

ISSN 2177-6784

Sistema Penal & Violência

Revista Eletrônica da Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS

Porto Alegre • Volume 2 – Número 2 – p. 90-103 – julho/dezembro 2010

Editor

RODRIGO GHIRINGHELLI DE AZEVEDO

Organização de

RODRIGO GHIRINGHELLI DE AZEVEDO
JOSÉ CARLOS MOREIRA DA SILVA FILHO
MARCELO DALMÁS TORELLY

JUIZADO ESPECIAL CRIMINAL: Do discurso jurídico penal à operacionalidade do Sistema Penal

Fabiana de Assis Pinheiro

Mestre em Direito pela UFSC. <fabianaapinheiro@terra.com.br>.

Resumo

Este artigo busca confrontar as funções declaradas pelo discurso jurídico penal dos Juizados Especiais Criminais, criado pela Lei 9099, de 26 de setembro de 1995, com a operacionalidade desse juizado, revelada pela pesquisa de campo realizada no Juizado Especial Criminal de Brasília. A pesquisa parte da contradição entre as funções declaradas e a operacionalidade do sistema penal. A investigação realizada no Juizado Especial de Brasília revela que o juizado especial criminal opera numa lógica de intervenção que visa ao arquivamento dos termos circunstanciados, não colocando a conciliação como uma prioridade.

Palavras-chaves: Juizado Especial Criminal; Lei 9099, de 26 de setembro de 1995; bifurcação e expansão do sistema penal; modelo penal conciliatório.

Abstract

Special Criminal Court: The criminal legal discourse and the operation of the Criminal System

This article aims to confront the declared functions by the legal criminal discourse of the Special Criminal Courts, established by the Law 9099 of 26 September 1995, with the operability of this system through a field research that took place at the Special Criminal Court in Brasilia. The survey departs from the contradiction between the declared functions and operability of the criminal justice system. The research carried at that Court of Brasilia shows that the Special Criminal Court operates within a logic of intervention which ends up filing the cases described in the terms of circumstances, don't putting the reconciliation as a priority.

Keywords: Special Criminal Court, Law 9099 of September 26, 1995; bifurcation and expansion of the penal system; conciliatory penal model.

INTRODUÇÃO

A criação dos Juizados Especiais Criminais pela Lei 9099, de 26 de setembro de 1995, forneceu ao discurso jurídico penal a oportunidade de apresentar à sociedade brasileira um sistema penal formatado com vistas a interação comunicativa entre vítima, autores do fato e operadores do sistema. A operacionalidade desses juizados, por outro lado, apresentou dissonante do discurso.

Este artigo apresenta parte da pesquisa desenvolvida no mestrado de ciência jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina, sobre os Juizados Especiais Criminais de Brasília, consistente na observação desse Juizado, com a coleta de dados sobre a distribuição de termos circunstanciados e inquéritos policiais ao Juizado Especial Criminal de Brasília, às varas criminais, à vara do tribunal do júri, às varas de entorpecentes e às varas de delito de trânsito de Brasília, entre o ano de 1996 e o ano de 2006, com base nas informações

do Sistema de Controle Geral de Processos de 1ª Instância do Tribunal de Justiça do Distrito Federal – SISTJ do Departamento de Modernização e Tratamento da Informação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Além disso, a pesquisa contempla a consulta de 377 termos circunstanciados que proporcionaram o preenchimento de 372 questionários, elaborados para, além de outros dados, colher informações a respeito da intervenção penal, tais como, retratação penal, conciliação, transação penal, denúncia, suspensão condicional do processo, sentenças condenatórias e absolutórias.

A investigação produziu elementos que proporcionaram o confronto entre o discurso oficial e a operacionalidade do Juizado Especial Criminal, com base no referencial da criminologia crítica que alerta para a necessidade de avaliar os mecanismos e as funções reais do sistema penal não só para desmascarar o sistema mas também para transformá-lo socialmente (Baratta, 2002, p. 18).

1 AS RESPOSTAS À DESLEGITIMIDADE DO SISTEMA PENAL: DO MINIMALISMO COMO MEIO AO ABOLICIONISMO AO MINIMALISMO COMO REFORMISMO PENAL

A Criminologia introduz, no campo da investigação criminológica, a importância de analisar radicalmente os mecanismos e as funções reais do sistema penal e problematizar os interesses que permeiam os processos de seleção e a forma com que estes respondem às necessidades do sistema (Andrade, 2003a, p. 219). Nessa perspectiva, a Criminologia Crítica acrescenta à investigação da reação social uma dimensão do poder que, num nível de abstração macrossociológica, liga-se às relações de poder e de propriedade em que se estrutura, em conflito, a sociedade capitalista (Andrade, 2003a, p. 214).

Nesse contexto, a Criminologia Crítica evidencia a relação funcional e disfuncional entre o sistema penal e as estruturas sociais, revelando que, no momento político da definição, as normas penais se formam e se aplicam seletivamente, refletindo as relações de desigualdade existentes. Nessa atitude ativa de (re) produção dessas relações, o sistema penal, no momento da aplicação da pena, as reproduz, o que contribui para a manutenção da estrutura social verticalizada (Baratta, 2002, p. 166).

Nesse sentido, a Criminologia Crítica denuncia, de forma irreversível, a deslegitimidade do sistema penal, o que impulsionou movimentos de política criminal que buscaram respostas para a crise de legitimidade do sistema penal.

Esses movimentos e as respostas por eles encontradas estruturam-se em dois eixos: o primeiro parte da lógica de que não há problemas estruturais no sistema penal. Acredita-se que o problema do sistema penal assenta-se na crise de eficiência, o que torna necessária a reestruturação e o fortalecimento dele. Esse eixo encontra expressão nos movimentos de Lei e Ordem (Andrade, 2006, p. 9).

O segundo eixo parte da constatação da existência de crise estrutural. Isso demanda uma transformação social em busca da emancipação e da humanização do sistema penal (Baratta, 2002, p. 220).

Entre tais movimentos estão o realismo de esquerda, os abolicionismos e os minimalismos.¹ O realismo de esquerda acredita ser o crime um problema para as classes sociais mais débeis, razão pela qual desconhecer essa realidade deixa o terreno livre para os conservadores que se apresentam como paladinos da “lei e da ordem”.² A política criminal, para essa corrente, precisa posicionar-se contra o crime, apropriando-se do sistema penal, para elaborar um controle do delito mínimo, democrático e multi-institucional (Larrauri, 1991, p. 197).

