

# A Aplicação de Penas e Medidas Alternativas

Relatório de Pesquisa





# **A Aplicação de Penas e Medidas Alternativas**

**Relatório de Pesquisa**

**ipea**

## **Governo Federal**

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**  
**Ministro** Roberto Mangabeira Unger



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Sergei Suarez Dillon Soares

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Rogério Boueri Miranda

### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto**

Carlos Henrique Leite Corseuil

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Renato Coelho Baumann das Neves

### **Chefe de Gabinete**

Ruy Silva Pessoa

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

# **A Aplicação de Penas e Medidas Alternativas**

## **Relatório de Pesquisa**

**ipea**

Rio de Janeiro, 2015

## FICHA TÉCNICA

### Ipea

Alexandre dos Santos Cunha

**Doutor em direito, técnico de planejamento e pesquisa e diretor-adjunto da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Ipea (Diest/Ipea).**

Almir de Oliveira Júnior

**Doutor em sociologia, técnico de planejamento e pesquisa da Diest/Ipea e coordenador do projeto.**

Bernardo Medeiros

**Mestre em direito e técnico de planejamento e pesquisa, lotado no gabinete da presidência.**

Emília Juliana Ferreira

**Mestre em antropologia e assistente de pesquisa da Diest/Ipea.**

Fábio Sá e Silva

**Doutor em direito, política e sociedade e técnico de planejamento e pesquisa da Diest/Ipea.**

Helder Ferreira

**Mestre em sociologia e técnico de planejamento e pesquisa da Diest/Ipea.**

Luseni Aquino

**Mestre em sociologia e técnica de planejamento e pesquisa da Diest/Ipea.**

Pedro Vicente da Silva Neto

**Graduado em estatística e assistente de pesquisa da Diest/Ipea.**

Talita Tatiana Dias Rampin

**Mestre em direito e assistente de pesquisa da Diest/Ipea.**

Tatiana Daré Araújo

**Mestre em ciências sociais e assistente de pesquisa da Diest/Ipea.**

Vitor Silva Alencar

**Mestre em direito e assistente de pesquisa da Diest/Ipea.**

### Consultores

Arthur Trindade Maranhão Costa

**Doutor em sociologia e professor da Universidade de Brasília (UnB).**

Renato Sérgio de Lima

**Doutor em sociologia e membro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.**

Rebecca Lemos Igreja

**Doutora em antropologia e professora da UnB.**

### Pesquisadores de campo

Alessandra de Almeida Braga

**Mestre em sociologia e direito.**

Amílcar Cardoso Vilaça de Freitas

**Doutor em sociologia.**

Andréa Caon Reolão Stobbe

**Mestre em direito.**

Carolina Cutrupi Ferreira

**Mestre em direito.**

Dineia Largo Anzillero

**Mestre em direito.**

Erica Santoro Lins Ferraz

**Mestre em direito.**

Fabio Henrique Araujo Martins

**Mestre em psicologia e sociedade.**

Klarissa Almeida Silva

**Doutoranda em sociologia.**

Marcelo Ottoni Durante

**Doutor em sociologia e política.**

Suzann Flávia Cordeiro de Lima

**Doutora em psicologia.**

Tatiana Santos Perrone

**Mestre em antropologia social.**

Walison Vasconcelos Pascoal

**Mestre em antropologia.**

Wilson Santos de Vasconcelos

**Mestre em demografia.**

Yuri Frederico Dutra

**Mestre em direito e filosofia.**

### Auxiliares da pesquisa de campo

Andrew Todd Prudew, Arlan Montilares de Oliveira Silva, Bruna de Freitas do Amaral, Clara Jane Costa Adad, Karla Juliana Novais dos Santos, Máira Cardoso Zapater, Maria Zenaide Gomes de Castro, Mozart Augusto Machado, Muryan Passamani da Rocha, Naiara Vilardi Soares Barbério, Naira Rodrigues Alves da Silva, Priscilla André Ribeiro, Vitor Moraes Dias e Zonilce Brito Vieira

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| RESUMO .....                               | 7  |
| 1 INTRODUÇÃO .....                         | 8  |
| 2 METODOLOGIA .....                        | 11 |
| 3 DISCUSSÃO NOS SEMINÁRIOS REGIONAIS ..... | 23 |
| 4 RESULTADOS DO ESTUDO QUANTITATIVO .....  | 28 |
| 5 RESULTADOS DO ESTUDO QUALITATIVO .....   | 45 |
| 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....               | 86 |
| REFERÊNCIAS .....                          | 93 |
| BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR .....            | 93 |





## RESUMO

Com a perspectiva de aprimorar a implementação das alternativas penais no país, o Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça (Depen/MJ), por meio da Coordenação-Geral de Penas e Medidas Alternativas (CGPMA), estabeleceu acordo de cooperação técnica com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para realização do projeto Política Criminal Alternativa à Prisão (doravante intitulado *A Aplicação de Penas e Medidas Alternativas*). O termo de referência acordado entre os dois órgãos objetivou a prospecção de uma nova política criminal alternativa à prisão, a partir da elaboração de estudos diagnósticos de natureza quantitativa e qualitativa.

Quanto ao estudo quantitativo, pretendeu-se, originalmente, executar um levantamento retrospectivo sobre o fluxo da justiça criminal, desde a fase de execução penal até o inquérito policial, a fim de entender os aspectos determinantes da aplicação (e da não aplicação) de penas e medidas na justiça brasileira. A pesquisa abarcou as seguintes Unidades da Federação (UFs): Alagoas (AL), Distrito Federal (DF), Espírito Santo (ES), Minas Gerais (MG), Pará (PA), Paraná (PR), Pernambuco (PE), Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP).<sup>1</sup>

Com base em amostra desenhada pela equipe do Ipea para cada uma das UFs selecionadas, foram escolhidos processos, distribuídos entre varas criminais e juizados especiais, com baixa definitiva em 2011. Os formulários para coleta de dados foram compostos por questões fechadas, abrangendo, entre outras, variáveis relativas ao perfil sociodemográfico do autor e aquelas estritamente processuais, que pudessem fornecer subsídios para a compreensão do fluxo do sistema de justiça criminal.

Complementando a pesquisa quantitativa, trabalhou-se com um enfoque qualitativo. Com a vantagem de possibilitar a abordagem mais intensiva e pormenorizada do funcionamento rotineiro do sistema de justiça, o estudo qualitativo enfocou os órgãos onde se dá, a partir de etapas anteriores, o desfecho do processamento do fluxo da justiça criminal, ou seja, varas e juizados criminais, varas de execução penal (VEPs) e centrais de penas e medidas alternativas. O trabalho de campo envolveu, inclusive, a observação de audiências e a realização de entrevistas com magistrados e servidores. Não se tratou aqui do acompanhamento de processos em si; cuidou-se, sim, da observação de como os processos são abordados e conduzidos nos diferentes órgãos e quais os obstáculos e as dificuldades encontradas para a aplicação e execução das alternativas penais.

De forma a diversificar esses casos, foram selecionadas cinco UFs entre aquelas que fazem parte do estudo quantitativo, garantindo-se a representação de todas as regiões geográficas brasileiras. Em cada uma das UFs selecionadas, foram objeto de investigação a capital e uma cidade do interior, com o intuito de confrontar as duas realidades em termos de estrutura e procedimentos e averiguar o impacto destes fatores sobre a implementação das penas e medidas alternativas.

O plano de pesquisa também cuidou de prever um componente de debate e validação dos resultados junto a um público diversificado, incluindo especialistas, membros de

1. O estado da Bahia foi retirado devido a problemas com a consistência e confiabilidade dos dados fornecidos pelo seu sistema de justiça criminal.

organizações da sociedade civil, operadores do direito e trabalhadores do sistema de justiça no país. Para isso, foi concebida a realização de oficinas nas cinco regiões geográficas brasileiras. Como esses eventos foram realizados ainda na fase da coleta de dados, antes de os resultados estarem consolidados, o teor das discussões é apresentado neste relatório antes dos resultados dos levantamentos quantitativo e qualitativo.

Em termos gerais, a expectativa é a de que os “achados” da pesquisa possam esclarecer os meandros da aplicação e da execução de penas e medidas alternativas pelo sistema de justiça brasileiro, contribuindo, além disso, para apontar os desafios da política nacional que ainda se encontram pendentes, especialmente no que diz respeito à ampliação do recurso às alternativas penais, de um lado, e ao aumento de sua efetividade, de outro.

**Palavras-chave:** justiça criminal; medidas alternativas; penas alternativas; alternativas penais.

## 1 INTRODUÇÃO

Desde 2000, o governo federal executa, por intermédio do Ministério da Justiça (MJ), a política nacional de penas alternativas, com foco no apoio à criação de estruturas que viabilizem a execução dessas sanções no âmbito das Unidades Federativas (UFs). Criado em setembro do referido ano, a partir de proposta do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) e sob a gerência da Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (Cenapa), o Programa Nacional de Apoio às Penas Alternativas tem como objetivo desobstruir óbices burocráticos e outros empecilhos criados por parte dos atores institucionais para aplicação e monitoramento das sanções alternativas, incentivando sua aplicação e apoiando a criação de Centros de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas.

Apesar de as penas restritivas de direitos terem respaldo legal desde a reforma do Código Penal, em 1984, como ficou previsto em seus Artigos 43 a 48, o balanço dos dez anos da política apresentado em relatório produzido pelo MJ (Brasil, 2010) deixa evidente que a aplicação dessas sanções tem se mantido em segundo plano. A resistência e a cultura conservadora dos atores que integram o sistema de justiça brasileiro seriam o fator decisivo para este quadro, o qual é usualmente justificado como efeito da ausência de estrutura para realizar o monitoramento, a fiscalização e a execução das sanções.

Todavia, desde a década de 1980, algumas iniciativas em prol da aplicação de penas alternativas, ainda que pontuais, conquistaram espaço em diferentes estados, cabendo citar o estabelecimento de convênios com prefeituras e fundações públicas e os projetos implementados nas próprias varas de execução penal (VEPs). A aposta era no sentido de que as penas alternativas contribuiriam para a redução da taxa de encarceramento, além de funcionarem como canais de exercício da cidadania, por meio da conscientização do infrator quanto ao ato cometido, da aproximação entre a vítima e o autor do fato e da possibilidade de reparação do dano causado. Outro impacto vislumbrado era o da minimização do estigma de “criminoso” e dos efeitos da “prisionização”, com possíveis repercussões, inclusive sobre as taxas de reincidência criminal (Clemmer, 1970).

Com o passar dos anos, o projeto de efetivação das penas alternativas se estendeu, tendo sido favorecido pelo molde institucional criado pelas Leis nº 9.099/1995 e

nº 10.259/2001, que instituíram e regulamentaram os juizados especiais criminais (Jecrims), nos âmbitos estadual e federal, respectivamente. O novo aparato institucional teve como objetivo promover o acesso à justiça, por meio de mudanças no rito criminal ordinário, para o processamento de crimes considerados de menor potencial ofensivo, priorizando a celeridade processual, a informalidade, a desburocratização, a conciliação/transação penal e a aplicação de penas e medidas alternativas (PMAs).

O que se esperava com o advento dessas leis era a desobstrução dos meandros burocráticos dos órgãos judiciais, uma vez que diminuiria o número de feitos a serem remetidos às varas criminais e, no âmbito dos novos órgãos, os processos passariam a ser resolvidos por vias teoricamente mais rápidas e eficazes.

De fato, a institucionalização dos juizados criminais instaurava mudanças com perspectivas de forte repercussão sobre o processo, com a criação do rito sumário e sumaríssimo para crimes de menor potencial ofensivo, contribuindo para dar agilidade e informalidade ao procedimento, e com o estabelecimento de novos institutos processuais, que priorizam a composição dos danos ou a conciliação entre as partes, por meio da transação penal e da suspensão condicional do processo. Além disso, vislumbrava-se que os juizados constituiriam espaço privilegiado para a aplicação de medidas e penas alternativas à restrição de liberdade e, com isso, os impactos positivos se estenderiam também ao sistema penitenciário (Brasil, 2010).

Todavia, a lacuna existente entre a realidade e o arcabouço normativo que sustenta a aplicação das PMAs causou distorções quanto ao emprego dos Jecrims durante as décadas de 1990 e 2000. Assim, muitos processos que poderiam tramitar no rito mais célere permaneceram ou foram distribuídos para as varas criminais, seja pelas restrições na interpretação do juiz quanto ao conceito de “crimes de menor potencial ofensivo”, deixando de abranger determinadas categorias penais, seja pela falta de organização nos cartórios judiciais para identificar e reunir os processos com essas características, seja, ainda, pela ausência de espaço e estrutura organizacional para acompanhar as PMAs.<sup>2</sup>

Neste cenário, o MJ tem buscado impactar a cultura jurídica dominante, apoiando ações e projetos que priorizam a aplicação de PMAs, por meio, por exemplo, da criação de varas de execução especializadas, além de acompanhar a implementação dessas iniciativas, analisando os resultados obtidos e buscando difundir e multiplicar os projetos bem-sucedidos no país. Como atesta o próprio MJ, os esforços efetuados resultaram no aumento dos serviços públicos nessa área, proporcionando um salto da ordem de quatro núcleos de PMAs instaladas antes de 2000 para mais de trezentas centrais e vinte varas de execução especializadas ao longo de pouco mais de uma década. A atuação governamental nessa área é reconhecida nacional e internacionalmente, com o modelo brasileiro sendo destacado pela Organização das Nações Unidas (ONU) durante o 12º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal, realizado em 2009, como uma das boas práticas voltadas à redução da superlotação carcerária no mundo.

2. Também se pode fazer a crítica de que a aprovação da Lei nº 9.099/1995 levou menos ao incremento do apoio à vítima e da celeridade processual e mais ao maior controle penal, já que até mesmo contravenções penais que não eram mais alvo de persecução penal, pela própria priorização policial, passaram a ser alvo da justiça criminal.

Mesmo que as ações implantadas pelo MJ sejam relativamente bem-sucedidas em seu propósito de apoiar a execução de PMAs, é necessário aumentar o conhecimento sobre qual o contexto que antecede essa modalidade de execução penal e a própria *aplicação* dessas penas e medidas pelo sistema de justiça brasileiro. As inovações recentes na política criminal brasileira, por exemplo, indicam a necessidade de repensar o lugar das penas e das medidas alternativas no sistema de justiça nacional. Podem-se citar, de um lado, as vedações à aplicação desse tipo de sanção impostas pela Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) e, de outro, o aumento do leque de medidas cautelares à disposição do sistema de justiça, possibilitado pela Lei nº 12.403/2011 (a nova Lei das Cautelares). Além disso, adensa-se a percepção de que o próprio sistema de justiça criminal, incluindo as polícias, o Ministério Público (MP), o Judiciário e os advogados, com seus valores e suas éticas profissionais distintos, suas rotinas e seus procedimentos específicos aos órgãos a que se vinculam, é portador de uma lógica de atuação que interfere diretamente sobre o que se concebe, na prática processual, como pena alternativa e sobre os fins a que se destina.

Com a perspectiva de aprimorar a implementação das alternativas penais no país, o Departamento Penitenciário Nacional (Depen)/MJ, por meio da Coordenação-Geral de Penas e Medidas Alternativas (CGPMA), estabeleceu acordo de cooperação técnica com o Ipea para realização do Projeto Política Criminal Alternativa à Prisão. O termo de referência acordado entre os dois órgãos objetivou a prospecção de uma nova política criminal alternativa à prisão, a partir da elaboração de estudos diagnósticos de natureza quantitativa e qualitativa (primeira etapa), da construção de propostas de política (segunda etapa) e de debate com a sociedade (terceira etapa).

Quanto ao estudo quantitativo, pretendeu-se, originalmente, executar um levantamento retrospectivo sobre o fluxo da justiça criminal, desde a fase de execução penal até o inquérito policial, a fim de entender os aspectos determinantes da aplicação (e da não aplicação) de penas e medidas na justiça brasileira. Para isso, a pesquisa procurou centrar-se nas UFs que apresentam maior taxa de homicídios por habitantes – Alagoas (AL), Bahia (BA), Distrito Federal (DF), Espírito Santo (ES), Minas Gerais (MG), Pará (PA), Paraná (PR), Pernambuco (PE), Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP).<sup>3</sup> O diagnóstico passaria, conforme proposto pela CGPMA/Depen, pelos seguintes tipos penais: ameaça, tentativa de homicídio, furto simples, tráfico de entorpecentes e porte de arma de fogo.

Com base em amostra significativa e representativa, desenhada pela equipe do Ipea para cada uma das UFs selecionadas, foram escolhidos processos, distribuídos entre varas criminais e juizados especiais, com baixa definitiva em 2011. Os formulários para coleta de dados foram compostos por questões fechadas, abrangendo, entre outras, variáveis relativas ao perfil sociodemográfico do autor e aquelas estritamente processuais, que pudessem fornecer subsídios para a compreensão do fluxo do sistema de justiça criminal.

Complementando a pesquisa quantitativa, trabalhou-se com um enfoque qualitativo. Com a vantagem de possibilitar a abordagem mais intensiva e pormenorizada do funcionamento rotineiro do sistema de justiça, o estudo qualitativo enfocou os órgãos

3. Como se comentará adiante, a pesquisa por tipos de infração penal foi impossibilitada. Em relação à abrangência territorial, o estado da Bahia foi retirado devido a problemas com a consistência e confiabilidade dos dados fornecidos pelo seu sistema de justiça criminal.

onde se dá, a partir de etapas anteriores, o desfecho do processamento do fluxo da justiça criminal, ou seja, varas e juizados criminais, VEPs e centrais de PMAs. O trabalho de campo envolveu, inclusive, a observação de audiências e a realização de entrevistas com magistrados e servidores. Não se tratou aqui do acompanhamento de processos em si; cuidou-se, sim, da observação de como os processos são abordados e conduzidos nos diferentes órgãos e quais são os obstáculos e as dificuldades encontradas para a aplicação e execução das alternativas penais.

De forma a diversificar esses casos, foram selecionadas cinco UFs entre aquelas que fazem parte do estudo quantitativo, garantindo-se a representação de todas as regiões geográficas brasileiras. Em cada uma das UFs selecionadas, foram objeto de investigação a capital e uma cidade do interior, com o intuito de confrontar as duas realidades em termos de estrutura e procedimentos e averiguar o impacto destes fatores sobre a implantação das PMAs.

O plano de pesquisa também cuidou de prever um componente de debate e validação dos resultados junto a um público diversificado, incluindo especialistas, membros de organizações da sociedade civil, operadores do direito e trabalhadores do sistema de justiça no país. Para isso, foi concebida a realização de oficinas nas cinco regiões geográficas brasileiras. Como esses eventos foram realizados ainda na fase da coleta de dados, antes de os resultados estarem consolidados, o teor das discussões é apresentado neste relatório antes dos resultados dos levantamentos quantitativo e qualitativo.

Em termos gerais, a expectativa é a de que os “achados” da pesquisa possam esclarecer os meandros da aplicação e da execução de PMAs pelo sistema de justiça brasileiro, contribuindo, além disso, para apontar os desafios da política nacional que ainda se encontram pendentes, especialmente no que diz respeito à ampliação do recurso às alternativas penais, de um lado, e ao aumento de sua efetividade, de outro.

## **2 METODOLOGIA**

### **2.1 Elaboração do estudo diagnóstico: parte quantitativa**

#### **2.1.1 Fase 1: desenho da pesquisa e elaboração dos instrumentos de coleta de dados**

As discussões para construção do desenho da pesquisa se iniciaram no segundo semestre de 2011, em reuniões realizadas entre a equipe do Ipea e membros da CGPMA/Depen. Para execução do diagnóstico quantitativo, pensou-se, inicialmente, em tomar o inquérito policial como unidade de análise, com o objetivo de averiguar os possíveis filtros estabelecidos pelas polícias e pelo MP no processamento dos tipos penais predefinidos. Nesse sentido, a estratégia requereria o mapeamento das centrais de inquérito e estruturas similares nas UFs selecionadas. Contudo, logo se constatou que nem todas contam com centrais desse tipo. Além disso, em alguns casos, há centrais ligadas à Polícia Civil, ao passo que, em outros, são órgãos do MP. Há, ainda, varas de inquéritos do Judiciário que não se comunicam com as outras instituições. A solicitação exploratória de dados referentes a

inquéritos junto às centrais dos MPs de Pernambuco e São Paulo também não logrou êxito, o que evidenciou a impossibilidade de seguir por este caminho.

Dada a dificuldade em identificar, naquele momento, fontes de dados seguras, agravada pela variedade de arranjos institucionais referentes à aplicação de PMAs, cogitou-se utilizar como fonte de informação a Rede Infoseg, gerenciada pelo MJ. Os dados deste sistema permitiriam estabelecer a fase inicial do fluxo, a ser complementada por dados disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para a compreensão do desfecho da execução penal. Porém, logo se tornaram patentes as dificuldades de uma pesquisa sobre o fluxo de justiça criminal tomando a fase policial como ponto de partida. Além dos problemas de subnotificação encontrados na base da Rede Infoseg, haveria ainda a dificuldade de acompanhar o andamento dos inquéritos quando remetidos ao Judiciário.

Optou-se, então, por trabalhar com uma amostra representativa de processos criminais relativos aos delitos de ameaça, tentativa de homicídio, furto simples, tráfico de entorpecentes e porte de arma de fogo. Como critério de coorte, os processos precisariam ter recebido baixa definitiva no ano de 2011. A amostra compreenderia, de forma proporcional, autos findos provenientes tanto das varas comuns quanto dos Jecrims. Com essa referência, poderiam ser produzidos dois bancos de dados para analisar quantitativa e retrospectivamente o processamento dessas ações penais, desde o inquérito policial até o trânsito em julgado, determinando se houve ou não a aplicação de uma medida ou pena alternativa, bem como eventuais iniciativas de composição com a vítima.

Contudo, novas adaptações tiveram de ser adotadas ao longo da pesquisa, em decorrência de problemas que surgiram ainda na fase de construção das amostras. Como não existem dados disponíveis sobre os processos criminais com baixa definitiva na Justiça dos estados, estes foram solicitados ao Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do CNJ, que deveria produzi-los, em conjunto com os Tribunais de Justiça, até o final de fevereiro de 2012. Porém, a pretensão de obter dados para os cinco tipos de delito investigados mostrou-se impossível de se realizar, dada a precariedade dos registros em relação à tipificação penal. Logo, as amostras produzidas se basearam no quantitativo total de processos criminais baixados em 2011, no qual se constituiu o universo da pesquisa quantitativa.

Procedeu-se ao desenho de uma amostra de autos findos com 95% de confiança e 2,5% de margem de erro, representativa e significativa para cada UF envolvida no estudo, o que resultou em um quantitativo aproximado de quatrocentos processos criminais por UF, sorteados aleatoriamente entre os componentes do universo. Ainda nessa fase, a Bahia foi excluída do levantamento, pois o Poder Judiciário do estado não pôde fornecer uma listagem do universo de autos findos no ano de 2011.

Para a coleta de dados em campo, os pesquisadores deveriam localizar e solicitar o desarquivamento dos autos componentes da amostra para, então, registrar as informações necessárias, por meio da aplicação de dois formulários: um simplificado, para todos os processos criminais, e outro aprofundado, especificamente para os processos criminais referentes aos cinco delitos investigados. Contudo, dada a precariedade das informações cadastrais disponíveis, não foi possível conhecer previamente a participação desses

processos no total, o que impossibilitava prever o intervalo de confiança e a margem de erro especificamente quanto aos dados referentes aos cinco delitos investigados. Assim, o plano de trabalhar com formulários distintos segundo os tipos penais foi abandonado, optando-se por conferir tratamento diferenciado aos processos contidos na amostra conforme houvessem tramitado no rito ordinário ou no rito dos juizados especiais.

A elaboração dos formulários a serem aplicados no estudo dos processos baixados nas varas criminais e nos Jecrims foi realizada por uma equipe multidisciplinar formada por advogados, sociólogos, antropólogos e cientistas políticos, tomando como parâmetro as informações que poderiam ser extraídas dos processos para atender ao objetivo inicial da pesquisa. Para tanto, ocorreu uma fase exploratória, em que a equipe visitou diferentes estados para verificar as especificidades do trâmite processual nos expedientes cartorários, identificando os documentos existentes nos autos. Nessa etapa, foram visitadas varas criminais, Jecrims, varas de execuções penais e varas de PMAs. Assim, ainda no primeiro semestre de 2012, a fase exploratória se deu em Alagoas, Bahia, Distrito Federal e São Paulo, conforme o quadro 1.

QUADRO 1

**Calendário das visitas exploratórias às varas e juizados especiais criminais (2012)**

| Local        | Data | Estabelecimento da justiça criminal visitado  |
|--------------|------|---|
| Brasília/DF  | 26/1 | VEPs.   |
|              | 27/1 | 2ª Jecrim; 3ª Vara Criminal; Vara de Execuções de Penas e Medidas Alternativas (Vepma). |
| Belém/PA     | 14/2 | Vepma; 2ª Jecrim.   |
| São Paulo/SP | 01/3 | Vara de Penas Alternativas; Jecrim.   |
| Curitiba/PR  | 05/3 | 11ª Vara Criminal; Vepma; Jecrims.  |
| Recife/PE    | 06/3 | Jecrims; Vara de Execuções de Penas Alternativas; VEPs.                                 |
| Maceió/AL    | 12/3 | Vepma; Jecrim.  |
| Vitória/ES   | 26/3 | 9ª Vara Criminal de Vitória; Vepma.   |
|              | 27/3 | 2ª Jecrim de Vitória.   |
| Salvador/BA  | 27/3 | 2ª Jecrim de Itapoã e Central de Penas Alternativas.                                    |

Fonte: Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Em abril de 2012, foi realizada uma oficina de trabalho para discussão dos relatos da pesquisa exploratória e elaboração dos questionários. Além da grande heterogeneidade no funcionamento da justiça criminal de cada UF, houve outras duas constatações importantes, que, inclusive, levaram a novas modificações no desenho de pesquisa. Uma, o fato de não haver comunicação entre os sistemas de informação dos juizados especiais e das varas criminais; e a outra, de que esses sistemas também não classificam os processos conforme os tipos de infração penal envolvidos. Verificou-se também que muitos processos que poderiam tramitar nos Jecrims ainda permaneciam ou eram distribuídos nas varas criminais comuns. Diferentes motivos explicam essa realidade: as restrições na interpretação do juiz quanto ao conceito de “crimes de menor potencial ofensivo”; os problemas de organização ou falta de funcionários no cartório para reunir os processos com tais características; ou a ausência de espaço e estrutura organizacional nos Jecrims para acompanhar as PMAs. Além disso, diante da constatação de que muitos documentos processuais eram inexistentes ou havia

outros que substituíam os originais, ou, ainda, de que os laudos estavam fora de ordem,<sup>4</sup> decidiu-se por padronizar as perguntas a partir dos documentos principais que deveriam, em tese, estar sempre presentes nos autos. Entendeu-se que a ausência ou as falhas nos registros já indicavam aspectos do funcionamento e da dinâmica do cartório que poderiam estar relacionados à estrutura organizacional do estado, no que tange à prioridade conferida a organização e manutenção dos dados do Poder Judiciário.

Ainda em abril de 2012, foram testados os formulários da pesquisa em uma vara criminal e um Jecrim de São Paulo, o que ensejou novas modificações a fim de adaptar os formulários de coleta de dados ao trabalho dos pesquisadores de campo. Apesar de a versão original abranger, em sua totalidade, apenas campos fechados – visando à celeridade do preenchimento, bem como à padronização das respostas –, percebeu-se a necessidade de inserir campos abertos para contemplar aspectos referentes ao conteúdo das principais peças inquisitoriais e processuais, nos seguintes termos: *i)* descrição das circunstâncias do crime; *ii)* descrição do conteúdo da sentença; *iii)* descrição de alternativas não presentes entre os casos elencados nas respostas; e *iv)* introdução do campo “observações gerais” para os pesquisadores descreverem situações e fatos que pudessem complementar os dados já inseridos nos formulários. Assim, os campos abertos tiveram como intuito possibilitar a verificação de correlações entre os fundamentos de fato e de direito das peças processuais, de inovações na decisão, orientada por súmulas ou correntes jurisprudenciais alternativas, e da coerência entre as decisões da polícia, do MP e do Poder Judiciário, entre outros objetivos.

Adicionalmente, os pesquisadores ficaram encarregados de escrever um relatório final registrando peculiaridades do trabalho de campo, tais como as listadas a seguir.

- 1) As condições de disponibilização da informação pela Justiça e de acesso aos registros (arquivamento centralizado/descentralizado, codificação dos registros, condição de preservação dos documentos analisados).
- 2) A qualidade das informações disponíveis quanto à organização dos autos, ao grau de padronização no preenchimento dos documentos processuais, à compatibilidade de informações em diferentes fontes (por exemplo, como auto físico e sistema informatizado).
- 3) A identificação das diferenças marcantes entre as varas.
- 4) Outras impressões (“pistas”) sobre os principais aspectos observados no trabalho de campo com algum impacto sobre a aplicação de penas alternativas.

Os formulários de pesquisa agregaram questões que se organizam em torno das seguintes categorias analíticas:

- fato criminoso;

---

4. Verificou-se, por exemplo, que, em alguns casos, a juntada aos autos de documentos imprescindíveis ao processo, como a certidão da intimação, necessária para a contagem do prazo temporal de quinze dias para o réu apresentar defesa, não existia ou acontecera posteriormente. Notou-se, também, a ausência da folha de antecedentes criminais, peça considerada fundamental para verificar as qualificações do réu e estabelecer a dosimetria da pena.



- fase policial;
- características sociodemográficas do investigado;
- antecedentes criminais do investigado;
- instrução do processo;
- julgamento; e
- cumprimento da pena alternativa.

A pesquisa centra-se em algumas hipóteses para explicação do fluxo do sistema de justiça criminal, originadas, por um lado, da estrutura organizacional e da comunicação e cooperação entre as instituições da polícia, do Judiciário e do MP, e, por outro, da relação entre os atores que integram o sistema (promotor, defensor público, juiz, delegado, escrivão da Polícia Civil, escrivão do fórum e escrevente). Dessa forma, foram pensados eixos analíticos para compreender o fluxo do sistema de justiça criminal em seus aspectos objetivos e subjetivos, que podem ser organizados, para fim de exposição, nos termos descritos a seguir.

- 1) Estrutura organizacional das instituições: neste eixo, pretende-se analisar se a falta de comunicação entre as instituições, no que se refere ao cumprimento de prazos e à tramitação dos atos, poderia criar morosidades no sistema. Isso envolve basicamente alguns aspectos “objetivos” da estrutura organizacional das instituições, em relação, especialmente, à coordenação e comunicação entre a Polícia Civil, o Judiciário e o MP, tendo como finalidade mensurar o fluxo do sistema de justiça criminal por meio da variação do tempo e da comunicação dos atos processuais e investigatórios.
- 2) Atores institucionais: neste eixo, pretende-se analisar se a subjetividade na interpretação dada pelos atores aos instrumentos normativos que norteiam as instituições influencia na aplicação de PMAs. Isso envolve as ações (ou omissões) dos diferentes atores (delegado, oficial de justiça, promotor, juiz, escrivão e escrevente), com o fim de verificar de que maneira ocorre a interpretação e a aplicação de PMAs em detrimento das penas tradicionais, ou vice-versa.

Após a finalização dos formulários, procedeu-se à elaboração do *software* a ser instalado nos *laptops* dos pesquisadores que iriam a campo. Os aplicativos foram desenhados para funcionar no navegador Google Chrome de maneira *off-line*, permitindo que os pesquisadores preenchessem os formulários mesmo em localidades nas quais seria difícil o acesso à internet. Julgou-se que esse seria um recurso importante para o bom andamento da pesquisa, uma vez que muitas comarcas estão situadas em áreas distantes das capitais, com precária cobertura pelas empresas de telefonia celular. A opção por realizar os registros em papel também foi descartada, para reduzir custos e melhorar o controle sobre o trabalho de coleta pela equipe central da pesquisa.

Uma vez preenchidos, os formulários deveriam ser exportados por meio do sistema, sendo então armazenados em um banco de dados central. Para monitorar e acompanhar a

coleta de dados, a coordenação geral da pesquisa teria acesso imediato aos dados exportados. Além disso, por meio de um *site*, a coordenação geral poderia obter o próprio formulário preenchido pelo pesquisador, podendo conferir os dados lançados na exportação e corrigir eventuais falhas de preenchimento ou interpretação. Infelizmente, esse processo não pôde ser realizado a contento devido às sucessivas falhas da empresa contratada para desenvolver e manter o sistema, questão que será tratada posteriormente neste relatório.

### 2.1.2 Fase 2: execução do trabalho de campo

Concomitantemente à produção dos instrumentos para coleta dos dados, procedeu-se à seleção dos pesquisadores-bolsistas que coordenariam o levantamento em campo. Para viabilizar o trabalho no que tange às estratégias de deslocamento, as dez UFs foram divididas em quinze regiões, conforme o quadro 2.

QUADRO 2  
Regiões da pesquisa, segundo as comarcas a serem visitadas

| Região | Comarcas  |
|--------|---|
| AL     | Arapiraca e Maceió.   |
| DF     | Brasília.   |
| ES     | Cachoeiro de Itapemirim, Colatina, Guarapari, Linhares, São Mateus e Vitória.   |
| MG1    | Araguari, Divinópolis, Itajubá, Ituiutaba, Lavras, Pará de Minas, Passos, Patos de Minas, Patrocínio, Pouso Alegre, Poços de Caldas, Uberaba, Uberlândia e Varginha.  |
| MG2    | Barbacena, Belo Horizonte, Betim, Conselheiro Lafaiete, Contagem, Ibirité, Juiz de Fora, Muriaé, Nova Lima, Ubá e Viçosa.   |
| MG3    | Araçuaí, Caratinga, Coronel Fabriciano, Curvelo, Governador Valadares, Ipatinga, Itabira, Januária, Manhuaçu, Montes Claros, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia, Sete Lagoas, Teófilo Otoni e Vespasiano.  |
| PA     | Abetetuba, Altamira, Ananindeua, Belém, Bragança, Breves, Cametá, Castanhal, Itaituba, Marabá, Marituba, Parauapebas, Santarém.   |
| PR     | Almirante Tamandaré, Araçongas, Campo Mourão, Cascavel, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Foz do Iguaçu, Francisco Beltrão, Guarapuava, Londrina, Maringá, Pinhais, Ponta Grossa, São José dos Pinhais, Toledo, Umuarama e União da Vitória.   |
| RJ1    | Angra dos Reis, Araruama, Barra Mansa, Belford Roxo, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Itaperuna, Macaé, Magé, Maricá, Nilópolis, Niterói, Nova Friburgo, Nova Iguaçu, Petrópolis, Resende, Rio das Ostras, São Gonçalo, São João de Meriti, Teresópolis e Volta Redonda.   |
| RJ2    | Rio de Janeiro.   |
| RS1    | Alvorada, Bento Gonçalves, Cachoeirinha, Canoas, Caxias do Sul, Erechim, Gravataí, Lajeado, Novo Hamburgo, Passo Fundo, Santa Cruz do Sul, Sapucaia do Sul, São Leopoldo e Viamão.  |
| RS2    | Bagé, Pelotas, Porto Alegre, Rio Grande, Santa Maria e Uruguaiana.  |
| SP1    | Araraquara, Araçatuba, Assis, Barretos, Bauri, Birigui, Botucatu, Catanduva, Franca, Jaú, Marília, Ourinhos, Presidente Prudente, Sertãozinho, São Carlos, São José do Rio Preto e Tupã.  |
| SP2    | Americana, Araras, Atibaia, Bragança Paulista, Campinas, Caraguatatuba, Francisco Morato, Indaiatuba, Itatiba, Itu, Jacareí, Jundiaí, Limeira, Mogi Guaçu, Mogi Mirim, Pindamonhangaba, Piracicaba, Rio Claro, Salto, Santa Barbara d'Oeste, São José dos Campos, Taubaté, Valinhos, Vinhedo e Várzea Paulista. |
| SP3    | Barueri, Cotia, Diadema, Embu, Guarulhos, Itanhaém, Itapeçica da Serra, Itapetininga, Itapeva, Itapevi, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Poá, Praia Grande, Ribeirão Pires, Santo André, Santos, Sorocaba, Suzano, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Paulo, São Vicente, Taboão da Serra e Tatuí.    |

Fonte: Diest/lpea.

