

OS DESEQUILÍBRIOS DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL BRASILEIRO SOB A ÓTICA DE UM ADVOGADO EMPRESARIAL

Gustavo Henrique Wykrota Tostes¹

Introdução

A segurança é uma das funções mais básicas e precípuas do Estado, sendo consolidada na Carta Magna Brasileira de 1988 como um direito fundamental ao lado do direito à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade. O texto constitucional, ainda, define a segurança pública como “ [...] dever do Estado, direito e responsabilidade de todos” com a finalidade de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio (BRASIL, 1988). Para tanto, a segurança pública conta com um complexo Sistema de Justiça Criminal - SJC, o qual envolve diversas instituições governamentais, em todos os níveis da Federação, sendo elas instituições policiais, os advogados, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Judiciário. Além disso, o SJC conta com um extenso arcabouço legal, que define a sua organização, fluxos, possibilidades e limites de atuação.

Cada uma das instituições que compõem o sistema possui, portanto, competências e papéis específicos, orquestrados em um arranjo institucional, no qual a atuação de um depende da atuação do outro para a consecução efetiva da justiça. A própria ideia de um SJC e do arranjo institucional, no qual há divisão de poderes e responsabilidades, pressupõe um funcionamento articulado, complementar e sinérgico. No entanto, o que se observa é um sistema que ainda padece de desequilíbrios que afetam o seu funcionamento e, conseqüentemente, os seus resultados. Sapori (2006), ao analisar o desenho institucional do SJC brasileiro observa que:

Os diferentes segmentos organizacionais tendem a agir segundo lógicas distintas e muitas vezes conflitantes, contrariando a divisão de trabalho harmoniosa inicialmente prevista. Disputas por espaços de poder são recorrentes, além da competição por recursos escassos. Críticas recíprocas entre os diversos segmentos organizacionais são comuns, atribuindo-se mutuamente responsabilidades por eventuais fracassos do sistema. Além disso, a intensidade dos conflitos pode se constituir em foco crônico de ineficiência do sistema, afetando o desempenho institucional. (SAPORI, 2006, p. 769)

Diante disso, este ensaio busca refletir sobre algumas das situações nas quais esses desequilíbrios ocorrem no âmbito do sistema de justiça estadual e apresentar os seus efeitos impactos para a gestão e para a sociedade como um todo. Inicialmente, será apresentado o sistema de justiça em nível estadual, estabelecendo o papel de cada ator e das articulações existentes entre eles. Em seguida, serão apresentados pontos que se entende serem desequilíbrios importantes no funcionamento do SJC. Por

¹ Advogado. Foi Secretario Adjunto, da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (jan/2019 a fev/2021).

fim, na conclusão, serão levantadas algumas possibilidades para o aprimoramento e reequilíbrio do sistema de justiça.

O Sistema de Justiça Criminal em Nível Estadual: poderes e responsabilidades

O art. 144 da Constituição Federal define os órgãos responsáveis pela manutenção da segurança pública, quais sejam, a Polícia Federal, as Polícias Rodoviária e Ferroviária Federais; as Polícias Civis; as Polícias Militares; os Corpos de Bombeiros Militares e, mais recentemente, as Polícias Penais. No que concerne ao SJC, em nível estadual, as Polícias Militar e Civil, são órgãos são responsáveis, respectivamente, pelo policiamento ostensivo e pelas atividades de policiamento investigativo. A Polícia Penal é responsável pela segurança dos estabelecimentos penais (BRASIL, 1988).

Dessa forma, o controle da ordem pública civil é de responsabilidade dos poderes executivos estaduais, que possuem autonomia de comando e gestão das polícias militares e civis. Uma vez vinculadas aos governos estaduais, a Polícia Militar, a Polícia Civil e, agora, a Polícia Penal obedecem, além do já disposto na Constituição Federal de 1988, às constituições estaduais, bem como leis complementares e ordinárias específicas de cada ente subnacional. Tais normativas tratam da organização e funcionamento desses órgãos e, por conseguinte, da própria política de segurança pública em nível estadual.

Apesar das distinções organizacionais entre estados, a atuação das polícias pode ser sumarizada da seguinte forma. Cabe à Polícia Militar o policiamento ostensivo urbano e rural; de trânsito; florestal e de mananciais; rodoviário e ferroviário, nas vias estaduais; portuário; fluvial e lacustre; de radiopatrulha terrestre e aérea, bem como a manutenção da ordem pública. É a ação da Polícia Militar que dá o primeiro input dentro do SJC, ativando uma série de procedimentos legais que podem chegar até o cumprimento da pena.

