



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**O Sistema de Justiça Criminal:
Uma perspectiva de Segurança e Política.**

IGOR SOARES TAVARES

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**O Sistema de Justiça Criminal:
Uma perspectiva de Segurança e Política.**

IGOR SOARES TAVARES

*Sob a orientação do Professor
Vinicius Ferreira Baptista*

Monografia submetida como requisito
parcial para obtenção do grau de **Bacharel**
em Administração Pública, no Curso de
Graduação em Administração Pública, Área
de concentração em Políticas Públicas.

Seropédica, RJ

Dezembro de 2023

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Ss Soares Tavares, Igor, 1998-
0 Sistema de Justiça Criminal: Uma perspectiva de
Segurança e Política. / Igor Soares Tavares. - Rio de
Janeiro, 2023.
66 f.

Orientador: Vinicius Ferreira Baptista.
Tese(Doutorado). -- Universidade Federal Rural do Rio
de Janeiro, Administração Pública, 2023.

1. Sistema de Justiça Criminal. 2. Segurança
Pública. I. Ferreira Baptista, Vinicius, 1987-,
orient. II Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro. Administração Pública III. Título.

UFRRJ

AUTOR

Trabalho de Conclusão de Curso submetido como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel, no Curso de Graduação em Administração Pública, na área de concentração em Políticas Públicas.

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO APROVADO EM 22/12/2023

Assinatura

Profº. Drº. Vinicius Ferreira Baptista

Orientador – Presidente

Membro Interno

UFRRJ

Assinatura

Profº. Drº. Vera Regina Ramos Pinto

Membro Interno

UFRRJ

Assinatura

Wanderson Cesar dos Santos

Membro Interno

UFRRJ

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à minha família por todo o suporte diário, também agradeço ao meu orientador, Vinicius Ferreira Baptista e a todo o corpo docente do Departamento do curso de Administração Pública da UFRRJ.

Foi um imenso prazer ter estudado na UFRRJ, agradeço a todos os meus colegas de classe, em especial a minha namorada, Alana Leal Americano.

RESUMO

SOARES, Igor. **O Sistema de Justiça Criminal: Uma perspectiva de Segurança e Política**, 2023. 66p. Trabalho de Conclusão e Curso (Graduação em Administração Pública). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2023.

O presente trabalho tem como objeto o sistema de justiça criminal e, como problematização, a inter-relação entre seus principais problemas, sua funcionalidade e articulação para com a estruturação da segurança pública e a justiça criminal. Delimitamos os referenciais com base na literatura sobre o sistema penal e criminal brasileiro enquanto parte de um sistema de justiça. Metodologicamente, foram empregados a abordagem qualitativa com base em método bibliográfico e documental com o aporte da técnica de mapeamento de processos e fluxos. Como parte dos resultados, destacamos que o desempenho desestruturado ou desarticulado do sistema de justiça criminal é impactante de toda a tripartição de poderes e, por meio de todo o desenho institucional abordado no referencial teórico, é notório que o maior onerário desse fluxo é o cidadão, indicamos a territorialização ao nível do Estado do Rio de Janeiro. Destacamos como agenda de pesquisa a necessidade de observância de estudos sobre: 1) os conceitos e perspectivas jurídico-legais; 2) a questão do desenho institucional; 3) o arranjo institucional.

Palavras-chave: Sistema de Justiça Criminal; Segurança Pública; Rio de Janeiro; Processo Penal.

ABSTRACT

SOARES, Igor. **The Criminal Justice System: a perspective of Public Security and Policy**, 2023. 66p. Dissertation (Undergraduation in Public Administration). Institute, of Applied Social Sciences Institute, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2023.

The present work has as its object the criminal justice system and, as a problematization, the interrelationship between its main problems, its functionality and articulation with the structuring of public security and criminal justice. We delimited the references based on the literature on the Brazilian penal and criminal system as part of a justice system. Methodologically, a qualitative approach was used based on a bibliographic and documentary method with the support of the process and flow mapping technique. As part of the results, we highlight that the unstructured or disjointed performance of the criminal justice system has an impact on the entire tripartition of powers and, through the entire institutional design discussed in the theoretical framework, it is clear that the biggest burden of this flow is the citizen , we indicate territorialization at the level of the State of Rio de Janeiro. We highlight as a research agenda the need to comply with studies on: 1) legal concepts and perspectives; 2) the issue of institutional design; 3) the institutional arrangement.

Keywords: Criminal Justice System; Public Security; Rio de Janeiro; Penal Process.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Classificação de avaliação da eficácia do SJC por países.	17
Figura 2. Série histórica dos casos criminais pendentes.	18
Figura 3. Mapa mental do Sistema de Justiça Criminal no Brasil ao nível federal.	20
Figura 4. Mapa mental do Sistema de Justiça Criminal no Brasil ao nível estadual.	20
Figura 5. Mapa mental dos tipos de ações penais no ordenamento jurídico brasileiro.	23
Figura 6. Série histórica do tempo médio de duração dos processos da Justiça Estadual.	26
Figura 7. Série histórica do tempo médio de duração dos processos da Justiça Federal.	26
Figura 8. Mapa mental com o fluxograma da Segurança Pública.	36
Figura 9. Fluxo de interação envolvendo os atores do Sistema de Justiça Criminal.	47
Figura 10. Mapa mental do fluxo básico dos atores concernentes às etapas de um crime.	48
Figura 11. Mapa mental da Polícia Militar e da Polícia Civil durante uma ocorrência.	50
Figura 12. Mapa do domínio do território das organizações criminosas do Rio de Janeiro.	52
Figura 13. Taxa de elucidação de crimes com letalidade violenta, registros de 2013 a 2018.	55

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Divisão Territorial dos Tribunais Regionais Federais brasileiros.....	22
Quadro 2. Estruturação da Lei de Execução Penal para com regimes de cumprimento de pena.....	28
Quadro 3. Demonstração da observância da pena conforme a Lei de Execução Penal.....	30
Quadro 4. Locais prisionais estaduais e suas deliberações específicas.....	34
Quadro 5. Características do Inquérito Policial consonante ao CPP.....	41
Quadro 6. Demonstração dos prazos estabelecidos baseados nas leis supracitadas.	42
Quadro 7. Classificação dos procedimentos para elucidação criminal do Rio de Janeiro..	54

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Taxa de elucidação de crimes de letalidade registrados em 2018. 56

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN – Agência Brasileira

Art. – Artigo

BOPE – Batalhão de Operações Especiais

CF – Constituição Federal

CONSEG – Conselhos Comunitários de Segurança Pública

CP – Código Penal

CPP – Código do Processo Penal

CNJ – Conselho Nacional do Meio Ambiente

CNPCP – Conselho Nacional de Política e Penitenciária

CV – Comando Vermelho

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional

DF – Distrito Federal

DP – Delegacia de Polícia.

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FBI – Federal Bureau of Investigation

FUNAI – Fundo Nacional dos Povos Indígenas

FUNPEN – Fundo Penitenciário Nacional

FNSP – Fundo Nacional de Segurança Pública

GM – Guarda Municipal

GENI – Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos

GSI PR – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IML – Instituto Médico Legal

ISP – Instituto de Segurança Pública

INFOSEG – Sistema Nacional de Integração de Informações de Justiça e Segurança Pública

LEP – Lei de Execução Penal

MP – Ministério Público

MS – Mato Grosso do Sul

PC – Polícia Civil

PF – Polícia Federal

PM – Polícia Militar

PR – Paraná

PSB – Polícia de Segurança Pública

RDD – Regime Disciplinar Diferenciado

RJ – Rio de Janeiro

RO – Rondônia

RN – Rio Grande do Norte

ROTA – Rondas Ostensivas Tobias Aguiar

SENAP – Secretaria Nacional de Segurança Pública

SEPOL – Secretaria da Polícia Civil

SESEG – Secretaria de Estado de Segurança

SJC – Sistema de Justiça Criminal

SM – Súmula Vinculante

SP – Segurança Pública

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

TJ – Tribunal de Justiça

TCP – Terceiro Comando

TRF – Tribunal Regional Federal

UFF – Universidade Federal Fluminense

WPJ – World Project Justice

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 PROBLEMATIZAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA	15
2 DESENVOLVIMENTO TEÓRICO	17
2.1 O PANORAMA DA CRISE NA SEGURANÇA PÚBLICA À LUZ DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL	17
2.2 A ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL: ESFERA FEDERAL E ESFERA ESTADUAL	19
2.3 A LEI DE EXECUÇÃO PENAL CONCERNENTE AO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL.....	27
2.4 A ORGANIZAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL DO SISTEMA PENAL	31
2.5 O DESENHO INSTITUCIONAL DA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA	34
2.6 OS GARGALOS ENTRE DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL E A SEGURANÇA PÚBLICA.....	44
2.7 OS ÍNDICES DO DOMÍNIO DA CRIMINALIDADE NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....	52
3 METODOLOGIA.....	58
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	58
REFERÊNCIAS	61

Não se faz segurança pública sem polícia. Porém, não se faz segurança pública só com polícia.

Ricardo Balestreri

INTRODUÇÃO

É comum ouvirmos nas rádios, assistirmos nos telejornais ou até mesmo em diferentes sites na internet sobre diferentes pontos relacionados ao tema da Segurança Pública, em muitos casos, devido à violência urbana. Entretanto, para uma boa performance dos órgãos de segurança pública, seja federal, estadual ou municipal, é primordial que todo o Sistema de Justiça Criminal desempenhe de forma célere, transparente e, principalmente que seus atores-chave e agentes sejam eficientes em todo o desenho institucional.

O Sistema de Justiça Criminal (SJC) é o conjunto das instituições estatais voltadas ao controle do crime na sociedade, contemplando desde a ação repressiva e investigativa da polícia até o sistema carcerário, passando pela legislação e execução pena. No Brasil, o SJC demonstra dificuldades operacionais, primeiramente, pela atividade das polícias ostensivas, a qual é notada de forma mais rápida pela sociedade, em seguida, pelas polícias judiciárias e também inserido nessa crise, os órgãos processuais, com ênfase no Ministério Público e Poder Judiciário.

