federais, releva o debate quanto à análise de pedidos de progressão de regime e livramento condicional, já que os Juízos da Corregedorias Judiciais das Penitenciárias Federais entendiam pela possibilidade de se apreciar o mérito do pedido de concessão ou não de progressão de regime ou livramento condicional, tanto que editaram o Enunciado nº 24 do III Workshop do Sistema Penitenciário Federal, organizado pelo Conselho da Justiça Federal - CJF em parceria com DEPEN, prevendo a devolução do preso ao juízo de origem nos casos de deferimento daqueles benefícios. Porém, posteriormente observou-se que tal conduta judicial incidia em contradição em si mesmo à luz da finalidade do SPF.

Ora, em regra, pela Lei nº 11.671/2008 seria o juiz federal corregedor o competente para apreciar tais benefícios, já que a execução penal e os respectivos incidentes passam a tramitar na corregedoria para os condenados, pois para os presos provisórios os incidentes continuam sendo

dirimidos pelo juízo de origem (§§1º e 2º, art. 4º). E também o Decreto nº 6.877/2009 estabelece expressamente a possibilidade de concessão de progressão de regime, inclusive podendo o preso ser devolvido para cumprir a pena no regime semiaberto em estabelecimento distinto do da origem (art. 11). Todavia, praxe forense da corregedoria constatou que esse entendimento legal guardava em si certa incompatibilidade: se o apenado preenchia o requisito subjetivo para a progressão, então não deveria nem sequer está no SPF, ou seja, revela-se incoerente o juiz federal corregedor se declarar previamente competente para conceder a progressão e ao mesmo tempo admitir que o apenado subjetivamente não tinha perfil para permanecer no SPF²⁴.

Por outro lado, não se pode descurar que cabe à Corregedoria Judicial das Penitenciárias Federais de segurança máxima a decisão quanto a pedidos de atestado de pena a cumprir dos presos em execução de pena (art. 66, inc. X, LEP); ao cumprimento de alvará de soltura de preso do SPF, com a conferência quanto à autenticidade e eventual vigência de outra ordem de prisão, que justifique a manutenção do encarceramento do preso; à elaboração do cálculo da pena; à prestação de informações em Conflito de

²⁴ Por isso, o Fórum Permanente do Sistema Penitenciário Federal, composto pelo Corregedor-Geral da Justiça Federal e pelos Juizes Federais Corregedores das cinco Penitenciárias Federais, criado pela Portaria nº 154, de 28/06/2012, do então Corregedor-Geral Ministro João Otávio de Noronha, apresentou proposta de Projeto de Lei, regulamentando especificamente a execução penal no âmbito dos presídios federais, corrigindo tal incongruência ao prescrever que, verificada a presença dos requisitos para a concessão de benefício incompatível com o regime fechado, deverá o juízo federal competente, no caso o juiz federal corregedor, decidir pela devolução do preso ao juízo de origem, a quem caberá decidir a respeito do benefício (§4º, art. 10), vale dizer, pelo dito pré-projeto o juiz federal corregedor, em constatando que o preso definitivo preenche os requisitos para a concessão da progressão de regime, simplesmente determina o seu retorno para o juízo de origem, por ausência de perfil compatível com o SPF, para que esse mesmo juízo de origem aprecie o mérito do pedido de progressão ou livramento.

Competência e Habeas Corpus; a intimar/oficiar partes, juízo de origem, Ministério Público Federal, advogados, Defensoria Pública da União, Departamento Penitenciário Nacional, Direção da Penitenciária Federal, outros juízos federal e estadual, Secretarias de Segurança Públicas; a atuar e analisar as peças advindas do juízo de origem para acompanhamento da prisão provisória ou da execução penal do preso.

3.2 Processo judicial

Quanto aos aspectos concernentes ao processo de inclusão e/ou transferência dos presos para Sistema Penitenciário Federal, tem-se que sua disciplina encontra, fundamentalmente, base normativa na Lei nº11.671/2008, regulamentada pelo Decreto nº 6.877/2009.

É sabido que os estabelecimentos penais federais de segurança máxima são desenhados para abrigar presos estaduais ou federais, condenados em regime fechado ou provisórios, de alta periculosidade ou cuja integridade esteja sob perigo, sendo que no primeiro caso, o endereço é salvaguardar a segurança pública, a incolumidade pública, ao passo que, no segundo, o resguardo à incolumidade particular, do próprio preso.

Desse modo, a situação de risco há de ser equacionada a partir de elementos concretos, tais como, a continuidade na perpetração de atos ilícitos pelo preso, por si ou interpostas pessoas; a liderança e engajamento em motins, rebeliões e tumultos; o risco de arrebatamento e fuga, diante da precariedade do estabelecimento penal em que esteja lotado; risco à vida do preso, por conta da natureza do crime ou de delação premiada expondo convivas de banditismo; e, ainda, a quantidade de pena infligida ao agente há de ser considerada a título ancilar.(ARRUDA, 2010, p. 55)

Com espeque em interpretação sistemática das partes finais dos artigos 4º e 5º da Lei nº 11.671/2008, tem-se que o início do processo de inclusão ou transferência de presos para presídios federais, o qual será atuado em apartado e sob sigilo (art. 2º, §2º, Decreto nº 6.877/2009), ocorre no juízo incumbido da execução penal (preso definitivo) ou perante o juízo subscritor da ordem de prisão (preso provisório), chamado legalmente de “juízo de origem”, de forma que tal processo não se deflagra no juízo federal corregedor do estabelecimento penal federal de segurança máxima, exceto se o preso se encontrar sob sua jurisdição, em razão da cumulação de competência criminal comum.

Como se vê, o juízo de origem pode ser o juízo da execução penal como o competente para ordenar a transferência do preso recolhido no estabelecimento penal sob sua jurisdição para presídios federais, ainda que localizados fora da comarca ou seção judiciária onde fora condenado, mesmo porque tal afirmativa encontra fundamento legal no disposto nas alíneas “g” e “h” do inciso V do art. 66 da LEP, ao firmar como competência do juiz da execução a determinação para o cumprimento da pena ou medida de segurança em outra comarca e remoção do condenado para efeito de execução da pena em presídio federal.

Ressalte-se que no tocante à transferência para estabelecimentos penais federais de segurança máxima, tem-se que a LEP não prevê uma competência exclusiva do juiz da execução, no âmbito da definição do juízo de origem, mas apenas privativa, a qual não afasta a competência também atribuída, mediante ato normativo de igual ou superior hierarquia, a outros juízos, tal como sucedera com o disposto no art. 4º, *caput*, da Lei nº 11.671/2008, que também conferiu competência para a remoção do preso na

origem quando fez referência expressa ao juiz responsável para prisão provisória, diga-se prisão preventiva, já que se se tratar de prisão temporária, por ser limitada no tempo por cinco dias prorrogáveis por igual período²⁵, resta operacional e administrativamente inviável, e extremamente custoso para o erário, a inclusão do preso em presídio federal.

Conforme se lê o regramento constante do artigo 5º da Lei nº 11.671/2008 e do art. 2º do Decreto nº 6.877/2009, ostentam legitimidade ativa para a formulação de requerimento de inclusão ou transferência de presos para presídios federais a autoridade administrativa (Ministro da Justiça, Secretário de Segurança do Estado, Delegado de Polícia Civil ou Federal), Ministério Público Federal ou Estadual ou o próprio preso, não sendo possível o juízo de origem demandar por tal inserção, por força do princípio dispositivo: *ne procedat judex ex officio*.

A legislação de regência do procedimento de inclusão ou transferência de presos para o SPF disciplina dois tipos de processos que se diferenciam quanto à necessidade ou não de oitiva prévia da defesa técnica do preso: o primeiro de caráter ordinário, com instrução completa, cognição exauriente e manifestação da defesa, e outro de cunho sumário, com instrução parcial, cognição superficial e sem manifestação da defesa.

No tocante à inclusão ou transferência ordinária, uma vez ajuizado o pedido, instruído adequadamente²⁶, perante o juízo de origem, determina-

²⁵ Lei nº, 7.960, de 21/12/1989, art. 2º.

²⁶ Decreto nº 6.877/2009: Art. 4º Constarão dos autos do processo de inclusão ou de transferência, além da decisão do juízo de origem sobre as razões da excepcional necessidade da medida, os seguintes documentos: I - tratando-se de preso condenado: a) cópia das decisões nos incidentes do processo de execução que impliquem alteração da pena e regime a cumprir; b) prontuário, contendo, pelo menos, cópia da sentença ou do acórdão, da guia de recolhimento, do atestado de pena a cumprir, do documento de identificação pessoal e do comprovante de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF, ou, no caso desses dois

se a apresentação, no prazo de cinco dias, das manifestações da autoridade administrativa penitenciária, quando não for o requerente, e do DEPEN, o qual opinará sobre a pertinência da inclusão ou da transferência e indicará o estabelecimento penal federal adequado à custódia, podendo solicitar diligências complementares, inclusive sobre o histórico criminal do preso²⁷.

Posteriormente, também no prazo sucessivo de cinco dias, intima-se o Ministério Público, quando não for o próprio requerente da medida e, por fim, franqueia-se pronunciamento à defesa técnica do preso²⁸. Na hipótese de ser juntada ao processo de transferência documentação substancialmente nova, ainda desconhecida pelo Ministério Público, há que se possibilitar vistas para manifestação, em prazo também de cinco dias.

Após isso, chega-se ao processo concluso ao juízo de origem, o qual se proferir decisão de mérito, por enquanto precária, reconhecendo a admissibilidade da inclusão, ordena a remessa dos autos ao juízo corregedor correspondente ao presídio federal indicado pelo DEPEN, e caso julgue pela inadmissibilidade da inclusão, o processo segue no juízo de origem, determinando-se seu arquivamento, sem necessidade de qualquer comunicação ou ciência ao juízo federal corregedor²⁹.

Ao se portar os autos de inclusão ou transferência no competente juízo corregedor do presídio federal, é proferida decisão de mérito, agora definitiva, acerca da inclusão ou transferência do preso para o SPF, de

últimos, seus respectivos números; e c) prontuário médico; e II - tratando-se de preso provisório: a) cópia do auto de prisão em flagrante ou do mandado de prisão e da decisão que motivou a prisão cautelar; b) cópia da denúncia, se houver; c) certidão do tempo cumprido em custódia cautelar; d) cópia da guia de recolhimento; e e) cópia do documento de identificação pessoal e do comprovante de inscrição no CPF, ou seus respectivos números.

²⁷ Lei nº 11.671/2008: art. 5º, §2º c/c Decreto nº 6.877/2009: art. 5º, *caput*.

²⁸ Lei nº 11.671/2008: art. 5º, §2º.

²⁹ Decreto nº 6.877/2009: art. 6º.

conformidade com o disposto no *caput* do art. 4º da Lei nº 11.671/2008 em conjunto com a primeira parte do art. 7º do Decreto nº 6.877/2009. Todavia, antes de decidir acerca da inclusão, o juízo federal corregedor poderá ordenar a realização de diligências consideradas imprescindíveis, ocasião em que haverá a necessidade de novamente intimar o Ministério Público, seguido pela defesa técnica do preso, para no prazo de cinco dias, manifestarem-se sobre eventual documentação juntada ao processo de transferência, segundo o dispositivo plasmado no §4º do art. 5º da Lei nº 11.671/2008 e no art. 7º do Decreto nº 6.877/2009.

Por outro lado, consoante se depreende do disposto no §6º do art. 5º da Lei nº 11.671/2008 c/c art. 9º do Decreto nº 6.877/2009, há também previsão legal da denominada “inclusão sumária” ou “emergencial”, vale dizer, em hipóteses de extrema necessidade³⁰, o juiz federal corregedor poderá autorizar a imediata transferência do preso e, após a instrução dos autos, com apresentação das manifestações pertinentes (autoridade administrativa, DEPEN, Ministério Público, quando não requerente, e, por último, a defesa), decidir pela manutenção ou revogação da medida adotada, reconhecendo, de forma definitiva, a admissibilidade ou não do preso no SPF.

Como se vê, a inclusão ou a transferência do preso para presídios federais poderá ser realizada sem a prévia instrução dos autos e sem manifestação da defesa, desde que justificada a situação de urgência,

³⁰ Segundo o Enunciado nº 36 do III Workshop do SPF, a iminência de rebelião se enquadra no conceito de extrema necessidade previsto no §6º do art. 5º da Lei nº 11.671/2008, ao passo que o Enunciado nº 38 do mesmo Workshop esclarece que a extrema necessidade não pode derivar exclusivamente da ausência de gestão administrativa, decorrer de defeitos estruturais, de superlotação ou ainda de problemas do Sistema Penitenciário Estadual.

mediante requerimento direto perante o juízo de origem, instruído o pedido com elementos que evidenciem a extrema necessidade da medida emergencial e, concordando com a inclusão ou a transferência, o juízo de origem remeterá, imediatamente, tal requerimento ao juízo federal competente, o qual, por sua vez, se admitir a inclusão ou a transferência emergencial, caberá ao juízo de origem remeter àquele os documentos previstos nos incisos I e II do art. 4º do Decreto nº 6.877/2009.

Isso porque a natureza cautelar³¹ da inclusão emergencial é incompatível com a plena instrução dos autos, tampouco se coaduna com a prévia manifestação da defesa, sob pena de se descerrar flanco a rebeliões, motins e levantes no já conturbado ambiente carcerário, de sorte que nos autos de incidente de transferência definitiva ter-se-á o palco apropriado à adução de arrazoados, nomeadamente porque, ao cabo, o juízo federal haverá de convalidar ou revogar a medida emergencial (ARRUDA, 2010, p. 56), admitindo-se, inclusive, que a própria autoridade administrativa de presídio federal, desde que previamente autorizada por normativo da corregedoria judicial, permita a entrada de presos egressos de estabelecimentos estaduais, sob imediata comunicação ao juiz federal corregedor, a quem caberá convalidar ou reverter a medida, com base no art. 6º, da Lei nº 10.792/2003, ao estabelecer que, no caso de motim, o Diretor do Estabelecimento Prisional poderá determinar a transferência do preso, comunicando-a ao juiz competente no prazo de até vinte e quatro horas³².

³¹ Segundo o Enunciado nº 37 do III Workshop do SPF, a inclusão de preso nos presídios federais, sob o argumento de extrema necessidade, é medida cautelar excepcional que, para o seu deferimento, exige indícios da situação de risco, atual ou iminente, que ameace a segurança da sociedade ou do próprio preso.

³² No sentido de que, muito embora se admita a possibilidade de excepcional remoção do preso por decisão administrativa, não se pode prescindir da posterior ratificação pela

Portanto, nada obsta a que a defesa seja ouvida antes da transferência, mas, como é comum em situações dessa natureza, as circunstâncias podem demandar o deslocamento imediato do preso, normalmente envolvido em atividades criminosas dentro do próprio estabelecimento em que originalmente cumpre a pena ou está cautelarmente recolhido, de maneira que é evidente que a prévia oitiva pode contribuir para agravar a situação de insegurança do estabelecimento prisional.(CUNHA; PINTO, 2020, p. 2024)

Ora, não foi por outra razão que o Superior Tribunal de Justiça, por sua 3ª Seção, aprovou o enunciado nº 639 de súmula de sua jurisprudência dominante para reconhecer a legalidade e constitucionalidade da transferência imediata do preso sem sua manifestação anterior, ao preceituar que não fere o contraditório e o devido processo a decisão que, sem ouvida prévia da defesa, determine a transferência ou permanência de custodiado em estabelecimento penitenciário federal.

Ressalte-se que o STJ, na realidade, incidiu em manifesta obviedade, já que se a medida de transferência, diante das circunstâncias do caso concreto, revela-se urgente e de pronta necessidade, soa até ingênuo solicitar manifestação prévia da defesa técnica, pois, do contrário, o preso adotará todas as providências, inclusive praticando condutas criminosas de toda ordem, para tornar ineficaz tal medida, e, ainda, provocará mais insegurança nos presídios estaduais de origem.

No que diz com os prazos de permanência dos presos nos presídios federais, registre-se que tais prazos são marcados pelo signo da

autoridade judicial, porquanto o processo de execução possui cunho jurisdicional: STJ, CC nº 89.309/RJ. 3ª S., un., Rel. Min. Jane Silva. DJe 06/06/2008.

excepcionalidade e da temporariedade, sendo o interstício de custódia limitado até 3 (três) anos, podendo haver sucessivas prorrogações, mediante decisões fundamentadas tanto pelo juízo de origem quanto pelo juízo federal corregedor, de maneira que a subsistência da motivação determinante da inclusão inicial, evidenciada por elementos probatórios idôneos, justifica a dilação da estada do custodiado, tantas vezes quantas forem necessárias (art. 10, §1º, Lei nº 11.671/2008)³³.

Na realidade, o pedido de renovação de permanência formulado perante juízo de origem deve se pautar na excepcional necessidade, exigindo-se, para tanto, a prova das razões atuais e concretas, em virtude das quais se pretende a renovação da manutenção do preso no Presídio Federal, não sendo legítimas alegações pretéritas, repetitivas, genéricas e/ou insubsistentes. Aliás, afirme-se, esse é também o entendimento também do Superior Tribunal de Justiça, segundo o qual o cumprimento da pena em prisão de segurança máxima só pode ocorrer em hipótese excepcionálistimas, estritamente previstas na lei de regência, ponderando, ainda, que eventual renovação só poderá ocorrer se o juiz do local do delito consignar razões atuais e concretas para tanto.³⁴

Assim, o parâmetro legal é o interesse à segurança pública ou do próprio preso, vedada qualquer outra infiltração argumentativa, daí por que a legislação reitoria não erigiu prazo de estada peremptório, nem atrelou cada interregno de inserção a uma dada motivação, até porque, se o fizesse,

³³ Nesse sentido o Enunciado nº 06 editado no I Workshop do Sistema Penitenciário Federal, organizado pelo Conselho da Justiça Federal - CJF em parceria com DEPEN, e alterado no III Workshop, ao prescrever que não há necessidade de fatos novos para a renovação do prazo de permanência dos presos no Sistema Penitenciário Federal, mas é indispensável a demonstração da permanência dos motivos de fato que ensejaram a inclusão.

³⁴ STJ, CC nº 122.373/RJ, 3ª S., un., Rel. Min. Laurita Vaz, DJe 26/06/2013.

deixaria a descoberto a incolumidade pública ou a do próprio preso em situação de risco (ARRUDA, 2010, p. 56). Restando sessenta dias antes do termo final do prazo de permanência no presídio federal, incumbe ao DEPEN notificar o juízo de origem, no desiderato de obter pronunciamento acerca da necessidade, ou não, de renovação, cientificando também o juízo federal corregedor, sem embargo de controle autônomo pela secretaria (art. 10, Decreto nº 6.877/2009).

Enquanto houver pendência de requerimento de prorrogação, o custodiado permanecerá na penitenciária federal de segurança máxima, de modo que ultimado o prazo determinado na inclusão e, ausente pedido de prorrogação ou sobrevindo-lhe definitiva denegação, o preso será devolvido ao juízo de origem, sendo este obrigado a recebê-lo, consoante interpretação sistemática do §2º do art. 10 da Lei nº 11.671/2008 com o parágrafo único do art. 10 do Decreto nº 6.877/2009.

Porém, nada impede que, mesmo vigente o prazo de inclusão do interno no presídio federal, o juízo de origem decida pela desnecessidade da manutenção até o final, ocasião em que o preso haverá de ser prontamente recambiado à origem. Na hipótese de revogação da prisão cautelar que motivou a inserção no presídio federal, o preso será colocado em liberdade, exceto se perdurarem outros mandados de ordem de prisão, oportunidade em que o preso somente permanecerá recolhido se algum dos juízos demandar inserção autônoma, observado todo o processo de inclusão ou transferência previsto em lei.

Por fim, quando houver decisão negatória da inclusão, da transferência, ou da renovação da permanência do preso nos presídios federais pelo juízo federal corregedor, o juízo de origem poderá suscitar

conflito de competência perante o tribunal competente, que o apreciará em caráter prioritário, conforme se depreende da leitura do preceptivo constante do art. 9º conjuntamente com o §5º do art. 10, ambos da Lei nº 11.671/2008. Em outras palavras, se houver divergência entre juízo federal corregedor e juízo estadual origem, ou juízo federal de origem vinculado a outro tribunal regional federal, o tribunal competente para apreciar o conflito de competência será o Superior Tribunal de Justiça (art. 105, inc. I, al. “d”, Constituição Federal), ao passo que se existir a discordância entre juízo federal corregedor e juízo federal de origem, ambos vinculados ao mesmo tribunal regional federal, será deste a competência para a julgar o respectivo conflito de competência (art. 108, inc. I, al. “e”).

Nesse diapasão, é importante consignar que a jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça, nos casos de rejeição de inclusão, transferência ou renovação pelo juízo federal corregedor, é sentido de que ao Juízo Federal cabe exclusivamente a competência para avaliar a legalidade e a existência dos requisitos para a inclusão ou renovação de preso no sistema penitenciário federal, não lhe competindo revisar as razões do Juízo de origem³⁵, ou valorar os fundamentos concretos da decisão, vale dizer, não cabe ao Magistrado Federal corregedor exercer juízo de valor sobre a fundamentação apresentada pelo juízo de origem, mas apenas aferir a legalidade da medida de transferência³⁶.

Todavia, em razão desse posicionamento do STJ, quando o tema se refere às inclusões de presos e, sobretudo, quanto aos pedidos de renovação de permanência nos presídios federais, tem-se verificado na praxe das

³⁵ STJ, AgRg no CC nº 159.016/RJ, 3ª S., un., Rel. Min. Felix Fischer, DJe 29/08/2018.

³⁶ STJ, CC nº 156.518/AM, 3ª S., un., Rel. Min. Sebastião Reis Júnior, DJe 14/08/2018.

corregedorias judiciais a presença de repetidos pedidos de prorrogação com base em situações ocorridas há bastante tempo, as quais simplesmente são invocadas indefinidas vezes como fundamento da necessidade de manutenção do encarceramento dos presos no sistema penal federal, sem comprovação hábil de persistirem os motivos a justificar a renovação da medida.

Por outro lado, o entendimento do STJ não encontra respaldo nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, tendo em conta que, ao manter o preso por tempo indefinido sob custódia federal, implica verdadeira transmutação do fim estabelecido com a criação das penitenciárias federais, cujo objetivo é o de receber presos diferenciados, provisórios ou não, cuja permanência no sistema penitenciário estadual represente uma contaminação do ambiente prisional ou ponha em risco à ordem e à segurança pública.

Por conseguinte, notadamente por não corresponder aos ditames da legislação regente do sistema, não é salutar ao ofício jurisdicional do juízo corregedor ver-se obrigado à submissão das ordens emanadas dos juízos de origens, interessados direto no afastamento do preso para o cumprimento de pena longe de seus Estados, não obstante a clara ausência de perfil dos detentos para a permanência de cumprimento de pena nos presídios federais, porque os Juízos originários, por questões de conveniência política, insistem em mantê-los encarcerados longe da circunscrição de seus Estados³⁷.

³⁷ Ora, não foi outra razão que houve a aprovação do Enunciado nº 34 no III Workshop do Sistema Penitenciário Federal, dispondo que nos termos dos arts. 4º e 5º, § 4º, da Lei nº 11.671/2008 e do art. 7º do Decreto nº 6.877/2009, compete ao juiz federal corregedor do presídio decidir sobre a necessidade, adequação e cabimento da inclusão, valorando o mérito do pedido, não se limitando sua jurisdição à análise de requisitos referentes às condições da unidade prisional.

Desse modo, a persistir o entendimento de que, para a manutenção indefinida de pessoas no sistema penitenciário federal, basta o cometimento de crime, em qualquer época que seja, ainda que de natureza abstrata ou concretamente grave, sem a estrita observância estrita dos critérios legais exigidos para a autorização da renovação pleiteada, ficaria sem sentido o dispositivo legal que estabelece, como período máximo de permanência no presídio federal, o prazo de três anos, prorrogável, se e quando presentes motivos para a adoção dessa medida e, ainda assim, no limite, por igual prazo.

Assim, sob quaisquer circunstanciais, caso indeferido o pedido de renovação, basta que o juízo de origem suscite o conflito de competência para o Superior Tribunal de Justiça, que tenha como o efeito imediato a inclusão ou permanência do preso no presídio federal, até que seja dirimida a questão, atribuindo ao juízo de origem o *status* superior de palavra única e exclusiva quanto à necessidade, ou não, da inclusão ou da prorrogação, sendo irrelevante o que pensa a respeito o juiz corregedor do presídio federal.

Ora, não foi por outro motivo que a Ministra Rosa Weber do STF, conferindo interpretação constitucionalmente adequada à legislação de regência, destacou que não cabe exclusivamente ao juízo de origem o controle decisório acerca da inclusão de presos nas penitenciárias federais, de modo que ao juiz corregedor do presídio federal pode até ser recomendada certa deferência na apreciação das solicitações do juízo de origem, mas de todo inviável reduzi-lo à autoridade meramente

homologadora, já que também a ele incumbe zelar para que os presídios federais sejam utilizados para presos com perfil de elevada periculosidade³⁸.

Ademais, referido entendimento do Superior Tribunal de Justiça contraria a Constituição Federal, na medida em que as causas envolvendo a inclusão ou transferência de presos no Sistema Penitenciário Federal são de interesse predominantemente da União, na forma do art. 109, inc. I, da referida Constituição, associado ao fato de que também viola a *ratio essendi* que justificou a edição da Súmula nº 192 do próprio Superior Tribunal de Justiça que, ao prescrever que compete ao Juízo das Execuções Penais do Estado a execução das penas impostas a sentenciados pela Justiça Federal, Militar ou Eleitoral, quando recolhidos a estabelecimentos sujeitos à administração estadual, implica a automática adoção do procedimento de que, se o estabelecimento for cunho federal, caberá ao Juízo Federal externar a última palavra.

De outra banda, admitir-se o contrário, restaria também violada, ainda que modo reflexo, a Súmula nº 150, que estabelece a competência da Justiça Federal para decidir sobre a existência de interesse jurídico, que justifique a presença, no processo, da União, suas autarquias ou empresas públicas, e a Súmula nº 255, que determina a prevalência do Juízo Federal quando excluí da relação processual ente federal, não podendo ser revista pelo Juízo Estadual, ambas do Superior Tribunal de Justiça

Por fim, é até admissível a prevalência da valoração exercida pelo juízo de origem na primeira inclusão ou transferência, mas quando se trata de renovação da permanência do preso nos presídios federais, o certo é

³⁸ STF, HC nº 112.650, 1ª T., un., Rel. Min. ROSA WEBER, DJe 19/03/2014.

conferir predominância ao juízo de mérito externado pela respectiva corregedoria judicial, já que o corregedor judicial passa a ter mais condições técnicas e probatórias do que o juízo de origem, assumindo contato exclusivo com o preso mediante as entrevistas realizadas nas inspeções, ao passo que este se distancia completamente do Estado originário, sem falar que aspectos relativos à inteligência penitenciária e de segurança passam ser dominados pelo juízo corregedor.

Tanto é assim que a ressalva do Ministro Ribeiro Dantas, valendo-se de posicionamentos anteriores e pessoais dos Ministros Reynaldo Soares, Nefi Cordeiro e Maria Thereza, muito embora o seu voto tenha seguido a jurisprudência predominante do STJ, suscitou o questionamento no sentido que fosse recomendável o avanço da matéria para que, após determinado período de tempo (3 anos, 5 anos ou outro prazo), passem a tomar como pertinentes as considerações apresentadas pelo Juízo Federal, mesmo porque é possível que, no decurso do tempo, o juízo corregedor comprove que o preso já não exerce mais a liderança de organização criminosa no Estado de origem, ou, de qualquer outro modo, não apresente mais perigo à localidade³⁹.

4. Penitenciária Federal da Cidade de Mossoró/RN: estudo do quantitativo e da natureza dos pedidos processados na Corregedoria Judicial e do tipo de crimes atribuídos aos presos

O Conselho Nacional de Justiça – CNJ, com base na Lei nº 12.106, de 02/12/2009, que criou o Departamento de Monitoramento e Fiscalização

³⁹ STJ, CC nº 168.211/RJ, 3ª S., un., Rel. Min. RIBEIRO DANTAS, DJe 17/12/2019.

do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF no âmbito daquele conselho, editou a Resolução nº 96, de 27/10/2009, a qual, por sua vez, criou e determinou a instalação e funcionamento dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário – GMF, apenas nos Tribunais de Justiça.

Porém, tendo em conta a necessidade de se organizar e fortalecer as estruturas responsáveis pelo monitoramento e fiscalização do sistema carcerário nos Tribunais Regionais Federais, tal como sucedera com os Tribunais de Justiça, bem como sistematizar as ações que visam à reinserção social de presos, egressos do sistema carcerário, e de cumpridores de medidas e penas alternativas, o CNJ editou a Resolução nº 214, de 15/12/2015, a qual disciplinou a organização e o funcionamento dos GMFs também nos Tribunais Regionais Federais.

Diante disso, no âmbito do Tribunal Regional Federal da Quinta Região fora instituído o Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário da 5ª Região (GMF/5R), mediante a aprovação da Resolução nº 09, de 25/05/2016, visando estabelecer as diretrizes gerais e planejar ações no âmbito da Justiça Federal da Quinta Região e tendo como composição inicial juízes da Seção Judiciária do Estado do Rio Grande do Norte, local em que situado o único presídio federal da região Nordeste, desde 03/07/2009.

Dessa forma, a fim de implementar as ações previstas nas resoluções do CNJ e do TRF da 5ª Região, desenvolve-se um Plano de Ação a cada ano, o qual passa a esmiuçar os objetivos e metas do GMF, e, dentre as várias ações efetivadas nos anos de 2018 a 2020, realizou-se coleta de dados, para

fins de estudo e proposição de medidas pertinentes para o aprimoramento da jurisdição criminal, mais especificamente do sistema carcerário federal.

Em razão disso, analisou-se quantitativos dos processos, de acordo com a natureza do pedido, que tramitam/tramitaram na Corregedoria Judicial da Penitenciária Federal de Mossoró/RN, mediante acesso ao sistema informatizado pelo Núcleo de Tecnologia de Informação -NTI da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte - JFRN, intitulado de Sistema Eletrônico Criminal da 5ª Região - SECRIM.

Desse modo, examinou-se os dados constantes do aludido sistema fornecidos pelo presídio federal de Mossoró/RN, referentes ao ano de 2018, 2019 e de 2020, relativos à quantidade de presos recolhidos na penitenciária, bem como pedidos de inclusão e pedidos de renovação de permanência, sendo esses divididos em ajuizados, deferidos, indeferidos e pendentes de julgamento.

No tocante ao panorama da população carcerária da Penitenciária Federal de Mossoró/RN, verificou-se que, primeiramente, durante o ano de 2018 foram inseridos 85 (oitenta e cinco) presos, ao passo que no ano de 2019 contemplou a inclusão de 146 (cento e quarenta e seis) presos oriundos dos presídios estaduais⁴⁰, chegando o ano de 2020 até o mês de julho com a inclusão 37 (trinta e sete) presos incluídos. Porém, durante o ano de 2018, quanto aos presos devolvidos, viu-se que seu quantitativo correspondeu a 57 (cinquenta e sete), enquanto durante o ano de 2019, verificou-se o numerário

⁴⁰ Tem-se observado na praxe das corregedorias judiciais dos presídios federais que o mês de janeiro apresenta, normalmente, maior número de rebeliões, tal como se constatou no massacre que sucedera, logo nas primeiras horas do mês de janeiro de 2017, no Complexo Penitenciário Anísio Jobim, o maior do estado do Amazonas, com 56 presos mortos, alguns deles decapitados, seguido dias depois, em 6 de janeiro do mesmo ano, por outro no presídio em Roraima, na Cidade de Boa Vista, com saldo foram 33 detentos mortos (MUNIZ, 2017).

CAPÍTULO 3

Penitenciária Federal na cidade de Mossoró/RN: estudo do quantitativo e da natureza dos pedidos processados na corregedoria judicial e do tipo de crimes atribuídos aos presos

de 113 (cento e treze) presos devolvidos para seus Estados de origem, chegando o ano de 2020 até o mês de julho com a devolução de 53 (cinquenta e três) presos.

Por conseguinte, os dados referentes aos presos custodiados na Penitenciária apresentaram, de maneira geral uma variação mensal, cujo quantitativo correspondia a 80 (oitenta) presos no mês de dezembro de 2017, encerrando o ano de 2018 com 108 (cento e oito), seguindo o ano de 2019 com 143 (cento e quarenta e três) no mês de dezembro, ao passo que o ano de 2020 constatou-se que no mês de julho a referida penitenciária estava com 127 (cento e vinte e sete) presos.

Seguindo a lógica do número de inclusões, notou-se em relação ao quantitativo de pedidos de inclusão de presos ajuizados na Penitenciária Federal de Mossoró/RN no ano de 2018 um resultado de 124 (cento e vinte quatro) pedidos, ao passo que obtiveram 51 (cinquenta e um) deferimentos e de indeferimentos equivalente a 56 (cinquenta e seis), restando o quantitativo de 112 (cento e doze) pedidos de inclusão pendentes de julgamento. Porém, no ano de 2019, totalizou-se 109 (cento e nove) pedidos de inclusão apresentados perante a referida penitenciária, restando 70 (setenta) deferimentos e 40 (quarenta) indeferimentos, ficando 162 (cento e sessenta e dois) pedidos pendentes de julgamento. No tocante até o mês de julho de 2020, foram 21 (vinte e um) pedidos de inclusão ajuizados, ao passo que houve 29 (vinte e nove) deferimentos e 07 (sete) indeferimentos, ficando 56 (cinquenta e seis) pedidos pendentes de julgamento.

Por fim, no que diz respeito aos pedidos de renovação de permanência ajuizados na Corregedoria Judicial da Penitenciária Federal de Mossoró/RN, contabilizou-se no ano de 2018 número de 50 (cinquenta),

sendo 22 (vinte e dois) pedidos de renovação deferidos, enquanto se totalizou 27 (vinte e sete) indeferimentos, restando no mesmo ano um total de 80 (oitenta e oito) pedidos em aguardo de julgamento. Por outro lado, no ano de 2019 foram apresentados perante aquela Corregedoria o número de 68 (sessenta e oito) pedidos de renovação de permanência, sendo 48 (quarenta e oito) deferidos e 20 (vinte) indeferimentos, ficando nesse ano com 58 (cinquenta e oito) pedidos pendentes de julgamento. No tocante ao ano de 2020, observou-se o quantitativo de 40 (quarenta) pedidos de renovação opostos, sendo 32 (trinta e dois) deferidos e 08 (oito) indeferidos, restando 44 (quarenta e quatro) pendentes de julgamento.

Por último, sem prejuízo da atribuição a um único preso de mais de um crime de natureza idêntica ou diversa⁴¹, e a partir da análise dos atestados de pena constantes do Sistema Eletrônico de Execução Penal – SEEU, administrado pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ e dos dados presentes no sistema informações do DEPEN, tem-se que, em relação ao crimes contra a pessoa⁴², 49% (quarenta e nove por cento) da população carcerária⁴³ da Penitenciária Federal de Mossoró/RN correspondem à incidência de 57 (cinquenta e sete) crimes dessa natureza.

⁴¹ Esclareça-se que os percentuais devem ser considerados *de per se* em relação à totalidade de presos recolhidos no presídio federal de Mossoró/RN, mesmo porque se verificou que número significativo de presos incidiu em concurso de crimes, de modo que, por exemplo, houve a atribuição de crime de homicídio simples e/ou qualificado (uma e/ou duas vezes), em concurso ou não, com tráfico de drogas e/ou com roubo simples e/ou qualificado, ou mesmo em concurso ou não com organização criminosa e/ou outros crimes, daí por que não se pode fazer um somatório dos percentuais para se chegar a 100% (cem por cento).

