

# JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

## 1 Apresentação

Os altos índices de criminalidade, a forte sensação de insegurança, a impunidade, a dificuldade de acessar a justiça para resolver conflitos cotidianos, a morosidade dos serviços jurisdicionais e as violações de direitos no sistema penitenciário são alguns dos graves problemas nas áreas de justiça e de segurança pública que vêm caracterizando a realidade brasileira e que reclamam atuação do poder público. Embora as políticas implementadas no país nestas áreas estejam majoritariamente a cargo dos estados e de alguns municípios, a União, para além das suas competências específicas, tem realizado ações que representam um esforço suplementar cada vez mais importante.

No âmbito da *política federal de justiça*, os objetivos prementes da atuação federal têm sido a garantia de mais celeridade e qualidade aos serviços jurisdicionais e a democratização do acesso dos cidadãos à justiça. No âmbito da *política federal de segurança pública*, o escopo da atuação está voltado para o fortalecimento das estruturas de estados e municípios e para a indução de novos valores e práticas institucionais, além de iniciativas visando a uma melhor coordenação dos esforços dos três níveis da Federação e da atuação preventiva e repressiva em matérias de competência federal – como o tráfico de drogas, de pessoas, os crimes financeiros, contra o meio ambiente e contra a administração pública, entre outros.

O presente capítulo apresenta alguns dos resultados mais significativos desses esforços no ano de 2007 e nos primeiros meses de 2008. Inicialmente, resgatam-se os principais fatos que marcaram a área de justiça e segurança pública no período, com destaque para as mudanças normativas. Na seqüência, faz-se uma análise da execução dos programas governamentais nestas duas áreas no exercício de 2007.

O texto propõe ainda uma análise de tema de grande relevância na incipiente democracia brasileira: o crescente recurso de organizações da sociedade civil (partidos políticos, organizações não governamentais, sindicatos, entre outros) à justiça para questionar a constitucionalidade de leis, medidas provisórias e práticas administrativas. Este fenômeno – que não é particular ao Brasil, sendo observável há algum tempo em diversas democracias mais maduras – é possibilitado pela previsão constitucional de mecanismos processuais, como as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adins), as Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão (Adins por omissão) e as Arguições de Descumprimento de Preceitos Fundamentais (ADPFs). Tais mecanismos, ao viabilizarem a contestação judicial de atos políticos que ferem os direitos e garantias assegurados pela Constituição Brasileira, têm reconfigurado as relações entre direito, política e justiça, e contribuído para o aprofundamento da democratização do espaço público no país.

## 2 Fatos relevantes

### 2.1 Reforma do Código de Processo Penal

Em junho de 2008, foram sancionadas três leis que alteraram o Código do Processo Penal, com o objetivo de inscrever mudanças trazidas pela Constituição e tornar o processo

mais célere e seguro, ao simplificar procedimentos, fundir fases e reduzir brechas para questionamentos processuais. A primeira delas, a Lei nº 11.689/2008, reformulou todos os artigos referentes ao processo dos crimes de competência do júri – os crimes dolosos contra a vida. Entre as principais mudanças estão: a reunião em apenas uma audiência dos procedimentos antes divididos em diversas sessões, simplificando assim a primeira fase do processo – que termina na decisão do juiz acerca do encaminhamento ou não do caso ao tribunal do júri; a eliminação do recurso no caso de o juiz julgar que o processo não deve ser encaminhado ao júri; a possibilidade de mudança do julgamento para outra comarca, com vistas a reduzir o tempo de processo; e a revogação da previsão legal de novo julgamento para casos em que a pena aplicada superar 20 anos de reclusão.

A segunda lei (Lei nº 11.690/2008) procura atender a três principais pontos: proibir a admissão de provas ilícitas, garantir o contraditório, e garantir direitos às vítimas. O direito ao contraditório foi ampliado ao se estabelecer que o juiz formará sua convicção apenas a partir de provas que tenham sido submetidas à apreciação – e eventual contestação – da defesa, e ao se permitir a participação de assistentes técnicos das partes na realização de perícias. Entre os direitos reconhecidos às vítimas estão: *i*) ser comunicada de fatos relevantes do processo, como, por exemplo, o ingresso ou a saída do agressor da prisão; *ii*) ser encaminhada – se o juiz entender necessário – para atendimento multidisciplinar (especialmente nas áreas psicossocial, de assistência jurídica e de saúde), às expensas do ofensor ou do Estado; e *iii*) ter as providências necessárias tomadas para a preservação de sua intimidade, honra, imagem e vida privada.

Com o objetivo principal reformular os processos criminais, conferindo-lhes maior celeridade, a terceira lei (Lei nº 11.719/2008) traz, entre suas inovações, por um lado, atualização da multa para o advogado que abandonar o réu sem motivo imperioso, e, por outro, as seguintes alterações nos processos comuns:<sup>1</sup> *i*) estabelece absolvição sumária (antes do julgamento) quando o juiz, depois de receber a denúncia e a resposta por escrito do acusado, verificar, entre outros, não haver crime, ou que o agente não é culpado; e *ii*) determina que a instrução (interrogatório do réu, apresentação e discussão das provas e oitiva das testemunhas) e o julgamento sejam feitos em uma só audiência e pelo mesmo juiz. A lei trouxe também simplificações aos procedimentos – autoriza, por exemplo, gravações audiovisuais sem necessidade de transcrição nos autos – e facilita a ação civil para a reparação da vítima, ao determinar que o juiz fixará valor mínimo para a reparação dos danos causados pela infração, assim como ao permitir que a execução poderá ser efetuada por este valor.

Em linhas gerais, essas mudanças preservam os direitos dos acusados e tendem a tornar a justiça criminal mais ágil e efetiva, o que pode melhorar a confiança da população na atuação das instituições envolvidas.

## 2.2 Novos regulamentos no sistema de execução penal

A gestão do sistema penitenciário representa um dos mais graves desafios para o Estado e a sociedade brasileiros. Os problemas reconhecidos vão desde a superlotação e a falta de condições minimamente dignas para os presos até a ocorrência de rebeliões e a atuação de organizações criminosas em suas dependências. Na tentativa de contribuir para

1. Os procedimentos comuns são aplicáveis a quase todos os crimes. As exceções são os casos de competência do Tribunal do Júri, dos processos especiais previstos no Código de Processo Penal (CPP) – como aqueles voltados para os crimes de responsabilidade dos funcionários públicos, calúnia e injúria, crimes contra a propriedade imaterial e aplicação de medida de segurança por fato não criminoso – e outros procedimentos previstos em lei especial, como os relativos ao uso de drogas.

o enfrentamento de alguns destes problemas, novos atos normativos foram produzidos recentemente pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen).

Em dezembro de 2007, o CNJ editou a Resolução nº 47, a qual determina aos juízes de execução criminal realizarem pessoalmente inspeção mensal nos estabelecimentos penais sob sua responsabilidade, e tomarem providências para o seu adequado funcionamento, promovendo, quando for o caso, a apuração de responsabilidade pelas ilegalidades. Nos relatórios a serem entregues às Corregedorias de Justiça, devem constar informações sobre o cumprimento da Lei de Execução Penal (LEP) no que tange ao funcionamento dos estabelecimentos e à observância dos direitos dos presos, além das medidas adotadas para resolver problemas encontrados. A resolução dita ainda que os juízes deverão compor e instalar os Conselhos da Comunidade,<sup>2</sup> embora não explicita a fiscalização das carceragens das delegacias. Apesar destas medidas já estarem previstas na LEP, espera-se que a resolução e sua fiscalização pelo CNJ garantam o cumprimento destas normas em todo o país.<sup>3</sup>

No que se refere especificamente aos estabelecimentos federais, o Depen editou portarias complementares ao Regulamento Penitenciário Federal (Decreto nº 6.049/2007), que normatizam a prestação de serviços nestes locais. Três portarias disciplinam o exercício de direitos pelos presos, a saber: o exercício do culto religioso, o recebimento de familiares e do advogado, e a posse de objetos.<sup>4</sup> Contudo, é notável nos textos destas portarias o difícil equilíbrio entre a garantia de tais direitos e a preocupação com os meios de preservar tanto a segurança nos estabelecimentos, quanto a autoridade de seu diretor e os respectivos regulamentos. Se o culto religioso é permitido, também é fortemente disciplinado. Há permissão de posse de objetos, mas se restringem praticamente àqueles relacionados à saúde, à instrução, ao vestuário e à higiene; ainda assim, sua posse é limitada e o diretor só pode permitir outros objetos mediante decisão motivada sobre requerimento fundamentado do preso. Quanto às visitas, elas são permitidas semanalmente e em horários e dias pré-estabelecidos, mas podem ser suspensas em casos de fundada suspeita de rebelião.

Outras duas portarias tratam da aplicação do regime penitenciário propriamente dito. A Portaria nº 2.065/2007 define os procedimentos de inclusão nos estabelecimentos penais, a avaliação do preso e a elaboração do programa de tratamento penitenciário pela Comissão Técnica de Classificação. Neste programa são indicados, entre outros, os tipos de trabalho, cursos de formação ou aperfeiçoamento profissionais, e atividades educacionais de que o preso poderá participar. Por sua vez, a Portaria nº 38/2007 dispõe sobre a disciplina carcerária. Além de outros tópicos que são objeto da portaria, são definidos ali os papéis e os ritos do procedimento disciplinar, desde a ocorrência da falta até o fim do período de reabilitação, isto é, aquele que permite que o preso faltoso tenha sua conduta reclassificada, por exemplo, como bom comportamento carcerário, o qual facilita a progressão penal.

2. Órgão de execução penal que deve existir em cada comarca, composto por representantes da sociedade civil.

3. O CNJ deu indicações de que está reagindo às denúncias de falta de inspeção nos estabelecimentos penais. No final de 2007, o conselho acolheu denúncia de 871 presos da Penitenciária I de Guareí-SP, que alegaram estar a mais de dois anos sem receber qualquer visita de autoridade judicial, acarretando perda de direitos de redução de pena e de participação em programas de reinserção social. O Plenário do Conselho determinou que o Tribunal de Justiça de São Paulo apresente ao CNJ um plano de ação para sanar as irregularidades – confirmadas pelo relator do CNJ – e decidiu pela apuração de responsabilidade dos juízes.

4. Tais direitos foram regulamentados, respectivamente, pelas Portarias nºs 120/2007, 122/2007 e 123/2007. Uma quarta portaria (nº 157/2007) trata da revista para acesso às penitenciárias federais.

Esse conjunto de normas supre uma falta de regulamentação do funcionamento das penitenciárias federais que data desde seu início. Pelo caráter fortemente restritivo de seu regime, espera-se que estas continuem sendo utilizadas apenas em circunstâncias excepcionais. De um lado, devido a seus altos custos e ao fato de que disputam recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), com os precários sistemas penitenciários estaduais e com ações em prol da aplicação de penas e medidas alternativas. De outro, porque os estabelecimentos penitenciários federais, por sua localização e pequeno número, dificultam o contato do preso com familiares e com o mundo exterior, o que tende a prejudicar sua posterior reinserção social.

### 2.3 CPI do sistema carcerário

Em junho de 2008, foi apresentado o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados, instalada nos seguintes termos:

(...) com a finalidade de investigar a realidade do sistema carcerário brasileiro, com destaque para a superlotação dos presídios, custos sociais e econômicos desses estabelecimentos, a permanência de encarcerados que já cumpriram pena, a violência dentro das instituições do sistema carcerário, a corrupção, o crime organizado e suas ramificações nos presídios e buscar soluções para o efetivo cumprimento da lei de execuções penais (Relatório CPI da Câmara dos Deputados, 2008).

Os deputados da CPI trabalharam durante dez meses e visitaram 62 unidades prisionais de 18 estados, e o relatório denuncia um sistema falido, caótico, que não cumpre com suas funções. Responsabiliza o Estado brasileiro por descumprir as leis e não implantar medidas de ressocialização, desrespeitando o preceito básico de nosso sistema de execução penal. Mais do que isso, denuncia casos de tortura e violência, bem como a situação de completa degradação humana e o desrespeito aos direitos básicos de cidadania que dominam as prisões brasileiras. O documento, composto por mais de 500 páginas divididas em 11 capítulos, traz ainda um arquivo fotográfico e um vídeo feitos a partir das diligências realizadas nos estados. O objetivo é que o vídeo seja veiculado amplamente e impulse o debate sobre o sistema penitenciário no Brasil.