Já à Polícia Civil cabe a apuração de crimes e contravenções, elucidando autoria, materialidade, motivo e circunstância. A sua atuação envolve o registro dos delitos e a abertura de inquérito policial, que, por sua vez, dá início aos procedimentos de investigação, como a condução de interrogatórios e a atuação da perícia criminal. Além disso, a Polícia Civil, em atuação conjunta com outros membros do SJC, é responsável pelo cumprimento de mandados de prisão, de busca e apreensão, entre outros.

Em relação à Polícia Penal, é importante esclarecer que esta foi recentemente criada pela Emenda Constitucional 104, de 4 de dezembro de 2019, ainda sem regulamentação em âmbito federal. Há iniciativas legislativas dos entes subnacionais de regulamentação, porém sem alinhamento federal ou entre estados. Dessa forma, não há como delimitar com precisão as atribuições dessa nova instituição. Entretanto, considerando que o novo texto constitucional atribui à Polícia Penal a competência de segurança dos estabelecimentos penais e que uma das possibilidades de preenchimento do quadro de servidores das polícias penais é a transformação dos cargos de carreira dos atuais agentes penitenciários e dos cargos públicos equivalentes (BRASIL, 1988), parece ser razoável inferir que cabe à Polícia Penal as atividades de custódia e ressocialização dos indivíduos privados de liberdade (IPLs) custodiados em estabelecimentos penais.

Ainda no âmbito do Poder Executivo estadual, destacam-se as Secretarias de Estado de Segurança Pública/ Defesa Social/ Justiça, que são as grandes responsáveis pelo planejamento e coordenação da política estadual de segurança pública. Nestas secretarias, podem estar também alocadas políticas públicas de prevenção à criminalidade, políticas sobre drogas, gestão do sistema socioeducativo, dentre

outros. As Secretarias estaduais têm um importante papel na integração das instituições policiais, garantindo seu alinhamento com toda política de segurança. Para além das forças policiais, as Secretarias também atuam como ponto de articulação interinstitucional com os demais integrantes do SJC, quais sejam, os advogados, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Poder Judiciário.

O Ministério Público, com a Constituição de 88, ganhou novas atribuições e prerrogativas, ampliando o seu papel dentro do SJC. A Constituição assim o define: “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (Brasil, 1988). Além da tradicional competência de apresentação de denúncia ao judiciário, utilizando como base o inquérito policial, dentro do rito do processo legal, o Ministério Público passou a ter a titularidade da defesa dos direitos difusos e coletivos, lhe sendo confiada a legitimidade de promover o inquérito e a ação civil pública. Frequentemente, a ação civil pública é utilizada como forma do Ministério Público contestar a atuação do poder executivo, atuando como controle externo ao executivo.

Já à Defensoria Pública, cabe a representação dos interesses daqueles acusados que não podem financiar defesa particular, por meio de advogado custeado pelo Estado. Dessa forma, a Defensoria Pública tem como missão a garantia de acesso à justiça a todos.

Os advogados, tem como missão precípua representar e defender os interesses de seus clientes com base nas leis vigentes do país. A CF/88 define o advogado como é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.

Finalmente, o Poder Judiciário é responsável por zelar pelo processamento e julgamento das demandas que lhe são submetidas com estrita observância das garantias constitucionais. A ele cabem as principais decisões no fluxo processual criminal, conforme o Código de Processo Penal. Como resultado do processo criminal, é possível a determinação da punição definitiva do acusado, que, se condenado ao regime fechado, passa, então, a ser custodiado pela Polícia Penal no âmbito do sistema prisional.

Os Desequilíbrios do Sistema de Justiça Criminal: uma breve reflexão

As políticas públicas de segurança e a promoção da justiça são decorrentes -da complexa e contínua interação entre os diversos atores, já apresentados aqui, que compõe o SJC. O desenho institucional que delinea a atuação de cada parte foi concebido para trazer equilíbrio e sinergia ao funcionamento do sistema. Entretanto, a prática se apresenta, muitas vezes, descolada do modelo inicialmente planejado, desnudando desequilíbrios que são possíveis, inclusive, pelas prerrogativas criadas neste mesmo arranjo.

O primeiro destaque que será feito aqui trata-se da constatação prática da mistura de papéis e da invasão do campo de atuação entre os atores do sistema. A judicialização das políticas públicas não é uma novidade e o sistema de justiça não ficou isento desse processo. Gonçalves (1994), analisando o poder judiciário na Constituição de 88 e o processo de -judicialização da política, aponta os mecanismos constitucionais que possibilitam ao Ministério Público e Poder Judiciário intervir em decisões de natureza administrativa e discricionária do executivo.