⁴² Referem-se a homicídio simples e qualificado (art. 121, *caput*, e §2º, CP), lesão corporal (art. 129, *caput*, §1º, §2º, §3º e §6º, CP), ameaça (art. 147, CP) e sequestro e cárcere privado (art. 148, CP).

⁴³ Considerou-se como parâmetro numérico de presos o total de 117 (cento e dezessete) presos à data limite de 14 de agosto de 2020.

No tocante aos crimes contra o patrimônio⁴⁴, tem-se 66% (sessenta e seis por cento) da população carcerária do presídio federal de Mossoró equivalentes à incidência de 77 (setenta e sete) crimes dessa natureza, ao passo que em relação a crimes contra a paz pública, registrou-se o percentual de 21% (vinte um por cento) equivalentes a 24 (vinte e quatro) incidências penais, e quanto a crimes contra a fé pública, 15% (quinze por cento) equivalentes a 18 (dezoito) incidências penais, e quanto a crimes praticados por particular contra a Administração em Geral, 09% (nove por cento) correspondem a 10 (dez) incidências penais.

No que diz respeito aos crimes relacionados ao tráfico de entorpecentes⁴⁵, tem-se que 70% (setenta por cento) da população carcerária da Penitenciária Federal de Mossoró/RN correspondem a 82 (oitenta e duas) incidências penais (número de crimes atribuídos aos presos), ao passo que, relativamente aos crimes concernentes às armas de fogo⁴⁶, tem-se que 32% (trinta e dois por cento) do total de recolhidos no presídio federal de Mossoró/RN equivalentes a 37 (trinta e sete) vezes o número de tipos penais atribuíveis, e, no que diz com os crimes de organização criminosa⁴⁷, tem-se

⁴⁴ Referem-se a furto simples e qualificado (art. 155, *caput*, §4º e §5º, CP), roubo simples e qualificado (art. 157, *caput*, §2º, CP), latrocínio (art. 157, §3º, CP), extorsão (art. 158, CP) e receptação (art. 180, CP).

⁴⁵ Referem-se a tráfico de drogas (art. 12 da Lei 6.368/76 e art. 33 da Lei 11.343/06), associação para o tráfico (art. 14 da Lei 6.368/76 e art. 35 da Lei 11.343/06), tráfico internacional de drogas (art. 18 da Lei 6.368/76 e art. 33 e 40, inciso I da Lei 11.343/06) e financiamento do tráfico de drogas (art. 36 da Lei 11.343/06).

⁴⁶ Lei 10.826, de 22/12/2003: posse irregular de arma de fogo de uso permitido (art. 12), porte ilegal de arma de fogo de uso permitido (art. 14), disparo de arma de fogo (art. 15) e posse ou porte ilegal de arma de fogo de uso restrito (art. 16).

⁴⁷ Lei 12.850, de 2/8/2013: promoção, constituição, financiamento ou integração de organização criminosa (art. 2º).

que 28% (vinte e oito por cento) desse total de presos correspondem a 33 (trinta e três) incidências penais.

Por fim, observa-se que, em relação aos crimes de lavagem de capitais⁴⁸, tem-se que 3% (três por cento) do total de presos correspondem a 04 (quatro) incidências penais, ao passo que fora constatado que a incidência apenas de um único crime contra a dignidade sexual⁴⁹ atribuído a um único preso, assim como se constata que não houve significativa alteração da representatividade por tipo de crime praticado pelos internos do Sistema Penitenciário Federal, desde o Anuário de 2016 do DEPEN, no qual se menciona o percentual de 22,09% relacionado ao tráfico de drogas, seguido de 19,09% quanto ao roubo, porte ilegal de armas (15,13%), homicídio (13,81%), formação de quadrilha ou bando (8,64%), furto (3,84%), falsidade ideológica (3,24%), latrocínio (3,12%), sequestro (3,12%), receptação (2,52%), falsificação de documentos (2,28%), lesão corporal (1,32%) e outros (1,80%)⁵⁰.

Considerações finais

Nada obstante a prisão envolva em si mesma um paradoxo, pois prepara o preso para a liberdade privando-o dessa liberdade, é sabido que a sociedade não pode prescindir da pena privativa de liberdade, já que até momento não se construiu outro meio que possa ocupar seu lugar, ainda que

⁴⁸ Lei 9.613, de 3/3/1998: ocultação de bens (art. 1º)

⁴⁹ Código Penal: estupro (art. 213).

⁵⁰ Departamento Penitenciário Federal – DEPEN. Anuário do Sistema Penitenciário Federal. 2. ed. Brasília, 2017, p. 52. Disponível em: http://depen.gov.br/DEPEN/dispf/spf_anuario/anuario-spf-2016.pdf. Acesso em: 17 ago. 2020.

se admita que o encarceramento, tal como disposto no Brasil na sua maioria, não satisfaz seus objetivos de recuperação, ressocialização, reinserção, repersonalização ou reeducação dos presos.

Por isso, à prisão deve ser reservado como último recurso na aplicação do direito penal, restando sua incidência aos casos de delinquência grave e de conduta reiterada, habitual ou profissional, de maneira que os delinquentes perigosos ou contumazes, devem ser apartados do convívio social pelo aparelho estatal repressivo, daí por que os presídios federais se revelam dentro dessa necessidade inexorável do cumprimento da pena de privação de liberdade em condições de segurança máxima especial.

Nesse cenário, o Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN, subordinado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e gestor do Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, é o órgão executivo que fiscaliza a aplicação da Lei de Execução Penal e das diretrizes da Política Penitenciária Nacional, bem como coordena e supervisiona os estabelecimentos penais estaduais e federais, e ainda é responsável pela manutenção administrativa-financeira do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP.

No âmbito da estrutura do DEPEN, o Sistema Penitenciário Federal – SPF foi criado com o objetivo principal de segregar líderes de grupos criminosos organizados, de modo a evitar que, mesmo presos, enviem ordens ao mundo exterior, dando continuidade as suas atividades criminosas, daí por que, atualmente, o Sistema Penitenciário Federal vem cumprindo seu objetivo, pois os presos são mantidos em celas individuais, sob maior controle, reduzindo-se seu contato com o mundo exterior e, por conseguinte, diminuindo a possibilidade de continuidade da atividade criminosa.

De outra banda, não se pode olvidar que a Penitenciária Federal de Mossoró/RN, a quarta do Brasil, foi construída pela União em atendimento também ao dispositivo legal plasmado no artigo 86, § 1º, da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/84), de sorte que os estabelecimentos penais federais de segurança máxima acolhem apenas presos, condenados ou provisórios, de alta periculosidade, quando a medida é justificada ou no interesse deles próprios ou em virtude de risco para a ordem ou incolumidade públicas.

Como se vê, os cinco presídios federais no Brasil obedecem uma arquitetura padrão, edificada integralmente à base de concreto com o perímetro envolto de concertina, e cada uma das penitenciárias federais possuem 208 vagas, dispostas em quatro Alas (denominadas de Alfa, Bravo, Charlie e Delta) e 12 para cumprimento em Regime Disciplinar Diferenciado - RDD. As celas existentes são todas individuais, não comportando alojamento coletivo de presos, com adequada salubridade do ambiente pela concorrência dos fatores de aeração, insolação e condicionamento térmico compatíveis com dignidade da pessoa humana.

Tais celas são dotadas de dormitório, aparelho sanitário, pia, chuveiro, mesa e assento em alvenaria, com área total de 7,00m², superior ao parâmetro mínimo determinado pela Lei de Execução Penal de 6,00m²(art. 88, § único, al. “b”), sendo que as celas destinadas ao RDD possuem perímetro maior com 12,00m², além de solário individualizado dentro da própria cela. A União provê toda a demanda material dos reeducandos, alimentação, vestuário (uniforme), calçados, produtos de higiene, de uso pessoal etc.

Desde que entrou em pleno funcionamento, com a inauguração da Penitenciária de Catanduvás, em 23/06/2006, o Sistema Penitenciário

Federal tem sido alvo de preocupação do Conselho da Justiça Federal, de modo que resolveu editar as Resoluções n. 502, de 09/05/06, e 557, de 08/05/07, ambas regulamentando os procedimentos de inclusão e de transferência de pessoas presas para unidades do Sistema Penitenciário Federal, já que à época não havia legislação federal disciplinando tal matéria.

Ao longo dos onze anos de existência, questionamentos pairaram na metodologia de gestão das penitenciárias federais, frente à ótica expressa no Decreto nº 6.049/2007, que aprovou o Regulamento Penitenciário Federal, que impõe um regime de cumprimento de prisão-pena ou de prisão-processual em suas unidades prisionais de isolamento e monitoramento, de modo que o comportamento do preso deve ocorrer sob a fiscalização e controle por parte dos Agentes Federais de Execução Penal.

A Lei nº 11.671, de 08/05/2008, ressalta que os estabelecimentos penais federais são de segurança máxima (art. 1º, primeira parte), de modo que a sua gestão há de ser compatível com essa espécie de estabelecimento, sendo razoável a adoção das medidas necessárias no sentido de manter a custódia de preso de perfil diferenciado e, assim, fazer cumprir a sua finalidade.

É importante consignar que as penitenciárias federais, no desiderato de prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade, presta total assistência aos presos, garantindo-lhes assistência material, mediante o fornecimento de alimentação, vestuário e instalações higiênicas; à saúde, prestada por profissionais da área de saúde (médico, enfermeiro, farmacêutico, psicólogo, dentista); educacional, inclusive com implantação do Projeto Remição pela Leitura (Portaria nº 276/2012-Correfedorial-Geral da Justiça Federal e DEPEN); ao trabalho, mediante atribuição de atividades

manuais; promoção de recreação e lazer, durante o banho de diário de duas horas, com apresentação de cinemateca (Portaria nº 147/2012-DEPEN); religiosa em local apropriado (Portaria nº 120/2007-DEPEN); e ainda social, por meio de assistentes sociais para a realização das todas atividades previstas nos incisos do art. 23 da LEP.

No tocante à comunicação externa, os presos não dispõem de acesso a qualquer tipo de sistema de telefonia, televisão, *internet*, rádio ou similares, sendo permitidas visitas comuns (sociais) semanais, em regra, não presenciais, cuja duração é de até três horas (Portaria nº 157/2019-Ministério da Justiça e Segurança Pública), ao passo que as visitas íntimas somente em favor de réus delatores e colabores premiados (Portaria nº 718/2017-Ministério da Justiça e Segurança Pública).

Em relação às entrevistas com advogados, sucedem mediante prévio agendamento, exceto em casos de urgência, devidamente comprovada, no parlatório, com gravação de áudio e vídeo, sob autorização judicial, e quando o preso não possuir advogado constituído, a assistência jurídica será prestada pela Defensoria Pública da União, obrigatoriamente inclusive em processo administrativo para apuração de falta disciplinar.

A transferência definitiva do preso deve ser previamente admitida pelo juiz federal com jurisdição sobre o estabelecimento penal federal de segurança máxima, ao passo que no caso de prisão provisória o juízo de origem deprecia apenas a fiscalização da medida, mantendo-se competente para o processo e incidentes. Porém, em caso de extrema necessidade, o juiz federal corregedor pode autorizar a inclusão provisória e emergencial do preso no estabelecimento antes da instrução do incidente de transferência, o qual pode ser provocado, após admissibilidade pelo juiz de origem, pela

autoridade administrativa pelo Ministério Público e pelo próprio preso, cabendo à Defensoria Pública da União prestar a assistência judiciária necessária.

Para fins de averiguar se a Penitenciária Federal de Mossoró, com capacidade máxima para 208 internos (Decreto n. 6.049/2007, art. 6º, II), mais 12 celas no Regime Disciplinar Diferenciado, tem observado a vedação determinada no art. 11, *caput*, da Lei nº 11.671/2007, analisou-se sua população carcerária, mediante consulta da quantidade de presos incluídos, devolvidos, e recolhidos, bem como do quantitativo de pedidos de inclusão e pedidos de renovação de permanência ajuizados, deferidos, indeferidos e pendente de julgamento, nos períodos de 2018 até julho de 2020.

Assim, observou-se que durante os anos de 2018 e 2019, exceto o primeiro semestre de 2020, o número de presos incluídos na Penitenciária Federal de Mossoró/RN manteve superior ao número de presos devolvidos aos Estados de origem, mesmo porque durante tais anos a variação mensal de números de pedidos de inclusão deferidos fora em patamar maior em relação àqueles pedidos de inclusão indeferidos, sem embargo de que, na maioria dos pedidos de inclusão pendentes de apreciação, restaram também deferidos, assim como o número de pedidos de renovação de permanência naquela penitenciária que foram deferidos superaram aqueles pedidos que foram indeferidos.

A despeito disso, notou-se que a Penitenciária Federal de Mossoró/RN, durante os anos de 2018, 2019 e no primeiro semestre de 2020, tem observado estritamente o disposto no *caput* do art. 11 da Lei nº 11.671/2008, o qual determina que a lotação máxima do presídio federal não será ultrapassada, enquanto o seu §1º explicita que o número de presos,

sempre que possível, será mantido aquém do limite de vagas, para que delas o juízo federal competente possa dispor em casos emergenciais, inclusive o seu §2º realça que no julgamento dos conflitos de competência, o tribunal competente observará a vedação estabelecida no referido artigo, de maneira que não se possibilita a disposição das aludidas vagas pelo juízo de origem, mas apenas pelo juízo federal corregedor.

Assim, em relação à capacidade máxima de lotação da Penitenciária Federal de Mossoró/RN (208 vagas), observou-se que durante o ano de 2018 o percentual médio mensal de vagas disponíveis (119) correspondeu a 57% (cinquenta e sete por cento), enquanto no ano de 2019 esse percentual consistiu aproximadamente em 34,6% (trinta e quatro vírgula seis por cento), equivalente a 72 (setenta e dois) vagas. Já até o mês de julho de 2020, registrou-se que aludido percentual residiu no patamar aproximado de 24% (vinte e quatro por cento), equivalente a 50 (cinquenta) vagas.

Por conseguinte, tem-se que houve uma redução significativa do número de vagas disponíveis no presídio federal de Mossoró/RN dos anos de 2018 até meados do mês de julho de 2020, até em razão do aumento considerável do número de pedidos de inclusão ou transferência que tiveram sido deferidos pela corregedoria judicial e, ainda, em função da política de segurança pública adotada pelo governo federal de maior combate das lideranças de organizações criminosas atuantes no país.

Por fim, importa registrar que eventual diferença entre o número de presos incluídos na Penitenciária e o número de pedidos de inclusão ajuizados e deferidos decorre do rodízio que pode haver, eventualmente, entre outras Penitenciárias com a de Mossoró, assim como possível diferença entre o número de presos devolvidos e o número de pedidos de renovação

indeferidos advém de situações nas quais o prazo de permanência de determinados presos expira sem que tenha sido ajuizado o respectivo pedido de renovação.

Por fim, quanto ao mapeamento das incidências penais na população carcerária da Penitenciária Federal de Mossoró/RN, sem embargo de um único preso ter praticado mais de um crime de natureza idêntica ou distinta, observou-se que do total de 105 (cento e cinco) presos definitivos, somado ao número de 12 (doze) presos provisórios, o maior percentual de crimes atribuíveis aos presos corresponde àqueles relacionados ao tráfico de drogas (70%), seguido dos crimes praticados contra o patrimônio (66%), dos crimes contra a pessoa (49%), dos crimes relativos às armas de fogo (32%), dos crimes de Organização Criminosa (28%), dos crimes contra a paz pública (21%), dos crimes contra a fé pública (15%) e dos crimes praticados contra a administração em geral (9%).

Bibliografia

ARRUDA, Élcio. Revista. *Prisões federais*. Revista do Centro de Estudos Judiciários – CEJ, Brasília, Ano XIV, n. 50, p. 52-61, jul./set. 2010.

AVENA, Noberto Cláudio Pâncaro. *Execução penal: esquematizado*. 1. ed. São Paulo: Forense, 2014. E-book.

CHRISTINO, Márcio Sérgio; TOGNOLI, Cláudio. *Lações de sangue: a história secreta do PCC*. 1. ed. São Paulo: Matrix Editora, 2017. E-Book paginação irregular.

CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. *Código de processo penal e lei de execução penal comentados por artigos*. 4. ed., rev. e atual. Salvador: JusPodivm, 2020.

Departamento Penitenciário Federal – DEPEN. Anuário do Sistema Penitenciário Federal. 2. ed. Brasília, 2017. Disponível em: http://depen.gov.br/DEPEN/dispf/spf_anuario/anuario-spf-2016.pdf.

Acesso em: 17 ago. 2020

HABIB, Grabiél. *Leis penais especiais*. 7. ed., rev., ampl. e atual. Salvador: Bahia, 2015. Tomo I.

MARCÃO, Renato. *Curso de execução penal*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. *Execução penal: comentários à Lei nº 7.210, de 11-07-1984*. 12. ed., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.

MUNIZ, Mariana. *A crime carcerária de 2016 acabou?* Jota, São Paulo, dez. 2017. Disponível em: <<https://www.jota.info/justica/crise-carceraria-de-2016-acabou-29122017>> Acesso em: 01/08/2020.

NUCCI, Guilherme de Sousa. *Leis penais e processuais penais comentadas*. 8. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014. 2. v. Ebook, p. 668/669.

ROSSINI, Augusto Eduardo de Souza. *Breves impressões sobre o Sistema Penitenciário Federal*. In: MORAES, Alexandre Rocha Almeida de; REZENDE, Valdir Vieira. *Execução Penal: diferentes perspectivas*. Salvador: JusPodivm, 2017.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; DO Ó SOUZA, Renee; SANCHES, Rogério (Coords.). CASTRO SILVA, Ludmila de Paula. *Projeto de lei “Anticrime” e as medidas para alterar o regime jurídico dos estabelecimentos penais federais*. Salvador: JusPodivm, 2019.

CAPÍTULO 4

Os obstáculos na obtenção de uma base de dados sólida percebidos na implementação do sistema eletrônico GMF

Thayssa Meyrelles José¹

Uma base de dados sólida é indispensável para o aperfeiçoamento do judiciário nacional. Isso porque, apenas a partir de dados concretos e informação de qualidade é possível efetuar análises sobre o comportamento dos órgãos jurisdicionais para, então, pensar políticas judiciárias adequadas à realidade do país.

Diante disso, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), criado pela emenda constitucional nº45, adotou como missão o desenvolvimento de políticas judiciárias que promovam a efetividade e a unidade do Poder Judiciário, direcionando especial atenção à coleta de dados e à apresentação de relatórios cada vez mais complexos por parte de gestores da Justiça, a fim de auxiliar nessa tarefa desafiadora.

Nesse contexto, diante da ausência de um sistema eletrônico nacional, a equipe de tecnologia da informação da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, atendendo a demanda do Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário da 5ª Região -, criou o sistema eletrônico GMF no escopo de armazenar informações sobre a atuação da jurisdição

¹ Graduanda do curso de Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

federal criminal no âmbito das Seções Judiciárias da 5ª Região e, com a inserção mensal dos dados por parte de todas as Seções Judiciárias, são gerados relatórios e dados estatísticos a cada trimestre.

Os dados estatísticos coletados pelo sistema eletrônico GMF, no curso de dois anos, permitiram efetuar análises a respeito do desempenho da atividade jurisdicional criminal na seara da 5ª região. Porém, uma vez constatada recorrente dificuldade por parte das varas para abastecer o sistema eletrônico, criado por determinação do CNJ, fez-se necessário um estudo a respeito de suas causas e possíveis meios de solucionar os impedimentos na obtenção de dados.

Tem-se por objetivo o desenvolvimento de propostas de possíveis formas para contornar as dificuldades percebidas e expostas, de maneira que melhores relatórios sejam emitidos e, a partir deles, pensadas políticas públicas coerentes. Na metodologia da pesquisa foram utilizados dados extraídos dos relatórios trimestrais, enviados ao CNJ, a respeito das sessões judiciárias com competência criminal da Justiça Federal da 5ª Região, bem como consultas bibliográficas e documentais a respeito do tema.

1. O sistema GMF e seu histórico de preenchimento no curso de dois anos.

O sistema GMF/5ªR começou a coleta de dados em dezembro de 2017 e, em julho de 2018, foi efetuado o primeiro relatório analítico. Na oportunidade, não foi registrada informação sobre o preenchimento das varas por seção, mas foram informadas incongruências numéricas em virtude do não preenchimento.

As informações dizem respeito ao desempenho da atividade criminal no ambiente da 5ª Região, a partir da inserção mensal dos dados por parte de suas seções, gerando relatórios e dados estatísticos trimestrais. Reunidas as informações, elas são enviadas ao CNJ para análise. São coletados dados relativos a prisões preventivas e temporárias, penas privativas de liberdade definitivas, benefícios no cumprimento da pena, número de processos distribuídos e julgados, medidas diversas da prisão e informações da penitenciária federal de Mossoró.

Todavia, uma vez constatado o problema de abastecimento do sistema por parte das varas, no segundo relatório de 2018 foram acrescentadas informações sobre esse preenchimento em si, cientificando que esse déficit de abastecimento do sistema comprometia a qualidade dos relatórios emitidos. Esse relatório foi gerado abarcando os meses de maio, junho e julho de 2018, de modo que se apresentará como o marco do início do período analisado no trabalho, enquanto o final desse estudo se dará com o relatório do semestre referente a janeiro, fevereiro e março de 2020.

Apresentam-se nas tabelas abaixo as seções judiciárias, quantas varas com competência criminal estão inclusas no sistema GMF por seção, quantas dessas não alimentaram o sistema dentro do prazo fornecido e a porcentagem de preenchimento com que a seção contou no recorte temporal analisado nos relatórios trimestrais feitos à época.

O segundo relatório de 2018 (tabela 01), referente aos meses de maio, junho e julho de 2018, demonstrou que das 61 (sessenta e uma) varas da 5ª região com competência criminal, 22 (vinte e duas) não apresentaram ao sistema eletrônico as informações solicitadas no prazo adequado, de

CAPÍTULO 4

Os obstáculos na obtenção de uma base de dados sólida percebidos na implementação do sistema eletrônico GMF

maneira que o relatório emitido a partir desses dados não pôde ser fidedigno à realidade da região, representando apenas 63,93% dessa.

Na tabela abaixo, esse percentual é diferenciado por seções, demonstrando quanto de cada uma contribuiu com o relatório gerado. O menor dos percentuais foi obtido em Alagoas, onde mais da metade das varas não efetuaram o preenchimento, enquanto o maior percentual foi obtido no Rio grande do Norte.

Tabela 01

Relatório 02 de 2018 – março, junho e julho de 2018			
Seção Judiciária	Quantas varas existem	Quantas varas não preencheram	Porcentagem de preenchimento
ALAGOAS	9	5	44,44%
SERGIPE	7	2	71,43%
PARAÍBA	7	1	85,71%
RIO GRANDE DO NORTE	8	3	62,50%
PERNAMBUCO	18	5	72,22%
CEARÁ	12	6	50,00%

*Relatórios emitidos pelo GMF.

O terceiro relatório de 2018, referente aos meses de agosto, setembro, novembro e dezembro de 2018 (tabela 02), demonstrou que das 61 (sessenta e uma) varas da 5ª região com competência criminal, 18 (dezoito) não apresentaram ao sistema eletrônico as informações solicitadas no prazo adequado. Esse foi o maior indicador de preenchimento de todos os dois anos analisados. Foram efetuadas ligações e enviados e-mails aos gestores para solicitar o preenchimento dentro do prazo. O relatório emitido a partir desses dados chegou a representar 70,49% das varas da região.

Tabela 02

Relatório 03 de 2018: agosto, setembro, outubro e dezembro de 2018			
SEÇÃO JUDICIÁRIA	Quantas varas existem	Quantas varas não preencheram	Porcentagem de preenchimento
ALAGOAS	9	4	55,56%
SERGIPE	7	1	85,71%
PARAÍBA	7	2	71,43%
RIO GRANDE DO NORTE	8	1	87,50%
PERNAMBUCO	18	3	83,33%
CEARÁ	12	7	41,67%

*Relatórios emitidos pelo GMF.

Na tabela acima, esse percentual é diferenciado por seções, demonstrando quanto de cada uma contribuiu com o relatório gerado. O menor dos percentuais foi obtido no Ceará, onde mais da metade das varas não efetuaram o preenchimento, enquanto o maior percentual foi obtido mais uma vez pelo Rio grande do Norte.

O primeiro relatório de 2019 (tabela 03), referente aos meses de janeiro, fevereiro e março de 2019, demonstrou que das 61(sessenta e uma) varas da 5ª região com competência criminal, 27 (vinte e sete) não apresentaram ao sistema eletrônico as informações solicitadas no prazo adequado, de maneira que o relatório emitido a partir desses dados não pôde ser fidedigno à realidade da região, representando apenas 55,74% dessa.

Tabela 03

Relatório 01 de 2019 – janeiro, fevereiro e março de 2019			
Seção Judiciária	Quantas varas existem	Quantas varas não preencheram	Porcentagem de preenchimento
ALAGOAS	9	4	55,56%
SERGIPE	7	2	71,43%
PARAÍBA	7	3	57,14%
RIO GRANDE DO NORTE	8	4	50,00%
PERNAMBUCO	18	6	66,67%
CEARÁ	12	8	33,33%

*Relatórios emitidos pelo GMF.

CAPÍTULO 4

Os obstáculos na obtenção de uma base de dados sólida percebidos na implementação do sistema eletrônico GMF

Na tabela acima, esse percentual é diferenciado por seções, demonstrando quanto de cada uma contribuiu com o relatório gerado. O menor dos percentuais foi obtido mais uma vez no Ceará, onde mais da metade das varas não efetuaram o preenchimento, necessariamente 8 de suas 12 varas, enquanto o maior percentual foi obtido no Sergipe.

O segundo relatório de 2019 (tabela 04), referente aos meses de abril, maio e junho de 2019, demonstrou que das 61(sessenta e uma) varas da 5ª região com competência criminal, 20 (vinte) não apresentaram ao sistema eletrônico as informações solicitadas no prazo adequado, de maneira que o relatório emitido a partir desses dados não pôde ser fidedigno à realidade da região, representando apenas 67,21% dessa.

Tabela 04

Relatório 02 de 2019 – abril, maio e junho de 2019			
Seção Judiciária	Quantas varas existem	Quantas varas não preencheram	Porcentagem de preenchimento
ALAGOAS	9	4	55,56%
SERGIPE	7	2	71,43%
PARAÍBA	7	1	85,71%
RIO GRANDE DO NORTE	8	2	75,00%
PERNAMBUCO	18	5	72,22%
CEARÁ	12	6	50,00%

*Relatórios emitidos pelo GMF.

Na tabela acima, esse percentual é diferenciado por seções, demonstrando quanto de cada uma contribuiu com o relatório gerado. O menor dos percentuais foi obtido mais uma vez no Ceará, onde exatamente metade das varas não efetuaram o preenchimento, enquanto o maior percentual foi obtido na Paraíba.

O terceiro relatório de 2019 (tabela 05), referente aos meses de julho, agosto e setembro de 2019, demonstrou que das 61(sessenta e uma) varas da 5ª região com competência criminal, 27 (vinte e sete) não apresentaram ao

sistema eletrônico as informações solicitadas no prazo adequado, de maneira que o relatório emitido a partir desses dados não pôde ser fidedigno à realidade da região, representando apenas 55,74% dessa.

Tabela 05

Relatório 03 de 2019 – julho, agosto e setembro de 2019			
Seção Judiciária	Quantas varas existem	Quantas varas não preencheram	Porcentagem de preenchimento
ALAGOAS	9	5	44,44%
SERGIPE	7	3	57,14%
PARAÍBA	7	1	85,71%
RIO GRANDE DO NORTE	8	4	50,00%
PERNAMBUCO	18	6	66,67%
CEARÁ	12	8	33,33%

*Relatórios emitidos pelo GMF.

Na tabela acima, esse percentual é diferenciado por seções, demonstrando quanto de cada uma contribuiu com o relatório gerado. O menor dos percentuais foi obtido mais uma vez no Ceará, onde mais da metade das varas não efetuaram o preenchimento, enquanto o maior percentual foi obtido novamente na Paraíba. Sobre esse relatório acrescenta-se que o Sergipe também contou com taxa de preenchimento abaixo de 50% de suas varas, e o Rio Grande do norte apenas com exatos 50%.

O quarto relatório de 2019 (tabela 06), referente aos meses de outubro, novembro e dezembro de 2019, demonstrou que das 61(sessenta e uma) varas da 5ª região com competência criminal, 28 (vinte e oito) não apresentaram ao sistema eletrônico as informações solicitadas no prazo adequado, de maneira que o relatório emitido a partir desses dados não pôde ser fidedigno à realidade da região, representando apenas 54,10% dessa, menor percentual de preenchimento do período.

CAPÍTULO 4

Os obstáculos na obtenção de uma base de dados sólida percebidos na implementação do sistema eletrônico GMF

Tabela 06

Relatório 04 de 2019 – outubro, novembro e dezembro de 2019			
Seção Judiciária	Quantas varas existem	Quantas varas não preencheram	Porcentagem de preenchimento
ALAGOAS	9	7	22,22%
SERGIPE	7	3	57,14%
PARAÍBA	7	2	71,43%
RIO GRANDE DO NORTE	8	1	87,50%
PERNAMBUCO	18	6	66,67%
CEARÁ	12	9	25,00%

*Relatórios emitidos pelo GMF.

Na tabela acima, esse percentual é diferenciado por seções, demonstrando quanto de cada uma contribuiu com o relatório gerado. O menor dos percentuais foi obtido em Alagoas, onde apenas 22% das varas da seção apresentaram informações no prazo. Ademais, o Ceará apresentou índices de preenchimento ainda mais baixos, de 25%. O maior dos percentuais voltou a se mostrar no Rio grande do Norte.

O primeiro relatório de 2020 (tabela 07), referente aos meses de janeiro, fevereiro e março de 2019, demonstrou que das 61(sessenta e uma) varas da 5ª região com competência criminal, 24 (vinte e quatro) não apresentaram ao sistema eletrônico as informações solicitadas no prazo adequado, de maneira que o relatório emitido a partir desses dados não pôde ser fidedigno à realidade da região, representando apenas 60,66% dessa.

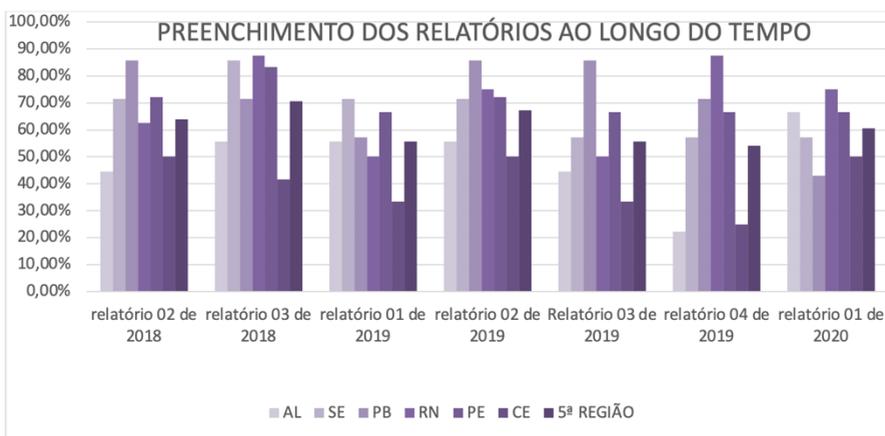
Tabela 07

Relatório 01 de 2020 – janeiro, fevereiro e março de 2020			
Seção Judiciária	Quantas varas existem	Quantas varas não preencheram	Porcentagem de preenchimento
ALAGOAS	9	3	66,67%
SERGIPE	7	3	57,14%
PARAÍBA	7	4	42,86%
RIO GRANDE DO NORTE	8	2	75,00%
PERNAMBUCO	18	6	66,67%
CEARÁ	12	6	50,00%

*Relatórios emitidos pelo GMF.

Na tabela acima, esse percentual é diferenciado por seções, demonstrando quanto de cada uma contribuiu com o relatório gerado. O menor dos percentuais foi obtido na Paraíba, tendo menos da metade das varas contribuído no prazo. Ademais, Sergipe e Ceará ainda apresentaram índices de preenchimento baixos, indicando metade ou pouco mais da metade das varas preenchendo. Por fim, o maior dos percentuais se manteve no Rio grande do Norte, mesmo que em um número mais baixo.

Ainda sobre esses dados, foi elaborado o gráfico abaixo, a fim de ilustrar a relação das varas da seção com o sistema, no decorrer dos relatórios.



*Relatórios emitidos pelo GMF.

Confere-se no oferecimento de informações por parte das seções judiciárias que há inconstância, com variações nominais e quantitativas das varas fornecedoras de informações. Todavia, alguns padrões se mantêm, como a baixíssima taxa de preenchimento nos estados de Alagoas e Ceará. Ressalte-se que o Ceará possui a segunda maior quantidade de varas do

sistema e, ao não adotar o preenchimento adequado, leva considerável déficit de qualidade às análises efetuadas na região.

As taxas de preenchimento da 5ª região, de modo geral, ainda não foram capazes de alcançar valores satisfatórios, oscilando sempre de 50% a 70% de varas cooperantes, e tal situação impede a construção de uma base de dados fidedigna à realidade da região. Isto é, quando só é possível contar com as informações das seções em partes desproporcionais, aproximar-se da realidade do todo vira uma tarefa complicada.

Diante disso, conforme já introduzido, constatada a deficiência no preenchimento por parte das seções, percebeu-se que para a obtenção de relatórios congruentes, é necessário que os sistemas contem com abastecimentos congruentes. Assim, investigam-se as possíveis causas para o não preenchimento eficaz por parte das seções judiciárias.

2. A aproximação dos campos da estatística e do direito para desenvolver ciência no direito criminal e sua confiabilidade técnica.

Em um de seus artigos, Lênio Streck (2016) afirmou ter desconfianças com pesquisas e estatísticas, principalmente no campo do judiciário. Para isso, revisitou pesquisas feitas na área e comentou:

Mais: números podem ser lidos de vários modos. Já demonstrei isso na ConJur com uma pesquisa que dizia que o STF não era ativista. Com os mesmos números, demonstrei o contrário. Dependia do que a pesquisa tinha como conceito de “ativismo”.

Em continuidade, alegou ser a adoção de um método quantitativo puro, no caso da pesquisa que analisou, questionável para julgar o comportamento do Ministério Público, por exemplo. Questionou em

diversos parágrafos a metodologia empregada e a não consideração de variáveis. Concluiu afirmando que a pesquisa jurídica exige criticidade (STRECK, 2016).

A fundamentação de Streck para invalidar as pesquisas estatísticas se baseou na não confiabilidade técnica dos estudos realizados, o que, sem dúvida, precisa ser sempre questionado. Todavia, essa preocupação técnica e metodológica não deve ser utilizada para desmerecer os trabalhos dessa natureza, como foi feito em seu texto, e sim para pensar em como transformar tais pesquisas em fontes cada vez mais confiáveis. Isso envolve o desenvolvimento de sistemas, a captação de dados e a expedição de relatórios por funcionários competentes e capacitados.

Por exemplo, foram constatadas, no caso do GMF, variações nominais e quantitativas das varas fornecedoras de informação nas seções, de modo desproporcional, no decorrer de dois anos. Diante disso se apresentam dois caminhos: invalidar os relatórios emitidos por questionar a metodologia e seu arcabouço informacional; ou admitir essa deficiência como fonte de dado concreto por si, além de trabalhar a partir dessa para sua superação. O grupo de monitoramento carcerário certamente optou pela segunda alternativa.