Consequentemente, um SJC com diversos gargalos no processo de interação entre os atores, acarreta desde a ocorrência de um crime, a formação de um inquérito policial, a denúncia do Ministério Público e aplicação do Código Penal e Código Processual Penal pelas instâncias do Poder Judiciário, até a execução penal no sistema penitenciário, resultam em um SJC com baixa elucidação de crimes de letalidade violenta, alto volume de casos criminais pendentes, ou seja, além de não resolver o caso, a polícia judiciária também não consegue identificar o criminoso. Analogamente, a Segurança Pública com uma burocracia exacerbada, ocasionada por uma legislação disfuncional para a prática das atividades diárias dos agentes do estado, especialmente a atividade policial, aumentam progressivamente o domínio das organizações criminosas dentro dos estados, com enfoque no Rio de Janeiro.

Dessa forma, é imprescindível avaliar a Segurança Pública à luz do SJC e realizar um mapeamento todos os seus processos com o intuito de identificar seus gargalos, que causam toda a morosidade supracitada, detalhadamente, em todo o desenho institucional do SJC. Portanto, é essencial a busca constante do aperfeiçoamento dentro do SJC, visando garantir a eficiência dos órgãos de Segurança Pública, desde o atendimento de uma ocorrência até a aplicação das leis, visando promover uma sociedade justa e segura para todos.

1 PROBLEMATIZAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA

O Brasil, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, obteve poucos estudos detalhados voltados ao Sistema de Justiça Criminal (SJC). À luz de analisar os principais gargalos dentro do SJC, é preciso entender toda a dinâmica da Lei de Execução Penal, delineada no Código do Penal (CP) e Código do Processo Penal (CPP). Além de incluir toda a estruturação de Segurança Pública prevista nas esferas federal, estadual e municipal.

A incapacidade de um sistema mais célere, torna-se cada vez menos provável corrigir falhas técnicas na condução administrativa dos procedimentos ou localizar testemunhas, eventuais vítimas, possíveis agressores (ADORNO; PASINATO, 2007). Logo, o criminoso calcula a probabilidade da punição de sua infração cometida – o que configura um dos fatores que permeiam à repetição de crimes e recorrência frente a criminosos na continuidade da infração penal. Portanto, as dinâmicas da criminalidade têm relações para com o SJC, em especial quando considerados órgãos de segurança pública.

Desta forma, o presente trabalho analisa todo o fluxo do SJC, o mapeamento das suas fases e processos, consequentemente, demonstrando a relação direta entre ineficiência do sistema de justiça criminal gerando a instabilidade da segurança pública em todo território nacional. O objeto recai nas dimensões ao nível macro do fluxo de atuação de atores-chave e seu alcance burocrático no SJC, em termos de seus processos concernentes aos impactos na estrutura da Segurança Pública (SP).

Não obstante, o problema de pesquisa é apresentado da seguinte forma: quais as dinâmicas do SJC brasileiro, em relação aos seus conceitos, processo e fases, no tocante à Segurança Pública e o contexto preconizado pelas instituições?

A justificativa recai no estudo associado entre o SJC e a violência urbana, ou seja, a relativa coerência do Estado na segurança pública, que vai além do confronto nas ruas entre a polícia ostensiva e os criminosos. O SJC abrange todas as esferas de poder (executivo, legislativo e judiciário) e tem ampla parcela de responsabilidade quando a crítica é feita à segurança pública do Estado. O SJC, vai desde a ocorrência até o sistema penitenciário e quando existem falhas em alguma fase desse processo, impacta diretamente na ordem da sociedade.

A principal contribuição do presente estudo é instruir para com a importância de todo o funcionamento do sistema de justiça criminal no país. Desta forma, fornecendo todo o conhecimento para ser possível exigir mais de seus representantes políticos, na esfera federal, estadual e municipal. Além de entender que é primordial para o Estado brasileiro ter uma

justiça criminal célere e eficiente no combate à violência urbana atrelada às políticas públicas voltadas para área da Segurança Pública (SP).

Objetivo

O objetivo geral desse trabalho é retratar o funcionamento do Sistema de Justiça Criminal, como os seus gargalos e empecilhos burocráticos criam obstáculos na segurança pública e contribuem para o aumento dos índices do domínio da criminalidade. Dentre os objetivos específicos estão:

- Apresentação dos atores-chave que compõem o Sistema Jurídico Criminal.
- Análise micro de todo o desenho institucional do processo criminal;
- A estrutura da Segurança Pública do país;
- Pesquisar dados referente a criminalidade do Rio de Janeiro, com enfoque aos crimes de letalidade violenta.

2 DESENVOLVIMENTO TEÓRICO

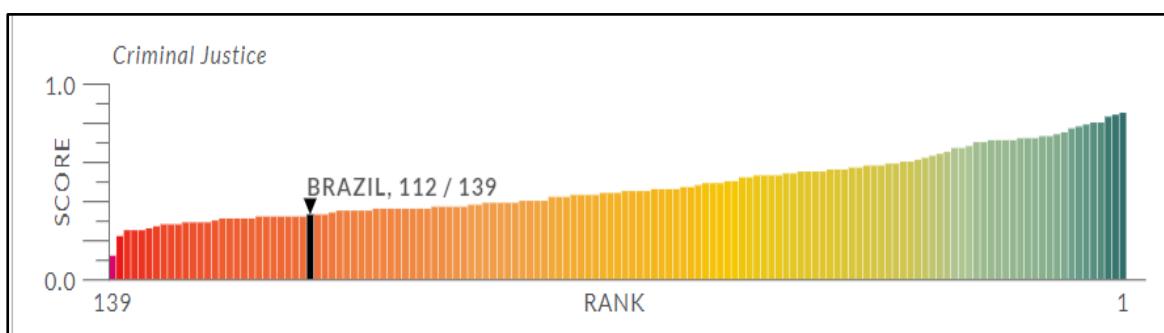
2.1 O PANORAMA DA CRISE NA SEGURANÇA PÚBLICA À LUZ DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL.

O Sistema de Justiça Criminal (SJC) deve ser entendido como o conjunto de normas, procedimentos, órgãos e entidades que têm a finalidade específica de atuação na ordem e na paz social. É parte fundamental de um país que almeja eficiência em todo o desenho do processo administrativo-jurídico da punição, os indivíduos e violadores das regras de conduta, com vistas ao cumprimento da justiça, garantindo ao cidadão a publicidade de seus atos (GARCETE, 2017).

Consonante à Constituição Federal de 1988 (CF/88), é no art. 144 que são compelidas as competências do Estado brasileiro tocante à Segurança Pública (SP), a saber como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Deste modo, a Carta Magna assemelha a paz social à ordem pública, de modo que cumpre o empreendimento de ações em que se assegure tal objetivo e que, defrontado o exposto, configura-se uma situação crise.

O SJC brasileiro apresenta índices negativos em todas as suas esferas, em sua base temos uma polícia territorial totalmente disfuncional, que gera bastantes conflitos, tornando o sistema policial ineficiente desde o registro de um crime. O poder judiciário com um excesso de burocracia procedural, gerando um acúmulo de casos pendentes para serem julgados, acarretando morosidade processual dentro do sistema (ADORNO, 2007), nos índices globais do WJP Rule of Law Index¹ o Brasil está na 112^a posição do ranking de eficiência do Sistema de Justiça Criminal (Ver figura 1).

Figura 1. Classificação de avaliação da eficácia do SJC por países.

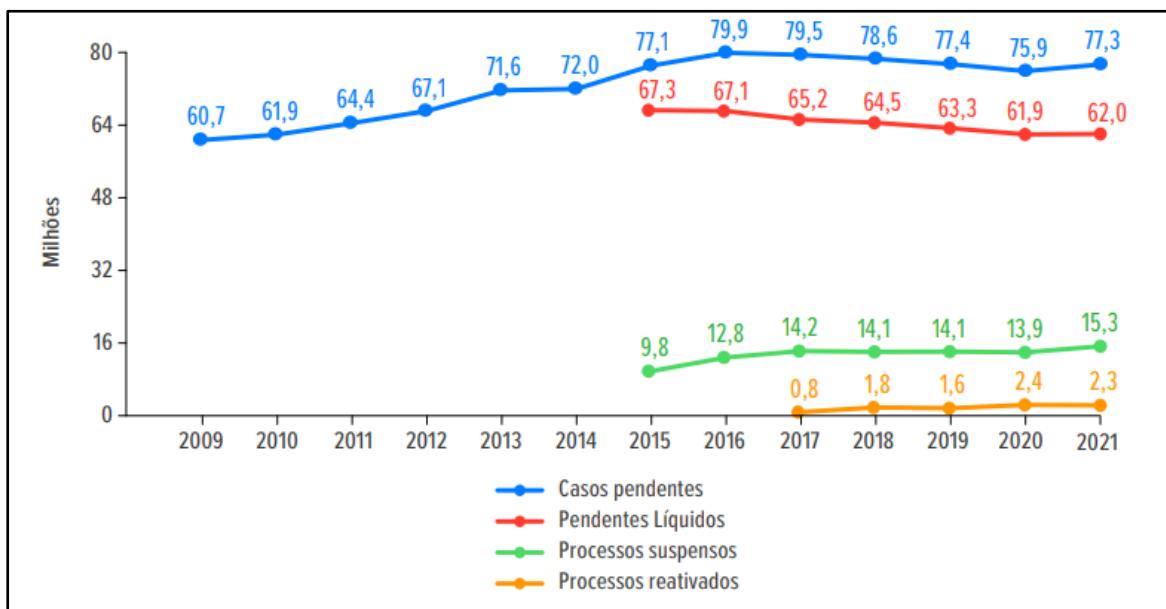


Fonte: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2021/Brazil/Criminal%20Justice>

¹ O World Justice Project avalia os índices de Estado de Direito em 142 países e jurisdições em todo o mundo.

Por sua vez, a polícia pós-crime, ou seja, a polícia investigativa, tem índices baixíssimos de identificação de criminosos e resoluções de crimes, com cerca de 92% dos homicídios não esclarecidos retratados pela Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (Ver figura 2).

Figura 2. Série histórica dos casos criminais pendentes.



Fonte: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>

Além disso, o sistema penitenciário não é capaz de dissuadir o criminoso, possibilitando que, de dentro dos raios dos presídios, ainda coordenem suas facções pelas cidades (NETTO, 2016). Por isso, a afirmativa de que a incapacidade em atender a demanda criminal, devido à falta de estruturação e burocracia procedural, ocasiona a morosidade processual.

Observa-se que desde a última década os casos de crimes sem resoluções, quando não aumentam progressivamente, mantêm ainda uma demanda muito alta. Sendo assim, todo ano há uma alta demanda de novos casos e os números de casos pendentes, ou seja, não analisados, continuam aumentando no SJC.