O abolicionismo, por sua vez, apresentou-se como resposta radical à deslegitimidade do sistema penal da década de 80, do século XX, tanto no campo teórico quanto no terreno dos movimentos sociais.³ Para os abolicionistas, os delitos não têm uma realidade ontológica; são conflitos sociais, problemas, catástrofes, riscos e causalidades. Os problemas são reais; os delitos, mitos (Larrauri, 1991, p. 197).

Nesse aspecto, o tratamento penal dos conflitos sociais agrava o problema ao invés de solucioná-lo. O direito penal não evita o crime, tampouco o sistema penal ajuda o delinquente ou atende às necessidades da vítima. Por isso, a melhor resposta passa por uma política orientada a solucionar os conflitos mediante a negociação de todas as partes envolvidas no problema (Larrauri, 1991, p. 198).

Nos anos 90, do século XX, surge o minimalismo como um entendimento intermediário ao abolicionismo, mostrando-se como uma estratégia para a implantação deste. O minimalismo nasce bifurcado entre os modelos teóricos e as reformas práticas⁴ (Andrade, 2006, p. 5).

O minimalismo de Baratta compartilha da crítica ao direito penal realizada pelo abolicionismo, contudo entende a necessidade de uma política intermediária capaz de ser defendida na atualidade. Prega um direito penal mínimo, limitado por princípios cuja missão é defender os direitos humanos.

Desde a perspectiva crítica, o minimalismo compreende o sistema punitivo como gerador da violência estrutural.⁵ Destaca a necessidade de uma política de contenção dessa violência, propondo a limitação dos instrumentos da justiça penal como mecanismo de defesa dos direitos humanos (Baratta, 1987, p. 447-457).

Nessa lógica de defesa dos direitos humanos, o minimalismo apresenta uma estratégia de intervenção penal mínima e uma política alternativa do controle penal. A primeira a se realizar por meio do direito penal mínimo, o qual não só se mostra um programa mais justo e eficaz mas também um desafio de justiça social e pacificação de conflitos; a segunda a se operar por meio da descriminalização para superar o atual sistema penal (Baratta, 1987, p. 447-457).

Ao transitar pelas propostas político-criminais do realismo de esquerda, do abolicionismo e do minimalismo, extrai-se o projeto comum de retração do sistema penal. Esse projeto comum agrega-se à proposta de substituição da intervenção penal por mecanismos de resolução de conflitos, construídos em espaços alternativos ao terreno penal. A implantação de mecanismos de resolução de conflitos de natureza comunitária surge como alternativa à intervenção penal.

Nos países de centro, observou-se a implantação, no final dos anos 70, do século XX, de programas “alternativos” pautados na intervenção comunitária e na resolução de conflitos sociais, em tese, em substituição à intervenção penal. Não ficou claro, contudo, se as políticas de não penalizar poderiam ser atribuídas às forças progressistas, ou se, na realidade, o Estado, imerso numa crise fiscal, estaria disposto a transferir o tema do controle penal para o espaço privado (Larrauri, 1991, p. 210).

As primeiras avaliações das “alternativas” representavam uma extensão do controle penal que passava a atuar em redes: distintas, amplas e sutis (Cohen, 1988, p. 63). As “alternativas” não substituíram o cárcere; elas o complementaram, com um controle mais intrusivo que a prisão, que permite submeter um número maior de pessoas às redes penais do Estado (Larrauri, 1991, p. 211).

Cohen observa que, no lugar de algum tipo de desestruturação, as estruturas originais se fortaleceram, longe de decrescer o alcance e a intensidade do controle do Estado. Este aumentou, permanecendo a centralização e a burocracia; os profissionais e os peritos se proliferaram de forma dramática e a sociedade tornou-se ainda mais dependente destes; o informalismo não conseguiu um sistema mais justo ou informal; o tratamento mudou de forma, mas permaneceu (Cohen, 1988, p. 64).

Afirma que “não se trata sinceramente de um caso de reforma que fracassa. A benevolência da mensagem do movimento desestruturador se converte em um monstro disfarçado – um cavalo de Tróia”⁶ (trad. do autor) (Cohen, 1988, p. 65).

No Brasil, identifica-se um movimento reformista denominado de cunho minimalista que se desenvolve “a partir da reforma penal e penitenciária de 1984, com a introdução das penas alternativas (Leis 7.209 e 7.210/84)

e culmina na atual Lei das penas alternativas (Lei 9.714/98), passando pela implantação dos Juizados Especiais Criminais (Lei 9.099/95) para tratar ‘dos crimes de menor potencial ofensivo’” (Andrade, 2006, p. 5).

Segundo Andrade, em “regra geral, essas reformas têm se caracterizado, segundo a lógica do sistema penal, por uma “eficácia invertida”, contribuindo, paradoxalmente, para ampliar o controle social e relegitimar o sistema penal” (2006, p. 5).

2 O DISCURSO JURÍDICO-PENAL DO JUIZADO ESPECIAL CRIMINAL: AS FUNÇÕES DECLARADAS DA BIFURCAÇÃO DO SISTEMA PENAL

A Constituição Federal de 1988 estabelece a criação do Juizado Especial Criminal para o julgamento das infrações de menor potencial ofensivo, mediante procedimentos orais e procedimentos sumaríssimos, autorizando a bifurcação do controle penal no sistema brasileiro.

O Juizado Especial Criminal expressa, então, essa bifurcação, cujos braços se dirigem: um, às questões simples; o outro, às causas complexas, revelando o ajustamento do modelo penal brasileiro à transformações experimentadas pelos sistemas penais nos países do centro, durante a segunda metade do século XX.

A Constituição Federal concedeu ao legislador ordinário uma liberdade na informalização do sistema penal no Brasil, na medida em que introduziu categorias, como a conciliação, a transação, o processo sumaríssimo, sem qualquer preocupação com o significado, limitando-se, tão-somente, em colocar essa possibilidade de informalização sob a responsabilidade do sistema formal de controle penal.

A definição dessas categorias ficou aberta; portanto, indeterminada, realidade que disparou a corrida da dogmática jurídico-penal para regulamentar (definir), o que provocou a tramitação na Câmara dos Deputados de diversos projetos de lei, oriundos de vários seguimentos da comunidade jurídica brasileira, revelando a corrida para regulamentar o controle penal dos denominados delitos de menor potencial ofensivo.⁷

A Lei 9099/95 definiu o crime de menor potencial ofensivo utilizando o critério objetivo do máximo da pena atribuída ao tipo penal. Inicialmente, estabeleceu-se como crime de menor potencial ofensivo os delitos cuja pena máxima não excedesse a um ano de detenção. Em 2001, com a edição da Lei 10259/2001, que determinou a criação e a implantação do Juizado Especial Criminal na esfera da Justiça Federal, essa definição se alterou para incluir no rol dos crimes de menor potencial ofensivo aqueles cuja pena máxima não ultrapassasse dois anos de detenção.