3. Obstáculos na obtenção de uma base de dados sólida percebidos na implantação do GMF

É inegável a preocupação do CNJ com estatísticas no judiciário e, por isso, praticamente todos os Tribunais apresentam periodicamente relatórios a respeito de suas demandas e número de decisões – interlocutórias e decisórias, do número de julgamentos, entre outros. São apresentados

também relatórios sobre suas principais matérias, regionalidades, partes notórias, conciliações, espécies recursais, comparativos com exercícios anteriores, causas pendentes de julgamento (SOUZA, 2015). Ocorre que essa busca por dados ainda não é satisfatória para o que demanda a ciência no direito criminal, pelos motivos que ainda serão esmiuçados.

Constatada a problemática do preenchimento deficitário do sistema, que necessariamente implica em relatórios deficientes, a resposta lógica foi a investigação de suas causas, a fim de contorná-la. A partir disso, foram selecionadas duas dessas causas para a exposição: a grande quantidade de sistemas eletrônicos existentes para preenchimento, consulta ou comunicação e a não intervenção eficaz do CNJ.

3.1 Dos numerosos sistemas

Primeiramente, acusa-se a grande quantidade de sistemas existentes, que leva à sobrecarga de trabalho, muitas vezes desnecessária, para o servidor responsável pelo seu preenchimento. Dessa maneira, a inserção de dados é efetuada com pressa ou sequer é efetuada se o servidor não foi compelido a fazê-la, afinal, o preenchimento não é a única atribuição do servidor ou gestor.

Nesse sentido, a 2ª vara da Justiça Federal listou um total de 41 (quarenta e um) sistemas eletrônicos de seu uso cotidiano, que precisam de preenchimento, consulta ou comunicação, dentre os quais selecionamos os que guardam relação com dados processuais criminais:

- a) **Processo Judicial Eletrônico (PJE)** – sistema utilizado para processamento virtual atualmente; Preenchimento manual.

- b) **Simp** – Programa de acompanhamento de cumprimento de medidas alternativas. (Foi desenvolvido pela e para a 2ª vara federal do RN). Preenchimento manual.
- c) **Infodip Web (TRE/RN)** – Utilizado pelos servidores para informar condenações transitadas em julgado diretamente no sistema do TRE. Preenchimento manual.
- d) **BNMP2.0 (CNJ)** - Programa criado pelo CNJ para unificação da plataforma de expedição de mandados de prisão, alvarás de soltura, expedição de certidão de cumprimento de mandado, expedição de contra mandados. Preenchimento manual.
- e) **INFOPEN-WEB** (da Sejud/RN) – consulta local prisional de condenados e presos provisórios; Preenchimento manual.
- f) **GMF** – Sistema de monitoramento carcerário. Preenchimento manual.
- g) **SISTAC** – Sistema para informação de audiências de custódia, investigações de tortura e encaminhamentos sociais. Preenchimento manual.
- h) **SEEU** – Sistema da execução penal. Preenchimento manual. Preenchimento manual.

Resta demonstrado que a quantidade de sistemas eletrônicos presentes no dia a dia da vara criminal é elevada, e esse foi um dos entraves percebidos na implantação de um novo sistema, o **GMF/5ªR**.

Quando o **GMF** se apresentou como mais um sistema para preenchimento, teve como consequência lógica certo acréscimo na *carga de trabalho* dos servidores responsáveis. O preenchimento manual do sistema consome tempo do servidor, tanto para encontrar os números para compor os dados entregues, quanto para inscrever esses dados no sistema. Esse tempo dispendido com preenchimento, por si só, não representa um problema tão grande; todavia, a contar com a quantidade de sistemas com os quais os servidores já lidam e com a possibilidade constante de criação de novos sistemas eletrônicos, nessa busca de aproximação de direito e

tecnologia, a carga de trabalho dos servidores com os sistemas tende a se elevar consideravelmente.

Além da alteração na carga de trabalho, o acréscimo de um novo sistema representa problema quando as informações solicitadas para a inserção se repetem, isto é, constam também em outros sistemas isolados. Isso porque ocorre a duplicação da informação em sistemas diferentes, gerando além da carga de trabalho desnecessária ao servidor, a descentralização de informação.

É, pelo menos, o que ocorre com os sistemas listados, uma vez que grande parte dos dados solicitados nesses já se encontram no próprio **PJE**, sistema no qual os processos tramitam regularmente.

A título exemplificativo, demonstra-se que o quantitativo de penas privativas de liberdade decretadas em determinado mês é um dado disponível nas sentenças do **PJE**, quando anexadas pelos juízes, todavia precisa ser repetido manualmente nos sistemas **GMF**, **SEEU**, **INFOPEN-WEB**, e **Infodip Web**. Isto é, a mesma pena privativa de liberdade decretada em um processo será inserida manualmente em, pelo menos, 6 (seis) sistemas diferentes.

O mesmo ocorre com as informações referentes ao quantitativo de prisões provisórias decretadas, que, decretadas via **PJE**, encontram-se repetidas manualmente no **INFOPEN-WEB**, **GMF** e **BNMP2.0**, além de encontrarem-se no **SISTAC** quando provenientes de audiência de apresentação.

Atualmente, mesmo as medidas alternativas à prisão se encontram em situação de repetição em sistemas, constantes no **PJE**, **GMF** e, ainda, acompanhadas pelo **Simp**.

Conforme explicitado, diversos sistemas isolados são alimentados pelos gestores das varas federais. Além desse fato ter como consequência a duplicação de informações, ocorre também a descentralização da informação, uma vez que cada sistema isolado foca em uma área da tramitação do processo.

Diferentes sistemas existem porque diferentes dados são relatados em cada um deles. Por exemplo, o **SISTAC** acrescenta o quantitativo de audiências de apresentação ocorreram na região, além de investigações de tortura, encaminhamentos sociais, prisões mantidas e liberdades decretadas. Todavia, se for necessário saber quantas medidas alternativas à prisão foram decretadas nessas mesmas audiências de apresentação, precisa-se recorrer ao **Simp** ou **GMF**, por exemplo.

Essa descentralização dificulta a busca por informação quando torna necessário recorrer a diferentes sistemas para obter uma visão assertiva quanto a dados, uma vez que seus detalhes estão parcialmente dispostos em diferentes plataformas de acessos limitados.

Diante disso, é relevante expor que a JFRN se disponibilizou a estudar e trabalhar na implantação de uma plataforma de B.I. para a unificação dessas informações, de modo que seja possível visualizar em um panorama geral as peculiaridades que informam sistemas desvinculados.

O *Business Intelligence*, comumente chamado de B.I., é um conjunto de técnicas e ferramentas que visam oferecer suporte à tomada de decisão e ao monitoramento de resultados. Esse sistema auxilia na análise de dados e emissão de relatórios estatísticos, agrupando informações e fazendo leituras (DOYLE, 2018). Essa ferramenta importa dados de outros

sistemas, ditos ‘satélites’, e os integra, para conseguir correlacionar as informações contidas nestes.

Com a busca da implementação dessa sistemática nos sistemas jurídicos, espera-se facilitar o processo de emissão de relatórios e promoção de políticas públicas a partir de dados concretos. Todavia, a alimentação de sistemas passa, primordialmente, pelo preenchimento humano, isto é, desde o primeiro cadastro do litígio em um sistema até o cadastro de sua resposta jurisdicional, as informações oferecidas são passíveis de equívocos ou faltas, e são essas as informações que serão inseridas em sistemas ‘satélites’ e incorporadas em uma plataforma de BI.

Assim, é essencial pensar no aprimoramento do elemento humano no campo da informação enquanto esse ainda é nossa principal fonte de dados.

Há de se observar que, se dois ou mais sistemas informarem dados relativos aos mesmos fatores, ocorrerá o chamado *preenchimento duplicado*, e existirá sempre a possibilidade dessas informações serem incompatíveis entre si, principalmente se o preenchimento da informação duplicada for feito manualmente. Nesse caso, mesmo em uma unificação de informação através de relatórios de B.I, quais dados seriam considerados corretos para a leitura?

Além disso, se os sistemas satélites não forem alimentados dentro de *prazos* bem definidos, as informações incorporadas na plataforma de BI e transmitidas aos seus relatórios serão incompletas, assim como acontece nos dias de hoje com os relatórios manuais do GMF. Em outras palavras, os mesmos problemas percebidos na implantação de sistemas serão reproduzidos nas exportações feitas na plataforma de B.I. E é nesse momento

que entra o importante papel do CNJ em pensar sobre o aprimoramento desse mecanismo.

3.2 O papel do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Outro fator que não contribuiu para o preenchimento assíduo do sistema em pauta foi a não-intervenção eficaz do CNJ quando constatada falta de alguma vara no preenchimento dos sistemas. Trimestralmente foram enviados relatórios incompletos para o órgão, indicando quais varas não informaram seus dados, mas, mesmo depois de dois anos indicando essa problemática, não houve aumento na taxa de adesão ao sistema. Entende-se por taxa de adesão o percentual de varas que efetuam mensalmente o preenchimento dentro dos prazos recomendados.

Frisa-se que não se está alegando não atuação do CNJ quanto a essas demandas, mas sim que as providências eventualmente tomadas não se mostraram suficientes na solução da problemática. Isso porque apesar de serem enviados e-mails, efetuadas ligações telefônicas ou tentadas diversas formas de contato, fato é que as cobranças realizadas no curso de dois anos não se mostram eficientes em aumentar o engajamento das seções com o fornecimento de informação para o sistema **GMF**.

Acrescenta-se também que não há portaria sobre o tema, criando a obrigatoriedade por ato normativo, a fim de que os gestores das varas priorizem o fornecimento de informações dentro dos prazos, não apenas do **GMF** como também de outros sistemas, como **SISTAC**, **SEEU** e mesmo o **PJE**.

O CNJ, como órgão responsável pelo aprimoramento dessa busca por dados para a construção e desenvolvimento de políticas, precisa pensar

não apenas no teor desses dados, mas também em sua metodologia de coleta, em todas as suas esferas.

A participação inicial dos servidores da Justiça no abastecimento de sistemas precisa ser estudada e incentivada para que dados confiáveis sejam gerados. Conforme visto, leituras coerentes necessitam de dados: 1) coerentes e consistentes, isto é, não duplicados com números diferentes; 2) informados dentro de prazos delimitados. E é dessa leitura coerente que políticas públicas judiciais surgirão.

4. Resolução

Em resumo, diante do constatado não preenchimento de dados ao sistema GMF por parte das varas federais, acusaram-se duas questões problemáticas que envolvem a questão: a quantidade de sistemas existentes com informações duplicadas ou desunificadas, e a ineficácia da intervenção do CNJ. Oportunamente recortados esses obstáculos, pensou-se em possíveis maneiras de superá-los.

Quanto à problemática da quantidade de sistemas existentes para preenchimento, a maneira ideal de lidar com a questão seria adotar um sistema jurídico unificado, no qual as informações só se inserissem uma vez, evitando sua duplicação, bem como contornando a descentralização da informação. Isto é, quando as informações se aglutinam em apenas uma plataforma, não existe mais a necessidade de repeti-la em sistemas diversificados.

Ademais, aglutinar informações em um banco de dados unificados tem sido uma tendência no tocante à sistemas oficiais. Foi o que ocorreu com a criação do gov.br, por exemplo, um projeto de unificação dos canais

digitais do governo federal criado pelo decreto nº 9.756, de 11 de abril de 2019, que determinou:

Art. 1º Fica instituído o portal único “gov.br”, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo federal, por meio do qual informações institucionais, notícias e serviços públicos prestados pelo Governo federal serão disponibilizados de maneira centralizada.

O site gov.br, entre suas respostas às perguntas frequentes, esclarece que “oferece um ambiente de autenticação digital único do usuário aos serviços públicos digitais, ou seja, com um único usuário e senha você poderá utilizar todos os serviços públicos digitais que estejam integrados com a Conta gov.br”. Isto é, a plataforma reúne serviços, além de informar sobre a atuação de todas as áreas do governo, de maneira unificada, facilitando o acesso a informações por parte do cidadão e do Estado, de acordo com a necessidade.

Dessa forma, a unificação melhorou a acessibilidade a diversos serviços públicos e informações úteis aos cidadãos. Privilegiou-se, também, a governança e convergência dos dados. Esses mesmos resultados poderiam ser alcançados no âmbito judicial, se fosse adotado similar sistema jurídico unificado.

Sobre isso, o PJE, hoje, é o sistema mais completo dentre os estudados, mesmo que ainda existam informações que não constem quantitativamente em sua plataforma. Por isso, entende-se que o acréscimo em sua estrutura das informações que faltam, mas são solicitadas nos sistemas menores, seria o caminho mais viável para a construção de um sistema eletrônico unificado, coerente e completo.

Todavia, em termos técnicos, sistemas eletrônicos se sobrecarregam quando a carga de dados para armazenamento é elevada, e precisam de uma estrutura física para comportá-los, chamada *data center*. Assim, diante do óbice infraestrutura para a execução do proposto, para colocar esse projeto em andamento demanda-se investimento na ampliação dessa infraestrutura de armazenamento, bem como dedicação por parte de uma equipe capacitada.

Em continuidade, uma solução complementar para a questão da duplicação de informação, inserida manualmente, passa pela automatização desse preenchimento. Isto é, aproveitar os dados que já foram inseridos uma vez em um sistema eletrônico e reproduzi-los automaticamente nos demais. Isso evitaria a carga de trabalho desnecessária que ocupa servidores, assim como a morosidade no preenchimento, além de extinguir a possibilidade da mesma informação constar de maneira diferente em sistemas diferentes.

Ora, se as informações inseridas ao se cadastrar uma certidão de trânsito em julgado no PJE forem aproveitadas automaticamente em outros sistemas, não será necessário fazer uma recontagem ou recadastro no **Infodip Web** para se saber quantas condenações transitaram em julgado. O **PJE**, por exemplo, já informa o teor dessa sentença, se condenatória ou absolutória, e também o trânsito em julgado. Assim, como essas duas informações já constam registradas em um sistema eletrônico, não era para ser necessária sua reinserção manual em um segundo sistema.

Adotadas essas medidas e estabelecido um sistema unificado de informação junto ao preenchimento automatizado de sistemas derivados, é possível atingir maior congruência entre os dados que hoje são informados em bancos de dados diferentes. Uma vez alcançada essa congruência e

consistência entre os dados efetivamente fornecidos, os relatórios emitidos a partir desses dados torna-se também mais congruente e consistente, garantindo maior confiabilidade à metodologia de coleta utilizada. Por fim, esses relatórios confiáveis e cada vez mais adequados à realidade brasileira certamente refletem na produção de políticas públicas e judiciárias formuladas a partir de suas conclusões.

Considerações finais

Após análise de dois anos de relatórios emitidos pela segunda vara federal do RN, se constatou a deficiência no preenchimento do sistema eletrônico GMF por parte das seções judiciárias da 5ª região. Essa deficiência foi demonstrada por meio de tabelas e gráficos formulados com base nos relatórios produzidos trimestralmente pela segunda vara federal do RN.

Além disso, concluiu-se por das variações quantitativas e nominais do padrão de preenchimento das seções judiciárias da 5ª Região, e optou-se por admitir essa deficiência e inconstância como fonte de dado concreto por si, e trabalhar a partir dessa para sua superação.

Assim, foi feita uma reflexão sobre os obstáculos responsáveis pela assiduidade insatisfatória na prestação de informações, bem como obstáculos oriundos dessa deficiência, e foram expostos dois principais obstáculos: os numerosos sistemas existentes com suas implicações, e a não intervenção eficaz do CNJ.

Por fim, foi proposta a adoção de um sistema jurídico unificado, no qual as informações só se inserissem uma vez, evitando duplicação, bem

como contornando a descentralização da informação e erradicando a morosidade no preenchimento.

Com isso, alcançada a congruência e consistência entre os dados fornecidos, essas características estendem-se pelos relatórios produzidos a partir desses e, inevitavelmente, sobre políticas públicas e judiciárias formuladas a partir de suas conclusões.

Bibliografia

Aguiar Neto, Ruy Rosado de. **Estatística básica aplicada à administração judiciária**. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Departamento de Artes Gráficas, 2010. 157 p. ; 21 cm. – (Coleção Administração Judiciária; v. 11). Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/4221>>. Acesso em: set/2020>.

BRASIL, Decreto nº 9.756, de 11 de abril de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9756.htm>. Acesso em: set/2020.

BRASIL, **Gov.br**: Governo do Brasil. Disponível em: <<https://www.gov.br>>. Acesso em: set/2020.

DOYLE, Daniela. O que é *bi business intelligence*. **Siteware**. 2018. Disponível em: <<https://www.siteware.com.br/gestao-estrategica/o-que-e-bi-business-intelligence/>>. Acesso em: set/2020.

JUSTIÇA FEDERAL DO RN. **GMF - 5ª Região**: Grupo de Monitoramento e Fiscalização. Disponível em: <<https://sistemas.jfrn.jus.br/gmf/pages/>>. Acesso em: 12/07/2020.

STRECK, Lênio Luiz. O problema da crença nas estatísticas em matéria criminal. **Canal ciências criminais**. 2016. Disponível em: <<https://canalcienciascriminais.com.br/o-problema-da-crenca-nas-estatisticas-em-materia-criminal/>>. Acesso em: set/2020.

ZABALA, Filipe Jaeger. Jurimetria: estatística aplicada ao direito. **Revista Direito e Liberdade**, Natal, v. 16, n. 1, p. 73-86, jan./abr. 2014. Quadrimestral.

CAPÍTULO 5

Análise comparativa das taxas de congestionamento e de eficiência das Varas Criminais da Justiça Federal no Rio Grande do Norte e na Paraíba

Ívinna Ellionay Alves dos Santos¹

É notório que a Constituição Federal Brasileira de 1988 não à toa é chamada de “Constituição Cidadã”. Ora, os preceitos e garantias constitucionais, em apertada síntese, conduzem à efetivação da dignidade da pessoa humana, sem quaisquer preconceitos de raça, classe social ou econômica. Assim, o Poder Judiciário, com vistas à adequação cada vez mais estreita aos ditames constitucionais, busca garantir o acesso à justiça, de todos os cidadãos, da forma mais plena possível, tendo em vista, inclusive, que o referido acesso significa mais que adentrar em um processo, mas conseguir que este seja processado e julgado em um tempo razoável, em total respeito ao que está sendo de direito pleiteado.

Nesse íterim, a temática do presente capítulo se justifica pelo fato de que as taxas de eficiência e de congestionamento do judiciário guardam consonância direta com o direito à transparência, acessível aos indivíduos

¹ Graduanda do curso de Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Bolsista de Iniciação Científica no projeto de pesquisa Criminalidade violenta e diretrizes para uma política de segurança pública no Estado do Rio Grande do Norte e Aluna Voluntária do Grupo de Política e Pesquisa do Sistema Criminal.

que esperam, como lhes é devido, uma resposta sobre o andamento de como o serviço público, por meio do poder judiciário, tem se comportado.

Registre-se que a reforma do Poder Judiciário, feita pela Emenda Constitucional 45, de 2004, confiou ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que é órgão central de controle e planejamento, o dever de produzir relatórios estatísticos, com propostas de políticas, programas e metas que pudessem aprimorar a atividade jurisdicional no Brasil.

É notório que o próprio desenvolvimento da consciência de classe leva ao questionamento da distância entre o Poder Judiciário e a população, o que reclama atitudes que possam efetivar, na atualidade, o direito a um Judiciário mais transparente e acessível, de maneira a que se possa aferir, com clareza, quanto custa o aparato estatal dedicado à prestação do serviço jurisdicional e qual o desempenho de cada ramo da Justiça, o que se perfaz, hodiernamente, pela mudança de paradigma trazida pela Emenda Constitucional retro, em razão, especialmente, dos diagnósticos e monitoramentos realizados pelo Conselho Nacional de Justiça que são compilados na série “Justiça em Números”, através de relatório estatístico anual com informações acerca da estrutura, gestão judiciária, dados relativos à litigiosidade, eficiência, tempo de tramitação médio dos processos segundo sua natureza, dentre outros.

Some-se ao exposto que o CNJ disciplinou a organização e o funcionamento dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização (GMF) nos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal dos Territórios e nos Tribunais Regionais Federais, por meio da Resolução 214, de 15 de dezembro de 2015.

Cientes disso, é preciso salientar que o presente capítulo toma como objeto de análise, também, os relatórios desenvolvidos pelo GMF/5ªR. Pois, no âmbito do Tribunal Regional Federal da Quinta Região foi criado o Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário, da 5ª Região (GMF/5aR), por meio da Resolução nº 09, de 25 de maio de 2016, isso com o fito de estabelecer as diretrizes gerais e planejar ações no âmbito da Justiça Federal da Quinta Região. Ademais, a composição inicial do referido grupo ficou a cargo de juízes da Seção Judiciária do Estado do Rio Grande do Norte, onde está sediado o único presídio federal da região Nordeste, e se mantém até a presente data, tendo o auxílio de alunos voluntários do curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, polo Natal/RN.

Assim, para implementar as ações constantes das resoluções do CNJ, o GMF/5ªR realiza a coleta de dados para fins de estudo e proposição de medidas pertinentes para o aprimoramento da jurisdição criminal, dentre os quais estão as taxas de eficiência e de congestionamento das varas criminais dos estados que compõem a 5ª Região, além da obtenção dos dados da Penitenciária Federal de Mossoró/RN (PFMOS).

Visando atingir o objetivo supramencionado foi criado um sistema informatizado pelo Núcleo de Tecnologia de Informação (NTI) da JFRN, intitulado de Sistema Eletrônico Criminal da 5ª Região (SECRIM). Dessa forma, os dados são fornecidos por cada Vara de competência criminal mediante o preenchimento do sistema e, em sequência, o gerenciamento e elaboração do relatório com os dados fica a cargo do GMF/5ªR.

Frise-se que o aprimoramento da metodologia utilizada pelo GMF/5ªR passa necessariamente pela contribuição e participação ativa das varas por meio do preenchimento dos dados requeridos, uma vez que muitas

ainda não vêm colaborando com o sistema e tal feita interfere diretamente nas estatísticas dos estados, pois, se em um estado X possuem 5 varas e apenas duas fornecem as informações ao sistema, a estatística geral do estado será diretamente atingida, positiva ou negativamente, refletindo uma realidade destoante da veracidade dos fatos.

Cientes de que o referido capítulo trata dos dados concernentes ao desempenho dos órgãos jurisdicionais criminais, mais precisamente da Paraíba e do Rio Grande do Norte, é preciso registrar que este foi analisado com suporte em taxas de eficiência (IES) e de congestionamento (ICS), observando, conforme apontado nos relatórios do GMF/5ªR, respectivamente, a capacidade das varas para dar vazão às demandas ofertadas, isto é, “processos que ingressaram na seção”, bem como o conseqüente aumento ou redução no estoque de processos, tomando como indicadores os processos distribuídos, os arquivados, em tramitação e os julgados.

No mais, justifica-se a escolha, na presente oportunidade, da comparação entre os números dos estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte, pela dimensão física, organizacional e populacional, bem como pela demanda processual ofertada a cada um destes.

1. Relatório dos dados extraídos do GMF/5ªR e do CNJ referentes às taxas de congestionamento e de eficiência das varas criminais da Justiça Federal do RN e da Paraíba dos últimos 5 anos

De início, é imprescindível comparar as metodologias utilizadas pelo relatório Justiça em Números do CNJ, do TRF-5ªR e os relatórios

elaborados pelo GMF/5ªR, para que se passe à análise em si das taxas de eficiência e de congestionamento.

Sob essa égide, no que tange ao GMF/5ªR, a metodologia adotada parte do cálculo de quantos processos que saíram da seção judiciária (Y) representam em relação a toda a demanda ofertada (X) no mesmo mês, percentualmente, para, a partir disso, determinar quanto da demanda oferecida mensalmente é resolvida pela seção, obtendo assim uma noção de sua eficiência. Logo, a taxa de eficiência (IES) representa a capacidade da seção em suprir a demanda ofertada, representada na equação a seguir:

Índice de eficiência nas seções, tomando como exemplo os meses de janeiro e fevereiro

$$\text{IES} = \text{Y Fevereiro} / \text{X janeiro} * 100$$

Ademais, a taxa de congestionamento (ICS) representa a proporção com a qual o estoque de processos aumenta ou diminui em relação ao mês anterior. Para tanto, adota como metodologia a divisão do número de processos em tramitação de um mês (Z) pela quantidade de processos em tramitação no mês seguinte (Z'), multiplicando o resultado por 100 e, posteriormente, subtraindo 100. Assim, o resultado é representado por um número negativo quando ocorre a redução percentual de processos em tramitação, e positivo quando ocorre aumento nesse estoque.

Índice de congestionamento nas seções tomando como exemplos os meses de janeiro e fevereiro:

$$\text{ICS} = (\text{Z fevereiro} / \text{Z janeiro}) * 100 - 100$$

Assim, de acordo com o 1º Relatório de 2020 do GMF/5ªR:

[...] o grau de eficiência das seções foi analisado considerando que a situação ideal se estabelece quando o número de processos que entram na seção (x) é igual ou inferior ao número de processos que deixam a seção (y), propiciando redução no estoque de processos em tramitação (z) nas varas, isto é, reduzindo o congestionamento de processos. Nessa situação, preferencialmente, contaria-se com elevado número de processos efetivamente julgados.

Pode, naturalmente, haver alteração na avaliação, conforme a existência ou não de demanda represada, de modo que o número de processos julgados superior ao de distribuídos não caracteriza por si só maior eficiência (2020, p. 06, grifo nosso).

Os relatórios da Justiça em Números, por sua vez, não traçaram em sua metodologia gráficos ou tabelas para expor as taxas de congestionamento e de eficiência de cada um dos estados que compõem a 5ª Região, haja vista que trazem índices genéricos e não específicos por estado, todavia, revelam, de forma, geral, não se tratando apenas de varas criminais, que “na Justiça Federal, com 69,6% de congestionamento, a menor taxa está no TRF5 (59,8%) e a maior, no TRF3 (74,6%)” (2019, p. 95), fato esse que revela motivo de orgulho para o TRF5, vez que vem trilhando um caminho de bons índices. E, no quadrante dos estados que compõem o TRF5, tem-se a seguinte ilustração também extraída do relatório do CNJ em comento que, de igual forma, não especifica as demandas criminais, mas apontou para um melhor desempenho do Rio Grande do Norte quando comparado com a Paraíba, vejamos:

Figura 169: Resultado do IPC-Jus, por seção judiciária



Some-se ao exposto as estatísticas extraídas do site do TRF5, na aba de “MOVIMENTAÇÃO GERAL DO 1º GRAU DA 5ª REGIÃO - MENSAL DETALHADA”, a qual, frise-se, pontua a taxa de congestionamento geral por Estado, tomando como base os processos distribuídos e os arquivados, não separando as varas criminais em tabela em apartado, razão pela qual o subtópico concernente a esse ponto trará as respectivas varas criminais da Paraíba e do Rio Grande do Norte destacadas em amarelo, haja vista que o presente capítulo trouxe esse recorte para análise. Acrescente-se que o referido sítio além de não trazer relatórios sobre o ano de 2017, não aponta os índices de eficiência de cada uma das varas que compõem a 5ª Região utilizando a mesma metodologia do GMF, pois revela tão somente a média de produtividade das varas no que se refere ao quantitativo de sentenças, merecendo frisar que, para fins de aperfeiçoamento, seria pertinente que os referidos relatórios antes de adentrarem nos dados em si, estabelecessem considerações sobre a metodologia utilizada ainda que de forma sucinta.

Sendo assim, toma-se como base principal, no presente capítulo, os dados do GMF/5ªR, uma vez que possuem o recorte preciso da pesquisa em tela, com números detalhados sobre as taxas de eficiência e congestionamento das varas criminais federais da Paraíba e do Rio Grande

do Norte, sendo os relatórios disponibilizados desde o ano de 2018. E, complementarmente, serão utilizados os dados do Justiça em Número do CNJ e os dados constantes na aba estatísticas da movimentação geral do 1º grau do TRF5ª Região.

Ainda para fins de esclarecimento metodológico, cumpre registrar que os dados fornecidos pelos relatórios do GMF/5ªR não revelaram, muitas vezes, a realidade dos fatos, não por falha do sistema, mas pela falta de colaboração humana, tendo em vista que para a confecção dos relatórios é preciso que cada uma das varas forneça as informações requeridas pelo sistema dentro do recorte temporal estipulado, o que lhes é lembrado por e-mail mensalmente. Logo, o não preenchimento por parte das varas implica diretamente no falseamento dos dados, posto que no momento em que uma vara não preenche o sistema, tal ação terá reflexos sobre a taxa geral de congestionamento do estado.

Feitas as considerações gerais a respeito da metodologia empregada e dos dados ora utilizados para análise, passemos ao objeto central da pesquisa.

1.1 Taxa de eficiência

É notório que a iniciativa de sair do campo da mera subjetividade e das justificativas que ecoam no senso comum de que “não há o que ser quantificado quando se trata do Judiciário” é primordial ao desenvolvimento de um Judiciário mais atuante e transparente. Nesse ínterim, não se pretende com a divulgação das taxas de eficiência trazer números soltos e descontextualizados que impliquem comparações injustas entre os órgãos que compõem o sistema de justiça. Muito pelo contrário, a divulgação de

tais estatísticas visam exatamente apontar em quais pontos podemos melhorar, de forma que se uma determinada vara tem um desempenho extremamente acima da média, por que não buscar o diálogo e estudar as iniciativas de gestão e de outros fatores que lhe levaram a esse ponto? sem dúvida, a troca de experiências é essencial à construção de um Judiciário mais célere e efetivo.

Dito isso, conforme o sítio do TRF5, nos anos de 2015 e 2016, a Paraíba e o Rio Grande do Norte estiveram acima da média no que se refere ao quantitativo de sentenças, tendo apresentado, inclusive, números idênticos entre si, conforme se verifica abaixo:

Em 2015:

SENTENÇAS - VARAS CRIMINAIS	MÉDIA	CONCEITO
CEARÁ	14	ABAIXO DA MÉDIA
PARAÍBA	25	ACIMA DA MÉDIA
PERNAMBUCO	15	ABAIXO DA MÉDIA
RIO GRANDE DO NORTE	23	ACIMA DA MÉDIA
MÉDIA 5ª REGIÃO	19	

Em 2016:

SENTENÇAS - VARAS CRIMINAIS	MÉDIA	CONCEITO
CEARÁ	18	ABAIXO DA MÉDIA
PARAÍBA	23	ACIMA DA MÉDIA
PERNAMBUCO	15	ABAIXO DA MÉDIA
RIO GRANDE DO NORTE	26	ACIMA DA MÉDIA
MÉDIA 5ª REGIÃO	20	

No mais, tendo em vista que em 2017 não foram disponibilizados relatórios, serão feitas considerações, a seguir, a respeito dos anos de 2018 até o primeiro semestre de 2020, os quais já se valerão dos relatórios do GMF/5ªR que somente começaram a ser elaborados em 2018.

Feito o apontamento supra, tomando como base os relatórios fornecidos pelo GMF/5ªR, cuja metodologia empregada se faz pela proporção entre o número de processos que deixou a seção em relação ao

número de processos que entrou na seção, sendo portanto distinta da metodologia acima apontada pelos relatórios do sítio do TRF5. No mais, complementarmente serão utilizados dados do Justiça em Números do CNJ e do sítio do TRF5.

Nos termos do 1º Relatório elaborado em 2018 pelo GMF/5ªR, tomando como base os meses de dezembro de 2017 a abril de 2018, constata-se a informação preliminar de que por se tratar do primeiro relatório elaborado pelo grupo a metodologia ainda estava em fase de aprimoramento. Nessa linha, o relatório em comento ainda não estava dividido por grupos de estados na forma em que ocorre nos relatórios posteriores. Ademais, apesar de ter mencionado a metodologia utilizada para alcançar índices de eficiência e congestionamento, o relatório não se deteve nesses pontos em cada um dos tópicos referentes aos estados.

Todavia, em análise do número dos processos em tramitação fornecidos pelo relatório supra, notou-se que a taxa de eficiência da Paraíba, de janeiro a abril de 2018, foi igual a 113,10%, enquanto que o seu índice de julgamento de processos alcançou 20,30%. Por sua vez, o Rio Grande do Norte obteve uma taxa de eficiência do importe de 101,89%, enquanto que o seu percentual de processos julgados foi de 27,55%.

De acordo com o 2º Relatório elaborado em 2018 pelo GMF/5ªR, de maio a julho de 2018, vislumbrou-se que a taxa de eficiência da Paraíba e do Rio Grande do Norte foi, nessa ordem, de 139,93% e 104,11%. Por sua vez, as taxas de julgamento de processos foram iguais a 24,16% e 19,18%, demonstrando que no referido trimestre a Paraíba tanto obteve um índice de eficiência e de julgamento de processos superior que o Rio Grande do Norte.

O 3º Relatório elaborado em 2018 pelo GMF/5ªR, analisou um período mais extenso de tempo, mais precisamente o quinquemestre de agosto a dezembro de 2018, no qual se constatou que a Paraíba, somente duas varas, a 6ª e a 16, não apresentaram suas informações até a data em que os dados foram exportados do sistema, enquanto que no Rio Grande do Norte apenas a 14ª vara não contribuiu fornecendo os dados pertinentes à confecção do relatório.

Superada tal exposição, foi possível denotar do relatório supra que a Paraíba não apenas obteve um maior índice de eficiência do que o do Rio Grande do Norte, como obteve maior sucesso em termos de eficiência quando comparada às demais varas dos estados da 5ª Região, atendendo à 118,54% da demanda integral ofertada ao fim do recorte temporal. Já o Rio Grande do Norte alcançou o percentual de 105,73%.

No mais, no que toca à meta 1 do CNJ que busca o maior número de julgamento de processos do que o de entrada de processos, viu-se que a Paraíba alcançou 18,69% enquanto que o Rio Grande do Norte alcançou o percentual de 22,36% de processos julgados em relação à entrada de processos no quinquemestre em apreço. Desse modo, apesar de o seu índice de eficiência ter sido superior, o seu índice de julgamento de processos foi inferior ao do Rio Grande do Norte.

No entanto, conforme o sítio do TRF5, em 2018 a Paraíba e o Rio Grande do Norte alcançaram uma média de 22 sentenças proferidas, excluídas aquelas em embargos declaratórios, o que revelou a similaridade entre de tal desempenho entre os estados.

CAPÍTULO 5

Análise comparativa das taxas de congestionamento e de eficiência das Varas Criminais da Justiça Federal no Rio Grande do Norte e na Paraíba

SENTENÇAS - VARAS CRIMINAIS	MÉDIA	CONCEITO
CEARÁ	15	ABAIXO DA MÉDIA
PARAÍBA	22	ACIMA DA MÉDIA
PERNAMBUCO	12	ABAIXO DA MÉDIA
RIO GRANDE DO NORTE	22	ACIMA DA MÉDIA
MÉDIA 5ª REGIAO	18	

Nos termos do 1º Relatório do GMF/5ªR de 2019, que analisou o trimestre de janeiro a março de 2019, na seção judiciária da Paraíba, a 06ª, a 08ª e a 16ª varas não apresentaram as informações requeridas até a data em que os dados foram exportados do sistema, não constando no relatório. Ao passo em que na seção Judiciária do RN, dentre suas 8 (oito) varas competentes para a matéria criminal, 50% delas não alimentaram o sistema, dentro do recorte temporal em apreço.

Assim, na seção judiciária da Paraíba, o índice de eficiência foi igual a 86,51%, chegando-se à conclusão de que a Paraíba, numa perspectiva geral do trimestre, supriu bem mais da metade da demanda que lhe foi ofertada.