Foram divulgados editais de chamada pública para seleção de pesquisadores da área de ciências humanas, com titulação mínima de mestrado. Houve certa dificuldade para contratar pessoas qualificadas. Na primeira chamada pública, realizada em agosto de 2012, dez das quinze vagas disponíveis foram preenchidas. A chamada foi reeditada em outubro, mas ainda não se obteve sucesso em relação às regiões de Alagoas e Recife. Essas últimas

vagas só foram ocupadas em março de 2013, provocando novos atrasos nas atividades de levantamento dos dados.

Aos pesquisadores de campo competiria à responsabilidade por produzir os dados, contando com o auxílio de suas próprias equipes e financiamento do Ipea. Para garantir a padronização das informações a serem produzidas, os pesquisadores foram treinados e supervisionados pela equipe técnica central.<sup>5</sup> Por mais que houvesse preocupação em padronizar o trabalho de campo quanto ao preenchimento dos instrumentos de coleta de dados e à abordagem no contato com as varas (notificadas por ofício enviado pela equipe central), a pesquisa foi realizada de maneira distinta em virtude das peculiaridades locais. As diferenças observadas se referem a vários aspectos relacionados aos sistemas de informação dos tribunais, aos procedimentos de enumeração e arquivamento dos processos, à organização destes nas varas e à comunicação de informações com os respectivos tribunais. Descobriu-se, no decorrer da pesquisa de campo, que, em alguns casos, o modo de organização das varas divergia até mesmo entre municípios do mesmo estado.

Em estados como Espírito Santo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo, a viabilização do acesso aos autos requereu ajustes no cronograma inicialmente especificado pelos pesquisadores, já que, após contato com as varas, verificou-se a necessidade de proceder à compatibilização da numeração antiga com a nova, devido à atualização dos sistemas informatizados. Este processo, por vezes exaustivo, não era feito com facilidade, já que nem todos os funcionários do cartório estavam motivados a “trabalhar mais”, além do previsto em suas rotinas, ou a realizar o atendimento por telefone. É possível que o desconforto diante da possibilidade de que estivessem sendo “fiscalizados” em seu trabalho tenha se constituído um problema em algumas ocorrências.

Em muitos casos, o trabalho dos pesquisadores chegou a ser interrompido, pois dependia exclusivamente do juiz ou do responsável pelo cartório (escrivão ou chefe de secretaria) o encaminhamento de pedido de desarquivamento isento de custas. O trabalho do pesquisador também se via comprometido em virtude da rotina do fórum no que concerne a férias dos funcionários, paralisação das atividades, alocação de servidores em tarefas externas ou quando a colaboração dos membros cartorários dependia de alguém em específico ou hierarquicamente superior. Nessas situações, os pesquisadores entravam em contato com a equipe central, que buscava intervir no processo, detalhando junto aos órgãos judiciais a importância da pesquisa e a responsabilidade quanto ao prazo firmado com a CGPMA/Depen.

Um dos fatores que mais impactou a execução da pesquisa de campo foi a necessidade de substituição dos processos constantes da amostra, o que ocorreu com grande frequência em todos os estados, demandando nova forma de concerto com os servidores das varas

5. O treinamento dos pesquisadores foi realizado em três momentos. Primeiramente, em 17 de dezembro de 2012, com a equipe das seguintes regiões: ES, MG1, PA, PR, RJ1, RJ2, RS1, SP1, SP2 e SP3. Em outro momento, com as equipes das regiões MG2, MG3 e RS2. No terceiro momento, o treinamento foi realizado com os pesquisadores responsáveis pelas regiões AI e PE. Embora a principal atividade da pesquisa de campo tenha sido a aplicação dos formulários nas visitas às varas judiciais, sua realização só foi possível mediante o contato telefônico prévio com os servidores desses órgãos, essencial ao deslinde da pesquisa e ao acesso às varas e, conseqüentemente, aos processos.

e, eventualmente, os dos arquivos.<sup>6</sup> No momento em que a pesquisa se iniciou não havia procedimento de substituição dos processos previsto, tendo a amostra sido construída de modo a prescindir deste recurso. Contudo, dada a precariedade das informações cadastrais recebidas dos órgãos judiciais e em virtude da recorrência de situações em que os processos constantes da amostra estavam indisponíveis para análise, precisando ser substituídos por outros com as mesmas características gerais (processo criminal com baixa definitiva em 2011 na vara X), o procedimento teve de ser implementado. Essas situações foram narradas pelos pesquisadores em vários estados e contextos diferentes. Por exemplo, descobriu-se em campo que, em uma comarca do Espírito Santo, processos da década de 1980 haviam sido cadastrados no sistema no ano de 2011, tendo 49 deles sido inadvertidamente sorteados como parte da amostra.

Verificou-se também que muitos autos estavam “arquivados provisoriamente”, como em casos encontrados em São Paulo, em que a data da última movimentação processual constante não condizia com o ano em que os processos foram efetivamente arquivados, pois estes ficavam “esquecidos”, uma vez transitada em julgado a sentença. Como entre a data da sentença e o arquivamento não havia nenhuma continuidade em termos do andamento processual, não se justificava a inclusão do processo na amostra.

No Distrito Federal, observou-se que, em alguns casos, constava dos autos somente a data do trânsito em julgado, sem mais informações quanto à data do arquivamento. Como se tratava de situação habitual no expediente cartorário, os pesquisadores optaram por considerar que, como o processo constava na lista de autos findos de 2011, seria grande a possibilidade de que ele tivesse sido arquivado nesse ano. Assim, tais processos foram analisados. Em outros casos, em que havia mais de uma data de arquivamento e após a primeira data havia movimentação para mero expediente cartorário (como destruição de arma, por exemplo), foi considerada a data de arquivamento. Se houvesse, hipoteticamente, apresentação de novas provas ou recursos entre os dois arquivamentos, valeria a segunda data de arquivamento.

Em virtude dessas e de outras circunstâncias correlatas que traziam a perspectiva de grande perda na amostra, a coordenação da pesquisa optou, após quase um mês de iniciado o campo, por adotar o procedimento de substituição de processos, bem como por ampliar o período de referência da pesquisa, estendendo-o entre os anos de 2009 e 2013 para o caso dos processos substitutos.

Entretanto, o procedimento de substituição demandava tempo para, primeiramente, localizar os novos processos nas varas e arquivos, verificar se estavam disponíveis para análise e, somente então, retomar a coleta. Com isso, a média de tempo por pesquisador para análise dos autos, que inicialmente variava entre trinta e quarenta minutos, acabou se estendendo em muitos casos para uma ou duas horas.

---

6. O processo poderia não estar disponível para análise e ser substituído por outro devido a diferentes fatores: *i*) caso não tivesse sido baixado no ano de referência da pesquisa (que, na realidade, foi expandido para o período entre 2009 e 2013); *ii*) caso tivesse sido extraviado; *iii*) caso fosse de comarca diferente daquelas contidas na amostra; *iv*) caso tivesse sido remetido à Vara da Infância e Juventude; *v*) caso fosse sigiloso (tramitando em segredo de justiça); *vi*) caso ainda estivesse em andamento; *vii*) caso fosse, na verdade, uma carta precatória; *viii*) caso se tratasse de um pedido de retirada de preso; *ix*) caso se tratasse meramente de um inquérito policial arquivado; e *x*) caso se tratasse de um auto de prisão em flagrante.

De acordo com o relato dos pesquisadores, foram enfrentadas algumas dificuldades em relação ao espaço para a realização da coleta nas varas e arquivos e à destreza na disponibilização dos autos processuais. Em contrapartida, algumas localidades se destacaram pela organização, como foram os casos do Rio de Janeiro e do Distrito Federal, onde os pesquisadores foram ativamente ajudados pelos membros do arquivo na localização dos processos. Registre-se que, no que se refere aos propósitos da pesquisa, quando os processos se encontravam no arquivo central e não no fórum ou na própria vara, observou-se, de maneira geral, maior cuidado e assepsia na organização dos documentos e mais agilidade em seu rastreamento. Ao contrário, quando os autos eram arquivados no próprio fórum ou por meio de serviço terceirizado, o pedido de desarquivamento demorava cerca de quinze dias ou mais para ser atendido, o que, em muitos casos, só acontecia mediante retirada por lotes (de trinta em trinta processos, por exemplo), em virtude da necessidade de manter o atendimento ao público em geral, o que, todavia, gerava mais demora para o trabalho de campo.

Estas observações demonstram que a organização cartorária se reflete na boa organização e no estado de conservação dos autos processuais, na padronização dos documentos contidos nos autos e na codificação dos registros fundamentais. De maneira geral, se o cartório é bem organizado, independentemente da infraestrutura disponível, o acesso aos autos é facilitado, e o tempo de coleta da pesquisa, otimizado.

Finalizada a coleta, os dados produzidos em campo foram consolidados e sistematizados pela equipe técnica central, a quem competiu igualmente a análise para produção deste relatório de pesquisa.

## 2.2 Elaboração do estudo diagnóstico: parte qualitativa

Fundamental para conhecer em profundidade as experiências concretas de aplicação de medidas e penas alternativas à prisão, o estudo qualitativo foi concebido como complemento do quantitativo.

A pesquisa qualitativa buscou concentrar-se em alguns pontos centrais: *i)* a análise dos órgãos judiciais, especificamente varas e juizados criminais; *ii)* o estudo dos procedimentos seguidos no tratamento dos casos suscetíveis de aplicação de penas alternativas, especificamente os casos que envolvem os tipos penais indicados pela CGPMA/Depen; *iii)* a estrutura existente para a implantação de penas alternativas; e *iv)* o levantamento das percepções dos atores envolvidos no tratamento desses casos. As informações obtidas por meio dessa abordagem foram fundamentais para identificar os elementos que interferem sobre a aplicação (ou não) das PMAs. A proposta desenhada para a realização da pesquisa foi a que se segue.

- 1) Realizar trabalho de campo nas varas e Jecrims (não incluiu varas e juizados especializados, como as varas de violência doméstica e familiar contra a mulher, para não ampliar demasiadamente o escopo da pesquisa), VEP e centrais de penas alternativas. O que se pretendeu observar foi se aspectos da estrutura, como a existência de uma vara de execução penal e de uma central/psicossocial, interferem

sobre a aplicação de sanções alternativas. Adicionalmente, mereceu atenção a especificidade dos Jecrim, que, em geral, se ocupam da execução dessas sanções.

- 2) Focalizar os delitos de ameaça, tentativa de homicídio, furto simples, tráfico de entorpecentes e porte de arma de fogo, com maior atenção aos casos de furto, por constituírem grande parte do volume processual das varas não especializadas.
- 3) Levantar informações sobre os procedimentos processuais adotados, destacando como e quando se insere a possibilidade de sentenciar uma pena ou medida alternativa. De modo geral, pretendeu-se investigar os possíveis obstáculos (legais, burocráticos, estruturais e culturais, como resistências dos servidores e do juiz, entre outros) para a aplicação de PMAs.
- 4) Recolher as percepções dos atores envolvidos no processamento dos casos, incluindo membros do Judiciário (juízes e servidores), do MP, defensores públicos, advogados, acusados e vítimas.

Deve-se destacar que, embora contempladas, as centrais de PMAs não foram privilegiadas na pesquisa, tendo em vista que a CGPMA/Depen dispõe de mais informações sobre o funcionamento desses órgãos, assim como sobre o processo de seleção das instituições parceiras e o monitoramento e a fiscalização do cumprimento das penas e medidas pelo apenado.<sup>7</sup> Além disso, conforme discutido com a CGPMA/Depen, havia carência de informação sobre o que ocorre nos juizados e nas varas criminais sobre a dinâmica que conduz os juízes a sentenciarem ou não as penas alternativas e os promotores a proporem ou não a suspensão do processo ou os acordos de transação penal.

No que diz respeito aos procedimentos adotados no trabalho de campo, a pesquisa qualitativa foi constituída por uma equipe de quatro pessoas (dois advogados e duas antropólogas, em nível de pós-graduação), selecionados por meio de chamada pública. Considerou-se importante que o trabalho fosse realizado por uma equipe interdisciplinar, o que permitiria a complementação dos pontos de vista do profissional do direito com a análise das ciências sociais.

Quanto à escolha das localidades, cabe ressaltar que a pesquisa qualitativa não tem pretensão de generalização ou de representatividade. Busca-se, com ela, aprofundar a compreensão das singularidades de determinado contexto e levantar problemas e exemplos ilustrativos do tema investigado. Assim, baseia-se na seleção de casos que possam auxiliar no entendimento de determinada questão, sendo extremamente útil para observar como se efetivam as políticas.

No caso deste estudo, foram escolhidos cinco estados, representantes de cada região do país, tendo como base as UFs já selecionadas para a pesquisa quantitativa. Julgou-se que os estados escolhidos deveriam ficar no anonimato, a fim de resguardar as opiniões e os dados colhidos com a cooperação de servidores e juízes de cada localidade, assegurando o respeito às demandas de não identificação. Em cada um dos estados, foram visitadas a

---

7. A pesquisa junto às centrais foi feita de forma complementar ao objetivo central da investigação qualitativa, visto que a capacidade de execução das PMAs acaba, por vezes, interferindo em seu sentenciamento.

capital e uma cidade do interior, de modo a poder confrontar as realidades, em termos de estrutura e procedimentos, de ambos os tipos de localidade e refletir sobre seu impacto na implantação de sanções alternativas. A diversidade de regiões e estruturas visitadas ao longo do trabalho de campo é apresentada no quadro 3.

QUADRO 3  
Estruturas dos fóruns nas localidades visitadas pela equipe qualitativa

| UF | Estruturas vinculadas ao processamento de penas alternativas   |
|----|--|
| 1  | <p>Capital</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) três juizados criminais</li> <li>b) vara criminal</li> <li>c) vara de execução de PMAs com setor psicossocial</li> <li>d) setor psicossocial (Poder Judiciário)</li> <li>e) central de acompanhamento de PMAs vinculada ao MP</li> </ul> <p>Interior</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) dois juizados criminais adjuntos a juizados especiais cíveis</li> <li>b) vara criminal</li> <li>c) central de acompanhamento de PMAs vinculada ao MP</li> </ul>  |
| 2  | <p>Capital</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) central de Inquérito no Fórum</li> <li>b) juizado Criminal Central</li> <li>c) vara criminal</li> <li>d) departamento de Execução de PMAs</li> <li>e) central de PMAs (Poder Executivo)</li> </ul> <p>Interior</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) três varas criminais (acumulam competência do juizado)</li> <li>b) vara de execução <ul style="list-style-type: none"> <li>● setor social (execução das PMAs)</li> </ul> </li> </ul>   |
| 3  | <p>Capital</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) juizado criminal</li> <li>b) vara criminal</li> <li>c) vara de execução de PMAs</li> <li>d) Central de Atendimento Psicossocial Multidisciplinar (CAPM)</li> </ul> <p>Interior</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) três varas criminais (matéria comum, mais júri, juizado e execução) <ul style="list-style-type: none"> <li>● juizado adjunto à 2ª vara criminal (pretor é responsável)</li> <li>● psicossocial responsável pela execução de prestação de serviço à comunidade (PSC)</li> </ul> </li> </ul> |
| 4  | <p>Capital</p> <p>Juizado criminal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) vara criminal</li> <li>b) vara de execução de PMAs <ul style="list-style-type: none"> <li>● Centro Interdisciplinar de Acompanhamento às PMAs (Capema)</li> </ul> </li> <li>c) Ceapa/Poder Executivo</li> </ul> <p>Interior</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) duas varas criminais – de competência ampla, pois não há vara de execução criminal (VEC)</li> </ul>   |
| 5  | <p>Capital</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) juizado criminal</li> <li>b) vara criminal</li> <li>c) vara de execução de PMAs <ul style="list-style-type: none"> <li>● psicossocial responsável pelo encaminhamento e acompanhamento</li> </ul> </li> </ul> <p>Interior</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) juizado criminal</li> <li>b) vara criminal</li> <li>c) vara de execução <ul style="list-style-type: none"> <li>● psicossocial responsável pelo encaminhamento e acompanhamento</li> </ul> </li> </ul>   |

Fonte: Diest/Ipea.

O tempo de permanência nos fóruns variou segundo a localidade. Em algumas delas, a equipe pôde realizar um trabalho de campo mais longo, durante algumas semanas, contemplando inclusive o retorno ao campo; em outras, a equipe permaneceu por apenas uma semana. O tamanho do fórum e o volume de trabalho foram determinantes na definição do tempo de permanência no campo. Deve-se ressaltar que a pesquisa qualitativa não pretendeu realizar etnografias dos fóruns, o que exigiria maior tempo de permanência.

O objetivo foi exclusivamente colher informações importantes para a realização de um primeiro diagnóstico sobre a aplicação de PMAs.

Diante do amplo universo de órgãos contemplados no desenho da pesquisa, escolheu-se como limitador do trabalho de campo a seleção de um fórum determinado em cada uma das localidades. Em cada fórum, foram escolhidos até dois juizados criminais, uma vara criminal, a vara de execução e uma central de penas alternativas ou setor psicossocial responsável.<sup>8</sup> A escolha desses órgãos foi feita de maneira mais ou menos aleatória. Algumas informações prévias, no entanto, foram levadas em conta, como o volume de trabalho e a acessibilidade admitida à equipe no ambiente do órgão. Antes das visitas, a equipe levantava informações sobre os órgãos e estabelecia contato com os servidores. Assim, de maneira geral, não foram encontrados obstáculos para a execução do trabalho de campo.

Realizar a pesquisa nos diferentes órgãos foi fundamental, pois permitiu observar o fluxo dos processos que contemplam a aplicação de PMAs. Esse acompanhamento não tinha como objeto um processo específico, mas diferentes processos presentes em cada um desses órgãos, a fim de observar quais os procedimentos e entendimentos guiavam o tratamento dado a eles. Além disso, a observação do fluxo permitiu identificar os obstáculos e incentivos para a implementação das sanções alternativas que podem ser verificados em diferentes instâncias.

As técnicas de pesquisa adotadas foram a entrevista em profundidade, a observação, a revisão de processos judiciais e o acompanhamento da rotina de trabalho das varas e das audiências realizadas. Diante do pouco tempo disponível, o trabalho, em cada localidade, se desenvolveu de maneira investigativa, sempre com mais de um pesquisador em campo, de modo que as informações pudessem ser checadas amplamente com os diferentes atores envolvidos. Sinteticamente, as diferentes técnicas foram empregadas com os objetivos descritos a seguir.

- 1) Observação de audiências e do trabalho da secretaria: visando conhecer a rotina dos órgãos judiciais visitados, a equipe assistiu a diversas audiências, acompanhou o atendimento aos apenados nos balcões e acompanhou a movimentação da secretaria. Com exceção de uma única vara criminal e um único juizado criminal, a equipe não se deparou com nenhuma objeção a sua presença no fórum, nem em varas e juizados.
- 2) Análise qualitativa de processos: com o apoio do diretor de secretaria, a equipe revisou alguns processos com o objetivo de compreender os procedimentos, as práticas, as relações, os acordos seguidos para o processamento dos casos. Não houve a pretensão de fazer qualquer análise da doutrina jurídica.
- 3) Entrevistas em profundidade: além das informações previstas no roteiro, a equipe buscou elucidar com alguns atores fundamentais os achados na observação e na análise dos processos, assim como coletar sugestões para o aprimoramento da política de PMAs com base em sua experiência. As entrevistas contemplaram juízes,

8. Em comarcas do interior, onde a estrutura e a pluralidade de órgãos judiciais eram diminutas em relação à capital, foi possível observar números superiores aos planejados.



servidores dos cartórios, promotores, defensores públicos, apenados e vítimas. Algumas dificuldades foram observadas nas entrevistas com os apenados, pois não houve muita abertura deles; assim, as percepções foram obtidas, sobretudo, no acompanhamento das audiências e dos balcões. Também não foi possível trabalhar com as vítimas, cuja presença é muito rara nos órgãos judiciais visitados.

A amplitude de informações colhidas no trabalho de campo e a imensa heterogeneidade de procedimentos e de estruturas observada nos distintos órgãos visitados, que será explicitada na apresentação dos resultados da pesquisa, exigiram da equipe um grande esforço de reflexão e de organização das informações. As análises produzidas são apresentadas neste relatório segundo os órgãos judiciais, sendo acompanhadas de exemplos de casos mais específicos. Adicionalmente, deve-se ter sempre em mente que a pesquisa qualitativa se propôs a realizar pequenos estudos de casos, que não são e nem pretendem ser generalizados ou representativos da realidade de aplicação de PMAs em nível nacional.

### 3 DISCUSSÃO NOS SEMINÁRIOS REGIONAIS

Os seminários regionais foram organizados em parceria com instituições e atores diversos, com os quais a equipe do Ipea manteve contato no decorrer da coleta de dados, em especial na fase qualitativa. O objetivo era permitir tanto um retorno em relação às conclusões preliminares obtidas com a referida coleta de dados quanto uma oportunidade de diálogo em torno dessas conclusões, a fim de enriquecê-las com a perspectiva daqueles atores. Entende-se que esse exercício pode ter como consequência o despertar da reflexividade nas instituições e o desencadeamento de mudanças ou inovações organizacionais.

O perfil dos participantes, por sua vez, não se restringia aos integrantes das instituições parceiras. Com maior ou menor grau de sucesso, as oficinas conseguiram atrair um perfil mais diversificado, variando conforme a capacidade de mobilização em cada processo de organização dos eventos. Assim é que, por exemplo, o evento realizado em Cuiabá apresentou forte variação de perfil de participantes, pois ocorreu associado à reunião anual do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e, com isso, foi possível atrair um público bastante singular e qualificado.

A quadro 4 traz informações agregadas por oficina em relação aos participantes.

QUADRO 4

#### Participantes dos seminários realizados para discussão dos resultados preliminares da pesquisa

| Cidade           | Participantes (total: 127) | Perfil principal dos participantes   |
|------------------|----------------------------|--|
| Cuiabá (MT)      | 28                         | Gestores da área de segurança pública, acadêmicos e estudantes.                                    |
| São Paulo (SP)   | 27                         | Pesquisadores, policiais, defensores públicos e membros de organizações não governamentais (ONGs). |
| Canoas (RS)      | 32                         | Acadêmicos e defensores públicos.  |
| João Pessoa (PB) | 20                         | Operadores da justiça criminal: funcionários das varas, juizes, promotores e defensores.           |
| Belém (PA)       | 20                         | Estudantes.  |

Fonte: Diest/Ipea.

A dinâmica das oficinas seguiu um roteiro mais ou menos padrão. De início, a equipe do Ipea fazia uma apresentação do projeto e dos detalhes de sua execução, situando a

apresentação dos dados. Em alguns casos, quando isso era possível, eram apresentados dados quantitativos que ajudavam a dimensionar o fenômeno das penas e medidas alternativas no sistema de justiça e no contexto da segurança pública. A maior ênfase, porém, recaía sempre sobre o relato dos resultados da pesquisa de campo de corte qualitativo, tratados com mais destaque na seção 5.

A partir do relato sobre a realidade dos juizados, varas e centrais e de uma análise crítica e sistemática sobre as práticas institucionais (Judiciário, MP, Defensoria Pública, Poder Executivo), a apresentação conduzia a questões sobre a construção e reconstrução cotidianas de padrões de tratamento dos conflitos nesses espaços e sobre o sentido de se falar em uma política de alternativas penais – e, mais que isso, em uma política nacional.

Os resultados da discussão estão consolidados em quatro temas, relatados a seguir.

### *A inserção sistêmica das alternativas penais nas políticas de justiça e segurança*

Muitas das manifestações foram no sentido de estabelecer ou salientar as conexões alternativas penais e as políticas de segurança pública e justiça.

Duas contribuições aparecem com maior destaque no olhar e na experiência prática dos atores sociais que integraram os eventos. De um lado, tem-se que a pobreza do repertório da política de alternativas penais – hoje centrada nas medidas da Lei nº 9.099/1995 e na aplicação de penas de prestação pecuniária e prestação de serviços comunitários, em todos os casos sem que tenham sido instituídos serviços e procedimentos adequados à aplicação e ao acompanhamento<sup>9</sup> – ajuda a sobrecarregar o sistema de segurança, na medida em que gera a sensação de impunidade não apenas para a vítima mas também para os próprios operadores do sistema de segurança (policiais), os quais têm de lidar diretamente com os conflitos.

Assim é que, relatando trabalhar atualmente com o combate à violência pela polícia – e, por conseguinte, procurar entender por que os policiais matam ou agem com violência –, um policial que participou da oficina do Sudeste não hesitou em apontar o suposto mau funcionamento de alternativas penais como gerador de descrença para os integrantes de sua organização e de sugerir que, ao menos em parte, a violência de policiais é justificada pela descrença no sistema ou em sua capacidade de dar as respostas necessárias.

O participante citou, para tanto, o resultado de uma ação de Jecrim aberta a propósito de acidente de trânsito, na qual serviu de testemunha com outros policiais. Nesse caso, o sujeito dirigia embriagado e atropelou uma pessoa, deixando-a paraplégica. O processo terminou em transação penal na base de três salários mínimos (SMs), sobrando para a vítima – que assistia à audiência na cadeira de rodas –, assim como para os policiais, a sensação de que a sua capacidade de locomoção foi barganhada por três SMs.<sup>10</sup>

De outro lado, vários participantes salientaram a necessidade de reversão de trajetória da política criminal, que há quase três décadas vem apostando na criminalização de

9. Destaca-se aqui uma crítica ao Depen/MJ pela negativa de financiar a aquisição de veículos, os quais, na visão de alguns gestores estaduais, são equipamentos fundamentais para a fiscalização, o monitoramento e o acompanhamento do cumprimento das alternativas penais.

10. Para sermos fiéis à narrativa, o policial contou que o MP havia proposto uma transação de dez SMs, diante da qual o réu propôs três, patamar, afinal, aceito pelo MP e homologado pelo juiz – tudo sem nenhuma participação da vítima.

condutas como forma de ordenação das relações sociais, inclusive a partir das agências da segurança pública – ou seja, não apenas no plano legislativo, embora aqui também haja movimento inequívoco de tornar o crime e a pena em ferramentas de engenharia social. Associada à mencionada pobreza do repertório das alternativas penais,<sup>11</sup> essa condição empurra para as varas e juizados casos que poderiam ser resolvidos por outras agências do sistema de justiça ou mesmo por procedimentos não judiciais e/ou parajudiciais, como mediação e conciliação.

Dois exemplos são particularmente ilustrativos. No Nordeste, uma professora de direito falou de sua experiência atuando no núcleo de prática jurídica de uma faculdade, frequentemente recebendo demandas de Jecrim. Um desses casos envolvia acusado por crime de dano que apareceu no núcleo sem saber bem por que havia sido intimado. A história original envolvia uma suposta dívida em dinheiro da cunhada do acusado em relação a este. Cansado de cobrar sem receber a dívida, o acusado resolveu ir até a casa da cunhada para pegar um objeto de valor que pagasse a dívida. Quando tirava a TV da tomada, tropeçou e caiu, quebrando a TV, conduta apontada como crime de “dano” quando da lavratura do Boletim de Ocorrência (BO), dando ensejo ao processo. “A questão, que poderia ser corrido no âmbito cível,” dizia a professora, “acabou descambando para o criminal”.

Outra história foi contada por um defensor público do Sudeste. Dias antes da oficina, ele dava plantão em estádio de futebol, quando foi chamado a atuar na defesa técnica do processo imediatamente instaurado contra torcedor que pulou de uma área para outra, mais nobre, das arquibancadas. “Algo que poderia ter sido resolvido apenas retirando o sujeito do estádio”, refletiu criticamente o defensor, “tornou-se um processo penal, que provavelmente vai patinar na sequência de descumprimento, intimação e prescrição revelados pela pesquisa”.

A crítica à política criminal vigente e à incapacidade do sistema jurídico-penal e das alternativas penais hoje hegemônicas de dar conta de certos conflitos, demandando a *ampliação do seu repertório*, também aparece por outra vertente, desta vez ligada à defesa. Defensores públicos na região Sul do país ficaram incomodados com o tratamento dado na pesquisa às “decisões terminativas”, argumentando que não se poderia dar um *status* diferenciado para casos em que não se configurou tipificação penal e aqueles em que houve falta de provas.

Desse modo, argumentavam os defensores, o Estado “havia sido eficiente” ao deliberar pelo arquivamento, resguardando direitos. O cidadão foi defendido da arbitrariedade, pois não há crime sem a definição legal anterior ou sem provas. Ou seja, qualitativamente, não haveria diferença entre essas decisões e os casos em que há sentença para condenação ou absolvição. “Mas se não havia crime, por que o sistema agiu sobre esses indivíduos?,” perguntavam alguns. Uma das causas pode ser a pobreza de repertório de que dispõe o sistema, o qual só permite que se dê um encaminhamento aos casos – mesmo quando digam respeito a pequenos conflitos interindividuais: lavrar o BO e iniciar um processo penal ou não.

11. O fenômeno tem alcances mais amplos, já que – conforme foi objeto da crítica dos presentes a uma das oficinas – a pesquisa que deu base a este relatório concentrou-se na justiça estadual, sem alcançar, portanto, os juizados especiais e as varas da justiça federal. Entretanto, as pesquisas anteriores do Ipea sugerem padrão semelhante naquelas unidades.

Parece, em suma, a partir das manifestações dos participantes nas oficinas, que, além de uma diversificação de repertórios, a política de alternativas penais deve, necessariamente, procurar uma inserção articulada em meio a políticas de justiça e segurança, com as quais tem inevitável interface, em razão das diferentes etapas do processamento de conflitos pelo aparelho do Estado.<sup>12</sup>

*A importância de informações: pesquisa, planejamento, formação, controle social e superação de obstáculos político-culturais*

Uma alusão que apareceu invariavelmente entre os participantes dos eventos está relacionada à incapacidade de produção de informações pelos sistemas de justiça e segurança. Em uma das oficinas, uma pesquisadora sintetizou o problema afirmando que a informação “não está sistematizada ou disponível”, e que, diante de pedidos de acesso, “cartórios se sentem vigiados e hesitam em colaborar”. Além disso, todos os públicos revelaram grande ansiedade para saber quando os relatórios da pesquisa do Ipea seriam publicados, como será a forma de acesso, se estarão disponíveis digitalmente, se poderão ser consultados com facilidade e se haverá eventos para a disseminação, especialmente junto ao Depen/MJ e ao CNJ.

O tema da precariedade das informações nos sistemas de justiça e segurança é antigo na agenda desse setor e foi exposto em detalhes no componente metodológico deste relatório. Sua emergência nas oficinas veio acompanhada de quatro qualificações, pelas quais merece ser explorado em maiores detalhes nesta seção.

Informações – e toda a pesquisa que se pode desenvolver a partir delas – foram vistas, inicialmente, como elementos essenciais para o planejamento de políticas (pelo lado do poder público) e do controle social (pelo lado da sociedade civil). Assim, por exemplo, na oficina da região Norte, uma pesquisadora chamou a atenção para a importância de conhecer melhor as instituições e modelos de políticas públicas para poder derivar daí inspirações reformistas. Na oficina do Sudeste, ao ressaltar que “a produção de informações sobre o funcionamento da justiça raramente é uma iniciativa das agências do próprio sistema”, o integrante de uma ONG justificou a importância disso afirmando que “sem o diagnóstico, produz-se política pública no escuro”.

Informações e pesquisas também são tomadas como componente relevante para subsidiar programas de formação de agentes implementadores. Uma política pública não pode ser construída apenas a partir de planos ou disposições legislativas considerados em abstrato; deve levar em conta os sujeitos que atuam no cotidiano da implementação e que dão sentido e substância àquelas orientações e disposições.

Nesse aspecto, as oficinas propiciaram o encontro dos resultados preliminares das pesquisas com um tema antigo na sociologia do direito, qual seja, a formação dos operadores do direito, em geral, e do direito penal, em particular. Informações e pesquisas, nesse sentido, são tomadas como um impulso para a problematização de conceitos em sala

12. Mesmo as boas práticas, nesse sentido, podem ser problematizadas. Policial do Sudeste ressaltou avanço na lavratura de termos circunstanciados e no agendamento das audiências, mediante adoção de modelos unificados e na articulação entre polícia e sistema de justiça para o agendamento e a intimação sobre a audiência já no ato da lavratura do termo. Medidas como essa sem dúvida ajudam a produzir resposta, mas não eximem que se pergunte sobre se o processo penal continua sendo o melhor instrumento diante dos problemas assim tratados, como nos exemplos bastante concretos aqui relatados.

de aula e para a condução de futuros ou atuais juízes, promotores, defensores, delegados e equipes técnicas a maior reflexividade.

Uma acadêmica da região Nordeste, por exemplo, dizia querer “mais informação para poder trabalhar com alunos, pois não pode mais prosseguir dando aulas apenas com base nos manuais de processo penal”, é preciso migrar para a interdisciplinaridade e tirar proveito dos resultados de pesquisas empíricas. Outra acadêmica, esta do Norte, disse que esses resultados são “muito importantes, pois nos fazem questionar determinadas premissas”, já que o conhecimento jurídico tende a privilegiar normas em relação a fatos sociais e políticas públicas, o que, por muitas vezes, torna o jurista “refém do senso comum” no processo de aplicação dessas mesmas normas.

Parece, portanto, fundamental que a política de alternativas penais venha seguida pelo esforço de se construir sistemas de informação.

### *A necessidade de debates mais bem informados e do enfrentamento dos obstáculos político-culturais relacionados à responsabilização penal*

Ecoando uma preocupação que esteve na base do surgimento da própria política de penas e medidas alternativas, muitos dos participantes das oficinas destacaram o que se pode chamar de obstáculos político-culturais para se discutir as soluções propostas no âmbito de um debate sobre alternativas penais – ou mesmo para abordar o problema do tratamento da conflituosidade social por esse ponto de vista, colocando em segundo plano as soluções confortáveis do crime e da pena. A sensação é que há pouco espaço na opinião pública e, por consequência, nos governos, para a proposição de políticas com esse recorte.

Nesse sentido, em todas as oficinas, os participantes identificaram na pesquisa, objeto deste relatório, uma oportunidade para a qualificação dos debates públicos. No Norte, um acadêmico disse que era fundamental que viessem à tona as informações e histórias colhidas pela pesquisa sobre “quem são essas pessoas” que comparecem ao sistema e por “quais motivos” o fazem. Sobre isso, disse ele, “não há dados consolidados e públicos; falta informação à sociedade”. Outro acadêmico presente à oficina do Nordeste corroborou essa expectativa, dizendo que “não há dados para iluminar o debate público, ficamos no mito de que há violência e impunidade”, o que implica sempre a cobrança de políticas mais duras, porém nem sempre mais efetivas. A fala de uma integrante de ONG do Sudeste resume bem o contexto no qual o relatório deve dialogar com a opinião pública e o senso comum: “a questão da impunidade mobiliza e gera muitas discussões na sociedade. A pesquisa vai ajudar a qualificar esse debate e pode gerar um clima político favorável a mudanças”.

### *A consciência da complexidade e problematização de soluções fáceis*

Em função das posições dos participantes manifestadas nos itens anteriores, as oficinas ajudaram, também, a formar a consciência de que a construção de uma política de alternativas penais é tarefa complexa que não se exaure com a adoção de soluções mágicas, todas quantas podem ser distorcidas depois, no cotidiano da implementação.

