

# JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

## 1 Apresentação

Neste número de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* tem início um capítulo que se deterá sobre as políticas federais de justiça e segurança pública no Brasil.<sup>1</sup> Tais políticas já eram objeto de interesse das versões anteriores deste periódico; entretanto, a partir de agora, o intuito é oferecer uma análise mais extensa e detalhada da oferta de serviços jurisdicionais e de segurança no âmbito federal, bem como das ações de coordenação e regulação desempenhadas nessas áreas.

Por *Política Federal de Justiça* entende-se o conjunto das ações do poder público de âmbito federal que visa a garantia de acesso universal aos serviços de Justiça por todo e qualquer cidadão brasileiro para a defesa de seus direitos fundamentais. A política a ser acompanhada é elaborada e implementada pelas instituições que compõem o *Sistema Federal de Justiça* no Brasil, com destaque para os órgãos de cúpula do Judiciário – o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) –, os principais órgãos do Poder Judiciário Federal – a Justiça Federal Comum (JFC) e a Justiça Trabalhista (JT) –, o Ministério Público da União (MPU), a Defensoria Pública da União (DPU) e o Ministério da Justiça (MJ). Assim, a análise contempla tanto as instituições que atuam no âmbito da prestação jurisdicional em nível federal, quanto aquelas cuja missão é essencial à realização da justiça ou cuja atuação envolve a oferta de serviços que possibilitam aos cidadãos a defesa de seus direitos.<sup>2</sup>

O tratamento que se pretende dar à Política Federal de Justiça atende a um duplo propósito. De um lado, o de acompanhar e analisar a oferta direta de serviços por essas instituições, em termos dos serviços judiciais ofertados e da assistência jurídica prestada ao cidadão. De outro, o de acompanhar a atuação regulatória do Poder Legislativo, do Poder Executivo e dos órgãos de cúpula do sistema judicial sobre a prestação de serviços judiciais no Brasil. No primeiro caso, o foco serão os programas executados no âmbito do *Sistema Federal de Justiça*, verificando-se a qualidade de seus atributos, a abrangência das ações que os conformam, os recursos disponibilizados e efetivamente despendidos para atingir suas metas, os avanços alcançados e as dificuldades enfrentadas para sua implementação. No segundo caso, o principal esforço consistirá na análise dos novos instrumentos que normatizam a organização e a atuação das instituições que prestam serviços judiciais à população.

---

1. Este periódico concentra-se nas políticas públicas federais e, dessa forma, não serão acompanhadas regularmente as políticas estaduais e municipais nas áreas de Justiça e segurança pública. Isto significa que não estão contempladas as ações de instituições como os Judiciários estaduais, os Ministérios Públicos estaduais, as Defensorias Públicas estaduais, as Polícias Militares, as Polícias Cíveis, as secretarias estaduais ou municipais de segurança pública, de administração penitenciária e de Justiça, os sistemas penitenciários estaduais, os sistemas socioeducativos estaduais ou municipais, ou as guardas municipais.

2. Dadas suas especificidades, excluem-se dessa análise: *i*) alguns órgãos do Poder Judiciário federal – como a Justiça Militar, a Justiça Eleitoral e a Justiça do Distrito Federal e Territórios; *ii*) a Advocacia-Geral da União; e *iii*) outros órgãos federais envolvidos com a produção da Justiça no Brasil.

A *política federal de segurança pública* diz respeito tanto às ações nas áreas de polícia, justiça criminal e execução penal, quanto às ações esparsas de prevenção da violência desenvolvidas ou apoiadas por órgãos federais. Essa política envolve os três Poderes: o Executivo, pela atuação direta de seus diferentes órgãos e pelo papel de coordenação, normatização e articulação em certas áreas; o Legislativo, pela aprovação de leis, como alterações nos Códigos Penal e Processual Penal e, esporadicamente, pela atuação de comissões parlamentares de inquérito relativas ao tema; e o Judiciário, pelo julgamento de ações criminais, pelo acompanhamento do sistema prisional e pelas decisões do STF que afetam a questão da segurança pública.

Não obstante, o acompanhamento da área federal de segurança pública estará concentrado nas ações do Ministério da Justiça (MJ), principal órgão componente do *Complexo de Segurança Pública, Justiça Criminal e Execução Penal*.<sup>3</sup> No MJ, as principais instituições acompanhadas serão: a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), o Departamento de Polícia Federal, o Departamento de Polícia Rodoviária Federal e o Departamento Penitenciário Nacional (Depen). Estão assim incluídos os principais órgãos federais de polícia, o sistema penitenciário federal e os órgãos federais de regulação e apoio aos estados nas áreas policiais e penitenciárias. Neste capítulo haverá ainda espaço para as ações de prevenção à violência e para a justiça criminal na área da Política Federal de Justiça.

## 2 Fatos relevantes

### 2.1 A reforma da Justiça

Algumas normas legais que entraram em vigor a partir de 2006 deram continuidade ao processo de reforma da Justiça, iniciado com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004 e que tem como objetivo democratizar e modernizar a Justiça brasileira.

A maioria das novas normas versou sobre o direito processual, que foi abreviado, simplificado e facilitado, a fim de propiciar um acesso mais célere aos serviços jurisdicionais. Exemplos disso, no âmbito do processo cível, foram as Leis nº 11.232/2005 e nº 11.382/2006. A primeira, que transforma o processo de conhecimento e o de execução numa só ação, foi analisada no nº 12 de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, para onde se remete o leitor. A segunda tratou do processo de execução de títulos extrajudiciais (notas promissórias, cheques, alguns tipos de contratos etc. – títulos que consolidam direitos que não derivam de sentenças judiciais). Essa lei determinou que, com algumas exceções, os recursos a serem utilizados pelo devedor não mais suspendem o processo de execução, que ganha assim em celeridade. Em paralelo, abriu novas possibilidades para o credor satisfazer seus créditos com a penhora de bens do devedor (adjudicação dos bens para si mesmo, alienação dos bens por iniciativa própria etc.). Por fim, essa lei regulamentou o uso da chamada “penhora por meio eletrônico”, que possibilita uma satisfação mais célere dos créditos com os recursos financeiros possuídos pelo devedor. Acrescente-se que outras normas também já haviam apontado para um acesso mais

---

3. Estão excluídas da análise regular, portanto, as ações da Secretaria Nacional Antidrogas, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos e da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, além das ações relacionadas à defesa civil executadas pelo Ministério da Integração Nacional.

célere aos serviços jurisdicionais no âmbito cível, tais como as Leis nº 11.187/2005, nº 11.276/2006 e nº 11.277/2006.<sup>4</sup>

Já no âmbito do processo em geral (não só cível, mas também trabalhista, criminal etc.), outras leis também apontaram no sentido de um acesso mais célere aos serviços jurisdicionais. Pode-se mencionar aí as Leis nº 11.280/2006, nº 11.341/2006 e nº 11.419/2006. A primeira criou regras para acelerar o julgamento dos processos – incluindo aí o denominado “processo eletrônico”.<sup>5</sup> A segunda, por sua vez, disciplinou a possibilidade de uso de decisões judiciais disponíveis em mídia eletrônica (inclusive internet) ao se fazer prova da existência de jurisprudências divergentes, quando qualquer das partes desejar interpor recursos especiais no STJ ou recursos extraordinários no STF. Já a terceira trouxe parâmetros abrangentes para a criação do “processo eletrônico”. Ainda que dependa de regulamentação posterior pelos tribunais e de investimentos em novas tecnologias, essa lei afirma que a prática e a comunicação dos atos processuais devem se dar por meios eletrônicos (incluindo-se entre esses atos a petição e a interposição de recursos). Essa lei também permite o uso de reproduções digitalizadas de quaisquer documentos para fins de prova no processo (reproduções que passam a ter o mesmo valor que os documentos originais).

Outras normas processuais foram estabelecidas para viabilizar um acesso mais célere e com maior grau de certeza jurídica, tais como as Leis nº 11.417/2006 e nº 11.418/2006. Determinou-se que o STF, com a concordância de ao menos 2/3 de seus membros, após seguidas decisões sobre litígios constitucionais, com decisões sempre no mesmo sentido, pode editar “súmulas de efeito vinculante”. Com tais súmulas, magistrados e tribunais, em qualquer grau de jurisdição, em qualquer esfera federativa, são obrigados a seguir as decisões do STF quando estiverem apreciando lides idênticas, além de que órgãos da administração pública, direta e indireta, em qualquer esfera federativa, não podem atuar em sentido contrário às decisões do STF. Já a segunda lei instituiu o requisito de “repercussão geral” para a admissibilidade de recurso extraordinário a ser interposto no STF. Com tal requisito, esse tribunal (mediante manifestação de 2/3 de seus membros) pode se desobrigar da análise de um recurso extraordinário (recurso em que se questiona a incidência de normas constitucionais nos litígios), desde que as matérias discutidas nesse recurso interessem exclusivamente às partes envolvidas no processo (e não à sociedade como um conjunto).

No campo do processo criminal, algumas normas relevantes também foram aprovadas e entraram em vigor em 2006 e em 2007. Pode-se citar aí a Lei nº 11.313/2006 (que alterou competências dos Juizados Especiais Criminais com redução de possibilidades de aplicação de penas privativas de liberdade), bem como a Lei nº 11.343/2006. Esta última é analisada a seguir.

## 2.2 A nova lei de drogas

No dia 23 de agosto de 2006, foi sancionada a Lei nº 11.343/2006, que revogou as Leis nº 6.368/1976 e nº 10.409/2002 relativas às medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e ao uso indevido de entorpecentes. Dentre outras medidas, a nova lei instituiu o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad), que tem por

---

4. Para maiores detalhes, ver a edição nº 12 de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

5. Idem.

finalidade articular, integrar, organizar e coordenar as atividades relacionadas com a prevenção do uso indevido de drogas, com a atenção e com a reinserção social de usuários e dependentes e a repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas. Entre seus objetivos estão ainda: contribuir para a inclusão social, visando tornar os cidadãos menos vulneráveis a assumir comportamentos de risco em relação às drogas; e promover a integração entre as políticas de prevenção e repressão às drogas e as políticas públicas setoriais dos órgãos do Poder Executivo. Segundo o Decreto nº 5.912/2006, integram o Sisnad o Conselho Nacional Antidrogas (Conad) – Gabinete da Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), a Secretaria Nacional Antidrogas (Senad) e um conjunto de órgãos e entidades públicas do Poder Executivo dos três entes da federação (entre eles os Ministérios da Educação, da Saúde e da Justiça), além de organizações, instituições e entidades da sociedade civil.

Entre as mudanças mais relevantes em relação à legislação anterior, destacam-se os seguintes pontos: *i*) aumento das penas para a produção não autorizada e tráfico ilícito de drogas; *ii*) redução das penas ligadas à indução ao uso de drogas; *iii*) redução e modificação das penas relativas ao uso de drogas (deixa-se de prever a detenção, passando a vigorar a advertência sobre os efeitos das drogas, a prestação de serviços à comunidade e o comparecimento a programa educativo);<sup>6</sup> *iv*) tipificação de novos crimes, tais como: financiar ou custear a produção não autorizada e o tráfico ilícito de drogas; colaborar, como informante, com grupo, organização ou associação ligados à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; e conduzir embarcação ou aeronave após o consumo de drogas; e *v*) previsão de novos agravantes e atenuantes (como a colaboração na investigação policial e no processo criminal). Ressalte-se ainda que, para os crimes ligados ao tráfico e à produção de drogas, há uma grande restrição de direitos, repetindo quase completamente o já previsto pela lei de crimes hediondos. Ficam proibidas fiança, *sursis*, graça, indulto, anistia, liberdade provisória e conversão de suas penas privativas de liberdade em penas restritivas de direitos, e a liberdade condicional só será possível após o cumprimento de  $\frac{2}{3}$  da pena.

De maneira geral, as mudanças mantêm o caráter criminal das atividades relacionadas às drogas. É interessante destacar, no entanto, que as penas para o uso de drogas começam a adotar um viés educativo.

### **3 Acompanhamento da política e dos programas**

#### **3.1 Justiça**

A análise da implementação da política na área de justiça será feita a partir da execução física e orçamentária de programas desenvolvidos pelas instituições que integram o Sistema Federal de Justiça. No que tange aos programas do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, o ponto de interesse é a prestação jurisdicional, além do controle administrativo e financeiro do Judiciário e do Ministério Público. Em paralelo, há interesse também em alguns programas do Ministério da Justiça, como a defesa da concorrência e dos direitos do consumidor e a reforma do Judiciário.

---

6. Cabe ressaltar ainda a mudança do procedimento penal em relação ao usuário, o qual passa a se orientar pela Lei nº 9.099/1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Criminais.