Ocorre que a construção de categorias como conciliação e transação penal não se realizou por meio da Lei 9099/95, tampouco pela Lei 10259/2001, restando à dogmática penal a edificação desses instrumentos legais de controle penal.

A Lei 9099/95 possibilitou ao discurso jurídico-penal construir uma imagem da bifurcação do sistema penal brasileiro, partindo de uma narrativa em torno da eficiência, que será desenvolvida neste artigo com a finalidade de identificar, no interior do discurso jurídico penal, as funções declaradas do Juizado Especial Criminal.

2.1 O modelo de justiça penal consensual

O discurso jurídico-penal será o ponto de partida da investigação sobre o Juizado Especial Criminal de Brasília, para se confrontar a operacionalidade e as funções declaradas do Juizado Especial Criminal.

O discurso jurídico-penal do Juizado Especial Criminal assenta-se em torno da eficiência em relação à qual margeiam diversas narrativas. Numa primeira esfera, em torno do universo da eficiência, posiciona-se a fala da efetividade do processo penal, sob o argumento de que o sistema jurídico nacional busca um “processo de resultados”, colocando em destaque a instrumentalidade do sistema de justiça em relação ao direito material e aos valores sociais e políticos (Grinover et al., 1996, p. 9).

A celeridade, numa segunda esfera, emerge do discurso jurídico em uma conexão natural com a eficiência ao redor da qual também orbitam outras narrativas, tais como, a informalidade, a desburocratização, a simplificação e a democratização da justiça, a pacificação social e a resolução do conflito.

A celeridade, estabelecida como meta do sistema de justiça pelo discurso oficial, associa-se à informalização, em que o procedimento oral ocupa posição central, sob a justificativa de que a oralidade possui uma potencialidade instrumental de simplificação e de desburocratização da justiça.

Fragments do discurso jurídico tratam dessa oralidade.

O rito sumaríssimo introduzido pela lei prestigia a verdadeira oralidade, com todos seus corolários. E o julgamento dos recursos por turma constituída de juizes de primeiro grau, que tão bem tem funcionado nas pequenas causas cíveis, é outro elemento de desburocratização e simplificação (Grinover et al., 1996, p. 15).

A informalidade e a oralidade são classificadas como ferramentas para se alcançar a meta eficiência que, pela fala jurídico-penal, confunde-se com celeridade. As ferramentas e a meta associam-se à economia processual. Nessa associação, informalidade, celeridade e economia são avocadas e apresentadas como instrumental de um modelo conciliatório de justiça; portanto, uma alternativa ao modelo tradicional de intervenção penal.

A Lei 9099/95, inovando a sistemática até então vigente, adotou o modelo consensual de jurisdição, já existente no ordenamento jurídico dos países mais desenvolvidos, rompendo com os tradicionais dogmas da jurisdição conflitiva seguida pelo CPP. [...] Nessa nova sistemática, os princípios ora aplicáveis são os da informalidade, celeridade e economia processual (Jesus, 2002, p. 50).

Observa-se que o discurso sobre um modelo consensual, célere, informal posiciona-se ao lado das aspirações de democratização da justiça, de prestação jurisdicional imediata, associando-se à ideia de economia: “uma fenomenal economia de papéis, horas e trabalho etc.” (Grinover et al., 1996, p. 18).

O discurso oficial mostra-se sensível, manejando palavras como: democratização da justiça, desburocratização, prestação jurisdicional imediata, humanização dos operadores do sistema, envolvimento do corpo social, contudo a expressão emocional da narrativa é alcançada quando se apresenta o objeto da busca da solução do conflito: a pacificação social (Grinover et al., 1996, p. 18).

2.2 A bifurcação do sistema penal: o argumento da prioridade de resposta às infrações mais graves

No discurso oficial, no mesmo raciocínio, percorrendo a lógica da eficiência, argumenta que a informalização do sistema penal assegura o controle dos crimes menores

A informalidade (parágrafo 2º do art. 65 e art. 67) e a oralidade (parágrafo 3º do art. 65) visam a assegurar a necessária agilidade do processo, já que o procedimento escrito, exigido desde o início da persecução penal (art. 9º do CPP), revelou-se, ao menos no que toca às infrações de pequena monta, fonte de inescotável da prescrição punitiva, com altos custos sociais (Jesus, 2002, p. 5).

Na construção do discurso oficial, justifica-se a bifurcação do sistema penal na transferência da intervenção penal dos crimes de menor gravidade ao Juizado Especial Criminal, a fim de possibilitar ao sistema tradicional mais eficiência no controle penal das infrações de maior gravidade.

Esse raciocínio se reflete na seguinte citação.

O legislador teve em mente reduzir a intervenção do Direito Penal e Processual Penal clássicos para as infrações menores, a fim de permitir um controle mais eficiente da criminalidade grave e, principalmente, do crime organizado (Jesus, 2002, p. 46).

A prioridade da atuação do sistema em relação aos crimes mais graves posiciona-se ostensivamente na construção do discurso do Juizado Especial Criminal, consoante se extrai dessa passagem “absolutamente nenhuma estrutura nova permitirá que a Justiça Criminal finalmente conte com tempo disponível para cuidar com maior atenção da criminalidade grave, reduzindo-se sua escandalosa impunidade” (Grinover et al., 1996, p. 18).

3 JUIZADO ESPECIAL CRIMINAL DE BRASÍLIA: DO DISCURSO JURÍDICO PENAL À OPERACIONALIDADE DO MODELO PENAL CONSENSUAL

3.1 Da prioridade de resposta ao crime grave ao controle dos delitos de menor potencial ofensivo

A investigação da operacionalidade do Juizado Especial Criminal reflete a distância entre as sensibilidades das palavras – democratização, desburocratização, pacificação social e resolução de conflitos – e o controle penal do modelo consensual.

Apesar de utilizar a linguagem de crise de legitimidade, o discurso oficial trata a crise do sistema penal como uma questão de eficiência, numa argumentação que omite os problemas estruturais desse sistema. Por isso, o discurso se desenvolve em torno de questões formais – informalidade, oralidade, simplificação – para buscar a celeridade que, para o discurso oficial, parece ser sinônimo de eficiência.

Ao lado dessa fala pragmática, introduz a retórica oficial categorias como democratização, humanização e pacificação social, próprias do discurso crítico⁸, que utilizam esses conceitos com fundamento na deslegitimidade do sistema penal, realidade que o discurso oficial omite, para postular a democratização e a humanização do sistema penal, por meio de políticas minimalistas e abolicionistas.

