

Gestão da Justiça Criminal e as Ações Penais de Menor Complexidade

Administração da justiça e sua influência sobre o direito e as organizações públicas e privadas

Ricardo Gagliardi (TJTO/ESMAT/PUC-Rio)
Patrícia Medina (UFT/ESMAT)

RESUMO

O presente artigo almeja analisar os resultados da gestão da justiça criminal, no que concerne às ações penais que processam crimes de menor gravidade, a partir dos parâmetros da eficiência, eficácia e efetividade. Os dados foram extraídos de pesquisas empíricas brasileiras e fontes bibliográficas, especialmente de dissertação produzida no Estado do Tocantins. Sua base teórica identifica-se com a literatura da gestão estratégica em unidades judiciárias e ao modelo criminológico de terceira geração das inter-relações sociais, especialmente à teorização da criminologia clínica de inclusão social. Conclui-se que há, em geral, uma razoável estrutura de meios e de pessoal (eficiência). De outro modo, detectam-se problemas que evidenciam elementos de ineficácia e de inefetividade, o que faz apurar os olhares para tal conjuntura brasileira.

Palavras-chave: Administração da Justiça; Eficiência; Justiça Criminal; Penas Alternativas; Unidade Judiciária

ABSTRACT

This article aims to analyze the results of criminal justice management, with regard to criminal actions that process less serious crimes, based on the parameters of efficiency, efficacy and effectiveness. Data were extracted from Brazilian empirical research and bibliographical sources, especially from a dissertation produced in the State of Tocantins. Its theoretical basis is identified with the literature on strategic management in judicial units and with the third generation criminological model of social interrelations, especially with the theorization of clinical criminology of social inclusion. It is concluded that there is, in general, a reasonable structure of means and personnel (efficiency). Otherwise, problems are detected that show elements of ineffectiveness and ineffectiveness, which sharpens the perspective of this Brazilian situation.

Keywords: Administration of Justice; Efficiency; Criminal Justice; Alternative Feathers; Judicial Unit.

Introdução

A pesquisa trata sobre a administração judiciária junto aos processos criminais de cognição de menor complexidade material, por tratar de crimes de não alta gravidade, com a influência da pena aplicada com patamar de até quatro anos. No Brasil, há a possibilidade jurídica de substituição da pena privativa de liberdade aplicada para penas restritivas de direitos, desde 1984 (Código Penal, 1940) e depois com a reforma em 1998, na forma da Lei 9.714 (1998), nos casos de penas aplicadas de até quatro anos, presentes os demais requisitos, como não reincidência criminal, crimes dolosos sem violência à pessoa, circunstâncias judiciais favoráveis.

A experiência tem indicado que há dificuldades no processamento das ações penais e na aplicação das penas alternativas, tendo em vista a alta demanda acumulada do serviço e a ausência de melhores instrumentos de gestão (Gagliardi & Ribeiro, 2020). Isso é constatado também segundo estudos de vários autores (Reale, 2013, pp. 374-375; Oliveira, Chagas, Viana, Gomes, & Alves, 2002, p. 54; Nalini & Silva, 2018). Bitencourt (2007, p. 498) foi mais à frente. Argumentou que a má aplicação das penas alternativas motivará a impunidade e o conseqüente aumento da criminalidade, o que dará ensejo a novas exasperações penais e o recrudescimento da política criminal do terror, o que significa mais encarceramento.

Diante do nefasto círculo vicioso que poderia fomentar o encarceramento como pena criminal, com o fim simbólico e neutralizador (Bauman, 2012; Mathiesen, 2003), e o aparente desestímulo na aplicação da pena alternativa ao cárcere, restritiva de direito, baseado em pesquisas Gagliardi (2018) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA] (2015), especialmente sob os auspícios da inclusão social, realizou-se uma revisão da análise dos dados, em três partes (eficiência, eficácia e efetividade), avaliando-se três espécies de indicadores: estruturais, do processo gerencial e de resultado.

As primeiras, marcos que se relacionam à eficiência, delimitam-se ao estudo junto ao Poder Judiciário, como uma das instituições do sistema de justiça. O segundo conjunto de espécies, também relativo à eficiência, refere-se aos fluxos e rotinas procedimentais, sendo contemplados: os prazos procedimentais e processuais por fases do procedimento e do processo judicial, a orientação e o controle dos órgãos superiores às comarcas, e o grau de complexidade dos processos. Outras rotinas procedimentais foram analisadas, porém, conjuntamente com o ambiente das penas propriamente ditas. As terceiras tratam-se dos resultados que se vertem à eficácia e à efetividade. Atinente à eficácia, ponderou-se os resultados gerenciais circunscritos a especiais dois indicadores: índice de vereditos de mérito e índice de prescrição. Circunscrito à efetividade, descrita no referido trabalho de dissertação (Gagliardi, 2018) como “eficácia criminológica”, trata por si do índice de encarceramento e do índice de aplicação de medidas concretas de inclusão social.

Durante a análise dos dados, o cuidado remontou à comparação pragmática dos dados tabulados com os paradigmas dogmático-jurídicos, observando-se as bases teóricas alicerçadas nas perspectivas criminológicas da inter-relação social (Pires & Digneffe, 1992, pp. 37-43) e do modelo de criminologia clínica de inclusão social (SÁ, 2015). Por fim, propugna observar, a fim de cumprir os objetivos talhados, os argumentos da teoria administrativa acerca da eficiência, da eficácia e da efetividade (Bresser Pereira, 2000).

Utilizou-se a metodologia dedutiva, com base na pesquisa bibliográfica, documental e exploratória sobre o assunto. Sua análise parte especialmente de dissertação publicada pela academia no Estado do Tocantins, Brasil (Gagliardi, 2018), sobre a área criminal do Poder Judiciário, a partir de pesquisa empírica que utilizou dos dados de pesquisa documentais, a partir das ações penais baixadas nos anos de 2015 e 2016, em vinte e oito unidades judiciárias, como critério de corte, e ainda a partir de pesquisa documental no sistema denominado “Estatística 1º Grau”, junto ao sítio eletrônico do Poder Judiciário do Tocantins.

A coleta dos processos judiciais transcorreu de forma sequencial, a partir de levantamento prévio eletrônico, por meio do apoio da Coordenadoria de Gestão Estratégica, Estatística e Projetos [COGES] do Tribunal de Justiça avaliado, utilizando do sistema processual eletrônico (e-Proc) e depois das exclusões, motivadas por se tratarem de outras classes alheias ao tema pesquisado, ações penais complexas e causas litispendentes, formatou-se a base de dados com 3.451 processos e envolvendo 3.882 réus. Utilizou-se de um

formulário como instrumento, compreendendo sete variáveis reconhecidas pelo código “EPA”.