Uma nítida expressão disso apareceu nos debates sobre monitoramento eletrônico. Em quase todas as oficinas houve questionamento sobre se a pesquisa conseguiu captar algum

impacto do monitoramento no desencarceramento e, mais, se ele poderia se configurar como uma alternativa para o *deficit* de efetividade apresentado neste relatório. As respostas apresentadas – todas baseadas em evidências qualitativas, dado o caráter recente da lei – são de que o monitoramento deve ocupar um lugar muito modesto em nosso horizonte.

Em linhas gerais, os seminários regionais serviram como espaço importante para a validação e o aperfeiçoamento do diagnóstico proporcionado por esta pesquisa, assim como para suscitar alguns desafios e proposições. As principais linhas destas contribuições foram sistematizadas nesta seção. Devem ser entendidas, porém, apenas como um primeiro movimento para se extrair as implicações e as possibilidades de inovação inauguradas pela realidade desvendada ao longo de todo este relatório.

## 4 RESULTADOS DO ESTUDO QUANTITATIVO

### 4.1 Varas criminais

#### 4.1.1 A fase policial

No Brasil, apesar de a legislação indicar a necessidade de instauração de inquérito policial sobre todas as notícias-crime, na prática, não é bem isso o que acontece em uma delegacia de polícia. Nem todas as notícias de crime se convertem em BO – e nem todas as ocorrências são transformadas em inquéritos policiais. Fatores ligados à repercussão do crime e ao *status* social das vítimas contribuem significativamente para a instauração dos inquéritos, mas, de forma geral, a lógica de seleção dos casos refere-se muito mais à necessidade que os delegados e agentes de polícia têm de administrar o volume de trabalho. Assim, havendo informações suficientes no BO, instaura-se inquérito sem a realização de investigação. Do contrário, arquivam-se a ocorrência. Portanto, a investigação criminal não é uma regra, mas uma exceção.

Verificando o conjunto dos processos analisados nesta pesquisa, constata-se que 59,2% deles foram instruídos por um inquérito instaurado (tabela 1) a partir da prisão em flagrante dos suspeitos e 34,8% a partir de inquéritos iniciados por portaria. Além disso, em 6,0% dos casos os acusados já se encontravam presos por motivos alheios ao processo. Ou seja, em 64,4% dos processos analisados os acusados já se encontravam presos no momento da instauração dos inquéritos policiais (tabela 2).

TABELA 1  
Varas criminais: inquéritos instaurados

|              | Frequência   | %            | % acumulada |
|--------------|--------------|--------------|-------------|
| Flagrante    | 1.258        | 59,2         | 59,2        |
| Portaria     | 740          | 34,8         | 94,0        |
| Outro        | 127          | 6,0          | 100,0       |
| <b>Total</b> | <b>2.125</b> | <b>100,0</b> |             |

Fonte: Diest/Ipea.

TABELA 2  
**Varas criminais: réus presos no momento da instauração do inquérito por motivos alheios ao caso**

|              | Frequência   | %            |
|--------------|--------------|--------------|
| Não          | 2.011        | 93,2         |
| Sim          | 147          | 6,8          |
| <b>Total</b> | <b>2.158</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Diest/Ipea.

Também é interessante notar que em 89,0% dos processos analisados apenas uma pessoa foi indiciada pelo crime (tabela 3). É bem possível que o percentual inclua também os casos de tráfico de drogas e crime organizado, em que o trabalho da polícia supostamente deveria indicar a ação criminosa de duas ou mais pessoas.

TABELA 3  
**Varas criminais: número de indiciados nos processos**

| Total        | Frequência   | %            | % acumulada |
|--------------|--------------|--------------|-------------|
| 1            | 2.086        | 89,0         | 89,0        |
| 2            | 51           | 2,2          | 91,2        |
| 3            | 15           | 0,6          | 91,8        |
| 4            | 6            | 0,3          | 92,1        |
| > 4          | 186          | 7,9          | 100,0       |
| <b>Total</b> | <b>2.344</b> | <b>100,0</b> |             |

Fonte: Diest/Ipea.

Ainda analisando o trabalho da polícia, pode-se verificar que em 86,1% dos processos selecionados não houve dificuldade em localizar autores, vítimas ou testemunhas. Nos poucos casos que os processos indicam problemas com a localização de pessoas (13,9%), a maior dificuldade registrada foi a localização do autor (11,5%), seguida da localização de testemunhas (1,5%). Em nenhum dos processos selecionados houve dificuldade para localizar as vítimas (tabelas 4 e 5).

TABELA 4  
**Varas criminais: houve dificuldade de localizar pessoas na fase policial?**

|              | Frequência   | %            |
|--------------|--------------|--------------|
| Não          | 1.877        | 86,1         |
| Sim          | 304          | 13,9         |
| <b>Total</b> | <b>2.181</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Diest/Ipea.

TABELA 5  
**Varas criminais: houve dificuldade de localizar autor, vítima ou testemunha na fase policial?**

|              | Frequência   | %            | % acumulada |
|--------------|--------------|--------------|-------------|
| Autor        | 269          | 11,5         | 11,5        |
| Testemunha   | 35           | 1,5          | 13,0        |
| Vítima       | 0            | 0,0          | 13,0        |
| Não          | 2.040        | 87,0         | 100,0       |
| <b>Total</b> | <b>2.344</b> | <b>100,0</b> |             |

Fonte: Diest/Ipea.

Estes dados, entretanto, precisam ser interpretados com cuidado. A pesquisa não analisou todos os crimes registrados pela polícia civil, mas, sim, aqueles que foram denunciados pelo MP. Assim, pode-se dizer que os inquéritos que resultaram em denúncia criminal foram exatamente aqueles em que os policiais encontraram menos dificuldade para localizar os envolvidos.

Outro aspecto importante que deve ser destacado refere-se ao reduzido número de inquéritos que foram devolvidos à polícia pelo MP para mais diligências (tabela 6). Em 73,8% dos processos analisados, o MP aceitou o relatório final elaborado pelo delegado. Em 17,7% o inquérito foi devolvido à polícia no máximo duas vezes. Pode-se afirmar, portanto, que os inquéritos que mais frequentemente deram origem a processos criminais são aqueles que não necessitaram de novas investigações. Uma hipótese forte para explicar esse fenômeno é o elevado número de prisões em flagrante, perante a suposição de que há indícios suficientes de autoria e materialidade do crime, no momento da prisão do indiciado.

TABELA 6  
Varas criminais: número de vezes que o inquérito retornou à polícia para novas diligências

| Total        | Frequência   | %            | % acumulada |
|--------------|--------------|--------------|-------------|
| 0            | 1.610        | 73,8         | 73,8        |
| 1            | 281          | 12,9         | 86,7        |
| 2            | 105          | 4,8          | 91,5        |
| 3            | 49           | 2,2          | 93,8        |
| 4            | 32           | 1,5          | 95,2        |
| 5            | 20           | 0,9          | 96,1        |
| 6            | 13           | 0,6          | 96,7        |
| 7            | 18           | 0,8          | 97,6        |
| 8            | 6            | 0,3          | 97,8        |
| 9            | 43           | 2,0          | 99,8        |
| 10 ou +      | 3            | 0,1          | 100,0       |
| <b>Total</b> | <b>2.180</b> | <b>100,0</b> |             |

Fonte: Diest/lpea.

É possível identificar nas polícias duas estruturas organizacionais para investigar crimes. De um lado, existem as *unidades generalistas de investigação*, as quais estão encarregadas de elucidar vários tipos de crimes, empregam normalmente um grande número de policiais e têm sua jurisdição delimitada territorialmente. O trabalho dessas unidades é voltado fundamentalmente para responder às ocorrências que são relatadas pela população. É, portanto, um trabalho eminentemente reativo. A rotina das unidades generalistas consiste na recepção do diário de ocorrências criminais e na seleção de casos a serem investigados por pequenas equipes de policiais. Não há divisão clara de trabalho entre os investigadores que são responsáveis pela execução de todas as tarefas ligadas à investigação, tais como interrogar suspeitos, entrevistar pessoas, examinar a cena do crime, preencher relatórios, solicitar exames periciais e encaminhar requerimentos.

Os policiais que trabalham nessas unidades não seguem necessariamente uma ordem de casos a serem investigados. Frequentemente, os investigadores desenvolvem atividades relacionadas a vários casos ao mesmo tempo, o que notadamente afeta seu desempenho.



Talvez seja por isso que boa parte do trabalho dessas unidades esteja voltada para busca dos suspeitos já conhecidos dos policiais. Trata-se de uma forma de “policimento por suspeição”. Assim, as atividades de investigação concentram-se na coleta e sistematização de informações sobre as pessoas com registros criminais e na tentativa de estabelecer uma relação entre as atividades dessas pessoas com as ocorrências criminais relatadas.

De outro lado, estão as *unidades especializadas de investigação*, que se concentram na tentativa de elucidar crimes específicos. O principal argumento para criação dessas unidades é o de que certos tipos de crimes seguem lógicas próprias e, portanto, requerem rotinas e procedimentos específicos. Em alguns casos, como nos crimes ambientais e tributários, não é frequente o recebimento de denúncias da população. Nesses casos, é necessária uma postura proativa da polícia. Já nos casos dos crimes de roubo de veículos e fraudes, a polícia age de forma reativa. Em ambos os casos, as atividades de investigação envolvem grandes esforços na produção de inteligência, ou seja, de informações que não são necessariamente voltadas para o esclarecimento de ocorrências ou para a instrução do processo criminal.

As atividades de investigação das unidades especializadas concentram-se na busca de informações sobre rotinas, contatos e negócios dos grupos suspeitos de atividades criminosas. Esse tipo de tarefa impõe aos policiais a necessidade de contatos com pessoas ou grupos criminosos. Sem um sistema de controle e fiscalização adequado, essas tarefas acabam possibilitando a ocorrência de casos de corrupção.

Os dados produzidos na pesquisa mostram que, de forma geral, os inquéritos foram instaurados e concluídos por delegacias circunscricionais (77,3%) e não por delegacias especializadas (22,7%). Ou seja, em geral, foram feitos no âmbito de delegacias cuja competência abrange um número muito grande de responsabilidades e onde geralmente são escassos os efetivos e meios disponíveis para a realização de investigações criminais (tabela 7).

TABELA 7  
Varas criminais: inquérito concluído por delegacia especializada?

|              | Frequência   | %            |
|--------------|--------------|--------------|
| Não          | 1.687        | 77,3         |
| Sim          | 494          | 22,7         |
| <b>Total</b> | <b>2.181</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Diest/Ipea.

Em resumo, a maior parte dos processos analisados foi instruída por inquéritos policiais instaurados a partir de prisões em flagrante (57,6%). Estes inquéritos, na sua grande maioria, indiciaram apenas uma pessoa (89%), que a polícia não teve dificuldade de localizar. Além disso, os inquéritos que serviram para instruir os processos criminais foram aqueles concluídos por delegacias não especializadas (77,3%) e em que a polícia não teve que realizar novas diligências (73,8%). Deste modo, a apuração de crimes, longe de centrar-se em uma atividade voltada para inteligência policial na elucidação de fatos e conhecimento da autoria do crime, torna-se, na maior parte das vezes, passiva na espera da autuação das prisões em flagrante para que o inquérito não seja arquivado. O indivíduo preso seria, então, a garantia da continuidade do inquérito para o deslinde processual.

#### 4.1.2 Perfil dos autores

Com relação ao sexo dos autores (tabela 8), as informações contidas nos processos mostram que 90,3% dos acusados eram do sexo masculino e 9,7%, do feminino. Já com relação a raça/cor dos acusados, as informações existentes nos processos criminais analisados não são muito precisas. Não foi possível determinar a raça/cor dos autores em 31% dos casos. Nos processos que continham informações sobre raça/cor (tabela 9), verificou-se que 41,9% dos acusados eram brancos; 57,6% negros; 0,3% amarelos; e 0,1% indígenas.

TABELA 8  
Varas criminais: perfil dos autores, por sexo

| Sexo         | Frequência   | %            |
|--------------|--------------|--------------|
| Masculino    | 2.736        | 90,3         |
| Feminino     | 294          | 9,7          |
| <b>Total</b> | <b>3.030</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Diest/Ipea.

TABELA 9  
Varas criminais: perfil dos autores, por raça/cor

| Raça/cor               | Frequência   | %            | % acumulada |
|------------------------|--------------|--------------|-------------|
| Branca                 | 904          | 41,9         | 41,9        |
| Negra                  | 1.243        | 57,6         | 99,5        |
| Amarela                | 7            | 0,3          | 99,8        |
| Indígena               | 3            | 0,1          | 100,0       |
| <b>Total (válidos)</b> | <b>2.157</b> | <b>100,0</b> |             |

Fonte: Diest/Ipea.

Se, por um lado, os processos não têm informações precisas sobre a raça/cor dos autores, por outro, as informações sobre seu estado civil estão bem registradas (tabela 10). A pesquisa mostra que a maior parte dos autores era solteira (67,3%). Poucos autores eram casados ou tinham algum tipo de união estável (28,5%).

TABELA 10  
Varas criminais: perfil dos autores, por estado civil

| Estado civil  | Frequência   | %            | % acumulada |
|---------------|--------------|--------------|-------------|
| Solteiro(a)   | 1.913        | 67,3         | 67,3        |
| Casado(a)     | 448          | 15,8         | 83,1        |
| União estável | 362          | 12,7         | 95,8        |
| Separado(a)   | 98           | 3,4          | 99,3        |
| Viúvo(a)      | 20           | 0,7          | 100,0       |
| <b>Total</b>  | <b>3.109</b> | <b>100,0</b> |             |

Fonte: Diest/Ipea.

No que diz respeito à escolaridade, as informações dos processos analisados também não são muito confiáveis. Em 30,3% dos casos, não foi possível verificar o nível de escolaridade dos autores. Naqueles processos em que esta informação estava disponível, verificou-se que 75,6% dos acusados possuíam, no máximo, o ensino fundamental completo, sendo que 43,1% possuíam ensino fundamental incompleto (tabela 11).

TABELA 11  
Varas criminais: perfil dos autores, por grau de instrução

| Gráus de instrução                        | Frequência   | %            | % acumulada |
|---|--------------|--------------|-------------|
| Analfabeto                                | 65           | 3,0          | 3,0         |
| Sabe ler e escrever                       | 212          | 9,8          | 12,8        |
| Ensino fundamental incompleto             | 934          | 43,1         | 55,9        |
| Ensino fundamental completo               | 427          | 19,7         | 75,6        |
| Ensino médio incompleto                   | 199          | 9,2          | 84,8        |
| Ensino médio completo                     | 243          | 11,2         | 96,0        |
| Ensino superior incompleto                | 37           | 1,7          | 97,7        |
| Ensino superior completo ou pós-graduação | 50           | 2,3          | 100,0       |
| <b>Total</b>                              | <b>2.167</b> | <b>100,0</b> |             |

Fonte: Diest/Ipea.

Com relação aos antecedentes criminais (tabela 12), nota-se grande número de autores com passagem anterior pelo sistema de justiça. Verificou-se que 46,1% deles já haviam sido presos antes do fato pelo qual foram acusados no processo analisado, 50,1% já haviam sido processados e 28,2%, condenados. O que mais chama atenção, porém, é que a maioria dos acusados (62,8%) já havia recebido algum tipo de benefício penal (tabela 13).

TABELA 12  
Varas criminais: passagem anterior do acusado pelo sistema de justiça criminal

|              | Já foi preso? |              | Já foi processado? |              | Já foi condenado? |              |
|--------------|---------------|--------------|--------------------|--------------|-------------------|--------------|
|              | Frequência    | %            | Frequência         | %            | Frequência        | %            |
| Não          | 1.232         | 53,9         | 1.178              | 49,9         | 1.647             | 71,8         |
| Sim          | 1.054         | 46,1         | 1.181              | 50,1         | 648               | 28,2         |
| <b>Total</b> | <b>2.286</b>  | <b>100,0</b> | <b>2.359</b>       | <b>100,0</b> | <b>2.295</b>      | <b>100,0</b> |

Fonte: Diest/Ipea.

TABELA 13  
Varas criminais: já recebeu benefício penal antes do fato pelo qual foi acusado no processo analisado?

|              | Frequência   | %            |
|--------------|--------------|--------------|
| Não          | 1.161        | 37,2         |
| Sim          | 1.962        | 62,8         |
| <b>Total</b> | <b>3.123</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Diest/Ipea.

Portanto, nos casos analisados nesta pesquisa, a maioria dos autores era do sexo masculino (90,3%), solteiros (67,3%) e haviam cursado, no máximo, ensino fundamental (75,6%). Muitos já tinham tido alguma passagem pelo sistema de justiça criminal (prisão, denúncia ou condenação) e grande parte já havia recebido algum tipo de benefício penal (62,8%).

#### 4.1.3 O MP e a denúncia criminal

Como se sabe, o promotor é o “titular da ação penal” e, portanto, tem autonomia para julgar se os fatos relatados no inquérito policial devem ou não ser denunciados. Isto

implica dizer que promotor e delegado podem divergir sobre os aspectos jurídicos dos casos apresentados. De resto, o mesmo acontece com o juiz criminal, que pode divergir sobre a interpretação do delegado e do promotor e decidir não aceitar a denúncia. De acordo com a pesquisa, entre o número de processos nos quais o MP ofereceu denúncia, esta foi aceita pelo juiz em 89,6% dos casos. Noutros 9,2%, o juiz não aceitou a denúncia (tabela 14).

TABELA 14  
Varas criminais: houve recebimento da denúncia pelo juiz?

|              | Frequência   | %            |
|--------------|--------------|--------------|
| Não          | 217          | 10,4         |
| Sim          | 1.870        | 89,6         |
| <b>Total</b> | <b>2.087</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Diest/Ipea.

É importante notar que 54% dos processos com denúncias aceitas corriam contra réu preso. Verifica-se, além disso, que houve prisão em flagrante em 86,9% dos processos que correram com réu preso. Ou seja, são raros os casos em que houve prisão na fase judicial. Observa, também que 73,3% dos presos em flagrante tiveram a prisão provisória mantida. Portanto, também são poucos os casos de relaxamento da prisão provisória, o que significa, então, que, na maioria das situações em que o réu foi preso em flagrante, o MP oferece a denúncia, e esta acaba sendo aceita pelo juiz, mantendo-se a prisão provisória do indivíduo.

A prisão em flagrante, apesar de constituir regra costumeira no processo de investigação dos inquéritos policiais, somente se justificaria por exceção legal, desde que o indiciado obstrua a garantia da ordem pública ou da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal ou para assegurar a aplicação da lei penal, sob pena de violação à presunção da inocência. Se a prisão em flagrante não estiver contida nos casos esboçados pela lei, deve haver o relaxamento da prisão, ou, do contrário, a prisão se tornará preventiva. Isso significa dizer que a prisão preventiva não pode ser mais penosa do que a condenatória propriamente, uma vez que a natureza dessa prisão refere-se à fase estritamente processual, e o réu sequer foi julgado.

No momento em que desaparecem os empecilhos ao andamento processual (possibilidade de fuga do réu, obstrução na coleta de provas, ameaça a testemunhas, entre outros casos), o indiciado não pode permanecer preso. A lógica processual, portanto, colide com a lógica do funcionamento burocrático das instituições do Poder Judiciário e da Polícia Civil e da Polícia Militar quando, nesta última, também se questiona como ocorrem as apreensões em flagrante no Brasil. Nos termos que se seguem.

A exigência do fim processual da privação de liberdade implica que a prisão provisória não pode ser utilizada para a garantia do processo penal, de forma que não pode ter característica substantiva de imposição antecipada da pena. Ela deve representar um meio para obtenção de um fim, que apenas será alcançado com a sentença penal (Barreto, 2007, p. 34).

Em resumo, a prisão provisória é a regra e não a exceção no sistema de justiça brasileiro. Mais da metade dos processos com denúncia aceita transcorre com presos provisórios (54,6%), sendo que a grande maioria dessas prisões (86,9%) aconteceu na fase policial com o flagrante (tabelas 15 e 16).

TABELA 15  
**Varas criminais: o processo transcorria contra réu preso no momento da denúncia?**

|              | Frequência   | %            |
|--------------|--------------|--------------|
| Não          | 842          | 45,4         |
| Sim          | 1.012        | 54,6         |
| <b>Total</b> | <b>1.854</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Diest/Ipea.

TABELA 16  
**Processo em que a denúncia foi recebida pelo juiz, por tipo de instauração de inquérito, segundo a condição do réu no momento da denúncia**

|              | Réu em liberdade |              | Réu preso    |              | Total        |              |
|--------------|------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|              | Frequência       | %            | Frequência   | %            | Frequência   | %            |
| Flagrante    | 318              | 39,1         | 874          | 86,9         | 1.192        | 65,5         |
| Portaria     | 431              | 52,9         | 124          | 12,3         | 555          | 30,5         |
| Outro        | 65               | 8,0          | 8            | 0,8          | 73           | 4,0          |
| <b>Total</b> | <b>814</b>       | <b>100,0</b> | <b>1.006</b> | <b>100,0</b> | <b>1.820</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Diest/Ipea.

Também compete ao MP oferecer algum tipo de transação penal nos crimes de menor potencial ofensivo, caso esteja de acordo com as previsões legais para isso. Neste caso, em vez de ser denunciado, o acusado pode aceitar a proposta do promotor e cumprir algum tipo de medida alternativa à pena de prisão, tal como: prestação pecuniária, perda de bens e valores, prestação de serviços, interdição de direitos, limitação de final de semana, admoestação verbal, comparecimento obrigatório a uma atividade e pagamento de cestas básicas. Há também a possibilidade de, uma vez oferecida a denúncia, o MP propor a suspensão condicional do processo até que o acusado cumpra algum tipo de medida alternativa. As duas situações (transação penal e suspensão condicional do processo) são instrumentos de economia processual; seria de se esperar, portanto, que o MP os empregasse com frequência.

A tabela 17 mostra que não foi oferecida transação penal nem suspensão condicional do processo pelo MP em 1.699 casos (90,7%).

TABELA 17  
**Varas criminais: houve oferecimento de transação penal ou suspensão condicional do processo?**

|              | Frequência   | %            |
|--------------|--------------|--------------|
| Não          | 1.699        | 90,7         |
| Sim          | 175          | 9,3          |
| <b>Total</b> | <b>1.874</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Diest/Ipea.

#### 4.1.4 A instrução do processo criminal

É importante considerar também as frequentes trocas de operadores ao longo do fluxo da justiça criminal. Durante o desenvolvimento do inquérito policial, podem-se encontrar diferentes delegados responsáveis pela condução dos trabalhos. O mesmo vale para o processo judicial: são frequentes as substituições de promotores e juízes no curso da ação

penal. O fato é relevante porque cada um dos operadores pode apresentar interpretações diferentes quanto à necessidade, à validade e à suficiência das provas apresentadas no processo, podendo discordar ainda quanto ao enquadramento do tipo penal.

Analisando os dados da pesquisa, verifica-se alta rotatividade de defensores, promotores e juízes em cada processo. Em 46% dos casos houve troca de defensores, em 75,4% houve troca de promotores e em 73,5%, troca de juízes.

A rotatividade de juízes durante o deslinde processual do réu, além de afetar o princípio da identidade física do juiz – previsto no Artigo 132 do Código de Processo Civil (CPC), aplicável subsidiariamente ao Código Penal e que garante que o juiz que presidiu a audiência de instrução deve ser o mesmo que irá julgar a sentença –, provoca interrupções ao andamento processual, que podem trazer repercussões quanto ao tempo do processo e à qualidade da sentença (tabelas 18 e 19). O mesmo se pode dizer quanto aos promotores e, principalmente, aos defensores, que, não estando a par de toda a situação de deslinde processual do réu, pode interferir na qualidade da defesa (tabela 20).

TABELA 18

**Varas criminais: houve substituição de defensores ao longo do processo?**

|              | Frequência   | %            |
|--------------|--------------|--------------|
| Não          | 937          | 54,0         |
| Sim          | 798          | 46,0         |
| <b>Total</b> | <b>1.735</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Diest/Ipea.

TABELA 19

**Varas criminais: mais de um promotor atuou no processo?**

|              | Frequência   | %            |
|--------------|--------------|--------------|
| Não          | 451          | 24,6         |
| Sim          | 1.385        | 75,4         |
| <b>Total</b> | <b>1.836</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Diest/Ipea.

TABELA 20

**Varas criminais: mais de um juiz atuou no processo?**

|              | Frequência   | %            |
|--------------|--------------|--------------|
| Não          | 496          | 26,5         |
| Sim          | 1.374        | 73,5         |
| <b>Total</b> | <b>1.870</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Diest/Ipea.

Quanto à instrução do processo, verificou-se que 84,9% dos réus foram citados pessoalmente (tabela 21). Foram raros os réus citados por carta precatória (7,5%) ou por edital (5,8%). Também é interessante notar que 11,5% dos réus não compareceram ao interrogatório marcado (tabela 22).

TABELA 21  
Varas criminais: tipo de citação dos réus

|                  | Frequência   | %            | % acumulada |
|------------------|--------------|--------------|-------------|
| Pessoal          | 1.868        | 84,9         | 84,9        |
| Carta precatória | 166          | 7,5          | 92,5        |
| Editais          | 127          | 5,8          | 98,2        |
| Terceiros        | 39           | 1,8          | 100,0       |
| <b>Total</b>     | <b>2.200</b> | <b>100,0</b> |             |

Fonte: Diest/Ipea.

TABELA 22  
Varas criminais: foi realizado interrogatório?

|              | Frequência   | %            |
|--------------|--------------|--------------|
| Não          | 284          | 11,5         |
| Sim          | 2.195        | 88,5         |
| <b>Total</b> | <b>2.479</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Diest/Ipea.

#### 4.1.5 As sentenças

Quanto às sentenças (tabela 23), verificou-se que 46,8% dos réus foram condenados a penas privativas de liberdade e 12,2% a penas alternativas. Além disso, 6,0% tiveram de cumprir algum tipo de medida alternativa, enquanto 0,2% cumpriu medidas de segurança. Os absolvidos foram 19,7%.

TABELA 23  
Varas criminais: tipos de sentenças

|  | Frequência   | %            | % acumulada |
|--|--------------|--------------|-------------|
| Condenação à pena privativa de liberdade | 1.106        | 46,8         | 46,8        |
| Absolvição                               | 467          | 19,7         | 66,5        |
| Condenação à pena alternativa            | 288          | 12,2         | 78,7        |
| Aplicação de medida alternativa          | 143          | 6,0          | 84,8        |
| Aplicação de medida de segurança         | 5            | 0,2          | 85,0        |
| Arquivamento                             | 163          | 6,9          | 91,9        |
| Desistência da vítima                    | 6            | 0,3          | 92,1        |
| Prescrição                               | 187          | 7,9          | 100,0       |
| <b>Total</b>                             | <b>2.365</b> | <b>100,0</b> |             |

Fonte: Diest/Ipea.

Ou seja, 85% dos réus receberam algum tipo de sentença definitiva. Em aproximadamente 15% dos processos não houve sentença de mérito, mas tão somente sentenças terminativas relacionadas a eventos como a prescrição do crime, a desistência da vítima ou o arquivamento por falta de materialidade das provas.

De acordo com a tabela 24, no caso dos réus que cumpriam prisão provisória, 62,8% foram condenados a penas privativas de liberdade, enquanto 17,3% foram absolvidos. Um número considerável de presos provisórios foi condenado a penas alternativas (9,4%) ou

teve de cumprir medidas alternativas (3,0%). Somando-se, ainda, os casos de arquivamento (3,6%), prescrição (3,6%) e medida de segurança (0,2%), constata-se que 37% dos réus que responderam ao processo presos sequer foram condenados à pena privativa de liberdade. Ou seja, o fato de que praticamente quatro em cada dez presos provisórios não recebem pena privativa de liberdade revela o sistemático, abusivo e desproporcional uso da prisão provisória pelo sistema de justiça no país.

TABELA 24  
Varas criminais: tipos de sentença segundo a situação do réu (prisão provisória ou não)

| Tipo de sentença                         | Prisão provisória? |              |              |              |
|--|--------------------|--------------|--------------|--------------|
|  | Não                |              | Sim          |              |
|  | Frequência         | %            | Frequência   | %            |
| Condenação à pena privativa de liberdade | 254                | 25,2         | 852          | 62,8         |
| Absolvição                               | 232                | 23,0         | 235          | 17,3         |
| Condenação à pena alternativa            | 160                | 15,9         | 128          | 9,4          |
| Medida alternativa                       | 102                | 10,1         | 41           | 3,0          |
| Medida de segurança                      | 2                  | 0,2          | 3            | 0,2          |
| Arquivamento                             | 114                | 11,3         | 49           | 3,6          |
| Prescrição                               | 138                | 13,7         | 49           | 3,6          |
| Desistência da vítima                    | 6                  | 0,6          | 0            | 0,0          |
| <b>Total</b>                             | <b>1.008</b>       | <b>100,0</b> | <b>1.357</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Diest/Ipea.

Já entre os réus que responderam ao processo em liberdade, observou-se a seguinte distribuição das sentenças proferidas: 25,2% foram condenados à prisão; 23% foram absolvidos; e 26,0% foram condenados a penas ou medidas alternativas. Também é importante notar que 25,6% desses réus tiveram seus processos arquivados por falta de provas ou por prescrição.

Em suma, pode-se constatar que a condenação à pena privativa de liberdade é o tipo de sentença mais frequente (46,8%). Além disso, verifica-se que 92,8% dos réus que cumpriram prisão provisória receberam uma sentença de mérito, ao passo que, entre os réus que responderam ao processo em liberdade, apenas 74,4% chegaram a uma sentença de mérito. Do total de processos que haviam sido arquivados, 72,5% correram com o réu em liberdade. O alto percentual de sentenças de mérito obtidas em casos em que os réus cumpriram prisão provisória (92,8%) pode ser explicado pela tramitação prioritária desses processos e maior facilidade de se praticar atos processuais. Não obstante, o percentual também elevado de sentenças de mérito em casos de réus que não cumpriram prisão provisória (74,4%) demonstra que a liberdade não se apresenta como óbice objetivo à conclusão dos processos criminais.

Entre os réus condenados, 40,2% recorreram da sentença, sendo que apenas 17,8% deles aguardaram o recurso em liberdade (tabela 25). Ou seja, uma vez proferida a sentença de condenação, esta é cumprida imediatamente pela grande maioria dos réus. São poucos os processos com recursos capazes de adiar o cumprimento da sentença.



TABELA 25  
**Varas criminais: a defesa recorreu?**

|                                  | Frequência   | %            | % acumulada |
|----------------------------------|--------------|--------------|-------------|
| Não                              | 1.438        | 59,9         | 59,9        |
| Sim, o réu aguardou em liberdade | 427          | 17,8         | 77,7        |
| Sim, o réu aguardou preso        | 537          | 22,4         | 100,0       |
| <b>Total</b>                     | <b>2.402</b> | <b>100,0</b> |             |

Fonte: Diest/Ipea.

#### 4.1.6 Os tempos do processo criminal

Quanto ao tempo de duração dos trabalhos policiais, verificou-se que o tempo médio entre a instauração do inquérito e a denúncia do MP é de 135 dias (4,5 meses). Nos casos de flagrante, o MP apresentou a denúncia apenas 26 dias após a instauração do inquérito policial. Já nos casos de inquéritos instaurados por portaria, esse tempo foi de 310 dias (tabela 26).

TABELA 26  
**Varas criminais: tempo entre a instauração do inquérito e a sentença**  
 (Em dias)

|              | Tempo        |
|--------------|--------------|
| Flagrante    | 26,3         |
| Portaria     | 310,3        |
| <b>Total</b> | <b>135,1</b> |

Fonte: Diest/Ipea.

O tempo médio entre o oferecimento da denúncia pelo MP e a emissão de uma sentença de extinção do processo é de 22 meses, ou seja, quase dois anos. Como a legislação prioriza a tramitação dos processos que correm com réu preso, o tempo médio nesses casos é substancialmente menor do que nos processos com réu em liberdade: 16,7 meses para os primeiros e 40,6 para os últimos (tabela 27).

TABELA 27  
**Varas criminais: tempo entre a denúncia e a sentença**  
 (Em meses)

|             | Tempo |
|-------------|-------|
| Réu preso   | 16,7  |
| Réu solto   | 40,6  |
| Média geral | 22,0  |

Fonte: Diest/Ipea.

Em termos do fluxo total, o tempo médio entre a instauração do inquérito e a sentença de extinção do processo é de 28,6 meses (tabela 28). Nos casos de inquéritos instaurados por portaria, o tempo médio é de 56,0 meses. Já nos casos de flagrante, com réu em prisão provisória, o tempo médio entre o inquérito e a sentença é de 21,4 meses. Portanto, o tempo médio da prisão provisória é de 639 dias, ou seja, quase dois anos.

TABELA 28  
**Varas criminais: tempo entre a instauração do inquérito e a sentença**  
 (Em meses)

|              | Tempo       |
|--------------|-------------|
| Flagrante    | 21,4        |
| Portaria     | 56,0        |
| <b>Total</b> | <b>33,5</b> |

Fonte: Diest/Ipea.

## 4.2 Jecrims

Nesta pesquisa, foram analisados processos judiciais encaminhados aos Jecrims de oito UFs (AL, PR, DF, ES, MG, PA, RJ e SP), distribuídos de acordo com a tabela 29. De um total de 996 processos analisados, foram aproveitadas as informações relativas a 919. A seguir, estas informações passam a ser estudadas.

TABELA 29  
**Jecrims: distribuição dos processos por UF**

| UF           | Frequência | %            |
|--------------|------------|--------------|
| AL           | 146        | 15,89        |
| DF           | 34         | 3,70         |
| ES           | 32         | 3,48         |
| MG           | 144        | 15,67        |
| PA           | 60         | 6,53         |
| PR           | 245        | 26,66        |
| RJ           | 102        | 11,10        |
| SP           | 156        | 16,97        |
| <b>Total</b> | <b>919</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Diest/Ipea.

### 4.2.1 A fase policial

Verificou-se que em apenas 8,5% dos processos enviados aos Jecrims houve prisão durante os trabalhos policiais (tabela 30). Na maior parte dos casos, conforme a tabela 31, trata-se de prisão em flagrante (95,7%). Além disso, constatou-se também que em 54,7% desses casos a prisão foi revogada (tabela 32). É possível perceber, portanto, que enquanto a prisão de suspeitos é praticamente a regra nos processos que tramitaram nas varas criminais, nos processos enviados aos Jecrims, são bem mais raros os casos em que os acusados foram presos.

TABELA 30  
**Jecrims: houve prisão na fase policial?**

|              | Frequência | %            |
|--------------|------------|--------------|
| Não          | 775        | 91,5         |
| Sim          | 72         | 8,5          |
| <b>Total</b> | <b>847</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Diest/Ipea.

TABELA 31  
Jecrims: qual a natureza da prisão na fase policial?

|              | Frequência | %            |
|--------------|------------|--------------|
| Flagrante    | 67         | 95,7         |
| Preventiva   | 2          | 2,9          |
| Temporária   | 1          | 1,4          |
| <b>Total</b> | <b>70</b>  | <b>100,0</b> |

Fonte: Diest/Ipea.

TABELA 32  
Jecrims: a prisão foi revogada?

|              | Frequência | %            |
|--------------|------------|--------------|
| Não          | 24         | 45,3         |
| Sim          | 29         | 54,7         |
| <b>Total</b> | <b>53</b>  | <b>100,0</b> |

Fonte: Diest/Ipea.

#### 4.2.2 Perfil dos autores

Não há grande variação de idade, sexo e estado civil entre os autores dos casos enviados às varas criminais e aqueles dos casos enviados aos Jecrims (tabela 33). No que se refere ao estado civil, tanto nas varas criminais quanto no Jecrims, predominam os acusados jovens, do sexo masculino e solteiros (tabela 34).