O relator destaca que os problemas encontrados não podem ser atribuídos somente aos atuais gestores públicos e operadores do Direito, pois se trata de uma situação que atravessa anos de má gestão e descumprimento da lei. Ainda assim, sugeriu o indiciamento de juízes, promotores, defensores públicos, superintendentes do sistema penitenciário, advogados, diretores de estabelecimentos e agentes penitenciários. A proposta de indiciamento, no entanto, gerou inúmeras reações adversas e a versão finalmente aprovada propõe tão-somente a “responsabilização” de alguns daqueles atores. O relatório traz também a proposição de que se amplie no Brasil a aplicação de penas alternativas e de que políticas de combate à pobreza e à exclusão devem ser implementadas como mais uma forma de minimizar a criminalidade e a penalização. Por fim, apresenta uma série de projetos de lei, entre os quais se destaca o Estatuto Penitenciário, com vistas a instituir normas e procedimentos para os estabelecimentos penais no Brasil, assim como as penas previstas para os gestores públicos e operadores do Direito que as descumprirem.

### 2.4 Mudanças no Pronasci

A lei que instituiu o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci – Lei nº 11.530/2007) foi alterada pela Medida Provisória (MP) nº 416/2008, convertida na Lei nº 11.707/2008. As mudanças tendem a fortalecer os princípios de participação social, prevenção à violência e apoio a vítimas, além de prever tanto a concessão de bolsas

para a formação de policiais quanto o desenvolvimento de trabalhos sociais por mulheres “socialmente atuantes”, e jovens das áreas nas quais o Pronasci é implementado. Foram incluídos nas diretrizes, entre outros pontos: o apoio ao desarmamento; o fortalecimento dos conselhos tutelares; a participação e inclusão de vítimas da criminalidade em programas de apoio psicológico, jurídico e social; a participação de jovens e adolescentes em situação de rua em programas profissionalizantes e educativos; a promoção de estudos, pesquisas e indicadores sobre a violência; e a transparência na execução e garantia de participação da sociedade civil. Os focos do programa também sofreram alterações: *i)* o foco na juventude foi restrito para aqueles de 15 a 24 anos, com prioridade voltada para aqueles egressos do sistema prisional ou que estejam em situação de moradores de rua; *ii)* foram inseridas também vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência; e *iii)* foi agregado ainda um foco repressivo de combate ao crime organizado. As condições que devem ser aceitas pelos estados que aderirem ao Pronasci passaram a incluir: a criação de gabinete de gestão integrada, a garantia de participação da sociedade civil e dos conselhos tutelares nos fóruns de segurança pública que acompanharão e fiscalizarão os projetos, e o compromisso de criação de centros de referência e apoio psicológico, jurídico e social às vítimas da criminalidade. Tal como constava na MP nº 384 que deu início ao Pronasci, voltaram os projetos *Reservista-Cidadão*, *Protejo e Mulheres da Paz*. Também foi acrescentado o projeto *Bolsa-Formação*.<sup>5</sup> Foi ainda estabelecido que estes projetos deverão ser estendidos progressivamente para as regiões metropolitanas de todos os estados federados.

### 3. Acompanhamento da política e dos programas

#### 3.1 Justiça

##### 3.1.1. Gastos em justiça

Entre 2006 e 2007, houve um incremento da ordem de 9,4% no total de recursos despendidos na implementação da política federal de justiça,<sup>6</sup> tendo passado da casa dos R\$ 11,6 bilhões gastos em 2006 para R\$ 12,7 bilhões em 2007 (valores liquidados). Em termos absolutos, o Poder Judiciário foi o principal beneficiado, respondendo por 78,0% do incremento total. Em termos relativos, entretanto, é notável a ampliação das despesas no Ministério da Justiça (66,8% a mais que em 2006) e na Defensoria Pública da União (66,1% a mais).

A despeito do aumento no volume total de gastos, não houve alterações substantivas na distribuição entre os órgãos do sistema: o Poder Judiciário manteve sua participação em torno de 86,0% das despesas, enquanto o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Ministério da Justiça alcançaram, respectivamente, 13,2%, 0,5% e 0,3% do total. Quanto ao nível de execução orçamentária, houve pequena oscilação negativa em

5. Segundo a Lei nº 11.707/2008, o projeto Bolsa-Formação é destinado à qualificação profissional dos integrantes das carreiras preexistentes das polícias militar e civil, do corpo de bombeiros, dos agentes penitenciários, dos agentes carcerários e dos peritos. Para a concessão das bolsas, os profissionais devem freqüentar cursos oferecidos/reconhecidos pelo Ministério da Justiça (MJ) a cada 12 meses e não terem sido condenados à infração grave ou condenação penal nos últimos cinco anos. Para aderir a este projeto o ente federativo deverá, entre outros, instituir e manter programas de polícia comunitária e se comprometer a instituir remuneração mensal não inferior a R\$ 1.300,00 a estes profissionais, contribuindo com sua valorização e conseqüente benefício da sociedade brasileira.

6. Por política federal de justiça entendem-se as ações implementadas pelos órgãos federais do Poder Judiciário e do Ministério Público (à exceção daqueles com competência nas áreas militar e eleitoral), pela Defensoria Pública da União e pelo Ministério da Justiça, com os objetivos de defender os direitos consagrados na Constituição brasileira e ampliar o acesso da população à justiça. Para mais detalhes sobre a divisão de competências entre estes órgãos, ver o capítulo Justiça e Segurança Pública do número 14 deste periódico.

relação ao ano anterior, para o que contribuíram particularmente os desempenhos da Defensoria Pública e do Ministério Público. O destaque positivo coube ao Ministério da Justiça, cujos programas atingiram um nível de execução significativamente superior ao registrado em 2006, embora permaneça abaixo de 75%.

Importante notar que cerca de 76,2% dos recursos totais do sistema federal de justiça foram destinados à rubrica Pessoal e Encargos Sociais – que inclui a remuneração de funcionários e o pagamento de encargos sociais e benefícios (assistência médica, auxílio-alimentação etc.). Paralelamente, 17,8% dos gastos totais cobriram despesas correntes com a manutenção da infra-estrutura de trabalho e atendimento à população; e cerca de 6,0% foram empregados em investimentos relacionados à construção e/ou aquisição de novos edifícios e à implantação de varas, tribunais, procuradorias e núcleos de atendimento.

TABELA 1

**Execução orçamentária do sistema federal de justiça (2006 e 2007)**

(Em milhões de reais constantes)<sup>1</sup>

Período	Execução orçamentária	Poder Judiciário <sup>2</sup>	Ministério Público <sup>3</sup>	Defensoria Pública <sup>4</sup>	Ministério da Justiça <sup>5</sup>	Total
2006	Autorizado (A)	10.167,56	1.545,72	42,53	32,11	11.787,92
	Liquidado (B)	10.067,56	1.478,29	38,02	19,22	11.603,07
	B/A (C) (em %)	99,0	95,6	89,4	59,8	98,4
2007	Autorizado (A)	11.045,15	1.890,17	77,02	43,21	13.055,56
	Liquidado (B)	10.915,32	1.679,06	63,15	32,05	12.689,58
	B/A (D) (em %)	98,8	88,8	82,0	74,2	97,2
Var. 2007/2006 (em %)	Autorizado (A)	8,6	22,3	81,1	34,6	10,8
	Liquidado (B)	8,4	13,6	66,1	66,8	9,4
	D-C	-0,2	-6,8	-7,4	14,3	-1,2

Fonte: Sistema de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira da União (Câmara dos Deputados e Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal).

Notas: <sup>1</sup>Os valores orçamentários autorizados do sistema federal de justiça, bem como os liquidados, estão em R\$ milhões de 2007, corrigidos pela média anual do IPCA/IBGE. \* Entre todos estes valores, foram excluídos aqueles direcionados ao: *i*) pagamento de benefícios previdenciários dos servidores públicos federais inativos (aposentadorias e pensões); e *ii*) custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais ativos.

\* IPCA: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo; IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

<sup>2</sup> Inclui os seguintes programas: *i*) Prestação Jurisdicional no Supremo Tribunal Federal (STF) e Democratização do Acesso à Informação Jornalística, Educacional e Cultural, ambos do STF; *ii*) Controle da Gestão Administrativa e Financeira no Poder Judiciário, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ); *iii*) Prestação Jurisdicional no Superior Tribunal de Justiça (STJ); *iv*) Prestação Jurisdicional na Justiça Federal (JF); e *v*) Prestação Jurisdicional Trabalhista e Erradicação do Trabalho Escravo, ambos da Justiça do Trabalho (JT).

<sup>3</sup> Refere-se ao Programa Defesa da Ordem Jurídica.

<sup>4</sup> Diz respeito ao Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita.

<sup>5</sup> Os programas do Ministério da Justiça aqui inseridos são: *i*) Defesa Econômica e da Concorrência; *ii*) Defesa do Consumidor; *iii*) Gestão da Política na Área de Justiça; e *iv*) Reforma do Judiciário.

### 3.1.2 Acompanhamento dos programas

#### A) Órgãos do Poder Judiciário

##### *Supremo Tribunal Federal (STF)* <sup>7</sup>

A movimentação processual no STF em 2007 foi marcada pela entrada em vigor dos institutos da súmula vinculante, da arguição preliminar de repercussão geral e do processo eletrônico,<sup>8</sup> bem como por medidas racionalizadoras de natureza administrativa, que impactaram positivamente o desempenho do órgão. Assim, o tribunal julgou 159,5 mil causas, 44,7% a mais que no ano anterior. Vale destacar que, diferentemente do que ocorrera em 2006, em 2007 não apenas houve ligeira redução na entrada, mas também diminuiu o estoque de processos de anos anteriores.

7. As informações sobre a atuação funcional do STF estão disponíveis em: <<http://www.stf.gov.br/portal/principal/principal.asp>> (*link* Estatísticas).

8. Para uma descrição detalhada das inovações introduzidas por meio desses institutos, ver o número 14 deste periódico. Ressalte-se, contudo, que já há nove súmulas vinculantes em vigor, versando sobre questões diversas – envolvendo desde direitos civis, como o exercício do direito de defesa em processos administrativos, até direitos sociais, como a utilização do salário mínimo como indexador de remunerações de trabalhadores. O conteúdo destas súmulas pode ser examinado no endereço: <[http://www.stf.gov.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/SumulasVinculantes\\_1\\_a\\_9.pdf](http://www.stf.gov.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/SumulasVinculantes_1_a_9.pdf)>.

No que se refere ao papel “constitucional” desempenhado pelo STF,<sup>9</sup> cabe registrar dois aspectos. Pelo lado do controle indireto de constitucionalidade, deu-se o julgamento de 73,2 mil recursos extraordinários, em que se discutiram várias controvérsias de interpretação da Constituição. Este número representou 45,9% do total de casos apreciados pelo tribunal – ou seja, concentrou-se aí grande parte de seu esforço. Pelo lado do controle direto, houve decisão em 240 *ações diretas de inconstitucionalidade* e 6 *ações declaratórias de constitucionalidade* ao longo de 2007. Entre as questões discutidas, destacaram-se: *i*) a decisão sobre a fidelidade partidária, que determinou que as cadeiras conquistadas nas eleições proporcionais pertencem aos partidos e não aos candidatos, uma vez que estes são eleitos com base no quociente eleitoral, que, por sua vez, considera a votação total das legendas partidárias; *ii*) a extensão aos trabalhadores do setor público, “no que couber”, da aplicação da Lei nº 7.783/1989, que regulamenta a greve para o setor privado; e *iii*) a decisão, em favor do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), de que a Lei nº 9.032/1995, que determinou o benefício social da pensão por morte equivalente a 100% do valor da aposentadoria (ou outra situação), será aplicada apenas aos fatos ocorridos após a sua publicação.

