

Crise do sistema de justiça e papel dos juízes

Beatriz Vargas Ramos

Professora de Direito Penal e Criminologia
dos cursos de graduação e pós graduação da UnB
Doutora em Direito pela UnB

Membro do CEDD – Centro de Estudos em Desigualdade
e Discriminação da Faculdade de Direito da UnB

Consta que John Kennedy dizia que a palavra **crise**, em chinês, é **oportunidade**. Muita gente repetiu e ainda repete a mesma coisa. Não é verdade. Eu não sei chinês, mas pesquisei. Crise, em chinês, é crise mesmo. A palavra em português vem do grego *krísis*, cujo significado é **decisão** ou **momento decisivo** – segundo o Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa, de Antenor Nascentes. Numa doença, a crise é o momento de definição, ou seja, pode ser a **cura**. Para Hipócrates, esse era o sentido de **crise**.

O sistema de justiça criminal brasileiro atravessa uma grave crise que carrega consigo também o poder judiciário. É certo que os juízes não são “os” responsáveis pela barbárie da prisão, como também não são eles que respondem pela violência e pelos abusos praticados pelas forças policiais. Participam, no entanto, do problema e, à sua maneira, contribuem para a permanência daquilo que o STF, no julgamento da ADPF nº 347, reconheceu como “estado de coisas inconstitucional”. Contribuem para a superlotação carcerária quando, por exemplo, deixam de analisar a possibilidade de adoção de medida cautelar diversa da prisão pura e simples. Os dados prisionais existentes demonstram a utilização excessiva da prisão provisória. Presos provisórios correspondem a 41% da população prisional do País. A medida, em muitos casos, além de desnecessária também se revela desproporcional, porque grande parte das pessoas presas antes da sentença é absolvida, ou condenada a penas não privativas de liberdade, ou submetida a regime prisional mais brando que o fechado, ou permanece presa provisoriamente por tempo superior ao tempo de duração da pena de prisão. Outros exemplos de comportamento judicial que produz impacto negativo no sistema de justiça criminal brasileiro são a subutilização das penas substitutivas, o rigor excessivo na dosagem da pena privativa de liberdade, o tratamento duro ao autor de crime de furto e ao pequeno traficante, a aceitação da prova constituída com o testemunho exclusivo de policiais, a tolerância ou mesmo a adesão a padrões de atuação policial fora dos limites legais. É inegável que o juiz desempenha atividade importante no interior desse sistema, na etapa que podemos denominar de criminalização secundária. É dele a função decisória. Ao juiz compete o papel de **limitação do poder punitivo**. Esse papel é fundamental, sobretudo quando a seletividade atinge níveis absurdos, situação em que

os extremos de abuso e de violência recaem sobre indivíduos ou grupos socialmente vulneráveis e dotados de pouca ou nenhuma capacidade de resistência à rotulação criminal, como é o caso da juventude negra brasileira, originária da classe submetida ao desemprego, à precarização do trabalho ou à informalidade. A hipertrofia da programação criminal aliada à ação dos órgãos executivos da criminalização secundária – polícia e ministério público – é grandemente responsável pela crise do sistema penal e da segurança pública no Brasil. Além das distorções e violações que acompanham a execução da programação criminalizadora, nela incluída a gestão deficiente ou a falta de gestão penitenciária – de responsabilidade do poder executivo, sobretudo das unidades da federação – a ampliação do sistema penal tem gerado um volume extraordinário de processos. Esse imenso volume de processos desemboca nas varas criminais e de execução penal. O relatório “Justiça em números”, do CNJ, mostra que 3 milhões de novos casos criminais ingressaram no judiciário no ano passado – 1,9 milhão na fase de conhecimento de 1º grau (62,9%). 67,4% de todas as ações são da justiça estadual – 92,8% na área criminal. O quantitativo de processos criminais sofreu uma redução de 1,8% em relação ao ano de 2015, mas o acervo aumentou em 3,3%, sendo que os casos pendentes representam 2,7 vezes a demanda. Havia 1,4 milhão de execuções penais pendentes ao final do ano de 2016 e, na mesma época, 444 mil processos de execução iniciados. Destes, 61,3% são referentes à execução de pena privativa de liberdade. Avaliados pelo critério da quantidade de decisões (indicador de eficiência), os juízes sofrem, com certeza, a angústia e a ansiedade provocada pela demanda excessiva de trabalho. Segundo o relatório do CNJ, apesar da taxa elevada de congestionamento do judiciário brasileiro (73% em 2016, “*somente 27% de todos os processos foram solucionados*”), isso não pode ser compreendido como baixa produção dos juízes. “*Pelo contrário*”, afirma o CNJ, “*o Índice de Produtividade dos Magistrados (IPM) foi de 1.749 processos*” (média superior a 7 processos por dia). O índice de atendimento à demanda (100,3% em 2016) reforça a “*alta taxa de produtividade da justiça brasileira*”. Esse índice demonstra que o judiciário conseguiu finalizar, em 2016, quantidade de processos “*ligeiramente superior*” ao número de casos novos que ingressaram no mesmo ano. A conclusão é que os juízes, a despeito de trabalharem muito, estão, na verdade, enxugando gelo. O quadro sugere questões a serem formuladas à justiça criminal: até que ponto a carga de trabalho explica o tipo de decisão proferida? Volume de trabalho é o que determina o conteúdo da sentença? É mais difícil absolver que condenar? Por que a opção pela prisão provisória mesmo nos casos em que poderia caber outra medida cautelar? Por que o “modo tradicional” de agir se impõe mesmo contra a sensibilidade do julgador?