A primeira dessas consequências é que o Estado passa a manter um serviço público não apenas voltado para fiscalizar o respeito à lei, mas para controlar a atuação da administração pública no campo das opções discricionárias. Mais, dá um amplo poder de investigação a esse serviço. Terceiro, admite-se que as decisões sobre as matérias referidas são suscetíveis de serem reapreciadas por via judicial, embora o

seu "mérito" seja a adequação a uma meta, não ao paradigma de uma lei. Por fim, o texto consagra a noção de interesses difusos. Ora, é ela suficientemente ampla e flexível para permitir a intervenção do Ministério Público em variadíssimos campos, como o do interesse do consumidor. A referência é proposital, pois, embora não diga respeito às relações Judiciário-Administração, revela, ou confirma, a tendência a uma judicialização de todos os setores da vida humana.

(...)

Entretanto, é significativo que o Judiciário possa fazer determinações compulsórias, com prazo fixado, sobre providências administrativas referentes à execução de norma constitucional, ou seja, de interesse geral. (GONÇALVES, 1994)

Reconhece-se o importante papel do Judiciário e do Ministério Público no controle das políticas públicas, o ponto aqui é quando se ultrapassa para o papel do outro, trazendo desequilíbrio a todo sistema. Apesar de o assunto não ser novo, a problemática é atual. Recentemente, o Conselho Nacional do Ministério Público, órgão constitucional responsável por orientar e fiscalizar a atuação das unidades do Ministério Público, publicou a Recomendação Conjunta Presi-CN nº 2, de 19 de junho de 2020, que trata de "Recomendar aos membros do Ministério Público brasileiro que atentem para os limites de suas funções institucionais, evitando-se a invasão indevida das atribuições alheias e a multiplicação dos conflitos daí resultantes".

Além disso, esta normativa também recomenda o respeito à autonomia administrativa dos gestores e que os membros do Ministério Público atuem pautados pelo "critério de racionalidade no exercício do poder requisitório, de modo a permitir que os gestores mobilizem seus esforços na execução da política pública e não na confecção de respostas" (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2020). Diante disso, resta evidente o reconhecimento público da problemática de invasão de papéis, além do reconhecimento dos seus efeitos prejudiciais ao andamento das políticas públicas, explicitando, nesse caso, o excesso de energia gasto pela administração em responder questionamentos requisitados, enquanto esta deveria estar focada em produzir resultados ao cidadão.

Não faltam exemplos no âmbito do executivo estadual das intervenções promovidas pelo Judiciário e Ministério Público na segurança pública. Dentre estes, destaca-se as interdições judiciais de unidades penais, por estas serem um tema comum entre as unidades subnacionais e por estarem ganhando relevância nas discussões em nível nacional, aparecendo como pauta do Departamento Penitenciário Nacional e do Conselho Nacional de Secretários de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Administração Penitenciária.

A interdições judiciais ocorrem quando um juiz, provocado, ou não, pelo Ministério Público, determina a interdição completa ou parcial de uma unidade penal. Isto é, impedindo a entrada de novos IPLs, ou a entrada de indivíduos de origem diversa da comarca onde se encontra a unidade penal, ou limitando o quantitativo de IPLs que podem ser custodiados nessa unidade. Os termos da interdição são descritos na decisão do juiz, sendo estas as limitações mais comuns. Assim, o juiz passa a ocupar o papel do gestor de vagas dessa unidade, determinando quem entra, quem sai e quantos.

Dentre as principais motivações para as interdições das unidades penais estão, a superlotação das unidades; infraestrutura física precária; e recursos humanos escassos. Não se questiona aqui a legitimidade ou pertinência desses problemas que são históricos do sistema carcerário brasileiro e

extremamente complexos. A intenção aqui é dar luz aos efeitos perversos dessas decisões na gestão de todo o sistema, que é de responsabilidade do Poder Executivo.

Quando o juiz decide pela interdição da unidade penal da sua comarca há, a princípio, o benefício para esta unidade que terá a sua superlotação reduzida. No entanto, cabe ao executivo redirecionar a população carcerária da unidade interditada para as outras unidades prisionais de seu Estado, uma vez que não cabe ao executivo a decisão de liberar, ou prender, este custodiado, apenas ao juiz.

Dessa maneira, o efeito perverso da decisão de interdição de uma unidade é o agravamento da superlotação das outras unidades pela redistribuição da população carcerária. Outro agravante, é que as interdições não são pontuais, tornaram-se quase regra, engessando a gestão de vagas do Estado, que, por consequência, não é mais capaz de equilibrar o déficit de vagas do sistema prisional. O executivo estadual é o responsável pela gestão macro de todas as vagas do sistema prisional e, portanto, não pode se ater à visão limitada de benefício a uma unidade ou região em detrimento das demais. É fundamental que o Estado mantenha suas prerrogativas relacionadas à gestão das vagas e dos estabelecimentos prisionais, como forma de garantir o tratamento equânime e a divisão equilibrada no sistema.

À vista disso, as interdições são um ótimo exemplo de desequilíbrio dentro do SJC, pois elas revelam como as lógicas distintas de atuação, desalinhamentos institucionais e inversões de papéis geram distorções e ineficiência ao sistema.