É importante observar que, nesse último caso, registrou-se a primeira experiência de julgamento múltiplo na história da justiça brasileira, dado que o plenário do STF julgou “em bloco” cerca de cinco mil recursos extraordinários interpostos pelo INSS referentes ao tema das pensões por morte.<sup>10</sup> Outra inovação experimentada na rotina de trabalho do STF foi a realização da primeira audiência pública da história do órgão, em abril de 2007. O evento reuniu diversos especialistas em bioética para debater o controverso tema do uso de células-tronco embrionárias em pesquisas científicas. A audiência antecedeu o início do julgamento da Adin nº 3.510, ajuizada em 2005 pela Procuradoria Geral da República em contestação ao artigo 5º da Lei de Biossegurança, com base na tese de que este fere a proteção constitucional do direito à vida e à dignidade da pessoa.<sup>11</sup>

#### *Conselho Nacional de Justiça (CNJ)* <sup>12</sup>

Ao lado da atuação disciplinar sobre os membros da magistratura, a formulação de parâmetros para a organização e atuação do Judiciário configura um eixo de atuação do CNJ. Em 2007, as resoluções, recomendações e enunciados administrativos do conselho dispuseram sobre temas como: *i*) uniformização de normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados; *ii*) criação do Sistema Integrado da População Carcerária; *iii*) parâmetros mínimos na regulamentação da prestação jurisdicional ininterrupta, por meio de plantão permanente; *iv*) organização de núcleo de estatística e gestão estratégica nos órgãos do Judiciário; *v*) criação dos Juizados de Violência

9. Para uma discussão sobre o controle de constitucionalidade pelos órgãos do Judiciário, ver a seção *Tema em destaque* deste capítulo.

10. O julgamento em bloco se tornou possível após alteração instituída no Regimento Interno do STF. Até então, os ministros aguardavam o julgamento em plenário para, em seguida, na apreciação individual de outras causas idênticas, aplicar isoladamente a mesma tese jurídica fixada pelo colegiado. A inovação, no entanto, não é consensual entre os membros do STF. Enquanto alguns alegam que a medida representa uma “resposta rápida para os cidadãos, além de economia de tempo e de despesa para o tribunal”, outros sustentam que “é temeroso o tribunal decidir sobre determinadas ações sem verificar as suas peculiaridades”. A falta de consenso ficou evidente no próprio julgamento das pensões por morte, quando quatro dos ministros recusaram-se a apresentar para o julgamento em bloco os processos sobre o tema que estavam sob sua apreciação.

11. O julgamento da controvérsia sobre quando inicia a vida humana apenas começou em março de 2008, tendo sido finalizado em 29 de maio, quando, por maioria de votos (seis contra cinco, todos estes parciais), a Adin foi considerada improcedente.

12. As informações relativas ao CNJ foram extraídas do Relatório Anual – 2007, disponível na página do órgão na internet, no endereço <<http://www.cnj.gov.br/>> (*link Serviços on line* – Relatórios Anuais).

Doméstica e Familiar contra a Mulher; e *vi*) adoção de medidas para dar prioridade aos processos e procedimentos em que figure como parte interveniente pessoa com idade superior a 60 anos, em qualquer instância.

Paralelamente, em um esforço para conhecer a realidade do Judiciário, o CNJ está desenvolvendo alguns projetos especiais, a saber: *i*) a criação de sistemas e cadastros nacionais dos diversos segmentos do poder; *ii*) o mapeamento de todas as serventias judiciais (cartórios, secretarias de varas e juizados etc.) de primeiro grau dos tribunais de Justiça e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios; *iii*) o diagnóstico das serventias extrajudiciais em todo o país; *iv*) a parametrização das rotinas cartorárias das serventias extrajudiciais por meio da unificação das consolidações normativas das Corregedorias de Justiça dos estados e do Distrito Federal (DF); *v*) um diagnóstico nacional dos processos de competência do júri; *vi*) a centralização das medidas de indisponibilidade de bens; e *vii*) um levantamento do quadro de horário dos tribunais de Justiça.

#### *Superior Tribunal de Justiça (STJ)*<sup>13</sup>

Em 2007, o STJ recebeu 302,1 mil processos, distribuiu 313,4 mil e julgou 277,8 mil. Tal como ocorrera em 2006, foram julgados menos processos do que o número distribuído (85,7%), e o estoque total de processos pendentes de julgamento atingiu a cifra de 178,0 mil. Entretanto, o órgão foi mais produtivo e célere em 2007, tendo julgado proporcionalmente mais e diminuído o período de tramitação (35 dias a menos, em média). Do quantitativo de processos distribuídos, 24,1% tiveram origem na Justiça Federal, 70,5% na estadual, 4,2% na Justiça especializada – dos quais 4,0% da Justiça do Trabalho –, e 1,3% corresponde àqueles que tiveram origem no próprio STJ.<sup>14</sup>

O grande número de processos que entra no tribunal a cada ano tem sido o principal fator responsável pelo acúmulo de estoque pendente de julgamento. Nesse sentido, o órgão tem envidado esforços com o objetivo de aumentar sua capacidade produtiva. Entre as medidas implementadas em 2007, é possível destacar: *i*) a publicação de um compêndio de jurisprudência comparada que destaca a divergência e a convergência jurisprudencial do STJ, visando dar apoio aos ministros na formação de juízo e garantir harmonia dos julgados; *ii*) a experiência de troca prévia de documentos entre os ministros (como os relatórios e votos), possibilitando que, durante as sessões colegiadas, as discussões se concentrem nos processos em que há divergência quanto à proposta do relator; e *iii*) o início da implementação do projeto *Jurisprudência nos Estados*, que deverá levar as ferramentas e mecanismos de recuperação da jurisprudência do STJ à justiça dos estados e do Distrito Federal, com o objetivo de evitar a interposição de recursos que não terão chance de provimento por conflitarem com a jurisprudência do tribunal e, ao mesmo tempo, com o propósito de incentivar a criação de mecanismos para que a solução dos litígios se dê nas instâncias inferiores.

Algumas decisões do tribunal tiveram grande repercussão social, a saber: *i*) a definição de que é o médico, e não o plano de saúde, quem decide sobre o tipo de tratamento que deve ser seguido pelo doente, o que evita que este seja impedido de se submeter a

13. O Relatório Estatístico do STJ, fonte das informações sobre a atuação funcional do órgão, está disponível em <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Boletim/?vPortalAreaPai=183&vPortalArea=584>>.

14. É competência originária do STJ, entre outros, julgar, pelos crimes comuns e de responsabilidade, os governadores dos estados e Distrito Federal, os desembargadores, os membros dos tribunais de Contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, os juizes dos tribunais regionais e das justiças especiais, e os representantes do Ministério Público da União que oficiem perante os tribunais. No âmbito cível, o STJ julga em caráter originário os mandados de segurança e *habeas data* contra ato dos ministros de Estado e dos ministros do próprio tribunal.



tratamento com método mais moderno disponível em razão de cláusula limitativa do contrato; *ii*) a definição de que o envio de fotos pornográficas de crianças e adolescente via internet é crime; e *iii*) a determinação de realização de audiência na instância de origem para iniciar os trabalhos de abertura dos arquivos da Guerrilha do Araguaia.

#### *Justiça Federal Comum (JFC) e Justiça do Trabalho (JT)*<sup>15</sup>

A movimentação processual na JFC em 2007 registrou a distribuição de 3,3 milhões de processos e o julgamento de 2,8 milhões, um desempenho da ordem de 86%, cerca de 3 pontos percentuais inferior ao registrado em 2006. Metade dos processos foi distribuída aos órgãos tradicionais da JFC (603 varas da Justiça Federal e cinco Tribunais Regionais Federais – TRFs) e a outra metade, aos órgãos especiais (383 Juizados Especiais Federais e 36 Turmas Recursais nos estados, as cinco Turmas Regionais e a Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais – JEFs). No entanto, enquanto nos primeiros o índice de julgamento atingido foi de 71,1%, nos demais este índice atingiu 100,7%, o que comprova a maior celeridade dos órgãos especiais.

Entre os temas que mobilizaram a JFC em 2007 e foram objeto de discussão e/ou resolução do Conselho da Justiça Federal (CJF), sobressaem: *i*) o planejamento da implantação do processo virtual e a migração de documentos do papel para o meio eletrônico; *ii*) o processo de instalação de postos de JEFs nos aeroportos do país; *iii*) a criação de uma base de dados padronizada de jurisprudência dos JEFs, a ser disponibilizada na internet; *iv*) o estabelecimento de diretrizes para a instalação de turmas julgadoras descentralizadas dos TRFs; e *v*) a discussão sobre o anteprojeto de lei que altera o modelo vigente de execução fiscal – utilizada para a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública.<sup>16</sup> Importante destacar, ainda, as iniciativas voltadas para tornar mais eficiente o trâmite na JFC de processos que envolvem a Previdência Social. Em outubro de 2007, por meio de acordo de cooperação firmado entre o CJF, o CNJ, o Ministério da Previdência Social, a Advocacia-Geral da União (AGU) e o Instituto Nacional do Seguro Social, criou-se um grupo técnico para estudar mecanismos que evitem recursos em ações já pacificadas nos tribunais em favor dos beneficiários e novas formas de combater fraudes previdenciárias.<sup>17</sup>

Por seu turno, a JT recebeu 2,6 milhões de processos em 2007 e julgou 2,58 milhões, alcançando um índice de julgamento de 99%, cerca de 2,6 pontos percentuais acima do obtido em 2006. Do total de julgamentos, 1,8 milhão (70,3%) ocorreu nas varas trabalhistas, 613,4 mil nos tribunais regionais do Trabalho (23,8%) e 153,6 mil no Tribunal Superior do Trabalho (5,9%). Contrariamente ao que se passara em 2006, a instância superior foi a que registrou melhor desempenho em 2007, com um índice de julgamento de 124,7%. Vale ressaltar que, em dezembro de 2007, o TST completou

15. As informações sobre a movimentação processual na JFC têm como fonte as estatísticas disponíveis em <<http://www.justicafederal.jus.br/>> (*link* Serviços de Informação – Estatísticas da Justiça Federal). Os dados relativos à JT estão disponíveis em <<http://www.tst.gov.br/>> (*link* Estatística).

16. O anteprojeto é de autoria da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), e prevê a transferência para a esfera administrativa de grande parte dos procedimentos necessários à execução fiscal, hoje privativa do Judiciário, e estimada pela PGFN em mais de R\$ 460 bilhões.

17. Como consequência dessa iniciativa, em junho de 2008 foi lançado o Programa de Redução de Demandas Judiciais do INSS. O programa prevê que procuradores federais atuem nas agências do INSS com o objetivo de identificar os principais conflitos jurídicos que ocorrem na avaliação dos pedidos de benefícios, e de formular propostas de solução administrativa para os casos. Estas propostas serão encaminhadas a uma comissão executiva, encarregada de avaliá-las e aprová-las para, então, serem transformadas em normas da AGU, a serem cumpridas em todo o país. Ao mesmo tempo, serão elaboradas novas orientações sobre a aplicação da legislação previdenciária a serem seguidas pelo Conselho de Recursos da Previdência Social, pelos técnicos do INSS e pelos procuradores federais que representam o INSS em juízo ou prestam consultoria e assessoramento ao instituto e suas autoridades.

sua nova composição determinada pela Emenda Constitucional nº 45/2004, passando a contar com 27 integrantes – o que, tendo em vista a demanda crescente pela JT, possibilitou o aumento no número de processos julgados. O pior desempenho ficou por conta dos órgãos regionais, que julgaram 93,1% da demanda recebida. Em 2007, o percentual de conciliações obtidas nas varas do Trabalho ficou em 43,9%, ligeiramente superior ao resultado de 2006 (43,8%), mas ainda inferior aos de 2004 (44,1%) e 2005 (44,3%).

Entre as matérias que foram objeto de resolução do Conselho Superior da Justiça do Trabalho no ano de 2007, é possível destacar duas. A primeira dispõe sobre a legitimidade dos tribunais regionais do Trabalho (TRTs), compostos por oito magistrados, dividirem-se em turmas julgadoras formadas por três membros, de modo a garantir maior produtividade nos julgamentos. A segunda versa sobre a responsabilidade da União destinar recursos orçamentários para o pagamento dos honorários periciais referentes aos processos em que a parte sucumbente for beneficiada pela assistência jurídica gratuita.