Já o índice de eficiência do Rio Grande do Norte, nos meses de janeiro a março de 2019 foi igual a 204,73%, nitidamente superior ao da Paraíba. Some-se a isto que o Rio Grande do Norte também se destacou pelo maior índice percentual de processos julgados no referido trimestre, com um índice de 26,67%, enquanto que o da Paraíba foi de 16,05%.

Dando seguimento, de acordo com o 2º Relatório do GMF/5ªR, que analisou os meses de abril, maio e junho de 2019, na seção judiciária da Paraíba, apenas a 08ª vara não apresentou as informações requeridas ao sistema, enquanto que no RN, dentre suas 8 (oito) varas competentes para a matéria criminal, 02 (duas) delas - 25% - não alimentaram o sistema.

Desse modo, na Paraíba, mediante a diminuição dos processos em

tramitação no trimestre acima mencionado, verificou-se a saída de 787 (setecentos e oitenta e sete) processos. E, no que se refere à sua taxa de eficiência verificou-se o índice geral do trimestre de 99,75%, haja vista que entraram 789 (setecentos e oitenta e nove) processos e, destes, saíram 787 (setecentos e oitenta e sete), índice esse superior ao do primeiro trimestre de 2020 que foi igual a 86,51%.

Por sua vez, a taxa de eficiência do Rio Grande do Norte, nos meses de abril a junho, foi de 92,17%, muito inferior a do no trimestre passado, de 204,76%. Inclusive, a referida taxa, de 92,17%, mostrou-se inferior à taxa de eficiência da Paraíba, de 99,75%. Consigne-se, ainda, que em relação à meta 1 do CNJ, o Rio Grande do Norte se destacou pelo maior índice percentual de processos julgados em relação à Paraíba, pois enquanto aquele totalizou um índice de 24,65%, este último estado foi igual a 17,87%.

Tomando como base o 3º Relatório do GMF/5ªR, o qual tratou dos meses de julho a setembro de 2019, constatou-se que na Seção Judiciária da Paraíba, apenas a 8ª vara não apresentou as informações requeridas no referido trimestre, de sorte que no Rio Grande do Norte 50% das varas criminais não alimentaram o sistema.

Nesse viés, na Paraíba, Assim, tendo em vista que a quantidade de processos que deixaram a Seção foi superior ao número de entradas de processo nesse mesmo período, chegou-se à consequente diminuição dos processos em tramitação. Nesse sentido, tendo em vista que as constatações supracitadas têm reflexo diretamente na taxa de eficiência verificou-se que o índice geral de eficiência do trimestre foi de 104,76%.

Acrescente-se, ainda, que a taxa de eficiência do Rio Grande do Norte foi de 97,75%, inferior à taxa de eficiência da Paraíba, haja vista que

nesta Seção a porcentagem foi de 104,76%. E, no que pertine à meta 1 do CNJ, a média geral da Paraíba de processos julgados foi igual a 14,14%, valor inferior ao observado no trimestre anterior, que foi de 17,87%. Nesse sentido, apesar de a Paraíba ter aumentado o seu índice de eficiência, teve diminuída a quantidade de processos julgados.

Some-se a isto que, em relação à meta 1 do CNJ, o Rio Grande do Norte também se destacou pelo maior índice percentual de processos julgados em relação à Paraíba, sendo essa proporção obtida pela razão entre o número de processos julgados em relação ao número de processos que entraram na seção.

Assim, dentro do recorte temporal analisado, o estado do RN apresentou 91 (noventa e um) processos julgados, o que equivale a 29,26%, quantitativo similar ao verificado no trimestre anterior, de 107 (cento e sete) processos julgados. Nessa perspectiva, o índice atual de processos julgados no RN foi superior ao da Paraíba, de 14,14%.

O último relatório do GMF/5ªR para o ano de 2019, que analisou os meses de outubro a dezembro, na Paraíba, a 6ª e a 8ª varas não apresentaram as informações requeridas até a data em que os dados foram exportados do sistema, enquanto que no Rio Grande do Norte a colaboração das varas se mostrou mais eficiente, considerando que somente a 14ª Vara não preencheu os dados para o relatório no período.

Quanto à taxa de eficiência da Paraíba, verificou-se o índice geral de 139,25%, superior aos seus índices de eficiência dos 03 (três) últimos trimestres de 2019. Já o Rio Grande do Norte apresentou uma taxa de eficiência no porte de 87,83%, inferior às taxas dos trimestres anteriores de 2019.

Em relação à meta 1 do CNJ, o Rio Grande do Norte também se destacou pelo maior índice percentual de processos julgados em relação à Paraíba, pois, enquanto aquele apresentou 112 (cento e doze) processos julgados, o que equivale a 24,35% dos processos que entraram na seção, na Paraíba tão índice foi de 21%. Logo, verificou-se que a Paraíba alcançou um percentual de 21% que se mostrou superior ao seu percentual do trimestre passado, que foi de 14,14%, todavia, ainda mediante o aumento, julgou menos processos que o Rio Grande do Norte.

No mais, conforme o 1º Relatório de 2020 do GMF/5ªR, que trouxe uma abordagem do trimestre de janeiro a março de 2020, na Seção Judiciária da Paraíba, dentre as 07 (sete) varas competentes em matéria criminal, apenas 03 (três) forneceram os dados dentro dos prazos para a elaboração do relatório, o que significa que somente 42,86% das varas contribuíram para a elaboração deste relatório, ao passo em que no relatório passado essa porcentagem foi igual a 71,43%.

Por seu turno, na seção Judiciária do RN, dentre as 08 (oito) varas competentes para a matéria criminal, 06 (seis) alimentaram o sistema dentro do recorte temporal em apreço, representando 75% do total de varas, o que significou uma diminuição, tendo em vista que no relatório passado, de 2019, 87,5% das varas informaram os dados necessários à análise do relatório.

Logo, vislumbrou-se que o Rio Grande do Norte, em termos de colaboração quanto ao fornecimento das informações necessárias à elaboração do relatório, em 2020, apresentou um índice de colaboração ativa bem superior que o da Paraíba, o que tem reflexos diretos sobre os índices em análise. Saliente-se, inclusive, que o Rio Grande do Norte, no ano de

CAPÍTULO 5

Análise comparativa das taxas de congestionamento e de eficiência das Varas Criminais da Justiça Federal no Rio Grande do Norte e na Paraíba

2020, obteve a maior porcentagem de preenchimento do Sistema de todas as seções judiciárias da 5ª Região.

Quanto à Paraíba, em uma visão global, percebeu-se que todos os meses de janeiro a março apresentaram uma diminuição no número de processos em tramitação, tendo sido possível verificar, também, a saída de 288 (duzentos e oitenta e oito) processos da seção no trimestre em apreço.

Nesse sentido, a taxa de eficiência da seção da Paraíba, a qual foi obtida pela proporção entre o número de processos que deixou a seção em relação ao número de processos que entrou na seção, foi de 151,58%, superior aos seus índices de eficiência dos 04 relatórios anteriores, os quais foram de 86,51%, 99,75%, 109,76% e 139,25%, nessa ordem.

É evidente, pois, que a Paraíba, numa perspectiva geral, veio progredindo a cada trimestre, suprimindo satisfatoriamente a demanda de processos que lhe foi ofertada.

Some-se ao exposto que o quantitativo de sentenças proferidas no ano de 2019, de acordo com o sítio do TRF5, pelos estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte, destacou que a média da produtividade foi mais elevada na Paraíba do que no Rio Grande do Norte.

SENTENÇAS - VARAS CRIMINAIS	MÉDIA	CONCEITO
CEARA	23	ACIMA DA MÉDIA
PARAIBA	25	ACIMA DA MÉDIA
PERNAMBUCO	13	ABAIXO DA MÉDIA
RIO GRANDE DO NORTE	20	ACIMA DA MÉDIA
MÉDIA 5ª REGIAO	20	

Dando seguimento, em relação à taxa de eficiência do primeiro semestre de 2020, é preciso consignar que o GMF só forneceu, até o presente momento, o relatório concernente ao trimestre de janeiro a março, razão pela qual a taxa de eficiência somente se deterá a esses 3 primeiros meses do ano corrente, enquanto que a média de produtividade relativa ao quantitativo de

sentenças proferidas já foi disponibilizado no sítio do TRF5 sobre o primeiro semestre de 2020.

De acordo com o 1º Relatório do GMF/5ªR, que analisou os meses de janeiro a março de 2020, verificou-se que o índice geral de eficiência da Paraíba foi de 151,58%, superior, portanto, aos seus índices de eficiência dos 04 (quatro) últimos trimestres, os quais foram de 86,51%, 99,75%, 109,76% e 139,25%, nessa ordem.

Ademais, no Rio Grande do Norte, a taxa de eficiência foi igual a 104,13%, representando um avanço em relação às taxas de eficiência verificadas em 2019: de abril a junho, 92,17%; de julho a setembro, 97,75%; e de outubro a dezembro, 87,83%.

Constatou-se, ainda, que a Paraíba chegou a média geral de 12,63% processos julgados, valor muito inferior ao do relatório anterior que foi de 21%, de maneira que apesar de ter aumentado o seu índice de eficiência, teve reduzida a quantidade de processos que foram julgados.

Assim, em relação à meta 1 do CNJ, o Rio Grande do Norte se destacou pelo maior índice percentual de processos julgados, exatamente 17,07%, em relação à Paraíba. Em 2020, portanto, a Paraíba teve a sua taxa de eficiência superior à constatada no Rio Grande do Norte, muito embora este estado tenha julgado mais processos que a Paraíba.

De acordo com o documento fornecido no sítio do TRF5, “MÉDIA DE PRODUTIVIDADE DAS VARAS DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DA PARAÍBA E DO RN - 2020 - Boletim Tipo III”, tomando como base o quantitativo de sentenças, tem-se o seguinte, tendo tido destaque o RN em relação à Paraíba, não tendo o documento especificado a razão pela qual somente as varas abaixo constaram na tabela:

CAPÍTULO 5

Análise comparativa das taxas de congestionamento e de eficiência das Varas Criminais da Justiça Federal no Rio Grande do Norte e na Paraíba

SENTENÇAS - VARAS CRIMINAIS	MÉDIA	CONCEITO
CEARÁ	12	ABAIXO DA MÉDIA
PARAÍBA	25	ACIMA DA MÉDIA
PERNAMBUCO	6	ABAIXO DA MÉDIA
RIO GRANDE DO NORTE	19	ACIMA DA MÉDIA
MÉDIA 5ª REGIAO	16	

1.2 Taxa de congestionamento

Importa ressaltar que os dados referentes à taxa de congestionamento dos anos de 2015 e 2016 foram extraídos do sítio do TRF5, o qual não disponibilizou relatórios no ano de 2017, sendo interessante ressaltar, também, que de 2018 até o primeiro semestre de 2020 os dados principais utilizados para fins de análise serão os extraídos do GMF/5ªR.

Assim, em 2015, como percebido nas tabelas abaixo extraídas do relatório disponibilizado no site do TRF5, na aba ESTATÍSTICA DE PROCESSOS DISTRIBUÍDOS E ARQUIVADOS - 2015/2016, na Paraíba, dentre as 7 varas competentes em matéria criminal, 5 apresentaram taxas de congestionamento negativas, enquanto que no Rio Grande do Norte 50% das varas apresentaram taxas negativas de congestionamento. Todavia, em uma perspectiva geral, a média anual do congestionamento na Paraíba foi bem superior à média constatada no Rio Grande do Norte.

ÍVINNA ELLIONAY ALVES DOS SANTOS

Paraíba:

SEÇÃO	VARA	ESTATÍSTICA DE PROCESSOS DISTRIBUÍDOS E ARQUIVADOS - 2015 - TAXA DE CO																																
		JANEIRO				FEVEREIRO				MARÇO				ABRIL				MAIO				JUNHO				JULHO								
		DIST	ARG.	% CONG.		DIST	ARG.	% CONG.		DIST	ARG.	% CONG.		DIST	ARG.	% CONG.		DIST	ARG.	% CONG.		DIST	ARG.	% CONG.		DIST	ARG.	% CONG.						
PB	1ª - J. Pessoa	93	173	-82,11%	103	215	-108,74%	152	219	-44,08%	117	236	-101,71%	169	241	-42,60%	146	145	0,68%	163	181	-11,04%												
	2ª - J. Pessoa	120	25	79,17%	107	106	0,93%	175	227	-29,11%	125	103	17,66%	172	92	46,51%	167	51	69,46%	175	122	30,29%												
	3ª - J. Pessoa	78	125	-60,26%	128	113	11,72%	169	182	-7,69%	107	162	-51,46%	192	155	19,27%	162	171	-5,56%	188	188	0,00%												
	4ª - C. Grande	59	113	-91,53%	88	98	-11,36%	92	101	-9,78%	87	108	-24,14%	99	158	-59,60%	64	123	-92,10%	115	170	-47,83%												
	5ª - J. Pessoa (Ex. Fiscal)	119	281	-136,13%	321	269	16,26%	474	271	42,83%	673	163	75,78%	562	188	66,55%	206	325	-97,77%	114	333	-183,33%												
	6ª - C. Grande	69	85	-23,19%	84	81	3,57%	81	142	-75,31%	76	89	-17,11%	126	133	-5,56%	72	110	-32,78%	163	94	8,74%												
	7ª - J. Pessoa (JEF)	714	534	25,21%	516	570	-10,47%	677	664	1,92%	657	603	8,22%	636	622	2,20%	655	229	65,04%	678	820	-20,94%												
	8ª - Sousa	101	87	13,86%	75	69	8,00%	102	74	27,45%	113	86	23,89%	171	68	60,23%	123	138	-12,20%	186	117	37,10%												
	9ª - C. Grande (JEF)	563	403	28,42%	580	231	60,17%	814	873	-7,25%	727	710	2,4%	763	828	-8,52%	707	557	21,22%	620	596	3,87%												
	10ª - C. Grande (Ex. Fiscal)	44	137	-211,36%	36	93	-158,33%	109	204	-87,16%	127	100	21,26%	124	146	-17,80%	54	100	-45,19%	96	186	-93,75%												
	11ª - Mataricó*	216	99	54,17%	223	151	32,29%	274	227	17,15%	204	195	4,41%	243	269	-10,78%	203	181	10,84%	230	230	-8,70%												
	12ª - Duarahatá*	225	161	28,44%	236	217	15,23%	463	313	32,40%	325	201	38,15%	353	288	18,41%	313	201	35,78%	336	208	38,69%												
	13ª - J. Pessoa (JEF)	742	525	29,52%	480	515	-2,29%	695	665	4,32%	654	539	17,58%	677	633	6,50%	660	577	12,88%	676	508	24,85%												
14ª - Patos*	251	436	-73,71%	293	363	-23,89%	289	423	-46,37%	272	256	5,88%	345	437	-26,67%	277	355	-28,16%	378	428	-13,23%													
15ª - Sousa (JEF)	579	535	7,60%	529	602	-13,80%	658	670	-1,82%	586	379	35,32%	608	760	-25,00%	590	1.585	-168,64%	690	592	14,20%													
16ª - J. Pessoa (Presal)	91	73	19,78%	96	174	-81,25%	121	178	-47,11%	94	173	-44,08%	146	120	17,81%	122	105	13,93%	122	216	-77,05%													
TOTAL SEÇÃO	4.066	3.792	6,74%	3.915	3.867	1,23%	5.345	5.433	-1,65%	4.944	4.103	17,01%	5.386	5.138	4,66%	4.521	4.953	-9,56%	4.870	4.997	-2,61%													

CONGESTIONAMENTO DAS VARAS - SJ/PB

DIST.	AGOSTO			SETEMBRO			OUTUBRO			NOVEMBRO			DEZEMBRO			CONG. ANUAL %
	ARG.	% CONG.		DIST.	ARG.	% CONG.	DIST.	ARG.	% CONG.	DIST.	ARG.	% CONG.	DIST.	ARG.	% CONG.	
123	95	22,76%	210	211	-0,48%	145	173	-19,31%	115	151	-66,09%	107	87	18,59%	-31,73	
140	85	39,29%	237	135	43,04%	173	152	12,14%	145	242	-66,90%	109	124	-13,76%	20,65	
159	135	15,09%	184	211	-14,67%	197	167	15,23%	162	173	-6,79%	117	118	-0,85%	-3,09	
79	109	-37,97%	104	121	-16,55%	89	116	-30,34%	92	110	-19,57%	71	97	-36,62%	-37,05	
232	166	28,45%	355	155	56,34%	345	276	20,00%	338	567	-67,75%	280	222	20,71%	20,23	
69	112	-62,32%	114	114	0,00%	100	96	4,00%	86	119	-38,37%	69	91	-31,88%	-26,69	
790	219	72,28%	729	723	-0,82%	569	836	-66,92%	578	789	-36,51%	417	409	1,92%	7,85	
100	202	-102,00%	134	159	-18,66%	119	148	-24,37%	139	221	-36,71%	123	85	30,89%	2,15	
713	726	-1,82%	540	747	-38,33%	457	968	-111,82%	617	819	-32,74%	293	539	-83,96%	-8,16	
128	116	9,38%	94	238	-153,19%	181	87	51,93%	70	142	-102,86%	262	41	84,35%	-26,00	
156	168	-7,69%	191	250	-30,89%	141	145	-2,84%	235	377	-60,43%	76	154	-102,63%	-3,09	
380	197	48,16%	338	362	-7,10%	250	353	-41,20%	236	227	3,81%	270	340	-25,93%	16,13	
798	375	-53,01%	736	756	-2,72%	592	670	-13,18%	547	486	11,15%	407	477	-17,20%	12,24	
244	347	-42,21%	283	355	-25,44%	250	246	1,60%	372	308	17,20%	182	122	32,97%	-18,63	
535	692	-29,35%	458	737	-60,92%	468	684	-46,15%	522	644	-23,37%	315	365	-15,87%	-26,11	
115	110	4,35%	111	183	-46,86%	104	213	-104,81%	119	143	-20,17%	75	91	-21,33%	-35,18	
4.761	3.854	19,05%	4.818	5.457	-13,26%	4.180	5.330	-27,51%	4.373	5.558	-27,10%	3.713	3.362	9,96%	-2,75	

Rio Grande do Norte:

SEÇÃO	VARA	ESTATÍSTICA DE PROCESSOS DISTRIBUÍDOS E ARQUIVADOS - 2015 - TAXA DE CO																																
		JANEIRO				FEVEREIRO				MARÇO				ABRIL				MAIO				JUNHO				JULHO								
		DIST	ARG.	% CONG.		DIST	ARG.	% CONG.		DIST	ARG.	% CONG.		DIST	ARG.	% CONG.		DIST	ARG.	% CONG.		DIST	ARG.	% CONG.		DIST	ARG.	% CONG.						
RN	1ª - Natal	130	153	-17,69%	184	90	51,09%	227	186	18,06%	227	207	8,81%	258	125	51,55%	229	107	53,28%	283	115	59,36%												
	2ª - Natal (Presal)	65	59	9,23%	114	47	58,77%	132	135	-2,27%	76	71	6,88%	115	130	-13,04%	90	132	-46,67%	77	73	5,20%												
	3ª - Natal (JEF)	539	642	-19,11%	586	71	21,33%	821	1.022	-24,48%	654	1.020	-55,96%	1.203	1.208	-65,25%	626	792	-26,52%	809	872	-7,79%												
	4ª - Natal	143	135	5,59%	171	219	-28,07%	206	222	-7,77%	229	135	41,05%	235	127	45,96%	254	202	20,47%	249	157	36,95%												
	5ª - Natal	116	111	4,31%	184	173	5,98%	209	142	45,17%	207	229	-10,63%	242	238	1,65%	201	55	72,64%	284	218	23,24%												
	6ª - Natal (Ex. Fiscal)	498	246	50,66%	434	362	16,59%	193	422	-118,65%	208	263	-26,44%	155	190	-22,58%	249	196	21,29%	428	407	4,91%												
	7ª - Natal (JEF)	537	723	-34,64%	565	736	-30,27%	868	904	-4,15%	654	1.030	-57,49%	689	915	-32,89%	647	1.262	-95,55%	788	1.026	-30,20%												
	8ª - Mossoró	183	47	74,32%	23	71	-68,29%	110	60	45,45%	127	107	15,39%	98	107	-8,98%	127	42	66,89%	150	30	80,00%												
	9ª - Ceará*	282	342	-21,28%	251	169	32,67%	294	356	-21,09%	279	330	-18,23%	433	382	11,78%	294	209	28,81%	371	477	-28,57%												
	10ª - Mossoró	181	104	42,54%	66	77	14,67%	93	81	12,90%	111	95	14,41%	104	96	7,69%	81	29	64,20%	178	24	86,52%												
	11ª - Assol*	201	228	-13,43%	240	159	33,75%	263	268	-1,89%	318	227	28,19%	275	182	33,25%	336	263	21,27%	316	341	-7,91%												
	12ª - Paraíba Feros*	322	278	13,66%	317	229	27,36%	339	299	11,80%	269	350	-30,14%	345	294	16,67%	354	320	9,60%	420	557	-24,62%												
	13ª - Mossoró (JEF)	605	644	-6,45%	539	495	8,16%	727	502	30,95%	662	1.005	-51,81%	713	657	7,85%	646	446	30,96%	680	786	-15,59%												
14ª - Natal (Presal)	72	109	-31,39%	68	72	5,38%	87	73	16,09%	75	72	4,08%	90	181	-101,11%	84	55	52,62%	84	49	41,07%													
15ª - Ceará-Mirim*	114	128	-11,26%	113	88	22,58%	192	162	15,67%	167	176	-5,39%	195	180	7,69%	214	85	60,28%	379	154	59,27%													
T																																		

CAPÍTULO 5

Análise comparativa das taxas de congestionamento e de eficiência das Varas Criminais da Justiça Federal no Rio Grande do Norte e na Paraíba

CONGESTIONAMENTO DAS VARAS - SJ/RN															
AGOSTO			SETEMBRO			OUTUBRO			NOVEMBRO			DEZEMBRO			CONG. ANUAL %
DIST	ARG	% CONG	DIST	ARG	% CONG	DIST	ARG	% CONG	DIST	ARG	% CONG	DIST	ARG	% CONG	
308	161	47,73%	283	180	36,40%	233	148	36,48%	240	149	37,92%	198	90	54,55%	38,89
109	67	38,53%	100	159	-59,00%	102	103	-0,98%	98	148	-51,02%	59	320	-442,37%	-27,00
632	1.196	-89,24%	647	1.292	-99,69%	546	768	-40,66%	610	838	-37,38%	451	698	-54,77%	-44,52
266	179	32,71%	274	258	5,84%	192	215	-11,98%	231	221	4,53%	220	132	40,00%	17,53
254	43	83,07%	242	186	23,14%	226	171	24,34%	293	363	-23,89%	224	42	81,25%	27,86
233	193	17,17%	516	111	78,49%	744	256	65,59%	313	210	32,91%	135	149	-10,37%	26,81
642	681	-6,07%	627	2.254	-259,49%	526	685	-30,23%	605	1.680	-177,69%	462	735	-59,09%	-65,98
77	15	80,52%	110	30	72,73%	76	140	-84,21%	80	129	-61,25%	51	53	-3,92%	31,44
290	329	-13,45%	328	361	-10,06%	254	280	-10,24%	291	421	-44,67%	196	175	10,71%	-7,52
84	22	73,81%	122	76	37,70%	88	189	-114,77%	93	109	-17,20%	58	74	-27,59%	22,48
270	167	38,15%	370	322	12,97%	268	375	-39,93%	274	284	-3,65%	179	194	-8,38%	9,46
336	385	-14,58%	298	534	-79,19%	334	266	20,36%	328	488	-48,78%	219	236	-7,76%	-9,15
634	569	10,25%	504	669	-23,74%	489	665	-35,99%	535	726	-35,70%	367	506	-37,87%	-8,01
81	27	66,67%	73	128	-75,34%	92	122	-32,61%	69	101	-46,35%	61	42	31,15%	-10,15
215	99	53,95%	367	212	42,23%	623	363	41,73%	164	246	-50,00%	130	248	-90,77%	-26,87

No ano de 2016, nos termos do relatório de estatísticas em comento, percebeu-se que 5 das 7 varas criminais da Paraíba apresentaram taxas negativas de congestionamento.

SEÇÃO	VARA	ESTATÍSTICA DE PROCESSOS DISTRIBUÍDOS E ARQUIVADOS - 2015/2016 - TAXA DE																				
		JANEIRO		FEVREIRO		MARÇO		ABRIL		MAIO		JUNHO		JULHO								
		DIST	ARG	% CONG	DIST	ARG	% CONG	DIST	ARG	% CONG	DIST	ARG	% CONG	DIST	ARG	% CONG						
PB	1ª - J. Pessoa	105	119	-13,33%	122	172	-40,98%	135	132	2,22%	130	187	-43,85%	132	139	-5,30%	122	209	-71,31%	117	156	-33,33%
	2ª - J. Pessoa	88	105	-19,32%	114	150	-31,58%	157	159	-1,27%	128	141	-10,16%	122	123	-0,82%	112	190	-69,64%	117	161	-37,61%
	3ª - J. Pessoa	109	88	19,27%	128	108	15,53%	146	147	-0,68%	137	136	0,73%	122	133	-9,02%	101	160	-58,42%	104	135	-29,83%
	4ª - C. Grande	60	84	-40,00%	62	99	-59,68%	97	126	-29,90%	72	82	-13,89%	61	92	-34,57%	59	103	-54,58%	70	77	-10,00%
	5ª - J. Pessoa (R. Fiscal)	624	96	84,62%	562	175	88,66%	544	140	74,26%	1.045	367	64,88%	496	570	-14,92%	422	275	34,83%	189	214	-12,23%
	6ª - C. Grande	64	89	-30,00%	81	107	-32,10%	97	127	-30,00%	87	89	-2,20%	78	106	-35,90%	67	125	-46,57%	80	89	-11,25%
	7ª - J. Pessoa (JEF)	524	350	32,91%	489	817	-67,08%	624	521	16,51%	550	602	-9,49%	705	521	26,10%	768	606	21,06%	728	602	19,95%
	8ª - Sousa	105	111	-5,91%	150	95	36,87%	148	125	32,07%	96	99	-3,13%	238	116	112,00%	207	83	59,90%	80	153	-91,20%
	9ª - C. Grande (JEF)	535	633	-18,32%	493	609	-23,93%	652	694	-6,44%	592	493	16,27%	612	744	-21,93%	609	846	-22,79%	813	774	4,80%
	10ª - C. Grande (R. Fiscal)	118	100	18,25%	168	170	-1,19%	336	159	52,68%	247	75	69,45%	70	88	-25,13%	179	166	7,26%	40	120	-200,00%
	11ª - Monteiro	197	256	-29,95%	152	146	3,85%	237	229	3,81%	214	293	-36,92%	276	177	55,87%	246	225	8,34%	232	312	-34,40%
	12ª - Guanabara	177	190	-7,34%	224	242	-8,68%	240	255	-6,25%	301	191	36,64%	299	377	-36,09%	371	174	53,10%	306	146	52,29%
	13ª - J. Pessoa (JEF)	547	997	-52,45%	479	680	-41,86%	614	839	-26,64%	542	498	8,42%	685	819	-16,56%	764	630	32,54%	735	575	27,77%
	14ª - Sousa	280	522	-46,37%	263	223	14,45%	289	304	-26,47%	294	267	9,18%	423	329	22,23%	305	273	10,69%	319	373	-16,62%
	15ª - J. Pessoa (JEF)	495	364	26,40%	506	462	8,70%	726	508	30,03%	607	386	56,41%	955	432	54,79%	1.203	432	67,59%	871	447	48,98%
16ª - J. Pessoa (JEF)	72	41	43,29%	91	56	38,69%	105	127	-30,98%	126	122	3,33%	129	144	-11,03%	172	152	11,60%	118	149	-20,79%	
TOTAL SEÇÃO		4.100	3.768	8,17%	4.884	4.313	-5,41%	5.183	4.992	11,40%	5.168	4.828	22,86%	5.403	4.910	9,12%	5.877	4.649	29,90%	4.919	4.573	7,83%

CONGESTIONAMENTO DAS VARAS - SJ/PB															
AGOSTO			SETEMBRO			OUTUBRO			NOVEMBRO			DEZEMBRO			CONG. ANUAL %
DIST	ARG	% CONG	DIST	ARG	% CONG	DIST	ARG	% CONG	DIST	ARG	% CONG	DIST	ARG	% CONG	
122	185	-51,64%	129	155	-20,16%	120	127	-5,83%	111	205	-84,68%	99	60	39,39%	-27,84
118	235	-99,15%	127	133	-4,72%	141	133	5,67%	120	201	-67,50%	106	86	18,87%	-25,31
129	182	-41,09%	136	87	36,03%	122	150	-22,95%	109	109	0,00%	117	80	31,62%	-3,77
97	97	0,00%	81	110	-35,80%	65	52	20,00%	84	78	7,14%	104	69	33,65%	-17,21
109	291	-166,97%	234	181	22,65%	162	193	-19,14%	186	172	7,53%	305	263	23,61%	-40,41
104	110	-5,77%	104	98	5,77%	76	93	-22,37%	87	86	1,15%	125	60	52,00%	-12,29
851	377	55,70%	690	784	-13,62%	668	453	32,19%	789	434	44,99%	484	620	-28,10%	13,89
162	122	24,69%	203	183	9,85%	113	89	21,24%	142	114	16,72%	127	91	28,35%	23,57
819	929	-13,43%	747	727	2,68%	650	685	-5,38%	1.044	731	29,78%	555	749	-34,95%	-5,04
289	155	46,37%	314	114	63,69%	91	117	-28,57%	145	91	37,24%	89	71	20,22%	31,64
274	411	-50,00%	254	267	-5,12%	219	287	-31,05%	252	344	-36,51%	156	230	-47,44%	-17,28
338	490	-44,97%	282	290	-2,84%	282	366	-29,79%	365	383	-4,93%	212	145	31,60%	4,36
817	667	18,36%	694	581	16,28%	662	520	21,45%	804	768	4,48%	484	357	26,24%	3,78
365	446	-22,19%	306	392	-28,10%	313	367	-17,25%	350	423	-20,36%	183	174	4,92%	-10,98
761	440	42,18%	1.050	699	33,43%	977	559	42,78%	1.149	1.049	8,79%	859	622	27,59%	37,55
136	234	-72,06%	117	179	-52,99%	94	193	-105,32%	117	175	-49,57%	59	95	-61,02%	-26,27
5.491	5.371	2,19%	5.468	4.980	8,92%	4.755	4.384	7,80%	5.851	5.363	8,39%	4.064	3.742	7,92%	9,44

Já no Rio Grande do Norte, somente 3 das 8 varas criminais apresentaram taxas negativas de congestionamento, de modo que a sua

ÍVINNA ELLIONAY ALVES DOS SANTOS

média geral representou um maior número de processos congestionados do que o verificado no estado da Paraíba.

MÊS	VARA	ESTATÍSTICA DE PROCESSOS DISTRIBUÍDOS E ARQUIVADOS - 2015/2016 - TAXA DE																							
		JANEIRO			FEBREIRO			MARÇO			ABRIL			MAIO			JUNHO			JULHO					
		DIST	ARO	% CONG.	DIST	ARO	% CONG.	DIST	ARO	% CONG.	DIST	ARO	% CONG.	DIST	ARO	% CONG.	DIST	ARO	% CONG.	DIST	ARO	% CONG.			
RN	12º - Natal	134	109	18,66%	159	140	11,55%	226	167	26,11%	138	181	-31,16%	175	153	12,57%	184	142	22,53%	193	245	26,94%	110	83,18%	
	12º - Natal (Penal)	85	155	82,35%	81	155	60,36%	119	71	60,36%	100	78	22,00%	99	168	69,70%	109	231	81,10%	99	110	10,10%	99	110	10,10%
	12º - Natal (JEF)	674	518	23,15%	545	670	22,94%	700	1.042	-48,84%	673	577	14,25%	794	681	14,25%	892	839	5,94%	779	778	0,13%	779	778	0,13%
	10º - Natal	127	180	-41,73%	174	173	0,57%	212	139	40,09%	173	213	-23,22%	182	170	6,59%	216	201	6,94%	198	158	20,20%	229	271	-48,34%
	10º - Natal (Ex. Fiscal)	146	130	10,96%	115	91	20,87%	331	159	51,96%	180	143	20,56%	86	157	-82,56%	123	216	-75,61%	1.019	147	85,57%	775	855	-10,32%
	10º - Natal (JEF)	660	726	-10,00%	541	694	-28,28%	687	765	-11,35%	676	652	3,55%	799	1.784	-123,28%	906	790	12,80%	936	790	16,08%	155	69	54,90%
	10º - Mossoró	76	49	35,53%	85	45	47,08%	79	71	10,14%	86	94	-8,29%	70	99	-28,57%	73	72	1,39%	155	69	54,90%	155	69	54,90%
	10º - Ceará	227	264	-16,30%	287	285	-6,74%	281	271	3,56%	261	253	3,07%	301	274	9,07%	396	307	22,47%	379	329	13,19%	379	329	13,19%
	10º - Mossoró	84	55	34,52%	74	51	31,08%	84	41	51,19%	78	65	16,67%	87	85	2,30%	77	80	-3,90%	165	116	29,70%	165	116	29,70%
	11º - Açú	270	181	32,96%	209	198	5,26%	292	225	22,99%	246	378	-53,68%	281	283	-0,71%	329	286	13,97%	366	267	28,07%	366	267	28,07%
	12º - Pão de Açúcar	317	248	21,77%	272	335	-23,10%	331	243	26,99%	378	439	-16,18%	373	364	2,41%	398	367	7,70%	413	430	-4,12%	413	430	-4,12%
	13º - Mossoró (JEF)	487	731	-50,10%	462	1.061	-129,65%	714	613	14,15%	616	670	-8,77%	700	575	17,86%	832	717	13,82%	766	759	0,91%	766	759	0,91%
	10º - Natal (Penal)	54	78	-29,89%	58	61	-5,317%	103	73	29,19%	89	143	-60,07%	76	96	-20,83%	87	86	1,15%	85	106	-18,75%	85	106	-18,75%
	10º - Ceará/Mossoró	120	223	-85,83%	169	201	-18,93%	208	329	-58,17%	169	295	-74,56%	146	281	-92,47%	203	262	-29,96%	219	232	-5,58%	219	232	-5,58%
	TOTAL MÊS	3.612	3.814	-5,89%	3.397	4.352	-28,11%	4.604	4.368	5,30%	4.045	4.380	-8,28%	4.353	5.328	-22,40%	5.809	4.719	6,35%	5.858	4.872	16,83%	5.858	4.872	16,83%

CONGESTIONAMENTO DAS VARAS - SJRN

AGOSTO			SETEMBRO			OUTUBRO			NOVEMBRO			DEZEMBRO			CONG. ANUAL %
DIST	ARO	% CONG.	DIST	ARO	% CONG.	DIST	ARO	% CONG.	DIST	ARO	% CONG.	DIST	ARO	% CONG.	
176	214	-21,59%	171	142	16,96%	149	118	20,81%	150	191	-27,33%	157	130	17,20%	3,98
112	92	17,86%	68	81	-19,12%	93	44	52,69%	70	94	-34,29%	35	75	-414,29%	-26,54
937	801	14,51%	835	888	-6,35%	695	1.333	-91,807%	837	783	6,45%	537	794	-47,86%	-9,06
194	200	-3,09%	163	134	17,79%	156	153	1,92%	138	133	3,62%	178	124	30,34%	7,38
210	255	-21,43%	177	116	34,46%	151	179	-18,54%	166	148	10,84%	183	68	62,84%	9,36
1.690	151	91,07%	352	122	65,34%	126	183	-45,24%	200	131	34,50%	688	98	85,76%	65,82
932	786	15,67%	782	1.040	-32,99%	675	695	-2,96%	831	1.026	-23,47%	553	1.562	-82,746%	-29,01
231	69	70,13%	109	93	14,68%	102	54	47,06%	81	68	16,05%	109	82	24,77%	31,74
526	363	30,99%	386	351	9,07%	308	331	-7,47%	318	276	13,21%	267	283	-5,99%	8,42
230	86	62,61%	120	75	37,50%	107	109	-1,87%	87	85	2,30%	109	30	72,48%	32,57
412	340	17,48%	346	330	4,62%	298	267	10,40%	386	364	5,70%	284	234	17,61%	10,32
545	497	8,81%	710	269	62,11%	363	368	-1,38%	456	413	9,43%	317	162	48,90%	15,14
807	680	15,74%	643	717	-11,51%	690	623	9,71%	821	572	30,33%	488	307	37,09%	0,01
78	98	-25,64%	75	84	-12,00%	85	59	30,59%	62	67	-8,06%	44	35	20,45%	-9,15
295	238	19,32%	202	218	-7,92%	139	157	-12,95%	205	238	-16,10%	159	151	5,23%	-26,45
7.375	4.870	33,97%	5.139	4.660	9,32%	4.137	4.673	-12,96%	4.808	4.589	4,55%	4.108	4.135	-0,66%	3,05

No que tange à taxa de congestionamento, nos termos do 1º Relatório elaborado em 2018 pelo GMF/5ªR, tomando como base os meses de dezembro de 2017 a abril de 2018, a Paraíba contou com o percentual negativo de -64,12%, ao passo em que o Rio Grande do Norte teve o seu congestionamento em -35,41%, isto é, o estado do Rio Grande do Norte concluiu os primeiros meses de 2018 com um maior percentual de processos congestionados do que a Paraíba.