Por conta do desenvolvimento de todos esses programas, entre 2004 e 2006, registrou-se um incremento no total de recursos do Sistema Federal de Justiça. No primeiro ano, foram efetuados gastos de R\$ 9,86 bilhões. No último ano, esse montante alcançou R\$ 11,2 bilhões (um aumento de 13,5% em termos reais). Contudo, como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, o sistema de Justiça não registrou o mesmo incremento. Afinal, manteve-se com 0,46% de seu valor na média do período (ainda que tenha alcançado 0,48% em 2006).

Ressalte-se que as principais instituições do sistema de Justiça apresentaram um elevado nível de execução orçamentária entre 2004 e 2006. Ele foi quase sempre acima de 90% no caso do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública. Apenas no caso do Ministério da Justiça é que se mostrou mais reduzido. Como se verá adiante, em alguma medida, isso está relacionado ao patamar de gasto com a remuneração de servidores, que é significativamente mais alto nos primeiros e mais baixo no último.

TABELA 1

### Execução orçamentária do Sistema Federal de Justiça (2004-2006)

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

Período		Poder Judiciário	Ministério Público	Defensoria Pública	Ministério da Justiça <sup>2</sup>	Total
2004	Autorizado (A)	8.729,29	1.158,07	13,35	26,52	<b>9.927,23</b>
	Liquidado (B)	8.695,62	1.139,86	12,54	14,94	<b>9.862,96</b>
	B/A (em %)	99,6	98,4	93,9	56,4	<b>99,4</b>
2005	Autorizado (A)	8.682,08	1.302,26	31,12	30,78	<b>10.046,24</b>
	Liquidado (B)	8.520,08	1.273,05	27,94	15,26	<b>9.836,33</b>
	B/A (em %)	98,1	97,8	89,8	49,6	<b>97,9</b>
2006	Autorizado (A)	9.810,33	1.491,41	41,04	30,98	<b>11.373,76</b>
	Liquidado (B)	9.713,84	1.426,35	36,68	18,54	<b>11.195,41</b>
	B/A (em %)	99,0	95,6	89,4	59,9	<b>98,4</b>
Var. 2006/2004	Autorizado (A - em %)	12,4	28,8	207,3	16,8	<b>14,6</b>
	Liquidado (B - em %)	11,7	25,1	192,4	24,1	<b>13,5</b>
	B/A (em %)	-0,6	-2,8	-4,5	3,5	<b>-0,9</b>

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 milhões de R\$ em 2006, corrigidos pela média anual do IPCA/IBGE. Em sua totalidade, esses valores diferem daqueles apresentados, por órgãos componentes do sistema, no Anexo Estatístico. Isto se dá porque, daquele montante total, foram excluídos de tratamento neste capítulo programas considerados não finalísticos, bem como os gastos direcionados ao: *i*) pagamento de benefícios previdenciários a servidores públicos federais inativos (aposentadorias e pensões); e *ii*) custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais ativos.

<sup>2</sup> Os programas do Ministério da Justiça aqui descritos são apenas: *i*) Defesa Econômica e da Concorrência; *ii*) Defesa do Consumidor; *iii*) Gestão da Política na Área de Justiça; e *iv*) Reforma do Judiciário. Outros programas desse ministério são descritos em detalhe a seguir, na seção de "Segurança pública".

### 3.1.1 Órgãos do Poder Judiciário

A prestação jurisdicional ofertada pelos órgãos do Judiciário visa garantir o pleno exercício do direito pelo cidadão. No entanto, é bastante diferenciada entre eles, obedecendo à divisão de competências estabelecida na Constituição Federal.

BOX 1

#### Competências dos órgãos jurisdicionais

No caso do Supremo Tribunal Federal (STF), cuja atribuição principal é conservar e aplicar a Constituição Federal, suas competências envolvem: *i*) julgar ações diretas de inconstitucionalidade de lei (ou qualquer ato normativo) federal ou estadual, bem como ações declaratórias de constitucionalidade de lei (ou qualquer ato normativo) federal; *ii*) dirimir conflitos entre Estado estrangeiro ou organismo internacional, de um lado,

(Continua)

(Continuação)

e União, estados ou Distrito Federal, de outro; *iii*) resolver litígios envolvendo a União, os estados e o Distrito Federal (incluindo as instituições da administração indireta de cada um); e *iv*) julgar, mediante recurso de natureza extraordinária, as ações já decididas (em única ou última instância) quando as decisões nelas contidas forem contrárias à determinação da própria Constituição; declararem a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; considerarem válida lei ou qualquer ato de governo local contestado em face da Constituição; ou tomarem por válida lei local contestada em face de lei federal. Também é de competência exclusiva do STF julgar autoridades federais como o presidente da República, os membros do Congresso Nacional, os ministros de estado, o procurador-geral da República, os membros dos Tribunais Superiores e seus próprios ministros, nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade (quando couber).

Já ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) cabe preservar e implementar o direito infraconstitucional brasileiro (em particular, o direito infraconstitucional federal), uniformizando a interpretação da lei federal em todo o Brasil. Essa função desdobra-se nas seguintes competências: *i*) julgar os conflitos de atribuições entre autoridades administrativas e judiciárias da União, ou entre autoridades judiciárias de um estado e administrativas de outro ou do Distrito Federal, ou entre as deste e da União; *ii*) julgar os conflitos de competência entre quaisquer tribunais (ressalvados alguns casos de competência do Supremo Tribunal Federal), bem como entre tribunal e juízes a ele não vinculados e entre juízes vinculados a tribunais diversos; e *iii*) julgar, por meio de recurso de natureza especial, as ações já decididas (em única ou última instância pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais de Justiça dos estados e do Distrito Federal) quando as decisões nelas contidas forem contrárias ao tratado ou à lei federal ou, então, negarem-lhes vigência; julgarem válido ato de governo local contestado em face de lei federal; ou darem à lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal. Também é de competência do STJ julgar, entre outros, os governadores dos estados e do Distrito Federal, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais Regionais Federais e os membros do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais nos crimes comuns e nos de responsabilidade (quando couber).

Por seu turno, entre as competências da Justiça Federal Comum (JFC), destacam-se o julgamento de: *i*) litígios em que a União, suas autarquias e suas empresas públicas estejam envolvidas, ativa ou passivamente; *ii*) conflitos envolvendo Estado estrangeiro ou instituição internacional, de um lado, e municípios ou pessoas domiciliadas no Brasil, de outro; *iii*) litígios versando sobre tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou instituição internacional; e *iv*) infrações de caráter político e penal cometidas contra bens, serviços ou interesses da União.

À Justiça do Trabalho (JT) está reservada a competência para conciliar e julgar, entre outros: *i*) conflitos individuais e coletivos existentes entre trabalhadores e patrões; *ii*) litígios envolvendo as representações de trabalhadores e patrões (entre sindicatos, entre sindicatos e trabalhadores e entre sindicatos e patrões); e *iii*) conflitos que surjam entre patrões e órgãos de fiscalização do trabalho.

Finalmente, no planejamento, na fiscalização e no controle das atividades desenvolvidas pelos órgãos jurisdicionais federais, atua o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que foi criado pela EC nº 45/2004 e instalado em 2005. O CNJ atua junto ao STF e tem como missão formular políticas e estratégias nacionais para tornar o Judiciário nacional (incluindo o estadual) mais eficiente e menos oneroso, atuando tanto nos planos administrativo e financeiro quanto no controle disciplinar da magistratura.

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

O STF julgou 110,3 mil causas em 2006, registrando um crescimento de 6,3% em relação a 2005 e de 8,5% em relação a 2004.<sup>8</sup> No entanto, do total de processos que deram entrada no órgão, 17,3 mil não foram julgados, sendo que cerca de 11,3 mil nem sequer foram distribuídos aos seus 11 ministros, acumulando-se ao estoque residual do tribunal. Ressalte-se que o crescimento no julgamento dos processos não acompanhou o crescimento da demanda apresentada ao tribunal, da ordem de 52,4% entre 2004 e 2006. Além disso, o desempenho do STF em 2006 ficou bastante aquém do registrado nos anos imediatamente anteriores, quando o órgão logrou reduzir seu estoque de processos, julgando um número maior do que os recebidos. Em 2004, por exemplo, o órgão recebeu 83,7 mil processos e julgou 101,7 mil; em 2005, esses números foram, respectivamente, 95,2 mil e 103,7 mil.

Parte significativa das causas julgadas em 2006 referiu-se a *recursos extraordinários* – 41,3% do total.<sup>9</sup> Em alguma medida, isso revela a importância do STF como corte que atua na defesa da Constituição e dos direitos fundamentais dos brasileiros. Interessa notar também que, ao longo do ano, foram julgadas 240 Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Da jurisprudência estabelecida a partir desses julgamentos, cabe destacar: *i*) a inconstitucionalidade da norma que exclui a progressão penal para condenados por determinados crimes e impõe o cumprimento da pena em regime integralmente fechado (§ 1º do artigo 2º da Lei dos Crimes Hediondos – Lei nº 8.072/1990); *ii*) a declaração de incompetência da Justiça do Trabalho para julgar ações por crimes contra a organização do trabalho; *iii*) o direito dos sindicatos de trabalhadores de abrir processos contra uma ou mais empresas, ou contra a administração pública, em substituição a vários empregados de uma categoria (a chamada “substituição processual”); *iv*) a competência do STF – e não da Justiça Federal Comum – no processamento e no julgamento de ações possessórias que questionam a demarcação administrativa de terras indígenas; *v*) a competência da Justiça Federal Comum – e não da Justiça Estadual – para julgar acusações pela prática de trabalho escravo; e *vi*) a confirmação da validade da resolução do Conselho Nacional de Justiça que proibiu o nepotismo no Judiciário.

#### b) Superior Tribunal de Justiça (STJ)<sup>10</sup>

O STJ, além de julgar processos originários, também atua como instância recursal para a Justiça federal e dos estados.<sup>11</sup> Em 2006, o tribunal recebeu 277,3 mil processos e julgou 262,3 mil, acumulando mais 28,8 mil processos ao estoque, que finalizou 2006 com 142,5 mil processos pendentes. Embora tenha havido um crescimento de 55,4% no número de processos recebidos em relação a 2004, foram julgados apenas 8,7% a mais. A comparação com 2005 é ainda mais desfavorável: o órgão recebeu

7. As informações sobre a atuação funcional do STF têm como fonte o Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário (BNDPJ), mantido pelo próprio órgão, e estão disponíveis em: <<http://www.stf.gov.br/bndpj/stf/>>.

8. Não estão incluídos aí os processos com desistência homologada ao longo do ano, que somaram 13,8 mil.

9. Outra parte tão ou mais significativa do trabalho do STF envolveu o julgamento de agravos de instrumento, que perfizeram um total de 51,8% dos julgados, em 2006. Os agravos são recursos que contestam a validade de decisões “intermediárias”, tomadas ao longo do processo para resolver questões incidentais.

10. Os Relatórios Estatísticos do STJ forneceram as informações sobre a atuação funcional do órgão e estão disponíveis em: <<http://www.stj.gov.br/webstj/Processo/Boletim/>>.

11. Em 2006, os processos recebidos pelo STJ distribuíram-se da seguinte forma, seguindo sua origem: 64,7% provenientes da Justiça estadual; 28,9%, da Justiça federal; 4,9% da Justiça do trabalho, e 0,2% de outras origens. Apenas 1,3% dos processos eram de competência originária do órgão.

25,4% a mais de processos e julgou 3,5% a menos. Esse desempenho esteve ligado à demora no preenchimento de quatro das 33 vagas existentes de ministro e, adicionalmente, à morosidade no trâmite processual.

Na tentativa de atacar esse problema pela via administrativa, o STJ implementou duas iniciativas em 2006. A primeira, o *Catálogo de Questões Jurídicas*, é um programa eletrônico baseado em decisões prévias dos ministros do tribunal que está interligado à sua base de jurisprudência. Lançado no início de 2006, o aplicativo facilitou as pesquisas de precedentes, tornando a análise da admissibilidade das ações mais rápida e permitindo acórdãos em bloco em casos de jurisprudência pacífica. A segunda, o Projeto Otimização do Trâmite Processual no STJ, tem como objetivo instituir uma modalidade de gestão mais moderna que, a partir do aproveitamento mais eficiente da estrutura organizacional do tribunal – em termos dos recursos humanos e tecnológicos disponíveis –, permita que o fluxo processual se desenvolva mais rapidamente e que o número de processos pendentes de apreciação diminua. Algumas das principais medidas referem-se à adoção da certificação digital (já implantada), à petição eletrônica e à intimação *on-line* (em fase final de desenvolvimento). Como resultado dos projetos mencionados, foi reduzido o prazo médio de tramitação dos principais tipos de processos que têm origem no próprio STJ (passando de 183 para 123 dias).

c) Justiça Federal Comum (JFC) e Justiça do Trabalho (JT)<sup>12</sup>

No âmbito da JFC, atingiu-se em 2006 a cifra de 3 milhões de processos distribuídos, dos quais foram julgados 89,7% (ou 2,7 milhões de causas). Cerca de 42,9% desse montante (ou 1,2 milhões) tramitaram nos órgãos tradicionais da JFC, envolvendo 602 varas, no âmbito do primeiro grau de jurisdição, e cinco Tribunais Regionais Federais, no âmbito do segundo grau. Os demais 57,1% (ou 1,5 milhão de processos) tramitaram nos 383 Juizados Especiais Federais (JEFs) e instâncias relacionadas.<sup>13</sup> Embora os órgãos tradicionais e especiais da JFC tenham recebido um montante quase igual de processos, seu desempenho foi bastante diferenciado: no primeiro caso, foram julgados apenas 75,8% do 1,52 milhão de processos distribuídos aos juízes federais, ao passo que, no segundo, se julgou mais processos do que o 1,48 milhão distribuído no ano (o índice ficou em 104%), indicando redução do estoque de processos nos órgãos especiais da JFC.