O discurso jurídico trata a bifurcação do sistema penal como um movimento que, de um lado, inaugura um modelo consensual novo de controle penal para os crimes pequenos; de outro, favorece uma intervenção mais eficiente ao modelo tradicional de fiscalização para os crimes graves.

O discurso oficial do Juizado Especial Criminal posiciona a bifurcação do sistema penal num movimento em que se cria um modelo alternativo, de natureza consensual, para tratar os crimes de menor potencial ofensivo, preservando o modelo tradicional, para controlar os crimes graves.

A criação do Juizado Especial Criminal, como a bifurcação do sistema penal brasileiro, provocou a ampliação do controle penal formal que passou a intervir na criminalidade, que antes se colocava fora do sistema formal de controle.

A pesquisa empírica realizada por Azevedo (2000) sobre os Juizados Especiais de Porto Alegre confirma essa afirmação, na medida em que verificou que esse Juizado complementa a intervenção penal tradicional.

Azevedo constatou que, em Porto Alegre, não ocorreu a redução do movimento processual no sistema tradicional, conforme esperado. Disso se conclui que o Juizado Especial Criminal ampliou o controle penal, alcançando condutas que não chegavam ao sistema formal de controle.

A conclusão é que, ao invés de assumir uma parcela dos processos criminais das Varas Comuns, os Juizados Especiais Criminais passaram a dar conta de um tipo de delituosidade que não chegava até as Varas Judiciais (Azevedo, 2000, p. 136).

3.1.1 A ampliação do controle penal pela intervenção do Juizado Especial Criminal de Brasília

Com a edição da Lei 9099, de 26 de setembro de 1995, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal, inicialmente, implementou quatro Juizados Especiais Criminais em Brasília e, posteriormente, criou mais quatro Juizados de competência geral.⁹

Na ocasião da implementação do Juizado Especial Criminal de Brasília, estavam em funcionamento oito varas criminais na circunscrição judiciária especial de Brasília e três varas de delito de trânsito, que não foram extintas tampouco transformadas. Posteriormente, em 2006, essas três varas foram transformadas em vara única de delitos de trânsito.

Pesquisou-se a distribuição de termos circunstanciados ao Juizado Especial Criminal de Brasília e dos inquéritos policiais às varas criminais de Brasília desde 1996, ano seguinte à edição da Lei.¹⁰

A distribuição de feitos novos às varas criminais de Brasília em 1996, época da implantação do Juizado Especial Criminal, não aponta para o declínio do movimento processual das varas criminais, o que contraria o discurso oficial.

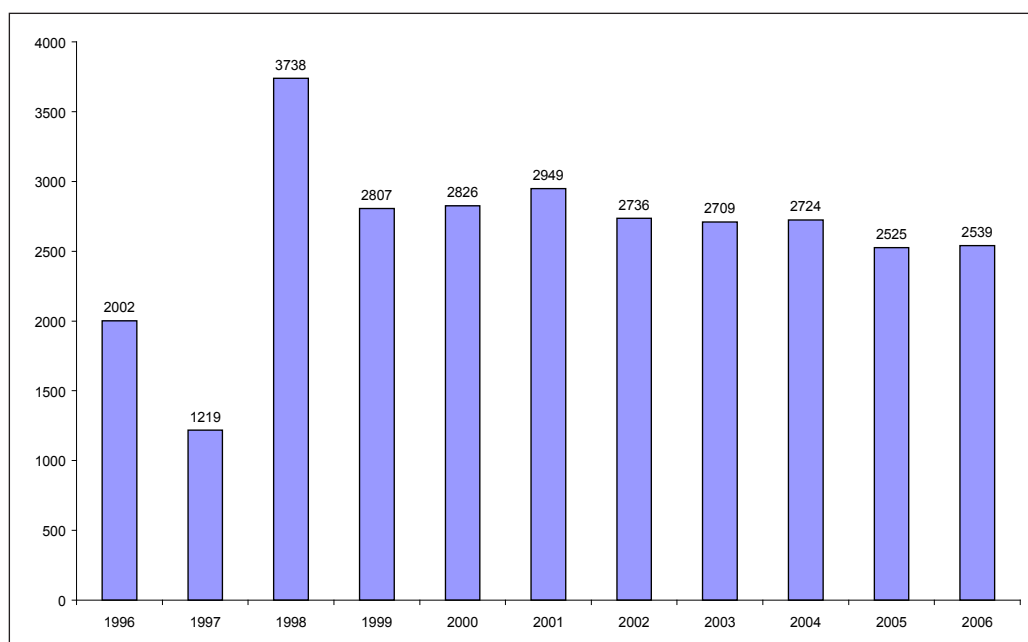


Figura 1. Evolução do número de inquéritos policiais distribuídos às varas criminais de Brasília.

FONTE: Sistema SISTJ – Em 30/04/2007.

A diferença entre a distribuição de inquéritos policiais no ano de 1997 e no ano anterior, 1996, atribui-se ao Provimento nº 2 do TJDFDT que determinava a remessa direta desses inquéritos das delegacias de polícia ao MPDFT, sem a tramitação prévia pelas varas criminais. Esse provimento foi revogado em 1998, momento em que se verifica o aumento da distribuição em comparação aos anos de 1996 e 1997. Na realidade, pode-se identificar uma diferença de mil procedimentos de 1997 em relação a 1996, que está contabilizada na distribuição de 1998.

Com a edição da Lei 10259/ 2001 que criou o Juizado Especial Criminal na esfera da Justiça Federal, o crime de menor potencial ofensivo assumiu nova definição legal, abrangendo os delitos cuja pena máxima não ultrapassasse dois anos. Nesse momento, alargou-se a competência do Juizado Especial Criminal, que passou a julgar delitos, tais como: receptação culposa, desacato, desobediência, resistência, lesões corporais culposas no trânsito, uso de substâncias entorpecentes, crimes contra o consumidor e contra o meio ambiente.

Nesse instante, esperava-se a retração do movimento processual das varas criminais, o que não ocorreu. A distribuição de inquéritos policiais às varas criminais, a partir de janeiro de 2002, momento da entrada em vigência da Lei 10259/2001 não se alterou, ao contrário, permaneceu constante.