Talvez tenhamos que nos ocupar da sensibilidade imperante entre os juízes, ou melhor, da orientação ideológica ou mesmo da representação social que predomina na justiça criminal. O modo autoritário de pensar e a adesão à ideologia punitivista parecem ser aquilo que mais bem define o fazer cotidiano dos juízes criminais em seu conjunto – se o volume excessivo de trabalho não é determinante do conteúdo do ato decisório. Essa pode não ser a única explicação para a tendência punitivista da justiça criminal brasileira, mas, com certeza, é elemento que não deve ser desprezado. Como diz Zaffaroni, *“toda burocracia acaba por esquecer seus objetivos, substituindo-os pela reiteração ritual”*. O judiciário brasileiro apresenta elevadas taxas de produtividade, mas os juízes criminais não estão cumprindo o objetivo primordial de sua função constitucional. No estado democrático de direito, esse objetivo está no cumprimento do **papel redutor do poder punitivo**. Mais uma vez, com Zaffaroni, não existe um estado de direito “real” – “histórico” – que seja “perfeito”, *“mas apenas estados de direito que contêm (de modo mais ou menos eficiente) os estados de polícia nele enclausurados”*. É do juiz a missão de conter o estado de polícia. Infelizmente, declarações públicas recentes de membros da cúpula do poder judiciário demonstram que não tem sido esse o entendimento dessas autoridades.

Um exemplo. Em programa recente da TV Globo News, dirigido por Mônica Waldvogel, o presidente do tribunal de justiça de São Paulo, Paulo Dimas de Bellis Mascaretti, afirmou que *“o juiz tem uma responsabilidade muito grande”*, *“o juiz tem que combater a criminalidade violenta”*. A afirmativa está na contramão do sistema penal constitucional e não se harmoniza com os princípios do estado de direito. Se for essa a percepção que a maioria dos juízes criminais tem de sua própria função, a crise do judiciário é ainda mais profunda e de difícil solução, porque pertencente à ordem cultural. Não se muda a cultura de um sistema do dia para a noite. Representações e ideias de componentes de todo um sistema de justiça são, em última análise, o que determina o fazer cotidiano desses atores. A frase do desembargador de São Paulo não esconde uma compreensão que inverte os papéis de juiz e policial. À polícia compete a repressão ao crime, não ao juiz. (A palavra “combate” tem origem na concepção bélica de segurança pública, na lógica da “guerra” ao “inimigo”. Aliás, é exatamente essa a filosofia, a do “combate”, que contribui para a manutenção dos padrões de abuso e violência dos órgãos da repressão criminal).

A fala do presidente do TJ/SP estava no contexto da discussão sobre o teto da remuneração e outras verbas – os tais penduricalhos (auxílio-moradia, auxílio-saúde, auxílio-creche, auxílio-locomção, auxílio-refeição, auxílio-alimentação, ajuda de custo para transporte e mudança e outras). Os argumentos foram utilizados para