Com o aumento da população e com o avanço da tecnologia, o principal desafio é diminuir a alta taxa de criminalidade dentro do país, de forma que o Estado possa dar respostas para os casos criminais. A burocracia procedural eleva-se em todas as esferas, desde o início o cidadão, ao registrar um boletim de ocorrência² para virar um inquérito

² O documento oficial utilizado pelos órgãos policiais para registrar a notícia crime.

policial, já passou por diversos servidores diferentes, consequentemente, aumenta-se o tempo no caminho à resolução do processo.

Portando, para que a ordem pública se mantenha, é necessário ponderar o mínimo conceitual e procedural sobre as regras que vão gerir a administração desses conflitos, cuja prevenção dos conflitos, pelo controle disciplinar dos indivíduos, é a principal estratégia de controle social, através do Sistema de Justiça Criminal, sendo o alicerce da ordem e paz para a população.

2.2 A ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL: ESFERA FEDERAL E ESFERA ESTADUAL.

Não há sociedade sem organizações e as instituições, por meio da administração, desenvolvem metodologias para aperfeiçoar a gestão, assim como estabelecer suas contribuições na sociedade com transparência (COSAC et al, 2007, p. 64). Dessa forma, a relevância do mapeamento de processos dentro de todo o SJC tem como principal objetivo proporcionar uma visão clara de como um processo opera, do início até sua conclusão, isso facilita as organizações a identificar pontos fortes e áreas de melhorias.

A estrutura dos órgãos de justiça criminal divide-se nas esferas federal e estadual. Iniciando pela esfera federal, compõe os principais atores-chave: Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União, Tribunais Regionais Federais e os juízes federais. Na esfera estadual, é formada pelos juízes estaduais, Tribunais de Justiça, Ministérios Públicos e Defensorias Públcas Estaduais. Seu regramento encontra-se disposto no art. 92 da CF de 1988, bem como no Decreto-Lei n.º 3689 de 1944, que ordena o Código de Processo Penal (CPP) nos arts. 1º a 23 (do Processo em Geral) e 24 a 62 (Da Ação Penal). No setor federal, o Poder Judiciário é constituído pela Justiça Comum e pelas justiças especializadas, que são a Justiça Militar, Justiça Eleitoral e Justiça do Trabalho. É importante destacar que a Justiça Comum é composta pelos Tribunais Regionais Federais e pelos juízes federais.

O enfoque do presente referencial é a justiça criminal, portanto no mapa mental abaixo, embora supracitado no último parágrafo de forma simplificada toda a estrutura hierárquica do Poder Judiciário, com intuito de um macro conhecimento, o desenvolvimento será delineado apenas à luz da Justiça Comum Federal e Estadual.

Figura 3. Mapa mental do Sistema de Justiça Criminal no Brasil ao nível federal.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Figura 4. Mapa mental do Sistema de Justiça Criminal no Brasil ao nível estadual.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Na base dos dois mapas mentais estão os juízes de primeiro grau de jurisdição, estes julgam monocraticamente a partir da produção das provas no inquérito policial e do relatório da ação penal produzido pelo Ministério Público (MP), e irão tomar a decisão acerca da materialidade do fato, da culpabilidade e determinarão a condenação e sentença acerca da ação penal julgada.

Na esfera estadual, o Juiz de Direito, no qual trabalha dentro da Vara de sua respectiva circunscrição, é o que julga e sentencia os casos. Acima do Juiz de Direito, o segundo grau de jurisdição, está o Tribunal de Justiça, sendo esse um órgão colegiado, ou seja, conta com mais de um juiz para tomar a decisão sobre cada processo. No Tribunal de Justiça, são três Desembargadores (juízes de segundo grau) que decidem a matéria, essa decisão coletiva é denominada de Acórdão, diferente da sentença que expressa o entendimento de um único magistrado. Na jurisdição superiora de análise constitucional ou processual está o Superior Tribunal de Justiça (STJ) onde são tratadas questões de lei federal, leis específicas e o Supremo Tribunal Federal (STF) que trata das questões constitucionais, nesse último nível estão os juízes denominados Ministros.

Na base da Justiça Federal, está o juiz federal de primeiro grau, que atua em sua Seção Judiciária e suas decisões também são chamadas de sentença. Cabendo recurso à sentença, o processo é encaminhado ao Tribunal Regional Federal (TRF) vinculado, onde se encontram os juízes federais de segundo grau. As competências dos TRFs estão delimitadas nos artigos 106 a 110 da CF de 1988 e, analogamente à justiça estadual, as decisões são colegiadas, bem como, na existência de recurso, por motivação de análise processual, a matéria é direcionada ao STJ ou ao STF, em caso de controle de constitucionalidade. Assim como no segundo grau de jurisdição, entre os Ministros do STJ e STF é feito um Acórdão. Porém, os tribunais superiores não são cortes de revisão, como supracitado nas primeiras instâncias, além de não analisarem em razão de algum caso específico. Apenas analisam questões processuais de leis federais ou das específicas (STJ) ou descumprimento da Constituição Federal (STF), seja por direito ou norma constitucional.

Vale ressaltar que o STF é a corte máxima, guardiã da Constituição Federal, cuja competência recai em temas referentes à Constituição Federal de 1988, como, por exemplo, violações de direitos constitucionais ou demandas interpretativas de entendimento. É o órgão máximo do Poder Judiciário, também intitulado como intérprete da constituição. As competências do STF estão regidas na CF de 1988 nos artigos 101 a 103-B e o STJ nos artigos 104 e 105.

A Justiça Federal resguarda suas atribuições e competências, elencadas no artigo 108 e 109 da CF, aos juízes federais compete processar e julgar os crimes políticos e infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesses da União e de suas entidades autárquicas ou empresas públicas. Existem outras ressalvas, como julgar crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro e crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves. Vale ressaltar, que os juízes federais também julgam em caso de *habeas corpus*³, conforme inciso VII do art. 109 da CF/88, “em matéria criminal de sua competência ou quando o constrangimento provier de autoridade cujos atos não estejam diretamente sujeitos a outra jurisdição” (BRASIL, 1988).

Quadro 1. Divisão Territorial dos Tribunais Regionais Federais brasileiros.

Tribunal Regional Federal da 1ª Região	Distrito Federal e nos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins.
Tribunal Regional Federal da 2ª Região	Rio de Janeiro e do Espírito Santo.
Tribunal Regional Federal da 3ª Região	São Paulo e Mato Grosso do Sul.
Tribunal Regional Federal da 4ª Região	Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná
Tribunal Regional Federal da 5ª Região	Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Constituição Federal.

Dessa forma, podemos aferir que a Justiça federal comum criminal possuí para o julgamento dos crimes: de forma geral, os juízes federais, Tribunais Federais Regionais e Juizados Especiais Federais; e, de forma específica, os juízes federais que atuam nas varas federais criminais, juizados especiais criminais e seções especializadas em segmento criminal.

A estruturação dos órgãos estaduais de justiça criminal tem, de modo análogo, os Tribunais de Justiça Estaduais (TJ) e os juízes de direito regidos pelas Constituições estaduais e normas específicas. Os TJs operam por meio dos tribunais do júri, Juizados Especiais Criminais e varas criminais. Cada estado detém sua lei de organização judiciária, complementada pelo regimento interno dos Tribunais de Justiça. Sendo assim, deliberam a quantidade das varas criminais, juizados especiais e tribunais do júri.

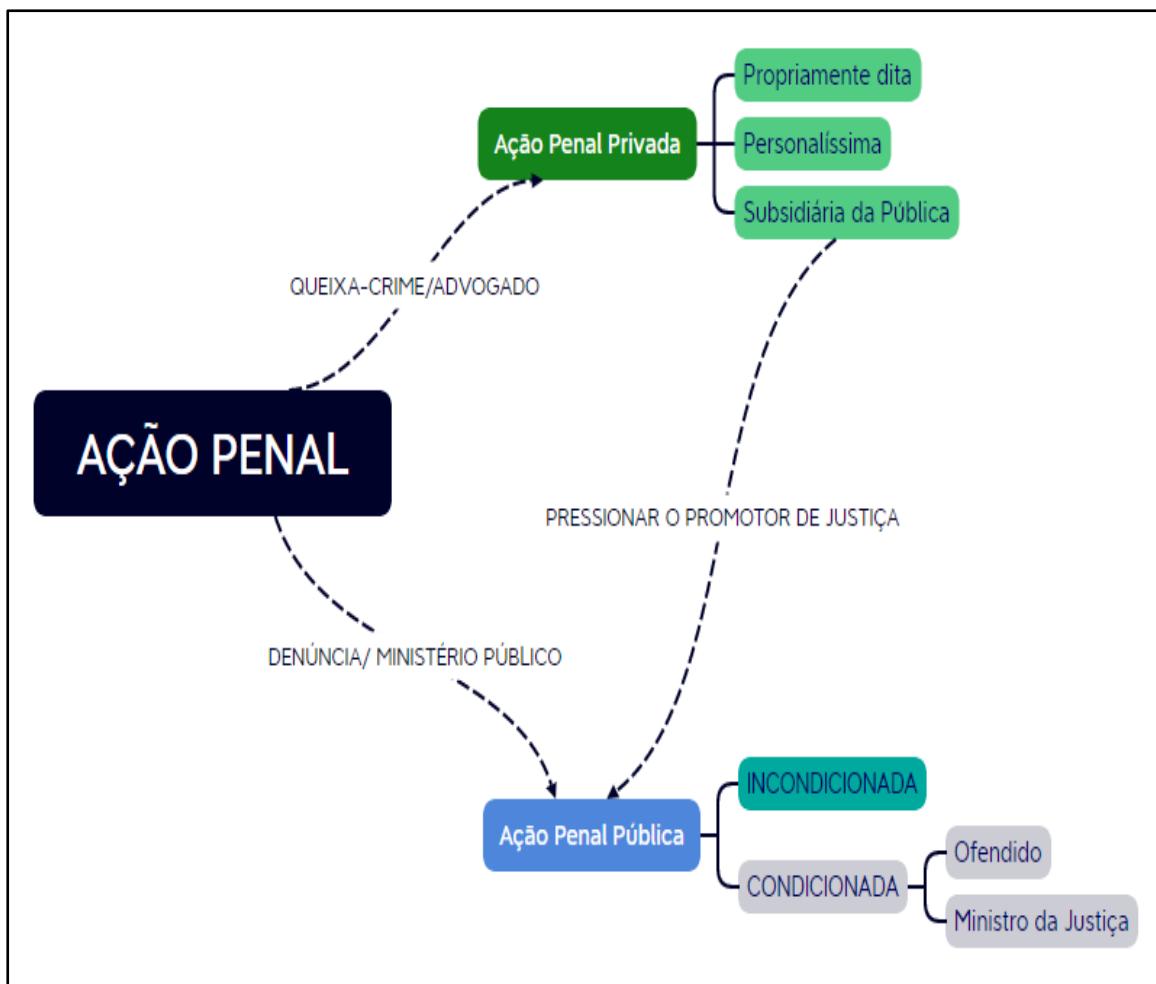
Especificamente, quanto ao tribunal do júri, sua competência está prevista no §1º do art. 74 do CPP, referentes aos crimes previstos nos arts. 121, §§ 1º e 2º, 122 ao 127 do Código

³ Instrumento processual para garantir a liberdade do réu, quando está preso ilegalmente, ou ,estiver sua liberdade ameaçada por abuso de poder ou ato ilegal.