A coleta de dados administrativos do Tribunal se deu por meio de questionário, direcionada à Presidência do Tribunal de Justiça do Estado, à Corregedoria Geral de Justiça (CGJUS) e ao Grupo de Monitoramento e Fiscalização (GMF). Referem-se a quatro variáveis reconhecidas pelo código “O”, e se trata de perguntas a respeito da orientação e do controle dos órgãos reguladores sobre os serviços correlatos realizados pelas comarcas.

Atinente à sistematização das variáveis, entende-se o termo como as alternativas constantes de cada elemento de pesquisa. São reconhecidas pelos códigos “O” e “EPA”. Serviram como meio de diagnosticar a fase processual de conhecimento e a pena efetivamente aplicada. A pesquisa foi ordenada a partir das referidas variáveis respondidas durante a pesquisa. Estas seguiram a prévia problematização inserida, em cada um dos critérios: eficiência e eficácia e efetividade.

Os dados coletados foram codificados, tabulados, processados, e analisados, por meio do programa Microsoft Office Excel e Programa Estatístico “R”, com tratamento predominantemente quantitativo. As informações foram ordenadas por tabulações simples e cruzadas de até três variáveis para análise comparativa dos dados, e as bases paradigmáticas. A análise de dados se desenvolveu por meio de descrição estatística. Os resultados foram apresentados utilizando-se de gráficos, histogramas, tendo por base tabelas. Para o cálculo de tempo, correspondentes aos prazos das fases procedimentais, utilizaram-se os conceitos de média aritmética, de mediana e de desvio padrão.

Propõe-se, como objetivo, analisar os resultados atinentes a gestão da justiça criminal, no que concerne às ações penais que processam crimes de menor gravidade, a partir dos parâmetros da eficiência, eficácia e efetividade.

Indicadores de estrutura do serviço

De modo geral, segundo resultados obtidos na referida pesquisa, a média dos três grupos de funcionários analisados (juiz, oficiais de justiça e colaboradores da secretaria criminal, suprida por quadro de apoio) resultou em 89,3% das comarcas com efetivo completo ou suprido, a partir de um paradigma legal - Lei Complementar Estadual nº 10, de 1996, e anexo III (1996). Nenhuma das unidades pesquisadas havia ausência plena de estrutura de pessoal (Gagliardi & Medina, 2020, pp. 37-38).

Deve-se observar, no entanto, que o parâmetro legal e a sua influência sobre os resultados podem estar ultrapassados, pois demarcado há mais de 20 anos, ou enviesados diante das naturais migrações de demandas pelas regiões do Estado, de modo que uma unidade judicial poderia ter alterado seu panorama de demandas.

Deve-se considerar ainda o problema histórico da política judiciária no Estado, desde a sua criação em 1988, conforme o art. 13 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição, em 05 de outubro de 1988, concernente à distribuição não equânime das estruturas, pessoal e recursos, em desnível com a demanda processual que no decorrer do tempo foi se exacerbando. A desigualdade de recursos acaba sendo uma constante no serviço público de várias instituições, mas que deve ter suas causas investigadas, a fim de se buscar a equanimidade dos esforços e de uso de recursos. No caso do judiciário pesquisado, apenas para exemplificar, apresentam-se duas unidades judiciárias de 1ª entrância, Araguacema e Ponte Alta, duas de 2ª entrância, Miranorte e Colméia, e por fim outras duas de 3ª entrância, como Miracema e Guaráí, tendo em vista a proximidade e serem comarcas contíguas ou

próximas, conforme a tabela posicionada abaixo, que se refere aos indicadores de resultado quanto à demanda processual e à produtividade; e sua relação com estrutura da quantidade de Juízes, na média dos anos de 2019, 2020 e parcialmente em 2021 (até 31 de agosto).

Figura 1 - Indicadores de resultado das unidades comparadas e a média de produtividade

UNIDADES	VARIÁVEIS	2019	2020	2021	Média	Média/juiz
ARAGUACEMA 1 Juiz	Distribuição	1310	1354	999	1221	1221
	Sentença	726	773	860	786	786
	Baixa	1064	756	736	852	
	Tempo médio julgamento	533	556	1093	727	
	Concluso a + 100 dias	76	4	0	27	27
	Audiência realizada	358	109	139	202	202
	Processo pendente	1830	2202	2218	2083	

UNIDADES	VARIÁVEIS	2019	2020	2021	Média	Média/juiz
PONTE ALTA 1 Juiz	Distribuição	1271	1014	925	1070	1070
	Sentença	792	666	375	611	611
	Baixa	1132	829	500	820	
	Tempo médio julgamento	617	723	668	669	
	Concluso a + 100 dias	148	0	0	49	49
	Audiência realizada	471	291	117	293	293
	Processo pendente	1628	1693	1908	1743	

UNIDADES	VARIÁVEIS	2019	2020	2021	Média	Média/juiz
COLMÉIA 1 Juiz	Distribuição	3823	2099	1452	2458	2458
	Sentença	2517	1672	1301	1830	1830
	Baixa	3055	1763	1381	2066	
	Tempo médio julgamento	354	705	572	544	
	Concluso a + 100 dias	0	1	6	2	2
	Audiência realizada	1602	370	142	705	705
	Processo pendente	2858	2930	2940	2909	

UNIDADES	VARIÁVEIS	2019	2020	2021	Média	Média/juiz
MIRANORTE 1 Juiz	Distribuição	3252	3164	1890	2769	2769
	Sentença	2015	1949	2060	2008	2008
	Baixa	3467	2566	2038	2690	
	Tempo médio julgamento	603	648	577	609	
	Concluso a + 100 dias	48	2	0	17	17
	Audiência realizada	1345	804	628	926	926
	Processo pendente	4487	4539	4042	4356	

UNIDADES	VARIÁVEIS	2019	2020	2021	Média	Média/juiz
GUARAÍ 4 Juizes	Distribuição	6167	4437	2688	4431	1108
	Sentença	4043	2594	1795	2811	703
	Baixa	6544	4041	2608	4398	
	Tempo médio julgamento	344	594	674	537	
	Concluso a + 100 dias	778	12	33	274	69
	Audiência realizada	2605	815	674	1365	341
	Processo pendente	6691	6991	6949	6877	

UNIDADES	VARIÁVEIS	2019	2020	2021	Média	Média/juiz
MIRACEMA 3 Juizes	Distribuição	3767	4145	2652	3521	1174
	Sentença	2419	1728	1645	1931	644
	Baixa	4010	2795	2348	3051	
	Tempo médio julgamento	588	673	698	653	
	Concluso a + 100 dias	144	171	33	116	39
	Audiência realizada	1805	908	1081	1265	422
	Processo pendente	6795	7412	7473	7227	

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados obtidos no sistema de estatística Qlik Sense Mashup, junto ao site do TJTO, ano 2021.