BOX 2

Os Juizados Especiais Federais

Os Juizados Especiais são órgãos conduzidos pelos princípios da oralidade, da simplicidade, da informalidade e da celeridade, com o intuito de facilitar e tornar menos custoso o acesso aos cidadãos. Dividem-se em duas categorias, conforme a competência cível ou criminal. No primeiro caso, atuam na solução de litígios de complexidade reduzida (e valor de até sessenta salários mínimos), enquanto, no segundo, processam o julgamento de infrações menos ofensivas (apenas com até dois anos de detenção). Seus titulares também são juízes federais. Em 2006, havia no país 139 JEFs autônomos e outros 244 adjuntos (funcionando junto) a varas federais.

12. As informações sobre a movimentação processual na JFC têm como fonte as estatísticas disponíveis em: <<http://daleth.cjf.gov.br/atlas/proctramdisjulem.htm>>. Os dados relativos à JT (à exceção do ano de 2006) estão acessíveis no endereço: <<http://www.tst.gov.br/>> (*link* Relatórios gerais de JT); para 2006, os dados de movimentação processual ainda não foram consolidados no relatório, mas estão disponíveis em: <<http://www.tst.gov.br/>> (*link* Estatística).

13. São elas: as turmas recursais dos JEFs nos Estados (36 no total), as Turmas Regionais (5) e a Turma Nacional de Uniformização, encarregadas de uniformizar a interpretação da lei federal no âmbito dos JEFs.

Em 2006, cerca de 2,4 milhões de processos foram julgados pela JT. Esse volume distribuiu-se da seguinte forma: 1,8 milhão julgados no 1º grau de jurisdição, constituído pelas 1.314 Varas Trabalhistas instaladas em todo o país,<sup>14</sup> 531,8 mil no 2º grau, constituído por 24 Tribunais Regionais do Trabalho; e 135,7 mil no grau superior, isto é, o Tribunal Superior do Trabalho (TST). Em relação à demanda total apresentada à JT, atingiu-se um índice de solução de 96,4%. Isto indica que essa foi a instância do Sistema Federal de Justiça com maior capacidade de absorção da demanda apresentada, confirmando a caracterização do ramo trabalhista como o mais ágil da Justiça brasileira. O desempenho registrado em 2006 superou aquele de 2005, quando o índice ficou em 94,5%, mas não se igualou ao observado em 2004, de 99,2%. A instância superior foi a que registrou o pior desempenho (julgamento de 87,9% dos processos recebidos) em 2006, tendo sido responsável pelo acréscimo de mais 16,9 mil processos ao estoque residual da JT. As Varas do Trabalho, que julgaram 96,2% dos processos recebidos, somaram mais 68,5 mil ao seu estoque, ao passo que os Tribunais Regionais tiveram 2,8 mil processos como resíduo, tendo julgado 99,5% da demanda recebida. Importante destacar, ainda, que o percentual de conciliações obtidas nas Varas do Trabalho ficou em 43,8%, em 2006, ligeiramente inferior ao resultado de 2004 (44,1%) e 2005 (44,3%).

#### d) Conselho Nacional de Justiça (CNJ)<sup>5</sup>

Em 2006, além das questões essencialmente técnico-jurídicas e da consolidação de um sistema único de informações estatísticas da Justiça brasileira, a atuação do CNJ teve como prioridade temas da agenda de política judiciária estabelecida para o período 2006-2008, com destaque para o uso intensivo de novas tecnologias para a administração do processo e para a difusão da conciliação como meio alternativo para a resolução de litígios.

No que se refere às novas tecnologias, tomou forma o Projeto Justiça Virtual, que busca dar resposta à crescente demanda da sociedade por maior agilidade e transparência do Judiciário, empregando soluções de tecnologia informática para a organização da rotina de trabalho e do andamento processual. Algumas das iniciativas executadas em 2006 pelo CNJ visaram a preparar o Judiciário para a instituição do processo eletrônico (que aconteceu em dezembro, com a aprovação da Lei nº 11.419/2006). Nessa linha, foi criado o Banco de Soluções do Poder Judiciário e teve início a difusão do uso da certificação digital no processo judicial; no mesmo sentido, foram realizados estudos para adoção de numeração única para identificação de processos e para a informatização dos cartórios extrajudiciais.

Antes de encerrar a análise do Judiciário, é preciso destacar que os recursos orçamentários do Sistema Federal de Justiça se concentraram principalmente neste Poder – que respondeu por cerca de 87% dos gastos realizados pelo sistema entre 2004 e 2006. Em termos absolutos, foram R\$ 9,7 bilhões neste último ano, conforme mostra a tabela 1.

---

14. As varas trabalhistas estão distribuídas em 588 municípios e têm jurisdição em 5.495 – 69 municípios brasileiros ainda permanecem sem jurisdição trabalhista. Para suprir a oferta de serviços nessas áreas, recorre-se às varas itinerantes. Estas também levam a JT para localidades especialmente afetadas pela existência de práticas de exploração de trabalho escravo, em atuação conjunta com outras instituições governamentais. Em 2006, foram implantadas 15 Varas do Trabalho itinerantes nos Estados do Acre, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Rondônia e Roraima, que atuaram em rede junto com os Tribunais Regionais do Trabalho, a Procuradoria do Trabalho e os Grupos de Fiscalização Móveis do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

15. As informações relativas ao CNJ foram extraídas do Relatório Anual 2006, disponível na página do órgão na internet, disponível em: <<http://www.cnj.gov.br/>> (*link* Publicações).

Esses recursos concentrados no Judiciário direcionaram-se especialmente à remuneração de seus funcionários – entre 2004 e 2006, mais de 80% dos gastos efetuados corresponderam a salários e a benefícios para alimentação, transporte etc. Em paralelo, esses recursos também se voltaram à manutenção das instalações físicas desse Poder – cerca de 10% desses gastos no período. Destaque-se que os recursos para a expansão dos serviços judiciários (construção de fóruns e implantação de varas) foram reduzidos – por volta de 3% de tais gastos. E o mesmo fato pode ser dito dos recursos para a melhoria da sua qualidade (informatização e modernização dos processos, capacitação dos funcionários) – somente 3% desses gastos no período.

### 3.1.2 Órgãos essenciais à Justiça

Junto ao Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública são órgãos do Sistema Federal de Justiça que participam ativamente da realização da justiça, desempenhando funções que são essenciais e imprescindíveis à prestação jurisdicional.

BOX 3

#### Atribuições dos órgãos essenciais à Justiça

O Ministério Público da União (MPU) tem como atribuição o cuidado com as normas jurídicas, bem como com os interesses sociais e individuais indisponíveis e os interesses coletivos e difusos.\* Em outras palavras, ele fiscaliza e compele os cidadãos e as instituições (inclusive as instituições estatais) a respeitar essas normas e esses interesses (utilizando, para tanto, uma série de ações judiciais, cuja iniciativa titulariza). Acrescente-se que na Constituição há também referência expressa à defesa do regime político democrático como uma atribuição do MPU. Mesmo antes da Constituição, a lei sobre a proteção ao meio ambiente (Lei nº 6.938/1981) e a lei sobre a ação civil pública (Lei nº 7.347/1985) já atribuíam um papel relevante ao MPU na defesa dos interesses da sociedade brasileira. E, posteriormente, esse papel foi reforçado pela lei que disciplinou a proteção das pessoas com deficiência (Lei nº 7.853/1989), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), a Lei da Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) e pelas duas leis que definem organicamente o Ministério Público no país (Lei Complementar nº 75/1993 e Lei nº 8.625/1993).

Judicialmente, o MPU atua nos casos de competência federal (regulamentados pela Constituição e pelas leis federais). Quando esses casos se situam na esfera criminal, o MPU é o titular privativo da ação penal pública, cabendo-lhe fazer a persecução dos acusados de práticas delituosas de relevância geral (roubo, furto, estelionato e crimes contra a vida etc.). Quando tais casos se situam na esfera cível, o MPU age por iniciativa própria ou por solicitação de terceiros e, para desempenhar suas atribuições, tem à sua disposição uma série de instrumentos que lhe permitem atuar, seja no âmbito judicial, seja extrajudicialmente. Assim, quando o MPU propõe uma ação civil pública, seu objetivo é responsabilizar quem praticou o ato considerado danoso ao interesse da sociedade e reparar o dano causado. Se a ação proposta ao Judiciário for considerada procedente, o juiz poderá determinar ou o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva aos interesses lesados, sob pena de execução específica ou de multa diária; nos casos em que já não for possível reparar os danos causados, caberão as indenizações.

Extrajudicialmente, a atuação do MPU é de caráter preventivo, visando, por exemplo, a estimular as autoridades e a sociedade civil a definir políticas públicas e a praticar atos de efetivo respeito aos direitos estabelecidos na Constituição. Para tanto, o órgão pode expedir recomendações visando à melhoria dos serviços públicos e da relevância pública ou pode firmar termos de ajustamento de conduta com as entidades cujas ações estejam impedindo a efetivação daqueles direitos.

(Continua)

(Continuação)

Acrescente-se que, no planejamento, na fiscalização e no controle das atividades desenvolvidas pelo MPU (e pelos outros órgãos do Ministério Público brasileiro), atua o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), criado pela EC nº 45/2004 e instalado em 2005. O CNMP tem como missão controlar a organização e a atuação do MPU, do ponto de vista administrativo e financeiro, bem como fiscalizar o cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.

Ao lado do MPU, a Defensoria Pública da União (DPU) é a instituição essencial à realização da justiça, na medida em que presta assistência jurídica integral e gratuita aos cidadãos que comprovam insuficiência de recursos financeiros e necessitam de advogados na defesa de seus direitos. Em outros termos, ela procura garantir o amplo e adequado acesso à Justiça a pessoas que, apesar de necessitarem dos serviços de advocacia, não conseguem arcar com os custos da advocacia privada sem comprometer o sustento próprio ou de suas famílias.

Judicialmente, a DPU atua nos casos de competência federal – a título de exemplo, ocorrências de crimes federais, demandas por benefícios assistenciais e previdenciários, bem como reclamações envolvendo direitos trabalhistas (casos que são julgados no STF, no STJ, na JFC ou na JT). E, extrajudicialmente, a DPU atua nos casos que tramitam em órgãos administrativos federais – como ocorre nos pedidos de benefícios da seguridade social (cuja gestão está a cargo do Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS).

Nota.:\* Ressalte-se que esta atribuição é não só do MPU, mas também dos Ministérios Públicos estaduais.

#### a) Ministério Público da União (MPU)<sup>16</sup>

O Ministério Público da União (MPU) atua judicialmente perante o STF, o STJ e a JFC por meio do Ministério Público Federal (MPF). Em 2006, além da atuação de ofício nos processos criminais que deram entrada naqueles órgãos, o MPF recebeu 7,3 mil termos circunstanciados [produzidos pela Polícia Federal (PF)] – a partir dos quais 629 denúncias foram oferecidas – e 271,8 mil inquéritos policiais (também da PF) – dos quais cerca de 12 mil foram devolvidos à Justiça com denúncia. No total, 5.555 pessoas foram efetivamente denunciadas.<sup>17</sup>

No âmbito cível, além da atuação de ofício nos processos civis que tramitavam, foram firmados 314 termos de ajustamento de conduta, instaurados 640 inquéritos civis e ajuizadas cerca de 1,5 mil ações civis públicas, totalizando pouco mais de 5 mil ações em andamento no país. Além disso, foram propostas ao STF 51 novas ações diretas de inconstitucionalidade.<sup>18</sup>

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

Em 2006, para dar conseqüência às determinações da EC nº 45/2004 com relação à transparência das ações do Ministério Público, o CNMP estabeleceu a obrigatoriedade por parte de todos os ramos do órgão de envio de relatório que contenha dados

16. As informações sobre a atuação funcional do MPF em 2006 têm como fonte o Anexo 1 do Relatório de Atividades do CNMP – 2006. Disponível em: <<http://www.cnmp.gov.br/documentos-e-publicacoes/relatorio/relatorios-anuais>>. Não há informações disponíveis para outros anos.