#### B) Órgãos essenciais à Justiça

##### *Ministério Público da União (MPU)<sup>18</sup>*

Em 2007, o Ministério Público Federal (MPF) – ramo do MPU dedicado às varas da JFC, aos TRFs, ao STJ e ao STF – atuou em 1,06 milhão de processos nos diversos graus de jurisdição, com destaque para o 2º grau (TRFs). Cerca de 61% destes processos foram na área criminal (ações penais públicas), ao passo que outros 39% na área cível (como as ações civis públicas). Acrescente-se que, para além de seu papel processual, o MPF desempenha um importante papel extraprocessual – sempre que estejam em jogo interesses coletivos ou individuais indisponíveis, como o direito à vida, à liberdade, à saúde, etc. Neste último papel, em 2007, dentro da seara criminal, o MPF analisou 357,6 mil inquéritos e 11,4 mil termos circunstanciados recebidos da Polícia Federal, o que resultou em 15,0 mil denúncias. Paralelamente, na seara cível, instaurou 2,9 mil inquéritos civis, bem como firmou 221 Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) com diferentes instituições.

No mesmo ano, entre os temas conjunturais que estiveram presentes na agenda dos grupos de trabalho das câmaras setoriais do MPF, chamam especial atenção: *i*) a regulamentação da telefonia móvel pessoal, incorporando as questões de rescisão contratual, clonagem, portabilidade, entre outras; *ii*) a revisão dos editais da segunda rodada de licitações de concessões de rodovias federais, de modo a evitar os vícios de informação da primeira experiência; *iii*) a defesa do consumidor na crise aérea; e *iv*) o impacto das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no meio urbano. Foram também objeto de atuação do MPF em 2007 temas mais permanentes, como a regulamentação dos planos de saúde e o incremento de sua fiscalização, a aplicação de verbas públicas e a celebração e execução de convênios, o licenciamento de grandes empreendimentos e a destinação e aplicação dos recursos para a saúde e para a educação.

O Ministério Público do Trabalho (MPT) é o ramo do MPU que atua perante a JT. Em 2007, ele atuou em 176,7 mil processos, concentrados no 2º grau de jurisdição (TRTs – 76,1% dos processos). Tal como no caso do MPF, o MPT apresenta também uma relevante atuação extraprocessual, que se materializou em 2,0 mil inquéritos civis e 23,9 mil TACs.

18. As informações sobre a atuação funcional do MPF e do MPT em 2007 têm como fonte o Anexo 1 do Relatório de Atividades do CNMP – 2007, disponível em <<http://www.cnmp.gov.br/documentos/navega-documentos/documentos/relatorios/relatorios-aneais>> .

Entre os temas que dominaram a agenda do órgão em 2007, revestem-se de especial relevância: o tráfico de pessoas; o *boom* do etanol e o trabalho escravo; as irregularidades em concursos públicos; a criminalização do direito de greve; ajustes nas regras de contratação de aprendizes; o trabalho de crianças e adolescentes em clubes de futebol; o trabalho infantil em atividades relacionadas às artes e ao artesanato; critérios discriminatórios presentes nos instrumentos de contratação e avaliação dos trabalhadores; assédio moral e sexual nas relações de trabalho; e o desrespeito à Lei de Cotas pelas convenções coletivas.

#### *Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)<sup>19</sup>*

À semelhança do CNJ, o CNMP possui uma atuação normatizadora do Ministério Público em todo o país, bem como uma atribuição disciplinadora. No que diz respeito à primeira, as resoluções do CNMP publicadas em 2007 parametrizaram assuntos como: *i*) a instauração e tramitação do inquérito civil – procedimento administrativo investigatório privativo do Ministério Público para apurar fato que ameace a garantia dos direitos transindividuais (difusos, coletivos ou individuais homogêneos) e embasar a propositura da Ação Civil Pública; *ii*) a obrigatoriedade de que o membro do Ministério Público resida na comarca ou na localidade na qual exerce a titularidade de seu cargo; *iii*) a vedação do exercício da advocacia aos membros do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e do MPU;<sup>20</sup> *iv*) a vedação à admissão, no Ministério Público, de servidores cedidos ou postos à disposição por outros órgãos, que sejam parentes de membros e servidores do órgão ocupantes de cargos de direção, chefia e assessoramento.<sup>21</sup>

#### *Defensoria Pública da União (DPU)<sup>22</sup>*

A DPU realizou cerca de 400 mil atendimentos em suas 24 unidades nos estados e no DF no ano de 2007. Este número é 57% maior que o registrado em 2006, quando o desempenho do órgão sofreu o impacto de uma greve de cerca de três meses dos defensores. Vale notar que, daquele total, 14,6 mil atendimentos foram realizados no âmbito do projeto *Defensoria Itinerante*. Este número reflete um empenho significativo do órgão em levar a prestação de assistência jurídica gratuita a regiões afastadas dos núcleos já instalados, tendo somado mais de três vezes o registrado em 2005 e cerca de sete o registrado em 2006 – ano em que o serviço foi duramente afetado pela greve dos servidores. Persiste, contudo, o problema da insuficiência do número de defensores (apenas 213 em todo o país),<sup>23</sup> do pessoal de apoio e da estrutura de atendimento, o que impede que a DPU acompanhe, de maneira adequada, o processo de interiorização da Justiça Federal.

O órgão também participou de projetos intersetoriais e com outras esferas de governo, tais como: *i*) o projeto-piloto *Câmara Previdenciária de Conciliação*, desenvolvido em parceria com o INSS, com o objetivo de obter a composição de conflitos

19. As informações relativas ao CNMP foram extraídas do Anexo 1 do Relatório de Atividades do CNMP – 2007, disponível em <<http://www.cnmp.gov.br/documentos/navega-documentos/documentos/relatorios/relatorios-aneais>>. Os dados compreendem o período de 1 de janeiro a 30 de novembro de 2007.

20. No caso do MPU, ficam autorizados a exercer a advocacia os membros do órgão que já integravam a carreira na data da promulgação da Constituição Federal de 1988 e que permaneceram regularmente inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil.

21. A Resolução nº 20 do CNMP, de 28/05/2007, que disciplina, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial, foi comentada no número 15 deste periódico.

22. As informações relativas à atuação da DPU foram obtidas no Relatório de Gestão do órgão, disponível no endereço <<http://www.dpu.gov.br>> (*link* Relatório de Gestão).

23. Em 2007, teve início o terceiro concurso para Defensor Público da União, para provimento de 61 vagas, além de formação de cadastro de reserva.

em relação ao recebimento de benefícios previdenciários e evitar o ajuizamento de ações judiciais; *ii*) um projeto-piloto desenvolvido em parceria com o Depen para prestação de assistência jurídica aos recolhidos no Presídio Federal de Catanduvas/PR; e *iii*) o Projeto BPC (*Benefício de Prestação Continuada*), projeto-piloto que realiza parcerias com os órgãos de assistência social municipais para identificação de possíveis beneficiários do BPC.<sup>24</sup>

### C) Ministério da Justiça (MJ)<sup>25</sup>

No âmbito do MJ, os programas que afetam mais diretamente o acesso do cidadão à justiça são os seguintes: *Defesa Econômica e da Concorrência*, *Defesa do Consumidor*, *Gestão da Política na Área da Justiça e Reforma do Judiciário*.

O processo crescente de fusões e aquisições tem levado ao aumento da demanda pela atuação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) – composto pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae/MF), pela Secretaria de Direito Econômico (SDE/MJ) e pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade/MJ). Em 2007, foram instaurados 586 processos relativos a atos de concentração econômica no sistema (40,2% a mais que em 2006), dos quais 556 tiveram pareceres remetidos das instâncias instrutórias para o Cade (48,3% a mais que em 2006). No Cade, por sua vez, foram distribuídos 599 atos de concentração, dos quais 563 foram julgados até o final do ano. Cabe destacar o fato de que o sistema tem priorizado o combate a cartéis, com ênfase no setor de compras públicas. Para tanto, em maio de 2007 foi estruturada no MJ a Coordenação-Geral de Compras Públicas, que tem por função analisar infrações anticompetitivas no setor, promover estudos que auxiliem os órgãos licitantes a evitar a ação de cartéis, e fortalecer parcerias interinstitucionais com órgãos como a Advocacia Geral da União, o Ministério Público Federal e os dos estados com a Polícia Federal.<sup>26</sup>

No âmbito do Programa *Defesa do Consumidor*, tiveram destaque as ações relacionadas a temas de grande repercussão nacional no período. De um lado, citam-se o monitoramento do processo de mudança na fórmula de tarifação da telefonia fixa (de pulso para minuto), da fiscalização dos produtos transgênicos, e da inspeção da qualidade do leite e do frango resfriado e/ou congelado. De outro, cabe realçar a análise e instrução de averiguações preliminares e processos administrativos, em que as principais demandas estiveram relacionadas à maquiagem de produtos, à assistência ao usuário de transporte aéreo e ao vício de informação quanto a serviços e produtos. Ao todo, o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) instaurou 31 processos administrativos, os quais se concentraram, em ordem decrescente de importância, nos setores de alimentos, de serviços (destacadamente para os financeiros) e de produtos em geral. Quanto ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (Sindec), foram

24. A atuação da Defensoria Pública na esfera da promoção de direitos, tal como se dá no caso do Projeto BPC, não é estranha à competência do órgão. Ao contrário, sinaliza uma tendência de superação da simples defesa judicial das demandas privadas de indivíduos carentes em favor de objetivos mais amplos, que contemplam também a identificação dos direitos fundamentais da população e sua eventual instrumentalização pela via judicial. A própria extensão à Defensoria da legitimidade para propor ações civis públicas, prevista na recente Lei nº 11.448/2007, ratifica esta tendência. Para mais detalhes sobre o BPC, ver a seção *Tema em destaque* do capítulo Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional desta edição.

25. As informações sobre os programas do MJ foram obtidas nas Avaliações por Programa (Ano base- 2007) do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan), bem como nos relatórios da Secretaria de Direito Econômico (SDE/MJ) e da Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ/MJ).

26. Em dezembro de 2007, foi firmado Acordo de Cooperação entre a SDE/MJ e o Departamento de Polícia Federal, que instituiu o Centro de Investigações de Cartéis.

integrados dois novos estados, perfazendo 22 no total, e teve seqüência a municipalização do sistema, com a adesão de mais 30 Fundações de Proteção e Defesa do Consumidor (Procons) municipais, totalizando 43 desde 2006. Com isso, o Sindec passou a registrar uma média mensal de 45 mil atendimentos.<sup>27</sup>

No que tange ao Programa *Gestão da Política na Área da Justiça*, cumpre destacar a implantação da *Plataforma Nacional de Informações sobre Justiça e Segurança Pública*, projeto ambicioso, mas que vem sendo desenvolvido lentamente desde 2004, com o objetivo de construir uma “infovia de rede, voz e imagem” que interligará o MJ aos órgãos de justiça e segurança pública de todo o país. Entre janeiro e outubro de 2007 teve início a estruturação do Centro de Gerência da Infovia no MJ, bem como houve a contratação da interligação das redes de dados dos núcleos da Defensoria Pública da União, e da interligação da sede do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) às secretarias estaduais relacionadas ao sistema penitenciário.

Por fim, em relação às ações do Programa *Reforma do Judiciário*, deve-se ressaltar que, além de articular esforços políticos e acompanhar a tramitação dos projetos de lei que conformam a reforma infraconstitucional,<sup>28</sup> o MJ também apóia iniciativas e projetos voltados para a modernização da justiça, tanto nos aspectos administrativos quanto organizacionais. Nesta linha, merecem destaque as seguintes ações desenvolvidas em 2007: apoio à implantação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, previstos na Lei Maria da Penha; identificação de experiências exitosas do Judiciário na área de pacificação social e segurança pública; ampliação das experiências com meios alternativos de solução de conflitos – como a *Justiça Comunitária* e a *Justiça Restaurativa*; e produção e sistematização de análises sobre o processo de reforma e seus primeiros resultados (projeto *Observatório da Justiça Brasileira*).