Os resultados acima demonstram perceptíveis as diferenças de padrões de demanda e produtividade e sua relação inversamente proporcional. Enquanto a demanda de trabalho (distribuição de processos) nas unidades de 2ª entrância é mais elevada que nas unidades de 1ª e de 3ª entrâncias pesquisadas, analisadas em conjunto, considerada proporcionalmente ao número de juizes, em 143% em ambos os casos, a produtividade das unidades de 2ª entrância se mostram superiores em números de sentenças (275 e 285%, respectivamente) e em

audiências realizadas (329 e 214%, respectivamente), bem como apresenta melhores resultados quanto aos processos parados a mais de 100 dias e atinente ao tempo médio de julgamento de processos judiciais em dias.

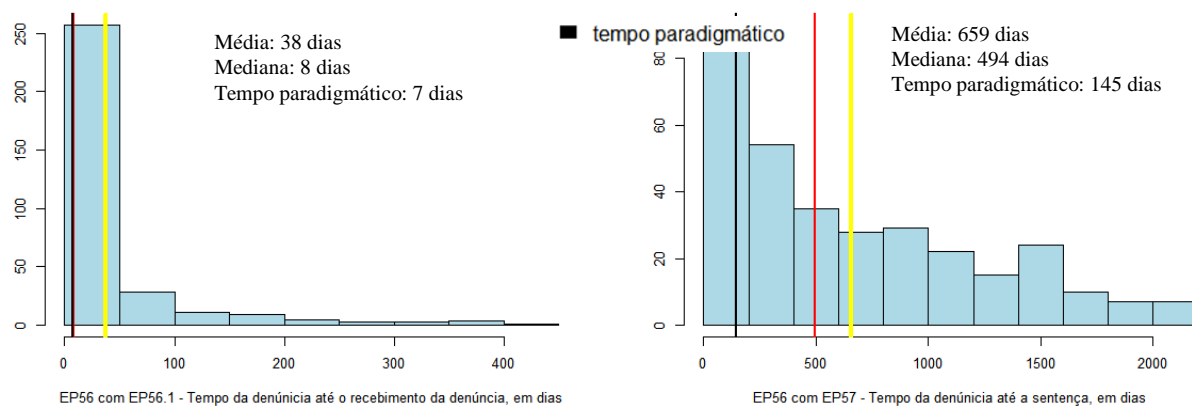
Tendo-se por referência as unidades de 2ª entrância apresentadas em comparação com as demais, visualiza-se que ainda com o quadro de pessoal não totalmente completo, mesmo com a possibilidade de defasagem de pessoal ao longo dos anos depois da publicação da lei, e com a não proporcional distribuição de meios, esses não estariam entre os primeiros pontos que mereceriam ajustes. Pesquisas anteriores que investigaram a administração judiciária e algumas, as unidades judiciárias no Estado do Tocantins, enfatizaram que quatro são os fatores principais da diferenciação de resultados: adoção de um “sistema de gestão de governança” e planejamento tático e operacional, “maior envolvimento da liderança” e da equipe de trabalho com os processos gerenciais e com os resultados, e a “persistência” e continuidade dos trabalhos ao longo dos anos, de acordo com o modelo de gestão adotado (Bacellar, 2016; Fuin, 2013; Gagliardi, 2020; Gagliardi & Ribeiro, 2020; Gieske, Buuren, & Bekkers, 2016; Moura, Faria, Lopes, & Borges, 2019; Olinto & Silva, 2017; Paiva & Silva, 2018; Santos, 2017; Valle, 2017).

Todas as unidades investigadas possuem prédio de Fórum, salas próprias e climatizadas para a realização dos serviços criminais, salas de audiência, e a proporção de um servidor de informática para cada colaborador (Gagliardi & Medina, 2020, p. 38).

Indicadores de processo

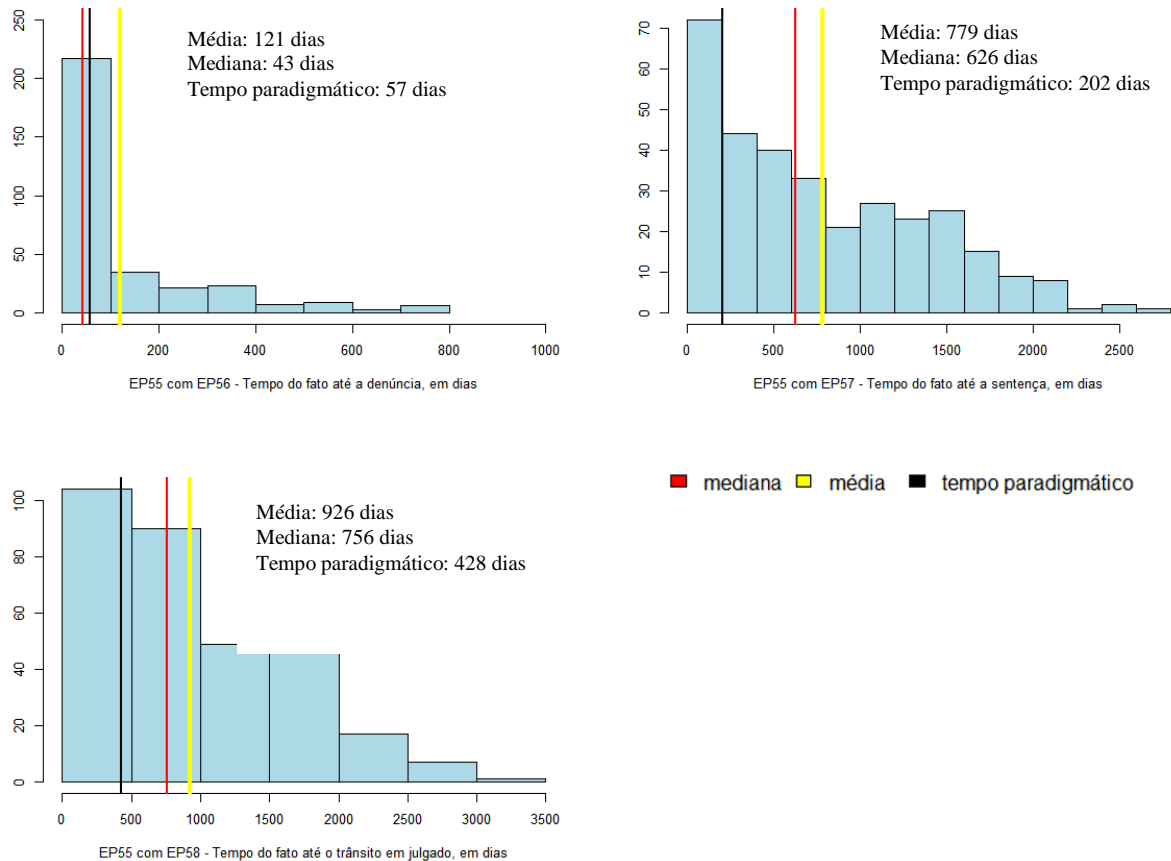
Os indicadores de processo relacionam-se às regras paradigmáticas com relação aos fluxos e as rotinas procedimentais acerca da fase da aplicação da pena são o Código de Processo Penal, a Lei nº 9.099, de 1995, o Código Penal, Código de Processo Penal, e as leis extravagantes penais. A pesquisa buscou analisar os fluxos de tempo em cada fase do processo de conhecimento, o grau de complexidades dos processos judiciais e a orientação e controle dos órgãos superiores e reguladores.