17. Não deixa de chamar a atenção a disparidade existente entre o número de termos circunstanciados e os inquéritos policiais elaborados pela PF e o número de denúncias efetivamente realizadas pelo MPF no âmbito criminal.

18. O Ministério Público do Trabalho (MPT) é o órgão do MPU que atua perante a JT. Não havia informações disponíveis sobre o desenvolvimento de atividades pelo MPT em 2006 no momento em que foi concluída a elaboração deste periódico.

19. As informações relativas ao CNMP foram extraídas do Relatório de Atividades 2006 disponível na página do órgão na internet, no endereço: <<http://www.cnmp.gov.br/documentos-e-publicacoes/relatorio/relatorios-anuais>>.

referentes às atividades funcionais de seus membros, à estrutura administrativa, à execução orçamentária etc. – os quais passaram a constituir um sistema de informações que será dada publicidade a elas anualmente.

Outro tema de destaque na agenda do CNMP foi o estabelecimento de normas que disciplinam a instauração e a tramitação do procedimento investigatório criminal. Isso é de especial relevância, uma vez que o poder investigatório do Ministério Público em causas criminais tem sido alvo de permanente contestação. No STF, onde tramita desde 2003 um processo que questiona a constitucionalidade do poder investigatório do Ministério Público na área criminal, a decisão ainda está pendente. A não ser que a decisão final, quando vier, seja desfavorável ao Ministério Público, a resolução do CNMP mantém-se válida em todo o país.

Para encerrar, é necessário dizer que, para além do Judiciário, os recursos orçamentários do Sistema Federal de Justiça concentraram-se também no MPU – que respondeu por cerca de 13% dos gastos realizados entre 2004 e 2006. Isso equivaliu, em termos absolutos, a R\$ 1,4 bilhão neste último ano. Sublinhe-se, por um lado, que os recursos do MPU se destinaram principalmente à remuneração de seus servidores – cerca de 81% dos gastos efetuados entre 2004 e 2006 – e, adicionalmente, à conservação das instalações físicas – por volta de 12% de tais gastos. Por outro lado, recursos relativamente reduzidos foram atribuídos à ampliação dos serviços do MPU (construção de edificações e implantação de procuradorias) – aproximadamente 4% desses gastos, o mesmo ocorrendo com os recursos para o aprimoramento da sua qualidade (informatização e atualização dos procedimentos, do treinamento dos funcionários) – menos de 3% de tais gastos.

#### c) Defensoria Pública da União (DPU)<sup>20</sup>

Em 2006, foram realizados 227 mil atendimentos nas unidades da DPU nos estados e no DF, número 39% maior do que o registrado em 2004, porém ligeiramente inferior ao de 2005. Este fraco desempenho do órgão em 2006 foi influenciado por uma greve dos defensores que durou cerca de três meses e que incluía entre suas principais reivindicações a criação de 169 novos cargos – esta demanda estava prevista em anteprojeto que tramitava no Executivo desde 2001 e foi finalmente atendida em julho de 2006.<sup>21</sup> O atendimento foi ainda mais comprometido no âmbito do Projeto Defensoria Itinerante, que tem o objetivo de acompanhar a interiorização do acesso à Justiça onde não há núcleos da instituição instalados, especialmente naqueles lugares onde se faz imprescindível a orientação jurídica como meio de prevenção de conflitos. Em 2006, foram atendidos 2,1 mil cidadãos, cerca de metade do contingente atingido no ano anterior (4 mil pessoas).

A política de expansão dos serviços jurídicos prestados pela DPU permanece limitada pelo número insuficiente de defensores e pela ausência de uma estrutura

---

20. As informações relativas à atuação da DPU foram obtidas nos Relatórios de Gestão do órgão, disponíveis no endereço: <<http://www.mj.gov.br/defensoria/>> (*link* Relatório de Gestão).

21. O movimento seguiu-se ao ajuizamento no STF, em dezembro de 2005, de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) contra o governo federal, alegando omissão na estruturação da DPU. Cabe destacar, ainda, que a proposta do grupo de trabalho interministerial instituído em 2005 para propor medidas para a efetiva estruturação da DPU previu a ampliação do quadro de defensores públicos da União em mil novos cargos em três anos, além da criação de novas carreiras técnicas. A proposta, contudo, ainda hoje está sob análise do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

capaz de atender toda a demanda. Apesar das dificuldades, os novos cargos criados em 2006 (que mais dobraram o quadro de defensores, atingindo-se cerca de 210 cargos providos em todo o país) permitiram que fossem implantadas novas unidades do órgão, atingindo-se um total de 31 núcleos que atendem as capitais de 24 estados e algumas localidades com baixo índice de desenvolvimento humano.<sup>22</sup> É preciso considerar, no entanto, que a DPU permanece ausente na esmagadora maioria das cidades onde a JFC e a JT já se instalaram.

A expressão orçamentária dessa lenta e dificultosa política de expansão dos quadros e das instalações da DPU é inequívoca. Embora os recursos do órgão tenham crescido entre 2004 e 2006 – período em que os gastos realizados quase dobraram, conforme mostra a tabela 1 –, este montante atingiu R\$ 37 milhões em 2006, o que equivale a somente 0,4% dos recursos orçamentários do Sistema Federal de Justiça, não se comparando aos gastos do Judiciário e do Ministério Público.

Em vista dessas dificuldades, inclusive, vem sendo proposta a criação de um fundo próprio para custear a DPU – composto por verbas de sucumbência<sup>23</sup> e custas judiciais, de acordo com a EC nº 45/2004 e com as recomendações do Tribunal de Contas da União.

### 3.1.3 Ministério da Justiça (MJ)<sup>24</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.

No que se refere à Defesa Econômica e da Concorrência, o objetivo é garantir o adequado funcionamento dos diversos mercados por meio do combate aos abusos do poder econômico – o que se dá por meio do chamado 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). O histórico dos últimos dez anos da defesa da concorrência no Brasil mostra uma multiplicação por dez no volume da demanda recebida pelo SBDC. Nesse sistema, em 2006, foram analisados e instruídos pela Seae/MF e pela SDE/MJ respectivamente 472 e 576 processos; já o Cade julgou 507 casos. Como resultado de um esforço integrado de agilização dos prazos de análise dos atos de concentração e melhoria no fluxo de informações entre os órgãos – particularmente por meio da adoção do rito sumário e da instrução conjunta entre a Seae e a SDE – obteve-se nos últimos anos uma redução do tempo médio de instrução e julgamento de atos de concentração econômica. No caso da Seae, o tempo médio foi de 52 dias, contra 110, em 2002; na SDE, este prazo reduziu-se de 81 dias, em 2002, para 50 dias, em 2006. Para o Cade, a comparação só é possível entre 2005 e 2006: o prazo médio foi de 85 dias, no primeiro ano, e de 65 dias, no segundo.

---

22. As novas unidades foram implantadas nas cidades de Cuiabá (MT), Palmas (TO) e Boa Vista (RR), mas os Estados do Maranhão, Rondônia e Amapá permanecem não atendidos.

23. Essas verbas de sucumbência consistem em honorários advocatícios que são devidos à DPU, pela parte perdedora em uma ação judicial (em que a DPU tenha atuado em seu exercício de advocacia pública).

24. As informações sobre os programas do MJ foram obtidas nos relatórios anuais do Sistema de Incorporações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan), bem como em relatórios das unidades do ministério encarregadas de sua implementação.

Já o Programa Defesa do Consumidor visa a atuar diante das violações dos direitos do consumidor e dos direitos difusos em geral. Dada a natureza do problema a ser enfrentado, as ações concentram-se no aumento da transparência da ação dos órgãos de defesa do consumidor, na disseminação da informação e na implementação de ações educativas, de modo que amplie a conscientização dos diversos setores da sociedade sobre seus direitos. A principal estratégia do programa tem sido a integração e a coordenação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Em 2006, nove novos estados foram inseridos nesse sistema, que integra os Procons estaduais e fornece uma metodologia única de trabalho. Com isso, já estão integrados vinte estados no total, e que em quatro deles teve início a municipalização do sistema (abrangendo 13 municípios).

O Programa Gestão da Política na Área da Justiça deveria ser apenas gerencial, mas é utilizado como depositário de ações que, em tese, não se enquadram em outros programas ou que foram migradas de programas extintos. Dentre as ações finalísticas implementadas no âmbito do programa destacam-se: *i*) o desenvolvimento da Plataforma Nacional de Informações sobre Justiça e Segurança Pública; e *ii*) a manutenção do Sistema de Gerenciamento de Cadastro de Cartórios do Brasil, que teve aproximadamente 1,5 milhão de acessos de usuários via internet.

Por fim, o Programa Reforma do Judiciário também registrou resultados importantes em 2006. Instituído com o objetivo de contribuir para a modernização e a democratização do acesso à Justiça, ele vem realizando diagnósticos sobre a área, bem como identificando e difundindo boas práticas administrativas nos órgãos de Justiça (por exemplo, por meio do *Prêmio Innovare: a Justiça do Século XXI*, que identifica e premia práticas pioneiras e bem-sucedidas de gestão do Judiciário).

Sobre os recursos orçamentários destinados aos programas aqui analisados, é preciso mencionar que eles se direcionaram principalmente à Defesa Econômica e da Concorrência (53% dos gastos realizados entre os programas aqui analisados em 2006). E, em um patamar inferior, voltaram-se também à Defesa do Consumidor (21% dos gastos). Ressalte-se que, mesmo somados, os recursos orçamentários desses dois programas não se compararam aos dos principais programas do Judiciário e do Ministério Público, pois mal alcançaram 0,2% do total de recursos do Sistema Federal de Justiça.

### 3.2 Segurança pública

Serão objeto desta seção a condução da política de segurança pública no âmbito do Executivo federal e os gastos realizados nos programas correspondentes, entre os anos de 2004 e 2006, com o foco nas ações do Ministério da Justiça.

No período 2004-2006, os gastos no âmbito da política federal de segurança pública cresceram: o montante total, de R\$ 3 bilhões em 2004, chegou a R\$ 3,8 bilhões em 2006, um acréscimo real de quase 27%. No MJ, este volume de recursos passou de 65% dos gastos orçamentários em 2004 para 68% em 2006. Se em 2004 os gastos com segurança pública representaram 0,14% do PIB, em 2006 esta proporção aumenta ligeiramente, chegando a 0,17%.<sup>25</sup>

---

25. Consideraram-se os valores atualizados para 2006, com base na média anual do IPCA.

É possível perceber também uma tendência à centralização do gasto: o percentual executado em aplicações diretas nesses três anos ficou sempre acima de 86,8%; as transferências a entes da Federação e a instituições privadas caíram em R\$ 61 milhões, enquanto as aplicações diretas aumentaram em R\$ 810 milhões.<sup>26</sup> Em termos de execução orçamentária – a razão entre o total liquidado e o autorizado na Lei Orçamentária Anual (LOA) – houve um declínio do desempenho em 2005 e uma recuperação em 2006, tendo sido de 93,7% em 2004, 82,3% no ano seguinte e 90,7% em 2006. A tabela 2 apresenta os valores autorizados e liquidados por programa, no período.

Como dito anteriormente, chamam a atenção os significativos valores do Programa de Apoio Administrativo, que representam, no período, um montante de 71% a 74% do total dos gastos do setor. Seguem-nos de longe os recursos gastos no Sistema Único de Segurança Pública (entre 8% e 11% do total gasto no setor no período) e no Programa de Modernização do Sistema Penitenciário (entre 5% e 8% do total no setor entre 2004 e 2006).