### 3.2 Segurança pública

#### 3.2.1 Gasto em segurança pública

Analisa-se aqui os gastos do orçamento do Ministério da Justiça em 2007 na área de segurança pública. Estes, da ordem de R\$ 4,8 bilhões, foram bem superiores aos de 2006, tendo sido notado um aumento de 17,7%. Entre os programas com gastos superiores a R\$10 milhões, os maiores aumentos foram no *Sistema Único de Segurança Pública* (136,5%),<sup>29</sup> *Combate à Criminalidade* (45,6%) e *Segurança Pública nas Rodovias Federais* (34,2%). Por sua vez, dois programas apresentaram redução de gastos: *Aprimoramento da Execução Penal* (36,1%) e *Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres* (25%), ambos financiados com recursos do Funpen e executados sob a responsabilidade do Depen. A execução de gastos em segurança pública pelo MJ caiu de 90,9% do autorizado para 89,2%, sendo que, entre os programas finalísticos, os piores desempenhos foram também dos programas *Aprimoramento da Execução Penal* (46,6%) e *Prevenção e*

27. Dentro do programa, deve-se acrescentar ainda que, em 2007, o Conselho Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (CFDD) apoiou 42 projetos (o maior número registrado em um único ano), distribuídos tematicamente da seguinte forma: 50,2% na área de meio ambiente; 35% de patrimônio histórico e cultural; e 14,8% dos direitos do consumidor.

28. Para uma breve discussão sobre os principais projetos de lei aprovados em 2007, ver o número 15 deste periódico.

29. A maior parte desse aumento pode ser explicada pela realização dos Jogos Pan e Parapan-Americanos de 2007. Do total de R\$ 487,5 milhões a mais em 2007, 85,8% foram gastos em ações do programa diretamente voltadas para preparação e realização dos jogos: ações de inteligência (R\$ 26,5 milhões), ações preventivas (R\$ 46,0 milhões) e implantação de infraestrutura e de sistemas de suporte de segurança pública (R\$ 296,6 milhões), e preparação e emprego da Força Nacional de Segurança Pública (R\$ 49 milhões). Descontados estes recursos, o aumento de gastos do programa foi de apenas 19,4%.

## Combate à Violência contra as Mulheres (51,9%).

O desempenho orçamentário do Programa *Aprimoramento da Execução Penal* pode ser explicado, segundo relatório de avaliação do PPA – ano 2007 do Depen, pelo fato de que a Medida Provisória nº 405/2007, com abertura de crédito extraordinário de R\$ 218,7 milhões (mais de 50% do autorizado), só ter sido publicada em 18 de dezembro de 2007.<sup>30</sup> Além disso, o programa teve limitações financeiras para a execução do orçamento, devido ao grande volume de gastos realizados referentes à rubrica Restos a Pagar de 2006 (R\$178 milhões).

TABELA 2

### Execução orçamentária em segurança pública no Ministério da Justiça (2006 e 2007)

(Em R\$ milhões constantes)

Programas	2006			2007		
	Autorizado	Liquidado	%	Autorizado	Liquidado	%
Aprimoramento da Execução Penal	343,0	313,7	91,5	429,7	200,4	46,6
Sistema Único de Segurança Pública	490,3	357,2	72,8	984,1	844,7	85,8
Combate à Criminalidade	154,8	92,4	59,7	152,9	134,6	88,0
Modernização da Polícia Federal	245,0	173,6	70,8	304,7	229,3	75,3
Segurança Pública nas Rodovias Federais	93,0	67,0	72,1	91,5	89,9	98,2
Desenvolvimento Institucional da Polícia Rodoviária Federal	68,3	54,3	79,5	67,1	54,9	81,8
Combate ao Crime Transnacional <sup>1</sup>	0,7	0,3	41,2	1,0	0,5	55,5
Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres	1,0	0,8	76,4	1,2	0,6	51,9
Apoio Administrativo <sup>2</sup>	3.041,4	3.012,7	99,1	3.334,2	3.241,1	97,2
Pessoal e encargos sociais <sup>3</sup>	1.616,0	1.616,0	99,9	1.820,3	1.805,2	98,6
Outras despesas correntes	321,4	314,0	93,2	351,0	321,9	90,6
Investimentos	12,3	10,4	83,6	37,5	37,4	99,6
Outros <sup>4</sup>	93,0	47,2	50,8	67,6	52,1	77,1
<b>Total</b>	<b>4.530,6</b>	<b>4.119,2</b>	<b>90,92</b>	<b>5.434,0</b>	<b>4.848,0</b>	<b>89,22</b>

Fonte: Elaboração própria a partir da fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal/Secretaria do Tesouro Nacional (Siafi/STN).

Elaboração: Consultoria de Orçamento/CD e Secretaria Especial de Informática do Senado Federal (Prodasen).

Notas: <sup>1</sup> A ação Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro, de responsabilidade do Ministério da Fazenda, não foi considerada.

<sup>2</sup> Valores referentes às unidades orçamentárias Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-Fim da Polícia Federal (Funapol), Departamento de Polícia Federal (DPF) e Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF), excetuando-se aqueles referentes à contribuição para o regime de previdência dos servidores.

<sup>3</sup> Os valores aqui representados referem-se aos gastos no grupo de natureza de despesa Pessoal e Encargos Sociais, excetuando-se aqueles referentes à contribuição para o regime de previdência dos servidores.

<sup>4</sup> Estão incluídos os seguintes programas: Gestão da Participação em Organismos Internacionais; Gestão da Política na Área da Justiça (valores referentes apenas às ações Plano Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual; Implantação da Plataforma Nacional de Informações sobre Justiça e Segurança Pública; e Diagnóstico sobre o Tráfico de Seres Humanos no Brasil); Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (valores relativos à unidade orçamentária DPF); e Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais (valores relativos às unidades orçamentárias DPF e DPRF).

Obs.: Os valores de 2006 foram corrigidos a valores de dezembro de 2007 pela média do IPCA/IBGE.

### 3.2.2 Acompanhamento dos programas<sup>31</sup>

#### *Aprimoramento da Execução Penal*

O Programa *Aprimoramento da Execução Penal* define como problemas a serem enfrentados a superpopulação do sistema penitenciário nacional e a necessidade de reintegração e inclusão social do preso. Nesse sentido, boa parte dos recursos tem sido historicamente utilizada na abertura de novas vagas em estabelecimentos penais.<sup>32</sup> Com os recursos do orçamento de 2007, foi apoiada a construção de estabelecimentos penais estaduais que agregarão 4.799 vagas ao sistema prisional, ao custo de R\$ 127,4 milhões.<sup>33</sup> Em outra frente, que contribui para a redução da superpopulação e favorece a reinserção social do

30. Esse crédito, no entanto, foi reaberto pelo decreto de 23 de janeiro de 2008 e passou a integrar o orçamento 2008.

31. As informações dessa subseção foram obtidas principalmente nas Avaliações por Programa (ano base 2007) do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Sigplan/MPOG).

32. Segundo o Depen, o Fundo Penitenciário Nacional, criado em 1994, financiou 38% das vagas existentes no sistema penitenciário brasileiro.

33. Por convênios de anos anteriores, mais 4.184 vagas foram agregadas aos sistemas penitenciários estaduais em 2007.

egresso, o Depen tem estimulado a aplicação de penas e medidas alternativas. Em 2007, foram apoiados 21 serviços de acompanhamento da execução destas penas (R\$ 1,9 milhão), os quais concorreram para a ampliação e manutenção de um conjunto existente de 18 varas especializadas e 249 centrais de apoio, núcleos de monitoramento e serviços de execução de penas e medidas alternativas no Brasil. Segundo o relatório de gestão de 2007 da Coordenação-Geral do Programa Fomento às Penas e Medidas Alternativas (CGPMA), o número de cumpridores de penas e medidas alternativas no ano (422.522) ultrapassou o total de apenados no sistema prisional (419.551).<sup>34</sup>

Em prol da melhoria dos serviços prestados nos estabelecimentos penais, foram financiados o aparelhamento e reaparelhamento de 115 unidades (R\$ 30 milhões), a reforma de dez estabelecimentos penais estaduais (R\$ 8,2 milhões), a implantação e reaparelhamento de quatro escolas penitenciárias (R\$ 0,9 milhão) e de 6 ouvidorias (R\$ 0,2 milhão). Foi apoiada ainda a capacitação de 2.797 profissionais em serviços penais (R\$ 3,7 milhões). Atualmente, 25 estados já possuem estrutura própria de capacitação em serviços penais, cabendo destacar, ainda, que em 2007 o Depen lançou a Matriz Curricular para Educação em Serviços Penitenciários, com o objetivo de valorizar os profissionais e fortalecer os princípios de humanização da pena e reinserção social.

Outras ações que atingem mais diretamente os apenados e egressos ainda estão muito longe de atingir todo o público alvo. A ação *Reintegração Social do Preso, Internado e Egresso* alcançou 150.002 beneficiários (R\$ 7,5 milhões). O Plano Nacional de Saúde no Sistema Prisional (PNSSP) conta com 149 equipes cadastradas em dez Unidades da Federação, que promovem o atendimento de atenção básica à saúde dos internos em 131 estabelecimentos penais – aproximadamente 10% do total de estabelecimentos no país.

O programa também tem destinado recursos para a implantação de um sistema penitenciário federal voltado principalmente para o isolamento de presos “considerados perigosos”. Foram gastos R\$ 9,5 milhões na ação de *Construção e Ampliação de Estabelecimentos Penais Federais*, e outros R\$ 5 milhões na manutenção das penitenciárias federais existentes.<sup>35</sup> Estão em funcionamento duas penitenciárias federais (Catanduvas-PR e Campo Grande-MS) que, em dezembro de 2007, abrigavam 217 presos, em um total de 416 vagas. Continuou também o processo de estruturação do sistema: aprovação do Regulamento Penitenciário Federal, e disciplinamento da prestação de assistência religiosa, do procedimento de visita aos presos, dos objetos e materiais cuja posse é permitida aos presos, dos procedimentos de revista etc. Segundo o relatório de avaliação do programa, a atuação das penitenciárias federais contribuiu para que não houvesse “nenhum incidente relevante relacionado à atuação de facções criminosas no interior de estabelecimentos penais dos Estados”. No mesmo relatório, o Depen defende a necessidade de criação de carreiras administrativas e de apoio especializado (médico, dentista, enfermeiro, psicólogo etc.) para o Serviço Penitenciário Federal.

De fato, a construção das penitenciárias federais pode ter contribuído para a contenção de novos motins de presos como os que ocorreram em São Paulo em 2006.

34. Trata-se de um número histórico. Apenas 24 anos após a reformulação da Parte Geral do Código Penal que ampliou as penas alternativas à prisão para além da multa, o total de presos – incluídos os provisórios e aqueles em medida de segurança – em um ano é superado pelo de submetidos a outras penas.

35. Na tentativa de se estimar o custo do sistema penitenciário federal, pode-se dividir os R\$ 5,2 milhões gastos na ação do Serviço Penitenciário Federal pelo número de presos (217). Assim, o custo médio por preso em 2007 seria de ao menos R\$ 24 mil por ano. Este cálculo, no entanto, não inclui o gasto de pessoal e encargos sociais.

No entanto, a expansão do sistema tende a comprometer cada vez mais recursos do Funpen. Estrategicamente, parece ser mais produtivo priorizar gastos na estruturação de serviços especializados de monitoramento de condenados a penas alternativas, e na expansão de estabelecimentos penais semi-abertos e abertos.<sup>36</sup> Dessa forma, não somente se estaria buscando o cumprimento da Lei de Execução Penal, ao disponibilizar estabelecimentos adequados a cada tipo de pena e regime, mas também incentivando a aplicação de penas alternativas à prisão. Segundo levantamento do Depen, apesar do aumento das vagas e da maior aplicação de penas e medidas alternativas, o déficit de vagas no sistema penitenciário, que era de 103.443 em dezembro de 2006, passou a 131.009 em dezembro de 2007.<sup>37</sup> Além disso, segundo o relatório de gestão de 2007 da Coordenação-Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas (CGPMA), para um terço da massa carcerária (ou 140 mil detentos) seriam aplicáveis as penas alternativas.<sup>38</sup> No entanto, do total de 2.510 comarcas existentes no Brasil,<sup>39</sup> apenas 267 (10,6%) desenvolvem serviços especializados de monitoramento na área de penas e medidas alternativas. Importante considerar, entretanto, que uma maior aplicação destas penas e utilização dos regimes semi-aberto e aberto dependem também de maior empenho dos Judiciários e Executivos estaduais.