Figura 2 – Tempo de cumprimento do procedimento - a partir da data da denúncia.



Fonte: (Gagliardi & Medina, 2020, p. 39).

Figura 3 – Tempo de cumprimento do procedimento – a partir da data do fato.



Fonte: (Gagliardi & Medina, 2020, p. 40).

As figuras relacionam o tempo de cada fase procedimental e o tempo total de transcurso processual entre a data de denúncia até a data da sentença. Mostra ainda o tempo da data do fato até a data do trânsito em julgado, perpassando por todas as fases de conhecimento da persecução penal, abrangendo a fase do registro da ocorrência, da investigação policial, da análise do caso e oferecimento da denúncia pelo Ministério Público, a análise e recebimento da denúncia pelo juiz competente, os atos de citação e realização de defesa preliminar, a reiteração da denúncia, a fase de audiência de instrução e julgamento, e, por fim, o trânsito em julgado. Como referência aos referidos prazos, as leis de regência são o Código de Processo Penal, a Lei nº 11.419/2006 e Lei Complementar nº 80/1994.

Segundo estudo realizado (Gagliardi, 2017, pp. 217-219), considerando-se as peculiaridades de estar o réu solto, a defesa ser realizada pela Defensoria Pública (prazos em dobro) e ainda ser caso de rito ordinário (prazo mais alongado), o tempo do registro do fato até a data da denúncia seria de 57 dias. O tempo entre a denúncia oferecida até o seu recebimento pelo juiz competente é de até 07 dias. O tempo entre a data da denúncia e a data da sentença é de até 145 dias. O tempo entre a data do registro do fato até a data da sentença é de até 202 dias, com os mesmos pressupostos.

Os prazos aritméticos atuam como um padrão aceitável para a maior parte dos feitos, ainda mais se considerando que os crimes apurados são de menor complexidade (pena aplicada de até quatro anos). Por isso, servem como indicador paradigmático, para fins do presente estudo.

O tempo entre a data do fato até o trânsito em julgado é de até 428 dias. Para tal utilizou-se do prazo de 202 dias entre a data do fato até a data da sentença. A partir daí, há dois procedimentos, antes da remessa do recurso de apelação ao Tribunal de Justiça e depois da remessa. No primeiro período há definição legal dos prazos. No segundo, no entanto, não há, e por isso, houve a definição com base em uma razoabilidade, baseado nos prazos processuais do primeiro grau. Compilaram-se os seguintes prazos: 10 dias para a apresentação do pedido recursal (Defensoria Pública) – 02 dias para a escrivania receber o passar os autos conclusos – 05 dias para o recebimento recursal pelo juiz – 02 dias para a escrivania tomar providências e intimação – 10 dias para iniciar o prazo de intimação no processo eletrônico – 16 dias para a apresentação das razões recursais - 02 dias para a escrivania tomar providências e intimação - 10 dias para iniciar o prazo de intimação no processo eletrônico - 08 dias para a apresentação das contrarrazões recursais - 02 dias para a escrivania tomar providências de remessa ao Tribunal de Justiça - 02 dias para a secretaria do gabinete de Desembargador passar os autos conclusos – 05 dias para o recebimento recursal pelo relator - 02 dias para a secretaria providenciar a intimação do MP - 10 dias para iniciar o prazo de intimação no processo eletrônico – 05 dias para o MP se manifestar - 02 dias para a secretaria passar conclusos os autos – 30 dias para elaboração de relatório e voto - 02 dias para a secretaria passar os autos conclusos ao revisor - 10 dias para iniciar o prazo de intimação no processo eletrônico - 30 dias para elaboração de relatório e voto pelo revisor - 02 dias para a secretaria providenciar a data do julgamento – 60 dias até a data do julgamento.

Para retratar os dados, parte-se de cinco períodos: da data do fato até a data do oferecimento da denúncia, da data da denúncia até o seu recebimento, da data da denúncia até a data da sentença, da data do fato até a data da sentença e da data do fato até o trânsito em julgado da sentença. Utilizou-se das técnicas estatísticas da mediana, do terceiro quartil, e da média para comparar os dados.

Os resultados demonstraram que da data do fato até a data do oferecimento da denúncia a mediana foi de 43 dias, o terceiro quartil foi de 165 dias, e a média de 121 dias. O paradigma legal se perfaz em 57 dias. Ou seja, até 50% dos processos estão dentro do padrão legal. Porém, considerando a média, o prazo superou 212% do padrão. Em pesquisa do IPEA (2015, p. 39), o tempo médio entre a instauração do inquérito e a denúncia foi de 135 dias (4,5 meses). A média tocantinense das comarcas de pequeno porte anuncia-se melhor que a média nacional (Gagliardi & Medina, 2020).

Da data da denúncia até o seu recebimento a mediana foi de 08 dias, o terceiro quartil foi de 29 dias, e a média de 38 dias. O paradigma legal se perfaz em 07 dias. Até 50% dos processos superou o índice em 22% dos casos. Na média, ultrapassou-se o valor em 536% (Gagliardi & Medina, 2020).