TABELA 2

**Execução orçamentária em segurança pública no Ministério da Justiça (2004-2006)**

(Em milhões de reais constantes\*)

Programas	2004			2005			2006		
	Autorizado	Liquidado	%	Autorizado	Liquidado	%	Autorizado	Liquidado	%
Modernização do Sistema Penitenciário Nacional	184,97	162,67	87,9	233,44	165,17	70,8	330,97	302,70	91,5
Sistema Único de Segurança Pública	393,65	322,75	82,0	386,16	258,28	66,9	473,05	344,61	72,9
Combate à Criminalidade <sup>1</sup>	96,30	88,40	91,8	166,44	136,98	82,3	149,36	89,18	59,7
Modernização da Polícia Federal <sup>1</sup>	212,40	176,57	83,1	183,06	158,87	86,8	236,39	167,46	70,8
Segurança Pública nas Rodovias Federais <sup>2</sup>	79,19	49,23	62,2	90,16	67,13	74,5	89,70	64,65	72,1
Desenvolvimento Institucional da PRF <sup>2</sup>	11,97	7,80	65,18	59,26	48,45	81,8	65,94	52,40	79,5
Gestão da Participação em Organismos Internacionais	1,67	1,67	100,0	4,25	4,25	100,0	3,06	2,03	66,3
Gestão da Política na Área da Justiça <sup>3</sup>	0,60	0,06	9,27	1,08	0,03	2,6	1,94	1,65	85,02
Combate ao Crime Transnacional	0,45	0,12	26,2	1,00	0,38	37,8	0,70	0,29	41,2
Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres <sup>4</sup>	0,00	0,00	–	0,00	0,00	–	1,00	0,76	76,4
Apoio Administrativo <sup>5</sup>	2.198,85	2.161,37	98,3	2.527,50	2.139,95	84,7	2.831,42	2.804,74	99,1
Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa <sup>6</sup>	123,37	123,37	100,0	151,83	151,83	100,0	84,63	41,87	49,5
Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais <sup>7</sup>	0,00	0,00	–	0,00	0,00	–	0,10	0,00	0,0
<b>Total</b>	<b>3.303,42</b>	<b>3.094,01</b>	<b>93,7</b>	<b>3.804,17</b>	<b>3.131,31</b>	<b>82,3</b>	<b>4.268,29</b>	<b>3.872,34</b>	<b>90,7</b>

Elaboração: Disoc/Ipea a partir da Siafi/STN. Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen.

Notas: <sup>1</sup> O Programa Combate à Criminalidade teve suas ações reduzidas a partir de 2005. As ações de ampliação, reforma e construção de edifícios, de implantação de sistema de informática e comunicação e de reaparelhamento passaram a fazer parte do Programa Modernização da Polícia Federal. As ações de pagamentos de salários, encargos sociais e administração de unidades passaram a constar do Programa Apoio Administrativo do ministério.

<sup>2</sup> O Programa Segurança Pública nas Rodovias Federais teve suas ações reduzidas a partir de 2006. As ações de ampliação, reforma e construção de edifícios, de modernização do sistema de informática e de aquisição de veículos e aeronaves passaram a fazer parte do Programa Desenvolvimento Institucional da PRF. As ações de pagamentos de salários, encargos sociais e administração de unidades uniram-se a similares de outras unidades orçamentárias para constituir o Programa Apoio Administrativo do ministério.

<sup>3</sup> Os valores aqui representados neste programa referem-se 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.

<sup>4</sup> A partir de 2006, o Fundo Penitenciário Nacional passou a repassar recursos para o apoio a casas-abrigo para mulheres em situação de violência, no Programa Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres, executado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República.

<sup>5</sup> Os valores aqui representados no Programa Apoio Administrativo referem-se apenas às ações de pagamentos de salários e encargos sociais e de administração das unidades operacionais DPF, DPRF e Funapol.

<sup>6</sup> Valores relativos à unidade orçamentária DPF.

<sup>7</sup> Valores relativos às unidades orçamentárias DPF e DPRF.

Obs.: \* Para efeito de comparação, mudanças nos programas que ocorreram apenas em 2005 (criação do Programa Modernização da Polícia Federal e Apoio Administrativo) e em 2006 (Desenvolvimento Institucional da DPRF) foram replicadas para os anos de 2004 e 2005. Os valores de 2004 e 2005 foram corrigidos para 2006 pela média anual do IPCA/IBGE. Os valores aqui apresentados diferem daqueles constantes do Anexo Estatístico. Isto se dá porque, daquele montante total, foram excluídos programas considerados não finalísticos, bem como os gastos com inativos.

26. Além de aumentos de gastos ligados ao DPF e ao DPRF, em 2006 houve gastos realizados com a Força Nacional de Segurança Pública (R\$ 20 milhões), a construção de presídios federais (R\$ 31 milhões) e a implantação de infra-estrutura e de sistemas vitais de suporte de segurança pública nos Jogos Pan e Para-Panamericanos de 2007 (R\$ 116 milhões).

O maior destaque é o gasto com pessoal e com encargos sociais, responsável por mais da metade da execução. Na comparação 2004-2006, ele cresceu 38%, passando de 57% do gasto total do MJ em segurança pública para 63%. Entre 2005 e 2006, dos R\$ 741 milhões de gastos a mais na segurança pública, R\$ 669 milhões destinaram-se a pagamento de pessoal e encargos. Esses números refletem os aumentos salariais reais e os aumentos de efetivos de policiais federais e policiais rodoviários federais no período, além da contratação de agentes penitenciários federais, como apontam os dados do quadro a seguir. Nota-se que a proporção de agentes penitenciários e policiais sobre o total de servidores do MJ foi crescente no período: eles representavam 84,9% em 2004, 85,8% em 2005 e 87,2% em 2006. Além disso, entre 2004 e 2006, os salários dessas carreiras valorizaram-se: o salário inicial de delegado da polícia federal teve um aumento real de 16,8% e o de policial rodoviário federal, um aumento real de 4,5%.

QUADRO 1

**Ministério da Justiça, DPF e DPRF – Informações sobre quantitativo de pessoal e salários (2004-2006)**

	2004	2005	2006
Quantitativo de servidores públicos federais civis ativos – Ministério da Justiça	23.294	25.212	27.559
Quantitativo de servidores do DPF – carreiras e planos especiais	11.329	12.321	13.066
Quantitativo de servidores do DPRF – carreira e planos especiais	8.451	9.313	10.490
Quantitativo de agentes penitenciários federais	–	–	467
Salário inicial da carreira de delegado da PF (em R\$ constantes)	9.303,00	8.705,01	10.862,14
Salário final da carreira de delegado da PF (em R\$ constantes)	12.340,13	11.546,91	15.391,48
Salário inicial de policial rodoviário federal (em R\$ constantes)	5.555,79	–	5.804,00
Salário final de policial rodoviário federal (em R\$ constantes)	6.951,92	–	8.110,72

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Recursos Humanos. *Boletim Estatístico de Pessoal* – dez./2004, dez./2005, dez./2006.

Obs.: Os valores monetários de 2004 e 2005 foram corrigidos para 2006 pela média anual do IPCA/IBGE.

O chamado Plano Nacional de Segurança Pública adotado pelo governo a partir de 2003 foi a inspiração para a elaboração do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que constitui atualmente a principal política do governo federal em termos de integração das ações policiais no Brasil.<sup>27</sup> Desde 2003, o Susp vem sendo implementado sobretudo por meio de acordos e convênios firmados entre a Secretaria Nacional de Segurança (Senasp) e os governos estaduais para a capacitação de policiais, a reestruturação dos aparatos policiais e de perícia, a aquisição de equipamentos, entre outros tipos de apoio, por meio do repasse de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Com isso, o governo federal, por meio da Senasp, pretende promover a qualificação, a padronização e a integração das ações executadas pelas organizações de segurança pública no país. Contudo, não é possível se falar ainda num Sistema Único de Segurança Pública existente no país. Alguns avanços foram alcançados, porém ainda há um longo caminho a percorrer na direção de uma política integrada para a área.

27. Para maiores informações sobre o Plano Nacional de Segurança Pública e sobre o Sistema Único de Segurança Pública, ver as edições nºs 7, 8, 10 e 12 deste periódico. Nesta edição, dar-se-á destaque para as realizações ainda não abordadas em números anteriores.

## Senasp

A Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) tem por principais atribuições: assessorar o ministro da Justiça na definição, na implementação e no acompanhamento da Política Nacional de Segurança Pública e dos Programas Federais de Prevenção Social e Controle da Violência e Criminalidade; planejar, acompanhar e avaliar a implementação de programas do governo federal para a área de segurança pública; elaborar propostas de legislação e regulamentação em assuntos de segurança pública, referentes ao setor público e ao setor privado; promover a integração dos órgãos de segurança pública; estimular a modernização e o reaparelhamento dos órgãos de segurança pública; estimular e propor aos órgãos estaduais e municipais a elaboração de planos e programas integrados de segurança pública, objetivando controlar ações de organizações criminosas ou fatores específicos relacionados à criminalidade e à violência, bem como estimular ações sociais de prevenção da violência e da criminalidade; coordenar as atividades da Força Nacional de Segurança Pública; e, finalmente, seu titular deve exercer as funções de ouvidor-geral das Polícias Federais. A Senasp divide-se em quatro Departamentos: de Políticas, Programas e Projetos; de Pesquisa, Análise de Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública; de Execução e Avaliação do Plano Nacional de Segurança Pública; e o Departamento da Força Nacional de Segurança Pública (Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007, Anexo I).

Entre as ações implementadas desde o início do Susp, destacam-se, além da implantação dos Gabinetes de Gestão Integrada, o início da implantação do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal, a elaboração e a instituição da matriz curricular nacional para formação de policiais e a criação da Força Nacional de Segurança Pública. O Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal constitui uma base de dados pensada para ser composta por seis módulos: ocorrências criminais e atividades de segurança pública, perfil das organizações de segurança pública, cadastro nacional de mortes violentas, controle da ação policial, fluxo do sistema de justiça criminal e pesquisa nacional de vitimização. Os dois primeiros módulos já foram desenvolvidos. O sistema pretende reunir informações de diferentes bases e, para tanto, precisa contar com a adesão de todas as organizações envolvidas. Nessa mesma linha de atuação, cabe mencionar, ainda, os levantamentos realizados sobre o perfil organizacional das Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher, das Guardas Municipais, dos Corpos de Bombeiros, das Polícias Militares e Civis, dos Institutos de Medicina Legal, das Academias de Polícia, das Delegacias de Proteção à Criança e ao Adolescente, dos Centros de Formação de Praças e das Corregedorias. Todos foram realizados, e alguns já replicados, entre os anos de 2003 e 2006.

Essa linha de atuação mostra-se de fundamental importância para a área de segurança pública, tendo em vista haver grandes lacunas nos dados e nas informações sobre crimes, autores e vítimas. Isto se explica, entre outras razões, pela heterogeneidade dos sistemas de registro de informações nos estados. Não há um modelo único de boletim de ocorrência, por exemplo, e muitas unidades ainda carecem de sistemas informatizados e acesso à internet. O Susp pretende lidar com este problema em diferentes frentes, desde o apoio a pesquisas até a informatização dos sistemas, mas os avanços obtidos nos últimos anos ainda não nos permitem contar com dados para todo o país e em relação aos diferentes tipos de crime.

Na área de produção de informações, foi reestruturada, ainda, a partir de 2004, a Rede Infoseg – Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização. O aplicativo disponibiliza dados provenientes dos órgãos de

segurança pública locais, do Poder Judiciário, do Sistema Nacional de Armas, dos órgãos de fiscalização do trânsito, da Polícia Federal, entre outros. Em 2005, foram realizadas 7,5 milhões de consultas ao sistema, e em 2006 este número alcançou mais de 18 milhões de consultas. Atualmente, estão cadastrados mais de 65 mil usuários de 150 diferentes organizações. Isto permite aumentar a capacidade de atuação das instituições pela troca permanente de informações, como mandados de prisão expedidos e registros de posse de arma.

Por fim, no âmbito das ações destinadas a auxiliar os estados, destaca-se a criação da Força Nacional de Segurança Pública, em novembro de 2004, concebida para atuar em atividades de policiamento ostensivo no caso de solicitação expressa de um governador de estado. Em 2006, foram capacitados quase 8 mil policiais militares de todos os estados, e a Força Nacional atuou em três ocasiões, no Espírito Santo, no Mato Grosso do Sul e no Rio de Janeiro. Sua atuação foi relevante também no decorrer da realização dos Jogos Panamericanos, em junho de 2007, no Rio de Janeiro. A criação da Força Nacional representa custos consideráveis, mas ainda não foi bem avaliada sua importância. No entanto, ela tem propiciado treinamento de policiais e contribui para conter a pressão política pela utilização de uma força muito menos preparada para o trabalho policial, as Forças Armadas.

Outro componente importante da política de segurança pública no Brasil é a política penitenciária, conduzida, no âmbito federal, pelo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça (Depen), que gerencia os recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen). Cabe sublinhar, ainda, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), cuja atuação tem se concentrado em fiscalizações de estabelecimentos e publicação de resoluções.

BOX 5

Depen

Ao Departamento Penitenciário Nacional (Depen) do Ministério da Justiça, cabe, entre outras competências: planejar e coordenar a política penitenciária nacional; acompanhar a fiel aplicação das normas de execução penal em todo o território nacional; inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais; assistir tecnicamente às unidades federativas na implementação dos princípios e das regras da execução penal; colaborar com as unidades federativas, mediante convênios, na implantação de estabelecimentos e serviços penais; colaborar com as unidades federativas na realização de cursos de formação de pessoal penitenciário e de ensino profissionalizante do condenado e do internado; coordenar e supervisionar os estabelecimentos penais e de internamento federais; gerir os recursos do Fundo Penitenciário Nacional e apoiar administrativa e financeiramente o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. O Depen é composto por Diretoria-Executiva, Diretoria de Políticas Penitenciárias e Diretoria do Sistema Penitenciário Federal (Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007, Anexo I).