#### *Sistema Único de Segurança Pública*

O Programa *Sistema Único de Segurança Pública* (Susp) tem por objetivo ampliar a eficiência do sistema de segurança pública e defesa civil mediante a reestruturação e integração de suas organizações. Apesar disso, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), responsável pelo programa, tem investido, sob pressão dos estados, no reaparelhamento dos órgãos policiais e na reforma e ampliação de suas estruturas físicas. Dessa forma, em 2007 foram gastos R\$ 26 milhões na implantação e modernização de estruturas físicas de unidades de segurança pública, e outros R\$ 162 milhões no reaparelhamento das instituições de segurança pública. Por um lado, estes gastos auxiliam os principais entes da Federação responsáveis pelas ações de segurança pública na manutenção e melhoria de seus serviços policiais. No entanto, por outro lado, substituem recursos que já deveriam estar sendo aplicados por estes mesmos entes.

As deficiências locais, os graves incidentes na área de segurança e a pressão pelo socorro da União aos estados levaram o Ministério da Justiça a criar ainda a Força Nacional de Segurança Pública. Há que se considerar, porém, que, se as operações da Força Nacional permitem que a União atenda a pedidos dos estados em situações especialmente graves, suas ações ostensivas drenam recursos para operações que deveriam estar sendo executadas pelas próprias polícias militares dos estados. Em geral, nestes casos, a União vem atuando mais nas emergências do presente que na mudança do sistema de segurança pública brasileiro.

Outras ações, por seu turno, estão mais voltadas para enfrentar problemas estruturais da segurança pública, como a falta de informações para a gestão e a restrita integração

36. Em relação à aplicação dos regimes semi-aberto e aberto, em dezembro de 2007, no Brasil, dois terços dos condenados no sistema prisional estavam em regime fechado, um quarto (25%) estavam em regime semi-aberto e apenas 8% encontravam-se em regime aberto. Uma das explicações para o quadro parece ser precisamente a menor oferta de vagas nos regimes semi-aberto (19% do total) e aberto (1,7%).

37. Contudo, o número de presos no sistema de segurança pública, por sua vez, caiu de 61.715 para 56.014.

38. Segundo o relatório, as Defensorias Públicas de seis estados (PA, PE, BA, RJ, SP e ES) apresentaram projetos visando à implantação do Programa de Prevenção Criminal e Defesa do Preso Provisório Passível de Penas Alternativas.

39. Cada uma das subdivisões territoriais dos Judiciários estaduais e do Distrito Federal.



dos órgãos que atuam na área. No orçamento de 2007, foram gastos R\$ 18,9 milhões com o Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento e de Informações Criminais. Deste montante, entre outras ações, parte foi utilizada para a capacitação de 110 operadores das instituições policiais dos estados em gestão na segurança pública, e parte na implementação e manutenção do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal. Mais R\$ 12,2 milhões foram gastos na Rede Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização (Rede Infoseg), que até setembro de 2007 registrava 20 milhões de consultas no ano e computava 93 mil usuários cadastrados.

A Senasp tem ainda investido na capacitação, tanto para complementar a formação de policiais, bombeiros e peritos, como para consolidar um processo de mudança de paradigmas da ação policial que incorpore, entre outros princípios, um maior controle do uso da força policial, a busca de soluções pacíficas para conflitos, e o respeito à diversidade. Em 2007, um total de R\$ 68,9 milhões foi utilizado no Sistema Integrado de Formação e Valorização Profissional, que capacitou 72.298 profissionais. A maior parte dos capacitados realizou cursos de educação à distância;<sup>40</sup> outros 22 mil foram capacitados em policiamento comunitário; e em torno de mil operadores de segurança pública cursaram especialização em segurança pública (nível de pós-graduação) em 22 universidades da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública. Foram gastos ainda R\$ 36 milhões no treinamento de 4.373 policiais da Força Nacional de Segurança Pública. A mudança de paradigmas inclui também uma maior ação do poder público na prevenção à violência. Sob esta lógica, o programa apoiou a implantação de 137 projetos de prevenção (R\$54 milhões).<sup>41</sup>

Finalmente, o programa Sistema Único de Segurança Pública foi responsável, em 2007, por boa parte das ações do governo federal na segurança dos Jogos Pan e Parapan-Americanos de 2007. Apesar dos altos custos do evento, parcela substantiva dos gastos gerou efeitos que prevalecem após o fim do evento, entre eles: os que possibilitaram a capacitação de 10,5 mil jovens (14 a 24 anos) de comunidades carentes do Rio de Janeiro como guias cívicos (aulas de cidadania, ética, turismo e idiomas); treinamento de mil jovens e adultos (18 a 40 anos) como brigadistas-socorristas (aulas de noções básicas de primeiros socorros, combate a incêndio e defesa civil); compra de equipamentos estimados no valor de R\$132 milhões (incluídos 500 viaturas e 5.440 coletes balísticos);<sup>42</sup> e a implantação do Centro de Monitoramento e Controle de Segurança Pública (R\$161 milhões).

#### *Outros programas*

Mais um grave problema na área de segurança pública é o crime organizado, alvo de dois programas do Ministério da Justiça. Um deles é o Programa *Combate ao Crime Transnacional*, que tem como objetivo reprimir a lavagem de dinheiro e indisponibilizar e repatriar recursos existentes no exterior oriundos de atividades ilícitas. Em 2007, o programa capacitou 1.033 agentes públicos em combate ao crime organizado e à lavagem de

40. Entre os cursos, estão: Direitos Humanos; Tráfico de Seres Humanos; Local de Crime: isolamento e preservação; Violência, Criminalidade e Prevenção; Uso Progressivo da Força; Uso da Informação na Gestão da Segurança Pública; Atendimento Policial a Mulheres Vítimas de Violência Doméstica; Saúde ou Doença: de que lado você está?; Combate à Lavagem de Dinheiro; Busca e Apreensão; Formação de Formadores; Técnicas e Tecnologias Não Letais de Atuação Policial.

41. Nessa ação foram apoiados projetos de polícia comunitária e do Programa Educacional de Resistência às Drogas de Estados e Municípios.

42. Outros estados também receberam parte desses equipamentos após os jogos, como foi o caso de São Paulo, por exemplo.

dinheiro, o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional negociou acordos de cooperação jurídica internacional com seis países e, entre outras atuações, quebrou o sigilo de 104 contas bancárias no exterior. O segundo é o Programa *Combate à Criminalidade*, quase todo composto por ações sob a responsabilidade do Departamento de Polícia Federal (DPF). Destaca-se aí a atuação da Secretaria Nacional de Justiça na capacitação de profissionais da Rede de Atenção às Vítimas de Tráfico de Seres Humanos, que alcançou 50 profissionais em 2007. Na repressão ao crime organizado, o DPF realizou, em cooperação com outras instituições do Executivo e do Ministério Público, 188 operações especiais de repressão ao tráfico de entorpecentes, contrabando, lavagem de dinheiro, corrupção, crimes contra o meio ambiente, fraudes em licitações etc., nas quais ocorreu a prisão temporária de 2.876 pessoas. Os dois indicadores do programa ficaram abaixo do previsto, mas com sinais opostos: enquanto o prazo médio para a conclusão de inquéritos policiais foi o maior em quatro anos (84 dias), a taxa de conclusão de inquéritos foi a melhor no período (65%). O principal motivo apontado para o não-atingimento das metas é que o crescimento do número de servidores não está acompanhando o aumento do número de inquéritos policiais instaurados.<sup>43</sup>

Conforme assinalado aqui anteriormente, o Ministério da Justiça, nos últimos anos, tem investido ainda no fortalecimento do DPF e do Departamento Policial Rodoviário Federal (DPRF), com aumento de pessoal e maior orçamento.<sup>44</sup> Em 2007, 1.412 servidores foram incorporados ao DPF, que chegou a um efetivo total de 14.447 pessoas. Por meio do Programa *Combate à Criminalidade* foram ainda capacitados 2.662 servidores da Polícia Federal e formados 1.504 novos policiais federais.

Os recursos para o Programa *Modernização da Polícia Federal* viabilizaram, entre outras ações, a implantação do novo passaporte brasileiro (R\$ 85 milhões) e de 12 Delegacias Especiais de Polícia Marítima, e a difusão do Sistema Automático de Impressões Digitais para os estados. Em relação ao DPRF, destacam-se, em 2007, os seguintes produtos do Programa *Segurança Pública nas Rodovias Federais*: 114 equipes de saúde disponíveis nas rodovias federais, 62 mil km de rodovias com policiamento ostensivo e 3.280 km de trechos monitorados, e 51 operações realizadas. O DPRF aponta ainda que, de 2003 a 2007, houve queda na taxas de acidentes e de mortes nas rodovias federais. Embora seja difícil mensurar até que o ponto o trabalho da DPRF influenciou estes resultados, a taxa de acidentes caiu de 28,6 acidentes por 10 mil veículos da frota nacional em 2003 para 24,8 em 2007. A mortalidade nas rodovias federais, por sua vez, caiu de 1,58 morto por 10 mil veículos em 2003 para 1,38 em 2007.

Por fim, resta mencionar que, em 2007, foi elaborado o *Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania* (Pronasci).<sup>45</sup> Até 31 de março de 2008, 12 estados e 81 municípios das 12 regiões metropolitanas (RMs) priorizadas aderiram ao programa, e cada qual deverá eleger, entre as 94 ações previstas, aquelas que farão parte do convênio. Esta abertura permite que cada ente da Federação se comprometa com projetos que serão efetivamente priorizados e que sejam indicados à situação local ou ao ente federativo.

43. Os inquéritos policiais do DPF, no entanto, nem sempre acarretam denúncias. Conforme dado anteriormente fornecido aqui, 357,6 mil inquéritos e 11,4 mil termos circunstanciados foram recebidos pelo MPF em 2007, mas houve apenas 15,0 mil denúncias.

44. Esse maior aporte de recursos, entretanto, não atende à demanda dos órgãos, assim como acontece com o Depen e a Senasp.

45. Para descrição mais detalhada do Pronasci, ver o capítulo Justiça e Segurança Pública do número 15 deste periódico.

No entanto, a não-realização de determinados projetos poderá reduzir a possibilidade de uma real mudança da política de segurança pública nestes locais. Até o fim de 2007, 11 estados haviam elaborado o Plano Diretor para o Sistema Penitenciário – apenas o Ceará não o havia elaborado até então –, e se comprometeram, entre outros pontos, com a instalação de órgãos de execução penal (como os conselhos de comunidade), a construção de bibliotecas e de espaço para estudo nos estabelecimentos penais, e a criação de carreiras específicas para os profissionais que lidam com o sistema penitenciário. Além disso, o Ministério da Justiça, a partir de abril de 2008, começou a fechar acordos com outros estados, como Sergipe e Acre.

O Pronasci representa uma possibilidade de inflexão na política de segurança pública para os próximos anos. Em primeiro lugar, por agregar mais recursos ao orçamento do Ministério da Justiça: até 4 de abril de 2008 estavam autorizados gastos de R\$ 1,4 bilhão neste programa. Segundo, por prever ações que podem enfrentar alguns dos problemas de segurança pública do país: *i)* as bolsas-formação podem ser um incentivo à formação e valorização das carreiras de policiais, bombeiros e peritos;<sup>46</sup> *ii)* a renovação da *Campanha do Desarmamento* pode reduzir o número de armas de fogo em circulação na sociedade; *iii)* a ação de apoio a políticas sociais pode fortalecer o trabalho de prevenção à violência; e *iv)* o investimento em estabelecimentos penais pode ajudar a resolver os problemas de falta de estabelecimentos específicos para mulheres, e tanto viabilizar a construção de estabelecimentos penais abertos e semi-abertos, quanto o fortalecimento dos serviços especializados de monitoramento na área de penas e medidas alternativas – embora isto ainda não seja um compromisso assumido pelo programa.