O segundo ponto de reflexão são as disputas de espaço e poder dentro do SJC, que também inclui outros agentes que interagem com sistema. Tais disputas desequilibram o sistema na medida que os atores estão preocupados com a manutenção das suas próprias agendas e em garantir (e/ou ampliar) o raio de influência que possuem, sem que isso resulte, necessariamente, em melhores resultados ao cidadão.

Além dos membros que compõe o SJC, há outros atores públicos que o influenciam e criam agendas próprias. Adorno (2008), ao analisar as transformações das políticas de segurança pública nas duas últimas décadas, identifica alguns desses atores e pontua que há uma disputa pela definição das políticas públicas e pelos recursos a ela destinados.

[...] as políticas públicas de segurança e justiça penal também são influenciadas por políticos profissionais com ou sem mandato parlamentar, governantes à testa de postos executivos eletivos (ou não eletivos, como ministros e secretários de estado) nas administrações públicas, tanto quanto militantes de organizações de defesa de direitos, formadores de opinião, pesquisadores e estudiosos (vinculados às universidades e centros de pesquisa) e lobistas voltados para a mobilização de interesses corporativos de diversas ordens, como representantes de associações policiais, de empresas de segurança privada ou da indústria de armas e material bélico. É, portanto, complexa a rede de interesses, de atores e de agências que intervêm na disputa pela definição institucional das políticas de segurança e de justiça criminal na partilha de recursos previstos em orçamento (ADORNO, 2008).

Essas disputas pela condução das políticas e alocação de recursos revelam, em sua essência, a disputa de poder dentro do sistema, no qual grupos predominantes travam uma batalha para a manutenção do *status quo*. Dessa forma, a introdução de novas ideias, práticas e projetos esbarra na resistência dos atores e das instituições que buscam preservar seus domínios. A gestão da informação na segurança pública é um excelente exemplo de como as instituições buscam a manutenção de poder e se mostram resistentes a qualquer mudança nesse aspecto.

É evidente que o sistema de justiça necessita de uma integração que acompanhe os fluxos de trabalho, por meio de compartilhamento de dados e informações. Atualmente, os órgãos de justiça trabalham com sistemas de informações diferentes que não conversam entre si e, ainda, não convergem. Ou seja, há divergência entre as informações disponíveis nos diversos sistemas. Dessa maneira, a gestão da política se torna compartimentada e subsidiada por informações incompletas e, muitas vezes, imprecisas. Diante disso, não é de se espantar as recorrentes notícias na mídia de pessoas presas há anos que já foram colocadas em liberdade pela justiça, pessoas presas sem a correta identificação, mandados de prisão em aberto para indivíduos já mortos, dentre outros.

Apesar da evidente necessidade de compartilhamento e compatibilização de informações dentro do sistema de justiça, para o melhor gerenciamento das políticas, trazendo mais confiança e efetividade às ações, são poucos os esforços de transparência e de integração. Afinal, a informação ainda representa uma forma de manutenção de espaço e poder. Atuar como gestor dentro do sistema de justiça é reconhecer que toda ideia nova, que representa de alguma forma ameaça ao que está posto e assegurado ou necessidade de reequilíbrio de forças, encontra oposição.

Neste caso, a oposição tende a ser proporcional ao efeito que esta nova ideia pode ter, sendo um sinalizador aos gestores da importância de se intervir. Essas disputas resultam em tempo e energia dos diversos atores empregados, muitas vezes, em ações que não produzem os melhores resultados para o próprio SJC. São esses desalinhamentos institucionais que precisam ser superados para que o sistema passe a concentrar seus esforços em promover segurança e justiça da melhor forma possível, entregando à sociedade estes resultados.

Referências Bibliográficas

ADORNO, Sérgio. Políticas Públicas de Segurança e Justiça Penal. Cadernos Adenauer IX, nº4, Rio de Janeiro, 2008.

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

GONÇALVES Ferreira Filho, Manoel. Poder Judiciário na Constituição de 1988 Judicialização da política e politização da justiça. In: Revista de Direito Administrativo, nº 198, p. 1-17, Rio de Janeiro, 1994.

MINISTÉRIO PÚBLICO. Conselho Nacional do Ministério Público. RECOMENDAÇÃO CONJUNTA PRESI-CN Nº 2, DE 19 DE JUNHO DE 2020. Recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público brasileiro critérios de atuação na fiscalização de políticas públicas. Brasília, 2020

SAPORI, Luís Flávio. A justiça criminal brasileira como um sistema frouxamente articulado. In: Slakmon, Catherine; Machado, Máira Rocha; Bottini, Pierpaolo Cruz (Orgs.). Novas direções na governança da justiça e da segurança. Brasília-DF: Ministério da Justiça, 2006.