Penal, consumados ou tentados. Não obstante, em termos processuais de desenho procedural, o tribunal do júri se orienta pelos arts. 406 a 412, bem como de sua composição nos artigos 447 a 491 do mesmo CPP.

O início do fluxo criminal se dá com ação penal, ou seja, quando é cometida alguma infração, como descrito no art. 24 do CPP. A ação penal é dividida em ação penal pública e ação penal privada. De forma geral, a ação penal é o mecanismo do Estado, cujo conjunto de etapas processuais almeja examinar e aplicar a pena justa de um crime ou contravenção ao indivíduo que o cometeu, respeitando os princípios da ampla defesa e do devido processo legal. O mapa mental a seguir distingue o fluxo de ambas as ações penais, com o intuito de introdutório das noções gerais do procedimento.

Figura 5. Mapa mental dos tipos de ações penais no ordenamento jurídico brasileiro.



Fonte: elaborado pelo autor com base no Código de Processo Penal.

Inicialmente, a ação penal pública diferencia-se da ação penal privada, pois é o Ministério Público que se encarrega da ação, mediante um Promotor de Justiça, que irá

promover a ação penal. Por outro lado, na ação penal privada é necessário haver um ofendido, para ser o titular da iniciativa da ação, com um representante legal, normalmente um advogado. A principal importância do advogado, no início da ação penal privada, é reunir os elementos para promover a queixa-crime, visto que não é função da polícia ou do ministério público para crimes de ação penal privada. Logo, caso um cidadão comum vá à delegacia, o delegado irá registrar seu depoimento como uma notícia-crime e, considerando os elementos técnicos para promover a ação penal privada, instaura-se a queixa-crime. No entanto, o elemento técnico da ação penal pública é a denúncia, ou seja, o Promotor de Justiça deve prestar uma denúncia.

A ação penal pública, é dividida em duas espécies; a incondicionada, quando o Promotor não depende de nenhuma condição para prestar a denúncia, atendo-se a existência da prova de materialidade e indícios de autoria ou participação do crime, ou seja, o que é denominado de justa causa. É estritamente obrigatório haver justa causa para oferecer a peça acusatória. Essa espécie de ação penal pública, envolve crimes violentos, como, por exemplo: homicídio, lesão corporal seguida de morte, roubo, estupro e entre outros.

Todavia, a ação penal pública condicionada, além de necessitar obrigatoriamente de justa causa, ou seja, prova de materialidade e indícios de autoria ou participação, também necessita de representação do ofendido ou a requisição do Ministro da Justiça. Essas duas modalidades de ação penal pública condicionada devem estar previamente expressa em lei. Do ponto de vista criminal, o promotor, mesmo com a justa causa, caso não tenha a representação, não poderá seguir com o processo, pois deve haver a manifestação de vontade. Neste caso, para exemplificar uma ação penal pública condicionada, uma briga de rua, na qual se enquadra o crime de lesão corporal leve (Código Penal, art.129), é um caso que a pessoa agredida, obrigatoriamente, deve estar conforme a denúncia da promotoria (exceto em caso de Lei Maria da Penha ou de morte do ofendido). Caso não tenha propositura da vítima, o promotor não poderá seguir adiante com a denúncia ao criminoso. Vale ressaltar que a representação tem um período máximo de seis meses para ser feita, conforme o disposto no art. 38 do CPP, do contrário, ocorrerá a perda do direito de representação da vítima e o criminoso não correrá mais risco de punibilidade.

A ação penal pública condicionada, a requisição do Ministro da Justiça, além de ser bastante específica, é bem rara no cotidiano brasileiro e é percebida como uma ação de interesse político. O presidente da república requisita ao Ministro da Justiça, ou seja, o ordena para o promotor dar prosseguimento à ação penal pública em crimes como; calúnia, difamação, injúria contra o presidente.

Norteada pelo mapa mental, a ação penal privada é dividida em três espécies; propriamente dita, personalíssima e subsidiária da pública. No caso da ação penal privada propriamente dita, mesmo em caso de falecimento da vítima, tem uma linha de sucessão que pode continuar a movimentar o processo, ordenada respectivamente por cônjuge, pais e filhos da vítima e irmãos. Dessa forma, reduzem as chances de um criminoso ficar impune. Já a ação penal privada personalíssima, é aquela pela qual apenas a vítima pode oferecer a queixa-crime.

A ação penal privada subsidiária da pública está inserida no rol dos direitos e garantias fundamentais incluído no art. 5º da CF/88. É uma espécie de ação penal diferente, porque sua natureza é de ação penal pública. O principal objetivo é evitar a morosidade do Estado em resolver os crimes. Então, nos casos em que o Promotor esgota o prazo máximo de tramitar uma denúncia, obviamente, a partir do momento que tenha justa causa, o caso não será extinto. Consequentemente, abre a possibilidade da parte vitimada, através da queixa-crime subsidiária oferecer a peça acusatória, por meio de um advogado. A ação continuará sendo ação penal pública, o que mudará é a iniciativa, cujo juiz pressionará o Promotor, e o Promotor poderá ditar, corrigir ou até mesmo recusar a queixa-crime. Vale chamar a atenção que, mesmo com a perda do prazo, o Promotor ainda pode fazer a denúncia. Portanto, essa espécie da ação penal privada, é um mecanismo para evitar a morosidade processual⁴ do Estado e, caso esgote o prazo da denúncia, o representante com seu advogado poderá prestar a queixa-crime, fazendo com que o Promotor tome uma decisão sobre o caso mais rápido, também reduzindo as chances de punir o criminoso.

O fator tempo médio de duração processual criminal possui números relevantes, segundo os dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), um processo na Justiça Estadual leva em média três anos e cinco meses para ser julgado em primeira instância. Caso o indivíduo entre na segunda instância, o tempo médio é de duração de 10 meses. Na esfera Federal o tempo médio em primeiro grau é de 2 anos e 3 meses para ser julgado um caso/processo e em segundo grau de 1 ano e 3 meses. A demora do avanço de uma instância para outra, causa a morosidade processual no processo penal, gerando alta taxa de casos pendentes (ver figuras 6 e 7).

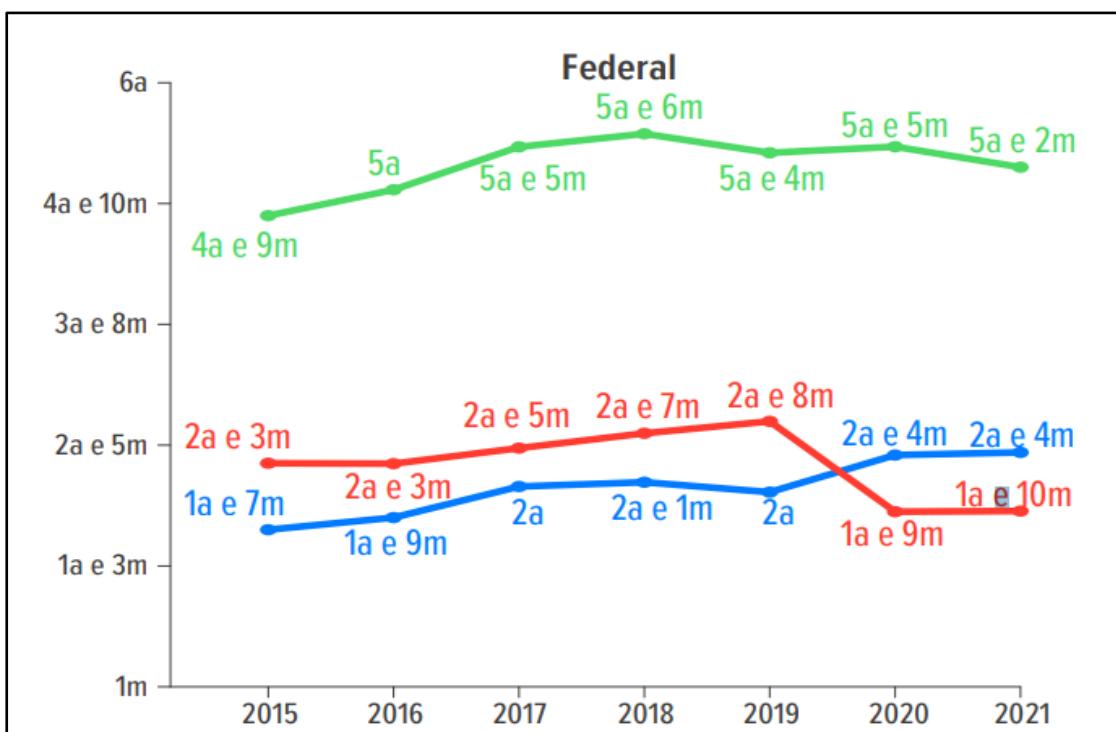
⁴ São ineficiências na administração da justiça, deficiências num sistema jurídico positivo e profissionais da justiça mal preparados.

Figura 6. Série histórica do tempo médio de duração dos processos da Justiça Estadual.



Fonte: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>

Figura 7. Série histórica do tempo médio de duração dos processos da Justiça Federal.