A atuação do Depen dá-se majoritariamente em quatro frentes: apoio a projetos apresentados por entidades públicas e privadas – que contemplam objetivos e temas diversos;<sup>28</sup> estruturação do sistema penitenciário federal; implantação e manutenção

28. O apoio a projetos apresentados por Estados, municípios e outras instituições públicas e privadas contempla os seguintes objetivos: construção, reforma e aparelhamento de unidades prisionais; projetos voltados para a reintegração social do apenado; capacitação de agentes prisionais; projetos de assistência jurídica e social aos apenados; de educação e formação profissional; e de fomento a serviços de acompanhamento da aplicação de penas e medidas alternativas.

do sistema de informações sobre execução penal; e definições acerca da política penitenciária, especialmente no que diz respeito à educação nos estabelecimentos penais e ao fomento às penas alternativas. Em 2006, foram aplicados R\$ 963 mil em suporte a serviços de apoio às medidas e penas alternativas e realizou-se o II Congresso Nacional de Execução de Penas e Medidas Alternativas (Conepa). Para fortalecer essa política, foi ainda instituída, em março de 2007, a Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas (Conapa).

A maior parte dos recursos do Funpen, no entanto, destinou-se, no período 2004-2006, à criação de vagas nas unidades prisionais. Como a construção de estabelecimentos penais demanda vultosos custos, os sistemas penitenciários estaduais têm se escorado no aporte oriundo do governo federal para viabilizar a oferta de novas vagas. Calcula-se que cerca de 40% do total de vagas disponíveis no Brasil se viabilizaram com recursos do Funpen. Em 2006, as ações de construção, ampliação, aparelhamento e reforma de estabelecimentos representaram 83% do gasto no programa – ou cerca de R\$ 251 milhões. No entanto, apesar desses investimentos, o déficit de vagas continua aumentando e apenas nos estabelecimentos penais faltam mais de 100 mil vagas, enquanto no sistema policial se encontram detidos mais de 61 mil presos em 6.146 vagas existentes, isto sem falar em todos os mandatos de prisão não cumpridos.<sup>29</sup>

O Sistema de Informação da Execução Penal (Infopen) recebeu em 2006 um importante módulo para seu aperfeiçoamento, o Infopen Gestão. Neste módulo, serão registradas informações sobre os apenados cumprindo pena no sistema penitenciário brasileiro, que serão compartilhadas entre os diferentes órgãos que tratam da questão penal. Os registros detalhados e individualizados abrangem identificação, dados biométricos, ficha social, ficha jurídica, registro de movimentação, entre outros. O sistema vem recebendo adesão dos estados, e até o início de 2007 sete Unidades Federativas (UFs) já haviam firmado termo de adesão. O Depen destinará a esses estados computadores e capacitará servidores para a utilização do sistema, que tem por finalidade um maior controle sobre a situação da população prisional no país, cumprimento de penas, progressão de regimes e lotação, visando a um melhor gerenciamento das unidades prisionais. Uma vez implantado em todo o país e de fato utilizado como instrumento de trabalho, por meio do Infopen, será possível obter uma radiografia do sistema penitenciário no Brasil, seus apenados e seus profissionais.<sup>30</sup>

A partir do ano de 2004, deu-se início à construção das penitenciárias federais, destinadas a abrigar presos considerados de alta periculosidade e ligados ao crime organizado, além daqueles em regime disciplinar diferenciado. Em 2006, foram inaugurados dois presídios, cada um com capacidade para abrigar 208 presos em celas individuais e com sofisticados sistemas de segurança. Foram aplicados no ano R\$ 30 milhões para a construção dessas unidades e R\$ 3 milhões para a manutenção dos detentos já transferidos.

---

29. Para maiores detalhes sobre a política penitenciária, ver nºs 9 e 13 deste periódico.

30. Em março de 2007, o Conselho Nacional de Justiça lançou o Sistema Integrado de População Carcerária, que busca cruzar informações do Judiciário e dos órgãos de administração penitenciária nos estados. O sistema já conta com os dados de três estados e deverá ser paulatinamente ampliado.

Em outro eixo de atuação do governo federal na área de segurança pública, encontra-se o trabalho do DPF, do DPRF e do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) da Secretaria Nacional de Justiça. Esses órgãos reprimem diretamente os crimes sob sua alçada de investigação. Desde 2004, vêm se mantendo em altos patamares os números de operações realizadas pela Polícia Federal, bem como o número de inquéritos. Em 2004, foram instaurados 56.390 inquéritos e, em 2006, 52.711. Em todo o período, os crimes que mais geraram inquéritos foram: estelionato, contrabando/descaminho, falsificação de moeda, tráfico de entorpecentes e crimes eleitorais. Quanto às operações realizadas, em 2006 foram registradas 1.106 operações/missões de inteligência policial. Como consequência, os demais indicadores – quantidade de entorpecentes apreendidos, número de traficantes indiciados, quantidade de bens contrabandeados apreendidos, entre outros – têm crescido. Contudo, o percentual de denúncias apresentadas a partir de inquéritos da Polícia Federal, como visto na seção anterior, ainda é significativamente baixo.

BOX 6

DPF

O Departamento de Polícia Federal (DPF) possui, entre outras, as seguintes competências: apurar infrações penais contra a ordem política e social, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional; prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho de bens e valores; exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União; e acompanhar e instaurar inquéritos relacionados aos conflitos agrários ou fundiários e os deles decorrentes, quando se tratar de crime de competência federal, bem como prevenir e reprimir esses crimes (Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007, Anexo I). O DPF compõe-se de seis diretorias – entre elas, Diretoria de Combate ao Crime Organizado, Diretoria Técnico-Científica e Diretoria de Inteligência Policial – e da Corregedoria-Geral de Polícia Federal.

Outra importante atividade da Polícia Federal no que diz respeito à segurança pública é a atividade de controle e fiscalização dos serviços de segurança privada no país. Cabe ao DPF cadastrar os vigilantes e os cursos de formação para esses profissionais, as empresas de vigilância e de transporte de valores e suas armas, os carros-fortes e os estabelecimentos financeiros. Em 2004, foram registradas pelas empresas cadastradas 7.066 armas; em 2005, este número saltou para 15.908. Por fim, no Programa de Desarmamento, a Polícia Federal é também a responsável pelo pagamento de indenizações aos cidadãos que entregam suas armas de fogo. Em 2006, foram concedidas mais de 61 mil indenizações, no valor de R\$ 1,97 milhão.

A Polícia Rodoviária Federal executou no período dois programas, cujas ações mais importantes foram as de gerenciamento e controle de velocidade na malha rodoviária federal (47% dos recursos gastos pelo MJ em 2006 no Programa de Segurança nas Rodovias) e policiamento ostensivo nas rodovias federais (34%). As ações do DPRF mais diretamente ligadas à segurança pública, como aqui entendida, estão ligadas às atividades de policiamento das rodovias, que contribuem para combater especialmente crimes como tráfico de drogas e armas, contrabando e descaminho, tráfico de pessoas, entre outros. Nesse sentido, os principais resultados alcançados entre 2005 e 2006 foram: aumento das prisões efetuadas (em 33%), das

armas e munições apreendidas (40% e 82%, respectivamente) e de cocaína e derivados apreendidos (47%).

BOX 7

DPRF

Entre as competências do Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF) estão: realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, a incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros; exercer os poderes de autoridade de polícia de trânsito, cumprindo e fazendo cumprir a legislação e demais normas pertinentes, inspecionar e fiscalizar o trânsito; efetuar a fiscalização e o controle do tráfico de crianças e adolescentes nas rodovias federais, adotando as providências cabíveis contidas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/1990; e colaborar e atuar na prevenção e na repressão aos crimes contra a vida, os costumes, o patrimônio, a ecologia, o meio ambiente, os furtos e os roubos de veículos e bens, o tráfico de entorpecentes e drogas afins, o contrabando, o descaminho e os demais crimes previstos em leis (Decreto nº 1.655, de 3 de outubro de 1995).

Outra área de atuação do Ministério da Justiça diretamente relacionada com a política de segurança pública é a repressão à lavagem de dinheiro e aos crimes financeiros transnacionais. Esses delitos relacionam-se estreitamente com muitos outros crimes que são considerados chave para a compreensão do fenômeno da violência urbana em nosso país, como tráfico de drogas e armas. Além da atuação das Polícias Federal e Rodoviária Federal e do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), do Ministério da Fazenda, o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional desempenha atividades nesse sentido, executando o programa intitulado Combate ao Crime Transnacional.

Essa política vem sendo desenvolvida, portanto, de maneira multissetorial, envolvendo diferentes órgãos dos três Poderes. Como forma de garantir essa articulação, foi estabelecida, em dezembro de 2003, a Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro e Recuperação de Ativos (Encla), reintitulada, desde 2006, Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro e Recuperação de Ativos (Enccla). A Estratégia Nacional, em 2006, realizou seu quarto encontro com o objetivo de consolidar o modelo de política que articula diferentes órgãos, de facilitar o acesso aos bancos de dados existentes, de capacitar os agentes públicos envolvidos, de padronizar os parâmetros tecnológicos e definir indicadores comuns. Como resultado, registrou-se, entre 2004 e 2006, o aumento do número de ações penais e inquéritos policiais por lavagem de dinheiro: de 384 iniciados em 2004 para 584 no ano seguinte e 666 em 2006.

Uma das dificuldades para alcançar os objetivos do programa está no longo processo para firmar tratados de cooperação jurídica em matéria penal com outros países. Atualmente, estão em vigor 11 tratados, e outros 23 encontram-se em tramitação no Congresso Nacional. Também são prolongados os processos de recuperação de ativos, que dependem do trânsito em julgado de processos judiciais no Brasil e nos estados envolvidos.

## 4 Tema em destaque

O duplo movimento em relação à aplicação das leis pelo Estado no debate brasileiro atual

Há no Brasil, assim como em outros países, movimentos divergentes em relação à aplicação das leis pelo Estado – fenômeno claramente relacionado à conjuntura sócio-histórica e política das sociedades. Entre estes movimentos há, de um lado, aqueles que buscam ampliar o poder do Estado em relação aos cidadãos e, de outro, aqueles que procuram reduzi-lo. Usualmente, esses movimentos afetam temas e grupos sociais distintos, não raro penalizando ainda mais alguns e ampliando as salvaguardas de outros.

### 4.1 O recrudescimento do poder repressor do Estado

No Brasil, a preocupação com a violência tem levado a mudanças que, em geral, ampliam esse poder repressivo estatal. No último ano, dois acontecimentos, entre outros, tiveram grande repercussão na mídia e ampliaram a pressão sobre o Congresso Nacional para alterações de leis criminais: as ações atribuídas ao Primeiro Comando da Capital (PCC) em maio, julho e agosto de 2006 em São Paulo, e a morte do menino João Hélio Fernandes no dia 7 de fevereiro de 2007, no Rio de Janeiro. No dia 13 de maio de 2006, apenas no *Jornal Nacional*, da Rede Globo de Televisão, por exemplo, foram transmitidas sete matérias relacionadas ao tema;<sup>31</sup> e, apenas nesse telejornal, até o final de maio, mais 49 matérias relacionadas de alguma maneira a esses eventos foram divulgadas.<sup>32</sup> Com novas ações atribuídas ao PCC, mais 12 matérias foram ao ar de 12 a 17 de julho e outras nove entre 7 e 15 de agosto. Já em relação à morte do menino João Hélio, o *Jornal Nacional* transmitiu, de 8 a 17 de fevereiro, 27 matérias relacionadas ao caso e à questão de crimes cometidos por adolescentes.<sup>33</sup> Milhares de outras matérias foram produzidas nas demais redes de TV, rádios, jornais impressos, além de artigos e comentários escritos por articulistas e leitores de jornais e sites.

Essa ampla repercussão teve reflexos na atividade legislativa do Congresso Nacional.<sup>34</sup> Diante dos motins nos presídios e dos ataques atribuídos ao PCC, por exemplo, deputados e senadores procuraram responder ao clamor de grande parte da mídia e da população, que exige aumento dos poderes legais do Estado para enfrentar os grupos de infratores que atuam dentro e fora dos presídios. Na Câmara dos Deputados, 22 projetos de lei que tratam de crime, segurança ou violência foram apresentados entre 15 de maio e 6 de junho de 2006. Vários desses projetos visam inibir a utilização de aparelhos de comunicação por presidiários por meio da tipificação de crime e aumento de penas (PLs nº 7.024/2006, nº 7.030/2006, nº 7.035/2006 e nº 7.138/2006). Outros projetos de lei também procuram tornar mais rígidas as leis relativas aos presos e aumentar o controle do Estado sobre eles, tais como:

---

31. "Alerta máximo em São Paulo", "Início de motins no interior de São Paulo", "A dor e a indignação das famílias", "Sem negociação com criminosos", "Lula promete ajuda em São Paulo", "Ajuda do governo federal" e "Violência é destaque internacional".