De acordo com o 2º Relatório elaborado em 2018 pelo GMF/5ªR, de maio a julho de 2018, a taxa de congestionamento da Paraíba e do Rio Grande do Norte foi respectivamente de, nessa ordem, -59,91% e -0,42%,

CAPÍTULO 5

Análise comparativa das taxas de congestionamento e de eficiência das Varas Criminais da Justiça Federal no Rio Grande do Norte e na Paraíba

de maneira que o congestionamento foi superior, mais uma vez, no Rio Grande do Norte.

Em relação ao 3º Relatório elaborado em 2018 pelo GMF/5ªR que analisou o quinquimestre de agosto a dezembro de 2018, a Paraíba obteve a taxa de congestionamento negativa igual a -32,98%, enquanto que o Rio Grande do Norte alcançou o percentual de -33,71%, demonstrando a similaridade, no período em foco, das suas taxas de congestionamento.

Acrescente-se que as estatísticas fornecidas junto ao campo corregedoria do TRF5 quanto às taxas de congestionamento do ano de 2018 das varas criminais federais da Paraíba e do Rio Grande do Norte, as quais estão pintadas em amarelo nas tabelas a seguir, demonstraram que das 7 varas competentes em matéria criminal na Paraíba, 4 tiveram taxas de congestionamento negativas, de forma que mais da metade supriu mais do que satisfatoriamente a demanda que lhe foi fornecida, diminuindo o estoque de processos.

SEÇÃO	VARA	ESTATÍSTICA DE PROCESSOS DISTRIBUÍDOS E ARQUIVADOS - 2018 - TAXA DE CC																							
		JANEIRO			FEVEREIRO			MARÇO			ABRIL			MAIO			JUNHO			JULHO					
		DIST	ARG.	% CONG.	DIST	ARG.	% CONG.	DIST	ARG.	% CONG.	DIST	ARG.	% CONG.	DIST	ARG.	% CONG.	DIST	ARG.	% CONG.	DIST	ARG.	% CONG.			
PB	1ª - J. Pessoa	91	64	29,67%	98	132	-34,69%	140	142	-1,43%	161	148	8,07%	160	136	15,00%	131	99	24,43%	139	116	17,04%			
	2ª - J. Pessoa	85	61	28,24%	97	98	-1,03%	138	204	-47,83%	184	136	26,09%	224	190	15,18%	135	208	-54,07%	170	146	14,12%			
	3ª - J. Pessoa	91	44	51,65%	94	114	-21,28%	162	173	-6,79%	189	128	32,28%	200	120	40,00%	137	78	43,07%	168	54	67,80%			
	4ª - C. Grande	49	116	-136,73%	66	248	-140,67%	79	288	-186,29%	74	138	-86,89%	83	212	-149,01%	70	136	-94,29%	74	141	-90,83%			
	4ª - J. Pessoa (Ex. Fiscal)	457	202	55,80%	221	237	-7,24%	424	306	-27,04%	124	318	-154,97%	442	216	-51,43%	132	160	-24,24%	345	111	66,38%			
	6ª - C. Grande	79	71	-20,34%	79	121	-53,16%	94	96	-2,13%	107	110	-2,80%	105	125	-19,05%	77	117	-51,95%	112	122	-8,93%			
	9ª - J. Pessoa (DEF)	489	410	50,42%	599	316	-33,89%	765	911	-33,08%	944	1.273	-34,85%	844	1.042	-23,66%	756	1.014	-31,77%	858	1.118	-30,30%			
	8ª - Sousa	123	83	30,89%	72	136	-88,89%	110	156	-41,82%	84	148	-76,39%	152	134	11,89%	83	98	-18,07%	162	68	52,11%			
	9ª - C. Grande (PEP)	637	623	-2,29%	656	970	-47,57%	752	700	6,91%	1.069	682	-36,20%	970	956	-1,44%	951	941	-1,09%	919	947	-3,05%			
	10ª - C. Grande (Ex. Fiscal)	188	81	25,00%	124	144	-17,24%	91	156	-71,43%	39	189	-384,62%	240	128	46,67%	33	157	-375,76%	194	102	47,42%			
	11ª - Monteiro*	200	159	45,17%	197	218	-10,66%	246	237	3,86%	342	484	-41,52%	347	442	-21,34%	374	456	-21,93%	311	342	-9,97%			
	12ª - Guarabara*	346	89	73,82%	204	341	-67,16%	353	342	3,12%	430	296	31,16%	439	227	48,29%	302	336	-11,29%	408	469	-14,89%			
	13ª - J. Pessoa (DEF)	432	207	75,70%	597	894	-49,75%	770	572	25,71%	936	837	10,58%	888	805	31,22%	788	1.649	-117,55%	816	1.003	-22,26%			
	14ª - Pass*	420	202	51,00%	232	442	-75,80%	334	264	18,52%	434	441	-1,61%	547	305	44,24%	516	345	33,14%	526	242	53,90%			
	15ª - Sousa (DEF)	1.505	641	57,41%	1.066	1.941	-79,79%	1.630	923	47,55%	2.795	2.436	12,84%	2.483	1.304	47,53%	1.895	1.459	23,01%	1.489	170	41,57%			
16ª - J. Pessoa (Pass)	93	74	20,47%	62	119	-89,22%	97	130	-34,02%	92	141	-53,20%	83	174	-109,69%	68	123	-79,81%	69	171	-147,83%				
TOTAL SEÇÃO	6.027	3.129	48,88%	4.548	6.570	-44,46%	6.376	5.422	14,96%	8.088	7.968	1,25%	8.211	6.316	23,88%	6.398	7.318	-14,33%	6.763	6.028	10,87%				

ÍVINNA ELLIONAY ALVES DOS SANTOS

ONGESTIONAMENTO DAS VARAS - SJ/PB

AGOSTO			SETEMBRO			OUTUBRO			NOVEMBRO			DEZEMBRO			CONG. ANUAL %
DIST	ARQ.	% CONG.	DIST	ARQ.	% CONG.	DIST	ARQ.	% CONG.	DIST	ARQ.	% CONG.	DIST	ARQ.	% CONG.	%
184	97	47,28%	141	121	14,18%	155	98	36,77%	178	178	0,00%	180	109	39,44%	19,01
158	185	-17,09%	143	153	-6,99%	155	179	-15,48%	171	90	47,37%	212	81	61,79%	7,53
180	173	3,89%	152	97	36,18%	141	183	-29,79%	174	126	27,59%	219	91	58,45%	27,58
88	187	-112,50%	69	113	-63,77%	96	141	-66,88%	73	122	-67,12%	81	128	-58,02%	-99,33
389	211	45,76%	321	423	-31,78%	441	413	6,35%	386	715	-85,23%	443	300	32,28%	20,14
92	127	-38,04%	97	109	-12,37%	82	108	-23,94%	85	96	-12,94%	104	79	24,04%	-17,20
168	116	30,95%	87	55	36,78%	166	58	65,06%	92	87	5,43%	114	72	36,84%	12,92
1.276	1.056	17,24%	864	984	-13,89%	951	1.048	-10,20%	908	911	-0,33%	599	751	-25,38%	-0,16
301	174	42,19%	171	125	26,90%	178	101	43,26%	257	105	59,14%	119	53	55,46%	20,47
373	321	13,94%	526	389	26,05%	328	409	-24,70%	297	274	6,75%	210	218	-3,81%	-2,73
482	440	8,71%	367	401	-9,25%	435	517	-18,85%	375	313	16,53%	374	210	38,50%	11,27
309	78	23,50%	787	853	-8,39%	885	822	7,12%	863	622	27,93%	619	640	-3,29%	1,89
487	482	1,03%	318	356	-11,98%	412	354	14,08%	377	362	3,98%	345	211	38,84%	19,20
1.207	3.239	-168,35%	859	1.043	-21,42%	909	911	-0,22%	843	2.744	-225,50%	574	793	-38,15%	-5,96
103	146	-41,75%	86	113	-31,80%	64	95	-48,44%	64	126	-96,88%	54	72	-33,33%	-8,50
7.447	9.021	-21,14%	5.771	6.431	-11,44%	6.299	6.615	-5,02%	6.006	7.882	-31,24%	4.865	4.464	8,24%	-0,50

No Rio Grande do Norte, das 8 varas competentes em matéria criminal, no ano de 2018, somente 3 alcançaram taxas negativas de congestionamento, demonstrando que o referido estado suportou um maior percentual de processos em tramitação do que a Paraíba.

ESTATÍSTICA DE PROCESSOS DISTRIBUÍDOS E ARQUIVADOS - 2018 - TAXA DE CC

SEÇÃO	VARA	JANEIRO		FEVEREIRO		MARÇO		ABRIL		MAIO		JUNHO		JULHO								
		DIST	ARQ.	% CONG.	DIST	ARQ.	% CONG.	DIST	ARQ.	% CONG.	DIST	ARQ.	% CONG.	DIST	ARQ.	% CONG.						
RN	1ª - Natal	129	191	-48,06%	144	198	-35,42%	162	270	-66,67%	217	205	5,53%	218	207	3,05%	136	145	-6,2%	174	249	-43,10%
	2ª - Natal (Fiscal)	43	61	-41,86%	55	16	20,83%	70	67	4,29%	79	88	-11,19%	51	78	-50,98%	64	135	51,04%	49	55	-12,88%
	3ª - Natal (JEF)	902	554	38,58%	750	930	-24,00%	1.028	1.035	-0,68%	1.049	1.300	-23,93%	1.131	1.745	-54,29%	906	1.148	-26,71%	1.162	1.221	-5,68%
	4ª - Natal	3	8	33,99%	152	203	-33,55%	218	86	60,55%	264	243	7,95%	265	198	25,28%	235	332	-114,19%	229	221	3,49%
	5ª - Natal	153	101	37,50%	146	243	-66,64%	210	213	-1,45%	261	272	-4,21%	261	241	7,66%	164	232	-41,66%	239	297	-29,69%
	6ª - Natal (Ex. Fiscal)	192	120	27,27%	86	305	-254,65%	202	143	29,21%	288	116	59,72%	609	107	82,43%	177	84	52,54%	397	112	71,79%
	7ª - Natal (JEF)	792	576	14,04%	748	904	-20,86%	857	932	-8,75%	1.143	1.064	6,51%	1.072	1.190	-11,01%	909	1.568	-72,50%	1.140	1.290	-11,61%
	8ª - Mossoró	57	49	13,87%	60	82	-36,69%	67	23	8,96%	104	101	2,84%	111	79	28,83%	91	28	74,83%	97	75	22,69%
	9ª - Caicó	404	267	33,54%	250	389	-55,60%	319	410	-28,53%	351	369	-5,13%	418	568	-35,89%	347	522	-50,43%	425	534	-23,65%
	10ª - Mossoró	39	71	79,60%	68	16	76,47%	60	91	-11,67%	101	116	-14,53%	113	98	13,27%	104	111	-6,30%	104	100	3,85%
	11ª - Apodi	148	236	-37,8%	341	265	22,99%	391	408	-2,71%	468	332	29,66%	490	573	-27,33%	350	513	-46,57%	538	635	-18,03%
	12ª - Pôrto de Ferro	355	180	77,91%	367	416	-13,35%	396	403	-1,79%	497	302	39,24%	451	716	-48,76%	542	427	21,28%	680	595	12,50%
	13ª - Mossoró (JEF)	815	679	244,13%	683	818	-19,77%	755	1.023	-35,50%	973	951	2,32%	911	710	27,66%	761	1.058	-39,03%	1.135	909	26,08%
14ª - Natal (Fiscal)	44	83	62,78%	57	59	-3,51%	55	72	-30,91%	87	56	35,43%	78	86	-10,26%	58	73	-25,86%	84	68	19,00%	
15ª - Ceará-Mirim	223	152	46,33%	144	284	-97,22%	241	183	24,07%	244	273	-11,89%	238	259	-8,82%	253	253	0,00%	322	237	36,40%	
TOTAL SEÇÃO	4.519	3.328	26,36%	4.081	5.125	-26,51%	5.031	5.499	-9,30%	6.126	5.788	5,55%	6.377	6.855	-7,50%	5.024	6.629	-31,95%	6.765	6.598	2,47%	

ONGESTIONAMENTO DAS VARAS - SJ/RN

AGOSTO			SETEMBRO			OUTUBRO			NOVEMBRO			DEZEMBRO			CONG. ANUAL %
DIST.	ARQ.	% CONG.	DIST.	ARQ.	% CONG.	DIST.	ARQ.	% CONG.	DIST.	ARQ.	% CONG.	DIST.	ARQ.	% CONG.	%
259	176	32,05%	213	171	19,72%	227	187	17,62%	204	169	17,16%	147	87	40,82%	-0,99
75	74	1,33%	57	88	-54,39%	62	50	19,35%	50	58	-16,00%	37	61	-64,86%	-20,09
1.295	1.461	-12,82%	975	1.851	-89,85%	1.131	1.570	-38,82%	943	1.189	-26,09%	706	786	-11,33%	-23,48
282	311	-10,28%	192	143	25,52%	202	355	-75,74%	171	95	44,44%	163	143	12,27%	0,61
271	250	7,75%	225	223	0,89%	199	237	-19,10%	214	204	4,67%	164	181	-10,37%	-6,98
352	130	63,07%	435	59	86,44%	167	83	50,30%	333	87	73,87%	246	52	78,86%	54,60
1.127	1.124	12,67%	909	1.561	-71,73%	1.116	1.248	-11,83%	917	1.201	-30,97%	693	1.255	-81,10%	-23,40
128	134	-22,32%	113	84	25,66%	74	87	-17,57%	125	52	58,40%	65	36	44,62%	23,01
317	603	-59,95%	368	450	-22,28%	290	390	-34,48%	567	372	34,94%	308	275	10,71%	-26,23
179	70	41,18%	112	160	-42,86%	72	179	-148,61%	128	254	-98,44%	71	79	-11,27%	3,93
450	611	-35,78%	404	565	-39,85%	431	507	-17,63%	404	312	22,77%	278	407	-46,40%	-12,22
500	539	-7,80%	498	730	-46,59%	468	529	-13,06%	231	597	-158,44%	535	285	46,73%	4,36
1.141	1.295	-13,50%	973	966	0,72%	952	1.353	-42,12%	871	766	12,06%	511	888	-73,78%	-17,57
89	61	31,46%	64	78	-21,88%	89	95	-6,74%	51	62	-21,57%	40	42	-5,00%	14,36
329	287	12,77%	269	262	2,60%	297	290	2,36%	263	304	-15,59%	186	168	9,68%	59,59
6.938	7.129	-2,75%	5.807	7.391	-27,28%	5.777	7.160	-23,94%	5.472	5.722	-4,57%	4.150	4.745	-14,34%	-8,98

Nos termos do 1º Relatório do GMF/5ªR de 2019, que analisou o trimestre de janeiro a março de 2019, na seção judiciária do Rio Grande do

Norte, observou-se que o índice de congestionamento do período em foco alcançou um percentual positivo tão somente no mês de fevereiro, o qual foi de 0,63%, haja vista que o número de processos em tramitação aumentou de 1600 (mil e seiscentos) para 1610 (mil, seiscentos e dez) processos em tramitação. Todavia, o índice de congestionamento total do trimestre foi negativo, sendo igual a -57,76%, o que está em consonância com o alto índice de eficiência já vislumbrado no tópico anterior.

Cumprido destacar que na Paraíba tal taxa de congestionamento alcançou o percentual de -88,43%, o que demonstra uma significativa redução dos processos em tramitação ao longo dos meses analisados, representando um congestionamento inferior ao verificado no RN.

De acordo com o 2º Relatório do GMF de 2019, concernente aos meses de abril a junho de 2019, na Paraíba observou-se o percentual de 0,08% de congestionamento, o que demonstrou leve aumento dos processos em tramitação ao longo dos meses analisados. Enquanto isso, no Rio Grande do Norte, a taxa de congestionamento totalizou 1,24%.

Em continuidade, tomando como base o 3º Relatório do GMF/5ªR, o qual tratou dos meses de julho a setembro de 2019, tendo ciência da evolução do índice de eficiência constatado na Seção Judiciária da Paraíba, notou-se a correspondente diminuição em sua taxa de congestionamento, a qual se manteve negativa em -1,43%. Por seu turno, a taxa de congestionamento do Rio Grande do Norte, coerentemente, permaneceu negativa, alcançando -0,72%, demonstrando que houve uma diminuição no número de processos em tramitação.

Ato contínuo, o 4º Relatório do GMF/5ªR, que analisou os meses de outubro a dezembro de 2019, destacou que a Paraíba, mais uma vez, teve

ÍVINNA ELLIONAY ALVES DOS SANTOS

uma taxa de congestionamento negativa, no total de -3,33%, tendo em vista que o número de saídas superou o número de entrada de processos. E o Rio Grande do Norte teve a sua taxa de congestionamento aumentada, posto que esta era negativa no trimestre passado, com -0,72%, e passou a ser positiva no último trimestre de 2019, com 1,98%, demonstrando que houve um aumento no número de processos em tramitação.

Corroborando com o exposto, tem-se a seguinte estatística anual concernente ao congestionamento de processos na Paraíba e no Rio Grande do Norte, nos termos dos Relatórios extraídos do sítio do TRF5ªR, o qual revela que no ano de 2019 no Rio Grande do Norte, 50% das varas obtiveram taxas de congestionamento negativas e 50% positivas, tendo a 2ª Vara de Natal expressado o menor congestionamento com -17,49%, seguida da 12ª de Pau dos Ferros com -11,25%.

SEÇÃO	VARA	ESTATÍSTICA DE PROCESSOS DISTRIBUÍDOS E ARQUIVADOS - 2019 - TAXA DE CO																							
		JANEIRO			FEVEREIRO			MARÇO			ABRIL			MAIO			JUNHO			JULHO					
		DIST.	ARG.	% CONG.	DIST.	ARG.	% CONG.	DIST.	ARG.	% CONG.	DIST.	ARG.	% CONG.	DIST.	ARG.	% CONG.	DIST.	ARG.	% CONG.	DIST.	ARG.	% CONG.			
RN	1ª - Natal	101	171	-66,07%	190	258	-35,79%	168	195	-16,07%	181	256	-41,44%	202	159	21,29%	177	121	29,24%	195	243	-24,62%	195	243	-24,62%
	2ª - Natal (Pau)	46	246	-81,26%	95	54	84,76%	95	47	16,07%	59	54	8,47%	88	67	23,86%	61	28	54,10%	64	103	-60,08%	64	103	-60,08%
	3ª - Natal (JF)	928	559	35,46%	1.059	1.444	-41,11%	870	1.128	-52,64%	1.014	1.313	-29,49%	1.224	1.659	-35,54%	915	1.812	-98,03%	1.308	1.503	-14,91%	1.308	1.503	-14,91%
	4ª - Natal	113	154	-37,82%	207	242	-16,91%	152	110	27,63%	160	187	-16,88%	193	255	-32,12%	174	177	-1,72%	193	271	-40,41%	193	271	-40,41%
	5ª - Natal	119	164	-56,44%	195	206	-4,62%	166	268	-44,09%	205	226	-10,24%	214	298	-39,25%	174	260	-49,83%	209	309	-47,85%	209	309	-47,85%
	6ª - Natal (Ex. Fiscal)	113	56	-14,66%	359	60	83,29%	166	99	40,36%	367	112	69,48%	213	376	-78,53%	149	67	55,03%	465	195	58,06%	465	195	58,06%
	7ª - Natal (JF)	928	1.064	-20,00%	999	1.391	-39,24%	877	1.266	-44,36%	1.061	1.118	-5,37%	1.206	1.545	-28,11%	964	1.250	-29,67%	1.323	1.238	6,42%	1.323	1.238	6,42%
	8ª - Mossoró	68	78	-12,63%	108	108	0,00%	89	60	32,59%	89	101	-12,48%	86	107	-28,42%	77	142	-88,22%	113	106	6,59%	113	106	6,59%
	9ª - Cacoá	354	270	-55,75%	392	451	-15,65%	351	337	-17,1%	588	633	-7,65%	615	447	27,32%	305	601	-97,65%	631	583	7,61%	631	583	7,61%
	10ª - Mossoró	59	86	78,28%	112	119	-6,25%	89	122	-37,08%	93	116	-24,73%	86	131	-52,33%	70	133	-90,00%	102	114	-11,76%	102	114	-11,76%
	11ª - Acaá	396	323	22,80%	392	598	-50,28%	421	459	-9,01%	439	464	-5,99%	426	460	-7,98%	312	440	-41,30%	440	515	-17,05%	440	515	-17,05%
	12ª - Pau dos Ferros*	417	463	-47,93%	395	571	-45,66%	379	434	-11,87%	480	545	-55,21%	527	706	-33,97%	349	628	-84,71%	512	633	-23,63%	512	633	-23,63%
	13ª - Mossoró (JF)	891	846	-1181,21%	900	1.379	-55,22%	747	1.644	-120,08%	995	1.311	-31,76%	1.013	962	-5,03%	1.024	978	4,49%	983	1.188	-20,85%	983	1.188	-20,85%
14ª - Natal (Pau)	57	54	79,78%	75	74	1,35%	58	55	5,17%	115	55	52,17%	86	72	16,28%	43	307	-813,05%	49	34	-14,93%	49	34	-14,93%	
15ª - Capim Branco*	267	276	-1,88%	482	312	35,29%	299	290	3,55%	448	365	-40,85%	312	394	-16,67%	311	629	-100,00%	408	488	-18,87%	408	488	-18,87%	
TOTAL SEÇÃO		4.809	4.784	3,21%	5.697	7.308	-28,28%	4.878	6.594	-37,23%	6.294	6.956	-10,52%	6.491	7.688	-17,21%	5.090	7.566	-48,64%	6.995	7.570	-8,22%	6.995	7.570	-8,22%

ONGSTIONAMENTO DAS VARAS - SJRN

DIST.	ARG.	% CONG.	SETEMBRO			OUTUBRO			NOVEMBRO			DEZEMBRO			CONG ANUAL %
			DIST.	ARG.	% CONG.	DIST.	ARG.	% CONG.	DIST.	ARG.	% CONG.	DIST.	ARG.	% CONG.	
208	213	-2,40%	164	307	-47,20%	188	326	-73,40%	333	119	64,26%	139	197	-41,73%	-14,41
64	39	39,06%	42	32	23,81%	50	38	24,09%	73	63	13,70%	45	62	-37,78%	-17,49
1.535	4.504	-2,02%	1.287	1.564	-21,52%	1.486	1.269	14,69%	1.663	1.539	1,44%	733	1.026	-39,97%	-19,24
200	207	-3,50%	161	186	-15,53%	180	423	-135,00%	325	208	36,00%	153	138	9,80%	-15,83
209	277	-32,54%	187	292	-56,15%	215	346	-60,93%	343	249	27,01%	148	193	-30,41%	-24,19
276	328	-18,84%	272	157	42,28%	292	108	63,01%	86	191	-122,09%	60	123	-105,00%	-20,73
1.443	1.584	-9,77%	1.284	1.250	2,65%	1.278	1.564	-22,38%	1.856	2.270	-22,31%	765	1.442	-88,50%	-21,91
89	62	30,34%	87	123	-41,38%	92	81	11,96%	108	144	-33,33%	50	75	-50,00%	-3,37
678	496	26,84%	560	458	18,21%	555	424	23,60%	971	827	14,83%	645	363	43,72%	6,93
116	102	12,07%	92	83	9,78%	95	97	-2,11%	101	63	37,62%	64	91	-42,19%	11,23
343	542	-58,02%	448	513	-14,51%	699	473	32,33%	935	482	48,45%	444	359	23,65%	2,01
421	682	-62,00%	505	482	4,55%	546	483	11,54%	539	423	21,52%	373	331	11,26%	-11,28
997	1.265	-26,88%	798	754	5,51%	975	699	28,31%	1.166	638	45,28%	918	549	40,20%	-15,51
53	57	-7,55%	67	69	-2,99%	46	62	-34,78%	58	58	0,00%	30	29	3,53%	-3,06
386	317	17,88%	305	540	-77,05%	857	574	33,02%	239	867	-262,76%	179	262	-46,37%	43,24
7.018	7.675	-9,36%	6.259	6.810	-8,80%	7.554	6.967	7,77%	8.796	8.241	6,31%	4.746	5.220	-9,99%	-11,57

CAPÍTULO 5

Análise comparativa das taxas de congestionamento e de eficiência das Varas Criminais da Justiça Federal no Rio Grande do Norte e na Paraíba

Por sua vez, no estado da Paraíba, em 2019, das 7 varas competentes em matéria criminal, 3 delas apresentaram taxas negativas de congestionamento, todavia, ainda que tenha apresentado menos varas com índices negativos quando em comparação com o Rio Grande do Norte, ocorre que os índices da Paraíba representam um congestionamento bem inferior ao da Paraíba. A título de ilustração, a 4ª Vara de Campina Grande chegou à taxa anual de -80,36% e a 6ª Vara de Campina Grande chegou a -101,36%. De modo que corroborando com os dados apresentados pelo GMF/5ªR, as taxas de congestionamento da Paraíba são inferiores às taxas de congestionamento do Rio Grande do Norte.

SEÇÃO	VARA	ESTATÍSTICA DE PROCESSOS DISTRIBUÍDOS E ARQUIVADOS - 2019 - TAXA DE CONGESTIONAMENTO DAS																							
		JANEIRO			FEVEREIRO			MARÇO			ABRIL			MAIO			JUNHO			JULHO			AGOSTO		
		DIST.	ARQ.	% CONG.	DIST.	ARQ.	% CONG.	DIST.	ARQ.	% CONG.	DIST.	ARQ.	% CONG.	DIST.	ARQ.	% CONG.	DIST.	ARQ.	% CONG.	DIST.	ARQ.	% CONG.	DIST.	ARQ.	% CONG.
PB	1ª - J. Pessoa	138	37	26,96%	114	93	80,66%	180	88	51,11%	265	175	66,04%	413	176	42,61%	382	72	18,85%	443	161	36,34%	289	124	42,91%
	2ª - J. Pessoa	142	20	14,09%	137	131	95,62%	188	111	59,04%	281	120	42,70%	426	173	40,38%	377	145	38,46%	436	158	36,24%	371	231	62,29%
	3ª - J. Pessoa	124	112	90,32%	159	180	113,24%	183	87	47,54%	224	121	54,02%	413	197	47,70%	389	123	31,62%	440	141	32,05%	377	157	41,64%
	4ª - Campina	64	176	275,00%	93	156	243,75%	85	124	145,88%	85	199	234,12%	185	199	107,57%	185	288	155,68%	401	189	47,13%	81	157	195,06%
	5ª - J. Pessoa (H. Fiscal)	321	128	39,88%	349	179	51,29%	465	123	26,45%	322	363	112,73%	342	199	58,19%	475	47	9,9%	316	30	9,49%	201	263	130,85%
	6ª - Campina	70	123	175,71%	82	141	174,29%	93	199	213,98%	96	188	196,88%	344	298	86,34%	383	164	42,82%	375	176	46,93%	76	140	184,21%
	7ª - J. Pessoa (H.F. Fiscal)	805	445	55,27%	879	699	79,28%	785	1.135	145,09%	756	1.120	148,15%	831	1.226	147,53%	592	906	153,04%	313	1.210	386,28%	736	1.073	145,79%
	8ª - Sousa	71	58	81,83%	68	79	112,83%	76	88	115,79%	108	59	54,63%	108	117	108,33%	109	117	107,34%	118	107	90,68%	123	115	93,5%
	9ª - Campina (H.F. Fiscal)	1.412	338	23,93%	1.568	1.117	74,29%	436	677	155,29%	1.040	1.120	107,69%	1.020	1.013	99,27%	842	760	90,16%	1.256	1.354	107,8%	1.356	1.139	83,3%
	10ª - J. Pessoa (H.F. Fiscal)	115	15	13,04%	159	79	50,31%	182	199	109,34%	123	67	54,55%	119	125	105,04%	25	112	448,00%	118	115	97,46%	160	81	50,63%
11ª - Monteiro	484	353	72,93%	289	450	152,25%	294	426	144,90%	314	464	147,77%	312	386	123,72%	456	454	100,0%	391	497	127,11%	352	285	81,0%	
12ª - Guarabira	306	211	68,95%	341	427	123,27%	353	583	165,16%	463	357	77,10%	441	411	93,20%	314	469	149,36%	461	460	100,0%	344	445	129,39%	
13ª - J. Pessoa (H.F.)	805	599	74,41%	855	1.163	138,89%	768	1.207	157,16%	763	863	111,81%	824	962	115,53%	857	898	104,79%	865	1.169	135,37%	727	1.016	139,74%	
14ª - Patos	206	303	147,09%	255	221	86,67%	287	468	163,06%	464	110	23,71%	428	333	77,82%	329	30	9,12%	385	338	87,79%	341	311	91,20%	
15ª - Sousa (H.F.)	809	472	58,34%	837	1.341	160,22%	817	566	69,28%	764	885	115,83%	870	1.224	140,80%	787	962	122,24%	1.276	858	66,46%	2.081	914	43,92%	
16ª - J. Pessoa (H.F.)	62	99	159,68%	72	84	116,29%	75	119	158,33%	65	102	156,00%	77	126	163,64%	74	103	139,06%	78	85	107,69%	76	129	171,05%	
TOTAL SEÇÃO	6.134	2.744	44,73%	5.817	6.889	118,26%	5.432	6.122	112,70%	5.941	6.193	104,24%	6.936	7.881	113,63%	5.534	6.129	110,91%	7.654	7.196	92,85%	7.842	6.882	87,76%	

5 VARAS - SJ/PB

SETEMBRO			OUTUBRO			NOVEMBRO			DEZEMBRO			CONG. ANUAL %
DIST.	ARQ.	% CONG.	DIST.	ARQ.	% CONG.	DIST.	ARQ.	% CONG.	DIST.	ARQ.	% CONG.	
444	117	26,47%	674	215	31,90%	1.248	201	16,11%	287	98	34,15%	68,05
471	160	33,99%	700	228	32,57%	1.247	198	15,88%	277	151	54,51%	59,11
704	194	27,56%	696	141	20,11%	1.243	245	19,71%	284	244	85,91%	60,52
98	161	164,36%	113	172	152,21%	88	209	235,23%	82	113	137,90%	-80,36
637	168	26,37%	548	284	51,83%	368	185	50,27%	467	273	58,46%	46,56
103	214	207,77%	129	313	242,64%	112	261	232,14%	97	207	213,40%	-101,36
732	919	125,55%	802	1.071	133,54%	862	793	92,0%	621	558	90,0%	-25,37
152	84	55,26%	156	110	70,51%	157	95	60,51%	126	66	52,38%	17,86
1.173	1.245	106,14%	1.228	1.766	143,81%	1.572	1.250	79,51%	883	820	92,86%	6,64
143	78	54,54%	280	63	22,50%	231	81	34,63%	125	59	47,20%	41,18
327	254	77,68%	293	258	88,09%	533	339	63,60%	255	296	117,65%	1,02
419	401	95,70%	442	378	85,52%	548	304	55,47%	398	114	28,64%	4,94
704	934	132,67%	804	1.191	148,13%	834	857	102,76%	633	682	107,74%	-20,69
368	399	108,15%	461	400	86,77%	611	409	66,94%	366	770	209,84%	4,73
1.501	920	61,30%	1.088	1.132	103,95%	1.794	1.199	66,83%	1.098	485	44,17%	13,50
48	195	406,25%	67	180	268,79%	58	100	172,41%	42	77	183,33%	-87,97
8.024	6.443	80,31%	8.481	7.902	93,16%	11.506	6.726	58,46%	6.041	5.013	82,98%	10,34

No que toca à taxa de congestionamento no primeiro trimestre de 2020, o 1º Relatório do GMF/5ªR, apontou que em observância à evolução do índice de eficiência constatado na Seção Judiciária da Paraíba, notou-se a correspondente diminuição em sua taxa de congestionamento, a qual manteve-se negativa no total de -3,84%, tendo em vista que o número de saídas de processos, 288 (duzentos e oitenta e oito), superou o número de entrada de processos, 190 (cento e noventa). Assim, tendo o índice permanecido negativo, isso aponta para a queda no congestionamento de processos na Paraíba.

Por sua vez, a taxa de congestionamento de janeiro a março de 2020 no Rio Grande do Norte foi igual a -0,10%, indicando uma redução no número de processos em trâmite. Assim, verificou-se que o congestionamento de processos na Paraíba foi inferior ao do Rio Grande do Norte.

Tomando como norte as estatísticas fornecidas junto ao campo corregedoria do TRF5ªR no primeiro semestre de 2020, obteve-se os seguintes índices de congestionamento, de forma que as varas criminais, ora analisadas, seguem pintadas em amarelo, na seguinte ordem: 2ª Vara Natal, 8ª Vara de Mossoró, 9ª Vara de Caicó, 10ª Vara de Mossoró, 11ª Vara de Açú, 12ª Vara de Pau dos Ferros, 14ª Vara de Natal e 15ª Vara de Ceará-Mirim.

Ocorre que de pronto se percebe que somente 3 varas obtiveram índices negativos de congestionamento anula, sendo elas a 8ª Vara de Mossoró, 11ª Vara de Açú e 15ª Vara de Ceará-Mirim.