Essa realidade repetiu-se nas varas de entorpecentes que, antes da edição de Lei 10259/2001, eram competentes para o julgamento do crime de uso de substância entorpecente.¹¹

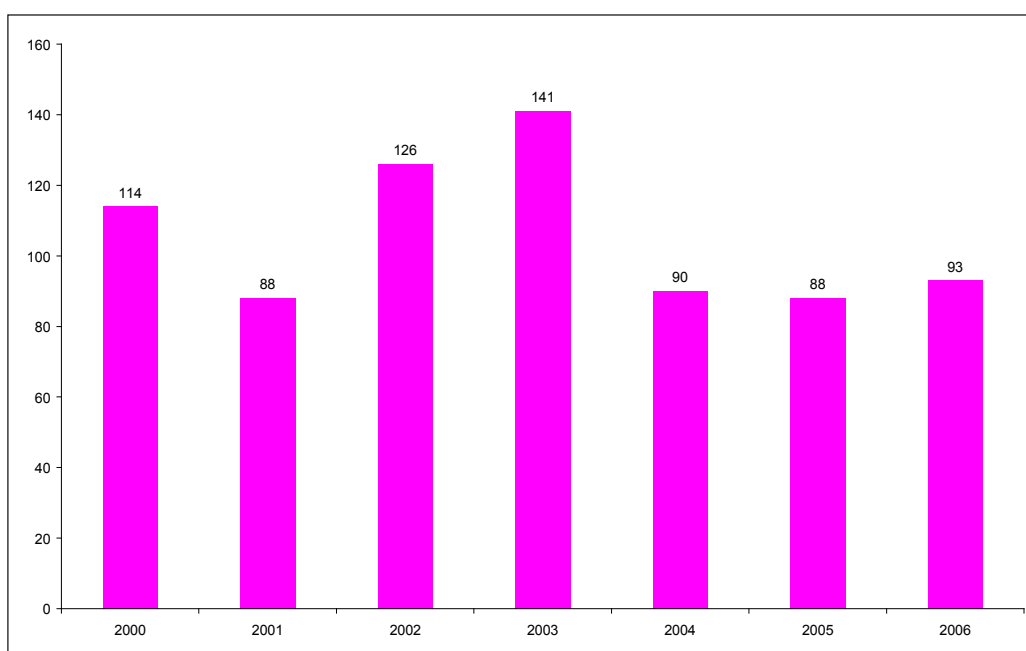


Figura 2. Evolução do número de inquéritos policiais distribuídos às varas de entorpecentes.

FORNE: Sistema SISTJ – Em 30/04/2007.

Logo, ao depositar na criação e na implementação do Juizado Especial Criminal a expectativa de retração da intervenção penal tradicional, como pressuposto para a aquisição de eficiência no tratamento das questões graves, o discurso oficial equivoca-se. Na realidade, o JEC amplia o sistema penal ao controlar delitos que permaneciam à margem do sistema formal, portanto não ocupavam o sistema tradicional.

3.1.2 *O crescimento do controle penal pelo Juizado Especial Criminal: ampliação e intensificação*

Ao lado da ampliação do sistema penal, a análise da evolução dos inquéritos policiais e dos termos circunstanciados remetidos ao Juizado Especial Criminal de Brasília demonstra que o controle intensifica-se, num movimento de crescimento que quase quintuplicou em uma década.¹²

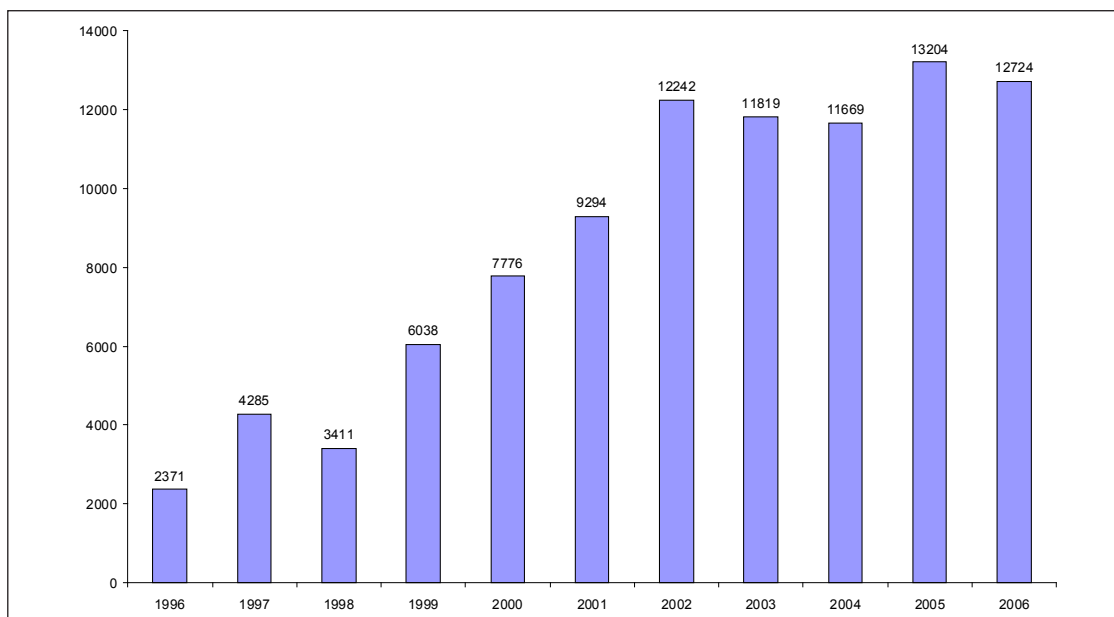


Figura 3. Número de termos circunstanciados distribuídos aos Juizados Especiais Criminais de Brasília.

FONTE: Sistema SISTJ – Em 30/04/2007.

A expressão do crescimento do controle penal pelo JEC revela-se diante da comparação entre a progressão do número de inquéritos policiais distribuídos às varas criminais e o aumento da quantidade de termos circunstanciados remetidos ao JEC. Nessa contraposição, como demonstra a figura quatro, a distribuição de inquéritos policiais cresceu 54,2%; a distribuição de termos circunstanciados, 436,7%.