32. Matérias sobre ações do Congresso, atuação dos governos estaduais e federal, pressões da sociedade civil para o esclarecimento das mortes em ações policiais etc.

33. Fonte das informações: <<http://jornalnacional.globo.com>>.

34. Os projetos de lei da Câmara foram consultados no site <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>> e os projetos de lei do Senado foram consultados no *Jornal do Senado*, edição de 18 de janeiro de 2007 e edições de fevereiro e março (ver site <<http://www.senado.gov.br/jornal/>>).

PL nº 7.042/2006 – obriga a detenção em presídios de segurança máxima em caso de crime de estupro.

PL nº 7.053/2006 – entre outras mudanças, proíbe a apelação em liberdade para o condenado por crime hediondo, tortura, genocídio e por tráfico de drogas, bem como o indulto para o crime de tortura.

PL nº 7.085/2006 – aumenta as penas mínimas para o crime de facilitação da fuga de presos, prevendo pena de reclusão.

PL nº 7.135/2006 – tipifica como crime o porte de arma de qualquer tipo em presídio.

PL nº 7.137/2006 – define nova pena para o crime de motim de presos.

PL nº 7.139/2006 – tipifica como crime a fuga ou a tentativa de fuga do preso.

PL nº 7.179/2006 – dispõe sobre a necessidade de presídio de segurança máxima para pessoas que cometerem crimes hediondos no âmbito de todo o território nacional.

O Senado Federal, entre outras ações, por meio de decisão terminativa da Comissão de Constituição e Justiça, enviou 11 projetos de lei para votação na Câmara, no chamado “Pacote Antiviolação”. Cinco deles aumentam as restrições aos direitos de presos:

PL nº 186/2004 – estabelece que o cumprimento de pena privativa de liberdade (atualmente fixada no período máximo de trinta anos) não poderá ser reduzido por meio de benefícios legais.

PL nº 140/2005 – permite que o Estado use os bens dos presidiários para reparar danos que ocorram nos presídios durante rebeliões.

PL nº 179/2005 – institui o regime disciplinar diferenciado de segurança máxima (RDMax), ampliando para até 720 dias (prorrogáveis) o prazo de isolamento do preso de alta periculosidade.

PL nº 135/2006 – veda o livramento condicional para detento reincidente em crime doloso.

PL nº 136/2006 – torna a utilização de telefone celular por presidiários uma falta disciplinar grave, punível com o regime de isolamento.

No início de 2007, a primeira lei derivada deste debate foi aprovada. Trata-se da Lei nº 11.466, de 28 de março de 2007, que definiu como falta grave do condenado à pena privativa de liberdade ter em sua posse, utilizar ou fornecer aparelho de comunicação. Esta lei também tipificou como crime dos agentes penitenciários (inclusive diretores) a omissão em proibir o acesso do preso a aparelho de comunicação.

Também no início de 2007, no período imediatamente posterior ao assassinato do menino João Hélio, vários outros PLs foram apresentados na Câmara dos Deputados. Apenas relativos à participação de adolescentes em crimes foram apresentados nove projetos entre 8 e 28 de fevereiro de 2007. Todos os projetos propõem alterações no Estatuto da Criança e do Adolescente, e a maior parte deles pretende alterar o limite de tempo de internação:

PL nº 102/2007 – estabelece a liberação compulsória de internação aos 24 anos de idade, para os casos de ato infracional grave e tráfico ilícito de drogas, estendendo o período de internação a no máximo seis anos.

PL nº 109/2007 – possibilita a internação de adolescente em estabelecimento prisional e aumenta o prazo máximo de internação para nove anos, restringindo as atividades externas e a concessão de remissão pelo Ministério Público nos casos de atos infracionais tipificados como homicídio qualificado ou crime hediondo.

PL nº 120/2007 – entre outras coisas, extingue o prazo máximo de internação, que passará a ser decidido pelo juiz, conforme o ato infracional praticado.

PL nº 165/2007 – aumenta para até dez anos o tempo de internação e amplia o limite de idade para liberação compulsória do adolescente infrator, com aplicação de medida socioeducativa especial em caso de ato infracional descrito como crime hediondo e praticado por adolescente com mais de 16 anos; determina o cumprimento da medida de internação em local diferenciado e específico.

PL nº 173/2007 – entre outras coisas, autoriza o poder público a recolher criança que permanecer injustificadamente na rua no período noturno; veda a concessão de remissão em caso de ato infracional grave ou gravíssimo; aumenta o prazo máximo de internação para cinco anos, no caso de adolescente entre 15 e 18 anos.

PL nº 177/2007 – aumenta para no máximo seis anos o prazo de internação da criança ou do adolescente que cometa ato infracional, com agravação penal nos casos de homicídio ou lesão corporal grave e por participação em quadrilha ou bando ou em crime organizado.

Outros projetos tratam dos agentes que utilizam crianças e adolescentes para a prática de crimes:

PL nº 121/2007 – acrescenta parágrafo único ao artigo 62 do Código Penal, agravando a pena de detenção em dobro e a pena de reclusão em quádruplo para agentes maiores que se associarem a crianças e a adolescentes em infrações penais.

PL nº 183/2007 – torna crime hediondo a utilização de criança ou adolescente em delitos definidos como crime doloso contra a vida ou que utilize violência ou grave ameaça, cuja pena mínima seja igual ou superior a cinco anos.

Houve até um projeto que propôs a instituição da imputabilidade penal de adolescentes, em flagrante confronto com o texto constitucional. Por meio de mudanças no artigo 27 do Código Penal, o Projeto de Lei nº 189/2007 propunha que o indivíduo menor de 18 anos passasse a ser imputável no caso de envolvimento em crime hediondo.

Na outra casa do Congresso Nacional, o Senado Federal, a resposta à pressão da mídia e da sociedade não foi muito diferente: no período entre 9 de fevereiro e 31 de março de 2007 tramitaram ou foram apresentados e discutidos vários projetos de lei e Propostas de Emenda Constitucional (PECs) que aumentam a repressão em relação ao envolvimento de adolescentes em crimes. De um lado, entraram na pauta de discussão seis PECs (nº 18/1999, nº 20/1999, nº 3/2001, nº 26/2002, nº 90/2003 e nº 9/2004) e o PLS nº 08/2004 (também inconstitucional) tratando da redução da

maioridade penal. De outro, foram submetidos vários projetos de lei relativos à utilização de crianças e adolescentes na prática de crimes:

PL nº 118/2003 – prevê reclusão de quatro a 15 anos para quem utilizar ou auxiliar criança ou adolescente na prática de crime, ou instigá-los a cometer delitos.

PL nº 09/2007 – entre outras coisas, dobra a punição para bandos, quadrilhas ou adultos que utilizarem crianças e adolescentes em ações criminosas.

PL nº 41/2007 e PLS nº 112/2007 – dobram a pena para quem utilizar crianças e adolescentes para a prática de crimes.

Apesar de haver várias outras propostas em relação à violência, à segurança e ao crime, nota-se uma forte movimentação na Câmara e no Senado para aumentar a repressão ao envolvimento de adolescentes em atos infracionais, movimentação esta que pode ser facilmente relacionada a episódios que chocam o país e ganham muito espaço na mídia. Boa parte dessas propostas visam à redução da idade de imputabilidade penal e ao aumento do tempo de internação de adolescentes em conflito com a lei, questionando a eficácia do ECA e a validade de se manter a maioridade penal a partir de 18 anos completos. Resta saber se o ambiente de comoção, aliado à pressão exercida por alguns setores da sociedade, é o mais adequado para se fazer alterações de tal relevância em nosso ordenamento jurídico.

As alterações e as inovações trazidas por essas propostas atestam, em sua maioria, uma ampliação do poder penal do Estado diante dos cidadãos: maior espectro de condutas que podem ser tipificadas como criminosas, aumento do número e da severidade das penas a eles impostas e ampliação dos grupos sociais penalmente imputáveis. Diante de atos considerados hediondos cometidos por presos ou por adolescentes, por exemplo, tais propostas parecem responder a um complexo de objetivos. Por um lado, visam a ratificar a reprovação social a esses atos; por outro, intencionam aumentar o peso dos prejuízos numa “balança imaginária” que todo indivíduo utilizaria antes do cometimento dos crimes. Além disso, essas propostas também buscam ampliar o tempo de exclusão desses indivíduos da sociedade, bem como responder à forte pressão social pautada pelos clamores por justiça e segurança. Nesse sentido, podem ser percebidos nos últimos anos dois fenômenos. O primeiro é a relação direta entre os debates no Parlamento e os episódios específicos que chamam a atenção da opinião pública sobre a questão. O segundo, consequência do primeiro e reconhecido por muitos juristas, é o de recrudescimento da legislação penal no Brasil, um movimento relativamente homogêneo, que vem ocorrendo desde a promulgação da Lei nº 8.072/1990, a Lei dos Crimes Hediondos. Pode-se dizer que por causa desse movimento a população carcerária no país vem aumentando fortemente nos últimos anos, o que não é acompanhado, contudo, por uma redução dos índices de criminalidade.

#### 4.2 A atenuação do poder sancionador estatal

Simultaneamente a esse movimento de atribuição de maior amplitude e rigor às leis na área de segurança pública, as instituições estatais promoveram outro movimento, só que em sentido contrário: a restrição de possibilidades de enfrentamento de condutas “corruptas”, que ameaçam especificamente o caráter público do Estado brasileiro e que são de especial relevância, tendo em vista o perfil das pessoas relacionadas, bem como os valores (materiais e imateriais) envolvidos.

Algumas dessas condutas estão previstas em convenções internacionais assinadas pelo país, como a “Convenção Interamericana contra a Corrupção”, que entrou em vigor em 2002, e a “Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção”, em vigor desde 2005. Grosso modo, essas convenções preocupam-se em prevenir e também punir condutas “corruptas”, que atentam contra os interesses e os valores públicos agregados em torno do Estado brasileiro (que, aliás, por determinação do artigo 1º da Constituição de 1988, possui a forma republicana). Não obstante a assinatura dessas convenções, no período recente, algumas instituições estatais vêm restringindo as possibilidades de prevenção e punição de condutas “corruptas”.

O STF, por exemplo, julgou recentemente um caso envolvendo um ex-ministro de estado<sup>35</sup> em que se discutiu a aplicação da Lei dos Atos de Improbidade (Lei nº 8.429/1992) a uma categoria específica dos agentes públicos: a dos políticos.<sup>36</sup> Parcela relevante do tribunal entendeu que esses agentes estão submetidos a um regime específico de responsabilidade, distinto do previsto para os demais agentes públicos. Dessa maneira, a eles não se aplicaria o processo de responsabilização da Lei dos Atos de Improbidade, mas sim o da Lei dos Crimes de Responsabilidade (Lei nº 1.079/1950).

É preciso destacar que esta última lei, que data do início da década de 1950, incide sobre *alguns agentes políticos* específicos. Entre eles, o presidente da República e seus ministros, bem como os governadores de estado e seus secretários; os ministros do STF, os presidentes dos Tribunais Superiores, dos Tribunais Regionais da Justiça Federal e dos Tribunais de Justiça dos estados; o procurador-geral da República, os demais procuradores-gerais federais e os procuradores-gerais de Justiça dos estados; o advogado-geral da União e os procuradores-gerais dos estados. Quando praticadas por esses agentes políticos, há determinadas condutas que configuram crime de responsabilidade, segundo tal lei.<sup>37</sup>

Já a Lei dos Atos de Improbidade, muito mais recente, atinge *todos os agentes públicos* (inclusive os políticos) que praticarem atos lesivos à administração pública direta ou indireta, de qualquer dos poderes, em qualquer âmbito federativo. Tais atos distinguem-se por três características: *i*) causarem prejuízo ao erário público (traço indispensável para a caracterização da improbidade); *ii*) resultarem em enriquecimento ilícito do agente público; e/ou *iii*) atentarem contra os princípios da administração

---

35. Este caso julgado pelo STF foi a Reclamação Constitucional nº 2.138, em que a Advocacia-Geral da União questionava a condenação, por improbidade administrativa em 1º grau de jurisdição, do ex-ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência de República, em ação movida pelo Ministério Público Federal.