CAPÍTULO 5

Análise comparativa das taxas de congestionamento e de eficiência das Varas Criminais da Justiça Federal no Rio Grande do Norte e na Paraíba

RS - 2019/2020 - TAXA DE CONGESTIONAMENTO DAS VARAS - SJ/RN																				
JANEIRO			FEVEREIRO			MARÇO			ABRIL			MAIO			JUNHO			CONG. ANUAL		
DIST.	JULG.	% CONG.	DIST.	JULG.	% CONG.	DIST.	JULG.	% CONG.	DIST.	JULG.	% CONG.	DIST.	JULG.	% CONG.	DIST.	JULG.	% CONG.	%		
105	107	-1,90%	155	213	-37,42%	164	219	-33,54%	157	180	-14,65%	142	194	-36,62%	135	249	-84,44%	-7,19		
54	58	-7,41%	39	20	48,72%	52	31	40,38%	30	21	30,00%	32	23	28,13%	33	19	42,42%	42,73		
956	756	20,92%	1.038	970	6,55%	1.150	1.217	-5,83%	639	375	41,31%	629	1.177	-87,12%	686	1.387	-102,19%	-4,12		
119	100	15,97%	126	172	-36,51%	166	222	-33,73%	155	134	13,55%	153	111	27,45%	139	126	9,35%	10,19		
129	157	-21,71%	154	94	38,96%	162	250	-54,32%	159	197	-23,90%	172	186	-8,14%	150	235	-56,67%	-7,42		
67	268	-300,00%	241	456	-89,21%	126	625	-396,03%	138	376	-172,46%	47	112	-138,30%	42	220	-423,81%	-92,57		
965	573	40,62%	1.018	893	12,28%	1.213	1.303	-7,42%	679	477	29,75%	635	858	-35,12%	679	684	-0,74%	10,14		
60	37	38,33%	83	123	48,19%	68	71	-4,41%	56	66	-17,86%	38	67	76,32%	48	59	-22,92%	-8,97		
594	268	54,88%	398	651	-63,57%	614	622	-1,30%	689	539	-21,77%	322	345	-7,14%	267	398	-89,06%	9,08		
77	48	37,66%	70	61	12,86%	72	74	-2,78%	60	47	21,67%	41	52	-26,83%	46	75	-63,04%	14,96		
799	320	59,95%	766	798	-4,18%	707	643	9,05%	264	917	-247,35%	176	304	-72,73%	253	527	-108,30%	-1,02		
781	334	57,23%	416	295	29,99%	607	737	-21,42%	261	224	14,18%	232	232	-4,04%	245	144	41,22%	17,06		
1.085	533	50,88%	906	1.418	-56,51%	1.171	821	29,89%	689	1.055	-53,12%	421	1.000	-137,53%	518	989	-90,93%	-5,83		
27	11	59,26%	42	7	83,33%	37	14	62,16%	35	11	68,57%	32	4	87,50%	25	14	44,00%	68,46		
184	153	16,85%	241	284	-17,84%	287	203	29,27%	153	200	-30,72%	142	144	-1,41%	126	164	-30,16%	-8,38		
6.002	3.723	37,97%	5.693	6.455	-13,38%	6.596	7.052	-6,91%	4.164	4.819	-15,73%	3.205	4.869	-50,05%	3.392	5.290	-55,96%	1,48		

Já na Paraíba, tem-se a seguir as taxas de congestionamento na seguinte ordem: 4ª Vara de Campina Grande, 6ª Vara de Campina Grande, 8ª Vara de Sousa, 11ª Vara de Monteiro, 12ª Vara de Guarabira, 14ª Vara de Patos e 16ª Vara de João Pessoa.

Logo, diferentemente do que se verificou no Rio Grande do Norte, a maioria das varas da Paraíba alcançaram índices negativos anuais de congestionamento no primeiro semestre de 2020, mais precisamente 4 das 7 varas competentes em matéria criminal.

RS - 2019/2020 - TAXA DE CONGESTIONAMENTO DAS VARAS - SJ/PB																				
JANEIRO			FEVEREIRO			MARÇO			ABRIL			MAIO			JUNHO			CONG. ANUAL		
DIST.	JULG.	% CONG.	DIST.	JULG.	% CONG.	DIST.	JULG.	% CONG.	DIST.	JULG.	% CONG.	DIST.	JULG.	% CONG.	DIST.	JULG.	% CONG.	%		
194	124	36,08%	230	185	19,57%	216	211	2,31%	163	131	19,63%	162	195	-20,37%	187	237	-26,74%	49,12		
199	197	1,01%	238	215	9,66%	236	222	5,93%	160	199	-24,38%	169	180	-6,51%	220	147	33,18%	50,93		
179	140	21,79%	234	186	20,51%	234	245	-4,70%	161	107	33,54%	183	254	-38,80%	227	238	-4,85%	51,29		
65	65	0,00%	57	55	3,51%	67	70	-4,48%	71	40	43,66%	61	57	6,56%	43	237	-451,16%	-18,09		
280	132	-52,86%	174	147	-15,52%	87	199	-128,74%	76	222	-192,11%	63	426	-576,19%	50	228	-356,00%	-4,90		
60	71	-18,33%	64	55	14,06%	80	54	32,50%	64	29	54,69%	60	65	-8,33%	40	108	-170,00%	-5,31		
889	459	48,37%	688	522	24,13%	1.142	831	27,23%	734	308	58,04%	438	516	-17,81%	449	428	4,68%	14,59		
49	117	-138,78%	70	125	-78,57%	79	110	-39,24%	59	86	-45,76%	72	82	-13,89%	79	91	-15,19%	-0,16		
1.113	656	41,06%	899	753	16,24%	1.210	923	23,72%	796	838	-5,28%	532	809	-52,07%	702	724	-3,13%	10,61		
136	347	-155,15%	53	124	-133,96%	65	485	-646,15%	50	71	-42,00%	32	82	-156,25%	47	68	-44,68%	-13,56		
392	323	17,66%	217	335	-54,18%	327	245	25,08%	189	107	43,39%	182	178	2,20%	217	165	23,96%	-6,07		
504	381	24,40%	385	338	12,21%	472	579	-22,67%	322	283	12,11%	201	313	-55,72%	351	334	4,84%	7,06		
824	468	43,20%	675	781	-15,70%	1.154	816	29,29%	728	692	4,95%	419	620	-47,73%	422	569	-34,83%	-11,22		
645	187	71,01%	355	405	-14,08%	366	381	-4,10%	242	593	-145,04%	238	190	20,17%	252	133	47,22%	0,77		
1.927	600	68,86%	1.214	1.496	-23,23%	1.267	2.464	-94,48%	989	876	-11,43%	892	763	14,46%	934	748	19,91%	6,74		
53	9	83,02%	54	21	61,11%	51	33	35,29%	21	28	-33,33%	25	35	-40,00%	49	26	46,94%	49,19		
7.509	4.276	43,06%	5.607	5.743	-2,43%	7.853	7.868	-11,56%	4.825	4.610	4,46%	3.729	4.765	-27,78%	4.269	4.481	-4,97%	11,93		

1.3 Síntese comparativa entre o Rio Grande do Norte e a Paraíba

De pronto, em uma perspectiva geral dos anos de 2015 a 2020, notou-se que o estado da Paraíba apresentou melhores índices concernentes

à taxa de eficiência, ao passo em que o Rio Grande do Norte, ainda que não constitua objeto central do presente capítulo, apresentou um maior percentual de processos julgados do que o estado da Paraíba.

Acrescente-se, também, que em diversas oportunidades o percentual de sentenças proferidas, como se observou nos relatórios do sítio do TRF5, foram idênticos nos estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte, importando salientar que em todos os anos analisados tais estados estiveram acima da média no que pertine à média de processos julgados na 5ª Região.

2. Acesso à justiça, transparência e fatores que interferem nas taxas de eficiência e congestionamento

É inegável que o conceito de acesso à justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988, vai muito além de ofertar aos indivíduos o direito de adentrar com alguma ação perante o Judiciário, visto que todo o deslinde processual compõe diferentes facetas do direito em comento. Nesse viés interpretativo, há um liame direto entre o direito de acesso efetivo à justiça e o direito à transparência do Judiciário, sendo este último efetivado, por exemplo, mediante a divulgação dos índices de efetividade e congestionamento, os quais são abordados no presente capítulo.

Para Marinoni, tratando do acesso à justiça no âmbito do processo civil, verifica-se lógica que também se aplica ao processo penal, na medida em que trata da pertinência de se conferir ao cidadão um meio adequado e tempestivo para resolução judicial das demandas, vejamos:

[...] não tem sentido que o Estado proíba a justiça de mão própria, mas não confira ao cidadão um meio adequado e tempestivo para a solução de seus conflitos. Se o tempo do

processo, por si só, configura um prejuízo à parte que tem razão, é certo que o quanto mais demorado for o processo civil mais ele prejudicará alguns e interessará a outros. [...] (2002, p. 38).

No âmbito penal, é visível que o acesso à justiça passa por entraves diversos, desde a própria espetacularização orquestrada especialmente pela mídia, como a própria cultura do encarceramento que busca cada vez mais criar entraves às políticas alternativas ao aprisionamento e por conseguinte dificultam o acesso à justiça efetivo por parte dos apenados, haja vista que muitas vezes tais indivíduos possuem tão somente a garantia forma de acesso à justiça, mas não de garantia material. Explica-se.

Considerando que o direito à liberdade é sem sombra de dúvidas um dos mais atingidos mediante a demora processual, se faz de todo relevante que o Judiciário seja cada vez mais transparente e demonstre de forma cabal por quais razões determinado processo possui uma tramitação mais demorada do que outro, elencando, se for o caso, o grau da sua complexidade, as limitações materiais de pessoal da própria vara, ou quaisquer outras razões que estejam obstaculizando uma maior celeridade processual.

Sendo assim, de acordo com Renato Brasileiro de Lima, o conceito de lide verificado na seara do processo civil não deve ser transporto para o processo penal, vejamos o seu entendimento:

É conhecida a concepção clássica de Carnelutti, segundo a qual a lide seria um conflito de interesses qualificados por uma pretensão resistida. Discute-se se seria possível a transposição desse conceito para a seara processual penal. Tem prevalecido o entendimento de que deve se evitar a transposição do conceito de lide para o processo penal. Em primeiro lugar, porque não haveria um conflito de interesses, já que o interesse na preservação da liberdade individual também é um interesse

público, uma vez que interessa ao Estado, na mesma medida, a condenação do culpado e a tutela da liberdade do inocente. No processo penal, o Estado pretende apenas a correta aplicação da lei penal (208, p. 210).

De igual sorte, o conceito de acesso à justiça no âmbito do processo penal também apresenta peculiaridades em relação ao processo civil, especialmente quando se considera que a própria noção de lide, como apontado na citação retro, está ligada ao direito e ao interesse público de forma intrínseca, isso devido ao direito subjetivo que se busca resguardar, a liberdade.

Por assim dizer, é notório que não basta à efetivação do acesso à justiça no processo penal que seja conferida assistência gratuita, por meio da Defensoria, ou que sejam garantidos demais princípios como a ampla defesa e o contraditório, independente do crime que se tenha cometido, pois, é essencial, também, que para além das garantias mencionadas, o Judiciário se mostre eficiente na resolução das demandas, razão pela qual se denota a pertinência da colaboração das varas no preenchimento das informações necessárias à confecção dos relatórios estatísticos que revelam a sua eficiência, o congestionamento dos processos, dentre outros aspectos.

3. Transparência e subjetivismo por trás das taxas de congestionamento e de eficiência

Ademais, é evidente que as taxas de congestionamento e eficiência ora discutidas apontam para um cenário de transparência do Judiciário. Ocorre que, nesse capítulo, é defendida a essencialidade de que lado a lado das referidas taxas sejam desenvolvidos métodos, também, que visem demonstrar a subjetividade por trás dos referidos índices. Explica-se.

No caso em apreço, em que se compara os índices da Paraíba e do Rio Grande do Norte, em nenhum dos relatórios analisados foi verificado fatores que possam interferir diretamente na demanda, no tempo de tramitação e julgamento dos processos, os quais têm reflexos nas taxas discutidas.

Desse modo, defende-se, na ocasião, que os relatórios incluam, também, um diagnóstico de cada um dos estados que compõem o TRF5, apontando quantas varas especializadas em matéria penal cada estado possui, o quantitativo de funcionários, incluindo estagiários e assessores jurídicos, bem como o nível médio da complexidade dos processos que adentram nas varas e que podem implicar em um maior ou menor tempo de tramitação e julgamento.

Por fim, ainda título de sugestão, com vistas ao último ponto indicado no parágrafo anterior, é preciso salientar que o CNJ já indica em seus relatórios quais as classes de assuntos mais recorrentes em cada uma das áreas do direito, todavia, o que se sugere na presente oportunidade é que a análise da taxa de congestionamento deveria considerar não apenas dados numéricos, mas informações qualitativas sobre a complexidade dos processos que tramitam nas varas, por exemplo, se envolvem corrupção de agentes públicos, operações criminosas etc.

Para tanto, as varas devem informar não somente o assunto/classe de cada processo que tramita na Vara, mas indicar ao menos uma média do seu nível de complexidade quando ele ultrapasse um tempo razoável na Vara, com o fito de se justificar a demora necessária para a sua análise e julgamento, dando mais transparência ao âmbito do judiciário e justificado,

de certa forma, o porquê de em um determinado período a sua taxa de congestionamento ter aumentado em relação a períodos anteriores.

Considerações finais

Os relatórios estatísticos ora analisados, especificamente sobre os estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte, reforçam a grandiosidade do desafio enfrentado pelo Poder Judiciário que é a busca por um maior grau de eficiência e de transparência, haja vista que estes correspondem, também, a um maior grau de efetividade do acesso à justiça no âmbito do processo penal.

Logo, na medida em que se caminha na direção do amplo acesso à Justiça, por meio da maior capacidade de atendimento à demanda jurisdicional, tudo isso com transparência, eficiência e responsabilidade, verifica-se que ainda não estamos no cenário ideal, mas que estamos caminhando para ele.

Dessa forma, o primeiro resultado palpável da difusão das taxas de congestionamento e de eficiência é a existência de um diagnóstico pautado que permite um estudo aprofundado de como se pode aperfeiçoar a gestão na vara para dar maior resolutividade aos processos, o que garante também a possibilidade de formulação de políticas adequadas ao enfrentamento de diversos problemas. Exemplo disso foi a criação da Política Nacional de Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição, que foi criada e vem sendo acompanhada a partir dos dados existentes no sistema Justiça em Números do CNJ.

Tratando especificamente do resultado obtido no presente estudo, constatou-se que em uma perspectiva geral dos anos de 2015 até o primeiro

semestre de 2020, o estado da Paraíba apresentou melhores índices concernentes à taxa de eficiência do que o estado do Rio Grande do Norte. Todavia, em relação ao percentual de julgamento de processos, que não constitui objeto central do capítulo, mas que foi indicado de maneira sintética, o Rio Grande do Norte apresentou um maior percentual de processos julgados do que o estado da Paraíba.

Assim, o que se extrai da constatação supra é a necessidade de que a produção dos relatórios não pare por aí, mas que sejam desenvolvidos eventos nos quais representantes de ambas as seções judiciárias possam discutir e trocar experiências, de modo a construir, a partir disso, uma melhor compreensão da gestão e de quais medidas podem ser adotadas para melhorar os índices de eficiência e diminuir cada vez mais as taxas de congestionamento.

Nessa perspectiva, é preciso vencer a barreira territorial, para promover de maneira integrada políticas de aperfeiçoamento, que levem o Poder Judiciário a saltar na produtividade, sem perder a qualidade, avançando para a diminuição do estoque de processos.

Nesse ínterim, é necessário não apenas a confecção de sistemas informatizados, visto que como percebido pelos relatórios desenvolvidos pelo GMF/5ªR, a colaboração humana de cada uma das varas é imprescindível, ao passo em que são elas que fornecem os dados necessários à confecção dos relatórios estatísticos.

Acrescente-se, ainda, que o papel das varas no preenchimento de tais informações se faz ainda mais notável mediante o que se propõe no capítulo em foco, tendo em vista que, a título de sugestão, a análise da taxa de congestionamento deveria considerar não apenas dados numéricos, mas

informações qualitativas sobre a complexidade dos processos que tramitam nas varas, por exemplo, se envolvem corrupção de agentes públicos, operações criminosas etc, o que somente pode ser aferível subjetivamente, haja vista que implica em bem mais que indicar o assunto do processo, o que um robô poderia fazer, mas trata de indicar o nível de complexidade capaz de justificar uma demora maior na tramitação de determinados processos, o que requer a colaboração humana para tanto.

Logo, o compromisso sério e contínuo com a produção de dados estatísticos contribuem para a consolidação e a sistematização das informações que podem ser melhor aproveitadas como mecanismo de gestão e transparência que permite ao Judiciário traçar metas mais precisas e desenvolver seu planejamento estratégico, o que se defende, na presente oportunidade, que se dê de maneira integrada entre os estados com peculiaridades semelhantes, como é o caso da Paraíba e do Rio Grande do Norte, de forma que por meio de eventos/reuniões podem ser trocadas experiências capazes de agregar ainda mais para a eficiência almejada.

Bibliografia

Justiça em Números 2019. Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2019.

TRF5. ESTATÍSTICAS: MOVIMENTAÇÃO GERAL DO 1º GRAU DA 5ª REGIÃO - MENSAL DETALHADA. Disponível em: <<https://www.trf5.jus.br/index.php/movimentacao-mensal-detalhada>> Acesso em 10. ago. 2020.

1º RELATÓRIO DE 2019 GMF/5ª REGIÃO. Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário no âmbito do Tribunal Regional Federal da 5ª Região – GMF/5ªR.

CAPÍTULO 5

Análise comparativa das taxas de congestionamento e de eficiência das Varas Criminais da Justiça Federal no Rio Grande do Norte e na Paraíba

Marinoni, Luiz Guilherme Bitencourt. O custo e o tempo do processo civil brasileiro, 2002. Disponível em: <file:///C:/Users/sderi/Downloads/1770-3637-1-PB.pdf>. Acesso em 23 agos. 2020.

LIMA, Renato Brasileiro de. Manual de processo penal: volume único. 6 ed. rev., ampl e atual. Salvador: Ed. Juspodivm, 2018.

CAPÍTULO 6

O processo penal brasileiro e a prisão processual: uma análise contextual dos impactos da Lei 13.964/2019 na duração das prisões preventivas na Justiça Federal no RN

Gabriel Emídio Guerra Cabral¹

As medidas cautelares são instrumentos jurídicos que visam antecipar e garantir, provisoriamente, a defesa de determinados direitos previamente à concessão de uma tutela definitiva. Dentre as modalidades de medidas cautelares previstas na esfera penal, a prisão processual é uma classe que engloba as diversas possibilidades de decretação da prisão anteriormente ao trânsito em julgado de uma sentença penal condenatória. A prisão preventiva é o principal tipo de prisão processual, sendo ela a primeira (e, por um longo período, a única) medida cautelar prevista no âmbito da processualística penal.

Considerando que a prisão é a punição máxima prevista pelo ordenamento jurídico brasileiro – isto é, de todas as alternativas de resolução de conflitos, essa é a mais extrema –, sua antecipação deveria ser analisada criticamente como uma síntese do papel desempenhado pelo processo penal na sociedade. A evolução da prisão preventiva sempre esteve diretamente relacionada com os objetivos exercidos pelo processo penal, os quais, por

¹ Discente de Direito pela UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Membro do Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário no âmbito do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (GMF/5ªR).

sua vez, estão articulados com as particularidades sociopolíticas de um povo em um período temporal.

A partir dessa premissa, este capítulo visa promover uma análise contextualizada acerca da evolução do processo penal e da prisão preventiva no Brasil, desde a inserção do dispositivo no país, em tempos imperiais, até as mais recentes determinações legislativas a seu respeito, situando as particularidades no Estado do Rio Grande do Norte. Constata-se, através desse exame, que uma das principais problemáticas envolvendo a questão da prisão preventiva é a ausência de um texto legal que imponha limites claros à duração dessa medida, o que pode ser explicado, em parte, pelo expresso viés inquisitorial do Código de Processo Penal de 1941, o qual, apesar de ter sofrido reformas, continua vigente até os tempos atuais.

Esse Código foi forjado para atender às demandas de um governo ditatorial, que permaneceu no poder de 1937 a 1945, período denominado de Estado Novo. O processo penal, nesse contexto, desempenhava funções centradas nos ideais antidemocráticos pregados pelo então governo; a prisão preventiva, por sua parte, passou por duras reestruturações nesse período, responsáveis por moldar seus principais traços inquisitoriais.

Desde então, tal instituto jurídico já passou por grandes reformas legislativas, que visavam, principalmente, readequá-lo aos parâmetros de um Estado democrático de direitos, contudo, a ausência de uma limitação temporal clara permanece. Em verdade, o que ocorria é que diversas dessas prisões eram esquecidas pelo Poder Judiciário, e, graças a esse vácuo legislativo, não havia uma previsão legal firme que as amparasse. Tal situação foi atenuada em 2019 com a aprovação da Lei 13.964 (conhecida como Pacote Anticrime), responsável por estipular, dentre outras medidas, a

obrigatoriedade de revisão cíclica, por meio de decisão judicial fundamentada, das prisões preventivas vigentes a cada três meses.

Como resultado disso, observou-se, nos meses seguintes à *vacatio legis*, uma substancial queda no número de prisões preventivas que já estavam vigentes há pelo menos um ano na seção judiciária federal do Rio Grande do Norte, concomitantemente, houve ainda um astronômico aumento no número de revogações. A partir dessas informações é possível concluir que boa parte de tais prisões estavam sendo mantidas sem motivações legais válidas, e, graças a Lei 13.964, essa situação foi redimensionada.

Para aferir tais conclusões, utilizou-se da pesquisa quantitativa através da análise prescritiva dos dados da prisão preventiva federal disponibilizados nos relatórios do Grupo de Monitoramento e Fiscalização da Execução Penal da 5ª Região (GMF 5ª Região), como foco no estado do RN. Para além, no referente à progressão histórica do dispositivo, utilizou-se, principalmente, da pesquisa documental acerca das leis referentes a prisão preventiva, alinhada com uma revisão bibliográfica das principais obras referentes ao processo penal e a prisão preventiva.

1. A origem do processo penal e sua função no Estado Eemocrático de Direito

A fundação filosófica da ciência processualística penal possui duas principais correntes ideológicas: de um lado, a acepção garantista, a qual justifica a existência do processo penal enquanto elemento de controle da implacável força do Estado – força esta traduzida, no âmbito penal, como o *ius puniendi* estatal. Os filósofos e juristas adeptos da visão garantista

fundaram a Escola Clássica, a qual propunha o respeito aos direitos fundamentais como a máxima *raison d'être* do processo penal. Do lado oposto, tem-se a concepção autoritária, que enxerga o sistema criminal como um mecanismo para a concretização e expansão do dever-poder de punir. Os adeptos dessa corrente fundaram a Escola Positiva, responsável por difundir um discurso extremamente punitivista e centrado numa ideia própria de segurança pública (SILVA JÚNIOR, 2015).

Ao longo das décadas, cada uma dessas vertentes assumiu protagonismo no âmbito criminal, ramificando-se e desenvolvendo suas teses primárias. O aparato penal no Brasil sofreu duras influências autoritárias desde sua concepção, graças ao austero processo de colonização, marcado, sobretudo, pelos horrores da escravidão. Posteriormente, a nação ainda enfrentou violentos períodos ditatoriais, cujas consequências até hoje repercutem nas esferas socioeconômica e jurídica. Até que os direitos humanos fundamentais fossem considerados princípios guiadores de nossa Constituição, um árduo caminho foi percorrido. Objetiva-se, neste momento, traçar os contornos iniciais acerca das correntes percussoras do processo penal.

1.1 Os maiores expoentes das escolas clássica e positiva

Cesare Beccaria é considerado um dos pais da Escola Clássica, sendo seu *opus magnum* “Dos delitos e das penas” responsável por traçar os primeiros contornos – cujos reflexos se mostram presentes até a atualidade – acerca da ideologia garantista no âmbito criminal (SILVA JÚNIOR, 2015). Fortemente influenciado pelos ideais iluministas, principalmente a noção de

inviolabilidade dos direitos naturais, Beccaria centra seus estudos na limitação do poder absoluto de punir do Estado.

Dentre suas principais contribuições para o processo penal contemporâneo, destaca-se sua crítica aos métodos de tortura utilizados durante os julgamentos no século XVIII, enfatizando que “[n]ão se pode chamar um homem de réu antes da sentença do juiz, bem a sociedade pode retirar-lhe a proteção pública, senão quando tenha decidido que ele violou os pactos segundo os quais aquela proteção lhe foi outorgada” (BECCARIA, 1764, p. 55 *apud* SILVA JÚNIOR, p. 62).

A partir deste pensamento foi desenvolvido um dos mais célebres princípios do processo penal, sendo incontestavelmente aceito como base para qualquer procedimento de cunho penal em um Estado democrático de direito: o princípio da presunção de inocência ou da não culpabilidade (SILVA JÚNIOR, 2015). Este é o princípio que impede que um acusado seja considerado culpado, e, conseqüentemente, impede a aplicação de penas condenatórias, anteriormente ao seu julgamento.

Outro grande patrono da Escola Clássica é o italiano Francesco Carrara, que, baseado nos estudos de Beccaria, propõe: “partindo do pressuposto que direito é liberdade, a ciência penal, por conseguinte, é o código supremo da liberdade, que tem por escopo subtrair o homem à tirania dos demais, e ajudá-lo a subtrair-se a sua própria, bem como a de suas paixões”. (CARRARA, 2002, p. 11).

Os ideais clássicos ganharam força e se difundiram pela Europa e pelo Mundo, principalmente durante o século XVIII, promovendo uma verdadeira reforma processualística penal, sendo a maior consequência disso a diminuição da severidade penal pelo Estado. Contraditoriamente, um

século após o auge dos ideais clássicos, a Europa observou um gradual aumento nos índices de criminalidade, principalmente no que concerne a reincidência (SILVA JÚNIOR, 2015).

Diante desse contexto, em resposta aos princípios clássicos – e fomentado pela crescente revolta popular – surge a Escola Positiva, propondo uma ferrenha crítica ao descompasso da rigidez penal da época com o crescente aumento da criminalidade. Aliado a isso, havia ainda um forte discurso centrado na defesa de ampliação da segurança pública, o qual enxerga, no processo penal uma arma no combate e prevenção ao crime.

Raffaele Garofalo foi um grande patrono da Escola Positiva e um dos percussores da noção de obrigatoriedade da prisão preventiva. Baseado nos ideais de Ferri², outro pai fundador da Escola Positiva, Garofalo desenvolveu uma ‘fórmula’³ para determinar os casos de aplicação da prisão preventiva, no intuito de diminuir ao máximo o arbítrio do magistrado nessa decisão processual.

Alinhado à obrigatoriedade da prisão preventiva, Garofalo pretendia ainda designar o pagamento de fiança para que os acusados tivessem o direito de aguardar seus julgamentos em liberdade. Segundo o autor, esta

² Enrico Ferri defende que o ponto de diferenciação entre as duas doutrinas é o método científico para investigação do crime: enquanto os clássicos se ocupavam com o estudo da conduta criminosa, os positivistas preconizavam pela análise do autor da conduta. Assim, enquanto que para a doutrina clássica a pena tinha um caráter retribuído, para os positivistas, e em especial para Ferri, ela deveria possuir um viés preventivo, levando em consideração a análise do autor do fato, o que possibilitava até mesmo a sua aplicação anteriormente à consumação do fato criminal, enfatizando, assim a função repressiva do Direito Penal (SILVA JÚNIOR, 2015).

³ Essa ‘fórmula’ previa que determinados tipos penais deveriam impor, obrigatoriamente, a estipulação de prisão preventiva.

seria uma maneira de assegurar o cumprimento (antecipado) da pena, bem como garantiria o pagamento de possíveis futuras indenizações⁴.

Em uma síntese do pensamento de Garofalo, esclarece SILVA JÚNIOR (2015, p. 77): “Para Garofalo, se se quiser a verdadeira essência do processo penal, o sistema mais pertinente é o inquisitorial, introduzido na Idade Média, pela justiça eclesiástica, e adotado pela França, por meio de Luís XII”. É possível entender essa afirmação como um resumo para as pautas defendidas pelo movimento positivista como um todo, que pregavam a máxima de processo como munição estatal na persecução penal.

Tais diretrizes foram amplificadas sob o comando de governos autoritários, e até mesmo ditatoriais, como ocorreu durante a Segunda Guerra Mundial, onde as ditaduras nazifascistas utilizaram-se desse discurso de ‘defesa social’ para aplicar as mais cruéis práticas de perseguição e tortura contra quaisquer cidadãos que se opusessem aos interesses estatais (SILVA JÚNIOR, 2015).

Ambas escolas, clássica e positiva, influenciaram o curso do processo penal brasileiro, contudo, a última foi certamente uma das principais fontes para o Código de Processo Penal hoje vigente. Os motivos e desdobramentos dessa influência ultrapassam a esfera jurídica e permeiam os costumes, práticas e dizeres de nossa sociedade até os tempos atuais. Objetiva-se, na sequência textual, compreender as raízes deste pensamento.

⁴ Justificando seu discurso, Garofalo declara que uma regulamentação mais rígida para a prisão provisória seria mais benéfica à sociedade, vez que apaziguaria o sentimento de impunidade ao ver acusados de delitos penais circulando livremente (SILVA JÚNIOR, 2015).

2. A influência do período escravocata na formação do pensamento jurídico brasileiro

A ciência jurídica não observou a população escrava como seres detentores de direitos, por isso, todo o arcabouço legislativo inicial foi desenvolvido tratando os escravos como bens materiais, implicando-lhes, assim, uma condição inumana⁵. Isso pode ser claramente constatado ao se analisar, por exemplo, o “Código Negro” de 1685, utilizado para reger as relações entre os senhores colonos e os escravos nos territórios de domínio francês (ALMEIDA, 2019).

Mesmo após a extinção da escravidão, a segregação racial continuou a ser legitimada legalmente. É o caso dos diversos regimes declaradamente racistas, os quais perduraram ao longo das últimas décadas, como por exemplo o *apartheid* sul-africano e o conjunto de leis⁶ que determinavam o exílio e a revogação da cidadania da população negra da região; ou as leis raciais norte americanas de 1963, também conhecidas como Leis Jim Crow, incumbidas de estabelecer a divisão no uso de bens e serviços públicos entre negros e brancos (ALMEIDA, 2019). Ambos exemplos demonstram que, mesmo abolida formalmente a escravidão como conhecida nos tempos

⁵ “[...] o direito foi, nesse caso, uma maneira de fundar juridicamente uma determinada ideia de humanidade dividida entre uma raça de conquistadores e outra de escravos. Só à raça dos conquistadores poderia legitimamente se atribuir qualidade humana. A qualidade de ser humano não era conferida de imediato a todos, mas, ainda que fosse, isso não aboliria as diferenças. De certo modo, a diferenciação entre o solo da Europa e o solo colonial era a consequência lógica da outra distinção, entre povos europeus e selvagens” (ACHILLE MBEMBE, 2018, p. 115 *apud* ALMEIDA, 2019, p. 87).

⁶ Lei dos Bantsusões, 1951, responsável por determinar que os negros fossem exilados para campos de aglomeração denominados Bantsuões, e Lei da cidadania da pátria negra, 1971, que tolhia o direito à cidadania sul-africana dos moradores dos Bantsuões (ALMEIDA, 2019).

coloniais, os reflexos desse período perduraram muito além de suas fronteiras temporais.

No Brasil, essa situação é ainda mais gravosa, graças às particularidades da era escravagista no país, que se estendeu desde a descoberta até os tempos do Império (SCHWARCZ; STARLING, 2019). Para além de uma “atividade econômica”, o sistema escravocrata arraigou-se de tal forma que se tornou um verdadeiro costume, inerente às atividades socioculturais do país.

A escravidão deixou duras marcas na sociedade brasileira, sendo a violência e a expressa desigualdade estrutural, duas das mais latentes (SCHWARCZ; STARLING 2019). A configuração social dos tempos coloniais foi responsável por moldar toda a origem do pensamento jurídico brasileiro moderno, sendo esse de extremo caráter inquisitorial e desatento para questões de cunho humanístico (SILVA JÚNIOR, 2015).

Esse período somente findou em 13 de maio de 1888, com a promulgação da Lei Áurea. Sendo assim, a nação brasileira ganha o *status* de último país do mundo a abolir formalmente a escravatura, justamente pela profunda e fundamental parte que o esse sistema ocupava. Cabe instar ainda que essa ruptura não se deu por motivações humanísticas, mas sobretudo, pelas pressões econômicas exercidas pelo Império Britânico na difusão do sistema capitalista mundialmente (SCHWARCZ, 2015).

Expõe Schwarcz (2019) que, uma vez findado o período escravocrata, não houve qualquer planejamento ou medidas públicas quanto as formas de (re)inserir toda essa população de recém-libertos na sociedade

brasileira⁷, o que, nesse contexto, além de incentivar indiretamente a discriminação racial e econômica dessa população, deu espaço para disseminação de teorias deterministas no país, em especial do positivista Cesare Lombroso⁸.

Não por acaso, sua teoria do determinismo biológico foi amplamente difundida no Brasil durante o período pós-escravatura, abrindo espaço para a associação à figura do negro a noção de “criminoso nato”, a utilização do aparato jurídico para a persecução penal e a adoção de um sistema inquisitorial (SILVA JÚNIOR, 2015). Em meio a um cenário em que o *ius puniendi* estatal fora ampliado, foram colocados em segundo plano a defesa de direitos básicos e garantias fundamentais.

As repercussões desses ideais foram amplamente sentidas nos Códigos de Processo Penal brasileiros, especialmente no de 1940, onde a concepção de “inimigo” ganhou grande importância. Questões como defesa social, medidas de segurança e adoção de um sistema penal de “dupla via” (ZAFFARONI; PIRANGELI, 2011) embasaram toda concepção ideológica do Código, de aceção abertamente inquisitorial. Ainda sobre as motivações do Código de 1940, vale salientar:

⁷ Mesmo com medidas legislativas mais atuais, como a Lei Afonso Arinos, 1951, que tornou contravenção penal a discriminação racial, ou a própria Constituição Federal de 1988, responsável por transformar o crime de racismo em inafiançável e imprescritível (ALMEIDA, 2019), os anos iniciais pós-abolição foram marcados por um completo desinteresse estatal na população de escravos recém-libertos, os quais foram associados por muitos anos como cidadãos inferiores (SCHWARCZ, 2019).

⁸ Médico psiquiatra, Lombroso concebe seu determinismo biológico: negando o livre arbítrio, desenvolve seu estudo por meio da análise do material genético de mais de 25 mil presos europeus, chegando à conclusão que o crime seria um evento biológico. (PABLOS DE MOLINA, 2013). Em linhas gerais, o “homem delinque” seria predestinadamente designado ao crime, através de uma série de características morfológicas herdadas hereditariamente.

Seu texto corresponde a um "tecnicismo jurídico" autoritário que, com a combinação de penas retributivas e medidas de segurança indeterminada (própria do Código Rocco), desemboca numa clara deterioração da segurança jurídica e converte-se num instrumento de neutralização de "indesejáveis" pela simples deterioração provocada pela institucionalização demasiadamente prolongada (ZAFFARONI; PIRANGELI, 2011, p. 200).

O viés autoritário adotado pelo legislador brasileiro, decorrente dos tempos coloniais, marcou profundamente toda a evolução da processualística penal no país (SILVA JÚNIOR, 2015); desde as aspirações inquisitoriais do Código de 1940 até a pungente violência policial enfrentada, principalmente, pela população negra, os impactos do sistema escravocrata brasileiro permeia os séculos.

É essencial ainda destacar, por fim, que as implicações do período escravagista transcendem a esfera jurídica. A cultura da escravidão foi responsável por moldar toda a dinâmica social racista do país, penetrando as bases até mesmo do pensamento acadêmico⁹, como é o caso, por exemplo, da teoria do determinismo biológico. Apesar de concepções como essas já estarem a muito ultrapassadas, o racismo estrutural persiste até os tempos atuais, sendo seus reflexos sentidos nos mais diversos âmbitos da sociedade, inclusive no direito¹⁰.

⁹ “No caso do Brasil, o racismo contou com a inestimável participação das faculdades de medicina, das escolas de direito e dos museus de história natural” (SCHWARCZ, 1993 apud ALMEIDA, 2019, p. 45).