defender a proporção, sem abusos, entre os ganhos dos juízes e o valor de sua missão constitucional. Ausência de recomposição de “subsídios” – palavra equívoca usada no texto da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) para definir e nomear regime de remuneração de certos servidores públicos – seria, para o desembargador, a justificativa para a manutenção do auxílio-moradia. Segundo ele, “*o juiz não gostaria de estar recebendo esse auxílio-moradia*”, mas está enfrentando a situação de não recomposição dos subsídios – que deveriam estar em patamares bem superiores ao que é pago atualmente. Fato é que o excesso de remuneração, chamado pela imprensa de “supersalário”, não é raro e nem é novidade e, convém registrar, não se limita ao judiciário. Não é que os juízes e outros servidores qualificados que exercem atividade de alto grau de responsabilidade e complexidade não possam ganhar bem, mas nada justifica os pagamentos acima do teto constitucional (art. 37, XI, da CRFB). Não são poucas as vezes em que esses pagamentos ultrapassaram o teto de forma exagerada. Juízes e membros do ministério público no Brasil já ganham mais que seus colegas franceses, alemães, portugueses, espanhóis e suecos. O orçamento destinado ao judiciário e ao MP é completamente desproporcional ao nível médio de renda do País. Em 2013, o gasto global com o poder judiciário (de 62,3 bilhões de reais) foi, segundo Luciano da Ros (<<http://www.juris.org.br/2015/10/o-custo-da-justica-no-brasil-uma-analise-comparativa-exploratoria/>>), comparável ao orçamento anual do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e maior que o PIB (Produto Interno Bruto) de 12 estados brasileiros. Segundo o CNJ, em 2016, o total de despesas do poder judiciário (excetuados o STF e o próprio CNJ) foi de 84,8 bilhões, correspondentes a 1,4% do PIB nacional – o CNJ considera os gastos “*necessários para manter o funcionamento da Justiça*”. Há poucos dias, numa mesa de debates no auditório Joaquim Nabuco, na Faculdade de Direito da UnB, o ex-ministro Nelson Barbosa afirmou que uma única rubrica do ministério público no Brasil, a do auxílio-moradia, é igual ao orçamento anual da Universidade de Brasília.

Governantes alegam a falta de recursos públicos para o atendimento de questões sociais de primeira necessidade, a remuneração básica de 46,7 milhões de brasileiros, o salário mínimo é reduzido pela primeira vez, depois de 13 anos ininterruptos de aumento real (aumento, em termos reais, de quase 80% na última década), o legislativo aprova a proposta do executivo federal de imposição de teto para os gastos públicos por 20 anos (cf. artigo publicado na coluna a respeito da “PEC do teto” <<https://jota.info/colunas/democracia-e-sociedade/pec-55-contra-politica-e-contra-constituicao-02122016>>), enfim, a conjuntura contribui para tornar ainda mais absurda a manutenção de pagamentos abusivos. Nenhuma reforma da previdência social pode

ser feita sem a consideração dessas circunstâncias. Essa situação é, sem dúvida, componente da crise do sistema de justiça. Tem aptidão para abalar a *auctoritas* – legitimação social por respeito e confiança – que, de preferência, deve acompanhar a *potestas* – competência, poder. Qual é a contribuição à experiência democrática que o judiciário dá quando sobrepõe seus interesses corporativos a interesses coletivos e ao atendimento de demandas de ordem humanitária? A pesquisadora Luciana Zaffalon (Uma Espiral Elitista de Afirmção Corporativa: Blindagens e Criminalizações a partir do Imbricamento das Disputas do Sistema de Justiça Paulista com as Disputas da Política Convencional, tese de doutorado, Fundação Getúlio Vargas), em análise de decisões de dois ex-presidentes do tribunal de justiça de São Paulo sobre suspensão de segurança requerida pelo governo do estado (entre 1º/01/2012 e 31/12/2015), lembra que 13 em 15 casos analisados tiveram deferidos os pedidos de suspensão de decisões relacionadas ao atendimento de direitos para pessoas presas (reformas e transferência de internos devido à superação da capacidade da unidade, instalação de chuveiro elétrico para presos tuberculosos, transferência de sentenciados ao cumprimento de medida de segurança a estabelecimento adequado, reformas destinadas a resolver problemas de aeração, insolação ou temperatura adequada à sobrevivência humana entre outros). Um dos casos dizia respeito ao fornecimento de equipe mínima de saúde para uma unidade em que 60 pessoas já haviam morrido por falta de atendimento médico – a medida certamente demandaria menos recursos do que os despendidos com o auxílio-moradia dos juízes de São Paulo. O argumento para o deferimento de pedidos de suspensão de decisões é o prejuízo público na realização de gastos não previstos no orçamento, enquanto que o próprio tribunal de justiça, lembra a pesquisadora, ficou, em 2015, com 21% da suplementação do orçamento estadual. Os pedidos de suspensão de decisões relativas à aplicação do teto remuneratório no serviço público, por sua vez, foram indeferidos pelo mesmo tribunal em 100% dos casos.

Recuperando aquele sentido de **crise** trazido no início do texto, esse é o momento para uma intervenção decisiva do judiciário, no sentido da redução dos graves problemas que afetam o sistema de justiça e de segurança pública. Conter as violações de direitos e controlar a violência (do controle) não é tarefa única e exclusiva do poder judiciário, condicionado, de todo modo, a “*limitações operativas*” e “*limitado pelo poder de outras agências*” (Zaffaroni). É esperado e desejável, no entanto, que o judiciário intervenha de forma eficaz para superação da crise, o que passa, necessariamente, pela tomada de consciência sobre a função dos juízes no estado democrático de direito. O agravamento da crise implicará perdas e retrocessos que levarão à deterioração da saúde, já bastante debilitada, da democracia brasileira.