TABELA 33  
Jecrims: perfil dos autores, por sexo

|              | Frequência | %            |
|--------------|------------|--------------|
| Masculino    | 675        | 79,4         |
| Feminino     | 175        | 20,6         |
| <b>Total</b> | <b>850</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Diest/Ipea.

TABELA 34  
Jecrims: perfil dos autores, por estado civil

|               | Frequência | %    |
|---------------|------------|------|
| Casado(a)     | 198        | 31,9 |
| Desquitado(a) | 23         | 3,3  |
| Divorciado(a) | 23         | 3,3  |
| Solteiro(a)   | 338        | 48,6 |
| União estável | 99         | 14,2 |
| Viúvo(a)      | 15         | 2,1  |
| <b>Total</b>  | <b>696</b> |      |

Fonte: Diest/Ipea.

No que diz respeito a raça/cor (tabela 35), as informações existentes nos processos analisados são incompletas: em 51,5% dos casos não havia informações sobre a raça/cor dos autores. Dos casos em que a informação se encontra disponível, pode-se constatar que

52,6% dos autores encaminhados aos Jecrims eram brancos. Esse percentual é superior ao de negros (10,7%) e pardos (35,5%).

TABELA 35  
Jecrims: perfil dos autores, por raça/cor

|              | Frequência | %            |
|--------------|------------|--------------|
| Amarela      | 5          | 1,2          |
| Branca       | 222        | 52,6         |
| Negra        | 45         | 10,7         |
| Parda        | 150        | 35,5         |
| <b>Total</b> | <b>422</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Diest/Ipea.

No que se refere ao nível de escolaridade, as informações levantadas nos Jecrims também são incompletas: 42,6% dos processos não apresentavam esse tipo de informação. Assim, verificou-se que, nos casos em que o dado sobre a escolaridade do acusado estava disponível, 38,0% apresentavam um nível de escolaridade acima do ensino fundamental. Como visto anteriormente, nas varas criminais, menos de 25% dos acusados tinham um nível de escolaridade acima do fundamental.

TABELA 36  
Jecrims: perfil dos autores, por nível de escolaridade

|                               | Frequência | %            | % acumulada |
|-------------------------------|------------|--------------|-------------|
| Analfabeto                    | 22         | 4,4          | 4,4         |
| Sabe ler e escrever           | 54         | 10,7         | 15,1        |
| Ensino fundamental incompleto | 131        | 25,9         | 41,0        |
| Ensino fundamental completo   | 106        | 21,0         | 62,0        |
| Ensino médio incompleto       | 44         | 8,7          | 70,7        |
| Ensino médio completo         | 90         | 17,8         | 88,5        |
| Ensino superior incompleto    | 18         | 3,6          | 92,1        |
| Ensino superior completo      | 40         | 7,9          | 100,0       |
| <b>Total</b>                  | <b>505</b> | <b>100,0</b> |             |

Fonte: Diest/Ipea.

### 4.2.3 Antecedentes criminais

Dos acusados enviados aos Jecrims, 25,9% já haviam sido presos alguma vez, 42,4% já haviam sido processados e 15,6% condenados (tabelas 37, 38, 39 e 40). Além disso, 13,8% dos acusados já haviam recebido algum tipo de benefício penal (transação penal, suspensão condicional do processo, composição civil etc.).

TABELA 37  
Jecrims: o réu já foi preso?

|              | Frequência | %            |
|--------------|------------|--------------|
| Não          | 294        | 74,1         |
| Sim          | 103        | 25,9         |
| <b>Total</b> | <b>397</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Diest/Ipea.

TABELA 38  
Jecrims: o réu já foi processado?

|              | Frequência | %            |
|--------------|------------|--------------|
| Não          | 251        | 57,6         |
| Sim          | 185        | 42,4         |
| <b>Total</b> | <b>436</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Diest/Ipea.

TABELA 39  
Jecrims: o réu já foi condenado?

|              | Frequência | %            |
|--------------|------------|--------------|
| Não          | 331        | 84,4         |
| Sim          | 61         | 15,6         |
| <b>Total</b> | <b>392</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Diest/Ipea.

TABELA 40  
Jecrims: o réu já recebeu algum benefício penal?

|   | Frequência | %            | % acumulada |
|---|------------|--------------|-------------|
| Nenhum  | 407        | 86,2         | 86,2        |
| Transação penal                                 | 31         | 6,6          | 92,8        |
| Suspensão condicional do processo               | 10         | 2,1          | 94,9        |
| Suspensão condicional da pena ( <i>sursis</i> ) | 6          | 1,3          | 96,2        |
| Composição civil dos danos                      | 1          | 0,2          | 96,4        |
| Outro   | 17         | 3,6          | 100,0       |
| <b>Total</b>                                    | <b>523</b> | <b>100,0</b> |             |

Fonte: Diest/Ipea.

#### 4.2.4 A denúncia e a transação penal

Os processos encaminhados aos Jecrims são passíveis de algum tipo de benefício penal (transação penal, suspensão condicional do processo, composição civil). Salvo as situações impeditivas, era de se esperar o uso frequente dessas medidas para economia processual e celeridade da justiça. Verificou-se que em apenas 8,4% dos processos analisados na pesquisa houve composição civil (tabela 41). Em 25,5% dos casos foi oferecida uma transação penal (tabela 42) e em 7,2%, a suspensão condicional do processo (tabela 43). Em 7,8% houve condenação dos réus (tabela 44 e 45).

TABELA 41  
Jecrims: houve composição civil?

|              | Frequência | %            |
|--------------|------------|--------------|
| Não          | 547        | 91,6         |
| Sim          | 50         | 8,4          |
| <b>Total</b> | <b>597</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Diest/Ipea.

TABELA 42  
Jecrims: foi oferecida transação penal?

|              | Frequência | %            |
|--------------|------------|--------------|
| Não          | 446        | 74,5         |
| Sim          | 153        | 25,5         |
| <b>Total</b> | <b>599</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Diest/Ipea.

TABELA 43  
Jecrims: houve suspensão condicional do processo?

|              | Frequência | %            |
|--------------|------------|--------------|
| Não          | 554        | 92,8         |
| Sim          | 43         | 7,2          |
| <b>Total</b> | <b>597</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Diest/Ipea.

TABELA 44  
Jecrims: foi oferecida denúncia?

|              | Frequência | %            |
|--------------|------------|--------------|
| Não          | 470        | 78,6         |
| Sim          | 128        | 21,4         |
| <b>Total</b> | <b>598</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Diest/Ipea.

TABELA 45  
Jecrims: houve condenação?

|              | Frequência | %            |
|--------------|------------|--------------|
| Não          | 552        | 92,2         |
| Sim          | 47         | 7,8          |
| <b>Total</b> | <b>599</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Diest/Ipea.

#### 4.2.5 A extinção do processo

Verificou-se que, do total de processos analisados, 9,0% foram extintos porque prescreveram. Outros 15,3% foram extintos porque as vítimas não representaram contra os acusados. Ou seja, 31% dos casos foram concluídos sem decisão de mérito, o que equivale a dizer: sem a prestação jurisdicional originalmente pretendida (tabela 46). Em apenas 21,1% dos processos encaminhados aos Jecrims houve prestação jurisdicional.

TABELA 46  
Jecrims: houve decisão de mérito?

|  | Frequência | %            | % acumulada |
|--|------------|--------------|-------------|
| Não houve                                | 282        | 32,0         | 32,0        |
| Cumprimento integral do que foi acordado | 186        | 21,1         | 53,2        |
| Prescrição                               | 79         | 9,0          | 62,2        |
| Desistência da vítima/renúncia           | 135        | 15,3         | 77,5        |
| Declínio para vara criminal              | 10         | 1,1          | 78,6        |
| Outro                                    | 188        | 21,4         | 100,0       |
| <b>Total</b>                             | <b>880</b> | <b>100,0</b> |             |

Fonte: Diest/Ipea.

## 5 RESULTADOS DO ESTUDO QUALITATIVO

### 5.1 Jecrims

O trabalho de campo realizado pela equipe do Ipea nos juizados teve como objetivo o acompanhamento:

- do “sentenciamento” de penas alternativas;
- da aplicação de medidas alternativas;
- dos procedimentos de transação penal; e
- das alternativas de resolução de conflito em prática.

Entre os órgãos judiciais visitados nas mais diferentes localidades, os juizados foram os que apresentaram maior variedade nos procedimentos seguidos. Essas variações podem ser explicadas por vários motivos: a falta de estrutura local, a condição do juizado como adjunto a uma vara criminal, o acúmulo de processos ou as particularidades de entendimentos dos juízes responsáveis. Por conta dessa variedade, não foi possível estabelecer padrões de procedimentos seguidos pelos juizados, inclusive no processamento dos casos. No entanto, essa mesma variedade demonstra a forma pela qual se interpretam e aplicam, na prática cotidiana, os dispositivos e procedimentos legais estabelecidos.

#### 5.1.1 Percepção sobre os juizados

De modo geral, é possível entrever que ainda há resistência por parte de alguns juízes e servidores, assim como de promotores e defensores em trabalharem em juizados. Conversas informais com esses atores atuantes nas varas transmitem uma impressão de que as atribuições dos juizados são menosprezadas no âmbito do sistema de justiça criminal, o que, conseqüentemente, gera um desprestígio para o trabalho dos funcionários. Em algumas localidades visitadas, essa situação é interpretada como consequência de uma hierarquia que se estabelece com base no menosprezo pelos tipos penais de menor potencial ofensivo e na pouca visibilidade do papel dos juizados. Além disso, considerações acerca de progressão

na carreira são percebidas com descrédito, pois os juizados não ocupam um lugar de destaque junto aos tribunais estaduais.

Contribuindo com o menosprezo relativo aos juizados, alguns servidores e juízes da capital, entrevistados durante a pesquisa, afirmaram que os promotores de justiça, habituados a tratar de crimes mais graves, também não se interessam pelas causas de juizados e não colaboram com a transação penal. Para exemplificar, durante uma audiência acompanhada pela equipe de pesquisa, a promotora presente confessou que achava que os processos do juizado tratam *de muita besteira*, referindo-se a discussões e brigas entre conhecidos, vizinhos e familiares. Em outro juizado visitado, este no interior, o juiz responsável afirmou que a defensoria não dá nenhum valor para as causas do juizado. Para elucidar sua opinião sobre o papel dos juizados e sua pouca visibilidade junto ao Tribunal, esse mesmo juiz citou uma frase atribuída ao ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Gilmar Mendes: “juizado é o fracasso do sucesso”, pois apesar de, neste fórum, 50% dos processos serem resolvidos nesse âmbito, somente lhe é destinado 8% do orçamento.

Funcionários do cartório de um juizado de uma cidade do interior visitada resumem de maneira consistente os problemas enfrentados: “o importante são as metas; a satisfação das pessoas não é levada em consideração”. Esses funcionários afirmam que o juizado virou uma vara de pequenas proporções, perdendo as características da Lei nº 9.099/1995: “para a estatística, o juizado é bom, pois tem muitos processos”. Dizem, ainda, ironicamente, que “a figura do juiz no Jecrim é muito importante, mas ninguém quer”.

Nesse sentido, é possível cogitar a existência de lógicas diferenciadas para varas criminais, que lidam com crimes mais graves, e juizados, que tratam de infrações de menor potencial ofensivo. Uma reflexão que merece destaque diz respeito à especialização dos órgãos judiciais: na percepção dos atores do sistema de justiça, a especialização é uma estratégia de aprimorar o tratamento adequado dos conflitos.

Há de se ressaltar, contudo, que, em algumas localidades, juízes afirmam que se identificam com a causa e o papel do juizado e dizem ter escolhido essa função pela proximidade com os envolvidos nos processos e pelo papel preponderante que exercem na resolução dos conflitos. Um juiz da capital pede que seja dada a importância que o juizado merece: “o juizado pega as pessoas bem próximas do fato e mostra para elas que o Estado está próximo. Acaba o sentimento de impunidade e melhora a visão sobre a justiça”.

### 5.1.2 Formas alternativas de resolução de conflitos

No âmbito das possibilidades oferecidas pela Lei nº 9.099/1995, de se promover uma alternativa a um sistema de justiça conflitiva, formas não tradicionais de resolução de conflitos anteriores à tramitação processual no juizado têm sido anunciadas. São projetos que possuem como ponto em comum constituir esforços para diminuir a cultura do litígio e tratar as divergências da sociedade de forma adequada, tutelando os direitos dos cidadãos de modo mais efetivo e próximo da realidade local. Embora tenham obtido reconhecimento nos últimos anos, na pesquisa, esses projetos foram observados em apenas três localidades visitadas e, essencialmente, em órgãos judiciais especializados, em forma de práticas de mediação, como: justiça comunitária, justiça restaurativa e justiça terapêutica. Diante dessa



pouca incidência e do objetivo de focar os órgãos judiciais de competência plena, essas práticas não foram analisadas em profundidade (box 1).

**BOX 1**

**Caso 1: justiça comunitária – Jecrim, interior**

Segundo a juíza responsável, o projeto constitui estratégia desenvolvida como política criminal alternativa à prisão e, também, à lógica processual penal vigente no ordenamento jurídico e no sistema de justiça brasileiro. O objetivo principal é possibilitar que a comunidade se apodere da função mediadora para a resolução de conflitos.

A justificativa para se criar alternativas à política criminal, que guarda estreita relação com o esforço concentrado para implantação e fomento às penas e medidas alternativas, é a particularidade de certos conflitos, que, uma vez tornados peças judiciais, levam a uma forma de resolução (judicial criminalizadora) que em nada contribui para a ideia de pacificação social. São conflitos que, pelo contexto e sujeitos envolvidos, devem ser descriminalizados e resolvidos em outra esfera que não a criminal.

A juíza explica que os crimes mais comuns que chegam aos juizados especiais criminais são: desacato, injúria, perturbação da ordem e lesão corporal. Estes crimes seriam típicos de brigas entre vizinhos, nas quais o conflito começa com um desentendimento entre as partes, com ofensas recíprocas, e acaba em agressão física.

O Projeto Justiça Comunitária é uma ação desenvolvida em três eixos: educação em direitos (para suprir a falta de informação a que a população está submetida), mediação comunitária (para suprir a falta de diálogo na relação Estado/cidadão) e animação de rede (para suprir a falta de coesão social). O projeto trabalha com todas as matérias e consiste, na opinião da mesma juíza, numa forma transformadora de luta contra a criminalização da vida e, em especial, da centralização de poder pelo Estado/Poder Judiciário.

Fonte: Pesquisa de campo.

### 5.1.3 Audiências: fluxo procedimental dos juizados

Ainda no escopo da Lei nº 9.099/1995, após passar pela fase policial, as partes são encaminhadas ao juizado para realização de audiência preliminar, que tem por objetivo propor a composição civil ou a transação penal. A proposição de fluxo processual dos juizados prevê a possibilidade de diferentes acordos estabelecidos anteriormente à propositura da ação penal: a conciliação, a suspensão condicional do processo e a transação penal. Todos interrompem o processo, com base na ideia de que as partes acolhem a propositura do acordo com o entendimento de que a não continuação do processo é um benefício, pois não haverá mais discussão de mérito.

As audiências de conciliação, estritamente falando, identificadas em campo são realizadas como passo anterior à audiência de transação penal, e conduzidas por conciliadores que podem ser servidores ou voluntários.

Deve-se ressaltar que há um reconhecimento de que a conciliação possui grande capacidade de dirimir conflitos, de modo que seu uso é também justificado com o objetivo de dar baixa ao processo rapidamente. Pode-se dizer que as audiências de conciliação são aquelas que mais representam a ideia de acordo, pois pressupõem a presença de ambas as partes e a mútua concordância com os termos estabelecidos. Contudo, isso não implica, necessariamente, um processo de composição das partes envolvidas. Além do mais, segundo alguns juízes entrevistados, há uma baixa resolubilidade de conflitos por meio das conciliações nos juizados, devido, principalmente, ao não comparecimento, em juízo, de réus e vítimas. Assim, muitos preferem iniciar o processo já pela transação penal (box 2).

## BOX 2

**Caso 2: sobre a conciliação nos juizados – Jecrim, capital**

A conciliadora relatou na entrevista que o juizado normalmente convoca as duas partes para fazer um acordo de “respeito”, em que o objetivo “é a paz deles”. Segundo ela, a maioria dos casos é relativa à briga de vizinhos e familiares, dano, vias de fato, ameaça, injúria e calúnia e, em geral, trata-se de pessoas muito simples, que vivem muito próximas e que, nesses casos, o pedido de desculpa já resolve a contenda. Não obstante, ainda segundo a conciliadora, outras pessoas chegam à conciliação já dispostas a não fazer o acordo, querendo levar o caso adiante. Ela explica que, para essas pessoas, levar o caso à justiça é como uma forma de “castigo”, para que a pessoa seja repreendida, para que “leve uma bronca”. Já a composição civil ou acordos verbais são raros, mas, quando estabelecidos e incluem valores a serem pagos, os valores são quitados na presença do conciliador. Em casos mais graves, a conciliadora explica também que se sente impotente, pois algumas pessoas chegam pedindo medidas protetivas que eles não podem fornecer. Nesses casos, há a orientação para a pessoa procurar a defensoria e entrar com um pedido judicial.

Para essa servidora, a conciliação é necessária e resolve aproximadamente 60% dos casos. Ela explica que não há acordos forçados, pois tem de partir do desejo dos envolvidos, embora faça a ressalva de que não costuma ver o retorno das pessoas atendidas. Por fim, a servidora pede que haja treinamento para a função e que o trabalho dos conciliadores seja reconhecido em sua importância para a efetiva resolução dos processos.

Fonte: Pesquisa de campo.

Quando a conciliação não é realizada pelo juiz e as partes foram ao Judiciário em busca dessa figura de autoridade, a conciliação prévia não costuma ocorrer, e o caso segue para a audiência posterior, como explica uma juíza de cidade do interior entrevistada. Ela comenta que algumas pessoas chegam à conciliação dispostas a não aceitar o acordo porque querem “ver a juíza”, o que gera uma brincadeira entre os conciliadores, que dizem que irão pendurar um quadro com sua foto na sala de conciliação, para que as partes que desejam apenas “ver a juíza” possam realizar esse desejo. A juíza explica que algumas pessoas querem estar perante uma figura de autoridade, para que seu caso seja tratado com o *devido valor*.

Deve-se ressaltar que a maioria das audiências de conciliação encontradas em campo é realizada em um único encontro, a audiência preliminar. Caso uma primeira tentativa de proposição da conciliação seja negativa, é imediatamente proposta a transação penal, em geral, conduzida pelo juiz. Para alguns juízes, é fundamental sua presença nesse momento. Como exemplifica a opinião de um dos juízes entrevistados, para quem, mesmo quando o Tribunal implantar, a presença do conciliador não será necessária: “gosto de fazer minhas audiências”. O magistrado diz que, nas conciliações, consegue 85% de acordos. E complementa: “Nosso espírito é tentar resolver o conflito, aqui o que a gente menos faz uso é da forma” e diz que aposta na informalidade, “desde que atinja o objetivo do Jecrim”. No entendimento desse mesmo juiz, a conciliação é o grande objetivo do juizado, e deixar que as partes falem é essencial para que o acordo seja bem-sucedido: “Permito que as partes falem, por isso minhas audiências demoram mais. As pessoas se preparam e muitas vezes não podem falar. Então eu deixo que falem”. Durante as audiências, o juiz permite o debate entre as partes até se chegar a uma conciliação. Caso isso não aconteça, fará sua intervenção para que se chegue a esse resultado (box 3).

## BOX 3

**Caso 3: audiência de conciliação – Jecrim, capital**

A audiência é muito longa, trata-se de uma briga entre dois irmãos por conta de uma herança deixada pelo pai, um terreno que ambos dividem com suas respectivas casas. Há duas versões completamente contrárias e o caso tem diversos Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCOs) registrados por ambas as partes. O juiz insiste que a natureza do conflito é civil e, mesmo já havendo processo encaminhado nesse âmbito, as partes continuam discutindo. A disputa maior é por uma casa que será vendida: um dos irmãos alega que quer vender e o outro não deixa; o outro irmão afirma que isso é mentira. Um deles traz uma avaliação e exige resposta imediata, o juiz afirma que não é assim, que precisa dar tempo para a avaliação da outra parte. As discussões demoram tanto que até o juiz perde a paciência e acaba alterando a voz, “Vocês estão se desgastando cada vez mais e o problema não se resolve (...). A maneira civilizada de resolver as coisas não será na briga, que ela pare por aqui. Vamos botar uma pedra nas questões criminais”. Assim o juiz ceda o acordo de conciliação e reitera que este vale para todos os TCOs registrados até então. Finaliza “Daqui pra frente é respeito, vamos estabelecer uma trégua. O máximo que vocês vão se lembrar de agora é das brigas de travessero da infância”.

Fonte: Pesquisa de campo.

O segundo tipo de resolução anterior à continuação da ação penal, muito utilizada no juizado é a suspensão condicional do processo. Como observado pela equipe de pesquisa, as propostas de suspensão condicional de processo têm sido realizadas de maneira bastante automatizada. Em muitos juizados, observa-se, como prática de audiência, que, em casos em que cabe a suspensão do processo, quando o réu entra na sala, é convidado apenas a assinar o documento, aceitando a suspensão, sem muitas explicações. Em geral, não lhe é realmente pedida a concordância para o acordo.

Deve-se ressaltar que a suspensão, como a transação, não implica uma confissão de culpa. Contudo, como observado em campo, pode ser percebida dessa forma por muitos réus. Há um sentimento de que a suspensão gera constrangimentos devido à exigência de que o réu compareça periodicamente à vara criminal para assinar um termo de comparecimento e pelo fato de poder ser revogada a qualquer momento por uma falha de cumprimento das obrigações impostas pelo acordo. Além das exigências tradicionais da suspensão, observa-se também a prática, em alguns juizados, da imposição de condições adicionais às estabelecidas em lei, como o pagamento de prestação pecuniária e/ou a prestação de serviço à comunidade. A decisão de imposição dessas condições especiais depende do caso que está sendo analisado, do perfil do réu e dos entendimentos dos promotores e juízes. Não foi possível observar um padrão.

O último tipo de resolução anterior à continuação da ação penal, que talvez seja a mais utilizada no juizado, é a transação penal proposta pelo MP. Trata-se de momento no procedimento processual penal em que, com base em uma perspectiva descriminalizadora de condutas, é facultada às partes a oportunidade de negociar os termos de aplicação de penas alternativas.

Em campo, foram identificados dois modelos de propositura de transação: a oferecida pelo MP de forma escrita e juntada aos autos; e aquela oferecida durante a audiência agendada especificamente para essa finalidade. Em ambos os casos, a parte toma conhecimento dos termos da transação no momento da realização da audiência (box 4).

#### BOX 4

##### **Caso 4: a proposta fechada do MP**

O juiz desse juizado afirma que tem boa relação com os promotores e que se reúne com eles para tratar dos casos antes das audiências. Reconhece que o MP deveria estar sempre presente nas audiências, mas nem sempre é possível, porque os promotores acumulam outras varas. De forma a contornar essa ausência, o representante do MP deixa uma proposta genérica bastante ampla nos autos e passa para o juiz a responsabilidade de analisar o caso e definir a proposta a ser ofertada. A proposta estabelece uma faixa de valores que vai de um a dez SMS, embora a maioria das ofertas fique em torno de um valor médio de R\$ 200.

Fonte: Pesquisa de campo.

A transação integra o cotidiano dos juizados e varas criminais de competência ampla, sendo sua realização organizada em dias específicos, dada a quantidade de audiências que são feitas. A relevância das transações é tamanha que há a percepção, por parte de determinados atores de um Jecrim da capital, de que elas correspondem a cerca de 80% ou 90% dos casos.

A pesquisa encontrou grande variedade nos procedimentos seguidos para a realização das transações penais. Embora, no ato, se espere a participação do juiz, do promotor de justiça, do acusado, da defesa, ou mesmo, como observado em uma visita, de uma juíza

leiga, em vários casos observados, um ou mais de um desses atores envolvidos não se encontrava presente. Ademais, pouco espaço de diálogo é observado na realização deste ato. Na maioria das audiências acompanhadas pela equipe, a propositura dos valores e termos já estava preestabelecida ou era negociada entre juiz e promotor e somente informada ao réu e defensor. A negociação ocorria sobre as datas para o pagamento e o tipo de parcelamento dos valores, mas nunca no valor em si.

Os termos da transação variam, seja pelas condições estabelecidas, seja pelos valores envolvidos. “É aviltante para as vítimas”, afirma determinado juiz de Jecrim da capital, problematizando a questão dos baixos valores propostos pelo MP a título de prestação pecuniária. Menos comum, aplica-se, também, a prestação de serviços à comunidade na transação penal, sendo esta a preferência de algumas localidades.

Há a percepção de que a aceitação da transação significa a assunção da culpa pelo acusado, como se fosse uma “confissão de crime”. Na visão de determinados servidores, a transação, como forma de conciliação e de resolução do processo penal, implica um movimento de massificação usado de forma quase indiscriminada. A assessora do juiz titular de uma das varas visitadas (Jecrim adjunto, interior) explicou que as propostas de transação estavam vindo tão padronizadas que, pelo padrão da oferta, era possível reconhecer o promotor que a propôs. Além disso, ainda que cada promotor possua um entendimento específico, as ofertas de transação são sempre de dez dias-multa ou uma cesta básica. A percepção externada nas entrevistas foi de que a margem de negociação para o acusado era muito baixa ou praticamente inexistente.

A transação possui um caráter misto, enxergado tanto como possibilidade no processo, garantia, direito do acusado ou mesmo benefício ofertado. Assim, cabe ao acusado aceitá-la ou não. Contudo, as impressões de campo levam a crer que são poucas as situações nas quais a pessoa não aceita os termos da transação, e, normalmente, quando isso ocorre, é porque se trata de pessoa bem amparada por um defensor, que lhe dá confiança para prosseguir com o processo, ante a possibilidade de provar sua inocência ou de protelar a ação (box 5).

#### BOX 5

##### **Caso 5: a renúncia à transação penal**

Durante uma oitiva de uma audiência relacionada à Lei Maria da Penha, um policial que estava como testemunha teria desacatado a juíza do 2º Juizado. Segundo relato presente no processo, o policial teria recebido voz de prisão e sido preso em flagrante pelo corpo policial do fórum. O policial teria dito à juíza que não se lembrava dos fatos, o que teria levado a juíza a chamar a sua atenção, pois, segundo ela, era seu dever se lembrar corretamente e não apenas dizer que achava tal coisa. Nesse momento, o policial teria respondido que, então, não se lembrava de mais nada. A juíza teria contestado perguntando se ele sabia com quem estava falando (pois teria achado sua fala debochada) e ele teria respondido que sabia que estava falando com a juíza. Ao ser processado pelo crime de desacato, o réu não aceitou nem a transação, nem a suspensão. A juíza do 1º Juizado acabou absolvendo o réu por falta de provas (Processo analisado em Jecrim do interior).

Fonte: Pesquisa de campo.

A coparticipação do MP ao ato, contudo, não segue um padrão único. Foi identificada, em um Jecrim da capital, situação na qual o promotor sempre está presente nas audiências e explicita sua proposta nos autos e de forma oral. “A proposta é feita de forma que a pessoa escolha entre PP ou PSC, mas a maioria opta por PP. Nesses casos, é feita uma consulta à parte sobre sua condição econômica, para conceder o parcelamento, caso seja necessário”.

A transação penal sofre influência direta do tipo penal a que o acusado está submetido. Segundo determinado promotor de justiça, “Onde o dinheiro não é a vantagem social, a gente quer um algo maior, é a prestação de serviço que entra”. Nesse sentido, os critérios de definição dos termos da transação são: quem é o agente; que tipo de crime foi cometido e quais foram as suas circunstâncias.

A ideia de que a transação penal possa ser uma negociação jurídica (concessões recíprocas) entre o MP e o suposto autor do fato não parece ser a prática. Por todas as situações encontradas, o processo de construção de acordo fica prejudicado, sobretudo, pela recorrente ausência de advogado ou defensor público que cumpra a função de negociador ou orientador nessa etapa do processo.

### *MP e defensoria pública*

O papel preponderante do MP previsto para a oferta da transação penal não é aceito amplamente pelos juízes. Um dos juízes entrevistados (Jecrim, interior) comenta que é um equívoco deixar os promotores negociarem sozinhos com o réu. Segundo ele, no juizado onde está lotado atualmente, havia a prática de realizar as transações penais sem a presença do juiz, somente com os promotores; ao juiz cabia apenas homologar os acordos. Quando chegou ao juizado, os servidores, sem o informarem, deram continuidade normalmente ao procedimento, até o momento em que ele teria dado conta que estava assinando apenas os acordos. O juiz conta que suspendeu esse procedimento imediatamente e passou a realizar as audiências. Para ele, o réu fica sem proteção quando tudo é conduzido pelo promotor.

Em contrapartida, na pesquisa foram identificadas situações nas quais o MP não participa das audiências de transação. Nesses casos, o juiz encarregado do órgão judicial conduz os trabalhos da audiência, inclusive propondo a medida a ser cumprida em transação penal (box 6).

#### BOX 6

##### **Caso 6: audiência de transação penal sem a participação do MP**

Trata-se de audiência designada para tentativa de transação penal em ação penal de posse ilegal de entorpecentes. Estão presentes juiz, réu, advogado e servidor. Dada a palavra ao réu, este explica que foi pego em uma *blitz*, na qual um guarda municipal teria arrancado a película de seu carro dizendo que estava irregular. Quando ele foi reclamar, o guarda teria chamado a polícia civil que, em revista ao automóvel, encontrou uma cápsula de *éxtase*. O réu afirma que a droga não era sua, pois havia acabado de comprar o carro e saído para viajar. O juiz oferece transação penal, em forma de medida de advertência, que é aceita pelo réu (Jecrim, Capital).

Fonte: Pesquisa de campo.

A temática da transação é complexa e merece atenção, principalmente pelo fato de que o discurso e a prática dos atores do sistema de justiça não coincidem. Em entrevista realizada com membro do MP, o promotor informou que sempre participava do ato, contudo, durante observação direta de audiências, notou-se a existência de tabelas de valores e serviços a serem prestados que eram meramente apresentados pelos servidores ao acusado, sem grande participação do juiz e, inclusive, com a ausência desse promotor (Vara criminal, interior). Em uma situação específica, foi observado que os termos da transação eram explicados pelo oficial de justiça ao acusado, antes que este ingressasse na sala de audiências.

Em uma das capitais visitadas, um servidor admitiu que há falta de defensores públicos, mas explicou que ele resolve esse problema “catando advogados no corredor”.

Segundo ele, muitos advogados não se recusam a participar das audiências e são nomeados na hora. Em outra capital, uma das audiências que estava sendo acompanhada pela equipe do Ipea teve de ser interrompida, porque foi preciso aguardar a vinda da defensora pública, que se desdobra em três varas distintas.

Os casos verificados pelo trabalho de campo da equipe que demonstram a falta de promotores e defensores em audiências de transação penal são inúmeros. Pode-se afirmar que a falta de promotores e, especialmente, defensores públicos, necessários para o bom processamento dos casos, é um problema recorrente no sistema de justiça brasileiro.

### *O papel do juiz*

Apesar de certa banalização da transação penal verificada nas visitas, a equipe observou que o juiz pode exercer importante atividade no ato, intermediando e explicando os termos da transação ao acusado. Não é excessivo afirmar que a atuação dos atores judiciais contribui para que o acusado compreenda os efeitos da transação (box 7).

#### BOX 7

##### **Caso 7: audiência de transação penal**

Na audiência, é oferecida transação penal para a acusada. Quando a equipe entra na sala, a juíza está explicando o que é a transação.

Juíza: – “Transação é um benefício que a lei prevê”.

Ela explica que, após o cumprimento dos termos acordados na transação entre a acusada e o MP, o processo seria arquivado. Informa que a transação não implica o reconhecimento da culpa, seria uma forma de “não discutir mais o caso”. Não sendo um reconhecimento de culpa ou condenação, não gera reincidência penal e nem fica constando em seus antecedentes criminais.

Juíza: – “Alguma dúvida?”

Durante toda a audiência, a juíza demonstra paciência com a acusada, explicando-lhe detalhes sobre o procedimento que será adotado em seu caso. Ela olha a acusada nos olhos e fala diretamente a ela, apesar de estar acompanhada de advogada.

A acusada é uma mulher, jovem, de aproximadamente 30 anos. Bem vestida, ela assente com a cabeça quando indagada pela juíza e parece consentir com todos os termos que estão sendo propostos.

Após ter explicado todos os termos da transação penal, a juíza passa a palavra para uma terceira mulher presente na sala: a promotora de justiça. A promotora está sentada em cima do tablado, do lado direito da juíza e da mesma forma que a juíza, a promotora conversa diretamente com a acusada, olhando-a nos olhos. Em nenhum momento juíza ou promotora são arrogantes ou repreensivas com a acusada.

Note-se que ambas, promotora e juíza, detêm atenção à explicação dos termos da transação para a acusada. A oferta da transação cabe exclusivamente à promotora de justiça, e foi feita nos seguintes termos: cesta básica no valor de um SM para uma associação que trata de mulheres em recuperação de câncer de mama. “A senhora liga para a associação para verificar quais produtos eles estão precisando, não pode ser em dinheiro” (promotora alertando a acusada). “Até quando a senhora pode?”, pergunta a promotora à acusada, querendo saber a data em que a transação poderia ser realizada (ou seja, data em que os produtos poderiam ser entregues para a associação). “Um ou dois salários mínimos”, responde a acusada, notadamente não tendo entendido a indagação. A promotora então explica que o valor da transação já foi fixado em um SM, a ser pago em produtos, e que precisa saber qual data ela poderá fazer a entrega.

Fonte: Pesquisa de campo.

### *A vítima no juizado*

As queixas-crime decorrentes de conflitos interpessoais, um dos crimes mais constantes nos juizados, trazem à tona uma problemática relacionada à particularidade desse tipo penal. Alguns juízes relatam que, em muitos casos, é difícil identificar quem é a vítima ou réu. Em termos formais, a “vítima” seria a pessoa que faz a denúncia primeiro. Contudo, ocorre que, em muitos casos, há TCOs cruzados, relatados por diferentes pessoas e até em diferentes ocasiões, além do que um mesmo caso pode ter vítimas e réus trocados.

Uma magistrada entrevistada relata que, talvez, nesses casos, as penas e medidas alternativas não sejam adequadas. Essas “punições” impostas a uma das partes tenderiam a

agravar o conflito, posto que apenas uma parte seria punida e a outra se sentiria ainda mais ofendida. Para essa juíza, uma mediação seria uma alternativa mais adequada.

Mesmo em casos que não se trata de queixa-crime, é interessante ressaltar como o interesse da vítima tem pouco peso durante as transações penais. Essa falta de preocupação com a vítima é exemplificada no relato apresentado no box 8.

#### BOX 8

##### Caso 8: a vítima na transação penal

A equipe do Ipea acompanha uma audiência de transação penal e de instrução e julgamento realizada por um juiz substituto de uma das localidades. Do início ao fim da audiência, o juiz revisa diversos processos que estão em cima da sua mesa. Interrompe sua atividade um momento ou outro para fazer uma pergunta, mas não estabelece nenhum diálogo durante a audiência. Quando termina de revisar um determinado processo, joga-o no chão, provocando um grande barulho na sala. Está inquieto e parece aborrecido.