Da data da denúncia até a data da sentença a mediana foi de 494 dias, o terceiro quartil foi de 1057 dias, e a média de 659 dias. O paradigma legal se perfaz em 145 dias. Até 50% dos processos ultrapassam o prazo legal, no máximo, em 341%. Na média o valor percentual eleva-se para 454% (Gagliardi & Medina, 2020). Enquanto que a pesquisa do IPEA (2015, p. 39) revelou que o tempo médio entre o oferecimento da denúncia pelo MP e a sentença de extinção do processo é de 22 meses ou 660 dias, ou seja, quase dois anos. A média tocantinense das comarcas de pequeno porte revela-se praticamente igual a da média nacional.

Da data do fato até a data da sentença a mediana foi de 626 dias, o terceiro quartil foi de 1.235 dias, e a média de 779 dias. O paradigma legal se perfaz em 202 dias. Até 50% dos processos ultrapassam o prazo legal, no máximo, em 310%. Na média o valor percentual eleva-se para 386% (Gagliardi & Medina, 2020). A pesquisa do IPEA (2015, p. 39) informou que o tempo médio entre a instauração do inquérito e a sentença de extinção do processo é de 28,6 meses, o que significa 858 dias, acima da média tocantinense.

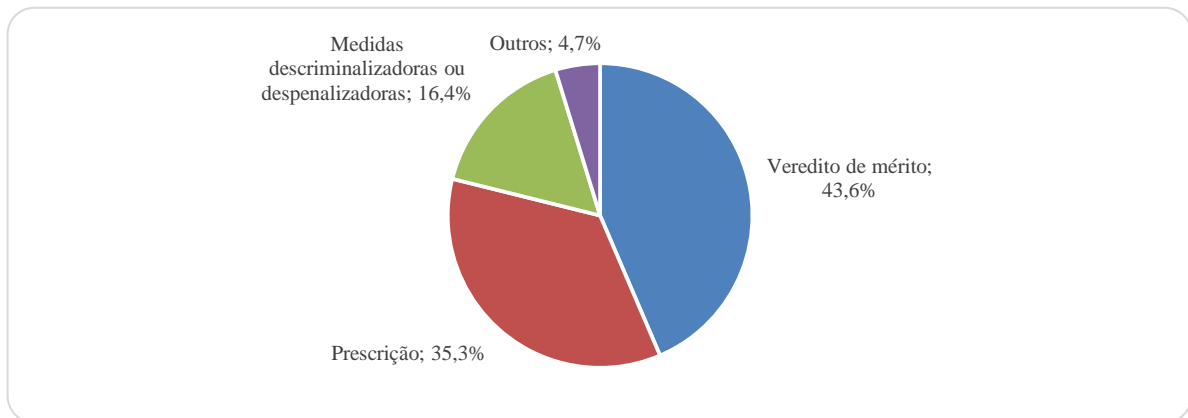
Da data do fato até o trânsito em julgado da sentença a mediana foi de 756 dias, o terceiro quartil foi de 1.464 dias, e a média de 926 dias. O paradigma legal se perfaz em 428 dias. Até 50% dos processos ultrapassam o prazo legal, no máximo, em 177%. Na média o valor percentual eleva-se para 216% (Gagliardi & Medina, 2020).

O mesmo estudo (Gagliardi, 2017, pp. 212-213), assentado na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, demonstra que os prazos processuais penais, de acordo com a hipótese em concreto, poderão sofrer alterações com relação aos prazos aritméticos, sem que isso viole os parâmetros legais, a partir de um juízo de razoabilidade. Seria preciso assim avaliar se houve ou não complexidade nos processos para se delimitar o tempo de transcurso processual. Essa complexidade refere-se a qualquer motivo que justifique o maior tempo para a finalização dos atos processuais. No entanto, conforme pesquisa (Gagliardi & Ribeiro, 2020), há evidências de que os fatores estruturais e o grau de complexidade dos processos, no campo processual e no campo substantivo, no caso específico dos processos envolvendo crimes de leve ou média gravidade do Poder Judiciário do Tocantins, não são elementos preponderantes para a violação das regras.

Segundo pesquisa (Gagliardi & Medina, 2020, pp. 47-48), no Poder Judiciário tocantinense há meios e instrumentos de orientação, com padrões estabelecidos quanto aos processos gerenciais dos fluxos procedimentais das atividades judiciais e administrativas, porém, não há regra de orientação relativa a melhor estruturação para a aplicação e execução da pena alternativa. Não há também um controle dos órgãos de fiscalização e de regulação superiores na forma de acompanhamento e revisão dos resultados das unidades judiciárias ao longo do ano, o que pode comprometer os resultados, na medida em que se creditam os resultados favoráveis às iniciativas dos gestores das unidades, de forma desagregada, sem se preocupar com a política de governança padronizada atinente ao alinhamento e desdobramento das estratégias superiores. A partir de 2019, tem-se presenciado uma tímida alteração de comportamento, no âmbito da Presidência e da Corregedoria-Geral de Justiça, que tem propiciado algumas intervenções mais incisivas quanto ao acompanhamento dos resultados de maneira mais próxima dos líderes das unidades.

Indicadores de resultado

Figura 4 – Categorização das sentenças por espécies de vereditos



Fonte: (GAGLIARDI, MEDINA, 2020, p. 48-49)

O gráfico acima demonstra que a não observação rigorosa das regras procedimentais (processos gerenciais), como se verificou quanto aos prazos e aos procedimentos de planejamento e de acompanhamento, geraram dois resultados de eficácia desfavoráveis.

O primeiro trata da quantidade percentual de vereditos de mérito. São as sentenças que impõem um resultado: inocente ou culpado. Esse, aliás, é o principal objetivo do processo penal, excetuado a hipótese relacionada às medidas despenalizadoras, outras espécies de vereditos, já que previstas em lei e dentro de um contexto de política criminal que defende o minimalismo penal. No caso da pesquisa no Estado do Tocantins, o resultado encontrado para o caso dos processos envolvendo crimes de menor complexidade foi de 43,6%.

O segundo refere-se ao índice de prescrição da pretensão punitiva. Trata-se da perda do direito de punir do Estado. Esse fenômeno ocorre diante da ausência de operacionalização processual. Certo tempo, previsto em lei, transcorre sem que a ação penal tenha andamento até uma decisão de mérito. Os prazos que tem influência nos processos que envolvem crimes de leve e média gravidade prescrevem entre três a oito anos, podendo ser reduzida da metade nos casos de réus que na data dos fatos tinham menos de 21 anos ou que na data da sentença tenham mais de 70 anos (Código Penal, 1940). O resultado encontrado foi de 35,3%, considerando os subgrupos: prescrição propriamente dita; absolvição e prescrição; condenação e prescrição; decadência e prescrição; e prescrição virtual (Gagliardi & Medina, 2020).