#### 4 Tema em destaque

O controle de constitucionalidade e a mudança nas relações entre direito, política e justiça no Brasil atual

Este texto trata da reconfiguração das relações entre direito, política e justiça, que teve impulso no país com o crescente recurso de organizações da sociedade ao sistema de justiça para questionar o mérito de medidas adotadas tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo. Por extensão, o texto aborda também a nova dinâmica estabelecida na relação entre os poderes estatais brasileiros, tomando-a como expressão de um contexto socio-político em que a legitimação jurídica da política – tomada não apenas como exercício do poder, mas principalmente como atividade que lida com assuntos e problemas de interesse público – torna-se parte importante do jogo democrático.

De fato, a democracia brasileira, ou melhor, o processo de *democratização*<sup>47</sup> do país avançou muito desde a década de 1980. A Constituição Federal contribuiu sobremaneira para este processo, tendo estabelecido uma série de procedimentos que abriram o mundo político à população. Além de assegurar os direitos relativos à participação tradicional – por meio do voto universal, direto, secreto, periódico e paritário, que indica os ocupantes de cargos no Executivo e os representantes no Legislativo –, a Carta de 1988 instituiu também um sistema de participação semidireta, no qual mecanismos

46. Uma contrapartida que poderia ser exigida do bolsista é a dedicação exclusiva ao trabalho policial, de forma a se evitar outros empregos, o que vem se configurando como um problema para as organizações policiais.

47. De acordo com Max Weber, o termo democratização é sempre preferível, pois traduz melhor a idéia de que se trata de um processo político aberto e contínuo, em que não há resultados definitivos e garantidos para nenhum dos atores envolvidos. Ver WEBER, Max. "Classe, Status e Partido" in Velho, Guilherme (Org.) *Estrutura de Classes e Estratificação Social*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

de participação direta complementam as tradicionais instituições da democracia representativa. São exemplos a iniciativa popular, o referendo e o plebiscito.

No entanto, ainda que meritórios *per se*, esses procedimentos não são capazes de submeter permanentemente os poderes instituídos à opinião da sociedade civil brasileira, de modo a possibilitar a real estruturação de um Estado democrático de direito. Ademais, pode-se atestar, conforme sugerem Luiz Werneck Vianna e Marcelo Burgos,<sup>48</sup> um esvaziamento de conteúdo das arenas políticas tradicionais, expresso, por exemplo, na intensa gravitação do Poder Legislativo em torno do Executivo em todo o período. Por meio da proposta de projetos de lei e da edição de medidas provisórias – mesmo em matérias/situações que não guardam relações com a relevância/urgência prevista no texto constitucional –, o Executivo teria se adiantado na proposição de novas matérias legais e subtraído um conjunto de assuntos do âmbito de uma discussão política mais ampla.<sup>49</sup>

De certo modo, essa participação ativa do Poder Executivo na discussão política brasileira tem sido enfrentada mediante o recurso a outra esfera de organização da vida social: o sistema de justiça. Partidos políticos, sindicatos, entidades de classe e organizações não governamentais (ONGs), entre outros, têm recorrido à justiça para questionar a constitucionalidade de leis, medidas provisórias e práticas administrativas, ou a legalidade de normas infralegais e práticas executivas. No que se refere estritamente ao questionamento da constitucionalidade, alguns dos instrumentos mais utilizados são as ações diretas de inconstitucionalidade (Adins), as ações diretas de inconstitucionalidade por omissão (Adins por omissão) e as arguições de descumprimento de preceitos fundamentais (ADPFs). Estes são instrumentos processuais disponíveis a algumas organizações da sociedade para o exercício *direto* do controle de constitucionalidade das ações e omissões do poder público, o que se dá via recurso ao STF, órgão de cúpula do Judiciário.<sup>50</sup>

---

48. Ver VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo. **Revolução Processual do Direito e Democracia Progressiva.** in VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil.* Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/ Luperj-Faperj, 2003.

49. É preciso relativizar, contudo, a tese de que a edição de medidas provisórias pelo Executivo representa uma interferência sobre a competência do Poder Legislativo e acaba impedindo a dedicação do Congresso a uma agenda própria. Primeiro, pelo fato de que há, em todo o mundo, interdependência entre Legislativo e Executivo. Em regimes democráticos, parlamentaristas ou presidencialistas, o chefe do governo negocia a formação de maiorias parlamentares para obter apoio a seus projetos políticos, sem o qual dificilmente poderia implementá-los. Segundo, porque as medidas provisórias podem ser discutidas e substancialmente alteradas, perdendo a eficácia se não forem convertidas em lei pelo Congresso. Por fim, pode-se alegar ainda que o Legislativo teria mais autonomia propositiva em relação a matérias legais se fosse estabelecido, por exemplo, que determinadas questões de caráter mais operacional – como boa parte dos créditos adicionais ao orçamento – pudessem ser resolvidas por meio de decreto presidencial.

50. O controle de constitucionalidade se efetiva por duas vias. De um lado, por meio do controle *direto* ou concentrado, que é realizado apenas pelo STF, por provocação de um rol estrito de agentes – previsto no artigo 103 da Constituição – e segundo procedimentos específicos. De outro lado, por meio do controle *indireto* ou difuso, que é realizado por todos os juízos/tribunais – inclusive o STF –, sempre que, no julgamento de quaisquer ações/recursos – no caso do STF, o recurso extraordinário – apresentados por quaisquer agentes, inclusive o cidadãos comuns, se discuta matéria constitucional. Ambos os tipos, direto e indireto, averiguam a adequação das normas infraconstitucionais, ou mesmo das condutas dos agentes do Estado às normas constitucionais. Mas, como mencionado, envolvem agentes distintos, ações diferentes, fóruns diversos e procedimentos específicos, bem como possuem conseqüências diferenciadas, havendo efeitos vinculantes para toda a sociedade no caso das decisões tomadas em controle direto de constitucionalidade – o que não ocorre no caso do controle indireto.

### Instrumentos processuais de controle direto da constitucionalidade

Em linhas gerais, os instrumentos processuais de controle direto da constitucionalidade podem ser empregados nas seguintes circunstâncias:

- a ação direta de inconstitucionalidade – modalidade existente no regime constitucional brasileiro desde a Emenda Constitucional nº 16, de 1965 (então denominada “representação por inconstitucionalidade”), pode ser empregada contra leis ou atos normativos federais ou estaduais que firam a Constituição Federal (artigo 102, inciso I, alínea “a”);
- a ação direta de inconstitucionalidade por omissão – instituída em 1988, tem por objetivo declarar a omissão do legislador em face de medida necessária para tornar efetiva uma norma constitucional e indicar medidas para o suprimento desta omissão (artigo 103, parágrafo 2º); e
- a arguição de descumprimento de preceito fundamental – instituída em 1988, permite questionar a constitucionalidade de leis, atos normativos e práticas administrativas que entraram em vigor antes da promulgação do novo texto constitucional (artigo 102, parágrafo 1º).

Note-se que, além de instituir instrumentos novos, a Carta de 1988 ainda inovou ao propor um abrangente leque de agentes legitimados a utilizá-los, contribuindo também dessa forma para a democratização da política no país. Considere-se que, no regime constitucional anterior, o procurador-geral da República era o único agente autorizado a propor a representação por inconstitucionalidade. A partir de 1988, a legitimação ativa para apresentar Adins, Adins por omissão ou ADPFs foi outorgada aos representantes da sociedade, como os partidos políticos com representação no Congresso Nacional, as confederações sindicais ou as entidades de classe de âmbito nacional. Nesse sentido, a Constituição de 1988, aqui, igualmente manteve a lógica da democratização do espaço público e assegurou à sociedade brasileira meios de atuação que vão muito além das formas tradicionais de participação no mundo político, e que configuram um direito radicalmente novo: o de vigilância sobre a conformidade dos atos dos poderes públicos com as normas constitucionais.

É importante notar que todos esses instrumentos estão previstos no próprio texto constitucional como formas de viabilizar a defesa da Constituição pela sociedade. Em outras palavras, a atuação possibilitada por estes meios é tributária da própria concepção de Estado democrático de direito consagrada pela Constituição Federal, que se assenta no compromisso com princípios e direitos fundamentais cuja promoção deve ser o foco da atividade do poder público e da sociedade. Os instrumentos processuais supracitados se inscrevem no texto de 1988 exatamente como mecanismos de defesa destes princípios e direitos fundamentais por parte da sociedade contra a atuação dos poderes públicos que infrinja as normas constitucionais.

Há que se considerar que princípios e direitos fundamentais refletem, em última instância, os valores da comunidade política, mas suas definições são extremamente genéricas e abstratas, o que caracteriza a Constituição brasileira como um texto “aberto”.<sup>51</sup> Isto significa dizer que não há instância única localizada no tecido da sociedade que possa alcançar uma definição para seus princípios isoladamente ou em definitivo. Nesse sentido, a aplicação da Constituição é um processo político de interpretação que tem lugar no dia-a-dia da comunidade política e envolve um amplo conjunto de atores. De um lado, o Judiciário concentra o controle da constitucionalidade, na medida em que seus membros decidem em juízo sobre a adequação das normas infraconstitucionais à Carta Magna; de outro lado, os próprios cidadãos – na qualidade de membros integrais da comunidade

51. Carlos Roberto de Siqueira Castro define fenômeno da abertura constitucional ou da “constituição aberta” como efeito da crescente “ampliação e universalização das pautas ontológicas do modelo democrático, que abriu-se a todo tipo de aspirações conducentes à melhoria qualitativa do convívio social e ao mais amplo florescimento do espírito humano”. Ver CASTRO, Carlos R. de Siqueira. **A Constituição Aberta e Atualidades dos Direitos Fundamentais do Homem**. Rio de Janeiro: UERJ, Faculdade de Direito, 1995 (Tese, Concurso para Professor Titular). Sobre o tema, ver também CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva** (Elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea). Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2000.

política e de titulares dos direitos que ela assegura – podem atuar, por meio de algumas instituições e grupos organizados, como “intérpretes informais” dos princípios constitucionais, provocando a justiça em sua defesa.

Pode-se afirmar, enfim, que a utilização dos instrumentos processuais de controle da constitucionalidade cumpre simultaneamente dois objetivos: a defesa da Constituição e a democratização do processo de interpretação e aplicação de seus princípios, o que resulta na democratização da própria criação do direito no Brasil. E a referência aí não é só o direito civil e o político, mas principalmente o econômico e o social. Por sua natureza, estes impõem uma série de obrigações materiais ao Estado e implicam a estruturação de um vasto conjunto de políticas públicas, tanto no que se refere à provisão de serviços quanto no que tange à regulação de determinadas atividades.<sup>52</sup> Entretanto, tal como prescrito constitucionalmente, o direito à livre iniciativa, à propriedade privada, ao trabalho e à proteção do trabalhador, à educação, à moradia, à saúde, à previdência social ou à cultura, embora sejam plenos de sentido, também são genéricos. Suas normas instituidoras têm eficácia limitada e aplicabilidade imediata, necessitando de detalhada regulamentação infraconstitucional para que possam produzir efeitos.

A regulamentação desses direitos, ao longo dos anos 1990 e dos atuais, tem demandado o envolvimento ativo dos grupos da sociedade civil, tanto por vias legislativas e administrativas como por vias judiciais. Instrumentos como as Adins e as ADPFs, por exemplo, foram largamente utilizados na luta para chegar a uma definição da natureza e do conteúdo destes direitos. O resultado deste processo é uma espécie de extensão da disputa política para o âmbito da justiça. Nos termos Jürgen Habermas,<sup>53</sup> talvez se possa até mesmo falar em uma nova esfera pública no Brasil atual, cuja dinâmica radicaria em torno das instituições que conformam o sistema de justiça do país: o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a advocacia em geral.<sup>54</sup>

É forçoso notar que, em um contexto em que as instituições do mundo jurídico, pautadas por linguagens e procedimentos específicos, são instadas a administrar conflitos de interesse entre o poder público e setores organizados da sociedade, promove-se uma crescente interpenetração entre política e direito no país. Na realidade, esta aproximação acompanha a história das democracias contemporâneas, não sendo particular ao caso brasileiro. Em certo sentido, é a expressão do lento movimento de construção da legitimidade do jogo político-democrático por meio da linguagem do direito, característica da modernidade. Segundo Antoine Garapon,<sup>55</sup> os atores políticos do mundo contemporâneo têm dificuldade para exprimir suas reivindicações em termos puramente ideológicos, e recorrem ao apelo universal do direito para expressar seu “ideal democrático desencantado”. Assim, o direito teria se convertido na linguagem da política contemporânea.