A audiência é confusa, pois o autor do fato é também vítima. O processo é relativo a uma briga entre dois motoristas após um acidente de carro. A passageira de um dos carros é a única pessoa considerada apenas como vítima. Ela e seu marido são policiais, mas ambos não estão presentes nesse momento, ao contrário do outro réu e seu advogado. O juiz parece não conhecer o processo. O promotor afirma que sua ideia é logo denunciar e por isso oferece um SM de prestação pecuniária para uma entidade como transação. O promotor ignora qualquer pedido de acordo. O advogado do réu insiste em um acerto para evitar maiores animosidades, até porque o caso envolve policiais. O promotor ignora completamente, e o juiz está absolutamente ausente. De repente, o juiz para sua atividade de revisão dos processos e informa que pode extinguir o caso se eles conversarem entre si e fizerem uma retratação. Logo em seguida, começa a ditar que "esgotada a audiência pré-processual, necessária para o atingimento da finalidade da lei 9099, designo a audiência para o dia (...) intima-se as vítimas pessoalmente, oficializando o comando-geral da PM (...)". Quando o escrevente já está preparando a ata para colher as assinaturas, o promotor avisa ao juiz que os advogados não responderam se aceitavam ou não a proposta do SM. O advogado do réu discute a oferta e pede que a deixe suspensa até a próxima audiência. O promotor avisa que está oferecendo somente agora. O juiz interfere e afirma que se o réu aceitar, o processo será resolvido naquele instante e ficará extinto, e que pouco *importa a vítima*. O advogado volta a reclamar, pois não quer dizer nem sim nem não, mas quer que a proposta fique suspensa até a próxima audiência, quando, se não houver um acordo, poderá ser analisada. O réu diz que, pelo dinheiro, não há problema, pode aceitar, mas esperará a próxima audiência. Essa opção é aceita. O juiz está completamente desatento e não faz nenhum esforço para dialogar com as partes. O promotor também não se comunica e fala direto com o escrivão.

Fonte: Pesquisa de campo.

#### 5.1.4 Delitos comuns e problemas dos procedimentos nos juizados

Os casos mais comuns identificados em Jecrims, sujeitos a transação, foram: acidentes de trânsito (lesão corporal leve), crimes contra a honra (injúria, difamação e calúnia), ameaça, vias de fato, direção com carteiras de motorista suspensas (infrações tipificadas no Código de Trânsito Brasileiro) e porte ilegal de drogas (ressalvadas as situações enquadradas como tráfico). Importante ressaltar que a maior ou menor incidência de determinados tipos penais guarda relação com os contextos locais, principalmente, social e econômico.

O tipo penal de porte ilegal de entorpecentes, que, normalmente, "enquadra" os usuários de drogas, é passível de transação penal. Nesses casos, as restritivas que constam na transação podem variar de pagamento *in pecunia* até participação do acusado em grupos e palestras realizados como forma de recuperação de viciados.

O Artigo 28 da Lei de Tóxicos, Lei nº 11.343/2006 prevê que quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trouxer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar poderá ser submetido às penas de advertência sobre os efeitos das drogas; de prestação de serviços à comunidade; ou medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo. A visita aos juizados demonstrou que há um forte impacto dos processos relativos ao Artigo 28 no funcionamento das varas. Geralmente, o réu é chamado à sala de audiência e encaminhado para palestras sobre os prejuízos à saúde do uso das drogas. Ressalta-se que foram encontrados formatos diferenciados dessas audiências. Em alguns casos, são realizadas audiências individuais e, em outros, os réus são intimados a participar de audiências coletivas,

nas quais estão juízes, que fazem pequenas preleções sobre o uso de drogas e seu vínculo com o crime, e assistentes sociais e psicólogos, que dão palestras sobre os efeitos das drogas. Em alguns casos, foi observada que a advertência é realizada pelos servidores diretamente em balcão de atendimento, no próprio cartório, sem a supervisão ou interferência de juiz. Indagado sobre a efetividade desse procedimento, um servidor afirma não identificar resultado, pois o que faz é “dar um sermão” no cumpridor, orientando-o a não usar mais drogas e não se envolver novamente em atividades ilícitas (Jecrim adjunto, interior).

Essa assistência feita por assistentes sociais e psicólogos é definida, em alguns casos, como justiça terapêutica. Contudo, ressalvas devem ser feitas. Alguns juizados de capitais realmente oferecem um acompanhamento ao usuário de drogas, dentro do âmbito de uma política terapêutica, porém, a equipe encontrou uma situação diferente de prática de justiça terapêutica, que basicamente se resumia nas palestras coletivas (box 9).

**BOX 9****Caso 9: justiça terapêutica**

Em um juizado específico, a equipe é informada que havia anteriormente uma prática de justiça “terapêutica” realizada pelo Jecrim em parceria com a central de penas. Todos os réus e suas famílias participavam de reuniões coletivas nas salas do tribunal de júri, onde várias instituições de tratamento de viciados se apresentavam, passavam vídeos, conversavam com os réus e as famílias. Essas reuniões foram suspensas quando houve alteração dos juízes responsáveis da vara. Atualmente, o Jecrim apenas solicita às instituições que enviem suas informações para que os réus sejam encaminhados diretamente. Em conversa com os juízes, eles alegaram, como razão para essa suspensão, a necessidade de dar maior celeridade aos processos.

Fonte: Pesquisa de campo.

O contingente de processos nos Jecrims relativos ao uso de entorpecentes é muito grande e produz diferentes percepções dos juízes sobre o assunto. Alguns juízes entrevistados acham que é preciso descriminalizar o uso, pois a pena é inócua e atrapalha o funcionamento do Jecrim devido ao grande volume de processos. Acreditam que o uso em si não deveria ser considerado crime. Em contrapartida, outros juízes advogam pela não descriminalização, seja porque veem o uso como a “porta de entrada para outros crimes”, seja porque acreditam que a criminalização com o recorte da lei atual, que prevê advertência e tratamento, está causando um reflexo positivo, pois o espaço de diálogo no Jecrim pode servir como um momento de conscientização (box 10).

**BOX 10****Caso 10: o uso de drogas**

Sobre o trabalho que é feito com os usuários de droga, em que são realizadas audiências coletivas para realização de transação penal e encaminhamento para acompanhamento: a juíza afirmou que “abrimos espaço para o usuário refletir sua opção”. Essa juíza acredita que o juizado está testando a possibilidade de descriminalização do usuário no futuro: “Aqui já tem baixa reincidência, pois o trabalho atua na família. Sou contra a descriminalização, pois o judiciário perderia essa chance de resgate”.

Fonte: Pesquisa de campo.

A aplicação das penas e medidas alternativas é realizada de acordo com os delitos e as condições dos réus. No entanto, observa-se na pesquisa grande variação nos juizados na escolha das penas. Como prática prevalente, encontra-se a prestação pecuniária (PP), seguida da PSC. Chama atenção a existência de juizados que, de maneira muito acentuada, aplicam a prestação pecuniária, em detrimento da prestação de serviço à comunidade.



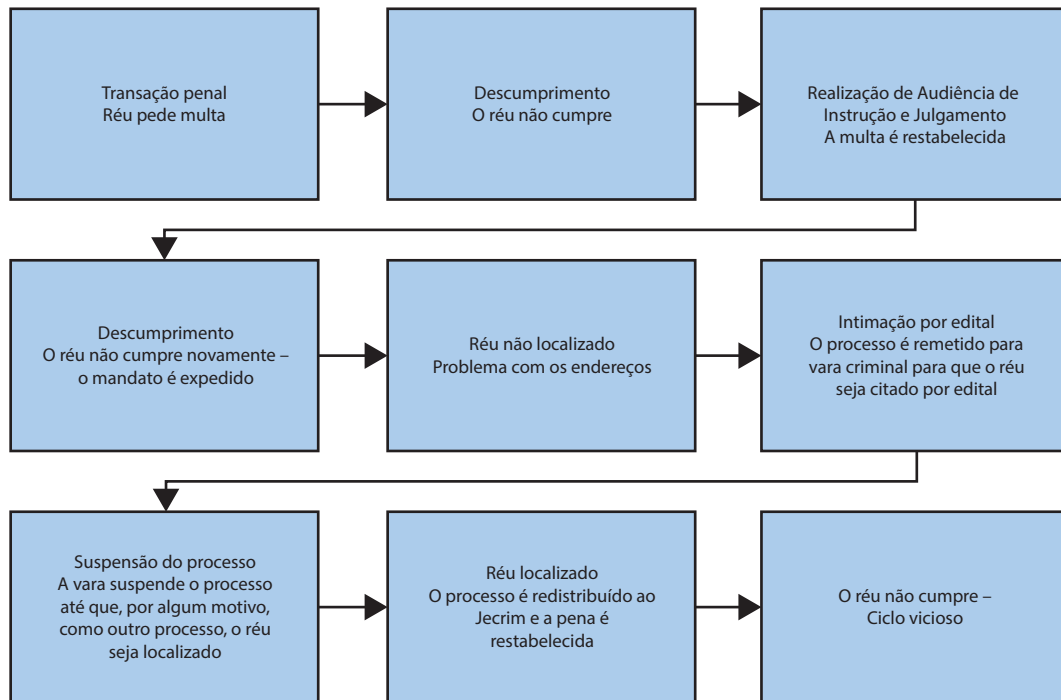
A prestação pecuniária é justificada como forma de dar celeridade aos processos e também como tipo de pena que seria mais adequada à realidade do juizado.

Sobre o não cumprimento dos termos da transação penal, identifica-se um ciclo vicioso que alimenta o instituto processual penal. Segundo informações de diretora de secretaria (Jecrim, capital), o não cumprimento dos termos das transações é alto e gera um ciclo de intimação, justificação, reencaminhamento e novo descumprimento quase infinito, que prejudica os trabalhos do órgão judicial. Deve-se ressaltar que, segundo diretores de secretaria, esse ciclo vicioso de idas e vindas ainda pode ser mais agravado pela quantidade de inquéritos que são feitos nas delegacias, quando deveriam ser feitos termos circunstanciados. Esses processos tendem a ser dirigidos para as varas criminais, para serem depois redistribuídos para os Jecrims, causando atrasos no processamento.

Além do ciclo vicioso que envolve as transações penais, há problemas identificados em campo que dizem respeito ao encaminhamento dos cumpridores à prestação de serviços à comunidade. Uma das serventias visitadas (Jecrim adjunto, interior) aponta o receio de “fraudes” no cumprimento da PSC, até por “medo” de quem tem que acompanhar o trabalho dos apenados (indica que eles podem ser ameaçados, em alguns casos, para colaborar com a fraude), e que já houve casos desse tipo. Relata que solicitou que os oficiais de justiça realizassem uma fiscalização na sua jurisdição, constatando-se que 10% a 20% dos cumpridores não se encontravam nos locais de cumprimento das medidas. Nota-se, contudo, ser este um problema diretamente relacionado à execução da pena alternativa.

Paralelo a este “receio” sobre a aplicação de restritivas de direito em situações de transação penal, existe um posicionamento que defende o lado educativo da transação penal. Servidores judiciais (Jecrim adjunto, interior) afirmam que há um aspecto “pedagógico” na transação penal que surtiria efeitos positivos para a não reincidência criminal: a ciência e o entendimento, pelos acusados/cumpridores, de que não poderiam fazer uso daquele mesmo instrumento nos próximos cinco anos. Outro efeito “positivo” da transação penal é a possibilidade de sua utilização em situações nas quais a pena/criminalização não acarreta benefícios reais para a sociedade. Em determinada localidade (Jecrim, interior), a transação penal é formalmente realizada em situações em que o réu, usuário/viciado em entorpecentes, se compromete a fazer tratamento. Na percepção dos servidores, “a reincidência é pequena” nesses casos.

FIGURA 1  
O ciclo vicioso do não cumprimento



Fonte: Pesquisa de campo.  
Elaboração do autor.

Ainda sobre a transação penal, é interessante recuperar o comentário de uma juíza entrevistada, responsável por um dos projetos alternativos de resolução de conflitos sobre a percepção que os usuários do sistema de justiça têm em relação à transação penal. Segundo a referida juíza, as penas alternativas constituem espécie de pena, porque continuam obedecendo à lógica criminal. Como exemplo, cita experiências pessoais nas quais teve a oportunidade de trabalhar com promotores que utilizam “tabelas” com parâmetros de penas aplicáveis, valores a serem estipulados, tipos de serviços que poderiam ser impostos. Em sua percepção, a vítima busca a justiça movida por um sentimento de vingança, pretendendo, portanto, o “peso da condenação” para o seu agressor. Insiste em que o cidadão quer a sentença de condenação do agressor e não, necessariamente, a sua prisão, pois o que busca no Judiciário é o reconhecimento de que ele, ofendido, tem razão. Ela adjetiva esse momento de judicialização e sentenciamento como “catarse” do ofendido. No caso das transações penais, que são uma espécie de conciliação típica dos processos criminais, afirma que as pessoas saem insatisfeitas com o seu resultado porque, afinal, não há atribuição de responsabilidade.

### 5.1.5 Sentenciamento definitivo nos juizados

As sentenças, no direito processual penal, são os atos judiciais definitivos ou terminativos prolatados pelo juiz. Segundo classificação tradicional da doutrina, são sentenças definitivas aquelas que resolvem o mérito da causa, absolvendo ou condenando o acusado. Ao lado das sentenças definitivas, há aquelas classificadas como terminativas ou interlocutórias,

assim chamadas porque comunicam o término do processo (procedimento) sem, contudo, resolver o mérito da causa (a condenação ou absolvição do acusado).

As hipóteses de sentença definitiva foram identificadas, em campo, como exceções na rotina dos Jecrims, pois na maior parte das situações o processo termina com a extinção da punibilidade pelo cumprimento da transação penal, seja ela configurada em prestação pecuniária ou prestação de serviços à comunidade.

Importante ressaltar que todos os processos terminam com algum tipo de sentença, pois o Estado possui o dever de dar uma resposta fundamentada aos conflitos que lhe são colocados à apreciação. A diferença, então, diz respeito à natureza da sentença, ou seja, às formas pelas quais essa resposta pode ser dada pelo Estado. As sentenças podem ser terminativas ou definitivas, conforme o nível de apreciação de mérito realizado pelo Estado-juiz.

Dois aspectos merecem destaque quanto ao sentenciamento definitivo: o primeiro diz respeito à fundamentação das decisões que, segundo percepção de campo, acabam não sendo a regra. “Metade das sentenças que tem por aí não tem fundamentação”, diagnostica um juiz (Jecrim, capital). O segundo relaciona-se às circunstâncias judiciais que são consideradas pelos juízes para aplicação das penas alternativas.

Quanto a esse segundo ponto, nota-se que as circunstâncias de execução do crime, a situação pessoal do acusado e a forma como ele se comporta no processo são todas levadas em consideração pelos sujeitos processuais (juiz e promotor) como critérios de valoração da viabilidade de aplicação de penas e medidas alternativas. No caso do promotor, os critérios são considerados para delineamento dos parâmetros da transação penal. No caso dos juízes, os critérios influenciam a própria aplicação da pena alternativa, como juízo para substituição da privativa de liberdade por restritiva de direito.

Para aplicação das medidas alternativas, dando execução às suas sentenças, as unidades jurisdicionais visitadas apresentaram diferentes estratégias. Nota-se que as referidas estratégias são influenciadas:

- pela estrutura disponível para dar cumprimento às medidas (seja pelo Judiciário como pelo Executivo);
- pelo perfil e engajamento dos atores do sistema de justiça envolvidos no processo de aplicação e execução das penas alternativas; e
- pelas especificidades do contexto local, inclusive, no que tange aos tipos penais recorrentes e padrões de punição/sentenciamento adotados.

## 5.2 Varas criminais

Em cada fórum visitado, foram selecionadas algumas varas criminais para a realização de estudos de caso. Em fóruns das capitais, onde há maior especialização das varas, a seleção se restringiu às varas de competência comum. Essa foi uma limitante para que a pesquisa realizasse um estudo comparativo entre as localidades, especialmente tendo como foco os

tipos de delitos. O processamento, por exemplo, de casos de tráfico de drogas não pôde ser verificado em capitais onde havia uma vara especializada em entorpecentes. Além disso, algumas varas visitadas acumulavam também as matérias do juizado. Contudo, as visitas às diversas varas criminais foram extremamente úteis para observar a aplicação das medidas e penas alternativas.

A visita às varas criminais teve, portanto, como objetivo verificar:

- a representatividade de processos PMAs no volume de trabalho da vara;
- a estrutura administrativa da vara para o atendimento dos processos em que houve substituição;
- a aplicação da suspensão condicional do processo, como medida alternativa;
- os critérios para a substituição estabelecidos;
- as percepções dos juízes e servidores sobre as penas e medidas alternativas; e
- o tratamento dos processos que envolvem penas e medidas alternativas, em sua fase de conhecimento e de sentenciamento.

Apesar de os critérios para a substituição estarem estabelecidos no Código Penal (Artigo 44), a própria lei confere ao juiz certo grau de discricionariedade. Além disso, há entendimentos próprios dos juízes na aplicação da lei. Por essa razão, um estudo de caso mais aprofundado com foco nas varas criminais foi visto como fundamental para o conhecimento do fluxo de processos dos delitos circunscritos à aplicação de penas e medidas alternativas.

Juízes e servidores, especialmente das varas de execução especializadas em penas e medidas alternativas, costumam alegar que geralmente são os magistrados responsáveis pelas varas criminais que não querem fazer as substituições das penas. Para eles, é necessário realizar uma campanha de convencimento dos juízes das varas criminais para que não sentenciem somente ao regime aberto, deixando de aplicar a substituição.<sup>13</sup> Não obstante, muitos juízes das varas criminais que foram entrevistados alegam que existe uma diversidade de problemas que impede a substituição das penas. Entender essa diversidade de problemas, assim como verificar a possibilidade de substituição de penas, constitui o principal foco do trabalho de campo nas varas criminais. O relato a seguir será organizado segundo essas opiniões, dificuldades e experiências que foram verificadas nas diferentes varas criminais.

### 5.2.1 Percepção de juízes de varas criminais sobre as PMAs

As percepções de juízes e servidores sobre as PMAs variam segundo as localidades visitadas. Em alguns momentos, as PMAs são vistas como sinônimo de impunidade, de ineficácia do sistema de justiça brasileiro. Segundo essa visão, se as PMAs foram pensadas como uma forma de desafogar as penitenciárias brasileiras, elas não estão cumprindo esse objetivo.

13. Essas opiniões são discutidas no item relacionado às varas de execução.

Outros juízes e servidores alegam, no entanto, que há vantagens na substituição e defendem a sua possibilidade de aplicação para outros delitos não contemplados pela lei. Em acordo com esse ponto de vista, a equipe do Ipea observou inclusive uma prática de desclassificar alguns delitos de roubo para furto, com o objetivo de poder aplicar a substituição.

Você não pode jogar o cara na cadeia. Não concordo que seja usada para o estelionato, mas para os demais é apropriado. O espírito da lei é voltado para o iniciante delinquente, vamos investir nessa pessoa (juiz, interior).

Aqui as PMAs têm tido efeitos positivos (...). Aqui é preto e pobre. Olho a idade, condição social, se trabalha se teve oportunidade (juiz, interior).

Um dos motivos alegados por vários juízes para o desprestígio das penas alternativas foi a banalização de sua aplicação pela oferta de cestas básicas no passado. Um dos juízes entrevistados explica que em 1996, quando foi possibilitada a aplicação de cestas básicas, não se poderia prever que ocorreria tamanha banalização. Em sua opinião, foi somente com a Lei Maria da Penha, em 2006, que se iniciou um importante movimento contra essa política. Não obstante, o descrédito em relação à eficácia das PMAs ainda é grande.

Sim, nos crimes de menor potencial, mas aqui é raro, não é raro, quer dizer, mas aqui, nos nossos 10% de soltos, sobra uns 3%, 4% para fazer a substituição, porque muitos já vêm em situação de reincidência, e você vê que aquela substituição que aquele colega deu dois ou três anos atrás não surtiu efeito nenhum (Juiz, capital).

A pena tem de compor um caráter punitivo, educativo e ressocializante para que o réu pense no que fez (Juiz, capital).

Estando presentes os requisitos, será concedido, inclusive no delito de tráfico de drogas. Nos casos em que vai substituir, a juíza esclarece que nem mantém o réu preso, mas afirma de maneira categórica: vejo a falência dessas medidas (Juíza, capital).

A pesquisa interessou-se por conhecer as percepções dos juízes sobre a ideia de que a aplicação de penas alternativas reduz a reincidência ou encarceramento. Ressalta-se que, como são juízes de varas criminais e não de varas de execução, eles não acompanham os apenados que executam essas penas, embora suas percepções sejam importantes na decisão de se fazer a substituição.

É um problema social, é assim, o furto de um usuário de drogas, ele começa em um furto, aí a gente substitui, aí ele vai cair em outro furto, ele precisa para comprar, para pagar o vício dele. Do furto ele vai para o roubo, aí ele não tem direito a mais nada, e aí vai indo. É diferente do interior, mas aqui você tem essa peculiaridade, você tem crimes contra o patrimônio que normalmente estão vinculados ao uso de drogas ou ao sistema econômico da pessoa, você tem um outro caso de gente que aparece na mídia, que quer ser o “bandido”, mas normalmente, o nosso dia a dia, principalmente agora, a gente que está aqui há muitos anos, vemos que caiu drasticamente a faixa etária, o que antes você conseguia chegar nessa faixa etária há 20 anos, hoje você vê que acabou de completar 18 já está vindo, e aí você pergunta se já respondeu a atos infracionais, já também. É uma questão social (Juiz, capital).

Pena só reforça a reincidência, porque demora tanto para começar a cumprir, que o réu acha que não aconteceu nada e no meio tempo comete outro delito. Nesse caso, o juiz afirma que em

realidade, ele não sabe se a pena surte efeito ou não em termos de evitar reincidência, pois, na verdade, não há tempo de ser executada (Juiz, capital).

Juízes afirmam que o fato de não acompanharem a execução não lhes permite verificar se essas penas são efetivas ou não. Não obstante, dois problemas existentes em algumas localidades podem impactar suas decisões. Um desses problemas é o alto índice de prescrição dos processos que envolvem possíveis substituições:

Eu prefiro a suspensão condicional do processo. O risco é prescrever, sobretudo quando as penas são curtas, até um ano (Juiz, capital).

A gente não inicia a execução aqui. Muitos colegas invés de fazer essa substituição, dependendo da pena, fundamentam na sentença porque não está dando a substituição e impõe o regime aberto. Muitas vezes o que acontece é que a pena foi fixada em 4 meses, uma hipótese, até ir para a VEC, até iniciar o cumprimento, prescreveu. Agora, em contrapartida, se eu fixo um regime aberto aqui, faço a audiência de advertência e já encaminho, então já começa da audiência de advertência nossa, a execução da pena (Juíza, capital).

Outro problema detectado, considerado importante, principalmente em uma das capitais visitadas, foi a falta de fiscalização e controle do regime aberto. Embora não sendo responsáveis pela execução, juízes de varas criminais de um dos fóruns visitados evitam a substituição por “saberem de antemão” que ela não será cumprida (o problema do regime aberto será visto com mais detalhe no item sobre as varas de execução).

É uma pena inócua. Tem de operacionalizar isso (Juiz, capital).

Não vai funcionar enquanto tiver o regime aberto previsto em lei porque a pessoa prefere não cumprir, e revogada a pena alternativa, vir para o aberto e só comparecer na vara para assinar (...) então, melhor dar a suspensão condicional do processo ou logo o aberto. Economiza trabalho e papel (Juiz, capital).

É uma daquelas “leis que não pegam” (Juiz, capital).

Essas percepções dos juízes sobre as PMAs podem não ser generalizadas, mas são indicativas de alguns problemas que circundam a sua aplicação, e que foram verificados nas visitas realizados aos fóruns. São esses problemas que serão tratados a seguir. Ressalta-se que muitos deles estão entrelaçados, afetando-se mutuamente.

### 5.2.2 As PMAs nas varas

Desde o momento da marcação da visita da equipe do Ipea com diretores de secretaria das varas criminais observou-se uma resistência por parte deles em relação à pesquisa. Essa resistência é, em geral, explicada pela pouca representatividade de processos possíveis de terem as penas substituídas nas varas criminais. Segundo os diretores, esses processos tendem a se perder no meio de outros considerados mais urgentes, especialmente aqueles que envolvem réus presos. Em varas que acumulam matéria de juizados, os processos tenderiam, ainda mais, a ficarem relegados a segundo plano, e nesse caso, como se trata de penas curtas, haveria um grande volume de prescrição.

Não foi possível averiguar a representatividade ou não desses processos nas varas visitadas. Além disso, são tantos elementos que influenciam na substituição pela pena alternativa ou aplicação de uma medida alternativa, que não é possível mapear com maior exatidão em quais delitos acontecem. Não obstante, é importante refletir sobre a percepção desses atores sobre os delitos menores e a aplicação de PMAs, assim como observar como são tratados esses processos (box 11).

**BOX 11****Caso 11: juizado em segundo plano**

Nessa localidade, cidade do interior, as duas varas criminais respondiam também por assuntos de matéria de juizados. A diretora de secretaria explicou que esse tipo de processo não chegava a ser tratado por falta de estrutura de pessoal que pudesse ocupar-se dele. Com a perspectiva da criação de um juizado na localidade, todos esses processos foram encaixotados, à espera de serem transferidos para o novo órgão. Ressalta-se nesse caso que, apesar de efetivamente ter havido a criação de um juizado em uma estrutura física nova, não houve lotação de mais servidores. Os servidores das duas varas foram divididos e realocados no novo juizado (Vara criminal, interior).

Fonte: Pesquisa de campo.

O acúmulo de processos nas varas criminais não se deve somente ao problema de organização da vara ou aos processos que envolvem delitos de menor potencial ofensivo. Muitos processos que se encontram aí estão à espera da denúncia do MP (box 12).

**BOX 12****Caso 12: o acúmulo de processos**

O juiz reclama dos inquéritos que tramitam na vara, para os quais o MP não dá o devido tratamento. Queixa-se de 791 inquéritos que estão em tramitação nesse momento. O problema está, portanto, no atraso do trabalho do MP e da polícia. Esse é outro problema comum a várias localidades. Alguns juizes mencionam que chegam a fazer o trabalho para essas instituições citadas para colocar os processos em dia. Reconhecem que, para tanto, exercem um "ativismo judicial". O juiz acima mencionado "brinca" com a equipe dizendo que possui muitos processos "ao ao" (ao juiz, ao MP, ao delegado de polícia), se referindo às repetidas vezes em que o processo vai de um órgão para outro sem diligências.

Fonte: Pesquisa de campo.

Esse acúmulo de processos para os quais não é dado o devido andamento, assim como problemas de prescrição e posterior arquivamento, indica, portanto, que o número de processos que envolvem delitos para os quais são cabíveis uma suspensão ou uma substituição que entra nas varas criminais e que chega finalmente a uma decisão vem a ser bastante pequeno.

Algumas experiências têm sido feitas para combater esse atraso no tratamento dos processos por falta de denúncias do MP e no atraso da polícia. É uma experiência inovadora que tem como objetivo desafogar as varas criminais, dando maior celeridade à análise dos inquéritos policiais e prisões em flagrante que são distribuídos no fórum (box 13).

## BOX 13

**Caso 13: departamento de inquéritos da capital**

Um desses exemplos foi a criação de um departamento responsável pelo protocolo, distribuição e também por todas as ações imediatas pós-inquérito policial, tais como mandados, prisões preventivas, medidas cautelares em geral. O departamento é coordenado por um juiz-corregedor e juizes titulares e substitutos que atuam em cada uma de suas áreas temáticas (ou competências), e conta ainda com uma estrutura administrativa cartorial. Junto a eles trabalha um grupo do MP. A ideia é que os inquéritos e termos circunstanciados sejam analisados antes de irem para a distribuição às varas. Muitos processos podem ser extintos aí mesmo, caso o MP decida não seguir com a denúncia.

Nos casos de prisão em flagrante, o departamento analisa o flagrante e, sendo o caso, expede alvará de soltura "clausulado", denominação adotada nos casos em que medidas cautelares são inculdas no alvará de soltura, como verdadeiras "condições" para que o acusado permaneça em liberdade.

As cláusulas ou condições detalhadas nos processos são: o compromisso de não mudar de domicílio sem avisar o juízo; o compromisso de comparecer a todos os atos do processo, sempre que intimado; e o compromisso de apresentar documentação de identificação no dia seguinte ao da soltura. Na opinião da coordenação do departamento, à exceção dos crimes de tráfico de entorpecentes, os juizes têm "soltado" bastante os acusados, principalmente, quando considerado o tempo da pena (se for pequena, os juizes já concedem logo a soltura, evitando "problemas" futuros que a eventual demora na tramitação possa causar). A revisão de processos do departamento pela equipe do Ipea demonstrou, não obstante, que em alguns processos envolvendo furtos cometidos por réus primários e de valores mais insignificantes foi mantida a prisão preventiva. Uma das explicações possíveis para esses casos, segundo alegação da coordenação, é que muitos desses furtos são cometidos por moradores de rua que, uma vez soltos, dificilmente seriam encontrados.

Após a tramitação no departamento, os processos são encaminhados para as varas criminais competentes. O trabalho do departamento, portanto, é restrito até o momento da denúncia ou arquivamento do feito. Deve-se ressaltar que nos casos de prisões em flagrante, o departamento dá maior agilidade ao seu tratamento. Nos casos em que o réu não está preso, os processos tendem a ficar anos encostados, esperando a denúncia. São esses processos, muitos deles envolvendo delitos menores, que não chegarão a ser julgados.

Fonte: Pesquisa de campo.

### 5.2.3 Delitos e substituição por penas alternativas mais comuns

Os delitos delimitados na pesquisa e que, segundo os diretores de secretaria, são mais comuns nas varas visitadas foram: furtos, ameaças e uso e tráfico de drogas. Apesar de a lei prescrever os delitos para os quais é cabível a substituição por penas alternativas, juizes seguem seu entendimento e seu poder de discricionariedade no seu sentenciamento. Para eles, essas penas não são adequadas para alguns delitos previstos por lei (box 14).

## BOX 14

**Caso 14: a aplicação da pena alternativa**

Um dos juizes entrevistados em um fórum de uma cidade do interior afirmou ser contra a substituição por penas alternativas em delitos de lesão corporal culposa e embriaguez ao volante. Sobre este crime, ele afirma que a situação melhorou muito desde a edição da lei seca pois, anteriormente, pelas fotos que eram acostadas aos autos, era possível identificar um grande número de mortes violentas no trânsito. Em sua opinião, as penas alternativas deveriam ser restritas aos delitos mais leves e sem violência contra a pessoa.

Fonte: Pesquisa de campo.

Os critérios subjetivos relativos aos réus também ganham importância nessa decisão. Durante a pesquisa, a equipe observou que há diferentes formas de entendimento sobre os antecedentes criminais que limitariam a substituição de uma pena privativa. Estar concomitantemente respondendo a outro processo ou haver passado por uma medida socioeducativa quando adolescente são, para alguns juizes, elementos suficientes para a reflexão sobre a substituição da pena ou uma suspensão do processo:

Simples, se você seguir o mesmo raciocínio. Os crimes mais incidentes, mas que têm menos lesividade social, eles não são apenados dessa forma, com essa quantidade de pena. São penas menores, permitem a conversão. Daí entra o critério pessoal, de repente a pessoa já tem dois, três casos em andamento, três ações penais em andamento, duas ações penais em andamento (...). Quer dizer, o profissional que está do lado de cá tem que ter um mecanismo. O único mecanismo que nós temos hoje é a prisão (...) tá em crise, atualmente, é um elemento que já está desgastado (Juiz, interior).

Resistência não, porque às vezes não preenche os requisitos só objetivos, o prazo, o lapso da pena. Eu tenho uma somatória de requisitos, que é o artigo 44 do código penal, então às vezes ele preenche os requisitos objetivos, mas o subjetivo (...) ele está completamente fazendo o tráfico,



1 ano e 8 meses que é até onde chegou a resolução do Senado, nº 5, então eu tenho um ano e oito meses caso seja aplicado o parágrafo do art. 33, eu reduzo a pena. Porque, não sei como está percentualmente falando porque nunca fiz pesquisa nesse sentido, mas porque muitos magistrados não aplicam a substituição? Você tem um lapso temporal, fixei uma pena abaixo de 4 anos, ele é primário, o crime não praticado com grave violência ou ameaça a pessoa, mas mesmo assim não se aplica. Então a gente prefere ir ao fechado. Porque tem uma série de requisitos subjetivos que eu vou analisar. Eu coloco exatamente isso na sentença. Você vendo a minha sentença, eu coloco que não substituo a PPL para PRL no tráfico, dando 1 ano e oito meses. Eu tenho toda uma explicação (...) não obstante a resolução nº 5, não obstante decisão do Supremo, neste caso, isso, isso (...) eu fundamento. Então, porque eu vou pelos outros critérios, subjetividade, que me permitem, então, aquela norma, aqueles conceitos indefinidos, conceitos vagos de minha “certidão” me permitem interpretar e fundamentar. Eu tenho uma decisão fundamentada nesse sentido (Juiz, capital).

Apesar de a lei prever, em caso de redução de pena, a substituição por penas alternativas para os réus acusados por tráfico de drogas, a equipe do Ipea encontrou na pesquisa vários juízes que se opõem a essa possibilidade, julgando-a inclusive inconstitucional, contrariamente ao entendimento do STF. A questão das drogas esteve presente em todas as conversas com juízes e servidores. Para essas pessoas, os entorpecentes estão por detrás até mesmo de crimes que aparentemente não se vinculam imediatamente a seu uso. Juízes explicam que a droga e o furto ligados ao tráfico são as portas de entrada para a criminalidade. No âmbito desse problema, o consumo de *crack* parece ser, nesse momento, a maior preocupação. Em algumas localidades, principalmente em cidades do interior, juízes incluem o consumo de álcool como elemento motivador de delitos: “A legislação brasileira é uma mãe. Até tráfico agora pode. A maioria das sentenças prolatadas aqui converte. Quando não resolve logo na suspensão condicional do processo, converte no final” (Juiz, interior).

Não foi possível detectar nas varas o impacto em termo de volume de tais casos, no entanto, há uma impressão geral da equipe de que são bastante comuns e ocupam grande parte das audiências. Há, da parte dos juízes e servidores, um sentimento generalizado de desconhecimento de como tratar os viciados, e uma queixa constante da falta de apoio do Poder Executivo para lidar com essa situação.

Em geral, quando há a substituição de penas, a conversão se dá por duas penas restritivas de liberdade, ficando normalmente a cargo do juiz de execução a decisão entre prestação de serviço à comunidade e pena pecuniária. Em poucos casos observados, detectou-se a decisão do juiz sobre qual seria e onde seria a prestação de serviço à comunidade.

Quando não cabe o benefício (suspensão do processo), a gente faz a instrução e se for caso da substituição da pena PPL pela PRL, como a gente fala, aí sim, nós fixamos aqui qual o tipo da PRL. Dependendo do caso, então estelionato, a pena superior a um ano, você tem de ter a substituição por duas PRL, normalmente prestação de serviços mais a reparação do dano. Às vezes um furto simples, consumado, o bem não foi recuperado, então, existe também essa possibilidade que vai surtir mais efeito, não a prestação de serviço, mas a reparação daquele dano. Aí você substitui pela pecuniária de reparação do dano. Eu vejo muito pouco, acho que nunca pude aplicar isso, a limitação do final de semana, até pelo fato da falta de conhecimento que nós temos de como seria isso cumprido. É a limitação de final de semana, aqueles cursos de comparecimento, então normalmente o que a gente faz... prestação de serviços na comunidade, nas condições impostas pelo juiz da execução. O juiz de reconhecimento não impõe as condições, nós fixamos os prazos, mas não as condições (Juiz, capital).