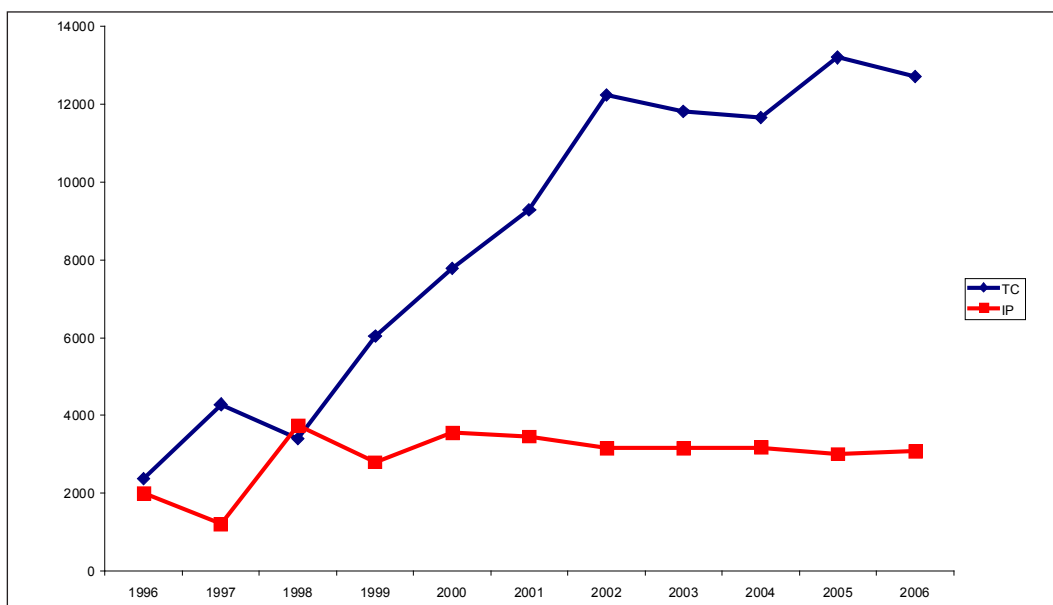


Figura 4. Comparativo entre a evolução do número de termos circunstanciados distribuídos ao Juizado Especial Criminal de Brasília e o número de inquéritos policiais distribuídos às varas criminais.

FONTE: Sistema SISTJ – Em 30/04/2007.

Ao cotejar o aumento da população com o crescimento do controle do Juizado Especial Criminal, ilustra-se a intensidade da intervenção penal do controle alternativo. De um lado, a população do DF aumentou em 30,8%; de outro lado, os inquéritos policiais aumentaram 54,2%; os termos circunstanciados, por sua vez, 436,7%.

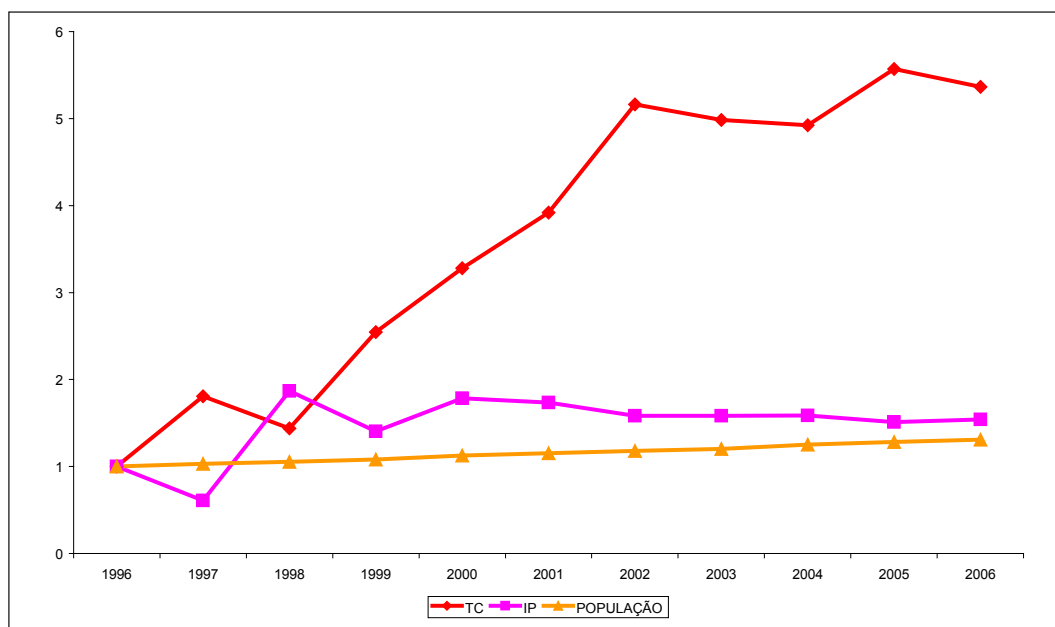


Figura 5. Comparativo entre o aumento da população no Distrito Federal e a evolução do número de termos circunstanciados remetidos ao Juizado Especial Criminal e o número de inquéritos policiais distribuídos às varas criminais

Nesse movimento de intensificação, o Juizado Especial Criminal tornou-se responsável pela maior parte do controle penal realizado na circunscrição judiciária de Brasília. O comparativo entre o controle penal alternativo do JEC com a intervenção penal tradicional das varas criminais, de entorpecentes, de delitos de trânsito e do tribunal do júri confirma essa afirmação, apontando que a intervenção alternativa do JEC representa 62% do total da intervenção penal realizada em Brasília.

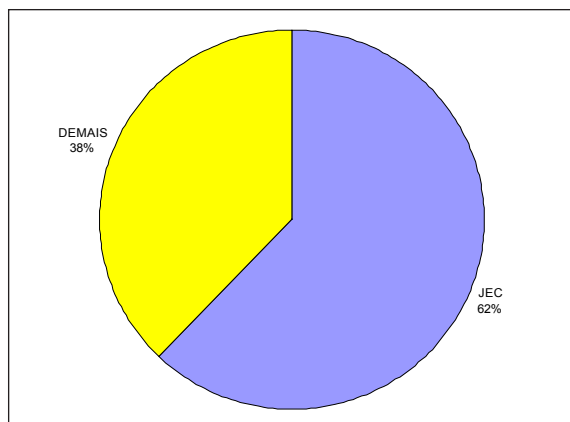


Figura 6. Proporção do controle penal alternativo do JEC e da intervenção penal tradicional.

O fortalecimento do sistema penal pelo Juizado Especial Criminal de Brasília realiza-se numa ação que amplia esse sistema pelo controle de fatos que, anteriormente, permaneciam na esfera informal, bem como pela intensificação desse controle. Extrai-se desse deslocamento que o JEC coloca-se em correspondência à intensificação do controle penal dos países do centro.

3.2 O modelo consensual: central no discurso e periférico na prática

3.2.1 *A contradição do modelo consensual: da resolução do conflito à lógica do arquivamento*

A investigação do Juizado Especial Criminal de Brasília confirma a distância entre as palavras manejadas pelo discurso jurídico-penal – democratização, desburocratização, pacificação social e resolução de conflitos – e a operacionalidade desse sistema alternativo.

O discurso oficial coloca a conciliação, a mediação, a resolução de conflitos e, conseqüentemente, a pacificação social numa posição central dentro do discurso dos Juizados Especiais Criminais.