Fonte: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>

A LEI DE EXECUÇÃO PENAL CONCERNENTE AO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL

No Brasil, existem duas espécies de infrações penais. A primeira é a contravenção, delimitada pela Lei de Contravenções Penais⁵, na qual a punição é normalmente definida com uma prisão simples de até cinco anos, ou seja, por ser considerada uma infração penal de menor gravidade. E a outra espécie de infração penal são os crimes ou delitos, tipificados no Código Penal, considerados mais graves, com pena até o limite de quarenta anos, conforme art.75 do Código Penal.

É importante destacar que no Brasil não existe pena de morte, pena perpétua, penas que exigem algum tipo de trabalho forçado ou qualquer tipo de pena que cometa alguma atrocidade com o apenado. A Constituição Federal define que toda pena é individual, é condicionado a alguns fatores como o tipo de infração, reincidência, quantidade de pena e circunstâncias judiciais, acarretando as modelos de pena; privação de liberdade, multa, prestação de serviços comunitários, suspensão ou restrição de direitos, perda de bens e outras alternativas.

Em casos dos crimes que causam repulsa na sociedade, os crimes hediondos, conforme disposto na Lei n.º 8.072, de 25 de julho de 1990, são inafiançáveis e insuscetíveis de graça, indulto ou anistia, fiança e liberdade provisória. Dentro do rol de crimes considerados hediondos, destaca-se, pelo aspecto violento: tortura, homicídio qualificado, latrocínio, estupro, tráfico de drogas, terrorismo, extorsão qualificada pela morte, extorsão mediante sequestro e outros. Ademais, em casos de réu primário de algum crime hediondo, só é permito o livramento condicional após o cumprimento de dois terços da pena em regime fechado (BRASIL,1988).

A privação de liberdade pode ser cumprida em regime fechado, semiaberto ou aberto. Abaixo, o quadro com as principais características de cada um dos regimes e suas condições para pena de reclusão ou detenção, expressadas nos artigos 33,34,35 e 36 do Código Penal. É importante distinguir reclusão, detenção e prisão simples. A reclusão admite o regime inicial fechado, já a detenção e a prisão simples não admitem.

⁵ Decreto-lei n.º 3.688, de 3 de outubro de 1941.

Quadro 2. Estruturação da Lei de Execução Penal para com regimes de cumprimento de pena.

CLASSIFICAÇÃO	REQUISITOS	DIREITOS E DEVERES
Regime fechado: reclusão cumprida em presídios de segurança máxima ou média.	Pena superior a 8 anos.	É permitido trabalhar dentro da unidade prisional durante o dia e obrigatório isolamento em cela à noite. O trabalho externo é admissível, no regime fechado, em serviços ou obras públicas.
Regime semiaberto: a execução da pena pode ser feita em colônia agrícola ou industrial.	Condenado e não reincidente, pena superior a 4 anos e inferior a 8 anos.	É permitido trabalhar durante o dia em colônia agrícola, industrial ou similar, em alojamento coletivo. O trabalho externo é admissível, bem como a frequência a cursos supletivos, profissionalizantes, de instrução de segundo grau ou superior.
Regime aberto: não há envolvimento de penitenciária, ou seja, é de acordo com a autorresponsabilidade e autodisciplina do condenado.	Condenado e não reincidente, penal igual ou inferior a 4 anos.	É permitido trabalhar, cursar, ou realizar outras atividades fora da unidade prisional e sem vigilância. Nos períodos noturnos e em dias de folga, o condenado deve permanecer recolhido nas casas de albergado.

Fonte: elaborado pelo autor com base na Lei de Execução Penal.

Outro ponto indispensável dentro dos regimes é a progressão de pena, disposto no art. 112, da Lei da Execução Penal (LEP), Lei n.º 7210/1984. Todo cumprimento de pena deve ser progressivo, mediante ao tempo e principalmente com o comportamento do condenado preso. Além de diminuir o tempo em determinado regime, há também a possibilidade de o preso passar de um regime para o outro mais leve, dessa forma o pré-requisito é cumprir no mínimo um sexto da pena no regime anterior, levando em consideração sempre o bom comportamento do condenado. Visto isso, para o preso mudar para o regime aberto, é necessário comprovar emprego ou prometimento de emprego.

Antes do aprofundamento das penas que possam ser cumpridas integralmente em regime fechado, nas possibilidades de livramento condicional, suspensão condicional da pena, pena privativa de liberdade e pena restritiva de direito. É primordial embasar que a nossa legislação tem como objetivo da pena a reinserção social do indivíduo condenado, trazendo também seus direitos básicos, como, por exemplo, o direito à alimentação, vestimenta e à visita de família e amigos nas unidades prisionais (GRECCO, 2008).

Na legislação brasileira é permitido em casos de contravenções penais, o acusado em acordo aceitar a pena de multa ou restritiva de direitos sem dar início ao processo criminal da causa, dessa forma o réu não perde sua primariedade e o caso é excluído. Esta regra também é válida para crimes que não ultrapassem dois anos de privação de liberdade, conforme o art.44.

A Legislação também estabelece que os menores de dezoito anos, índios isolados culturalmente e as pessoas com doença mental são inimputáveis. O Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) é o responsável por aplicar as medidas socioeducativas para os atos infracionais. A Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) aplica somente penas em semiliberdade e para doentes mentais são aplicadas medidas de segurança em hospitais de custódia para um tratamento psiquiátrico. Além desses casos, a outra possibilidade de imputabilidade penal é em casos de embriaguez completa, resguardados os requisitos nos artigos da Lei 7209/84, como, por exemplo, afetado pelo uso de álcool ou outras drogas (NUCCI, 2020).

A Lei de Execução Penal expressa em seu Artigo 1º que “a execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”. O juiz sentenciante é responsável por fixar o regime inicial de pena, entretanto a execução da pena privativa de liberdade é de competência do juízo de execuções penais.

No quadro abaixo, as três espécies de pena conforme o Código Penal, com enfoque na LEP, complementada pela Lei 9714/98 e os direitos de Livramento condicional e suspensão condicional da pena (Sursis).

Quadro 3. Demonstração da observância da pena conforme a Lei de Execução Penal.

MODALIDADE	REQUISITOS	CONDIÇÕES
Livramento condicional: é um benefício que poderá ser concedido pelo Juiz de execução, desde que cumpra os requisitos do Código Penal, com parecer do Ministério Público e Conselho Penitenciário.	a) Após cumprimento de um terço da pena. b) Não ser reincidente em crime doloso. c) Se for reincidente, deve ter cumprido mais da metade da pena. d) Bom comportamento, aptidão para prover a subsistência e ter reparado o dano, se possível.	Durante o livramento condicional, é preciso cumprir diferentes condições impostas pelo juiz, como ter ocupação, voltar para casa em hora fixada e não frequentar determinados lugares.
Suspensão condicional da pena; também conhecida como <i>sursis</i> , é uma medida que busca evitar o aprisionamento dos indivíduos condenados com penas curtas.	a) Pena privativa de liberdade não superior a dois anos. b) Não ser reincidente em crime doloso. c) Culpabilidade, antecedentes, conduta social e personalidade do agente, motivos e circunstâncias do delito que autorizem a concessão.	O réu, de acordo, se submete ao cumprimento de condições judicialmente estabelecidas durante um período de prova à fiscalização.
Privativa de liberdade; É uma espécie de pena, qual é retirado do condenado o direito de locomoção. Através dos regimes fechado, semiaberto e aberto.	A pena é individual, a lei determina que sejam separados dentro dos estabelecimentos prisionais os presos condenados, dos presos provisórios e os presos primários dos reincidentes.	A pena pode ser reduzida conforme o preso trabalha dentro da unidade prisional. A cada três dias de trabalho, diminui um dia do período determinado da pena.
Restritiva de direito ou penas alternativas: É uma espécie de pena, convertida após a pena de execução de prisão.	a) Prestação pecuniária. b) Perda de bens e valores. c) Prestação de serviços à comunidade ou entidades públicas. d) Limitação de fim de semana. e) Interdição temporária de direitos. Em casos do réu ser condenado entre 1 e 4 anos, existe a possibilidade de ser transferida para duas penas restritiva de direitos.	I.Aplicada pena privativa de liberdade não superior a quatro anos e o crime não for cometido com violência, ou grave ameaça à pessoa, ou independentemente a pena aplicada, se o crime for culposo. II.O réu não for reincidente em crime doloso. III.A culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do condenado, bem como os motivos e as circunstâncias indicarem que essa substituição seja suficiente.
Pena de multa: É uma espécie de pena, na qual a verba do pagamento é direcionada ao Fundo Penitenciário Nacional. Vale ressaltar que o objetivo é de punição e não arrecadação aos cofres públicos.	A multa é definida pelo juiz, onde é firmado o número de dias e depois o valor. O cálculo é baseado na multiplicação dos dias de multa, ou seja, de 10 a 360 dias, e o seu valor calculado é de 1/30 a cinco salários mínimos.	Para essa pena, não é possível usar <i>habeas corpus</i> e, em caso de não pagamento, o réu pode cumprir na pena privativa de liberdade. É importante destacar que, se o réu for condenado por menos de um ano, a prisão pode ser substituída por multa ou pena restritiva de direitos.

Fonte: elaborado pelo autor com base na Lei de Execução Penal.

A Parte Geral do Código Penal (CP) prevê que todas as causas de aumento (arts.61 a 64) e de diminuição (arts. 65 e 66) devem ser aplicadas, sem possibilidade de compensação. O concurso entre as causas de aumento e diminuição previstas na parte especial pode o juiz limitar-se a um só aumento ou a uma só diminuição, prevalecendo, todavia, a causa que mais aumente ou diminua, conforme o art. 68. (NUCCI, 2020).

No ano de 2019, durante o governo Bolsonaro, o Ministro da Justiça Sergio Moro anunciou o Pacote Anticrime (Lei 13.964/2019), visando modificar o Código Penal (CP) e Código Processual Penal (CPP) com ênfase na alteração de dispositivos que tornam as penas mais rígidas para crimes graves (violentos, hediondos e de grande repulsa social) e a progressão do regime prisional. Essa lei alterou o artigo 75 do CP, passando o tempo máximo de cumprimento das penas privativas de liberdade de trinta para quarenta anos, e o acordo de não persecução penal (art. 28 do CPP), na qual o Ministério Público poderá oferecer acordo para extinguir a punibilidade dos réus, desde que a infração penal seja sem violência ou grave ameaça, com a pena mínima inferior a quatro anos e o investigado tenha confessado formalmente a infração, ou seja, um mecanismo para despenalizar os crimes que não possuem uma grande repulsa social.