Como comparativo, em pesquisa realizada pelo IPEA (2015, pp. 37-38), em municípios dos estados de Alagoas, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Pará, Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo, com base em amostra de processos baixados em 2011, restaram índices de sentenças de mérito de 78,7%, valor bem superior ao verificado nas comarcas de menor porte do Estado do Tocantins, e um percentual de 8% de prescrição, valor inferior.

O cuidado que remonta a referida comparação, como alerta aos leitores, é que se deve considerar o viés de que na pesquisa do IPEA todas as ações penais e não somente as ações de menor gravidade foram analisadas, e evidentemente, as ações que processem pessoas

suspeitas de crimes mais graves, com penas abstratamente maiores, a prescrição passa a ter um efeito menor.

De qualquer forma, rememorando o fato de que os tempos processuais não são cumpridos, conforme as regras da legislação, qualquer índice de prescrição seria inadmissível, pois demonstra a falta de capacidade gerencial estatal, como critério de ineficácia. Como se analisou em outro trabalho (Gagliardi, 2017, p. 227), “os prazos em geral do rito ordinário são de 149 e 215 dias (réu preso ou solto), com a participação da Defensoria Pública [...]. Sem a participação da Defensoria Pública, os prazos no mesmo rito são de 122 e 188 dias, e caso haja complexidade, de 163 e 248 dias.” O menor prazo de tempo para se alcançar a prescrição é de pelo menos três anos (Código Penal, 1940). Neste tempo, iniciada a ação penal, a partir do recebimento da denúncia, o tempo se renova diante do fenômeno jurídico da interrupção do prazo (Código Penal, 1940). Quer-se dizer que qualquer percentual de prescrição revela a direta violação ao princípio da razoável duração do processo e a ineficácia do sistema de justiça ou a falta do serviço (Gagliardi & Medina, 2020, p. 51).

Evidencia-se, além dos fatores legais de tempo de prescrição circunscrito ao tempo de cominação da pena, de que o fato da prescrição ser extremamente maior quando se trata de hipóteses de aplicação de penas de até quatro anos, do fator do comportamento judicial (Estado) e do comportamento da sociedade.

Para ambos, o símbolo da pena criminal é a prisão, como encarceramento, compreendido na sociedade e por forte influência da mídia, talvez, como a medida necessária, especialmente do ponto de vista da vingança, da retribuição e imediatidade (Shecaira, 2013, pp. 257-258). Bauman (2012) clarifica que se “liberdade é ter opção na dimensão espacial [...]” estar proibido de mover-se é um “símbolo poderoso de impotência, incapacidade e dor”. Então, seria natural que as pessoas desejem o confinamento para aqueles que temem ou que tenham praticado algum crime e merece alguma punição. Nesse sentido, a prisão é o meio mais eficiente de manter a imobilização e a expulsão de um indivíduo da sociedade no sentido de enfatizar o lema de manter as ruas seguras. O cárcere seria a pena criminal na retórica, como expressão do Direito (Santos & Chauí, 2014), um símbolo de força, violência e ameaça e transpassa o sentimento de segurança e ansiedade contra a importunação, violência e violação das regras.

O tempo do processo alargado, a condenação e a aplicação de pena depois de transcorrido tempo irrazoável muito depois da ocorrência dos fatos, a não gravidade dos fatos, a falta de estruturação material para a execução da pena diversa da prisão e a tendência ao perdão ou a minimização de danos, geram resultados que evidenciam desmotivação dos operadores na busca da eficácia e tendem à banalização na aplicação destas penas.

Segundo pesquisa empírica (IPEA, 2015, p. 59), essa é a conclusão de alguns juízes entrevistados ao esclarecerem que “um dos motivos alegados por vários juízes para o desprestígio das penas alternativas foi a banalização de sua aplicação pela oferta de cestas básicas no passado”, o que faz se referir ao interesse de agir do juiz como gestor e líder de um processo gerencial. Segundo se compreende o planejamento e seus instrumentos metodológicos e práticos, há dependência da “capacitação adequada e contínua que possam traduzir a habilidade de saber fazer e a atitude de querer fazer” (Gagliardi, 2020, p. 56; Valle, 2017, pp. 12-15).

Trata-se do fenômeno psicológico da motivação ou do raciocínio motivado (Furgeson & Babcock, 2012). A cognição do juiz no momento de agir pode estar culturalmente motivada, e isso pode influenciar as percepções individuais para decidir sobre fatos essenciais para distinguir o discurso da conduta, embora se reconheça que o juiz estaria menos propenso

a ser influenciado do que um cidadão comum (Kahan, Hoffman, Braman, Evans, & Rachlinski, 2011). O enviesamento implícito, nesses termos, tem sido reconhecido em diversas experiências científicas (Biber, 2019) e está estritamente ligado ao “processo de normalização”, como “pelo qual a sociedade começa a perceber um determinado comportamento ou traço como normal” (Biber, 2019).

A aplicação de pena criminal alternativa abaixo dos patamares mínimos também foi verificada por vários autores (Nucci, 2008, p. 417; Reale, 2013, p. 384). No Estado do Tocantins, 55% das penas fixadas na sentença foram de até um salário mínimo, o que de certa forma demonstra a incompatibilidade da lei com a aplicação da pena no caso concreto, seja porque alguns valores estão abaixo do mínimo legal, seja porque a maior parte delas foi fixada no mínimo legal. O mínimo fixado pela lei é de um salário mínimo e o máximo de 360 salários mínimos e há muitos dos casos em que o tempo da pena fixada foi superior ao mínimo legal (Gagliardi & Medina, 2020, pp. 66-67).

Ambos os resultados, índice de vereditos de mérito e índice de prescrição, demonstram evidências de ineficácia e relacionam ao fato da relativa ausência de processos gerenciais, padronizações mínimas que gerem um controle e governança, operacionalização desconforme dos processos existentes e um comportamento gerencial que demonstra desmotivação ou descomprometimento com o resultado voltado a produzir resultado útil. Essa percepção é semelhante à revelada pela pesquisa do IPEA (2015, p. 79), ao detalhar que “profissionais da área de psicossocial da capital dizem que lutam para que o Judiciário se sinta responsável pelo cumprimento das PMAs”, e ressaltam diferentes perspectivas das duas áreas: “judiciário trabalha com quantidade, com arquivamento”.

Essas circunstâncias tendem a traduzir a inefetividade do sistema de persecução penal para fins de resolução de conflitos e de inclusão social. Dois são os indicadores de resultados avaliados: índice de encarceramento e índice de aplicação de medidas concretas de inclusão social.