¹⁰ Pode-se constatar isso, por exemplo, a partir de análise da sentença penal condenatória publicada no dia 11/08/2020 pela juíza Inês Marchalek Zarpelon (1ª Vara Criminal da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba/PR), onde a etnia de um agente foi utilizada como motivação para ampliação de sua pena: “(...) seguramente integrante do grupo criminoso, em razão de sua raça, agia de forma extremamente discreta os delitos e seu comportamento, juntamente com os demais, causavam o desassossego e a desesperança da população, pelo que deve ser valorado negativamente”. BRASIL. Tribunal de Justiça do

3. A evolução do processo penal e da prisão processual no Brasil

Durante toda a história recente do Brasil – dos tempos imperiais até a redemocratização na República – somente dois códigos de processo penal foram promulgados: o primeiro no ano de 1832; e o segundo em 1940, estando o último vigente até a contemporaneidade. Para que melhor seja compreendida a função da prisão processual no ordenamento jurídico brasileiro, é necessário, antes, conhecer as divergentes posições constitucionais ocupadas pelo processo penal ao longo das décadas.

Pretende-se, pois, neste momento, desenvolver uma análise histórica acerca da evolução do processo penal e da prisão processual no Brasil; em seguida, demonstrar o atual estado da legislação referente às hipóteses de prisão processual, com enfoque na problemática acerca do prazo da prisão preventiva.

3.1 O Brasil Imperial e o Código de Processo Penal de 1832

O primeiro código de processo penal foi concebido à luz da Constituição Imperial de 1824, que, embora imprima um claro caráter absolutista, preconizava garantias fundamentais e liberdades individuais, como observado no seu art. 179 (BRASIL, 1824) – reflexo direto das revoluções liberais ocorridas na Europa e, por conseguinte, da corrente iluminista, que ditou os rumos jurídicos do Ocidente à época. Tal

Paraná (1ª Vara Criminal de Curitiba). Sentença Condenatória autos nº 0017441-07.2018.8.16.0013. Diário Eletrônico do Tribunal de Justiça do Paraná. Publicado em 11/08/2020.

Constituição teve um papel deveras transformador, visto que foi o primeiro aparato jurídico idealizado para um Brasil recém-independente.

No âmbito penal, o desafio, por sua vez, era romper com as tradições impostas pelas Ordenações Filipinas¹¹. Nesse contexto, o Código de Processo Penal de 1832 foi idealizado seguindo os ditames constitucionais liberais¹², influenciado pelas diretrizes estabelecidas pela Escola Clássica, principalmente no que concerne a proteção das liberdades individuais dos cidadãos perante o *jus puniendi* estatal (SILVA JÚNIOR, 2015).

Ocorre que esses ares progressistas, oriundos das revoluções liberais europeias – e refletidos tanto na Constituição quanto no Código de Processo Penal – acabaram por instigar uma série de agitações políticas ao longo da década de 1830, as quais clamavam, dentre outras medidas, o fim do Império e a proclamação da República. Como consequência disso, houve uma forte resposta autoritária por parte do Governo Imperial (DELMANTO JUNIOR, 2019).

Em 3 de dezembro de 1841 foi aprovada a Lei de Reforma do Código de Processo Criminal brasileiro, a qual, para Uricoechea (1978 *apud* FLORINDO, 2010), teria sido a “pincelada” final no estabelecimento do aparato burocrático e da centralização do poder da monarquia, além de representar, segundo Sérgio Adorno (1988 *apud* FLORINDO, 2010) o cessar dos avanços democráticos do Império.

¹¹ Criadas durante o Império Ibérico pela Coroa Portuguesa, seu principal objetivo era impedir as revoltas separatistas por meio de uma reafirmação e potencialização do domínio estatal através do processo penal (SILVA JÚNIOR, 2015).

¹² De acordo com SILVA JÚNIOR (2015), o Código de Processo Penal de 1832, em verdade, propunha uma adaptação do Código de Napoleão de 1808, feito mediante a ideologia reformista da Revolução Francesa, todavia, tamanha era a diferença entre os contextos sociopolíticos brasileiro e francês, que o novo Código provocou impactos imediatos no país.

Em síntese, a referida lei foi responsável por subordinar o Poder Judiciário ao Executivo, atribuindo atividades essencialmente magisteriais às autoridades policiais¹³ (SILVA JÚNIOR, 2015). O caráter liberal e humanístico que originou este Código logo fora desvirtuado, o que coincidiu temporalmente com a chegada das ideias da Escola Positiva em terras brasileiras.

3.2 Os primeiros registros da prisão processual no Brasil

A prisão processual foi inserida no ordenamento jurídico brasileiro através do decreto de 23 de maio de 1821 (BRASIL, 1821), o qual assegurava o direito de um acusado aguardar em liberdade até o momento de seu julgamento, com exceção dos casos de prisão em flagrante. Posteriormente, a Constituição Imperial de 1824 consubstanciou o referido decreto, ao estabelecer, em seu art. 179, inciso VIII, que “ninguém poderá ser preso sem culpa formada¹⁴, exceto nos casos declarados na Lei¹⁵ e estes, dentro de vinte a quatro horas, contadas da entrada da prisão [...]” (BRASIL

¹³Quanto a essa subordinação dos poderes, cabe destacar que a Constituição de 1824 previa a existência de um quarto poder, o Poder Moderador, o qual seria responsável por “promover o equilíbrio” entre os demais poderes. Estabelecia o art. 98 da Carta Magna: “O Poder Moderador é a chave de toda a organização política e é delegado privativamente ao imperador, como chefe supremo da nação e seu primeiro representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos.” (BRASIL, 1824).

¹⁴De acordo com Cruz (2006, *apud* AZEVEDO, 2011), Um filtro para a admissibilidade da acusação tinha como apoio as provas até então produzidas (perícias, testemunhos e interrogatório do acusado) e, uma vez pronunciada a convicção judicial, o nome do réu era lançado em livro próprio e era ordenada, automaticamente, sua prisão.

¹⁵Sendo esses os casos do já mencionado flagrante delito e os crimes puníveis com morte (que só foi abolida do ordenamento jurídico brasileiro com o fim do império a promulgação da Constituição Republicana de 1889) (DELMANTO JUNIOR, 2019).

1824). O Código de Processo Penal de 1832, por sua vez, complementou o dispositivo, acrescentando, em seu art. 175, os casos de crimes inafiançáveis:

Poderão também ser presos sem culpa formada os que forem indiciados em crimes, em que não tem lugar a fiança; porém nestes, e em todos os mais casos, à exceção dos de flagrante delito, **a prisão não pode ser executada, senão por ordem escrita da autoridade legítima** (BRASIL, 1832, sem grifos originais).

Ou seja, para a determinação de uma prisão preventiva bastava, tão somente, a decisão de uma “autoridade legítima”; vale ressaltar que, graças à reforma processual de 1841, muitas das atribuições inerentes ao magistrado haviam sido atribuídas à força policial, inclusive a de decretação de prisão preventiva (SILVA JÚNIOR, 2015). A legitimidade da força policial para determinar a aplicação dessa medida cautelar foi colocada em pauta nas discussões jurídicas do país, visto que, a partir das modificações do Código de Processo Penal, o poder policial fora demasiadamente inflado. Somente em 20 de setembro de 1871 essa situação foi amenizada ante a aprovação da Lei 2.033, a qual declarava em seu art. 13, § 2º, que:

À exceção de flagrante delito, **a prisão antes da culpa formada só pôde ter lugar nos crimes inafiançáveis, por mandado escrito do Juiz competente para a formação da culpa ou a sua requisição**; neste caso precederá ao mandado ou a requisição declaração de duas testemunhas, que jurem de ciência própria, ou prova documental de que resultem veementes indícios contra o culpado ou declaração deste confessando o crime (BRASIL, 1871b, sem grifos originais).

Esse dispositivo traçou os primeiros contornos quanto as formalidades jurídicas para a decretação da prisão preventiva, vez que definiu como encargo do magistério a aplicação da referida medida de segurança. Nos casos dos crimes inafiançáveis, agora, a determinação de

prisão processual dependia de medidas burocráticas. Em um contínuo processo de regulamentação legislativa acerca do assunto, em 22 de dezembro de 1871 foi publicado o Decreto nº 4.824 de 1871, cujo art. 29 estabelecia as regras para a proposição do pedido, como se lê:

Ainda antes de iniciado o procedimento da formação da culpa ou de quaisquer diligências do inquérito policial, o Promotor Público, ou quem suas vezes fizer, e a parte queixosa poderão requerer, e a autoridade policial representar, acerca da necessidade ou conveniência da prisão preventiva do réu indiciado em crime inafiançável apoiando-se em prova de que resultem veementes indícios de culpabilidade (...) (BRASIL, 1871a).

Tais dispositivos foram de suma importância no âmbito processualístico penal brasileiro, especialmente em tempos de Império, uma vez que, através do robustecimento do dispositivo da prisão preventiva, diminuía-se as possibilidades de arbítrio por parte das autoridades em sua aplicação, e, conseqüentemente, estabelecia-se contornos de segurança jurídica (DELMANTO JUNIOR, 2019). Constata-se também uma leve retomada das diretrizes clássicas do processo penal, apontando para uma configuração jurídica mais liberal e menos autoritária.

Em 15 de dezembro de 1889 foi proclamada a República brasileira, pondo fim aos anos do poder absolutista imperial. Com a adoção de uma nova forma de Estado, fez-se evidente a necessidade de uma nova Carta Magna, a qual foi promulgada em 1891, sendo a primeira Constituição Federal da República Federativa do Brasil¹⁶ (BRASIL, 1891; DELMANTO

¹⁶ Se em 1824 as revoluções liberais europeias serviram de inspiração para a Carta Magna brasileira, em 1891, a maior fonte de influência foi a Constituição dos Estados Unidos da América, o que pode ser observado, principalmente, na adoção do sistema federalista (SILVA JÚNIOR, 2015).

JUNIOR, 2019). No tocante à prisão preventiva, as determinações anteriores foram mantidas, e estavam presentes no novo dispositivo:

§13. A exceção do flagrante delito, a prisão não poderá executar-se senão depois de pronuncia do indiciado, salvo os casos determinados em lei, e mediante ordem escrita da autoridade competente.

§14. Ninguém poderá ser conservado em prisão sem culpa formada, salvo as exceções especificadas em lei, nem levado a prisão, ou nela detido, si prestar fiança idônea, nos casos em que a lei a admitir (BRASIL, 1891).

No âmbito penal, o caráter federalista da nova Carta Magna traduziu-se numa significativa quebra da unidade processual penal, vez que foi delegado aos Estados-membros da República Federativa a competência de legislar acerca do direito processual penal. Somente em 1934, com a promulgação de uma nova Constituição, se reestabeleceu a unidade do processo penal brasileiro (SILVA JÚNIOR, 2015).

3.3 O Estado Novo e o Código de Processo Penal de 1940

Em 10 de novembro de 1937, com menos de cinquenta anos de regime democrático, o Congresso Nacional foi cercado e evacuado por tropas das Forças Armadas, num golpe liderado pelo então presidente, Getúlio Vargas, pondo assim início ao período ditatorial conhecido por Estado Novo (WESTIN, 2016). Diante disso, a Constituição Federal de 1934 foi rapidamente substituída pela de 1937, que, diante do contexto na qual foi outorgada, sequer passou pelo crivo democrático da aprovação por parte dos representantes do povo (SILVA JÚNIOR, 2015).

O objetivo deste texto constitucional era claro: fornecer ao Estado o embasamento jurídico necessário para ações autoritárias através da inflação

do Executivo. Em 1940 foi designada uma comissão de juristas para a confecção de novos dispositivos normativos penais, cuja finalidade, alinhada aos parâmetros constitucionais, era justamente de concretizar e ampliar o poder punitivo de um governo ditatorial (SILVA JÚNIOR, 2015).

Foi do Código de Processo Penal Italiano de 1930 – responsável por ditar os rumos da política antidemocrática e inquisitorial do regime fascista no país – que essa comissão de juristas mais se sorveu, trazendo tais diretrizes para os âmbitos jurídico e social brasileiro¹⁷ (SILVA JÚNIOR, 2014). A exposição de motivos do Código, feita pelo então Ministro da Justiça e mentor máximo deste aparato normativo, Francisco Campos, é enfática ao enunciar:

II – De par com a necessidade de coordenação sistemática das regras do processo penal num Código único para todo o Brasil, impunha-se o seu ajustamento ao objetivo de maior eficiência e energia da ação repressiva do Estado contra os que delinquem. As nossas vigentes leis de processo penal asseguram aos réus, ainda que colhidos em flagrante ou confundidos pela evidencia das provas, um tão extenso catálogo de garantias e favores, que a repressão se torna, necessariamente, defeituosa e retardatária, decorrendo daí um indireto estímulo à expansão da criminalidade. Urge que seja abolida a injustificável primazia do interesse do indivíduo sobre o da tutela social. Não se pode continuar a contemporizar com pseudodireitos individuais em prejuízo do bem comum [...] (BRASIL, 1941b).

O Código de 1940, da forma como foi concebido, representou um atroz retrocesso para o ambiente jurídico no país. Concebido sob a imagem

¹⁷ Dentre as duras medidas impostas pelo novo Código, seu teor inquisitorial mais se revela no Capítulo III, referente ao interrogatório do acusado: a priori, o interrogatório era obrigatório e realizado logo após o recebimento da Denúncia do Ministério Público, em adição, não era permitido que a Defesa fizesse quaisquer tipos de perguntas ao acusado, sendo essa tarefa exclusiva do magistério e do Parquet, por fim, o silêncio era interpretado “em prejuízo da própria defesa” (SILVA JÚNIOR, 2015).

de um regime fascista, suas novas disposições trouxeram o Brasil de volta a um cenário inquisitorial, onde a luta por direitos e garantias fundamentais fora duramente minimizada. As implicações do governo ditatorial do Estado Novo repercutiram nos mais diversos âmbitos sociais, e o arcabouço jurídico, por sua vez, estava novamente a serviço da amplificação e concretização do *jus puniendi* estatal.

3.4 A prisão processual no regime ditatorial de 1937

O Código de Processo Penal de 1940 provocou uma grande quebra da tradição jurídica brasileira desenvolvida até então na área da prisão preventiva. Como visto, a medida poderia ser decretada, além de nos casos de flagrante delito, nos crimes inafiançáveis, através de ordem judicial (BRASIL, 1941a). Agora, o novo Código estabelecia a obrigatoriedade – em alinhamento com os ensinamentos de Raffaele Garofalo – da decretação dessa medida em diversos outros casos.

O artigo 312, por exemplo, estabelecia a obrigatoriedade da aplicação de prisão preventiva em todos os casos em que a pena máxima atingisse ou ultrapassasse dez anos de reclusão: “A prisão preventiva será decretada nos crimes a que for cominada pena de reclusão por tempo, no máximo, igual ou superior a dez anos” (BRASIL, 1941a). Já o artigo 393, por sua vez, determinava a prisão preventiva em decorrência de sentença condenatória de primeira instância: “São efeitos da sentença condenatória recorrível: I - ser o réu preso ou conservado na prisão, assim nas infrações inafiançáveis, como nas afiançáveis enquanto não prestar fiança” (BRASIL, 1941a).

Como mais um dos exemplos evidentes da inspiração inquisitorial do novo CPP, cita-se o art. 408¹⁸, o qual determinava que o juiz, guiado por convencimento próprio, prévio ao julgamento ou a aferição de quaisquer provas concretas, sem que fosse oferecida ao acusado qualquer possibilidade de contraditório, pudesse antecipar-lhe a maior penalidade prevista em nosso ordenamento jurídico, a prisão (BRASIL, 1941a).

Em outra de suas passagens, o art. 596¹⁹ instituía ainda que, mesmo proferida sentença absolutória, um acusado em regime de prisão preventiva não poderia ser colocado imediatamente em liberdade caso a pena máxima do crime que lhe foi imputado tivesse pena igual ou superior à oito anos de reclusão (BRASIL, 1941a).

Em síntese, conclui-se que o Código de Processo Penal de 1941 foi construído para atender às demandas de um governo de tendências golpistas e ditatoriais, cujos reflexos se percebem nas produções legislativas penais da época. Para além de romper com os ideais clássicos, o supracitado Código rompeu com o histórico antecedente o qual possuía aporte nas noções democráticas mais básicas. Nessa linha de raciocínio, Choukr (2017, p. 23) argumenta:

Nascido em plena época de exceção ao Estado de Direito, sob a égide formal da Constituição de 1937, [...] sob influência de direito positivo do regime fascista italiano, o direito processual

¹⁸ Art. 408. Se o juiz se convencer da existência do crime e de indícios de que o réu seja o seu autor, pronunciará-lo-á, dando os motivos do seu convencimento. § 1º Na sentença de pronúncia o juiz declarará o dispositivo legal em cuja sanção julgar incurso o réu, mandará lançar-lhe o nome no rol dos culpados, recomendá-lo-á na prisão em que se achar, ou expedirá as ordens necessárias para a sua captura (BRASIL 1941a).

¹⁹ Art. 596. A apelação da sentença absolutória não impedirá que o réu seja posto imediatamente em liberdade, salvo nos processos por crime a que a lei comine pena de reclusão, no máximo, por tempo igual ou superior a oito anos. Parágrafo único. A apelação em nenhum caso suspenderá a execução da medida de segurança aplicada provisoriamente (BRASIL, 1941a).

penal brasileiro conheceu, fora do Parlamento e pelas mãos práticas de Francisco Campos, sua reunificação legislativa. Pode-se afirmar que o processo penal não foi um instrumento legal que tenha causado preocupação quando das violências iniciais do Estado Novo (assim como não o seria ao longo do século que se seguiria) e a unificação promovida tornou apenas mais dócil a administração desse aparato legal.

Esse é o Código que, apesar de reformado e emendado, continua em vigência até a atualidade, sendo assim, responsável por moldar a fundação do pensamento criminalista no Brasil. É certo afirmar que a maioria dos dispositivos aqui referidos já foram revogados, bem como que o movimento reformista trouxe inegáveis conquistas, as quais culminaram para a adoção e normatização de um sistema misto pelos juristas brasileiros. Contudo, a essência inquisitorial e ditatorial que orientou esse dispositivo reflete até hoje na forma como, ao longo das décadas, profissionais do direito e a população enxergavam processo penal.

3.5 A ditadura militar de 1964, a Constituição Federal de 1988 e os novos paradigmas da prisão preventiva

O declínio do Estado Novo coincidiu com o fim da Segunda Guerra Mundial. O período que se sucedeu no Brasil foi de uma instabilidade política ainda mais aguda, tendo em vista a então “ameaça comunista” que rondava os países latino-americanos no pós-guerra. A forte bipolarização ideológica que sucedeu a guerra proporcionou um campo fértil para a disseminação do discurso protecionista, centrado na ideia de combate ao “inimigo”, o qual, aliado com as fragilidades socioeconômicas do período²⁰

²⁰ Diante da renúncia do então presidente Jânio Quadros, em 1961 – mesmo ano em que fora eleito –, seu vice, João Goulart, assumiu o cargo em caráter emergencial (SCHWARCZ,

– tanto no âmbito nacional quanto internacional –, resultaram no golpe militar de 1964.

A ditadura militar se estendeu de 1964 até 1985, anos esses marcados por profundas infrações aos direitos humanos fundamentais: inúmeros casos de tortura, perseguições e execuções políticas (FERREIRA; GOMES, 2014). O aparato jurídico nacional foi completamente subjugado aos interesses da ditadura militar, que deturpou duramente as determinações constitucionais, especialmente na esfera penal. A justiça militar, cuja competência era exclusiva para o processamento de crimes militares, tornou-se responsável por julgar todos crimes contra o Estado e a ordem pública²¹; tipificação essa que, no contexto da dura repressão militar, adquiria uma ampla abrangência.

Em um lento processo de abertura do regime, comandada pelos próprios militares, em articulação com setores civis (FERREIRA; GOMES, 2014), a ditadura chegou ao fim. O Brasil, em seguida, entrou num processo de redemocratização do sistema político, com a volta das eleições diretas e uma reaproximação dos ideais humanitários no âmbito jurídico. Foi exatamente nesse contexto que a Constituição de 1988 – batizada de

2015). Ocorre que os políticos eram de partidos divergentes e possuíam projetos de governo diferentes, o que, por si só, já gerou certa fragilidade no cenário político do país (FERREIRA; GOMES, 2014). Internacionalmente, as tensões políticas inflaram ainda mais quando o presidente João Goulart se negou a participar de uma operação militar para enviar mísseis ao território cubano, proposta pelo líder americano John F. Kennedy. Numa configuração internacional extremamente dividida entre os ideais dos EUA e da antiga URSS, o ato do presidente brasileiro foi interpretado como uma gravíssima falta de apoio ao regime capitalista norte-americano, o que fez com que o mesmo fosse enquadrado como apoiador da causa soviética (FERREIRA; GOMES, 2014), e incidiu na tomada de poder pelos militares sob a justificativa de anular quaisquer possíveis ameaças comunistas.

²¹ *Vide* art. 8º, §1º do Ato Institucional nº 2: “§ 1º - Competem à Justiça Militar, na forma da legislação processual, o processo e julgamento dos crimes previstos na Lei nº 1.802, de 5 de janeiro de 1953” (BRASIL, 1965).

“Constituição Cidadã” – foi promulgada, estabelecendo a independência dos poderes constituídos; o voto universal secreto e direito; e o fim da tortura e das demais penas cruéis.

Desde então, o processo penal passou por um arrastado movimento reformista, denominado Reforma Tópica, no qual uma comissão de especialistas, liderados por Ada Pellegrini, desenvolveu e encaminhou 07 anteprojetos²² de Lei ao Congresso Federal, que tinham por finalidade a readequação dos parâmetros do Código de 1941 com as garantias fundamentais previstas na então nova Lex Magna.

Mesmo antes da promulgação Constituição Federal de 1988 ou da Reforma Tópica, diversas das determinações quanto a obrigatoriedade da prisão processual foram revogadas, com destaque para as seguintes medidas: Lei 5.349 de 1967, responsável por revogar a prisão preventiva obrigatória para crimes com penas superiores a dez anos de detenção (BRASIL, 1967); Lei n. 5.491 de 1973, a qual extinguiu a obrigatoriedade da prisão preventiva para os casos de pronúncia para o Tribunal do Júri, bem como acabou com a manutenção de prisão preventiva de acusados absolvidos em primeira instância cujas penas eram superiores à oito anos (BRASIL, 1973); por fim, a Lei 6.416 de 1977 incumbida de eliminar a obrigatoriedade de manutenção da prisão preventiva dos casos de flagrante delito, passando a exigir a verificação dos motivos autorizadores da prisão (BRASIL, 1977).

Contudo, foi em 4 de maio de 2011, com a aprovação da Lei 12.403, que se mudou, definitivamente, o paradigma quanto a utilização dessa

²² Da aprovação do primeiro projeto de lei até o último, transcorreram-se 08 anos. Esse período, que se estendeu de 2003 a 2011, foi marcado por uma grande instabilidade no campo penal.

medida cautelar no Brasil. A partir daí, foi implementado um extenso rol de medidas cautelares diversas da prisão, o que possibilitou a criação de um novo ambiente para os procedimentos criminais (BRASIL, 2011). Cabe ressaltar que o sistema de aplicação de medidas cautelares implementado pela Lei 12.403, vigente até os tempos atuais, não é autônomo, isto é, não constitui um procedimento próprio (como ocorre, por exemplo, no âmbito civil), portanto, o processo para aplicação de uma medida cautelar está vinculado acessoriamente ao processo principal, mesmo que ambos possuam motivações e finalidades diferentes.

Com fulcro nessa paulatina evolução do instituto, a prisão preventiva, como determina o art. 282²³ do Código de Processo Penal, precisa, obrigatoriamente, observar dois fatores principais: o *fumus comissi delicti* e o *periculum libertatis* (BRASIL, 2011). De acordo com Lima (2017, p. 774-775), tais elementos podem ser compreendidos, respectivamente, como a “plausibilidade do direito de punir”²⁴, e o “perigo concreto que a permanência do suspeito em liberdade acarreta para a investigação criminal, o processo penal, a efetividade do direito penal ou a segurança social”.

Nesse processo de mudanças, o regime da obrigatoriedade da prisão preventiva fora substituído pelo da excepcionalidade (SILVA JÚNIOR, 2015). Agora, para além da possibilidade de escolha de medidas cautelares

²³ “Art. 282. As medidas cautelares previstas neste Título deverão ser aplicadas observando-se a:

I - Necessidade para aplicação da lei penal, para a investigação ou a instrução criminal e, nos casos expressamente previstos, para evitar a prática de infrações penais;

II - Adequação da medida à gravidade do crime, circunstâncias do fato e condições pessoais do indiciado ou acusado. [...]” (BRASIL, 2011)

²⁴ Isto é, a conclusão por parte do magistrado, obtida através da análise de provas concretas, de que o fato criminoso ocorreu, bem como que existem indícios de autoria suficientes para associar tal fato a um determinado agente (LIMA, 2017).

menos gravosas, a decretação da prisão preventiva estava vinculada com uma série de pormenores legais, que auxiliaram na maximização da segurança jurídica necessária para a aplicação de tal dispositivo, especialmente considerando seu histórico no país.

4. A prisão temporária e o prazo da prisão preventiva

A prisão temporária é uma modalidade de prisão processual derivada da prisão preventiva, contudo, possui legislação própria, bem como diferentes requisitos para sua aplicação. Sua inserção no ordenamento jurídico brasileiro se deu no ano de 1989, por meio da medida provisória nº 111/89²⁵ (BRASIL, 1989b), num contexto sociopolítico de elevados índices criminais no país. Perante a fundamentação de uma suposta “relevante urgência” no controle desses índices de criminalidade, a presidência da república encaminhou ao Congresso Nacional essa medida provisória, a qual, posteriormente, foi convertida em lei.

O principal argumento para a criação dessa variante da prisão preventiva, prevista no Código Penal, era de que existia uma certa omissão na legislação dessas medidas cautelares, considerando que, por muitas vezes, mesmo com suspeitas de que o acusado havia cometido o delito, este permaneceria em liberdade e poderia interferir o curso do inquérito policial. Diante de tal situação, surge a prisão temporária, ou “prisão para averiguações”, conceituada por Mirabete (2003, p. 392) como “medida acauteladora, de restrição da liberdade de locomoção, por tempo

²⁵ Naquele momento, o art. 62 da Constituição Federal de 1988 não fazia menção às vedações do teor da medida constitucional, o que permitiu que se fosse feita uma medida provisória para legislar o âmbito penal.

determinado, destinada a possibilitar as investigações a respeito de crimes graves, durante o inquérito policial”.

A prisão temporária, antes prevista pela Medida Provisória nº 111 de 1989, foi regulamentada pela Lei 7.960/89, a qual define, inicialmente, as hipóteses para aplicação dessa medida. Logo no seu art. 1º, inciso I, o dispositivo normativo estabelece que será cabível “quando imprescindível para as investigações do inquérito policial” (BRASIL, 1989a). Ou seja, no intuito de facilitar o processo das investigações policiais, quando estritamente necessário, poderá ser decretada a prisão provisória. Já o inciso II do mesmo artigo determina a adoção dessa medida “quando o indicado não tiver residência fixa ou não fornecer elementos necessários ao esclarecimento de sua identidade”, vez que a ausência de domicílio prejudica possíveis intimações na esfera inquisitória policial (BRASIL, 1989a).

Por fim, no inciso III, o legislador elenca uma série de crimes²⁶ que admitem a adoção da prisão temporária “quando houver fundadas razões, de acordo com qualquer prova admitida na legislação penal”. Embora não haja nenhuma definição legal para o termo “fundadas razões”, conclui-se que tal passagem evoque o *fumus bom iuris* como requisito para aplicação da prisão provisória (BRASIL, 1989a).

A prisão temporária possui essa nomenclatura justamente por apresentar um período de vigência determinado e certo, por isso, o artigo 2º

²⁶ De acordo com o art. 1º da Lei 7.960/89, inciso III “a) homicídio doloso; b) sequestro ou cárcere privado; c) roubo; d) extorsão; e) extorsão mediante sequestro; f) estupro; g) atentado violento ao pudor; h) rapto violento; i) epidemia com resultado de morte; j) envenenamento de água potável ou substância alimentícia ou medicinal qualificado pela morte; l) quadrilha ou bando; m) genocídio; n) tráfico de drogas; o) crimes contra o sistema financeiro; p) crimes previstos na Lei de Terrorismo” (BRASIL, 1989a).

da Lei 7.960/89 é claro ao estabelecer que: “(...) terá o prazo de 5 (cinco) dias, prorrogável por igual período em caso de extrema e comprovada necessidade”. Ademais, é definido também que a decretação dessa medida cautelar só é válida quando decretada por juiz competente, contudo, poderá ser requerida tanto pela autoridade policial quanto pelo Ministério Público: “A prisão temporária será decretada pelo Juiz, em face da representação da autoridade policial ou de requerimento do Ministério Público”. Cabe mencionar ainda que no próprio mandado de prisão temporária se informa o período de duração da detenção, assim como a data de libertação do acusado (BRASIL, 1989a).

Essa é uma das principais características diferenciadoras entre a prisão temporária e a preventiva, vez que a última não possui previsão legal para sua duração máxima. Tal lacuna legislativa gerou uma insegurança jurídica generalizada, cujas consequências repercutem até dias atuais, posto que não havia referencial certo para se determinar um excesso de prazo na prisão preventiva. Inicialmente, a jurisprudência brasileira havia formado o entendimento que o prazo de duração dessa medida cautelar deveria ser de 81 dias, sendo esse valor a soma de uma série de prazos processuais previstos no Código de Processo Penal. Acerca do assunto, destaca Sordi Stock:

Com exceção da prisão temporária, não há, no Brasil, prazo de duração à prisão cautelar (preventiva, decorrente de pronúncia ou da sentença penal condenatória recorrível). A indeterminação temporal à prisão cautelar fez com que a jurisprudência construísse, a partir da soma dos prazos do procedimento aplicado ao caso sub judice, um limite para a duração do processo. Culminou a construção jurisprudencial com a orientação de que haveria excesso de prazo para quem figurasse preso por mais de 81 dias com processo em andamento na primeira instância. A liberdade poderia ser restabelecida via habeas corpus (art. 648, II, CPP), sem

prejuízo do regular andamento do processo. Na verdade, a tentativa foi de limitar a prisão cautelar e não propriamente estabelecer um limite para a indevida dilação processual, motivo pelo qual está sendo refutada (SORDI STOCK, 2006, p. 148 *apud* VALARO INÁCIO, 2011, p. 47).

Ocorre que, devido às alterações provenientes da Reforma Tópica, principalmente no que concerne à etapa de 2008, uma série de artigos do Código de Processo Penal tiveram suas redações modificadas, alterando, inclusive, prazos processuais, os quais haviam sido utilizados no processo de formação desse prazo de 81 dias, o que gerou, novamente, um desequilíbrio na aplicação da prisão preventiva. Perante tal situação, o Conselho Nacional de Justiça desenvolveu, em 2019, o Plano de Gestão para o Funcionamento de Varas Criminais e Execução, determinando que: “como regra geral, em se tratando de procedimento ordinário, o prazo razoável é entre 105 e 148 dias” (BRASIL, 2019a).

Considerando que a prisão preventiva é um tipo de prisão processual – isto é, só pode existir enquanto o processo esteja em trâmite –, uma vez definido o prazo razoável para duração do procedimento penal, se estabelece, por conseguinte, o prazo razoável para a manutenção da prisão preventiva. Nesse sentido, o referido Plano de Gestão determinou ainda que:

(...) ultrapassado o prazo estimado para a duração razoável do processo, aqui definida como sendo de 105 dias, salvo as excepcionalidades mencionadas, sem que proferida a sentença condenatória, a prisão preventiva, em tese, passa a ser considerada ilegal, devendo ser providenciado o seu relaxamento (BRASIL, 2019a).

Apesar de representar um grande avanço na tentativa de controle do dispositivo, o Plano de Gestão para o Funcionamento de Varas Criminais e Execução existe juridicamente, meramente a caráter sugestivo ou

referencial; isto é, suas definições não constituíam força de lei, portanto, não havia como exigir que tais prazos fossem cumpridos a rigor – persistia, então, a lacuna legal acerca da duração máxima da prisão preventiva.

4.1 A Lei 13.964/2019 e seus aspectos positivos

Foi somente em dezembro de 2019, com a promulgação da Lei 13.964/2019a, que se consolidou o respaldo legislativo acerca dos limites temporais da prisão preventiva (BRASIL, 2019b; LIMA, 2020). Uma nova redação foi dada ao parágrafo único do art. 316 do Código de Processo Penal, determinando que, uma vez decretada a prisão preventiva, o órgão emissor da decisão deverá, obrigatoriamente, revisar sua manutenção a cada 90 (noventa) dias por meio de decisão fundamentada, sob risco de a prisão ser considerada ilegal. Essa reforma legislativa foi responsável por impor ao Poder Judiciário o dever de prestação de contas quanto ao estado das inúmeras prisões preventivas já correntes no âmbito da execução penal – muitas das quais, conforme será exposto, ultrapassando a marca de 3 anos de decretação (BRASIL, 2019b).

Ainda a respeito das modificações no Código de Processo Penal provenientes da Lei 13.964/2019, destaca-se a proibição da decretação, de ofício, de medidas cautelares. Ou seja, a partir de então, os magistrados não poderão determinar prisões preventivas sem que exista prévia manifestação nesse sentido do Ministério Público, das autoridades policiais ou de uma das partes processuais interessadas²⁷. Além disso, de acordo com a nova redação

²⁷ “Art. 311 Em qualquer fase da investigação policial ou do processo penal, caberá a prisão preventiva decretada pelo juiz, a requerimento do Ministério Público, do querelante ou do assistente, ou por representação da autoridade policial” (BRASIL, 2019b).

do §2º do art. 313 do CPP²⁸, a prisão preventiva não mais poder ser decretada para finalidades de antecipação do cumprimento da pena ou como consequência direta da investigação criminal.

Nessa mesma perspectiva, a reforma do art. 315²⁹ carrega importância vital para a renovação da aplicação da prisão preventiva no cenário brasileiro. Inicialmente, seu *caput* determina atualmente: “*a decisão que decretar, substituir ou denegar prisão preventiva será sempre motivada e fundamentada*”; o §1º, por sua vez, é categórico ao estabelecer que a motivação para tal decisão deve ser embasada em fatos novos que justifiquem a aplicação da medida; por fim, o §2º lista as possibilidades de

²⁸ “Art. 313 [...] §2º Não será admitida a decretação da prisão preventiva com a finalidade de antecipação de cumprimento de pena ou como decorrência imediata de investigação criminal ou da apresentação ou recebimento de denúncia” (BRASIL, 2019b).

²⁹ “Art. 315. A decisão que decretar, substituir ou denegar a prisão preventiva será sempre motivada e fundamentada.

§ 1º Na motivação da decretação da prisão preventiva ou de qualquer outra cautelar, o juiz deverá indicar concretamente a existência de fatos novos ou contemporâneos que justifiquem a aplicação da medida adotada.

§ 2º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

I - Limitar-se à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;

II - Empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

III - Invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

IV - Não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

V - Limitar-se a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

VI - Deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.” (NR)” (BRASIL, 2019b)

justificativa, isto é, demonstra quais justificativas são aceitas para fundamentar uma decisão que vá decretar prisão preventiva³⁰.