2.3 A ORGANIZAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL DO SISTEMA PENAL

Os principais atores que compõem a estrutura dos órgãos do sistema penal federal e execução penal são o Ministério Público Federal, o Ministério da Justiça, o Departamento Penitenciário Nacional (Depen), os presídios federais e o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP). O Ministério Público Federal, conforme a Lei de Execução Penal, é designado aos crimes federais, as penitenciárias federais e aos crimes contra a União e Administração Pública.

No Brasil existem cinco presídios federais, localizados em Catanduvas (PR), Campo Grande (MS), Mossoró (RN), Porto Velho (RO) e Brasília (DF). Os presídios federais são considerados presídios de segurança máxima, devido à alta tecnologia de monitoramento e por possuírem celas individuais para cada condenado. A Lei de Execução Penal define que para a segurança do próprio condenado, se for necessário, é possível transferi-lo para um presídio federal longe do local de origem de sua condenação. Com todo esse diferencial, como prevê o Decreto n.º 6.877, de 18 de junho de 2009, os presos intitulados mais perigosos dentro da sociedade, e exercem função de liderança, como chefes do crime organizado, seja

de tráfico de drogas, crimes de alta letalidade, dentre outras ameaças de alta periculosidade, podem ser alocados em unidades carcerárias federais. O Decreto n.º 6.877, de 18 de junho de 2009, também estipulou o prazo de três anos para os condenados, podendo ser prorrogado por decisão judicial, por quantas vezes julgarem necessária, analisando o histórico e dados e envolvimento com o crime cometido.

O Departamento Penitenciário Nacional (Depen)⁶ é um órgão integrante do Ministério da Justiça. O Depen é órgão executivo da política penitenciária nacional, cujo administra as cinco penitenciárias supracitadas no parágrafo anterior, ou seja, inspecionando os criminosos considerados mais perigosos do país. Entretanto, é exigido um rol de atribuições para esse órgão, trazidos pelo art. 72 da Lei de Execução Penal, destacam-se nos incisos: planejar e coordenar a política penitenciária nacional; inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais; assistir tecnicamente às unidades federativas na implementação dos princípios e regras da execução penal; colaborar com as unidades federativas, mediante convênios, na implantação de estabelecimentos e serviços penais; coordenar e supervisionar os estabelecimentos penais e de internamento federais.

Em 2003 a Lei de Execução Penal sofreu alterações⁷ implementando o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD). O RDD é caracterizado por ser um regime com cela individual, com limite de no máximo duas horas por dia de banho de sol e apenas duas pessoas para visitas semanais por no máximo duas horas. O prazo limite do condenado ao RDD é de trezentos de sessenta dias, podendo ser postergado e o condenado ser transferido para uma penitenciária federal. O regime é aplicado para crimes dolosos e semelhante aos condenados destinados aos presídios federais, presos que causam um alto risco para a segurança e a paz da sociedade, aos presídios estaduais e em casos de líderes de facções criminosas.

O Ministério Público constitui treze membros para compor o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP)⁸, dentre eles, estão professores, especialistas na área de execução penal e representantes da área social. O conselho tem como principal objetivo implementar políticas públicas na esfera criminal e penitenciária em todo território nacional. As atribuições do CNPCP também estão previstas na LEP, ressalvadas no artigo

⁶ Art. 71. LEP: O Departamento Penitenciário Nacional, subordinado ao Ministério da Justiça, é órgão executivo da Política Penitenciária Nacional e de apoio administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

⁷ Altera a Lei nº 7.210, de 11 de junho de 1984 - Lei de Execução Penal, e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal e dá outras providências.

⁸ CNPCP é um órgão colegiado criado em 1980, suas atribuições estão previstas no art. 64 da Lei de Execução Penal – LEP (Lei 7.210, de 1984).

64, dentre as principais: propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança; promover a avaliação periódica do sistema criminal para a sua adequação às necessidades do país; estimular e promover a pesquisa criminológica; estabelecer regras sobre a arquitetura e construção de estabelecimentos penais e casas de albergados; estabelecer os critérios para a elaboração da estatística criminal; representar ao Juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo, em caso de violação das normas referentes à execução penal; representar à autoridade competente para a interdição, no todo ou em parte, de estabelecimento pena; opinar sobre matéria penal, processual penal e execução penal submetida à sua apreciação e; estabelecer os critérios e prioridades para aplicação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), conforme com a Lei complementar n.º 79/1994.

A organização judiciária estadual é composta por diversas comarcas e nas comarcas com maior estruturação, possuem vara de execução penal e vara criminal. Todavia, cada unidade da federação tem uma legislação específica, na qual o juiz da vara de execução penal é competente para prosseguir com as decisões a pena dos réus em diferentes modalidades, requisitos e condições. Visto isso, resguardado pela Lei de Execução Penal, o juiz da vara é responsável pela progressão do regime, regressão do regime, remição da pena, livramento condicional, unificação da pena, aplicação da pena restritiva de liberdade e pena restritiva de direitos, além de outras atribuições.

Expressa na LEP, na esfera estadual, estão os principais atores que compõem o sistema penal estadual, são: o Ministério Público, o Juízo de Execução, o Conselho Penitenciário, departamentos penitenciários, o Patronato. A atuação do Ministério Público consiste em fiscalizar a execução da pena e da medida de segurança, além de ser encarregado de supervisionar mensalmente as diversas unidades penais. O Ministério Público também participa nos processos penais, podendo pedir requerimento da progressão e regressão das penas, conversão de penas e ainda a revogação da medida de segurança.

O patronado é uma instituição de caráter público ou privado ligada diretamente ao Poder Executivo, presente na minoria das Unidades Federativas. Consonante à Lei de Execução Penal, o patronado é designado à função de assistência aos presos e às casas de albergados. Suas principais responsabilidades são fiscalizadoras relacionadas: às penas de prestação de serviços à comunidade; à privação de liberdade dos finais de semana; ao cumprimento do livramento condicional; e, ao cumprimento da suspensão condicional.

Quadro 4. Locais prisionais estaduais e suas deliberações específicas.

UNIDADES PENais	ATRIBUIÇÃO
Penitenciária estadual.	Regime fechado.
Colônias agrícolas.	Regime semiaberto.
Casas do albergado.	Regime aberto.
Cadeia pública.	Prisão provisória.
Hospital de custódia.	Medida de segurança.
Centros de observação.	Exames.

Fonte: elaborado pelo autor com base na Lei de Execução Penal.

O outro ator essencial para a composição penal da esfera estadual é o Conselho Penitenciário, criado pelo Decreto n.º 16.665, de 6 de novembro de 1924, cabendo-o emitir pareceres do livramento condicional ao juiz, protocolar os pedidos, fiscalizar a execução da pena, supervisionar os patronatos e as unidades penais. Contudo, diferentemente do Patronato, o Conselho Penitenciário está presente em todos os estados e enviam relatórios específicos para o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) com o intuito de fornecer dados para fomentar melhores políticas públicas para o desenvolvimento do sistema prisional e da segurança pública.

2.4 O DESENHO INSTITUCIONAL DA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA

Antes de partir ao entendimento do desenho institucional, convém situar os elementos teóricos pertinentes ao tema. O conceito de desenho institucional está atrelado à estrutura organizacional e arranjos formais de uma instituição, envolvendo como as atividades, responsabilidades, autoridades e processos são configurados para atender os objetivos e metas da instituição. Desse modo, é definido como o conjunto de regras, critérios, espaços, normas, leis, que visam fazer valer e promover a realização prática dos princípios de democracia participativa (Lüchmann, 2002). Não obstante, é parte intrínseca do desenho institucional ponderar os elementos que orientam as ações, compreensões e termos utilizados pelos partícipes, tendo em vista que o termo *instituições*, na Ciência Política, tem vinculação com aspectos *normativos*.

O desenho institucional é relevante enquanto sua estruturação é parte do processo burocrático de definições do arranjo institucional – este, entendido como o aporte programático de atores, processos e ações – o qual, inclusive, se associa à forma como as

políticas públicas se formalizam (Downs, 1967; Dunn, 1993). Deste, partindo de duas definições acerca de políticas, a primeira entendida como o que governos escolhem ou não fazer (Dye, 1972) e como construções técnico-políticas de soluções para problemas em contornos sistemáticos (Easton, 1953), podemos, doravante, posicionar o entendimento de que as políticas públicas compreendem desenhos em que diferentes arranjos institucionais (ou um único, a depender da complexidade) intercambiam atores, processos, redes e ações – tal como entendem Waiselisz & Maciel (2003) e Soares (2022) no campo da segurança, ou Secchi (2013) em sua abstração teórica sobre políticas públicas.

A Segurança Pública (SP) é entendida como as medidas adotadas pelo Estado e suas instituições para garantir a proteção e preservação da ordem, principalmente da integridade física e mental das pessoas de uma sociedade, além de proteger também seus bens e o local onde habitam. A eficiência da segurança pública é obtida mediante um conjunto de ações integradas para que a prevenção seja o principal meio de combate à criminalidade e à violência urbana. Dentre os conjuntos de ações, englobam um vasto policiamento ostensivo, um célere sistema de justiça criminal e a formulação e a implementação de políticas públicas diretamente relacionadas para a segurança pública. Sentir-se seguro significa estar confortável, livre de preocupações, envolto na sensação de bem-estar (Nucci, 2016). Portanto, as políticas de SP diferenciam a questão do desenvolvimento de ações concretas de segurança em si e seus impactos na produção de sensação de segurança.

A SP no Brasil é composta pelos órgãos do Poder Executivo Federal, Estadual e Municipal, conforme o art. 144 da CF. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a SP é definida no artigo supracitado como:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: polícia federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias civis; polícias militares e corpos de bombeiros militares; polícias penais federal, estaduais e distrital.(BRASIL, CF/88, art.144)

A estrutura do Sistema Federal de Segurança Pública tem como os principais atores-chave o Ministério da Justiça, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASA), o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Departamento de Polícia Federal, o Departamento de Polícia Rodoviária Federal e o Conselho Nacional de Segurança Pública (Ver figura 8).

Figura 8. Mapa mental com o fluxograma da Segurança Pública.



Fonte: Elaborada pelo autor em base ao art. 144 da Constituição Federal de 1988 e o Ministério da Justiça e Segurança Pública.