36. São agentes públicos: *i*) os servidores públicos (trabalhadores estatutários, ocupantes de cargos públicos); *ii*) os empregados públicos (trabalhadores celetistas, ocupantes de empregos públicos); *iii*) os agentes particulares em colaboração com o Estado (não são trabalhadores deste último, mas prestam serviços de interesse público); e *iv*) os agentes políticos. Em linhas gerais, os agentes políticos são os que expressam a “vontade política” ou realizam a “atividade-fim” dos Poderes do Estado brasileiro. No caso do Legislativo, pode-se citar senadores, deputados e conselheiros de tribunais de contas. No caso do Executivo, presidente, governadores e prefeitos. No caso do Judiciário, ministros, desembargadores e juizes. No caso do Ministério Público, procuradores e promotores. Além disso, pode-se citar os ocupantes de cargos em comissão, que estão vinculados a outros agentes políticos, como os ministros e os secretários no Executivo.

37. No caso do presidente da República, por exemplo, são as condutas que atentam contra a Constituição e contra: *i*) a probidade na administração (com destaque aí para a ausência de prestação de contas para o Congresso Nacional, a falta de responsabilização de seus subordinados no caso de delitos funcionais, a infração da lei no provimento dos cargos públicos, a utilização de ameaça, violência ou suborno para coagir agente público a agir ilegalmente); e *ii*) a conservação e a utilização dos recursos financeiros da União (destacando-se a ordenação de despesas, a emissão de moeda, a contração de empréstimos ou a realização de operação de crédito sem autorização legal, bem como a desídia na arrecadação de tributos e na conservação dos recursos públicos), entre outros itens.

pública, principalmente aqueles que estabelecem os deveres de legalidade, imparcialidade, honestidade e lealdade dos agentes públicos para com a administração.

Em seu julgamento recente, parte do STF entendeu que aos agentes políticos não se aplicaria o processo de responsabilização previsto na Lei dos Atos de Improbidade, mas sim o definido na Lei dos Crimes de Responsabilidade. Isso porque esses agentes possuiriam um regime específico de responsabilidade, que ensejaria um processo específico de responsabilização. E, além do mais, porque já estavam previstas determinadas condutas de improbidade administrativa na Lei dos Crimes de Responsabilidade. Mesmo sem discutir a consistência dos argumentos suscitados no tribunal, é preciso ressaltar que a opção por uma ou outra lei apresenta conseqüências sérias para o enfrentamento de condutas que ameaçam o caráter público do Estado brasileiro.

Por um lado, as sanções previstas em cada lei são distintas. A prática de atos de improbidade tem sanções de natureza cível, que incluem: *i*) perda da função pública; *ii*) suspensão dos direitos políticos por até dez anos; *iii*) perda dos recursos acrescidos ilícitamente ao patrimônio do agente público; *iv*) ressarcimento integral do dano ao erário público; *v*) pagamento de multa; e *vi*) proibição de contratar com o Estado ou dele receber benefícios ou incentivos por até dez anos. Acrescente-se que, de acordo com a Lei dos Atos de Improbidade, a aplicação dessas sanções não impede a aplicação de outras (de caráter cível, administrativo ou criminal – previstas em outras leis). Já a prática de crimes de responsabilidade possui sanções de natureza criminal, que incluem apenas: *i*) a perda do cargo público; e *ii*) a inabilitação para o exercício de qualquer função pública, por até cinco anos. Ainda que a Lei dos Crimes de Responsabilidade estabeleça que a imposição dessas sanções não exclui a imposição de outras (de natureza criminal – previstas na Lei Criminal Comum), é evidente que as sanções da Lei dos Atos de Improbidade são consideravelmente mais rigorosas.

Por outro lado, além das sanções serem distintas, os caminhos percorridos até sua aplicação também são diferenciados em ambos os casos. No caso dos atos de improbidade, segundo a lei específica, a acusação pode partir de *qualquer* promotor público, enquanto o julgamento pode se realizar por *qualquer* juiz competente. Já no caso dos crimes de responsabilidade, de acordo com a lei específica e a Constituição, o julgamento é atribuído somente aos senadores e aos deputados do Congresso Nacional ou das Assembléias Legislativas ou, ainda, aos ministros e aos desembargadores dos tribunais (incluídos aí o STF, o STJ e os Tribunais Regionais Federais). Além disso, como regra, a acusação pode partir apenas dos procuradores da República que atuam nesses tribunais. Esses caminhos diferenciados na aplicação das sanções parecem estar na raiz da opção do STF pela Lei dos Crimes de Responsabilidade, em detrimento da dos atos de improbidade.

As conseqüências que tal opção pode trazer para a prevenção e para a punição de condutas “corruptas” por parte dos agentes políticos se somam aos efeitos deletérios que uma outra medida, em discussão no Congresso Nacional, pode ter. Trata-se da ampliação do “foro especial por prerrogativa de função”, mecanismo que permite que *certos* agentes públicos acusados de *certos* atos infracionais se submetam a ações judiciais somente em *determinados* órgãos. Em vez de responderem a ações em todos os órgãos jurisdicionais (incluindo os de 1º grau), tais agentes fazem-no apenas nos órgãos jurisdicionais “superiores” (de 2º grau, de grau superior ou no STF) ou em órgãos legislativos (o Congresso Nacional ou as Assembléias Legislativas).

Já há alguns anos, o Congresso vem apreciando a Proposta de Emenda Constitucional nº 358/2005, que prevê, entre outras coisas, a ampliação do “foro especial”. A proposta já foi aprovada no Senado Federal e passou a tramitar na Câmara dos Deputados, onde obteve a aprovação da Comissão de Constituição e Justiça. Depois disso, foi incluída na pauta de votação dessa casa legislativa.<sup>38</sup> Em linhas gerais, a proposta de emenda constitucional inova em dois aspectos. De um lado, ela estende o “foro especial” para o julgamento de ações de natureza cível, como a Ação Civil Pública – regulada pela Lei nº 7.347/1985 –, hoje um dos principais instrumentos de atuação do Ministério Público em defesa dos interesses da sociedade. Percebe-se que, originalmente, a Constituição havia previsto esse foro apenas para as ações de natureza criminal. De outro lado, a proposta estende o “foro especial” para o julgamento de ações envolvendo ex-agentes públicos, que não estão mais no exercício de suas funções. Recorde-se que, em sua configuração original, a Constituição sempre restringiu esse foro aos agentes que estavam no pleno desempenho de suas funções públicas, viabilizando que, cessado esse exercício, os ex-agentes públicos passassem a responder a ações criminais no juízo competente (mesmo que este fosse um juiz substituto de 1º grau).<sup>39</sup>

Com a eventual aprovação da proposta de emenda constitucional em 2007, o Congresso Nacional instituiria uma medida que tem conseqüências imediatas para o enfrentamento da corrupção. Entre outros motivos, porque os órgãos jurisdicionais “superiores” (de 2º grau, de grau superior ou no STF) não possuem estrutura adequada para o processamento de ações que versem sobre os crimes de responsabilidade dos atuais agentes públicos – o que dirá para o processamento das ações criminais e cíveis de agentes e ex-agentes. Como é bem conhecido, ainda que a Constituição tenha previsto algumas competências originárias para os tribunais, a estrutura destes é adequada apenas para o julgamento de ações em âmbito recursal (ou, então, de ações que não demandem qualquer coleta de prova – a denominada “instrução probatória”). É provável que a ampliação dessas competências originárias vá acentuar as dificuldades já cotidianamente enfrentadas por esses tribunais (que não raro se traduzem em morosidade, parcialidade e incerteza na distribuição da Justiça). E, como resultado colateral, diminuir ainda mais as possibilidades de prevenção e punição de condutas “corruptas” no Brasil.

Para encerrar, note-se que a “Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção”, em vigor desde 2005, estabelece em seu artigo 30, item 2, que:

---

38. Destaque-se que a ampliação do “foro especial”, por meio da Proposta de Emenda Constitucional nº 358/2005, conta com o apoio de órgãos de cúpula do Poder Executivo federal – inclusive daqueles que têm como atribuição se manifestar juridicamente em seu nome, como a Advocacia-Geral da União. A esse respeito, verificar a recente entrevista do Advogado-Geral da União ao jornal *Folha de S. Paulo*, impressa na página 7 do Caderno Brasil de domingo, dia 25 de março 2007.

39. As inovações da PEC nº 358/2005 não representam tanta novidade assim. A Lei nº 10.628/2002 (também conhecida nos tribunais como “Lei FHC”) já havia instituído o “foro especial” para as ações cíveis e, também, para ex-agentes públicos. Ocorre que essa lei foi declarada inconstitucional pelo STF, em 2005. Todavia, isso não significa que este tribunal, com sua atual composição e defrontado com uma nova espécie normativa – agora com *status* de emenda – vá necessariamente apontar alguma inconstitucionalidade na ampliação do “foro especial”.

Cada estado participante adotará as medidas que sejam necessárias para estabelecer ou manter, em conformidade com seu ordenamento jurídico e seus princípios constitucionais, um equilíbrio apropriado entre quaisquer imunidades ou prerrogativas jurisdicionais outorgadas a seus funcionários públicos para o cumprimento de suas funções e a possibilidade, se necessário, de proceder efetivamente à investigação, ao indiciamento e à sentença dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

E, ao que parece, a opção do STF pela Lei dos Crimes de Responsabilidade, em detrimento da Lei dos Atos de Improbidade, bem como a iniciativa do Congresso Nacional de restaurar o “foro especial” em uma série de situações, não apontam na direção desse equilíbrio – não obstante ele se mostrar necessário (talvez mais do que nunca) para o enfrentamento de condutas que ameaçam o caráter público do Estado brasileiro.

## 5 Considerações finais

Neste capítulo, procurou-se abordar as políticas federais de justiça e de segurança pública, com vistas à garantia do acesso amplo e de qualidade aos serviços relacionados. Considera-se que o respeito aos direitos dos cidadãos brasileiros à Justiça e à segurança são componentes fundamentais de um Estado democrático, devendo ser garantidos por meio de políticas efetivas, que assegurem o cumprimento do ordenamento jurídico brasileiro, permitindo que o exercício da cidadania possa se dar de maneira cada vez mais plena no país.

Nesse sentido, a continuidade da reforma do Judiciário tem sido fundamental para a democratização do acesso à Justiça e para a melhoria na efetividade das decisões judiciais. No entanto, em termos da atuação dos órgãos, apesar dos investimentos realizados pelo Judiciário e pelos órgãos essenciais à Justiça, dos avanços nos projetos, na área de tecnologia da informação e dos avanços na criação de novos cargos na Defensoria Pública, há indicadores críticos. Em 2006, o estoque de processos não julgados no Supremo Tribunal Federal, no Superior Tribunal de Justiça, na Justiça Federal Comum e na Justiça do Trabalho aumentou de maneira significativa. Além disso, apesar do crescimento dos quadros da Defensoria Pública da União, ela permanece ausente na maioria das comarcas da JFC e da JT.

Com relação à política federal de segurança pública, houve aumento dos gastos na área, o que permitiu uma ampliação dos quadros e da capacidade operativa da Polícia Rodoviária Federal e da Polícia Federal, bem como a constituição de um sistema penitenciário federal. Destacam-se também os avanços na gestão das informações, tanto na área de segurança pública e justiça criminal, (por meio do Infoseg e do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal), quanto na de execução penal (por meio do Infopen Gestão). Esse é um passo fundamental para permitir a produção de conhecimento e um melhor diagnóstico e planejamento para a prevenção da criminalidade e da violência no país.

Persistem, no entanto, algumas preocupações. Primeiramente, as operações da Força Nacional de Segurança Pública precisam ser mais transparentes para o público, de forma que verifique se elas estão realmente refletindo o padrão de segurança cidadã defendido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública. Em segundo lugar, as operações da Polícia Federal – que têm destaque na mídia e parecem representar uma aplicação da lei contra crimes de colarinho branco – apresentam alguns indícios de que carecem de maior efetividade, pois apenas aproximadamente 5% dos inquéritos

policiais do DPF geraram denúncias. Por fim, apesar das iniciativas de apoio às penas e medidas alternativas e à expansão das vagas prisionais, a superlotação e as péssimas condições de aprisionamento persistem, sem que uma política nacional seja de fato implementada para combater o problema.

Finalmente, o tema apresentado em destaque permite refletir a respeito de alguns dos obstáculos para a concretização da isonomia no Brasil – isonomia concebida como valor fundamental na construção de uma sociedade republicana e democrática. De um lado, descreve-se uma tendência de aumento das restrições aos apenados, aos presos e aos reincidentes e de questionamento do tratamento especial para crianças e adolescentes em conflito com a lei – embora a legislação brasileira estabeleça que essas pessoas devem ser preservadas em seu processo de desenvolvimento. De outro lado, discute-se uma decisão do STF e tramitação de emenda constitucional que ampliam o tratamento especial dado a agentes públicos. Ambos os casos parecem pertencer a um processo de reprodução de padrões sociais hierárquicos no Brasil, em que o infrator comum tende a ter mais direitos com exercício suspenso, enquanto o infrator de alta posição tende a ampliar suas salvaguardas.