### 5.2.4 Suspensão de processo e suas condicionantes

Em penas de até dois anos, temos esse benefício de suspensão condicional do processo, ele vai comparecer mensalmente ao cartório, assinar uma ficha de presença, vai confirmar dados pessoais, endereço, trabalho e tudo mais. Cumprido isso, extinta punibilidade por cumprimento, então o processo termina ali. Se descumpridas as condições, o processo volta a ter andamento. O que acontece? No furto qualificado, consumado, às vezes em audiência, com a prova que a gente produz, a gente verifica que não é caso de consumado, é caso de tentado. A pena do tentado, se ele for primário dá ensejo ao benefício do artigo “89”. Então, mesmo depois do término da instrução, havendo proposta do Ministério Público nesse sentido, lógico, em alegações, a gente concede o benefício do artigo “89” que é mais benéfico. Então a gente suspende o processo dele (Juiz, capital).

A suspensão condicional de processo, ainda que bem delimitada pelo Artigo 89 da Lei nº 9.099/1995, segue diferente aplicabilidade, segundo as varas visitadas. O parágrafo 2º do Artigo nº 89 afirma que o “juiz poderá especificar outras condições a que fica subordinada a suspensão, desde que adequadas ao fato e à situação pessoal do acusado”. De fato, em algumas varas criminais visitadas, foi observada a prática de estabelecimento de condições especiais para a suspensão condicional do processo, como o acréscimo de prestação de serviço à comunidade ou pena pecuniária. Em outros casos, verificou-se, inclusive, certa banalização da suspensão, realizada sem a presença de todas as partes e sem deixar espaço para que o réu se defenda do delito do qual é acusado (box 15).

BOX 15

#### Caso 15: a suspensão do processo nos corredores

Em uma das varas criminais, a equipe foi testemunha de propostas de suspensão de processos realizadas no corredor do fórum. As audiências referentes a casos passíveis de suspensão condicional do processo são marcadas todas na mesma hora. Os réus ficam sentados no corredor diante da vara criminal esperando a sua chamada. A assessora de gabinete surge com vários documentos e vai recolhendo as assinaturas dos réus. São ofertas de suspensão de processo assinadas ali mesmo (Vara criminal, Interior).

Fonte: Pesquisa de campo.

### 5.2.5 As audiências criminais

As audiências que envolvem delitos de menor potencial ofensivo tendem a ser vistas por alguns juízes e promotores como “chatas”, sem grande interesse. Esses delitos são vistos de maneira jocosa, quando comparados aos graves crimes e ao volume de processos presentes nas varas. Por esse motivo, alguns servidores e juízes alegam que deveria haver maior especialização de varas para que se possa atender especificamente a esses tipos de delitos (box 16).

BOX 16

#### Caso 16: relatos de audiências de vara criminal – capital

1ª audiência

A promotora entra na sala de audiência, olha os processos em pauta e exclama que são todos processos muito “chatos”. Diz que basta ouvir as partes e não precisa ouvir a testemunha. Ao ver uma integrante da equipe na sala de audiência, a promotora pergunta imediatamente de onde vem e se ela é dos “direitos humanos”. O delito é estelionato e cabe suspensão condicional do processo. O réu não comparece e a audiência é cancelada.

2ª audiência

São dois réus acusados de furto tentado de veículo e cabe a suspensão condicional do processo. O juiz se dirige aos réus para informar que ele suspenderá o processo. Explica que eles terão de comparecer todo mês na vara para assinar e se em dois anos não cometerem nenhum delito e se cumprirem o “benefício”, no final desse tempo seus nomes sairão da ficha. Eles aceitam e assinam o documento. Tudo dura cinco minutos e somente o juiz dialoga com os réus. O juiz comenta que a vítima já tinha sido ouvida anteriormente.

Fonte: Pesquisa de campo.

### *A atuação de promotores e defensores públicos*

As audiências assistidas em todas as localidades ressaltam o problema grave de falta de defensores públicos e promotores no país. A falta de defensores públicos é ainda mais acentuada. Nota-se que, em várias localidades, o número deles é insuficiente para atender à demanda, o que dificulta gravemente a defesa dos apenados. Defensores costumam entrar em contato com os réus momentos antes da audiência, e poucos demonstram já conhecer o processo. Em geral, mantêm-se calados durante toda a audiência e não interferem na decisão do promotor ou do juiz. Não há diálogos ou entendimentos entre eles e os réus (box 17).

BOX 17

#### **Caso 17: o estado de indefensão**

Após aguardar pelo retorno da defensora pública, que saiu para “cobrir” a ausência de um colega em outra vara criminal, a juíza inicia os trabalhos da audiência, solicitando à estenotipista que mande entrar o réu. Entram, então, na sala, dois policiais que acompanham o réu, algemado. A juíza determina que sejam retiradas as algemas e pede ao réu que se sente na cadeira que fica na ponta da mesa. O réu permanece grande parte do tempo olhando para baixo, ombros encolhidos. Mantém suas mãos para trás, apesar de já terem sido retiradas as algemas. A juíza dirige-se à defensora e avisa que há um processo “correndo contra o réu” em outra vara criminal. A defensora, então, pergunta a ele “como está” o processo. Ele afirma não saber. Trata-se de ação criminal por tráfico de drogas. A defensora, então, insiste perguntando se por um acaso ele não teria algum parente, mãe, irmão, que pudesse verificar a situação do outro processo. Novamente, ele fala que não. Ela então pergunta “Namorada, esposa (...) você não tem ninguém que goste de você?”. O réu, sem entender a pergunta, responde que deve ter pessoas que gostam dele sim. Inconformada, a defensora folheia os autos do processo, a promotora não oferece proposta de transação. A juíza, então, designa data da audiência de instrução criminal e explica ao réu que ele retornará em outro dia para ser ouvido e que naquela ocasião isso não seria possível. Quando o réu está sendo conduzido pelos policiais para fora da sala de audiências, a defensora insiste que alguém tem que ver a situação do outro processo criminal. Nesse momento, o réu está já algemado, sendo conduzido para fora da sala. Ele não responde, somente permanece olhando para a defensora. Após sua saída, a defensora desabafa “Está fodido (sic)”. Juíza e promotora se entreolham e a juíza, desconfortada, dirige-se à equipe de pesquisadores, explicando a postura da defensora, como se ela fosse desbocada. A defensora insiste que a situação dele é complicada, pois há um processo criminal correndo contra ele e alguém precisa ver em que estágio ele está, se houve condenação ou ainda está tramitando em fase de instrução. Sem que se diga nada, a juíza chama a próxima audiência.

Fonte: Pesquisa de campo.

Quanto aos promotores, sua postura e entendimento variam segundo as varas e localidades. Em alguns casos, observa-se muita queixa de juízes e servidores da falta de compreensão dos promotores, que se mostram resistentes à substituição ou pedem constantemente vistas ao processo. Nesse sentido, há por parte deles um sentimento de que o MP não aderiu à política de penas alternativas. Em outras situações, observa-se um grande entendimento entre juízes e promotores, que assumem, mesmo antes da audiência, decisões sobre o processo e que, durante o ato, dialogam entre si, inclusive sobre outros temas alheios ao caso. Diversas audiências assistidas pela equipe demonstram ser bastante automatizadas, nas quais há muito pouco espaço de diálogo, seja com o réu ou com a vítima.

### *Os policiais como testemunhas*

Outra observação das audiências assistidas nas mais diferentes localidades é a presença massiva de policiais como testemunhas. Há muita controvérsia sobre essa presença e são os advogados de defesa que mais alegam desconfiança desses depoimentos. Essa conjuntura de juiz, promotor, defensor e policial como testemunha impacta na decisão da substituição e, especialmente, na manutenção da prisão cautelar. A manutenção do réu preso durante todo o processo, para uma possível substituição depois, tende a gerar um sentimento de dupla penalização. Sobre o depoimento dos policiais, civis e militares, um juiz do interior afirmou que são os profissionais que estão na ponta e que, portanto, devem ser ouvidos. Seria o policial o responsável pela contextualização que, se dependesse só do magistrado, poderia estar comprometida. “Na linha de produção, nós aqui somos o último pedacinho da esteira” (juíza). O juiz comenta que

muitas vezes vê o mesmo policial no fórum, durante a mesma semana, depondo em diferentes casos (box 18). Ressalta essa disposição como sinônimo de dedicação (Juiz, interior).

## BOX 18

**Caso 18: relato de audiência de vara criminal – interior**

Os réus são acusados de tráfico de drogas, porte ilegal de arma e desacato. O juiz chama a primeira testemunha. Trata-se do policial que efetuou as prisões e deu o tiro na perna de um dos acusados. A testemunha diz que apuravam denúncia anônima por telefone de disque-drogas. Nesta abordagem encontraram o primeiro réu com cinco papérolas de crack e, ao adentrarem na sua casa, acharam mais 149 gramas no quintal, além de uma arma calibre 22 que estava com o acusado. Concordando em colaborar com a investigação, o primeiro acusado levou a polícia até a casa do segundo acusado, que lhe teria vendido a arma, e ajudou o policial a simular uma compra de arma, porém foram recebidos com arma em punho. O policial teria pedido para baixar a arma e não teria sido ouvido, e por esse motivo alvejou o segundo acusado na perna. A polícia prestou socorro ao acusado e revistou sua casa, onde foi encontrada outra arma.

O segundo policial reafirmou o depoimento do primeiro, dando mais detalhes sobre a prisão do segundo acusado, mas alegou que estava um pouco afastado e não viu a situação claramente (utiliza várias vezes a expressão “salvo engano”). O advogado perguntou se todos os policiais estavam fardados e ele respondeu que sim.

A terceira testemunha também é um policial, acrescentou que duas viaturas foram ao local, mas sem *giroflex* ligado; afirmou também que todos os policiais estavam fardados.

Apenas uma testemunha de defesa foi ouvida. Fala que o primeiro acusado trabalhava de diarista carregando cargas num posto de combustíveis; que conhece o réu há dez anos e que ele é usuário de crack, mas nega que seja traficante. Afirmou que o réu era casado, tem uma filha e uma casa simples.

Inicia-se o interrogatório do primeiro acusado, o juiz fala que ele tem o direito constitucional de permanecer em silêncio. O primeiro acusado, que se encontrava preso, disse que é trabalhador rural, que havia acabado de chegar da colheita de manga, é amasiado (“mora junto”) e tem uma filha. Disse ainda que já foi processado por uso de drogas e pagou cestas básicas. Alegou que é usuário, mas não é traficante, que o disque-drogas é falso. Afirmou que os policiais disseram a ele que tinham recebido uma denúncia anônima sobre arma e drogas na casa do segundo acusado. O juiz perguntou se ele sentiu falta da droga no presídio e ele afirmou que teve dores de cabeça e febre em função da abstinência. O juiz questionou sobre o que foi dito na delegacia e ele fala que não relatou o que está escrito em seu depoimento. Disse que a droga estava toda com ele, não havia nada em sua casa, que em outro processo a polícia já teria implantado drogas em sua casa. Acha que por isso alteraram seu depoimento na delegacia. Diz que assinou o depoimento sem ler e que foi obrigado (com arma na cabeça) a ir à casa do segundo acusado. Que não viu o outro acusado apontar a arma para a polícia, que eram 23 horas e a polícia chegou de arma em punho. O advogado faz perguntas a ele, que responde que só uma das viaturas tinha o logo da polícia, que o policial que foi com ele até a casa não estava fardado e que não conhecia o outro réu.

O juiz diz que, se os policiais mentem, são mais bandidos que os réus, e comenta satirizando que deviam ser soltos todos os acusados e prender a polícia, que fica difícil desqualificar todo o trabalho da polícia. Promotora e advogados debatem sobre abuso policial no intervalo entre os interrogatórios. Juiz diz que a tese da defesa é sempre desqualificadora do trabalho da polícia. Advogados se defendem dizendo que muitos policiais fazem coisas erradas e que os réus não denunciam por medo, “em regra ocorre muito abuso”. A promotora diz que faz controle da atividade policial, mas depende da denúncia das partes, além disso, o réu não apresenta argumentos, porém “quando tem cheiro de abuso eu já denuncio”. O advogado do réu preso conta que os clientes relatam que some dinheiro nas apreensões policiais. O juiz comenta que na delegacia “o indivíduo assina e depois diz que não falou”.

O juiz sugere que a lei seja alterada para obrigar a gravação dos depoimentos na delegacia ou obrigar a presença de defensor. O advogado diz que na delegacia podem ficar mal vistos se questionarem o trabalho da polícia e que os delegados “emperram o processo” caso ocorram questionamentos. O juiz fala que eles não precisam “ter amizade na delegacia, e que a lei precisa ser cumprida”.

Fonte: Pesquisa de campo.

A falta de uma defensoria ativa é apenas um dos motivos que levam a que sejam mantidas as prisões cautelares, muitas vezes por delitos menores, como furtos simples, como furto de alicates de unha em lojas de departamento. Não obstante, outro fato chama bastante a atenção da equipe. Como observado no caso relatado anteriormente, prisões cautelares são mantidas como uma forma de prisão “terapêutica”, ou seja, uma oportunidade de desintoxicação do réu. Trata-se de um tema bastante controverso encontrado na pesquisa e que voltará a ser tratado na parte da vara de execução (box 19).

## BOX 19

**Caso 19: entrevista com juiz de vara criminal – interior**

O juiz acredita que o tráfico de drogas motiva vários outros crimes: “roubo, furto e homicídio são naturais do homem, mas são muito potencializados nos casos de tráfico de drogas”. Admite, todavia, que substitui a pena privativa de liberdade pela restritiva de direito também nos delitos de tráfico de drogas, “desde que respeitadas determinadas condições”, em especial se tem residência fixa e se o réu é primário.

Quanto ao usuário de droga, o magistrado afirmou que “a gente analisa com outros olhos quando é usuário”. Admite, entretanto, que chega a deixar o usuário preso, pois “a gente pensa que a prisão é uma abstinência obrigatória. Não tem política de saúde”. Afirma que a cidade tem os Centros de Referência de Assistência Social (Cras), mas não são efetivos para o tratamento de drogas.

Fonte: Pesquisa de campo.

### *O problema da intimação do réu e a prisão cautelar*

Em algumas localidades observa-se um grave problema de intimação do réu. Deve-se ressaltar que em uma das capitais visitadas não somente é difícil localizar o réu, como inclusive as vítimas. A equipe assistiu a várias audiências em que não estavam presentes nem o réu, nem as testemunhas, nem mesmo as vítimas. Há que recordar a justificativa dos servidores das varas de que muitos réus são moradores de rua, e que, portanto, soltá-los significa não encontrá-los mais (box 20).

BOX 20

#### **Caso 20: audiência em vara criminal – capital**

É um caso de furto, e os réus são moradores de rua viciados em droga. Antes de a audiência começar, o juiz, o promotor e o defensor público conversaram sobre o processo. Eles pedem para ver o DVD da audiência preliminar que foi realizada anteriormente para poder escutar novamente o depoimento da vítima. Os réus não comparecem na audiência, o que, segundo o juiz, é previsível, pois são raros os moradores de rua que comparecem. O juiz afirma: “por isso não gosto de soltar, depois você não acha mais”. A promotora responde que são primários, por isso não há o que fazer.

Fonte: Pesquisa de campo.

Apesar da justificativa apresentada, essa atitude de manter o réu preso por ser de difícil localização pode culminar em uma diferenciação do perfil do apenado, que acaba sendo beneficiado pela substituição. Como explica um dos juízes, há que considerar que os apenados que se beneficiam da substituição nas varas são, comumente, pessoas de nível social diferenciado e que tenham cometido um pequeno delito, talvez por um deslize.

### *A presença da vítima*

Nas audiências também foi observada a falta de protagonismo da vítima. Alguns juízes afirmam, inclusive, que a vítima é a verdadeira marginal do processo: “difícilmente se olha para a vítima”. Alguns acreditam que é possível a reparação da vítima no *sursis*, mas é raro acontecer (box 21).

BOX 21

#### **Caso 21: audiência – capital**

Presentes juiz, promotora, escritã e duas vítimas. O réu é acusado de apropriação indébita. Não há presença de advogados ou defensor. Juiz e promotora discutem se, de fato, trata-se de crime ou apenas de ilícito civil. Após chamar as vítimas, o juiz explica sobre o juízo cível, no qual, segundo o magistrado, é mais fácil obter a condenação do réu: “a parte criminal será uma pena e não resolve o seu problema. A condenação criminal envolve provas muito mais difíceis do que a cível. O ideal é procurar a defensoria e adentrar na vara cível”. Juiz arquiva o procedimento por não se tratar de ilícito penal e por não haver representação. Absolvição sumária: “entendo sua história, mas nem tudo pode ser resolvido na delegacia, peço que o Sr. continue com a ação cível”.

Fonte: Pesquisa de campo.

## 5.2.6 Capital ou interior

A aplicação de medidas alternativas e a substituição por penas alternativas defrontam problemas nas varas criminais. Apesar de alguns juízes afirmarem que deveria ser estendido o seu campo de aplicação, observa-se que pouco espaço é dado para a sua consideração. São muitos os elementos que interferem, indo desde a resistência pessoal de alguns magistrados que veem nessas penas a impunidade, até critérios subjetivos negativos, altos índices de reincidência, problemas de estrutura, falta de apoio do MP ou de atuação da defensoria pública. As conclusões não podem ser generalizadas para todas as localidades, mas apontam algumas falhas do sistema que parecem repetir-se.

A equipe buscou observar se havia algumas diferenças importantes entre as varas das cidades do interior e a das capitais. Muitos juízes dizem que as penas alternativas são aplicáveis apenas em contextos menores, nos quais os juízes das varas criminais podem acompanhar também a execução, e em que também pode haver uma melhor estrutura e um melhor acompanhamento do cumprimento da pena (box 22).

BOX 22

**Caso 22: interior ou capital?**

A juíza começa falando sobre sua experiência como juíza do interior, segundo ela “no interior não tem como aplicar Penas e Medidas Alternativas”. Fala que o estado possui muitas ilhas e que não há estrutura de execução. Comenta, no entanto, sobre um projeto que aplicou na vara da infância onde detectou um grave problema de crianças que não tinham registro de nascimento, nem os responsáveis (que não eram pais) o registro de guarda e conseguiu resolver 90% dos casos com ajuda da defensoria, do MP e dos conselhos tutelares. No interior encampou diversos projetos que utilizavam a Prestação Pecuniária para benefício da comunidade, como a suspensão cumulada com a compra de livros infantis e para compra de brinquedos em épocas festivas. Afirma, porém, que na capital não é possível realizar esses projetos, já que a execução não é de sua competência: “como a execução vai para a Vara de execução, a gente fica limitada. Eu gosto de estar próxima, mas aqui é diferente, deveria haver varas em cada bairro”.

Fonte: Pesquisa de campo.

Não obstante, não foi averiguado se as PMAs teriam melhor aplicabilidade nas cidades de interior visitadas. Fóruns das capitais e cidades do interior apresentaram problemas diversos relativos às PMAs e não foi possível caracterizá-los segundo o porte da cidade. Além disso, deve-se recordar que muitas varas no interior acumulam juizados, o que impõe outra dinâmica. Uma observação importante a ser recordada é que as cidades do interior que foram visitadas eram, em geral, de porte médio.

### 5.3 Varas de execução

O trabalho de campo realizado nas varas de execução penal e de PMAs teve como objetivo acompanhar a execução, o monitoramento e a fiscalização das PMAs; observar o fluxo dos processos que envolvem essas penas; e identificar o perfil do apenado.

Durante o trabalho de campo verificou-se a execução das PMAs sendo realizadas por varas de execução genéricas e especializadas. Os diferentes tipos de execução têm a ver com a localização da comarca: capital ou interior (as varas especializadas foram encontradas em todas as capitais e em nenhuma cidade do interior visitada) e com a instância judiciária: vara criminal ou juizado (com exceção de uma localidade, onde o psicossocial é responsável pela execução dos processos de PMAs da vara criminal com juizado adjunto e o processo não passa pela vara de execução; são os juizados os que mais se utilizam de estruturas menos institucionalizadas na execução das medidas alternativas).

São, portanto, quatro diferentes modelos encontrados, descritos a seguir.

- 1) Vara de execução genérica com psicossocial próprio para tratar de PMAs: a vara trabalha com toda a execução criminal da comarca e, por conta disso, acaba por destacar uma funcionária do setor psicossocial para trabalhar com a execução das PMAs.
- 2) Vara de execução especializada em PMAs com psicossocial próprio para tratar de PMAs: a vara é especializada na execução de PMAs e possui um setor psicossocial subordinado a ela que tem a incumbência de encaminhar, acompanhar e fiscalizar as PMAs.

- 3) Vara de execução especializada em PMAs com psicossocial autônomo: a vara é especializada na execução de PMAs, porém o setor psicossocial, que tem a incumbência de encaminhar, acompanhar e fiscalizar as PMAs, não é subordinado à vara. É uma estrutura autônoma, vinculada ao Poder Executivo ou ao próprio judiciário (porém, subordinado ao Tribunal e não diretamente à vara).
- 4) Não tem vara de execução, somente central de psicossocial que executa as PMAs: a execução das medidas alternativas, no âmbito de alguns juizados, é feita por um psicossocial autônomo, ligado ao Executivo ou ao MP; não há passagem do processo por varas de execução. Numa das comarcas visitadas, como não havia vara de execução, as PMAs eram também diretamente encaminhadas à central de execução de PMAs, ligada ao Executivo.

A especialização na execução de PMAs das comarcas visitadas engloba também a fiscalização de outras penas e a progressão de penas, tais como: medidas de segurança, livramento condicional, prisão domiciliar e regime aberto; ou seja, a especialização da vara não a limita de abranger diversas outras modalidades que não necessariamente se encaixem no perfil de execução de penas alternativas. Essa situação de “pseudoespecialização” pode causar entraves para a execução das penas alternativas. Por exemplo, há varas visitadas onde os processos envolvendo PMAs deixaram de ser prioridade por conta do seu pequeno volume e de sua pouca “gravidade”. Observou-se também em uma dessas varas que, em casos de progressão para o regime aberto com prisão domiciliar, foi estabelecida como condição especial a prestação de serviço à comunidade (expandindo assim a execução de penas alternativas a outros tipos de regime), ou de outra forma, em caso de descumprimento de prisão domiciliar ou de regime semiaberto, a PSC também é imposta como condição. Segundo os servidores dessa vara, essa condição causa grande pressão sobre a organização desse serviço, dado que, em geral, as instituições conveniadas não querem receber antigos presos condenados por delitos mais graves.

#### BOX 23

##### **Caso 23: vara de execução de PMAs – capital**

Na entrada da vara de execução de PMAs a equipe do Ipea se deparou com detectores de metal e com um guarda apostado a seu lado. O policial exigiu identificação e a informação sobre para que setor a equipe se dirigiria. Após a equipe informar que tinha uma visita agendada no cartório da Vepma, foi liberada. O policial explicou que a necessidade de tal sistema de segurança e de controle em uma vara de penas alternativas deve-se à presença de ex-apanados, condenados por diversos tipos penais que oferecem riscos para os servidores da vara e o público em geral.

Fonte: Pesquisa de campo.

Especializadas ou não, na maioria das vezes as varas acabam delegando as funções de encaminhamento, acompanhamento e fiscalização, propriamente ditas, aos psicossociais e centrais de execução, ocupando-se apenas da parte mais cartorial e da realização de audiências. Em varas de execução genéricas os juízes tendem a dar preferência ao tratamento de crimes mais graves e alertam que não possuem estrutura suficiente, inclusive de pessoal, para dar encaminhamento aos processos de PMAs. Deve-se ressaltar que as varas de execução de penas alternativas tendem a ter espaço marginal nos fóruns, em relação às varas de execução de penas em regime fechado. Em um dos fóruns visitados, identificou-se uma vara de penas alternativas que estava operando com *deficit* de servidores, acúmulo significativo de processos e taxa de prescrição altíssima (que, segundo a diretora, chegou a ser de 100% até recentemente).

A presença da vara de execução especializada, como já dito, não significa necessariamente mais atenção às PMAs, porém, é no universo dessas varas que foram encontradas pessoas identificadas com a política de PMAs, dispostas a promovê-la no âmbito do Judiciário e viabilizar sua execução. Essas pessoas têm um papel preponderante e relevante na política das PMAs. Deve-se ressaltar que esse fato apenas confirma a impressão de que a implementação de forma organizada das PMAs é, em geral, resultado de iniciativas pessoais que encontram respaldo nos tribunais e não propriamente de uma política mais abrangente. Percepções colhidas no campo fazem pensar que a ausência dessas pessoas-chave levaria a um sério comprometimento do trabalho das varas visitadas.

Essa preponderância, principalmente de juízes, na estruturação da vara para a execução das PMAs também pode levar a um efeito indesejado, pois há situações em que as varas não conseguem se organizar devido às constantes trocas de juízes, o que provoca mudanças nos entendimentos, na organização e nos fluxos dos processos.

### 5.3.1 Fluxo dos processos

Nas visitas realizadas às varas de execução penal e a Vepmas foram identificados encaminhamentos diferenciados para os processos. Registram-se a seguir alguns exemplos desses encaminhamentos.

#### BOX 24

#### Caso 24: o fluxo nas varas de execução

Fluxo 1 – quando os processos chegam ao setor psicossocial ou central (vinculado ou não diretamente à vara de execução penal), já transitaram em julgado e estão prontos para a execução da pena restritiva de direito. A natureza da pena é determinada em audiência inicial, pelo juiz da vara de execução, de modo que o setor psicossocial apenas direciona os apenados para determinadas entidades e acompanha o cumprimento da pena. Em outros casos, embora o fluxo seja semelhante, não há nenhuma forma de audiência, apenas o apenado é recebido no balcão da vara e encaminhado para o psicossocial. De forma sintética, o fluxo do processo é o que segue:

Vara criminal (condenação) → vara (execução penal) → setor psicossocial (atendimento/cumprimento) → vara de execução (baixa de processo)

Fluxo 2 – primeiramente o processo é revisado por um servidor para averiguar a prescrição. Na sequência, o apenado é encaminhado para uma entrevista com servidores do setor psicossocial, para levantamento de seu perfil socioeconômico, familiar, educacional e de suas condições de saúde, especialmente nos casos de dependência de entorpecentes ou álcool. Após a entrevista, o setor psicossocial elabora um relatório que é encaminhado à vara. O juiz realiza uma audiência individualizada com o apenado e o reencaminha ao setor psicossocial, para que tenha início o cumprimento da pena. Caso a pena seja cumprida regularmente, ocorre a extinção de punibilidade.

Nesse caso dois pontos devem ser ressaltados, conforme a seguir.

- 1) Nos casos de suspensão de processo, os apenados devem comparecer em grupos de *sursis*, que se reúnem uma vez por mês para assistirem a palestras diferenciadas sobre cidadania. Esses processos não chegam a passar pelo juiz, já que são encaminhados diretamente ao setor psicossocial.
- 2) Nos casos de dependência grave de álcool ou drogas, os apenados são encaminhados para tratamento, para somente depois ter início o cumprimento das penas. O setor psicossocial conta com um núcleo de acompanhamento desses casos independentemente dos delitos pelos quais foram acusados. Nos casos relacionados a entorpecentes, os apenados podem ser encaminhados a um centro de justiça terapêutica (ainda bastante precário), organizado pelo Judiciário que conta inclusive com assistência de médicos.

Fluxo 3 – a execução se dá diretamente no setor psicossocial. O encaminhamento é feito por ofício do juizado ou vara criminal e o processo só retorna ao cartório no caso de cumprimento total da pena ou descumprimento, para que o apenado seja intimado a comparecer para justificação.

Fluxo 4 – primeiramente o processo é revisado pelo juiz da vara para averiguar a prescrição e estabelecer uma padronização do texto das condicionantes da execução. Na sequência, o apenado é encaminhado para uma entrevista com servidores do setor psicossocial, para levantamento de seu perfil socioeconômico, familiar, educacional e de suas condições de saúde, especialmente nos casos de dependência de entorpecentes ou álcool. Após a entrevista, o setor psicossocial o encaminha para o cumprimento. Caso a pena seja cumprida regularmente, o processo retorna para o juiz da execução para arquivamento.

Fluxo 5 – a execução se dá diretamente no juizado ou vara. Esse tipo de execução ocorre especialmente em casos de suspensão condicional do processo, em que o principal requisito trata-se do comparecimento mensal em juízo, que se dá no cartório da própria vara. Porém, em alguns casos encontra-se a prestação pecuniária também sendo executada na vara ou juizado, visto que se trata apenas da comprovação documental (através de boletos ou depósito bancário) que acaba sendo feita também em cartório.

Fonte: Pesquisa de campo.



### 5.3.2 Tipos de PMAs aplicadas

A execução das PMAs envolve diversos tipos de restritivas de direito, sendo as mais encontradas a PP e a PSC. Há também, em menor frequência, a interdição temporária de direitos e a limitação de fim de semana, aplicadas apenas em algumas comarcas. Acrescente-se a suspensão condicional do processo (acrescida ou não de PSC ou PP) e a suspensão condicional da pena que também são executadas nas varas visitadas.

A PP se refere ao pagamento de valores fixados pelos juízes. Observam-se dois diferentes modelos: a PP convertida diretamente a uma instituição em forma de produtos ou de depósito bancário e o depósito judicial em conta única controlada pela vara.

Recentemente, em julho de 2012, o CNJ promulgou uma resolução normativa (Resolução nº 154, de 13 de julho de 2012), que estabelece que a política institucional do Judiciário referente a verbas provenientes de PPs deverá ser a do depósito em conta única, a ser gerida pela vara de execução. Essa verba da conta única será posteriormente destinada às instituições conveniadas que apresentarem propostas de execução dos valores e tiverem seus projetos aprovados. Este modelo foi aplicado a cada vez mais varas de execução durante o ano de 2013, visto que após a promulgação da resolução do CNJ a tendência dos Tribunais de Justiça é se adequar a ela e estabelecer resoluções próprias que vêm sendo aplicadas pelas varas de execução.

O primeiro modelo foi encontrado em centrais de execução ligadas ao Judiciário que ainda não haviam se adequado ao segundo modelo e a centrais de execução ligadas ao MP que não necessitam se adequar ao modelo estabelecido pelo CNJ.

Quanto à PSC, o monitoramento e a fiscalização são realizados pela central de penas alternativas ou pelo setor psicossocial da vara, do fórum, ou ligado ao Executivo ou ao MP. O trabalho dessas instituições será discriminado em outra seção deste relatório.

A suspensão do processo nem sempre é executada na vara; nos casos em que apenas o comparecimento mensal (em alguns casos é bimensal, trimestral ou até quadrimestral) é exigido, não é incomum ser executado na própria vara de origem. Porém, quando há uma pena alternativa cominada (pagamento de PP ou PSC), a remessa às varas de execução é frequente.

A execução da limitação de fim de semana constitui um problema para as diversas comarcas visitadas, assim como a execução do regime aberto, uma vez que não há em muitas localidades casas de albergado e, quando há, são poucas as vagas disponíveis. Por esse motivo, observa-se, em alguns casos, a conversão para outro tipo de pena pelo juiz da execução ou a designação do cumprimento em regime de prisão domiciliar.

A interdição temporária de direitos é uma pena complexa de ser executada. Identificou-se sua aplicação em apenas uma das comarcas visitadas, em casos de impedimento de comparecimento em estádios. A fiscalização de tal medida é quase impraticável e acaba ocorrendo somente nos casos em que, por algum outro motivo, a pessoa foi detida pela polícia e, ao ser requisitado seu histórico criminal, descobre-se que descumpriu uma das condições da pena.

### 5.3.3 Audiências

A equipe de pesquisa identificou a realização de três tipos de audiências nas varas de execução penal visitadas. Bem diferenciadas no que diz respeito ao formato, essas audiências visam a objetivos específicos, conforme a seguir descritos.

- 1) Audiência inicial: realizada em duas modalidades, individual ou coletiva, é o primeiro contato do apenado com a vara de execução, após a intimação para o início do cumprimento da pena restritiva de direitos. Essa audiência é realizada na presença do juiz, que informa aos apenados os termos gerais do cumprimento da pena, buscando reforçar o caráter de benefício da substituição penal e a importância de cumprir integralmente a sanção estabelecida, sob pena de regressão ao regime fechado (box 25).

BOX 25

#### Caso 25: audiência inicial

|   |
|---|
| <p>Audiência 1</p> <p>O juiz de comarca da capital inicia a audiência coletiva com o seguinte discurso:</p> <p>Sejam bem-vindos. A família também é muito importante nesse processo de cumprimento da pena. Eu vou falar brevemente (...). Eu faço mais a parte técnica da execução. Hoje vocês dão o início de cumprimento dessa pena. Essa cerimônia ainda vai se alongar por duas horas, mas vocês não estão perdendo nenhum tempo aqui, porque já estão sendo concedidos dois dias da pena que estão sendo executados aqui hoje. E, portanto, já começam a cumprir nesse momento as penas que foram fixadas.</p> <p>O juiz continua explicando que não é responsável pela substituição da pena, apenas por sua execução e que, portanto, não é mais cabível discutir sobre a pena, apenas devem cumpri-la; logo o juiz esclarece as condições do cumprimento. É longa e detalhada a explicação do juiz e várias advertências são feitas ao longo do discurso. O juiz também deixa claro que as portas da vara estão abertas para que os cumpridores registrem qualquer intercorrência no cumprimento. Durante toda a exposição, o juiz elege pessoas para exemplificar seus discursos. A prisão é também usada como exemplo negativo, ao qual eles experimentarão caso descumpriam as condições da pena:</p> <p>“Então vai depender dos senhores, a responsabilidade é dos senhores. Se achar que lá dentro é melhor, paciência, vai para lá. Eu não gostaria disso. O familiar que vai para lá, paga a pena com os senhores. A execução está atingindo a mulher de vocês. A Constituição disse que a execução só pode atingir o condenado, mas quando a mulher vai visitar no presídio o marido e tem de ficar nua para ser revistada na entrada do presídio, ela foi punida (...). Se hoje você vai à instituição para prestar as horas de serviço, sua mulher não tem de ser humilhada. Prezem bem isso, porque não tem outra forma mais branda de executar a pena”.</p> <p>O juiz finaliza seu discurso:</p> <p>“Vocês estão tendo esse tratamento porque são primários, sem antecedentes e delito de menor potencial ofensivo, então deem valor a isso. E o que eu mais desejaria na minha vida é nunca mais ver vocês aqui nesse prédio, mas não tenho o menor receio de encontrá-los na loja, na igreja (...) eu sempre encontro vários aí fora, até gosto, que venham conversar comigo, porque há um retorno. Eu não tenho dúvida de que não vai ser difícil. Boa sorte” (Vara de execução, capital).</p> <p>Audiência 2</p> <p>Em audiência individual de uma comarca da capital, o réu demonstra-se bastante contrariado com a condenação: “só ficou eu no processo”. Também não está satisfeito com a prestação de serviços à comunidade, o juiz pergunta “você prefere ser preso?” e ele responde “eu preferia pagar, vamos ver aí aonde vocês vão me colocar”. É explicado a ele os termos da PSC (a promotora não aconselha a PP) e sobre o pagamento da multa, a segunda restritiva é não poder beber nem fumar, ele diz que já não bebe, nem fuma. Finalmente o juiz comenta “vejam a cultura que os Jecrims criaram, eles já chegam aqui querendo pagar cesta básica” (Vara de execução, capital).</p> |
|---|

Fonte: Pesquisa de campo.

- 2) Audiência admonitória ou de justificação de não cumprimento de penas alternativas:<sup>14</sup> assim como a audiência inicial, pode ser realizada de forma individual ou coletiva, e serve ao propósito de incentivar os apenados para a retomada do cumprimento das penas alternativas. Em uma das localidades visitadas, o juiz estipula apenas uma possibilidade de retomada do cumprimento, mas foram observados outros casos em que o réu tem até cinco oportunidades de retomar o cumprimento da pena, antes de haver regressão do regime (box 26).

14. Além da justificação de descumprimento de penas alternativas, foram observados casos de audiência de justificação do descumprimento de *sursis*.