A Polícia Federal (PF) compõe o arcabouço da Segurança Pública com 27 superintendências regionais, 84 delegacias e alguns postos avançados, atuante em todo o país. Conforme a CF de 1988, a PF é subordinada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e tem como dever apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei, prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência, exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras, exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União, fiscalização nos aeroportos, na emissão de passaportes, fiscalização e registro de armas de fogo.

As principais instituições da Polícia Federal são: Academia Nacional de Polícia, Coordenação-Geral de Polícia de Imigração, Diretoria Técnico-Científica, Comando de Operações Táticas e Coordenação-Geral de Controle de Segurança Privada.

A Polícia Rodoviária Federal (PRF), tem como dever na segurança pública e no sistema jurídico brasileiro, de exercer principalmente o patrulhamento das rodovias federais, além de corporificar o patrulhamento ostensivo, exercer os poderes de autoridade de polícia de trânsito, aplicar e arrecadar multas impostas por infrações de trânsito, executar serviços de prevenção, atendimento de acidentes e salvamento de vítimas, assegurar a livre circulação nas rodovias federais, efetuar a fiscalização e o controle do tráfico de crianças e adolescentes, colaborar e atuar na prevenção e repressão aos crimes contra a vida, os costumes, o patrimônio, o meio ambiente, o contrabando, o tráfico de drogas e outros crimes.⁹

Os órgãos ligados à inteligência federal, integrados com a segurança pública, cabe mencionar a Agência Brasileira de Inteligência (Abin). A Abin é o principal órgão do Sistema Brasileiro de Inteligência, coordenado pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI-PR), na qual também são responsáveis pelo desenvolvimento da segurança pública em todo o país. O GSI-PR gerencia a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos, tendo como o objetivo principal a prevenção do uso indevido de drogas e à violência.

A SENASP¹⁰ é a responsável por gerenciar os principais programas de segurança pública no país, subordinada ao Ministério da Justiça. É definida de sua competência, assessorar o Ministro de Estado na definição, implementação e acompanhamento da Política Nacional de Segurança Pública e dos Programas Federais de Prevenção Social e Controle da Violência e Criminalidade, planejar, acompanhar e avaliar a implementação de programas do Governo Federal para a área de segurança pública, elaborar propostas de legislação e regulamentação em assuntos de segurança pública, referentes ao setor público e ao setor privado e promover a integração dos órgãos de segurança pública.

Além disso, também é competente para estimular a modernização e o reaparelhamento dos órgãos de segurança pública, realizar e fomentar estudos e pesquisas voltados para a redução da criminalidade e da violência, estimular e propor aos órgãos estaduais e municipais a elaboração de planos e programas integrados de segurança pública, objetivando controlar ações de organizações criminosas ou fatores específicos geradores de criminalidade e violência, bem como estimular ações sociais de prevenção da violência e da

⁹ Decreto n.º 1.655, de 3 de outubro de 1995, e Lei no 9.503, de 23 de setembro de 1997.

¹⁰ Decreto n.º 2.315, de 4 de setembro de 1997.

criminalidade, implementar, manter e modernizar o Sistema Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública (INFOSEG), promover e coordenar as reuniões do Conselho Nacional de Segurança Pública, coordenar as atividades da Força Nacional de Segurança Pública e além de outras previstas em seus incisos.

O Fundo Nacional de Segurança Pública¹¹ (FNSP) é administrado pela SENASP, instituído pela Lei n.º 10.201/2001, com o intuito de promover políticas públicas na área de segurança pública e fomentar projetos de combate à criminalidade na esfera estadual e municipal. Além do FNSP, a SENASP também gerencia o Sistema único de Segurança Pública (SUSP¹²), esse programa foi criado em 2018 para atuar em todas as esferas do país, seja federal, estadual ou municipal, permitindo que todas as forças de segurança do país operem em conjunto nas atividades inteligência, investigativa ou até ostensiva. Essa integração nas esferas é parte do trabalho da SENASP, conectando os governos federais, estaduais e municipais.

A Força Nacional de Segurança Pública¹³ é o programa de cooperação federativa, visando de fomentar o desenvolvimento das atividades do SUSP, além de praticar atividades conjuntas com o policiamento ostensivo, em situações ordenadas pelos governadores de estado. O ministro da Justiça determina a atuação da Força Nacional, concomitantemente ao pedido do governador de estado, dessa forma, são selecionados os servidores de segurança pública federal e estadual para compor a Força Nacional, ou seja, a Força Nacional não tem contingente próprio, nem sede própria, os policiais selecionados são convocados para tarefas específicas.

Os principais órgãos estaduais de segurança pública são formados pelas Secretarias de Segurança Pública, onde englobam a Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Técnico-Científica, Corpo de Bombeiros, Departamento de Trânsito, Corregedoria, Ouvidoria, instituto de identificação. O Poder Executivo estadual é responsável por organizar as duas policiais (Militar e Civil), o Corpo de Bombeiros e os órgãos de perícia. É importante ressaltar que o Poder Executivo estadual é atrelado a legislação local, consequentemente obtendo diferenças entre os estados.

A Constituição Estadual determina qual a forma as Polícias são organizadas, a Polícia Militar é responsável pelo policiamento ostensivo, com o objetivo final de garantir a preservação da ordem pública. Já a Polícia Civil é competente para investigar os crimes,

¹¹ Lei n.º 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Revogou a Lei n.º 10.201, de 14 de Fevereiro de 2001.

¹² Instituído em 2018,

¹³ Decreto n.º 5289, de novembro de 2004.

apurando as infrações penais e atendendo a população em delegacias, nas quais são registradas as ocorrências criminais. Logo, é intedido que a Polícia Militar é designada para evitar e combater os crimes e a Polícia Civil chefia após a ocorrência do crime, ou seja, a polícia pós-crime.

A Polícia Militar (PM) é composta fisicamente por batalhões e é qualificada pela CF, como força auxiliar ao lado do Exército. Hierarquicamente é o comandante-geral, que exerce o cargo máximo dentro da PM, este deve ser obrigatoriamente patente coronel. A atividade policial militar é de alta periculosidade, devido ao patrulhamento ostensivo, principalmente em áreas urbanas. A lei orgânica da PM expressa que além da atividade ostensiva urbana, os outros tipos que completam os tipos de policiamento são; de trânsito e rodoviário, florestal e de mananciais, ferroviário, portuário, marítimo, fluvial, aquático e lacustre, de radiopatrulha terrestre e aérea, dentro outros fixados na legislação, incluindo atividade ostensiva rural.

A Ouvidoria de Polícia é presente na PM com a competência de controle externo da atividade policial, conduzindo denúncias, e fornecendo apoio à Corregedoria. Na Ouvidoria é permitido que o cidadão se manifeste com reclamações, sugestões e até mesmo denúncias de atos ilícitos praticados por agentes militares.

A Corregedoria é destinada para apurar transgressões disciplinares dos agentes militares, realizando investigações detalhadas, podendo realizar correição, ou seja, aferir a qualidade policial, analisando a regularidade e eficiência dos procedimentos realizados nas unidades do Tribunal. A correição é primordial para promover o meio de integridade dentro da administração interna, garantido o respeito à lei entre os servidores.

A Polícia Civil (PC), também intitulada como polícia judiciária, tem sua função de apuração de infrações penais, exceto as militares e participação na atividade penitenciária, conforme o art. 144 da CF introduz. A parte central da investigação é conduzida pelo delegado, cujo registra e investiga os delitos dentro da delegacia de polícia. Vale destacar que para ajudar na resolução dos crimes, a Polícia Civil tem à disposição a Polícia Técnico Científica, devido ser integrada por especialistas em análise científica e investigativa e o instituto de identificação, executando missões de identificação civil e criminal. O perito criminal tem a capacidade de coletar provas e evidências, além de mantê-las preservadas desde a cena do crime.

A organização da Polícia civil permite que entre os departamentos possibilite a especialização de algumas delegacias, dessa forma os policiais destinam-se a determinadas áreas, cuja exista alta demanda e maior atenção para resolução dos crimes. Delegacias especializadas para crimes de homicídios, crime organizado, narcotráfico são presentes em

diversos estados do país, aderindo um serviço de inteligência e ainda em algumas ocasiões, um serviço ostensivo.

Os departamentos de polícia civil são organizados por seus respectivos estados, de forma autônoma e regulamentados por lei orgânica, lei estadual ou decreto governamental. O governador, em conjunto com o comandante-geral define o número de cargos nas polícias e pode alterar seus estatutos e regulamento disciplinar.

O inquérito policial é o procedimento administrativo anterior à ação penal, é o início da persecução penal, com intuito de localizar o autor do fato, bem como preservar a materialidade do delito, garantindo que as provas essenciais ao processo não pereçam no tempo (LOPES, 2011). O inquérito policial consiste em um conjunto de diligências ¹⁴ realizadas pela polícia investigativa objetivando a identificação das fontes de prova e a colheita de elementos de informação quanto à autoria e materialidade da infração penal, a fim de possibilitar que o titular da ação penal possa ingressar em juízo (LIMA, 2014).

É importante destacar que não haverá inquérito policial nas infrações de menor potencial ofensivo, ocasionado o termo circunstanciado de ocorrência. Todas as provas obtidas pela polícia durante o inquérito policial devem ser reparadas no Poder Judiciário, garantindo a ampla defesa, o contraditório e o devido processo legal para o prosseguimento do processo criminal.

¹⁴ Investigação minuciosa.

Quadro 5. Características do Inquérito Policial consonante ao CPP.