Considerando-se a pesquisa realizada no Estado do Tocantins (Gagliardi & Medina, 2020), a quantidade de pessoas encarceradas, mesmo com a aplicação de penas de até quatro anos, tem um patamar entre 2,6% a 5,4%. A regra no Brasil é que pessoas somente poderiam cumprir pena privativa em regime fechado se forem condenadas em penas superiores a 8 anos ou em penas menores se houver reincidência, violência à pessoa e/ou as circunstâncias judiciais avaliadas forem apontadas como desfavoráveis. Extraindo o tempo da pena aplicada, a presença dos demais requisitos impeditivos à substituição a penas alternativas seria o primeiro ensejo a ser compreendido.

Considera-se encarceramento apenas a custódia de pessoa condenada definitivamente em estabelecimento penal estatal. Não há estabelecimentos prisionais privados no Estado. Diante da falta de vagas e de estrutura, bem como do reconhecido estado de coisas inconstitucionais, reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no recurso extraordinário n. 641320 (2016), o encarceramento somente ocorre no Estado se a pena privativa de liberdade for fixada em regime fechado. Tanto no regime semiaberto como no regime aberto, as penas não são encarceradoras, embora haja confusão disso por muitos pesquisadores ao interpretar os dados do Departamento Penitenciário nacional [DEPEN].

Ninguém deveria ter que se submeter a um processo criminal e nem ser preso. Essa é uma situação de exceção em todos os Estados Democráticos de Direito, especialmente fruto do ditame da dignidade humana. A Constituição brasileira (1988) é lúdima nesses pontos, e considera a prisão como exceção, conforme a inteligência do artigo 1º, III, e dos diversos dispositivos previstos no art. 5º, LVII, LXI, LXV, LXVI, LXVIII. A evolução dessa posição,

por força da jurisprudência e das leis em vigor neste século, especialmente na década de 2010, tornaram a prisão em exceção da exceção ou em exceção ao quadrado.

Uma das formas de se reduzir o índice de encarceramento, dentro das influências do microsistema de penas alternativas (penas aplicadas em até quatro anos), seria fazer a releitura ou reinterpretar o texto legal para substituir a pena privativa de liberdade por pena restritiva mesmo que o crime tenha sido cometido com violência ou grave ameaça à pessoa, o réu seja reincidente e as circunstâncias judiciais sejam desfavoráveis, se estiver presente a condição de se tratar de delito de menor potencial ofensivo ou se sofrer a influência da lei 9.099 (1995), como na hipótese do art. 89 da Lei 9.099, ou da possibilidade de renúncia, retratação ou perdão pelo ofendido (Gagliardi, 2019).

O índice de aplicação de medidas concretas de inclusão social é outro indicador que pode demonstrar um resultado de efetividade ou “eficácia criminológica”. Na pesquisa empírica analisada (Gagliardi & Medina, 2020, p. 73) não se encontrou a aplicação de penas alternativas que de alguma forma se volte à inclusão social, como medidas educativas, nos âmbitos de formação no ensino fundamental ou médio, ensinos profissionalizantes e nem por meio de oficinas restaurativas; medidas espirituais; e fornecimento de meios e condições materiais. Isso equivale a dizer que o sistema, por seus operadores, não se preocupa de fato em encaminhar e não tem objetivos de proporcionar condições à harmônica integração social, o que gera certa antinomia entre o que almeja a lei de execução penal e seus instrumentos legais.

Conclusão

Os resultados estão atrelados aos conceitos delimitados do que pode significar eficiência, eficácia e efetividade. Seus termos sofreram redução de conteúdo, como esclarecido de início, para fins de melhor visualização do fenômeno da administração da justiça criminal de menor gravidade, que abrange a maior parte dos casos processuais penais. A pesquisa reflete o estado recente do Judiciário do Estado do Tocantins. Fundado no pressuposto da aplicação da mesma legislação e política criminal e com base em outras pesquisas empíricas, é possível afirmar que há características relevantes e semelhantes que abrangem a justiça brasileira.

No aspecto estrutural, das tarefas e funções, há um médio grau de eficiência, porém, não há correspondência com o cumprimento dos prazos processuais, que se demonstraram irrazoáveis. A maior parte das penas aplicadas é alternativa e não encarceradora. O serviço na fase da aplicação da pena funciona relativamente bem, visto restritivamente no enfoque gerencial.

Além do conjunto normativo que rege as tarefas, processos e métodos executados, há normas administrativas de orientação editadas por órgãos superiores ou reguladores. No entanto, faltam processos gerenciais padronizados atinentes às penas alternativas, não há atuação pragmática no que concerne ao acompanhamento e ao controle dos processos, métodos e resultados por parte das unidades e nem por seus órgãos superiores ou reguladores. Ter métodos e procedimentos escritos é um passo importante para a organização do serviço. O controle dos métodos e seus resultados, doutro modo, têm a mesma equivalência de relevância para garantir a eficiência e a eficácia do serviço público. Demonstrou-se haver evidências de ineficácia e inefetividade nas perspectivas gerenciais e criminológicas.

Assim, pode-se suscitar que de modo geral, o serviço tem razoável funcionamento, compatível com a norma jurídica, quanto à estrutura, existência razoável de normas de

orientação e rotinas procedimentais, porém, há problemas de morosidade extrema e falta de planejamento e organização de um sistema e metodologia de gestão que abranja acompanhamento e controle dos processos gerenciais pelos órgãos. Revelou-se razoavelmente que o não cumprimento dos processos gerenciais ao todo e os resultados desfavoráveis estão vinculados ao comportamento do juiz, como gestor e líder, e ao comportamento da instituição, no que se refere ao planejamento, instituição de um sistema padronizado de metodologia da governança judiciária, e pode embutir a influência de um viés implícito, como fenômeno psicológico, nas linhas do sentimento retributivista de impingir sofrimento pelo cárcere a quem se torna selecionado.

A adoção de metodologias de gestão e o envolvimento dos juízes nesse processo, aberto às releituras sobre o tema da inclusão social, como elemento de garantia e concretização de direitos fundamentais, poderão gerar um ambiente suficiente à melhoria do ofício.

Referências

Bacellar, R. P. (2016). *Administração judiciária: com justiça*. Curitiba: InterSaberes.

Bauman, Z. (2012). *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

Bitencourt, C. R. (2007). *Tratado de direito penal* (11 ed.). São Paulo: Saraiva.