## BOX 26

**Caso 26: audiência de justificação**

## Audiência 1

A escrivã de uma comarca da capital diz que o réu estava comparecendo regularmente às reuniões coletivas de suspensão de processo no primeiro ano, mas que no início deste ano havia faltado duas vezes. O juiz fala: “não entendi, o senhor estava vindo direitinho, aí no segundo ano o senhor parou”. O réu explica que estava esperando ser convocado a comparecer novamente (pois assim haviam lhe informado), mas que a convocação não havia chegado (que teriam informado que não encontraram o endereço, embora ele afirme que mora no mesmo endereço). O juiz arremata “pois a convocação chegou agora, a não ser que o senhor queira pagar prestação pecuniária ao invés de vir às reuniões”. O réu responde que prefere vir às reuniões. O juiz pergunta se ele quer mudar de horário e fala que agora a presença é eletrônica, “é só botar o dedo” e entrega um papel com os horários para o réu. O réu reclama que é muito estranho que não tenham achado seu endereço e o juiz comenta que o endereço é de fácil localização, mas conclui dizendo para ele continuar vindo, pois é um cumpridor exemplar, que deve ter havido apenas um problema de comunicação: “às vezes o oficial de justiça tem problemas”. O réu responde a esse comentário: “tem problema nas pernas”. Ele é dispensado e enviado para assinar no cartório. Antes de sair o réu reclama que foi o primeiro a chegar e o último a sair, o juiz explica que as audiências de advertência são deixadas por último (Vara de execução, capital).

## Audiência 2

O réu, numa comarca da capital, afirma que não pode trabalhar, por conta de problemas de saúde (pressão alta, diabetes) e pergunta se não pode “pagar cesta básica”. A juíza afirma “isso aqui é uma pena, não é brincadeira, aqui não existe cesta básica, é pagamento de prestação pecuniária, mas é bem alta”. Já que o réu tem mais de 50 anos, a juíza sugere a prisão domiciliar, mas explica que é para casos de necessidade e que ele não poderá sair de casa durante todo o período de pena. O réu fica assustado e pergunta se não poderá sair de casa para nada, a juíza afirma que só em caso de consultas médicas e com autorização judicial. A juíza também sugere limitação de fim de semana ou uma PP alta. A juíza pergunta se ele não faz nada e não sai de casa, ele responde que era motorista profissional, que faz alguns bicos e dirige para questões particulares. O réu deixa entrever que gostaria de uma situação mais branda que a PSC, mas a juíza não permite e só sugere opções ainda mais duras. Ele acaba concordando em cumprir a PSC. A juíza ainda satiriza ao responder sua pergunta se poderá fazer funções mais adequadas a seu estado de saúde “é claro que o serviço social irá adequar a suas condições, mas o sr. disse que não podia fazer nada” (Vara de execução, capital).

Fonte: Pesquisa de campo.

O não cumprimento das penas alternativas se depara com outra dificuldade relacionada aos réus que são moradores de rua e, de maneira especial, réus com problemas de dependência química. Alguns juízes preocupam-se com essa situação, pois, em muitos casos, não conseguem intimar essas pessoas, ou quando conseguem, afirmam não saber exatamente como lidar com esse problema. Segundo esses juízes, a intenção de regredir ao regime fechado não pode ser para todos.

## BOX 27

**Caso 27: audiência de justificação – a terapia da prisão**

A vara visitada realiza audiências coletivas de justificação. Algumas dessas audiências são realizadas imediatamente depois de batidas policiais em busca de descumpridores. Dois casos interessantes envolvendo o consumo de drogas foram observados.

Caso A – a ré é atualmente moradora de rua e consumidora de *crack*. Afirma que tentou voltar para casa, mas não conseguiu se livrar do vício. O juiz explica que já é a terceira vez que a encaminha para tratamento em um centro de assistência pública e para cumprir as penas alternativas. A ré pede que ele lhe consiga uma internação. O juiz afirma que está difícil conseguir vaga em uma instituição, pois a demanda é muito grande. O juiz propõe regredir a pena a regime fechado, para que ela passe um tempo na prisão, e, portanto, longe das drogas, como um período de desintoxicação, enquanto ele busca uma instituição. A ré aceita.

Caso B – o réu descumpriu e foi regredido para prisão domiciliar com cláusula de tratamento de desintoxicação. O delito é de 2005. Ficou sem comparecer desde outubro de 2011. Ele diz que com o problema da droga teve de ir para outro estado por causa de risco de morte, e para evitar problemas com outra gangue de jovens. A defensora diz para o juiz que a mãe do réu a procurou em dezembro de 2012 para dizer que tem documentos da internação do réu. O réu explica que, quando foi encaminhado para o centro comunitário de tratamento, os funcionários começaram a cobrar de sua mãe, e por esse motivo ele deixou o centro. Explica também que ainda faltava um ano e dois meses para cumprir. Também afirma que já não se droga mais e que não tem mais problemas com a gangue. O juiz chama a mãe que estava na sala de espera para conversar e pede ao réu para se ausentar da sala de audiência. O juiz pede à mãe que diga se é verdade que o réu não se droga mais, e ela afirma que seu filho ainda consome entorpecente, embora em menor quantidade, e pede ao juiz que o encaminhe novamente para tratamento. O juiz acata o pedido de reencaminhamento.

Fonte: Pesquisa de campo.

- 3) **Audiência de reencaminhamento:** na realidade, trata-se do atendimento aos apenados que solicitam alteração da pena aplicada. A grande demanda é pela transformação da PSC em PP. Muitos alegam incapacidade para o trabalho e chegam a apresentar certificação de aposentadoria por incapacidade junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para justificar o pleito. Em geral, os assistentes sociais indicam a possibilidade de cumprimento da pena em outras instituições, mais adequadas às condições dos apenados, em termos de localização e horário. Nos casos em que faltam poucos meses de cumprimento,

costuma haver a transformação solicitada, que deve ser autorizada pelo juiz; a conversão no sentido inverso é mais simples e pode ser feita sem essa autorização.

BOX 28

**Caso 28: audiência de reencaminhamento**

Audiência 1

O cumpridor, numa comarca da capital, afirma que está muito difícil por conta de seu trabalho comparecer na limitação de fim de semana e pede para transformar em outra PSC. Conta que está cumprindo corretamente, tendo até ajudado os idosos em deslocamentos com o próprio carro, afirma ainda que a instituição já concordou em dobrar o número de horas semanais.

A juíza aceita e o promotor também. Conversam sobre uma visita que a juíza fez na limitação. O cumpridor sugere que deveria haver cursos no período da limitação e a juíza concorda dizendo que considera um desperdício não haver ocupação. O cumpridor ainda comenta que na internet é divulgado que há cursos, mas que a informação é fictícia (Vara de execução, capital).

Fonte: Pesquisa de campo.

Algumas varas de execução visitadas não realizam qualquer tipo de audiência; nem mesmo a audiência admonitória acontece. Nesses casos, observa-se tanto o comparecimento do apenado ao balcão da vara para prestar esclarecimento, quanto seu encaminhamento para a defensoria, para se justificar e ser reencaminhado para posterior retomada do cumprimento.

#### 5.3.4 Obstáculos à execução de PMAs

É comum, nas entrevistas, os juízes e servidores das varas de execução alegarem que o grande óbice à execução das penas alternativas é o fato de os juízes das varas criminais não praticarem a substituição penal. Alguns deles alertam para a necessidade de se fazer uma campanha de convencimento aos juízes criminais para que adotem a substituição e não executem diretamente o regime aberto, que, em alguns casos, é realizado no próprio balcão da secretaria da vara criminal. Observou-se na pesquisa que alguns juízes de varas especializadas já teriam realizado esse tipo de campanha e afirmam que atualmente recebem cada vez mais processos das varas criminais.

A falta de regulamentação adequada do regime aberto é vista como um dos fatores que impactam negativamente a execução das penas alternativas. Juízes e servidores de uma das comarcas visitadas alegam que quando há substituição por penas alternativas, mas não há estrutura para fiscalização do aberto, os réus não cumprem para poder ter sua pena regredida e vir para o regime aberto. Um réu bem orientado por um advogado sabe que só terá de comparecer à vara a cada dois meses para assinar.

Juízes de varas de execução de penas alternativas de duas comarcas visitadas estabeleceram dois tipos de procedimentos para “moralizar” o regime aberto e evitar o descumprimento das penas alternativas (box 29).

## BOX 29

**Caso 29: a moralização do aberto**

## Vara de execução 1

Quando eu cheguei aqui em 2008 tinha um problema muito sério com a restritiva, não cumpria porque eles queriam ir para o aberto. Veja bem, as condições do aberto é vir de dois em dois meses para se apresentar e acabou. Tem dois anos de restritivas, são 720 horas, 360 horas para cada ano. E as doações a gente divide em 24 horas. Então se ele pegar o aberto e só ter de vir seis vezes ao ano, acabou. Eu cheguei aqui, o descumprimento era violento. E aí eu bati pesado na (Secretaria de Segurança Pública local). E aí, você queria receber a polícia, um camburão com três policiais, agentes penitenciários, eles vão com camburão, com agentes de polícia e tem o oficial também, sai um mandado (...) no dia que eu faço a audiência aqui, eu só tenho três oficiais, ele vai descaracterizado, é outro tratamento, mas agora é com escopeta (...) acabou o descumprimento, melhorou a restritiva. *Eu moralizei o aberto e por vias transversas a restritiva*. Porque o sujeito começou a ficar com medo (ele pega processos para me mostrar). Esse aqui já atrasou e eu já expedí um mandado de constatação para ir à residência dele. Então, o oficial já foi lá. Antes eu só tinha um, consegui dois, mas ainda é impossível, agora a (Secretaria) tem dez, doze equipes, e aí quando começou a ir na casa do sujeito à noite, policial, com megafones (...) eu ainda não recebi reclamação mas se tiver reclamação eu vou ter de acabar com isso, porque está atingindo terceiros. (...) Mas você vê o efeito que se dá (...) (Juiz, vara de execução – capital).

Vara de execução 2 – a prática adotada por essa vara é a regressão daqueles que descumprem as penas alternativas diretamente ao semiaberto e até ao regime fechado (expedindo mandado de prisão e “segurando o réu” por certo período nesse regime). O juiz dessa vara explica que é uma forma de “dar um susto” para que as pessoas voltem a cumprir a PSC, seguindo o entendimento de que a substituição já é equivalente ao regime aberto. Juiz de outra vara visitada explicou que tentou estabelecer essa equivalência de substituição já como aberto, mas foi impedido por entendimento do Tribunal. Alerta, no entanto, que esse deveria ser o entendimento geral (Vara de execução – capital).

Fonte: Pesquisa de campo.

Outro motivo apontado como responsável pela execução inadequada das penas alternativas é a prescrição de processos. Embora a prescrição possa ocorrer em vários momentos do processo (e os servidores de algumas varas de execução visitadas alertam para a expressiva quantidade de processos que ali chegam já prescritos), trata-se aqui tão somente daquela que ocorre nas próprias varas de execução, em decorrência da falta de estrutura de pessoal e do acúmulo de processos.

A prescrição também é devida à dificuldade que algumas varas enfrentam com a intimação dos réus já julgados à revelia. Ainda que possam ser suspensos, muitos desses processos continuam correndo até prescreverem, e o nível de prescrição por esse motivo é bastante relevante, chegando, em alguns casos, a quase metade dos processos.

Há que citar a repercussão da reincidência criminal sobre a execução das penas alternativas. Segundo relata o juiz de uma vara de execução, muitos dos processos que finalmente chegam para o cumprimento da pena alternativa não são sequer tratados, pois, quando são levantados os dados do apenado, descobre-se que ele está sendo indiciado ou acusado por outro crime, o que inviabiliza aquela execução. Na opinião desse juiz, a baixa reincidência observável entre aqueles que efetivamente cumprem penas alternativas se deve menos à natureza da pena e mais ao fato de que essas pessoas não têm “perfil delituoso”, tendo cometido um crime eventual (box 30).

## BOX 30

**Caso 30: a reincidência**

A reincidência na restritiva é baixíssima. Por circunstâncias. Ele é preso (...) um furto, um porte de arma, uma Maria da Penha, ele fica uns dois dias preso, dão a liberdade provisória para ele, o processo vai tramitar três, quatro anos, até chegar aqui. Quando chega aqui, já passaram cinco anos (...) aquilo passou, aquela detenção inicial já foi um susto nele, pois foi um fato isolado na vida dele. Mas muitas restritivas não chegam aqui; por exemplo, ele praticou um porte de arma, no dia 1º de janeiro de 2011 (...) ele foi preso e solto dez dias depois, no dia 1º de fevereiro de 2011 ele já praticou um assalto, aquela condenação que seria restritiva, vai chegar aqui para mim e ele já estará preso na VEC, aí eu vou dizer, converto na privativa e redistribuo para fins de unificação. Porque o camarada que chega aqui para mim, já passou o tempo, então até chegar aqui ele já centrou. Então aquele que está cumprindo a restritiva ele tem muitas vezes relutância no cumprimento, mas ele não reincide. Se você passar lá nas prateleiras, a maioria dos crimes são sempre antigos, demoraram para chegar aqui (...) demorou (...) se ele tinha personalidade desvirtuada, se ele foi solto ali, dez dias ele cometeu de novo, ele já comprou outra arma, e ele vai ser condenado por restritiva porque às vezes foi a primeira (...) talvez se não demorasse para chegar poderia ter tido algum efeito, mas a verdade é que quando chega aqui aquele do furto já progrediu para outras coisas (relata outro processo). E depois que já entrou no sistema, já era (...) (Juiz, vara de execução – capital).

Fonte: Pesquisa de campo.

Finalmente, há que se mencionar que o aumento considerável do número de apenados por tráfico de drogas (Artigo 33 da Lei nº 11.343/2006 e jurisprudência correlata do STF) ou de apenados por outros delitos, como furto, mas que são dependentes de drogas, dificulta a aplicação das penas alternativas, principalmente a PSC. Um dos motivos para essa dificuldade é a resistência das instituições em receberem traficantes de drogas, tendo em vista que muitas delas trabalham com crianças e jovens. Quanto aos dependentes químicos, muitos deles não se encontram em condição de trabalho, devido ao alto grau de comprometimento de sua saúde mental. Por conta disso, alguns juízes procuram oferecer tratamento aos apenados antes que esses iniciem o cumprimento das penas alternativas.

### 5.3.5 Extinção dos processos

A extinção da punibilidade mais comum nos processos de execução de PMAs ocorre por três motivos: cumprimento total da pena ou medida, prescrição (anterior à pena em casos de transações penais e suspensão e posterior à pena em casos de julgados) ou indulto.

Como o cumprimento total da pena é autoexplicativo sobre a extinção e a prescrição já foi abordada anteriormente, cabe analisar aqui o indulto. Trata-se de um decreto presidencial que é promulgado todos os anos, no final do ano, e que extingue a pena desde alguns determinados pré-requisitos, entre os quais cabe destacar o cumprimento de uma porcentagem relevante da pena. O indulto vem sendo aplicado nos últimos anos também às PMAs e, por conta disso, interferindo no seu processo de execução.

As varas de execução visitadas foram questionadas sobre a ocorrência do indulto, porém a maioria delas informa que não há uma padronização estabelecida de como aplicá-lo aos cumpridores de PMAs, e que o cálculo é muito complexo, em especial nos casos em que a pessoa cumpre duas penas concomitantemente (como calcular quanto da pena foi cumprida de alguém que pagou toda a PP, mas só cumpriu um quarto da PSC?). Somente uma das varas visitadas informa que no início do ano faz um mutirão de revisão dos processos para avaliar aqueles que receberam o benefício do indulto. As demais ou não concedem o indulto ou o fazem apenas por demanda do próprio cumpridor ou de seu defensor, ou ainda em casos em que por outros motivos o processo está sendo analisado por um funcionário ou juiz e este detecta que o cumpridor tem direito ao benefício (box 31).

BOX 31

#### **Caso 31: indulto da vara de execução especializada – capital**

Os réus foram intimados pela vara para uma audiência de justificação de não cumprimento da pena. Durante a audiência, servidores e juízes analisam caso a caso, tendo em conta a oferta de indulto. Em um dos casos em que é possível aplicar o indulto, o juiz discursa: "a sra. deu sorte porque a gente lhe chamou para lhe dar um carão, porque a sra. faltou às reuniões, mas a sra. foi beneficiada pelo indulto".

Fonte: Pesquisa de campo.

## **5.4 Acolhimento, encaminhamento e acompanhamento (centrais/psicossociais)**

Nas dez cidades visitadas, nas cinco regiões brasileiras, foi possível identificar significativa pluralidade de estruturas responsáveis pelo acolhimento, encaminhamento e acompanhamento das PMAs, mostradas a seguir.

- 1) Integrada à vara de execução: nesses casos, o setor responsável está subordinado ao juiz da Vepma e atua conforme parâmetros estabelecidos pelo magistrado.

Exemplo 1 – A central tem uma estrutura bem formulada e complexa, onde além da coordenação geral existe divisão em quatro diferentes núcleos. Trata-se de órgão responsável pelo acolhimento, encaminhamento e acompanhamento dos cumpridores enviados pelas Vepmas da capital.

- 2) Subordinado ao fórum: trata-se de instância autônoma, um setor psicossocial, dentro do Tribunal de Justiça, que atende demandas não só das PMAs, mas também das áreas de família, infância e juventude, entre outras.

Exemplo 2 – O setor congrega todos os técnicos do psicossocial num só lugar, em prédio que fica fora do fórum da capital. A parte destinada às PMAs se divide em dois núcleos, um responsável pela prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas e outro responsável pelas questões relacionadas a saúde mental e uso de drogas.

- 3) Central do Executivo: estrutura do Poder Executivo voltada para a execução das PMAs, que funciona em parceria com o Poder Judiciário e demais atores do sistema de justiça.

Exemplo 3 – Trata-se de órgão do Poder Executivo Estadual ligado à gerência específica de Secretaria de Estado que lida com as áreas de desenvolvimento social e direitos humanos. Nesse sentido, vem sendo estruturado e oferecido ao sistema de justiça, na capital e interior, suporte técnico-operacional através de centrais de apoio às PMAs.

- 4) Central do MP: Central do MP responsável pelo acompanhamento das medidas alternativas aplicadas na transação penal e na suspensão condicional do processo no âmbito do juizado especial criminal.

Exemplo 4 – Consiste em unidade técnico-administrativa do MP que tem por finalidade assessorar os promotores de justiça nas indicações das medidas alternativas mais apropriadas, fazer o acompanhamento de como essas medidas se desenvolvem, e sugerir instituições onde os autores de fatos delituosos poderão cumpri-las, além dos tipos de prestação que estes últimos deverão executar. Funciona junto a capital e interior.

Em qualquer das hipóteses anteriormente descritas, as estruturas se responsabilizam pelo acolhimento dos cumpridores, da relação com as entidades públicas ou privadas com destinação social, da prestação de contas aos juízes, da realização de encaminhamentos de cunho psicossocial que visam à garantia de direitos fundamentais dos cumpridores e, sobretudo, do acompanhamento e monitoramento do cumprimento da decisão judicialmente imposta.

#### 5.4.1 Estrutura e pessoal

Os profissionais das estruturas, principalmente do Poder Executivo, responsáveis pela execução das PMAs são uníssonos quanto à falta de pessoal para a realização do trabalho, além de outras limitações estruturais e deslocamento das funções específicas ligadas ao psicossocial. Há comarcas onde apenas uma servidora do Judiciário (assistente social) é responsável pelo acolhimento, encaminhamento e monitoramento de todas as PMAs.

Outra reivindicação muito frequente é a falta de um suporte administrativo para o psicossocial que, por vezes, acaba realizando muito trabalho cartorial como contagem das horas trabalhadas e impressão de boletos de pagamento de prestação pecuniária. O deslocamento dos profissionais da função psicossocial não está presente em todas as comarcas visitadas, porém ainda é uma demanda frequente em grande parte das cidades

visitadas. O acúmulo de funções é outra problemática enfrentada por psicossociais ligadas à vara de execução genérica.

BOX 32

**Caso 32: central de execução ligada à vara de execução genérica**

Durante a entrevista as trabalhadoras começam dizendo que o número de servidores é insuficiente e que seria necessário pelo menos mais um servidor de cada área (psicóloga, assistente social e pedagoga). Dizem que, além do acompanhamento dos cumpridores de PMAs, são responsáveis por fazer avaliação dos presos, acompanhar os detentos em condicional, prisão domiciliar, além dos encaminhamentos para inclusão em programas de trabalho e estudo – que tem convênios com o Sistema Nacional de Emprego (Sine), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego Institucional (Pronatec).

Reconhecem que a falta de profissionais atrapalha o trabalho e por conta disso só conseguem fazer uma reunião por ano com as instituições para realizar esclarecimentos sobre o cumprimento da medida. Além disso, não há servidores para realizar o trabalho administrativo: “temos que receber processo, gerar boletos, fazer informativos ao juiz”. Nesse sentido, ao realizarem diversas outras funções, o monitoramento das PMAs acaba sendo feito por telefone e, mesmo assim, “quando sobra tempo” (Central – interior).

Fonte: Pesquisa de campo.

Da mesma forma, a adequação da estrutura física é um problema em todos os locais visitados. O trabalho realizado pelo psicossocial se baseia muito na confiança estabelecida entre os profissionais e cumpridores que devem estar à vontade para poder falar de problemas complexos, como a questão das drogas, que muito influem nos encaminhamentos, em especial das PSCs. Apesar disso, a estrutura física dos prédios não é adequada para tal função e as salas de atendimento, além de pequenas e sem ventilação, não contêm isolamento acústico (às vezes, nem há divisão), indispensável para que na entrevista seja resguardado o sigilo entre o profissional e o cumpridor.

Em um dos estados visitados, o problema é a contratação precária dos profissionais pelo Poder Executivo, que, por não serem concursados, estão submetidos a contratos temporários. Em uma comarca do interior desse mesmo estado, as profissionais relatam que no passado chegaram a ficar quase dois meses sem salários, mas ainda assim mantiveram o trabalho, contando com o apoio do juiz da vara criminal, que pressionou o governo do Estado para que a situação fosse regularizada.

Servidores do setor também fizeram críticas, durante a entrevista, ao Tribunal de Justiça de um dos estados visitados, pois, segundo elas, o Tribunal menospreza as PMAs, “porque elas não têm destaque”.

BOX 33

**Caso 33: central de execução ligada à vara de execução especializada – capital**

As profissionais esclarecem que a especificidade do trabalho psicossocial muitas vezes não é respeitada, e por isso não contam com verba específica para eventos/palestras (necessários para interlocução com instituições e cumpridores) e salas adequadas para atendimento psicossocial. Recentemente o fórum passou por uma reestruturação das linhas telefônicas, que definiu que haveria apenas uma linha telefônica por vara. Como eles estão subordinados à Vepma, estavam há duas semanas sem telefone (pois o telefone ficara com a secretaria do cartório que se localiza em espaço distinto). Ressalta-se que o trabalho principal do centro está baseado no contato telefônico com os cumpridores e as instituições. Além disso, as servidoras explicam que o psicossocial carece de pessoal administrativo e os técnicos acabam tendo que fazer esse papel, sendo deslocados das funções para as quais foram formados e concursados.

Fonte: Pesquisa de campo.

#### 5.4.2 Relação com o Judiciário

Merecem destaque manifestações colhidas ao longo das visitas acerca da relação entre os trabalhadores que operacionalizam as PMAs e os magistrados aplicadores ou responsáveis pela execução, além do Tribunal de Justiça.



## BOX 34

**Caso 34: setor psicossocial ligado ao Tribunal de Justiça – capital**

Os profissionais do setor relatam que existe dificuldade de entendimento entre a área jurídica e a do psicossocial e que esta dificuldade costuma tornar-se ainda mais premente quando o setor fica subordinado a uma vara. Essa dificuldade de entendimento proporia demandas que nem sempre estão de acordo com o tipo de trabalho realizado pelo setor e pelas particularidades de suas profissões.

Para contornar essa dificuldade e traçar estratégias de interlocução entre os campos, o setor psicossocial, que antigamente era subordinado ao fórum, hoje é subordinado diretamente ao Tribunal de Justiça. A organização do setor psicossocial é vista como uma estratégia de aproximação entre os profissionais da área psicossocial e elimina o estabelecimento de subordinação em relação aos magistrados.

Fonte: Pesquisa de campo.

Profissionais da área de psicossocial da capital dizem que lutam para que o Judiciário se sinta responsável pelo cumprimento das PMAs e ressaltam também as diferentes perspectivas das duas áreas: “judiciário trabalha com quantidade, com arquivamento”. Em algumas localidades, os profissionais admitem que a relação com os juízes é tensa e que não há diálogo entre as equipes e o magistrado. Numa comarca da capital, segundo servidores, essa relação de tensão foi resolvida com muitas conversas e com diferentes estratégias de trabalho em que as funções de cada órgão se tornaram mais claras. As profissionais do setor ressaltam que o diálogo constante e uma relação de proximidade, não hierárquica, são formas de resolver rapidamente as questões.

Não obstante, a tensão entre o Judiciário e o psicossocial se deve também à falta de compreensão do papel dos servidores do psicossocial. A equipe pesquisadora notou nas falas de assistentes sociais e psicólogos uma certa frustração em relação ao seu trabalho, principalmente quando devem fazer juntadas aos processos e reencaminhamentos. Em suas falas, manifestam o desejo de poder acompanhar os réus com mais proximidade, oferecendo um melhor atendimento psicológico. Em uma das varas de execução visitadas, a diretora aclara que esse problema já foi tema de várias conversas entre os servidores e o juiz. Ela explica que falta aos servidores a compreensão de que são funcionários do Judiciário, ou que sua função é prestar assessoria aos juízes. O acompanhamento que desejam fazer aos réus é responsabilidade do Executivo, através das inúmeras instituições que existem, como os Cras.

Servidores de um psicossocial ligado diretamente ao Tribunal têm se dedicado a promover discussões, estudos e artigos sobre o tema. Para eles, as funções do psicossocial no Judiciário são de fato diferenciadas, e quanto ao caso específico narrado anteriormente, eles tenderiam a concordar que esse acompanhamento dos réus não é função deles. Por outro lado, reclamam da necessidade de independência em relação aos juízes e maior autonomia no encaminhamento dos apenados. Ainda que pouco encontrado nas pesquisas, alguns servidores queixam-se quanto à determinação de alguns juízes sobre a PSC e o local e instituição de sua execução, interferindo assim no âmbito do trabalho da central ou psicossocial. “Poder Judiciário não é o poder que trata a pessoa”, afirma uma das psicólogas do setor. O papel do setor psicossocial é entendido como constituído para favorecer que a decisão do magistrado aconteça, promovendo justiça e direitos sociais.

A discussão sobre a função dos servidores do psicossocial surgiu com bastante intensidade na pesquisa. De fato, há uma dificuldade na definição das obrigações que são incumbidas a esses servidores, principalmente quando estão subordinados a um juiz.

Apesar de ser um tema de grande relevância, acompanhar essa discussão sairia do escopo do desenho da pesquisa.

### 5.4.3 Relação com as instituições

Cumprir destacar a forma como as estruturas responsáveis pela execução das PMAs relacionam-se com as entidades públicas ou privadas que recebem os cumpridores ou as quantias pagas por eles a título de PP. As instituições (normalmente ONGs, escolas e unidades de saúde públicas, polícias, corpo de bombeiros) passam por processo de cadastramento prévio e acompanhamento periódico, predominando os contatos telefônicos em relação às visitas presenciais. Em algumas localidades, no entanto, quando essa visita presencial é realizada, em geral, muitas dificuldades são relatadas (exceção de uma vara especializada que tem uma quantidade considerável de carros a sua disposição).

BOX 35

#### Caso 35: o deslocamento para as visitas às instituições – capital e interior

Uma profissional de setor psicossocial de vara de execução relata que queria ter mais tempo para visitar as instituições, porém acaba fazendo o controle por telefone. Além de esse setor contar com apenas duas funcionárias, o carro disponível é compartilhado por todo o fórum e, portanto, tem de haver agendamento (Comarca – interior).

No mesmo sentido, profissionais de outra central de PMAs explicam que fazem monitoramento cotidiano por telefone, pois o carro só está disponível uma vez por semana. Quando conseguem o carro, visitam as instituições sem avisar; a escolha é feita pelas instituições que têm mais cumpridores (Comarca – capital).

Em outro setor psicossocial que atende às demandas de fórum, a servidora informa que há um cadastro das instituições (feito depois de uma visita) e que periodicamente são realizadas visitas (“na medida do possível”). Essa servidora explica que está previsto um dia de visitas e que há dois motoristas que ficam à disposição do psicossocial do fórum neste dia da semana. Não obstante, ao fim da entrevista, ela comenta que estão tendo um problema naquela semana específica, porque um dos motoristas está de férias e o outro foi ao médico exatamente no dia de suas visitas, e assim, portanto, as visitas daquela semana foram canceladas (Comarca – interior).

Fonte: Pesquisa de campo.

A captação de novas entidades é uma responsabilidade dos setores de psicossocial. Ela ocorre por procura e interlocução do próprio setor (que, em geral, busca parcerias específicas de acordo com os locais e horários que estão com muita demanda e poucas vagas). Há também uma demanda espontânea de interesse das próprias instituições e o cadastramento de novas instituições pode ocorrer por indicação dos cumpridores.

Em outra cidade visitada, servidoras do psicossocial da Vepma relatam que se faz necessária a formação continuada, junto à rede social parceira, de encontros semestrais, para fortalecer as relações com as instituições que acolhem os cumpridores, de maneira a qualificar o acompanhamento *in loco* do cumprimento da pena, nesse compartilhamento de responsabilidade do Poder Judiciário com a rede social.

As instâncias responsáveis pela execução das PMAs relatam que são frequentes os casos de não adaptação do cumpridor ou de rejeição por parte das instituições. Um profissional de setor psicossocial da capital diz que “tem muitas entidades que não querem aceitar prestadores. Primeiro por ser apenado, segundo, pela responsabilidade de estar informando, lidando com a justiça. Querem receber só a prestação pecuniária”.

O tipo penal e a questão das drogas é outra problemática enfrentada no contato com as instituições. Em algumas centrais, no formulário de cadastramento das instituições há

um campo para que elas elenquem os tipos penais ou condições de saúde que não são adequadas a serem encaminhados àquela instituição. Há ainda um cuidado de análise por parte das centrais de não encaminhar certos tipos penais e pessoas com problemas com uso de drogas para instituições como creches e escolas (a questão das drogas será melhor discutida na subseção 5.4.5).

O crime de tráfico de drogas, por ser passível de substituição, enfrenta especialmente dificuldades para o encaminhamento das PSCs. Numa central da capital, as assistentes sociais acreditam que o traficante não tem perfil para as PMAs: “é bem complicado sensibilizar as instituições”, além disso, ressaltam que, em geral, eles não cumprem a pena e tem-se que ter muito cuidado ao reencaminhar.

#### 5.4.4 Relação com os cumpridores

Os profissionais que acompanham os cumpridores relatam dificuldades variadas trazidas por eles ao longo da execução das PMAs. Reclamam, inicialmente, da falta de informações e explicações por parte dos atores do sistema de justiça ao longo da instrução processual penal. Muitas vezes, apenas na execução da pena PMA é que os cumpridores ficam entendendo as decisões que foram tomadas. Nesse sentido, profissionais do setor psicossocial de vara de execução de PMAs da capital reclamam do fato de os cumpridores chegarem para atendimento sem saber o que aconteceu no processo: “eles não explicam, fica a encargo do setor fazer uma reflexão da pena e explicar o que está se passando”. Reclamam, ainda, que os cumpridores mostram revolta com o acordo da transação penal, pois é uma imposição e não um acordo. No mesmo sentido, profissionais de central de PMAs relatam que há, durante a entrevista, um trabalho de explicação do que é a pena, pois muitas vezes “eles saem das audiências sem entender nada” (Comarca – interior).

A conciliação do cumprimento da PMA com outras atividades da vida do cumpridor e a administração do problema das drogas são tidas como fundamentais para evitar o descumprimento. Nesse sentido, os profissionais ressaltam a importância de estarem atentos às necessidades de adaptação da prestação de serviços à comunidade, conforme as condições pessoais do condenado e as do estabelecimento. A preocupação maior é não prejudicar a jornada de trabalho dos cumpridores. Em outro estado, uma servidora disse que as alegações mais comuns são a falta de tempo para ir prestar o serviço à comunidade e a falta de condições de fazê-lo devido à recaída no uso de entorpecentes (Comarca – interior).

#### 5.4.5 A questão das drogas

A questão das drogas é uma problemática registrada em todas as cidades visitadas e é um grande foco de preocupação das centrais (box 36). Por conta disso, algumas centrais já têm atendimento especializado para as demandas relacionadas aos entorpecentes e aquelas que não dispõem desse setor fazem parcerias com a rede pública de saúde através do Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) e do Centro de Atenção Psicossocial - Álcool e Drogas (CAPS-AD).

## BOX 36

**Caso 36: setor psicossocial para tratamento de drogas – capital**

Numa das cidades visitadas há uma estrutura especializada ligada ao Tribunal de Justiça para o atendimento aos usuários de drogas. Essa estrutura propõe o acompanhamento do tratamento dos cumpridores envolvidos com drogas na rede de saúde pública, filantrópica ou particular. Há uma equipe constituída exclusivamente para atender usuários de álcool e outras drogas e seus familiares. Identificada a demanda, seja na entrevista psicossocial ou no decorrer do cumprimento da pena, os casos são encaminhados ao núcleo para acompanhamento. Mesmo que o cumpridor, de início, não se mostre favorável a um tratamento, já estará aberto um canal para sua sensibilização. As principais atribuições são: acompanhamento do tratamento para cumpridores usuários de álcool e outras drogas; atenção às famílias; articulação com a rede pública, particular e filantrópica de tratamento.

Fonte: Pesquisa de campo.

Servidoras de central do Executivo de PMAs relatam que, sobre os casos de uso de drogas, buscam apoio para possibilitar o encaminhamento para tratamento:

Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) de Álcool e outras Drogas e mais duas entidades filantrópicas que trabalham com recuperação de dependentes químicos. Não são comunidades terapêuticas. As entidades recebem em regime de internação, mas a maioria não quer internação. A gente sabe que se o dependente não quiser, não adianta. No CAPS, o tempo de tratamento é mais demorado. O tratamento às vezes é mais demorado que a pena, mas a gente tenta sensibilizar para cumprir o tratamento inteiro (Comarca – interior).

Para os casos de PSC três diferentes modelos são aplicados. Alguns psicossociais encaminham o cumprimento da pena concomitantemente ao tratamento; outros suspendem a pena até que finde o tratamento; e há ainda aqueles que conseguem, através de uma requisição ao juiz da execução, que o próprio tratamento seja contado como tempo de cumprimento da pena:

Temos autonomia, através de um acordo prévio, para transformar a prestação de serviço à comunidade em tratamento ambulatorial, em casos que demandem e indiquem, pois não adianta você mandar para o tratamento se a pessoa quer ir apenas para fugir da prestação de serviço. Se você vê que a pessoa está disposta a tratar de alguma forma é encaminhada para o Centro de Apoio Psicossocial (CAPS) ou para os grupos de apoio (Comarca – interior).

A rede de apoio para tratamento de drogas é vista como deficiente em todos os locais visitados e o problema é ainda maior quando é necessária ou demandada pelo cumpridor uma internação. Nesse sentido, o juiz da execução de uma comarca da capital fala de como as verbas para a PP, antes da Resolução nº 154 do CNJ, ajudavam na alocação de internação para tratamento (a problemática da mudança de transferência da verba das PPs será vista no item a seguir).