A Lei 13.964/2019 veio ainda acompanhada de uma série de outras novidades ao ordenamento jurídico brasileiro. Ressalta-se, dentre as novas medidas aprovadas pelo Congresso Federal, a designação de dois juízes para acompanhar o desenvolvimento do processo, a qual funcionaria da seguinte forma: um deles seria responsável por garantir o respeito aos direitos fundamentais do acusado durante a fase inquisitorial, o inquérito policial, sendo esse o “juiz de garantias”; e outro para conduzir a instrução judicial e a prolação de sentença³¹ – o principal argumento para adoção da medida está fundamentado numa visão clássica do processo penal, mais especificamente, na maximização das garantias individuais perante o *ius puniendi* estatal. Consta-se essa mesma raiz teórica na alteração que impôs a reestruturação do instituto da prisão processual.

O vácuo legislativo que perdurou por tanto tempo em nosso ordenamento jurídico permitiu o surgimento de verdadeiras aberrações jurídicas, como diversos casos³² em que acusados cumpriram prisão

³⁰ Percebe-se, através da análise dos dispositivos retro mencionados, uma acentuada preocupação com a delimitação legal das hipóteses de decretação dessa medida cautelar, bem como a imposição de limites precisos à sua manutenção, visto que houve uma clara preocupação em reduzir o espaço para interpretações adversas do que estava previsto em Lei. Considerando o histórico brasileiro na utilização desregrada de uma medida cautelar tão gravosa quanto a prisão preventiva, a redação mais rigorosa desses artigos foi bastante assertiva.

³¹ Apesar de ter sido aprovado pelo Congresso Federal, os artigos referentes à criação do “juiz de garantias” foram revogados pelo Supremo Tribunal Federal em julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.298/DF, de relatoria do Min. Luiz Fux, sob a justificativa do curto prazo da *vacatio legis* para uma alteração tão radical na máquina judicial (BRASIL, 2020).

³² Vide decisão da 5ª Turma do STJ no Habeas Corpus nº 281.855/RJ, a qual decidiu por conceder, de ofício, a suspensão da prisão preventiva de um grupo de réus, os quais já estavam detidos provisoriamente por um período maior o crime que lhes era imputado (BRASIL, 2013).

preventiva por períodos maiores do que o próprio prazo máximo das penas que lhes haviam sido imputadas, sem que lhes fosse assegurado sequer o direito ao contraditório. O que existia, na prática, era uma antecipação do cumprimento da pena sob o disfarce formal de medida cautelar, sendo essa uma das maiores afrontas, tanto ao sistema acusatório quanto ao Estado democrático de direito em sua essência.

5. O papel do GMF no controle e na fiscalização da prisão processual na 5ª Região

Em 2018, com a criação do Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário da 5ª Região (GMF/5ª REGIÃO), por parte do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), tornou-se possível realizar a análise dos dados referentes às prisões preventivas decretadas por juízes federais no âmbito do Tribunal Regional Federal da Quinta Região. Todos os dados referentes à execução penal, coletados pelo GMF/5ªR, são informados pelas Varas Federais de competência criminal, e possibilitam, mesmo que parcialmente, uma análise acerca dos dados execução penal no Nordeste.

Dentre os muitos aspectos estudados, a prisão processual é, sem dúvidas, um dos mais relevantes tópicos de investigação científica. Assim, quando se criam mecanismos para desvendar as implicações reais de um dispositivo jurídico calcado em teorias há muito superadas, possibilita-se uma visualização das implicações reais do direito na sociedade, tornando-as inteligíveis ao mundo concreto. O GMF/5ªR, portanto, assume posição fundamental na sistematização desses dados, pois é através desse

diagnóstico da execução penal que se viabiliza a proposição de diretrizes gerais e de planos de ação com o fito do aprimoramento da justiça criminal.

Utilizando como referencial a seção judiciária do Rio Grande do Norte, objetiva-se, neste momento, delinear padrões de comportamento acerca das prisões preventivas na justiça federal, durante o ano de 2019 e o primeiro trimestre de 2020, através da análise dos cinco relatórios publicados pelo GMF/5ªR nesse período, sendo quatro relativos ao ano de 2019 e um ao ano de 2020. Pretende-se, pois, observar como se deu o tempo de duração dessas medidas num período anterior à Lei 13.964/2019 ou seja, quando ainda não havia regulação legal quanto às suas durações.

Ato contínuo, investigam-se as mudanças nesse cenário a partir da vigência da referida lei, com base no primeiro relatório publicado pelo GMF/5ªR no ano de 2020. A partir disso, visa-se, por fim, conjecturar uma reflexão acerca do processo evolutivo da prisão processual no RN, assim como esboçar projeções para o futuro desse dispositivo.

5.1 Prisões preventivas no RN: delineando o quadro no período 2019/2020

Os dados referentes à prisão preventiva no estado do RN entre o ano de 2019 e primeiro trimestre de 2020 foram organizados em gráficos, dispostos na sequência textual, para melhor demonstrar o *status quo* da prisão preventiva no estado, bem como as modificações provenientes da Lei 13.964/2019. Todos os gráficos (figuras 01, 02 e 03) foram elaborados com base nas informações publicadas nos relatórios do Grupo de Monitoramento Federal e Fiscalização do Sistema Carcerário da 5ª Região. Inicialmente, expõe-se o número de prisões preventivas no já determinado recorte temporal, as quais estão dispostas em duas categorias: aquelas com tempo

de decretação superior a 1 ano e inferior a 3 anos; e as que já estão vigentes a 3 anos ou mais.

Figura 01: Duração das prisões preventivas federais no RN (janeiro de 2019 a março de 2020)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos relatórios do GMF/5ªR (2020)

A análise efetivada com base nos dados registrados no gráfico 01, demonstra uma grande instabilidade no número de prisões preventivas decretadas há mais de 1 e menos de 3 anos durante o período de janeiro a julho de 2019 (com picos nos meses de fevereiro, abril e junho e queda nos meses de março, maio e julho). Consta-se, ainda, uma tênue constância no número dessas prisões durante os meses de agosto e setembro, sendo que nesse último mês não houve nenhuma prisão preventiva com mais de 1 ano e menos de 3 anos vigente. A partir de setembro de 2019 até janeiro de 2020, o número dessas prisões permaneceu em uma contínua crescente, até atingir uma vertiginosa queda em fevereiro de 2020.

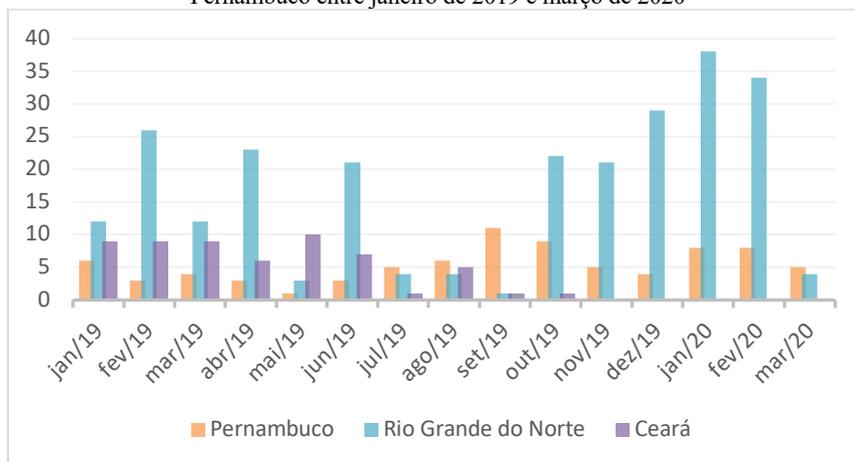
Delimitando a análise no ano de 2019, afere-se uma clara instabilidade no número de prisões preventivas com mais de 1 ano e menos

de 3 anos de decretação ao longo dos meses. É indispensável que se tome em consideração, como justificativa para parte dessa instabilidade, o preenchimento dos dados³³. Todavia, os números refletem o produto da insegurança proveniente do vácuo legislativo a respeito da duração das prisões preventivas.

Considerando que a Lei 13.964 foi aprovada em dezembro de 2019, entrando em vigência a partir de 23 janeiro do ano seguinte (BRASIL, 2019b), seus efeitos foram sentidos nos meses subsequentes. Na figura 01, observa-se que logo no mês de fevereiro de 2020 houve uma drástica redução no número de prisões preventivas em vigor faz mais de 1 ano e menos de 3, sendo tal fenômeno uma consequência direta da entrada em vigência da referida lei.

Para além de tal informação, constata-se ainda que havia um altíssimo número de prisões preventivas (com duração entre 01 e 03 anos) ativas na seção judiciária do Rio Grande do Norte anteriormente à vigência da Lei 13.964/2019. Ponderando as dimensões territoriais e populacionais do RN, não era de se esperar que o estado fosse apresentar números tão elevados, especialmente em comparação com as demais seções judiciárias da 5ª Região. A fim de dimensionar a grandeza dos dados do estado, traçou-se um quadro comparativo (figura 02) com os dados das seções judiciárias do Pernambuco e do Ceará, ambas com extensão territorial e densidade populacional superiores às do RN.

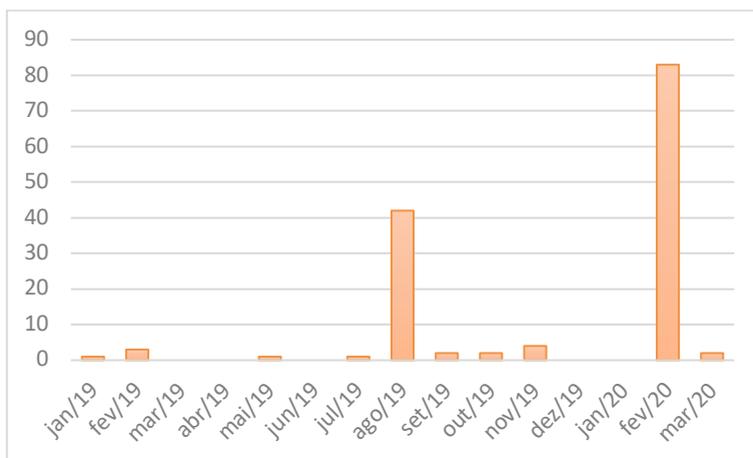
³³ O qual é efetuado pelas secretarias das seções judiciais com competência criminal, e, muitas vezes, apresentam inconsistências.

Figura 2: Número de prisões preventivas decretadas nos estados do RN, Ceará e Pernambuco entre janeiro de 2019 e março de 2020

Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos relatórios do GMF/5ªR (2020)

O contraste é evidente: o número de prisões preventivas com duração superior a 1 ano e inferior a 3 anos no RN é expressivamente maior do que o dos estados do Ceará e de Pernambuco durante todo período analisado, com exceção ao de março de 2020 (pós vigência da Lei 13.964/2019).

Nota-se, em ambos gráficos (1 e 2), uma nítida queda no número dessas prisões no estado do RN, bem como um declínio das prisões ativas a mais de 3 anos (reduzidas ao patamar de zero prisões ativas durante o mês de março de 2020). Em ambos os casos, tais reduções se deram em decorrência da vigência da Lei 13.694/2019. Os impactos da lei se mostram ainda mais evidentes quando analisados os índices de revogação das prisões preventivas, conforme demonstrado pela figura 03.

Figura 3: Gráfico de prisões preventivas revogadas no RN (janeiro de 2019/março de 2020)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos relatórios do GMF/5ªR (2020)

Conforme evidencia a figura 03, somente no mês de fevereiro de 2020, 83 prisões preventivas foram revogadas na seção judiciária norte-rio-grandense – esse número é superior à soma de todas as prisões processuais revogadas anteriormente no estado desde a criação do GMF, em 2018. A nova redação do parágrafo único do art. 316 do CPP – o qual vincula a manutenção da legalidade da prisão preventiva a uma decisão revisional fundamentada – impôs uma revisitação forçada por parte do poder judiciário às milhares de prisões preventivas cujos prazos estavam se estendendo indeterminadamente, impactando amplamente esse quadro no estado do RN.

A partir de tais dados, é possível concluir que o impacto da Lei 13.964/2019 foi intensamente sentido no RN. A necessidade de revisão da prisão por decisão judicial fundamenta descortinou al realidade da ausência de motivos para a manutenção da prisão.

As repercussões diretas da nova legislação quanto à prisão preventiva foram sentidas imediatamente após sua entrada em vigor.

contudo, ainda é cedo para determinar suas influências a longo prazo, principalmente em questões como a complexificação da decretação de novas prisões preventivas.

Considerações finais

A prisão preventiva é a mais severa das medidas cautelares previstas no Código de Processo Penal brasileiro, e, mesmo assim, é uma das mais utilizadas. Sua mera existência fere, indiscutivelmente, o princípio constitucional da presunção de inocência ou não culpabilidade, visto que, em termos práticos, antecipa o cumprimento de uma pena sem que se haja sequer direito ao contraditório.

O processo penal brasileiro, por sua vez, sofreu duras influências inquisitoriais e até mesmo antidemocráticas, passando por um longo percurso, desde sua primeira versão em 1832, até as atuais reformas. Tudo isso é um mero reflexo do tortuoso processo histórico de democratização do Brasil, que, por muito tempo, subjugou seu ordenamento jurídico aos objetivos de controle estatal.

As repercussões da Lei 13.964/2019 no âmbito da prisão preventiva são positivas e necessárias, e demonstram um tão aguardado avanço nas políticas de manutenção dessa medida cautelar. Com, apenas, poucos meses de vigência da mencionada lei, já se é capaz de constatar, no estado do RN, a drástica redução do número dessas prisões, as quais já se estendiam por até mais de 03 anos.

Apesar de não determinar o limite máximo para duração dessa medida, a referida Lei traça rígidos contornos quanto a aplicação e manutenção do dispositivo, tornando obrigatória uma nova decisão judicial

fundamentada para a continuidade da prisão preventiva, impedindo assim, que tais medidas passem despercebidas em meio à imensidão de processos e incumbências do Judiciário.

A gravíssima questão da ausência de um limite legal para um dispositivo que antecipa o cumprimento da mais gravosa pena prevista em nosso ordenamento é apenas uma ramificação de toda construção do pensamento penal no Brasil, onde o processo existe em suposta razão do combate à criminalidade, e não como defesa dos direitos humanos perante a avassaladora força do Estado.

Bibliografia

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.

AZEVEDO, Layse Negromonte. **Alternativas cautelares à prisão preventiva e o poder geral de cautela do juiz.** Monografia (Graduação) – Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Centro de Ciências Jurídicas. João Pessoa, PB, 2011. 64f

BRASIL. **Ato Institucional nº 2 de 27 de outubro de 1965.** Mantem a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm. Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. **Carta de Lei de 25 de março de 1824:** Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Plano de gestão para o funcionamento de Varas Criminais e de Execução Penal.** Brasília: CNJ,

CAPÍTULO 6

O processo penal brasileiro e a prisão processual: uma análise contextual dos impactos da Lei 13.964/2019 na duração das prisões preventivas na Justiça Federal no RN

2019. Disponível em:
<https://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPCRIM/plano-gestao-varas-criminais-cnj.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2020.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Decreto de 23 de maio de 1821. Dá providências para garantia da liberdade individual. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/DIM-23-5-1821.htm. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Decreto nº 4.824, de 22 de novembro de 1871. Regula a execução da Lei nº 2033 de 24 de setembro do corrente ano, que alterou diferentes disposições da Legislação Judiciária. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim4824.htm. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Lei de 29 de novembro de 1832. Promulga o Código do Processo Criminal de primeira instância com disposição provisória acerca da administração da Justiça Civil. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM-29-11-1832.htm. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 2.033, de 20 de setembro de 1871. Altera diferentes disposições da Legislação Judiciária. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM2033.htm. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 5.349, de 3 de novembro de 1967. Dá nova redação ao Capítulo III do Título IX do Código de Processo Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/15349.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 5.941, de 22 de novembro de 1973. Altera os artigos 408, 474, 594 e 596, do Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L5941.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 6.416, de 24 de maio de 1977. Altera dispositivos do Código Penal (Decreto-lei número 2.848, de 7 de dezembro de 1940), do Código de Processo Penal (Decreto-lei número 3.689, de 3 de outubro de 1941), da Lei das Contravenções Penais (Decreto-lei número 3.688, de 3 de outubro de 1941), e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16416.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989. Dispõe sobre prisão temporária. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7960.htm. Acesso em: 16 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12403.htm. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. **Medida provisória nº 111, de 24 de novembro de 1989.** Dispõe sobre a prisão temporária. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1989/medidaprovisoria-111-24-novembro-1989-370433-norma-pe.html>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Negócios Interiores. **Exposição de motivos do Código de Processo Penal.** 08 set. 1941. Disponível em: http://honoriscausa.weebly.com/uploads/1/7/4/2/17427811/exmcpp_processo_penal.pdf. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Medida Cautelar na Ação Direta De Inconstitucionalidade 6.298 / Distrito Federal.** Direito Constitucional. Direito Processual Penal. Art. 3º-A, 3º-B, 3º-C, 3º-D, 3º-E E 3º-F do CPP. Juiz das Garantias. [...] Relaxamento Automático da Prisão. Audiência de Custódia. Proporcionalidade. Fumus Boni Iuris. Periculum In Mora. Medidas cautelares parcialmente deferidas. Requerente(s): Associação dos Magistrados Brasileiros e Outro(a/s). Relator: Min. Luiz Fux, 22 de janeiro de 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6298.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **Habeas Corpus nº 281.854 / Rio de Janeiro.** [...] Prisão preventiva. Princípio da homogeneidade. Medida mais severa do que a possível pena aplicada em caso de eventual condenação. Afastamento cautelar do cargo público. Providência suficiente para o resguardo da ordem pública e para a conveniência da instrução criminal. Desnecessidade, no caso, da custódia preventiva. Condições pessoais favoráveis. Constrangimento ilegal evidenciado. Ordem não conhecida. Habeas corpus concedido de ofício. Impetrante: Gustavo Alves Pinto Teixeira. Impetrado: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Marco Aurélio Bellizze, 17 de dezembro de 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/stj-concede-hc-oficio-reus-acao-penal.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

CARRARA, Francesco. **Programa do curso de direito criminal.** Tradução Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: LZN, 2002. 2 v.

CHOUKR, Fauzi Hassan. A Reforma Global Do Código De Processo Penal: Uma Refundação Garantista. **Revista do Ministério Público do Estado de Goiás**. Goiás, n. 34. p. 21-34, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Qual a diferença entre prisão temporária e preventiva?**, 29 dez. 2014. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/qual-a-diferenca-entre-prisao-temporaria-e-preventiva>. Acesso em: 25 jul. 2020.

DA SILVA, Enio Moraes. O estado democrático de direito. **Revista de informação legislativa**, v. 42, n. 167-168, p. 213, 2005.

DELMANTO JUNIOR, Roberto. Liberdade e prisão no processo penal. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

FERREIRA, Jorge; GOMES, Ângela de Castro. 1964: O golpe que derrubou um presidente, pôs fim ao regime democrático e instituiu a ditadura militar no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

FLORINDO, Glauber Miranda. Leis do regresso: a organização judiciária e o processo de formação do estado nacional (1832-1842). **ENCONTRO REGIONAL DA AMPUH-RIO: Memória e Patrimônio**, v. 14, 2010.

INÁCIO, Roberto Varalo. A prisão preventiva e o excesso de prazo. *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*. Rio Grande do Sul, n. 70. p. 47, 2011.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Código de Processo Penal Comentado**. 2. ed. rev. atual. Salvador: Juspodivm, 2017.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Pacote Anticrime: comentários à Lei nº 13.964/19 artigo por artigo (2020)**. Salvador: Juspodivm, 2020.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Processo Penal**. 14. ed. rev. atual. São Paulo: Atlas, 2003.

PABLOS DE MOLINA. Antonio García. **O que é criminologia?**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

CAPÍTULO 6

O processo penal brasileiro e a prisão processual: uma análise contextual dos impactos da Lei 13.964/2019 na duração das prisões preventivas na Justiça Federal no RN

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: Uma Biografia**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. Lugar: Companhia das Letras, 2019.

SILVA JÚNIOR, Walter Nunes. **Curso de direito processual penal: teoria (constitucional) do processo penal**. 2. ed. ver. ampl. Natal: OWL, 2015.

SOARES, Patricia Rodrigues. **Medidas cautelares inominadas no Processo Penal**. Artigo Científico (Pós-Graduação em Direito) – Escola de Magistratura do Rio de Janeiro (EMERJ), Rio de Janeiro, RJ, 2011. 28 f.

WESTIN, Ricardo. Com golpe dado por Getúlio, Brasil ficou nove anos sem Senado. **Agência Senado**, Brasília, 04 out. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/09/09/com-golpe-dado-por-getulio-brasil-ficou-nove-anos-sem-senado>. Acesso em: 04 jun. 2020.

CAPÍTULO 7

A aplicação de penas e medidas alternativas à prisão no âmbito da 5ª Região: uma análise crítica sob o olhar da obra “Tem futuro o direito penal?” de Claus Roxin

Larissa Maria da Silva¹

A corrente doutrinária que sustenta a falência da pena privativa de liberdade tem adquirido uma grande força. É possível perceber a decadência da pena de prisão em virtude dos efeitos maléficos que são produzidos no seio do ambiente carcerário, como também os baixos índices de ressocialização fruto dessa atmosfera.

Contudo, embora se constate a falência da pena privativa de liberdade, ela ainda é universalmente considerada como uma resposta penal às condutas ilícitas, significando para muitos que a privação de liberdade é a única forma eficaz e legítima de punir. (SÁ, 1996).

Assim, fatores como a pressão social e o conservadorismo dos magistrados impedem que se alcance o que Claus Roxin convencionou chamar de direito penal do futuro, que consiste em linhas gerais, uma nova resposta aos delitos, com utilização de novas medidas diversas da prisão como forma de sanção penal.

¹ Discente de Direito pela UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Membro do Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário no âmbito do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (GMF/5ªR).

Esse capítulo se propõe a realizar uma discussão acerca das penas e medidas alternativas aplicadas nos estados da 5ª Região da Justiça Federal, bem como, os fatores que impedem que esse número alcance a maioria dos casos.

1. As penas e medidas alternativas à prisão: uma possibilidade legislativa

A Lei nº 7209/84 que reformou a parte geral do Código Penal, incluiu as penas restritivas de direitos, sendo suas modalidades ampliadas pela Lei nº 9.714/98. Ademais, as Leis nº 9.099/95 e nº 11.342/2006 instituíram também outras formas de reação estatal à prática do delito no ordenamento jurídico brasileiro além das penas restritivas de direitos.

As penas e medidas alternativas se desenvolveram como uma substituição penal à justiça criminal. Segundo dados oficiais, no ano de 2008 o contingente de pessoas submetidas a penas e medidas alternativas já se revelava superior ao número daqueles que se submetiam as penas privativas de liberdade (BARRETO, 2010).

Damásio de Jesus analisou de forma detalhada as vantagens e desvantagens decorrentes da aplicação das penas alternativas, afirmando ao final que seus pontos negativos superam de forma superabundante aqueles que podem ser vistos como negativos. Importa ressaltar algumas das vantagens elencadas:

- I) evitam a aplicação da pena privativa de liberdade nas infrações penais de menor potencial ofensivo;
- II) diminuem o custo do sistema repressivo;
- III) permitem ao juiz adequar a reprimenda penal à gravidade objetiva do fato e às condições pessoais do preso;

- IV) não afastam o condenado do convívio com sua família ou comunidade, tampouco de suas responsabilidades;
- V) afastam o preso do contato com outros delinqüentes;
- VI) reduzem o número de reincidência (JESUS, D, E de. 2000)

Desse modo, a aplicação dessas alternativas penais se apresenta como um grande avanço legislativo com o intuito de diminuir o índice de indivíduos submetidos à pena privativa de liberdade, e assim, submetidos as consequências nefastas de tais ambientes.

Por conseguinte, ao se analisar os propósitos presentes no discurso para a introdução das penas restritivas de direitos no território pátrio por meio da Exposição de Motivos da Nova parte Geral do Código Penal de 1984 pode-se perceber desde então, uma adesão a restrição na utilização da pena privativa de liberdade, pois já era notório que os malefícios superavam de forma abundante os benefícios sustentados. Assim, as penas restritivas no Brasil no que diz respeito a prisão, restringiu-se aos “casos de reconhecida necessidade”.

Ao longo dos anos, surgiram outras campanhas que incentivaram a aplicação das alternativas penais, como por exemplo, em 2010, o Conselho Nacional de Justiça (2010a) lançou uma campanha nacional com o slogan “A solução não é punir menos, é punir melhor” e as Resoluções nº 03/1995, nº 05/1999, nº 16/2003 e nº 01/2008 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária corroboraram a intenção de um melhor aperfeiçoamento da pena de prisão quando necessária, e do incentivo à substituição quando possível por formas diversas de sanção criminal.

Contudo, embora se tenha observado uma crescente adesão ao discurso do não encarceramento, a população carcerária não diminuiu, de modo que como afirma CARVALHO (2010, p. 372), a instituição das penas

e medidas alternativas não implicou em redução da utilização do cárcere como pena – os níveis de encarceramento permaneceram crescendo enquanto o controle penal formal do Estado crescia de forma exponencial por meio das penas e medidas alternativas.

Tal fato é confirmado pelo Levantamento Nacional sobre Execução de Penas Alternativas que foi realizado no Brasil de dezembro de 2004 a janeiro de 2006 realizado pelo Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (ILANUD/Brasil), no qual se afirmou que a pena alternativa como resta disposta na nossa legislação não implicou numa diminuição do número de encarcerados, pois o perfil do encarcerado é diferente daquele que submetido à pena restritiva de direitos. Os submetidos à pena privativa de liberdade substituída por alguma pena alternativa não restavam encarcerados, tendo em vista a existência de outros institutos que não permitiram a prisão.

Ademais, embora exista a opção legislativa da aplicação de outras penas diversas da prisão para crimes com uma pena abstrata de até quatro anos, as pesquisas realizadas demonstram que em grande parte, os juízes decidiam pela substituição da pena privativa de liberdade por pena alternativa tão somente em situações que a pena privativa de liberdade atingia tão somente um ou no máximo dois anos. (INSTITUTO LATINO AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE, 2006).

Portanto, embora as penas e medidas alternativas se apresentem como uma possibilidade legislativa, é possível perceber que ambas não restam sendo utilizadas de forma adequada, em grande parte ou não são

utilizadas, ou são utilizadas como uma forma de reafirmar o controle estatal de caráter encarcerador.

2. A aplicação das penas e medidas alternativas no âmbito da 5ª Região: uma análise de dados dos últimos 2 (dois) anos

Realizando uma análise dos dados quantitativos das penas e medidas alternativas aplicadas no âmbito da Justiça Federal de primeiro grau da 5ª região, que contempla os estados do Rio Grande do Norte, Alagoas, Sergipe, Ceará, Paraíba e Pernambuco, podemos perceber um número expressivo.

Contudo, tendo em consideração que a pena privativa de liberdade deve ser aplicada tão somente em último caso, o número da aplicação das alternativas penais poderia ser mais expressivo.

Eis os números abaixo.

Tabela 1 – Processos que foram julgados e aplicação de medidas alternativas na região durante o ano de 2018

Meses analisados	Julgados	Penas e Medidas alternativas deferidas
Jan - Abril	882	449
Maio - Julho	569	244
Ago - Dez	964	492
TOTAL:	2.415	1.185

*Dados disponibilizados pelas varas no Sistema

Tabela 2 – Processos que foram julgados e aplicação de medidas alternativas na região durante o ano de 2019

Meses analisados	Julgados	Penas e Medidas alternativas deferidas
Jan - Mar	434	549
Abril- Junho	606	543
Julho -Set	449	243

CAPÍTULO 7

A aplicação de penas e medidas alternativas à prisão no âmbito da 5ª Região: uma análise crítica sob o olhar da obra “Tem futuro o direito penal?” de Claus Roxin

Outubro - Dez	330	244
TOTAL:	1.819	1.579

*Dados disponibilizados pelas varas no Sistema

Por conseguinte, necessário se faz realizar uma discussão acerca da problemática que se erige em volta da aplicação de penas e medidas alternativas, especialmente em relação as possíveis causas que impedem uma aplicação mais extensiva.

3. Possíveis causas para a baixa incidência na aplicação de alternativas à prisão: uma incompatibilidade com o direito penal do futuro

3.1 A pressão social e a sensação de impunidade

Hobbes (1983) evidencia que o homem ao se aparecer desprovido de todo o aparato de controle social que envolve a vida em sociedade, como leis, religião, família e etc, volta-se ao seu “estado de natureza”, de modo que a liberdade e a violência se tornam permitidas e justificáveis.

Portanto, na ausência de um controle social estabelecido por meio de um ordenamento jurídico definido, os homens se voltam à preservação pessoal, independentemente das consequências geradas. Walter Nunes (2006) afirma neste sentido que, vingança privada é uma reação social primitiva contra as atitudes consideradas transgressoras do meio social, sendo precedente a noção de Estado.

Com o avanço social, surge a percepção de que o poder punitivo necessitava ser vinculado a uma autoridade pública específica. Contudo, os horrores próprios da vingança privada não deixaram de ocorrer, mas tão

somente foram transferidos e institucionalizados pelo Estado em repressão às condutas ilícitas, o que ocorreu no período absolutista.

Apenas em 1789 inciou-se uma transformação em relação a mentalidade punitiva, passando-se de um espetáculo sangrento e duradouro, à utilização da guilhotina como ferramenta prática que expressava o poder punitivo estatal, como evidencia Foucault (2006).

Embora existisse uma redução na intensidade da violência que os criminosos eram submetidos, a publicização da guilhotina tinha a função de oferecer uma resposta social quanto a reprovação estatal das condutas transgressoras praticadas.

Desse modo, é notório que de forma veemente a sociedade atual ainda é marcada pela ideal de vingança. Assim, a falência da pena privativa de liberdade, o acelerado crescimento da criminalidade e a contínua sensação de insegurança tornam a população embebida pelo sentimento de revolta, tendo em vista que anseiam que os indivíduos transgressores passem por intenso sofrimento pessoal, pois idealizam que somente assim, estes estarão a “pagar” pelo mal praticado.

Assim, a impressão social de que o encarceramento em massa seria a solução para a criminalidade influencia na restrição da aplicação de penas e medidas alternativas à prisão pois está enraizado que essas alternativas se tratam de um estímulo à impunidade.

3.2 A cultura jurídica e o conservadorismo dos magistrados

Embora a Lei 9.714/98 permita a substituição de penas privativas de liberdade de até quatro anos, os resultados da pesquisa realizada pelo Instituto Latino Americano das Nações Unidas para prevenção do Delito e

Tratamento do Delinquente – já citada anteriormente – indicaram que, na esmagadora parte dos casos, os juízes decidem pela substituição da pena privativa de liberdade quando estas atingiam tão somente um ou no máximo dois anos, o que indica uma tendência conservadora no pensamento de muitos magistrados.

Logo, é preciso que a atividade do juiz no caso concreto seja norteada pelos propósitos que a pena possui no ordenamento jurídico brasileiro, ou seja, deve a pena ser suficiente e necessária à repressão e prevenção do crime (art. 59, CP), e nesse sentido o juiz deve se apoiar dos princípios adotados pela Constituição Federal.

Importa ressaltar nesta toada que, segundo LEMOS 2007 a jurisprudência tem aceitado que o magistrado possa estabelecer a dosimetria da pena mínima legal de acordo com o princípio da humanidade das penas.

4. As penas e medidas alternativas e a concretização do direito penal do futuro – necessária ampliação da sua aplicação

Claus Roxin em sua obra “Tem futuro o Direito penal?” nos apresenta alguns questionamentos com possíveis respostas acerca de como se dará o direito penal no futuro.

Ele afirma que, apesar do aumento previsto da criminalidade, as penas irão se tornar mais suaves, pois a pena privativa de liberdade “que dominou o cenário das penas nos países desde a abolição dos castigos corporais, tem seu ápice bem atrás de si, e vai retroceder cada vez mais por duas razões.”

A primeira razão apontada pelo autor é que, quanto mais aumentarem os tipos penais e por conseguinte, dos delitos, menos será possível reagir à maioria dos crimes com penas privativas de liberdade.

A segunda razão apontada é que não é político-criminalmente desejável uma aplicação massiva das penas restritivas de liberdade, pois nos delitos pequenos e médios, que constituem a maior parte dos crimes, não é possível uma ressocialização através de penas privativas de liberdade.

Não se pode aprender a viver em liberdade e respeitando a lei através da supressão da liberdade; a perda do posto de trabalho e a separação da família, que decorrem da privação de liberdade possuem ainda mais efeitos dessocializadores. (ROXIN)

Assim, é consenso de que a pena de multa por exemplo, é um meio mais humano, barato e eficaz na esfera inferior da criminalidade, propiciando uma maior ressocialização, e não menos eficiente do ponto de vista preventivo que a privação de liberdade.

O autor afirma que o direito penal tem futuro, contudo, instituições fundamentais sofrerão mudanças essenciais. Ele diagnostica que:

O direito penal moderno partiu de uma posição que somente conhecia a pena retributiva. Ao contrário, o direito penal do futuro tornar-se-a cada vez mais um instrumento de direcionamento social totalmente secularizado, como fim de chegar a uma síntese entre a garantia da paz, o sustento da existência e a defesa dos direitos do cidadão.

Assim, necessário se faz pensar e repensar a forma como se estão sendo aplicadas as sanções penais, buscando uma maior aproximação do direito penal do futuro, ou seja, um direito penal mais humano e atento as transformações sociais, desvencilhando-se do conservadorismo ainda vigente.

Considerações finais

É perceptível que, após realizar uma discussão e análise dos dados das penas e medidas alternativas aplicadas nos estados da 5ª Região da Justiça Federal, necessário repensar sobre uma mudança acerca da visão da pena de prisão como única solução e resposta plausível às condutas ilícitas.

Como sentencia Claus Roxin, o futuro do Direito Penal está garantido, em virtude da sua importância não somente no que diz respeito ao controle que exerce sobre aos delitos, mas principalmente em virtude do seu potencial de adequação às mudanças sociais.

Sem essa adequação aos novos crimes que são tipificados e a descriminalização de outros, o direito penal deixaria de existir.

Assim, mudanças são necessárias para sua evolução, sendo imprescindível que a sociedade evolua à medida que se constata a falência de certos tipos de respostas penais, e que haja um investimento sério não apenas financeiro, mas de tempo e reflexão para se pensar novas formas de respostas estatais às condutas ilícitas.

Bibliografia

ABRAMOVAY, Pedro Vieira; BATISTA, Vera Malaguti (org.). Depois do Grande Encarceramento. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

BARRETO, Fabiana Costa Oliveira. Dez Anos da Política Nacional de Penas e Medidas Alternativas. Brasília: Ministério da Justiça, 2010.

CARVALHO, Salo. Substitutivos penais na era do Grande Encarceramento. In:

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. A solução não é punir menos, é

punir melhor. 2010. Anúncio 127 x 266. Disponível em: <<http://www.cnj.gov.br>>

FOUCAULT, Michel. Vigiar e Punir: nascimento da prisão. Tradução: Raquel Ramalhete. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2004, p. 15.

INSTITUTO LATINO AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE – Guilherme Augusto Dornelles de Souza Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo 136 O público e o privado - Nº 26 - Julho/Dezembro – 2015 ILANUD. Levantamento Nacional sobre Execução de Penas Alternativas: relatório final de pesquisa. [S.l.]: ILANUD, [2006].

JESUS, Damásio Evangelista de. Penas alternativas: anotações à Lei nº 9.714, de 25 de novembro de 1998. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 30-31.

LEMOS, Carlos Eduardo Ribeiro. A dignidade humana e as prisões capixabas. Vitória: Univila, 2007, p. 32.

SÁ, Geraldo Ribeiro de. A prisão dos excluídos: origens e reflexões sobre a pena privativa de liberdade. Rio de Janeiro: Diadorim Editora, 1996.

SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da. Curso de Direito Processual Penal: Teoria (constitucional) do Processo Penal. 2. ed. OWL: Jurídica. 2006 Não paginado (Locais do Kindle 1980-1986).