Biwer, M. (2019). Implicit bias In the Judiciary: confronting the problem through normalization. *Indiana Journal of Law na Social Equality*, 7(2).

Bresser-Pereira, L. C. (2000). A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, 34(4), 07-26.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (1988). Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Recuperado em 15 junho, 2021, de www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Decreto-lei nº 2848, 7 de dezembro de 1940 (1940). Institui o Código Penal. Recuperado em 15 junho, 2021, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm.

Furgeson, J., Babcock, L. (2012). Legal interpretation and intuitions of public policy. In: *Ideology in legal theory and law*. Oxford University Press.

Fuin, T. A. (2013). *O Planejamento Estratégico no Poder Judiciário e o Aperfeiçoamento na Prestação Jurisdicional*. (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual do Norte do Paraná, Curitiba, PR, Brasil.

Gagliardi, R. (2017). O princípio da razoável duração do processo e a prescrição penal: um estudo de caso na Comarca de Colmeia, Estado do Tocantins. Em Melo, J. W. R., Rocha, S. M., & Fernandes, S. R. T.. *Caminhos e olhares sobre os direitos humanos* (pp. 209-233). Curitiba: CRV.

Gagliardi, R. (2018). *Microsistema de penas criminais alternativas nas comarcas de menor porte do Estado do Tocantins: diagnóstico, tendências e proposições*. (Dissertação de mestrado em prestação jurisdicional e direitos humanos). Universidade Federal do Tocantins, Palmas, TO, Brasil.

Gagliardi, R. (2019). Penas restritivas de direito: reinterpretação jurídica dos requisitos para a sua aplicação. *Anais do XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI*, Direito penal, processo penal e constituição I, Belém, PA, 151-171.

Gagliardi, R. (2020). Metodologia de desdobramento da gestão estratégica em unidade judiciária: um modelo de sucesso? *Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça*, 6(2), 41-62.

Gagliardi, R.; & Medina, P. (2020). Microsistema das penas alternativas: análise gerencial e normativa da fase cognitiva. *Revista ESMAT*, 12(19), 22-84.

Gagliardi, R., & Ribeiro, A. S. (2020). Motivos de ineficácia da justiça: proposta de solução. *Anais do Encontro de Administração da Justiça*, Curitiba, PR.

Gieske, H., Buuren, A. V., Bekkers, V. (2016). Conceptualizing public innovative capacity: a framework for assessment. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 21(1).

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Secretaria de Assuntos Estratégicos (2015). *A aplicação de penas e medidas alternativas*. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Livraria do IPEA. Recuperado em 15 junho, 2021, de <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7517>.

Kahan, D. M., Hoffman, D. A., Braman, D., Evans, D., & Rachlinski, J. J. (2011). They saw a protest: cognitive illiberalism and the speech-conduct distinction. In *Ideology in Legal Theory and Law*. Stanford Law Review.

Lei 7.210, 11 de julho de 1984 (1984). Institui a Lei de Execução Penal. Recuperado em 15 junho, 2021, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/17210.htm.

Lei 9.099, 26 de setembro de 1995 (1995). Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Recuperado em 15 junho, 2021, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9099.htm.

Lei 9714, 25 de novembro de 1998 (1998). Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. Recuperado em 15 junho, 2021, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19714.htm.

Lei Complementar Estadual nº 10, 11 de janeiro de 1996 (1996). Institui a Lei Orgânica do Poder Judiciário do Estado do Tocantins e dá outras Providências. Recuperado em 15 junho, 2021, de http://www.tjto.jus.br/joomlatools-files/docman-files/arquivos/legislacao_interna/leis/lei_complementar_10_96.pdf.

Mathiesen, T. (2003). A caminho do século XXI - abolição, um sonho impossível? *Verve. Revista semestral autogestionária do Nu-Sol*, 4, 80-111.

Moura, L. O. B., Faria, A. C. A. A., Lopes, D. G., & Borges, E. N. (2019). Alinhamento Estratégico no STJ. *Anais do Encontro de Administração da Justiça*, Brasília, DF.
Nalini, J. R., & Silva, M. G. (2018). A efetividade dos direitos fundamentais individuais e sociais e a esperança na justiça brasileira. *Quaestio Iuris*, 11(4), 2382-2405.

Nucci, G. S. (2008). *Manual de direito penal: parte geral* (4a ed.). São Paulo: Revista dos Tribunais.

Olinto, L. B., Silva, L. R. C. (2017). A Implementação do Sistema de Gestão da Qualidade em Vara Judicial. Em Melo, J. W. R., Rocha, S. M., & Fernandes, S. R. T.. *Caminhos e olhares sobre os direitos humanos* (pp. 175-189). Curitiba: CRV.

Oliveira, F. C., Chagas, J. V. Á., Viana, M. C., Gomes, V. L. A., & Alves, V. C. (2002). Medidas alternativas: estrutura necessária para aplicação, fiscalização e avaliação. *Boletim Científico*, 53-67.

Paiva, J. E. F., & Silva, A. P. (2018). Gestão do Judiciário e Gestão da Qualidade: uma questão de princípios. *Revista de Direito da Administração Pública*, 1(2), 63-94.

Pires, A. P., Digneffe, F. (1992). Vers un paradigme des inter-relations sociales? Pur une reconstruction du champ criminologique. *Criminologie*, 25(2), 13-47.

Reale J., M. (2013). *Instituições de direito penal*. Rio de Janeiro: Forense.

Sá, A. A. (2015). *Criminologia clínica e execução penal: proposta de um modelo de terceira geração* (2a ed.). São Paulo: Saraiva.

Santos, Z. A. (2017). *Diagnóstico da Aplicação de Critérios para o Alcance de Produtividade e Celeridade na Distribuição de Atribuições dentro das Serventias Judiciais: o estudo do caso da comarca de Dianópolis-TO*. (Dissertação de mestrado em prestação jurisdicional e direitos humanos). Universidade Federal do Tocantins, Palmas, TO, Brasil.

Santos, B. S.; & Chauí, M. (2014). *Direitos humanos, democracia e desenvolvimento*. São Paulo: Cortez.

Shecaira, S. S. (. 2013). *Criminologia* (5a ed.). São Paulo: Revista dos Tribunais.

Supremo Tribunal Federal (2016). Tribunal Pleno. *Recurso Extraordinário nº 641320, 11 de maio de 2016*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Recuperado em 15 junho, 2021, de <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000313908&base=baseA cordaos>.

Valle, M. V. M. (2017). *Gestão estratégica de unidades judiciárias: desdobramento de 4º nível – gestão judiciária aplicada*. Belo Horizonte: Conhecimento.