52. Tal como alegam José Afonso da Silva e Paulo Bonavides, o direito constitucional contemporâneo é “analítico” e “dirigente” em sua essência, exatamente porque eivado de valores e compromissos. Ver SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Editora RT, 2005 e BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

53. Ver HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

54. Vale ressaltar que esse novo âmbito nem sempre estabelece relações de concorrência com o âmbito de discussão política constituído em torno dos partidos e do Poder Legislativo, bem como em torno das burocracias e do Poder Executivo. Com alguma frequência, tais relações são de complementaridade. É o caso do comportamento de alguns partidos políticos atuantes no Congresso Nacional ao longo da década de 1990, que impetraram várias ações diretas de inconstitucionalidade contra leis federais aprovadas pelos trâmites legislativos normais.

55. Ver GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

Nesse cenário de *juridificação* da vida social e política, em que a retórica do direito domina e confere legitimidade aos interesses em disputa, o jogo político ganha novos contornos e pode incorporar âmbitos de discussão inovadores que multiplicam os espaços de efetivação dos direitos dos cidadãos. A outra faceta identificável deste processo seria, portanto, a *judicialização da política*. Tal situação se caracterizaria exatamente pela expansão da presença qualitativa do Judiciário e de outros órgãos de competência judicial na relação com o sistema político – os demais poderes, o governo, os partidos políticos, as associações civis, a opinião pública. No limite, derivaria da própria configuração do sistema de justiça como âmbito legítimo de discussão política e da tarefa atribuída aos seus órgãos componentes de validar as ações do poder público e conferir densidade aos princípios constitucionais, atuando como guardiões das promessas da constituição, nos termos de Garapon.<sup>56</sup>

O fenômeno da judicialização da política tem recolocado em debate a teoria clássica da separação dos poderes. Na verdade, o fato de que a consagração do controle de constitucionalidade ao Judiciário nas democracias contemporâneas garante a este poder uma significativa capacidade de ingerência política sobre o Executivo e o Legislativo seria uma evidência de que o modelo clássico não reflete a natureza das relações políticas na atualidade. Conforme argumenta Mauro Cappelletti,<sup>57</sup> o constitucionalismo moderno substituiu o princípio da separação dos poderes pelo princípio dos *checks and balances*, por meio do qual afirma-se não tanto uma rígida separação, mas uma relação de *sharing of powers*, voltada para o controle da expansão do(s) poder(es) político(s). Esta configuração é característica do cenário contemporâneo, em que as modernas estruturas do Estado ampliaram crescentemente a sua competência administrativa e legislativa sobre novas áreas da vida social.

No caso brasileiro, a previsão constitucional atribui ao órgão de cúpula do Judiciário, o STF, o *status* institucional de guardião-mor da Constituição (artigo 102). Paralelamente, o Ministério Público foi investido, em caráter inédito, da função de zelar pela efetivação dos direitos constitucionais, aí incluída a promoção das medidas necessárias à sua garantia pelo poder público e pelos serviços de relevância pública (artigo 129, II). Tais previsões constitucionais em relação aos órgãos do sistema de justiça, particularmente ao Judiciário, têm conseqüências políticas mais ou menos intervenientes sobre a soberania dos demais poderes do Estado. No caso da declaração de inconstitucionalidade por omissão, por exemplo, o fato de que ao Judiciário cabe dar ciência da referida omissão ao poder competente representaria apenas uma “censura” política; no caso da declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, contudo, a interferência é absoluta, na medida em que se suspendem os efeitos legais dos atos dos demais poderes.

---

56. A necessidade de se proteger a constituição em relação ao jogo político estaria diretamente relacionada ao aprofundamento da democracia, ao fato de que o pluralismo da política democrática traz consigo uma incerteza fundamental sobre a abrangência dos acordos e o risco sempre iminente de ruptura das fronteiras das comunidades instituídas (Garapon, 1999, cf. nota anterior). O autor percebeu na judicialização da política um fenômeno social que refletiria uma espécie de reação ao “desamparo da política”. Resta ponderar, no entanto, que a imagem do juiz como guardião da Constituição está vinculada ao paradigma de que ele é “a boca que pronuncia a lei”, limitando-se a executá-la e sendo sempre correto em todas as suas decisões. Fica evidente aqui a preocupação clássica em controlar a constitucionalidade dos atos do Legislativo e do Executivo, ficando de lado o controle dos atos decisórios do próprio Poder Judiciário.

57. Ver CAPPELLETTI, Mauro. Constitucionalismo moderno e o papel do Poder Judiciário na sociedade contemporânea. Revista de Processo, nº 60, out-dez de 1990, pp 110-117.

Segundo Oscar V. Vieira,<sup>58</sup> o sistema super-rígido de democracia constitucional estipulado pela Carta de 1988 contribuiu para ampliar o escopo da atuação política do sistema de justiça, na figura do STF. O fato de que a competência atribuída a este órgão inclui a avaliação das propostas de reforma do próprio texto constitucional é sintomático por si só. Como a nova Constituição ampliou as cláusulas sob reserva de constitucionalidade – ou as matérias pétreas, que agora incluem a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos poderes, e os direitos e garantias individuais (artigo 60, parágrafo 4º) –, foi igualmente ampliado o poder do órgão sobre a vontade de eventuais maiorias formadas nos órgãos de representação popular, que deve ser sempre submetida à conformação com o texto constitucional.

Em termos institucionais, portanto, a nova ordem reforçou o papel do Judiciário no jogo político, especialmente o do STF, enquanto uma “instância superior de resolução de conflitos entre Legislativo e Executivo, e destes com os particulares atingidos por medidas lesivas de direitos e garantias previstos na Constituição”, nas palavras de Rogério Bastos Arantes.<sup>59</sup> Além de exercer o controle direto de constitucionalidade, o Judiciário se tornou o órgão para o qual se voltam o Legislativo e o Executivo nas disputas sobre o alcance e legitimidade de seus respectivos atos enquanto poderes explicitamente políticos. Estes aspectos afetam a dinâmica das relações entre os poderes no país, trazendo novas tensões para o jogo político mais amplo.

Do ponto de vista da sociedade civil, o fato de a nova Constituição ter ampliado a quantidade de agentes legitimados a questionar a constitucionalidade de leis e atos normativos, entre outros desdobramentos, contribuiu para aumentar a penetração de demandas políticas no interior do STF; ao mesmo tempo, a “descoberta” das potencialidades oferecidas pelos instrumentos disponíveis envolve a possibilidade de que, como indica José Eduardo Faria,<sup>60</sup> os atores recorram ao Judiciário inspirados por uma percepção politizada das normas constitucionais, “valorizando a ‘justiça’ em detrimento do ‘jurídico’ e substituindo o ‘legal’ pelo ‘legítimo’”. E o Judiciário terá que lidar com a crescente politização das demandas que lhe são apresentadas, eventualmente reformulando sua própria forma de perceber o direito e de realizar a justiça.

A percepção desse fenômeno como uma tendência que reflete transformações que ocorrem na própria dinâmica das sociedades contemporâneas, e que tornam a legitimação jurídica da política parte importante do jogo democrático, fornece um marco geral para entender as transformações que têm ocorrido também na vida política brasileira. Entretanto, a inscrição do Judiciário no quadro constitucional como “agência de controle da vontade do soberano, permitindo-lhe invocar o ‘justo’ contra a ‘lei’”<sup>61</sup> sugere a questão de que a eficácia da Constituição está ligada não somente à mobilização político-jurídica da sociedade civil e de seus representantes, mas também à operosidade de todo o sistema de justiça do país.

A questão é especialmente importante tendo em vista a concepção de direito aberto, mas pleno de sentido, consagrada na Constituição de 1988. Isto exige que o sistema de justiça esteja também ele aberto para as interpretações que os valores e princípios constitucionais possam suscitar. No caso dos novos direitos reconhecidos – os direitos difusos

58. Ver VIEIRA, Oscar V. **A constituição e sua reserva de justiça**. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

59. Ver ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário e política no Brasil**. São Paulo: Ed. Sumaré/FAPESP/EDUC, 1997, p. 110.

60. Ver FARIA, José Eduardo. **Direito e economia na democratização brasileira**. São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p. 57.

61. Ver VIANNA, Luiz Werneck *et al.* **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999, p. 21.



e coletivos, que caracterizam uma ruptura com o referencial liberal-individualista típico dos ordenamentos jurídicos anteriores –, é preciso superar o viés positivista e associado a um liberalismo formal e privatista que ainda hoje marca a cultura dos profissionais do Direito no Brasil, distanciando-a do reconhecimento de direitos que não se relacionam imediatamente com a letra da lei e o marco estritamente individual.

Nesse sentido, as possibilidades de efetivação dos novos direitos consagrados constitucionalmente – ou seja, de vigência plena da própria Constituição – estão condicionadas, no âmbito do sistema de justiça, às possibilidades que seus agentes e seus procedimentos rotineiros autorizam tanto no que se refere à incorporação de um novo escopo de atuação profissional, quanto no que concerne ao reconhecimento da legitimidade das novas demandas que passam a ser apresentadas ao sistema. Estas questões relativas à nova configuração do sistema de justiça brasileiro, com destaque especial para o Judiciário, estão no cerne das relações atuais entre direito, política e justiça no Brasil.

## 5 Considerações finais

O capítulo procurou apresentar os principais fatos ocorridos no ano de 2007 e nos primeiros meses de 2008 nos campos da justiça e da segurança pública. No que tange às mudanças normativas, o texto destacou três novas leis que dão continuidade à reforma do Código de Processo Penal – buscando tornar a justiça criminal mais ágil e efetiva e, ao mesmo tempo, preservar os direitos dos acusados nos processos penais –, e novos regulamentos infralegais que disciplinam a rotina do sistema penitenciário brasileiro, com vistas a enfrentar alguns dos seus maiores problemas.

O texto trouxe, ainda, a análise da implementação das políticas e programas de governo nas áreas de justiça e de segurança pública. Merece destaque o fato de que ano de 2007 foi marcado pela substituição do titular do Ministério da Justiça, com conseqüências significativas sobre a proposta de atuação da Pasta nos próximos anos. Insere-se neste contexto o anúncio de que a democratização do acesso à justiça será o eixo norteador de uma nova fase do processo de reforma do Judiciário, bem como o lançamento do *Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania*, o Pronasci, que aposta na atuação preventiva sobre o fenômeno da criminalidade por meio da articulação entre ações de segurança pública e políticas sociais.

Paralelamente, cumpre ressaltar que o ano de 2007 assistiu, na área de justiça, à entrada em vigor dos institutos da súmula vinculante, da argüição preliminar de repercussão geral e do processo eletrônico, bem como de medidas racionalizadoras de natureza administrativa, que tiveram impacto positivo sobre a movimentação processual dos órgãos do Judiciário. Na área de segurança pública, programas importantes, como o *Aprimoramento da Execução Penal* e o *Sistema Único de Segurança Pública*, seguiram dividindo seus recursos entre ações já consolidadas e ações de perfil mais inovador. No primeiro grupo, encontram-se iniciativas como a abertura de novas vagas em estabelecimentos penais (incluindo as recentes penitenciárias federais) e a modernização e o reaparelhamento das unidades de segurança pública dos estados; no segundo, ações voltadas para a produção de informações de gestão e para a capacitação dos operadores de segurança em todo o país. Paralelamente, a ampliação da capacidade repressiva do governo federal teve continuidade com o fortalecimento da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal, em termos tanto de pessoal quanto de orçamento.

A análise da atuação do Judiciário brasileiro e das formas de acesso à justiça no país não está completa sem uma perspectiva mais abrangente que inclua as configurações que

vêm tomando, de um lado, a relação entre direito, política e justiça e, de outro, a relação entre os poderes públicos. O *Tema em destaque* deste capítulo procurou apresentar alguns elementos essenciais a este debate, analisando tais relações especialmente sob a luz da dinâmica do controle de constitucionalidade autorizada pela Constituição Federal de 1988. No ano em que se comemoram os vinte anos da Carta Magna, esta é uma discussão fundamental para que se possa fortalecer e aperfeiçoar as instituições democráticas brasileiras e, assim, continuar os avanços no processo de democratização no país.