Nesse aspecto, em torno da conciliação, a análise exploratória do JEC revelou a contradição entre o discurso oficial e a operacionalidade do sistema penal. Entre os termos circunstanciados arquivados, verifica-se um número insignificante de procedimento em que se promoveu e se operou a conciliação.¹³

Tabela 1. Distribuição por motivo do arquivamento

Motivo do arquivamento	Percentual
Retratação na esfera policial	38,39%
Retratação na esfera judicial	19,64%
Conciliação	11,90%
Transação	10,71%
Ausência justa causa	9,82%
Atipicidade	6,55%
Outros	3,44%
Total	100,00%

Esse percentual apresenta-se ainda mais expressivo diante da constatação de que as condutas criminalizadas selecionadas pelo Juizado Especial Criminal enquadram-se nos tipos penais de ação penal privada e ação penal pública condicionada à representação em que se oportunizam a conciliação.

A operacionalidade do Juizado Especial de Brasília revela a lógica de intervenção identificada pela pesquisa de Campos (2005, p. 9) em que a conciliação ocorre para o arquivamento do processo e não para a resolução dos conflitos. “A conciliação há de ser vista dentro da lógica operacional da Lei e do novo procedimento inaugurado. Essa lógica tem sido a lógica da diminuição pura e simples dos processos em tramitação, sem uma real preocupação com a resolução satisfatória para a vítima.”

Essa realidade não poderia ser diferente num modelo de controle penal consensual que recebe anualmente 10 mil procedimentos novos, a prioridade da conciliação substitui-se pela necessidade do arquivamento.

O controle penal do Juizado Especial Criminal limita-se à distribuição de um termo circunstanciado perante o sistema formal. Observa-se que a maior parte dos procedimentos nascem mortos, pois chegam à esfera judicial com a retratação ou a renúncia apresentada pela vítima na esfera policial.

Os procedimentos distribuídos ao Juizado Especial Criminal passam por uma filtragem na esfera judicial em relação ao interesse das vítimas, que são procuradas informalmente para manifestar o interesse no prosseguimento do feito.

Os arquivamentos por retratação ou renúncia da vítima representam a grande parte da intervenção do Juizado Especial Criminal, já que 58% dos feitos novos remetidos ao JEC são arquivados em face do desinteresse da vítima.

A operacionalidade dos Juizados Especiais Criminais desperta a necessidade de avaliar esse sistema consensual com foco na demanda pela intervenção penal, já que a grande maioria das questões levadas ao Juizados Especiais Criminais é de natureza penal privada e condicionada à representação da vítima. Os conflitos contidos nas condutas criminalizadas são problemas “reais” que movimentam os indivíduos até o sistema penal.

A consulta dos Termos Circunstanciados observou que as pessoas procuram o sistema alternativo para noticiar questões que, numa primeira avaliação, mostram-se insignificantes. Para ilustrar essa afirmação, resgatam-se alguns fatos reais que motivaram a intervenção alternativa no JEC de Brasília. Os procedimentos instaurados para apurar a perturbação do sossego revelam que os indivíduos procuram o domínio penal para solucionar/responsabilizar os vizinhos pelos ruídos provocados pelas brincadeiras de crianças, pelos choros dos recém-nascidos; pelos gemidos dos amantes; pelos tambores de umbanda; pelas mensagens de amor do traído. Notáveis, do mesmo modo, são os procedimentos instaurados pelo temor das ameaças proferidas por desconhecidos no trânsito, motivadas por “fechadas” ou “barbeiragens”. Os conflitos por ofensa da honra são também eloquentes, demonstrando a busca da intervenção penal para sanar a dor da ofensa sentida pela jovem que é chamada de “bacalhau”; ou para responsabilizar a colega de trabalho que, durante uma conversa, atribui ao companheiro de labor a qualidade de desequilibrado. Muitas são as histórias em que se nota a dificuldade de relacionamento social motivado pela pouca condescendência com o outro.

Ao lado dessa reflexão, a busca pela intervenção penal traz a problemática do uso de espaços penais para resolução de conflitos e, portanto, emancipação e construção a cidadania. No momento, os espaços de cidadania se reduzem, enquanto os terrenos penais se expandem, ocupando o vazio deixado por aqueles e radicalizando a função simbólica do direito penal. (Andrade, 2003b, p. 25) A progressão da distribuição de termos circunstanciados ao Juizado Especial Criminal de Brasília ilustra essa radicalização.

Nesse aspecto, contraria-se o discurso jurídico-penal, em que o Juizado Especial Criminal corresponde ao modelo consensual de justiça penal, para afirmar que esse juizado não se apresenta como um espaço de conciliação. Confirma-se, na operacionalidade do Juizado Especial Criminal de Brasília, a função simbólica do sistema penal que, ao trabalhar com a lógica do arquivamento, não se apresenta como um espaço de resolução de conflitos.

CONCLUSÃO

Na realidade brasileira, o Juizado Especial Criminal representa a bifurcação do sistema penal em que, ao lado do sistema tradicional, inaugura-se um modelo alternativo, responsável pelo tratamento dos delitos de menor potencial ofensivo.

O discurso jurídico-penal apresenta o Juizado Especial Criminal como um modelo penal consensual, informal e célere, pautado no princípio da eficiência.

Por outro lado, esse discurso posiciona-se pelo fortalecimento do sistema penal, ao priorizar o controle dos crimes graves e, ao mesmo tempo, propor o resgate da fiscalização dos delitos de menor potencial ofensivo.

A investigação de campo do Juizado Especial Criminal de Brasília demonstra que a intervenção penal dos Juizados complementa o trabalho tradicional das varas criminais ao invés de substituí-lo, contrariando o discurso oficial que acreditava que o sistema tradicional promovia o controle dos crimes de menor potencial ofensivo, o que se revelou falso.

Ademais, revelou também um crescimento expressivo na intervenção penal do Juizado Especial na última década, mostrando que intervenção desses juizados representa 62% do total de controle penal realizado em Brasília.

Noutro aspecto, em torno da conciliação, a pesquisa sobre os Juizado Especial Criminal de Brasília revelou a contradição entre o discurso oficial e a operacionalidade do sistema penal, destacando um número insignificante de procedimento em que se promoveu a conciliação, negando que esta ocupe uma posição central.

A operacionalidade dos Juizados Especiais Criminais, contrariando o discurso jurídico-penal, em que este corresponde ao modelo consensual de justiça penal, assevera que esse juizado não se apresenta como um espaço de conciliação.

A operacionalidade do Juizado Especial Criminal revelada na pesquisa, por sua vez, reforça a percepção de que a intervenção penal desse Juizado nos procedimentos de conciliação não se dirigem a resolução dos conflitos mas ao arquivamento dos termos circunstanciados, operando a lógica do arquivamento.