## BOX 37

**Caso 37: vara de execução especializada – capital**

Segundo a fala do juiz da vara de execução especializada:

“a gente tem dificuldade para tratar um dependente químico, o governo não tem (...) eu aqui tenho de fazer o quê nas penas restritivas? A gente estabelece se ele tem dinheiro para que ele doe para a instituição que é privada e a instituição abre a vaga para a vara. Nós temos vários casos desse tipo, a gente encaminha uma pena pecuniária para que eles abram uma vaga para alguém que não tem condição de tratar”.

Fonte: Pesquisa de campo.

#### 5.4.6 As penas e medidas aplicadas

Das modalidades de PMAs legalmente previstas no Código Penal Brasileiro ficou claro ao longo da pesquisa que predominam nas comarcas visitadas PSC ou a entidades públicas e a PP, porém outros tipos de penas são também aplicados em algumas comarcas.

Diferentes fluxos de encaminhamento se relacionam às diferentes penas aplicadas, em especial a PSC demanda um fluxo diferenciado que inclui encaminhamento, acompanhamento e fiscalização da pena. A PSC é uma das penas ou medidas alternativas consideradas prioritárias pelos magistrados das cidades visitadas ao longo da pesquisa e aquela que demanda maior intervenção dos setores psicossociais. Em uma cidade do interior visitada, uma servidora de vara de execução ressalta que vários cumpridores optam pela prestação de serviço, pois a PP “pesa no bolso”. A PSC é também a pena mais bem avaliada, pois teria um caráter pedagógico, e o fato de que alguns cumpridores acabam posteriormente se tornando voluntários das instituições onde cumpriram a pena é uma comprovação disso. Quanto à PP vem sendo cumprida de duas maneiras diferentes nas cidades visitadas, sendo a segunda delas o tipo de cumprimento cada vez mais frequente.

Em alguns casos, como ressalta servidora de setor psicossocial de vara de execução de PMAs da capital:

A prestação pecuniária não é cumprida com entrega de dinheiro em espécie. Na verdade, após ser fixado o valor, o cumpridor é orientado a entrar em contato com a entidade beneficiada e verificar quais produtos ela precisa (exemplos: material de consumo – luvas; alimentos não perecíveis). Os produtos são entregues diretamente na entidade, mediante a emissão de recibo. É com base nesse documento que o cumpridor, posteriormente, comprovará o cumprimento da pena (Comarca – capital).

Em outras localidades, a exemplo do que relatam servidoras do psicossocial de vara de execução de uma cidade visitada,

desde maio funciona a conta única para depósito das prestações pecuniárias, antes o dinheiro era destinado diretamente para as instituições. Nesse momento a vara de execução está recebendo os requerimentos para cadastramento das instituições que almejam receber esse dinheiro (Interior).

Em algumas cidades visitadas, tal alteração tem provocado resistências e mudanças na relação com as instituições parceiras, conforme relata servidora entrevistada: “quando encaminhávamos prestação pecuniária era mais fácil convencer as instituições de receber cumpridores de prestação de serviço à comunidade, era como uma contrapartida dada à instituição” (Capital). Da mesma forma, assistentes sociais de Vepmas da capital relatam que a mudança da doação direta às instituições para o depósito em conta única foi muito traumática, pois as PPs eram utilizadas como “brinde” para as instituições. Depois da mudança, a secretaria da vara passou a emitir boleto para pagamento e não há mais a interlocução direta com as instituições, pois a resolução prevê que o dinheiro seja destinado a projetos selecionados através de um edital específico a ser publicado pela vara de execução. Segundo profissional do setor, o atual sistema de pagamento da PP “vira só dinheiro, a pessoa não se sente cumprindo uma pena. A pena antiga era melhor, pois conheciam a instituição, agora é só boleto” (Interior).

No entanto, em uma das centrais, ligada ao MP, essa problemática relacionada ao depósito das PPs em conta única e a não interlocução direta dos cumpridores com as instituições não existe. Segundo sua coordenadora, ela é autônoma, pois esse projeto da conta única é do Judiciário, e, portanto, eles não precisam e não irão adequar o repasse a este formato.

Novamente, sobre a limitação de fim de semana, pouco é observado. Em uma cidade visitada no interior, servidoras do psicossocial de vara de execução reconhecem que eventualmente aparecem casos da limitação de fim de semana vindos das varas, mas que não conseguem fazer a fiscalização e acaba dando em “prisão domiciliar”. Esse também é o relato de servidor da central de PMAs de tribunal de outra UF visitada: “sobre a limitação de fim de semana, como eu vou fiscalizar? Não temos casa de albergado, tudo depende da estrutura” (Capital).

Por último, somente em uma das cidades visitadas a instância responsável pela execução das PMAs admite aplicar a modalidade de interdição temporária de direitos, que normalmente consiste no impedimento de frequentar estádio de futebol (Capital).

#### 5.4.7 O descumprimento

Outro aspecto que merece destaque diz respeito às formas de lidar com o descumprimento das medidas judicialmente impostas aos cumpridores. Todos os psicossociais visitados tentam contato com o cumpridor antes de oficializar formalmente o descumprimento, esse contato é feito, na maioria das vezes, por telefone, mas também por mandado e tem o objetivo de dar uma chance ao cumpridor de justificar sua ausência e continuar cumprindo a pena.

A quantidade de encaminhados internos ao psicossocial varia entre as localidades, mas o encaminhamento para o cartório para uma audiência de justificação formal perante o juiz da execução só é feita após uma primeira tentativa de contato. Entende-se que a proximidade de contato dos psicossociais com os cumpridores é fundamental para o cumprimento das penas e, por conta disso, insiste-se em seu retorno ao cumprimento. Servidoras do psicossocial de vara de execução especializada da capital afirmam que em muitos casos o descumprimento ocorre em penas mais longas, que passam de dois anos. Porém, um psicossocial da capital diz que

apesar de fazer de tudo para evitar a prisão dos cumpridores, são comuns as conversões da prestação de serviço à comunidade em prisão, em função do descumprimento. O objetivo final é de tentar evitar a regressão de regime após o descumprimento.

BOX 38

#### **Caso 38: vara de execução especializada – capital**

As profissionais de central de PMAs afirmam que, em caso de descumprimento, o protocolo é tentar conversar com o cumpridor para verificar o porquê do descumprimento e tentar encaminhar novamente ao cumprimento da PSC. O primeiro contato se dá por telefone, se este não surte efeito o cumpridor é convocado a comparecer na central para conversar com as profissionais (é possível fazer encaminhamento para outras instituições ou até mesmo, em casos excepcionais, a sugestão de mudança de PSC para PP) e somente após essas duas tentativas é que o caso é encaminhado para o juiz para tomar medidas relativas a justificação e regressão de regime.

Fonte: Pesquisa de campo.

#### 5.4.8 Percepção dos profissionais sobre as PMAs

Nos diversos estados visitados, o trabalho diretamente com os cumpridores na execução das PMAs impostas pelos juízes produz uma visão positiva dessas alternativas à prisão. Enquanto nas varas há uma perspectiva mais negativa em relação às PMAs, na central há uma perspectiva bastante positiva, confiante mesmo, de que elas realmente transformam

a vida dos réus (Capital). Assistentes sociais de varas de execução dizem “que acreditam nas penas e medidas alternativas e na parceria com as instituições como sendo uma ‘responsabilidade social’” (Capital). Já as servidoras de psicossocial acreditam que as penas alternativas funcionam, mas de forma condicionada: é necessário estrutura no Judiciário para fazer os atendimentos e monitoramento do cumprimento. Além disso, deve-se fortalecer a rede social e de saúde para encaminhamentos. “As penas e medidas alternativas possuem um maior potencial de reintegração social, desde que observadas essas condicionantes” (Capital).

O setor psicossocial é a entidade mais próxima dos cumpridores e torna-se referência para eles. Em alguns casos esse vínculo de proximidade acaba se tornando ainda mais consistente, pois o setor psicossocial torna-se um local de escuta e de encaminhamentos a outras demandas que vão muito além da execução das penas alternativas.

#### BOX 39

##### Caso 39: vara de execução especializada – capital

Hilton (nome fictício) possui um problema de drogas. O réu passou oito anos preso, acusado por um homicídio. Foi colocado em regime aberto, mas faltam ainda quinze anos de cumprimento. O réu possui muitos problemas com a família. Por desentendimento com o seu pai e sua irmã, teve de deixar sua casa e viver sozinho em outro lugar, com o apoio da sua mãe. Desde sua liberdade, Hilton foi encaminhado para tratamento no Cras, onde recebeu medicamentos para ajudá-lo a se livrar do vício. Ele compareceu na vara de execução nesse dia, muito nervoso, agitado, pedindo ajuda da assistente social para conseguir o medicamento que havia terminado. Ele contou que estava há dias sem dormir e muito nervoso. A assistente conversou muito com ele, alertando que ele sabia dos riscos de permanecer nesse estado, tendo em vista a lembrança do crime que cometeu. Hilton esclarece que não está conseguindo a consulta para pegar a receita do remédio. A assistente social liga para o Cras, para o hospital, e não consegue falar com nenhum responsável. A profissional entra e sai da sala inúmeras vezes, para fazer as ligações, em busca de uma consulta ou de um remédio para Hilton.

Em sua conversa com a pesquisadora, Hilton demonstrou ter como ponto de apoio para seu tratamento o psicossocial da vara, mais do que o Cras. Inclusive sua mãe já esteve algumas vezes no setor pedindo apoio para o seu filho. O réu comenta que está muito preocupado porque não gosta de ficar nervoso e realmente não quer consumir mais drogas. Comentou que cometeu o crime em uma briga de rua, em um momento em que estava bastante drogado (fato confirmado pela assistente). A assistente retorna à sala e afirma muito agoniada que não havia conseguido o remédio. Entrega dois encaminhamentos para Hilton, um para o Cras e outro para o hospital, oferece o dinheiro da passagem e pede que ele se dirija a esses locais imediatamente e que caso não conseguisse o atendimento, retornasse no dia seguinte.

Fonte: Pesquisa de campo.

Uma história muito parecida também foi ouvida em outra capital que tem um centro de atendimento para questões relacionadas às drogas. Segundo a psicóloga do centro, o apoio e lugar de escuta dessas pessoas são tão importantes para alguns réus que eles mantêm contato e pedem que o tratamento continue mesmo depois de terminado o período de pena. Ela nos diz que realmente poucos juízes “entendem o papel do centro, se entendessem haveria muito mais [centros] e com mais estrutura. Se o judiciário entendesse o impacto do trabalho do CJT investiria nesse trabalho ao invés de em presídios” (Capital).

Esse trabalho nem sempre é reconhecido, como reflete uma profissional de uma comarca do interior: “o problema é que a prioridade do Tribunal é o pessoal do direito, aqui todo mundo diz que a gente não trabalha”. Mas em geral, a opinião dos profissionais da área sobre a política de PMAs está de acordo com a de uma assistente social de uma comarca do interior: “eu acho que vale a pena, porque a gente vê a mudança, a pessoa chega aqui meio reticente, mas depois acaba se envolvendo com o trabalho, tem locais que a pessoa fica amiga dos responsáveis e depois eles chegam e dizem pra gente que valeu muito a pena”.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a apresentação dos resultados alcançados por meio das etapas quantitativa e qualitativa e dos seminários regionais, retoma-se, nesta seção, o objetivo original da pesquisa, qual seja, o de discutir os elementos que repercutem de forma mais decisiva sobre a aplicação das PMAs e iniciar o processo de discussão sobre uma política criminal alternativa à prisão.

Segundo os resultados apresentados aqui, nota-se que são variáveis relacionadas à aplicação das penas alternativas o tipo de crime, os antecedentes criminais do réu e a avaliação que o juiz faz das penas alternativas. O tipo de crime praticado influencia a aplicação das PMAs devido a fatores como o tempo de pena previsto na legislação, o fato de ser classificado como doloso ou não e se foi cometido com violência ou grave ameaça à pessoa, ou não. A legislação deixa ao arbítrio do juiz avaliar se a substituição é adequada, considerando tanto o crime, no que se refere aos motivos e circunstâncias, quanto o perfil do réu, por sua culpabilidade, antecedentes, conduta social e personalidade. Nota-se, contudo, que outras questões, fulcradas nas percepções desses atores sobre as condições para execução das sanções alternativas, a validade de sua aplicação em situações específicas e, no limite, seu real valor sancionador, em muitos casos, restringem as substituições.

Embora a opinião comum sustente que a atuação dos juizados criminais especiais favoreceria a aplicação de sanções alternativas, já que os tipos penais de competência dos Jecrims apresentam as características legalmente exigidas, muitos dos entrevistados, na etapa qualitativa desta pesquisa, afirmaram que vários problemas nos atos processuais dos Jecrims e, de resto, nos próprios processos de conhecimento e de execução interferem negativamente sobre a aplicação das PMAs. Com isso, o número de casos sentenciados com penas alternativas que efetivamente chega à fase de execução é bastante inferior (praticamente residual) em relação ao número que entra nos juizados e varas criminais e que seria passível de receber a penalização alternativa.

Em termos sintéticos, os principais óbices para a adoção de sanções alternativas identificadas ao longo da pesquisa seriam os relatados a seguir.

- 1) O elevado número de prescrições, que ocorreriam por morosidade na tramitação dos processos e pelo fato de a justiça criminal ser incapaz de trazer para o sistema réus e condenados à revelia.
- 2) A falta de recursos humanos, especialmente no que tange aos defensores públicos e promotores, que deveriam atuar nos Jecrims, e aos servidores que deveriam fiscalizar o cumprimento de PMAs.
- 3) A alta incidência da prisão cautelar, uma medida insubstituível, enquanto outras medidas cautelares deixam de ser aplicadas sob a justificativa de que, uma vez em liberdade, não se consegue encontrar os réus para citá-los e intimá-los.
- 4) O arbítrio excessivo na aplicação da pena, visto que vários juízes entrevistados admitem se basear na intuição, analisando a aparência e o “jeito” do réu e considerando como antecedentes atos infracionais e processos que correm em simultâneo ao que se encontra sob sua apreciação.



- 5) A perceptível resistência de juízes e promotores à aplicação de PMAs. Esta resistência foi identificada, principalmente, no caso dos delitos envolvendo drogas. Contrariamente à decisão do STF, muitos juízes continuam a não aplicar a substituição de penas restritivas de liberdade por penas alternativas para os casos de tráfico de drogas. Alguns dos juízes e promotores entrevistados manifestaram o entendimento de que o envolvimento com as drogas seria a porta de entrada para a criminalidade, razão pela qual o uso e o tráfico deveriam ser punidos com severidade, o que afastaria a aplicação de sanções alternativas. Adicionalmente, identificou-se também uma visão presente entre parcela dos juízes e promotores de que as penas alternativas são sinônimo da impunidade. Interessante notar que, em reação a este tipo de concepção, alguns entrevistados defenderam a realização de cursos de formação para esses atores.
- 6) Os problemas na execução das penas alternativas. A falta de estrutura para execução e fiscalização do cumprimento deste tipo de sanção também é argumento corrente para justificar a não substituição em casos cabíveis. Alguns entrevistados mencionaram, por exemplo, a falta de estrutura adequada para atender quem cumpre pena de limitação de fim de semana e a escassez de recursos para fiscalizar o cumprimento da pena de PSC. Neste caso, especificamente, muitos indicaram que há resistências da parte das instituições conveniadas em receber apenados para a prestação de serviços.

Paralelamente a essas questões, a pesquisa permitiu identificar outros aspectos relevantes acerca do modo como opera o sistema de justiça criminal, entre os quais se destacam os mostrados a seguir.

- 1) A investigação criminal como exceção e não a regra na justiça criminal. Em linhas gerais, o sistema praticamente só atua em relação aos casos de prisão em flagrante, ou naqueles em que já existem elementos de prova prévios para a conclusão do inquérito (réu identificado, testemunhas disponíveis e outras provas). Isso confirma a literatura, que aponta que, em geral, salvo quando há repercussão do crime e/ou a vítima tem *status* social elevado, a polícia civil não conduz um trabalho de investigação adequado.
- 2) Os apenados por tráfico aparentemente não são as lideranças. Segundo os dados produzidos na pesquisa, os condenados foram, em geral, processados individualmente, o que pode indicar que não houve trabalho de investigação para a prisão de toda a quadrilha, restringindo-se o esforço à prisão de transportadores (conhecidos como “aviões” ou “soldados”).
- 3) A composição civil, a transação penal e a suspensão condicional são aplicadas em pequena proporção dos processos.
- 4) Há correlação entre a manutenção de prisão cautelar e a condenação do réu.
- 5) Os Jecrims atendem proporcionalmente mais réus “brancos”, enquanto as varas criminais atendem proporcionalmente mais réus “negros”.

- 6) A vítima permanece “desempoderada” nos Jecrims, não sendo um ator relevante na dinâmica desses órgãos judiciais “especiais”, onde praticamente não é ouvida.

Diante desses e de outros problemas, passa-se à segunda parte dessas considerações finais com o objetivo de trazer algumas reflexões para a formulação de uma política criminal alternativa à prisão.

Historicamente, nota-se que, diante dos problemas enfrentados pelo sistema de justiça criminal brasileiro, as alternativas penais têm sido apresentadas como uma das principais apostas na reforma do sistema, iniciada com a Lei nº 7.209/1984. Um trecho da exposição de motivos presente no projeto da lei mostra quanto atual é essa aposta:

26. Uma política criminal orientada no sentido de proteger a sociedade terá de restringir a pena privativa da liberdade aos casos de reconhecida necessidade, como meio eficaz de impedir a ação criminógena cada vez maior do cárcere. Esta filosofia importa obviamente na busca de sanções outras para delinquentes sem periculosidade ou crimes menos graves. (...)

27. As críticas que em todos os países se tem feito à pena privativa da liberdade fundamentam-se em fatos de crescente importância social, tais como o tipo de tratamento penal frequentemente inadequado e quase sempre pernicioso, a inutilidade dos métodos até agora empregados no tratamento de delinquentes habituais e multirreincidentes, os elevados custos da construção e manutenção dos estabelecimentos penais, as consequências maléficas para os infratores primários, ocasionais ou responsáveis por delitos de pequena significação, sujeitos, na intimidade do cárcere, a sevícias, corrupção e perda paulatina da aptidão para o trabalho. (...)

29. Com o ambivalente propósito de aperfeiçoar a pena de prisão, quando necessária, e de substituí-la, quando aconselhável, por formas diversas de sanção criminal, dotadas de eficiente poder corretivo, adotou o Projeto novo elenco de penas. (...). Aprovada a experiência, fácil será, no futuro, estendê-la a novas hipóteses, por via de pequenas modificações no texto. Nenhum prejuízo, porém, advirá da inovação introduzida, já que o instituto da suspensão condicional da pena, tal como vem sendo aplicado com base no Código de 1940, é um quase nada jurídico (Disponível em: <<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=82614>>. Acessível em: 15 dez. 2013).

Em síntese, nessa reforma já se apontavam os males do cárcere (alto custo, tratamento e condições penais quase sempre inadequados e perniciosos, e ineficácia para delinquentes habituais) e se defendia a utilização da pena privativa de liberdade em casos de “reconhecida necessidade”, para “delinquentes com periculosidade” e crimes mais graves. Também se previa que, caso a experiência com a implantação de penas alternativas viesse a ser aprovada, novas alterações legais poderiam ser feitas.

Onze anos depois, a Lei nº 9.099/1995, após previsão constitucional, estabeleceu os Jecrims com competência para a conciliação, o julgamento e a execução das infrações de menor potencial ofensivo. Isso envolve a aposta que se fazia no avanço das alternativas penais com a possibilidade de transação civil e transação penal.

Por fim, com a Lei nº 9.714/1998, mais de vinte anos após a reforma de 1977, procurou-se avançar um pouco mais no que se refere às penas alternativas. Na exposição de motivos do projeto, há clara referência neste sentido:

4. Mas se infelizmente não temos ainda condições de suprimir por inteiro a pena privativa de liberdade, caminhamos a passos cada vez mais largos para o entendimento de que a prisão deve ser reservada para os agentes de crimes graves e cuja periculosidade recomende seu isolamento

do seio social. Para os crimes de menor gravidade, a melhor solução consiste em impor restrições aos direitos do condenado, mas sem retirá-lo do convívio social. Sua conduta criminosa não ficará impune, cumprindo, assim, os desígnios da prevenção especial e da prevenção geral. Mas a execução da pena não o estigmatizará de forma tão brutal como a prisão, antes permitirá de forma bem mais rápida e efetiva, sua integração social. Nessa linha de pensamento é que se propõe, no projeto, a ampliação das alternativas à pena de prisão. (Disponível em: <<http://www.oocities.org/suescrj/motivosCP.htm>>. Acessível em: 15 dez. 2013).

O avanço na legislação penal segue a linha do direito penal mínimo, recebido pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Segundo esta corrente, a prisão é o último recurso a ser empregado, vislumbrando-se, inclusive, a possibilidade de sua extinção no futuro. Em termos práticos, um dos principais objetivos da política criminal seria reduzir ao mínimo a aplicação das penas restritivas de liberdade.

Contudo, as reformas do sistema de justiça criminal brasileiro no sentido do minimalismo penal ainda não se completaram; com isso, a proposta de uma política criminal alternativa à prisão tem de abranger várias frentes. A partir dos resultados produzidos nesta pesquisa é possível propor a discussão de seis pontos que, a princípio, podem levar a grandes avanços na política criminal: *i)* avanço das políticas sociais; *ii)* priorização de políticas preventivas de segurança, e não repressivas; *iii)* redução do encargo do sistema de justiça criminal; *iv)* revisão da política penal; *v)* aperfeiçoamento dos instrumentos para a garantia de aplicação da lei penal; e *vi)* maior abertura para inovações na mediação dos conflitos sociais.

O primeiro tema destacado, o avanço nas políticas sociais, passa pelo reconhecimento de que várias ações de caráter social se configuram como fatores de proteção para evitar o envolvimento de muitos brasileiros em trajetórias criminosas. Não se pode dizer que pobreza e desigualdade sejam as causas diretas da criminalidade, mas é preciso garantir as melhores condições possíveis a crianças e adolescentes, bem como a suas famílias, para que usufruam do bem-estar que os direitos sociais constitucionais visam garantir (Artigo 5º da CF: “educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados”). Uma base social consistente, que garante qualidade de vida, pode facilitar o trabalho de prevenção aos crimes.

No que diz respeito às políticas preventivas de segurança, sua priorização pode evitar a ocorrência de crimes, de um lado, e diminuir os gastos com o sistema de justiça criminal, de outro. Várias políticas nesse sentido contribuem para a prevenção dos crimes contra a pessoa e o patrimônio, como é o caso da iluminação pública, do policiamento ostensivo, do policiamento comunitário e orientado para problemas, da educação em direitos humanos nas escolas, e dos projetos de prevenção voltados para grupos fortemente vitimados (mulheres, jovens negros, idosos, comerciantes, proprietários de automóveis e motocicletas, usuários de ônibus, estudantes, moradores das “periferias”, taxistas, policiais, seguranças privados etc.). Além disso, estudos podem ser realizados com o objetivo de identificar as melhores práticas para a prevenção a estupros, homicídios de jovens e policiais, roubo e furto a estabelecimentos, veículos e pessoas nas ruas. Adicionalmente, medidas também precisam ser estudadas e implementadas para a prevenção de outros tipos de crimes, como, por exemplo, os “crimes de colarinho branco”.

Em terceiro lugar, a redução do encargo do sistema de justiça criminal se justifica pelos próprios princípios do minimalismo penal consagrados na Constituição, mas também pela incapacidade que o sistema apresenta de responder às inúmeras expectativas colocadas sobre ele. Como destacado nos debates ocorridos nos seminários regionais, é necessário rever a aposta que tem sido feita na ampliação da criminalização de condutas como forma de ordenação das relações sociais. Além disso, outros resultados da pesquisa deixam evidente que o sistema sofre com morosidade (e consequentemente prescrições) e falta de recursos humanos e materiais.

Neste sentido é que se justifica o quarto ponto destacado anteriormente. Uma revisão completa do Código Penal e das demais leis penais é imprescindível para reduzir a dimensão de nosso direito penal, inclusive limitando as possibilidades de abuso contra as previsões constitucionais relativas aos direitos individuais, além dos próprios custos que o sistema de justiça criminal representa para sociedade. Na discussão de um novo Código Penal minimalista podem-se levar em conta as seguintes questões: a descriminalização máxima de condutas; a redução nos tempos de pena; a ampliação do número de crimes definidos como de menor potencial ofensivo; a ampliação das possibilidades de aplicação dos institutos de renúncia, perdão e retração do agente; a redução do impacto dos agravantes nas penas; a redução de prazos de prescrição, decadência e preempção; a ampliação das possibilidades de aplicação do perdão judicial, graça e indulto; e a redução do prazo para início da progressão penal.

A menor utilização do sistema de justiça criminal não se impõe apenas como medida de implementação de preceito constitucional, mas também pela sua baixa eficácia e eficiência. Alguns estudos mostram a baixa capacidade do sistema em conhecer, elucidar e punir crimes. A pesquisa nacional de vitimização, recém-divulgada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), apontou as seguintes taxas de notificação por fatos ocorridos nos últimos doze meses: 90% dos casos de roubo de carros; 80,7% nos de roubo de moto; 70,3% nos de furto de motocicletas; 69,5% nos de furto de automóveis; 63,5% nos de sequestro; 41,3% nos de roubo de objetos ou bens; 33,2% nos de acidentes de trânsito; 22,6% nos de furtos de objetos; 17,2% nos de agressões; 11,6% nos de fraudes; 7,5% nos de ofensa sexual; e 2,1% nos de discriminação. Uma revisão recente da literatura sobre o fluxo do sistema de justiça criminal mostra, adicionalmente, que no conjunto de nove diferentes pesquisas as taxas de esclarecimento de homicídio variam de 8% a 60%. Na mesma revisão, as taxas de condenação para homicídio variam de 1% a 27% (Ribeiro e Silva, 2010).

Diante desse quadro, coloca-se a importância de focar melhor na utilização do sistema de justiça criminal. Nesse sentido, há que se discutir inclusive a utilização do sistema na repressão de alguns crimes de motivação econômica e sem vítimas, como pirataria e tráfico de drogas. No caso da pirataria, por exemplo, medidas como a redução de impostos sobre produtos que são alvo da pirataria ou a mudança na forma de remuneração de cantores e compositores que têm suas produções pirateadas não teriam eficácia maior do que a repressão policial? Já no caso das drogas, nota-se que as apreensões de mercadorias, a prisão de “aviões” ou mesmo de chefes do tráfico pouco efeito têm na redução do consumo, tanto que alguns países já começaram a adotar a descriminalização de algumas drogas, como a maconha. Direcionar recursos escassos para políticas educacionais preventivas, restrições

à propaganda, busca ativa a usuários em situação degradante e oferta de atendimento em saúde não traria melhores resultados? No caso das infrações de trânsito, medidas como multas, apreensão de veículos e a efetiva suspensão da licença de dirigir não são suficientes para coibi-las? No caso dos *gatonets*, não seria possível encontrar uma tecnologia capaz de acabar com essa prática e evitar a inclusão de mais um crime no Código Penal?

Sobre o tema da eficiência do sistema de justiça criminal, faltam pesquisas sobre o custo total que o sistema representa para a sociedade brasileira. Porém, segundo dados coletados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2013), o Brasil gastou R\$ 61 bilhões em segurança pública em 2012 (gastos das Secretarias Estaduais de Segurança, o que inclui as polícias) mais R\$ 9 bilhões com o sistema penitenciário. Ainda há os gastos com o Judiciário, o MP e a Defensoria Pública. Ainda assim, a magnitude dos números disponíveis reforça a importância de se discutirem reformas para que o sistema de justiça criminal deixe de ser utilizado diante de condutas antissociais menos graves e para aquelas sobre as quais outras políticas possam ter mais efeito.

A revisão da política penal tem que passar pela questão do encarceramento. Apesar dos problemas conhecidos e de sua baixa eficácia na redução da criminalidade, no Brasil ainda há uma hegemonia política em torno da utilização da prisão como forma eficaz para incapacitar infratores. Nesse sentido, em que pesem seus males, será um avanço se a pena de prisão só for aplicada a apenados por crimes violentos graves, como estupro, extorsão mediante sequestro e latrocínio, lesão corporal grave, tortura, tráfico de pessoas com emprego de violência, ameaça ou fraude, cárcere privado e homicídio doloso.

Dessa forma, a proposta é que a pena de prisão seja voltada para infratores que cometeram crimes que atentem fortemente contra as integridades física e psicológica e a vida das vítimas. Para os demais crimes, hoje apenados com prisão, seriam aplicadas outras penas já previstas na legislação, como a PSC, a multa, a PP, a interdição temporária de direitos e a prisão domiciliar. Pode-se até mesmo aventar outros tipos de penas, que, tal como as já previstas, preservem a dignidade e a integração social do apenado, sirvam para reafirmar a proibição da conduta social tipificada como crime, imponha uma sanção negativa ao apenado e colabore para seu aprendizado.

Partindo-se do princípio de que a prisão deve ser aplicada apenas a crimes violentos graves, é bem provável que o grave problema de superpopulação prisional desapareça. Afinal, havia no sistema penal brasileiro em dezembro de 2012, segundo informações do Depen, 545,5 mil presos. Desses, somam 137,9 mil os apenados por homicídio simples, homicídio qualificado, sequestro e cárcere privado, roubo simples, roubo qualificado, extorsão, extorsão mediante sequestro e latrocínio, estupro, tráfico internacional de pessoas, tráfico interno de pessoas, tortura, violência contra a mulher, genocídio e crimes previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).<sup>15</sup> Os crimes mais recorrentes que deixariam de ser passíveis de prisão são furto (38.027 presos em dezembro de 2012), tráfico de drogas (138.198) e crimes previstos no Estatuto do Desarmamento (30.438). Nesse sentido, pode-se, por exemplo, discutir prisão domiciliar para apenados por furto, políticas

15. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View=%7BD574E9CE-3C7D-437A-A5B6-22166AD2E896%7D&Team=&params=i%7BC37B2AE9-4C68-4006-8B16-24D28407509C%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>>. Acesso em: 16 dez. 2013.

educacionais e de saúde para redução do consumo de drogas e multas e penas restritivas de direito para crimes contra o Estatuto do Desarmamento.

Na revisão da política penal, cabe também discutir a manutenção dos regimes semiaberto e aberto. Em primeiro lugar, há muito poucos estabelecimentos penais voltados para o cumprimento desses regimes, apesar de as reformas terem se iniciado em 1984. Em junho de 2008, segundo dados do Depen, havia apenas 38 colônias agrícolas, industriais ou similares (instituições para o cumprimento do regime semiaberto) e apenas 47 casas do albergado (instituições para o cumprimento do regime aberto). Em segundo lugar, dada a falta de estrutura, nota-se que em ambos os casos existem grandes chances de os apenados ficarem nas ruas, de forma que estar cumprindo esses regimes ou pena alternativa pouco altera o risco de o apenado vir a cometer novo crime. Em terceiro, já existem os institutos do livramento condicional e da prisão domiciliar, os quais podem preencher as lacunas no caso da extinção daqueles regimes. Por fim, tal proposta já está sendo em parte admitida na atual discussão de reforma do Código Penal, sendo que a presente pesquisa identificou como aplicação de regime aberto a simples determinação para que o réu compareça periodicamente à vara.

Em quinto lugar, o aperfeiçoamento dos instrumentos para a garantia de aplicação da lei penal ainda é necessário, apesar da recente aprovação da Lei nº 12.403/2011, que atualizou o Código de Processo Penal em relação às medidas cautelares e ampliou as alternativas à prisão, prevendo nove outras medidas. E isso é necessário porque, se o encarceramento deve ser evitado, a prisão de alguém antes de haver condenação transitada em julgado é ainda mais grave. Nesse sentido, nota-se que entre as novas medidas cautelares disponíveis, há duas que, se aplicadas em conjunto, parecem ser capazes de substituir plenamente a prisão: o recolhimento domiciliar e o monitoramento eletrônico. Em que pesem todas as críticas e ameaças que o monitoramento eletrônico representa (estigmatização, aplicação para casos pouco graves, ausência de impacto na redução do encarceramento), tais instrumentos podem impedir que se pratiquem crimes violentos graves, como roubos, sequestros e estupro. Além disso, outras medidas, como a fiança, podem ajudar a evitar que o réu se furte a comparecer em juízo para responder ao processo.

Por fim, é importante pontuar a necessidade de maior abertura para a justiça restaurativa. A proposta aqui é avançar com o princípio da justiça restaurativa na justiça criminal, historicamente estruturada como justiça retributiva. O direito penal brasileiro já se abriu para a transação civil no caso dos crimes de menor potencial ofensivo, com o advento da Lei nº 9.099/1995. Há também no Brasil várias experiências de justiça comunitária, conciliação, mediação e justiça restaurativa. Para avançar ainda mais, a legislação poderia abrir a possibilidade de implementação de projetos de justiça restaurativa, de modo a ampliar as possibilidades de perdão. Poder-se-ia prever, por exemplo, que, no limite, em qualquer crime, após a denúncia ou queixa, se a vítima aceitar participar de um processo de mediação, a ação penal fica suspensa e se, ao final da mediação, a vítima aprovar o resultado obtido, o crime fica perdoado e é extinta a punibilidade.

Propostas como as elencadas aqui são de difícil discussão no momento atual. Se o MJ apoiar mudanças em prol do minimalismo penal, o governo pode ser acusado de ser leniente com a criminalidade. Também é provável que a própria Presidência da República tenha restrições a essa agenda, assim como boa parte da sociedade. Nesse sentido, a apresentação de uma agenda mais progressista para a política criminal, em sintonia com a CF, precisa

envolver os movimentos sociais, políticos e acadêmicos que apoiam o avanço do minimalismo penal e passar pela realização de amplo e profundo processo de discussão e esclarecimento junto à sociedade. Algumas táticas podem ser avaliadas: *i*) convocação de uma Conferência Nacional de Política Criminal, com amplo processo de discussão das alternativas de políticas; *ii*) reestruturação do CNPCP, para permitir a presença de movimentos sociais organizados; *iii*) realização de mais estudos para fundamentar propostas de reforma do sistema de justiça criminal, para melhorar o planejamento das políticas e aumentar o controle social pela sociedade civil; *iv*) proposição ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da inclusão da política criminal brasileira entre seus temas de debate; *v*) estabelecimento de parceria com o CNJ, o Conselho Nacional do MP e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), entre outros órgãos, para a revisão da política criminal brasileira.

#### REFERÊNCIAS

- BARRETO, Fabiana Costa Oliveira. **Flagrante e prisão provisória em casos de furto**: da presunção de inocência à antecipação da pena. São Paulo: IBCCRIM, 2007.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Dez anos da política nacional de penas e medidas alternativas**: antecedentes e conquistas. Brasília, 2010.
- CLEMMER, Donald. **The prison community**. 2. ed. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1970.
- FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública**. 7. ed. São Paulo: FBSP, 2013.
- RIBEIRO, Ludmila; SILVA, Klarissa. Fluxo do sistema de justiça criminal brasileiro: um balanço da literatura. **Cadernos de segurança pública**, ano 2, n. 1, ago. 2010.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- AMB – ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. Pesquisa AMB 2006: a palavra está com você – resultados. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE MAGISTRADOS, 19., 2006, Curitiba, Paraná. **Anais...** Curitiba: AMB, 2006. Disponível em: <<http://www.amb.com.br/docs/pesquisa2006.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2014.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**: parte geral 1. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha**: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora; Oxford: University of Oxford/Centre for Brazilian Studies, 2006.

---

**EDITORIAL**

**Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

**Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

**Revisão**

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luciana Bastos Dias

Luciana Nogueira Duarte

Miriam Nunes da Fonseca

Thais da Conceição Santos (estagiária)

Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

**Editoração eletrônica**

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

**Capa**

Luís Cláudio Cardoso da Silva

**Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

---

**Livraria do Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)









## **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Secretaria de  
Assuntos Estratégicos

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PÁTRIA EDUCADORA