Essas observações apontam para a importância de se refletir sobre a demanda pela intervenção penal para resolução de conflitos contidos nas condutas criminalizadas que, para os envolvidos, são problemas “reais”. Os espaços penais, nesse aspecto, são reivindicados para a resolução de conflitos interpessoais em relação aos quais se mostra incapaz de atuar. Por sua vez, não se podem desprezar os sentimentos dos sujeitos – as dores reais.

Essa realidade apresenta a importância de impulsionar múltiplos debates. Num primeiro momento, urge a necessidade de discutir um movimento de descriminalização primária em que os conflitos contidos nas condutas criminalizadas como delitos de menor potencial ofensivo possam ser trabalhados em espaços não-penais de resolução de conflitos, portanto, terrenos de construção de cidadania. Nesse sentido, mostra-se urgente o resgate e a construção de espaços não-penais de resolução de conflitos comunitários e judiciais que possibilitem o empoderamento de sujeitos, tornando-os capazes de encontrar soluções para as questões com base nas próprias visões de mundo.

Por outro lado, o novo paradigma de justiça ainda pode ser considerado como um horizonte a ser alcançado, num modelo de intervenção judicial que favoreça a conciliação que, por sua vez, precisa assumir outra dimensão, superando a lógica do arquivamento, para assumir uma dinâmica de resolução de conflitos.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *A ilusão de segurança jurídica: do controle da violência a violência do controle penal*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003a.

_____. *Minimalismos e abolicionismos*. XIX Conferência Nacional dos Advogados do Brasil, 2006.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. *Informalização da Justiça e controle Social*. São Paulo: IBCCRIM, 2000.

BARATTA, Alessandro. Principios Del derecho penal mínimo. Par uma teoria de los derechos humanos como objeto y limite de la ley penal. *Doctrina Penal*, Buenos Aires, n. 40, p. 447-457, 1987.

_____. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito*. Tradução Juarez Cirino dos Santos. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

CAMPOS, Carmem Hein. *Juizado Especial Criminal e seu déficit teórico*. Disponível em: <www.scielo.com.br>. Acesso em: 23 out. 2005.

COHEN, Stantly. *Visiones de Control Social*. Tradução Elena Larrauri. Barcelona: PPU, 1988.

GRINOVER, Ada Pellegrini; GOMES FILHO, Antônio; FERNANDES, Antônio Scarance; GOMES, Luiz Flávio. *Juizados especiais criminais: comentários à Lei 9099, de 26.09.1995*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

JESUS, Damásio E. de. *Lei dos Juizados Especiais Criminais anotada*. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

LARRAURI, Elena. *La herencia de la criminología crítica*. Madrid, Siglo Veintiuno, 1991.

NOTAS

¹ Trabalha-se com a concepção da pluralidade de minimalismos e abolicionismos, nos termos de Andrade que argumenta existirem diferentes abolicionismos e minimalismos (2006, p. 3).

² O realismo de esquerda marca a Criminologia Crítica com a publicação de *What is to be done about law and order* de John Lea e Jock Young.

³ Existem diferentes tipos de abolicionismos, com diferentes fundamentações metodológicas para a abolição, entre seus principais protagonistas: a) a variante estruturalista do filósofo e historiador francês Michael Foucault; b) a variante materialista de orientação marxista, do sociólogo norueguês Thomas Mathiesen; c) a variante fenomenológica do criminólogo holandês Louk Hulsman e d) a variante fenomenológico-historicista de Nils Christie. Outros protagonistas importantes são Sebastian Scheerer (Alemanha), e Heinz Steinert (Áustria) e Zaffaroni (Argentina) (Andrade, 2006, p. 4).

⁴ O minimalismo, como perspectiva teórica, apresenta heterogeneidade. De um lado, identifica-se o minimalismo que se apresenta como um meio para o abolicionismo; de outro, aquele que se coloca como um fim em si mesmo (Andrade, 2006, p. 5). Os modelos minimalistas encontram-se na criminologia crítica de Baratta e na perspectiva filosófica garantista de Ferrajoli.

⁵ Baratta maneja diversas categorias de violência. A violência estrutural é sinônimo de injustiça social – portanto, repressão de necessidades reais; violação de direitos humanos. A violência institucional liga-se à atuação do sistema penal, que pode ser considerada legal ou ilegal – também repressão de necessidades, portanto, violação de direitos humanos. A violência individual corresponde a modalidade de violência criminal que representa uma pequena parte da violência na sociedade e no mundo (Baratta, 1993, p. 44-61).

⁶ “Así que no se trataba sencillamente de un caso de reforma que “fracasaba”. La benevolencia del mensaje del movimiento destructorador se havia convertido en un mostro disfrazado en un caballo de Troya.”

⁷ A descrição do processo legislativo de criação dos juizados especiais criminais está descrita com detalhes nas obras de Azevedo (2000) e Santos (2002).

⁸ A vertente eficientista reconhece a necessidade de maior controle penal para atender à crise do sistema penal, colocando-se pela expansão do sistema penal; enquanto o minimalismo e o abolicionismo pregam a necessidade de diminuição do controle penal, posicionando-se pela retração e extinção do sistema penal, como uma demanda humanitária e democrática.

⁹ Juizado Especial Criminal da Circunscrição Judiciária de Brasília que conta com oito Juizados Especiais Criminais – quatro estão instalados em Brasília, respondendo pelas áreas administrativas de Brasília, Cruzeiro, Sudoeste/Octogonal, Lago Sul, Lago Norte, Jardim Botânico, Varjão; dois ficam no Guarã, sendo responsáveis pelas áreas administrativas do Guarã, do SCIA; e outros dois encontram-se no Núcleo Bandeirante, com jurisdição nas regiões administrativas do Núcleo Bandeirante, Candangolândia, Riacho Fundo e Riacho Fundo II, Park Way.

¹⁰ Destaca-se a dificuldade desta pesquisa em face da ausência de informações no Sistema de Controle Geral de Processos de 1ª Instância do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – SISTJ sobre a distribuição de feitos antes de 1996, época da informatização do sistema de distribuição desse Tribunal.

¹¹ As varas de entorpecentes têm jurisdição sobre todo o Distrito Federal.

¹² Computaram-se os termos circunstanciados relativos aos delitos de trânsito de lesão corporal culposa que, após o advento da Lei 10259/2001, continuaram a ser distribuídos às varas de delito de trânsito de Brasília até o ano de 2006, quando as três varas existentes foram transformadas em uma vara de delitos de trânsito.

¹³ A conciliação foi considerada em todos os casos em que o autor do fato e a vítima compareceram ao Juizado Especial Criminal, perante os conciliadores (Juizes leigos) ou Juizes Togados, ainda que não tabulado acordo civil ou compromisso de conduta, desde que a vítima tenha se manifestado pelo desinteresse no prosseguimento do feito.