Escrito: “Art. 9. Todas as peças do inquérito policial serão, num só processado, reduzidas a escrito ou datilografadas e, neste caso, rubricadas pela autoridade”.	Todo o inquérito deve ser reduzido ao escrito, obrigatoriamente rubricado pelo delegado
Dispensável: “Art. 12. O inquérito policial acompanhará a denúncia ou queixa, sempre que servir de base a uma ou outra”.	Caso não exista elementos para propor a ação penal, torna-se dispensável. Não é imprescindível.
Oficial: Órgão oficial.	Conduzido pela polícia judiciária.
Oficioso: Atos praticados de ofício.	Não depende de provocação.
Indisponível: “Art. 17. A autoridade policial não poderá mandar arquivar autos do inquérito”.	Uma vez instaurado o inquérito, o delegado não poderá arquivá-lo, independentemente se for cometido algum erro nos autos, deverá ser concluído. Apenas o juiz a pedido do MP que tem competência para arquivar um inquérito policial
Inquisitorialidade: Não observa os princípios do contraditório e da ampla defesa, por ser tratar de um procedimento e não um processo. (administrativo ou judicial).	O Delegado não depende de provocação para o ofício.
Discricionário: “Art. 14. O ofendido, ou seu representante legal, e o indiciado poderão requerer qualquer diligência, que será realizada, ou não, a juízo da autoridade.	O inquérito policial não possui um procedimento com excesso de burocracia, o delegado de polícia tem autonomia para conduzir as diligências e investigações. Porém, há duas exceções que o delegado deve presumir algumas diligências, seja por meio de requisição do MP ou da autoridade judiciária e por realização obrigatória de exame de corpo de delito nas infrações que deixem vestígios.
Sigiloso: “Art. 20. A autoridade assegurará no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade. “Nos atestados de antecedentes que lhe forem solicitados, a autoridade policial não poderá mencionar quaisquer anotações referentes à instauração de inquérito contra os requerentes.”	O delegado não poderá mencionar nos autos de antecedentes criminais, que existe inquérito policial instaurado contra o réu, ou seja, um sigilo externo. Apenas juízes, promotores, delegados e advogados têm acesso ao inquérito, atentando-se as restrições para os advogados em algumas etapas ou em casos de segredo de justiça. Sendo assim, é necessário que o advogado solicite uma procuração, ou utilizar outros recursos como mandado de segurança e <i>habeas corpus</i> . (Súmula Vinculante n.º14.)

Fonte: Elaborado pelo autor com base no CPP.

Portanto, a natureza do inquérito policial é escrita, sigilosa e inquisitiva. Nota-se que a polícia judiciária, subordinada ao Poder Executivo, através do Delegado de Polícia, exerce todo o andamento do procedimento. O Inquérito Policial é o instrumento pelo qual o Estado irá investigar os fatos delituosos e aqueles que os cometeram (ALVES, 2010).

O CPP prevê que após a instauração do inquérito policial, a polícia deverá dirigir-se ao local, providenciando para que não se alterem o estado e conservação das coisas, até a chegada dos peritos criminais; apreender os objetos que tiverem relação com o fato, após liberados pelos peritos criminais; colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias; ouvir o ofendido; ouvir o indiciado, devendo o respectivo termo ser assinado por duas testemunhas que lhe tenham ouvido a leitura; proceder a reconhecimento de pessoas e coisas e a acareações; determinar, se for caso, que se proceda a

exame de corpo de delito e a quaisquer outras perícias; ordenar a identificação do indiciado pelo processo datiloscópico, se possível, e fazer juntar aos autos sua folha de antecedentes; averiguar a vida pregressa do indiciado, do ponto de vista individual, familiar e social, sua condição econômica, sua atitude e estado de ânimo antes e depois do crime e durante ele, e quaisquer outros elementos que contribuírem para a apreciação do seu temperamento e caráter colher informações sobre a existência de filhos, respectivas idades e se possuem alguma deficiência e o nome e o contato de eventual responsável pelos cuidados dos filhos, indicado pela pessoa presa.

O art. 10 do CPP expressa que o prazo para terminar um inquérito é de dez dias e improrrogável, se o indiciado tiver sido preso em flagrante ou estiver preso preventivamente. Além disso, o prazo é material, logo deve ser “contado a partir do dia em que se executa a ordem de prisão, ou no prazo de trinta dias, quando estiver solto, mediante fiança ou sem ela”. Em outras leis, os prazos para os indiciados presos e soltos diferem do CPP, como ilustra o quadro abaixo.

Quadro 6. Demonstração dos prazos estabelecidos baseados nas leis supracitadas.

Inquérito Policial	Preso: prazo material	Solto: prazo processual
Código do Processo Penal	10 dias	30 dias (Prorrogáveis)
Polícia Militar: Código Penal Militar e Código Processual Militar.	20 dias	40 dias, prorrogáveis por 20 dias.
Polícia Federal	15 dias, prorrogáveis por mais 15 dias.	30 dias
Lei de Drogas: Lei n.º 11343/06.	30 dias, prorrogáveis por mais 30 dias.	90 dias, prorrogáveis por mais 90 dias.
Crimes contra a economia popular: Lei 1521/51.	10 dias	10 dias

Fonte: Elaborado pelo autor.

Após a conclusão do inquérito policial, a próxima fase é encaminhar para o Judiciário, que o expede ao Ministério Público. O MP pode intimar a denúncia ou arquivar o inquérito. Não é especificado em lei os fundamentos necessários para o arquivamento do inquérito policial, então é regido por jurisprudências que pautam as seguintes hipóteses; ausência de condição da ação ou pressuposto processual; ausência de justa causa, existência de excludente de ilicitude, existência de excludente de tipicidade, causa extintiva da punibilidade e existência de excludente de culpabilidade. Existe a possibilidade de desarquivar o inquérito (Súmula n.º 524 do STF), desde que apareçam novas provas.

Vale ressaltar que dentro do Pacote Anticrime, foi criado o cargo de Juiz de Garantias, introduzida pela Lei Anticrime (Lei 13.964/19), para que sua atuação ocorra somente ao decorrer Inquérito Policial até o recebimento da denúncia, visando de garantir a

imparcialidade do juiz que é encarregado de condenar ou não o réu. Porém, o Ministro do STF, Luiz Fux, no ano de 2020, suspendeu por tempo indeterminado o cargo.

Os Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG) são organizações que colaboram com as forças policiais estaduais. Compostos por membros da comunidade local, esses conselhos se reúnem para debater, analisar, planejar e acompanhar a resolução dos problemas de segurança específicos de sua região. Os CONSEGS são coordenados pelo poder público estadual e em alguns casos no poder municipal.

O pacto federativo¹⁵ regido pela CF de 1988, referência a autonomia dos municípios, porém há uma grande diversidade entre os entes federativos dentro do extenso território brasileiro. Desta forma, é gerado um ponto de debate, nomeado como “síndrome da simetria”, na qual o tratamento dado ao município, é partindo do pressuposto que todos estão aptos a cumprir os mesmos direitos, deveres e obrigações.

A estrutura municipal de segurança pública tem como o ator principal as secretarias e a guarda municipal (GM), pautado no art. 144 da CF de 1988, os municípios poderão ter guardas municipais a fim de proteger seus patrimônios, zelar pelos bens e serviços, vigilância nas escolas e em atividades de defesa civil, cuidar das instalações, dentre outras atividades pertinentes ao interesse da administração municipal.

As Secretarias Municipais de Segurança Pública trabalham para implementar estratégias de prevenção à violência. O principal propósito é dissuadir a ocorrência de atividades criminosas. Cada ação adotada varia conforme o município, havendo situações em que o órgão responsável não está estabelecido, sendo essa função atribuída a outro departamento da prefeitura local.

Dentre as práticas comuns, destaca-se a formação da Guarda Municipal e a implementação de programas educacionais e de cidadania, visando engajar a comunidade em iniciativas preventivas. Algumas administrações municipais estabelecem programas de apoio voltados à prevenção do crime, como iniciativas educacionais nas instituições de ensino e programas de capacitação profissional direcionados aos jovens.

Na esfera do Poder Executivo e Poder Legislativo existem uma série de debates voltados para a ampliação da atuação e dos poderes dos guardas municipais, com o intuito de combate violência e criminalidade. Recentemente, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional alguns incisos da legislação federal que defendia o porte de armas para os guardas municipais em apenas para as capitais de estados e municípios com mais de 500 mil

¹⁵ Sistema político é organizado como uma federação. O poder não é centralizado no governo federal.

habitantes. O Ministro do STF, Alexandre de Moraes¹⁶ definiu que todos os integrantes das guardas municipais possuem direito a porte de arma de fogo, em serviço ou mesmo fora de serviço, independentemente do número de habitantes do município. O Conselho Nacional das Guardas Municipais¹⁷, tem a atribuição de dar todo suporte necessário aos profissionais das guardas municipais e de seus órgãos, conforme os princípios da prática da cidadania e das liberdades públicas, da proteção da vida humana, da minimização do sofrimento, da redução de perdas, da vigilância preventiva, do engajamento na melhoria social da comunidade e da aplicação gradual da força.

Desta forma, os guardas municipais desempenham um papel essencial na manutenção da segurança, ordem e bem-estar das comunidades locais. Além de seu papel ostensivo na segurança pública, patrulhando áreas residenciais, parques, escolhas e locais de interesse público, a simples presença de um agente do estado já contribui para prevenção de crimes, ocasionando uma sensação de segurança entre a população. Também, em situações de emergências, os guardas municipais, muitas vezes são uma forma de resposta rápida do estado.

2.5 OS GARGALOS ENTRE DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL E A SEGURANÇA PÚBLICA

O conceito de gargalos dentro da gestão de processos, é intedido como qualquer recurso cuja capacidade seja igual ou menor que a demanda exigida deste recurso (Goldratt, 1992), esses gargalos podem ser tratados como “pontos de estrangulamento” ou restrição em um sistema, processo ou operação que limita a sua capacidade total ou eficiência. Portanto, concernentemente ao Sistema de Justiça Criminal, é a restrição imposta das leis e normas, burocracia, coalizões partidárias, dentre outras regras que inibem o progresso do sistema (Dettmer, 2000).

A organização da execução do ofício da polícia no Brasil é construída e faseada para cada nível policial, inicialmente a polícia territorial¹⁸ executa o trabalho ostensivo, pois é a polícia de emergência, sendo extremamente necessário que chegue rápido ao local solicitado na ligação pelo cidadão, para prioritariamente o proteger. É a polícia militar que tem a maior demanda e alta variabilidade de crimes, ou seja, crimes de alta periculosidade como o roubo

¹⁶ AD 5538/DF e AD 5948/DF (Ações Diretas de Inconstitucionalidade).

¹⁷ Lei n.º 13.022, de 8 de agosto de 2014.

¹⁸ Termo usado para identificar a atividade ostensiva policial. No Brasil não existe uma instituição policial específica com essa denominação.

de um banco ou até mesmo uma briga entre vizinhos, conforme o art. 32 da Lei n.º 7.289/1984, compreendendo a manutenção da ordem pública e a segurança da comunidade.

A polícia territorial especializada, também chamada de polícia tática¹⁹, atua na busca e captura de criminosos que estejam circulando no meio da sociedade. No estado de São Paulo, a Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar²⁰ (ROTA), é um tipo de patrulhamento ostensivo em campo à busca e captura de criminosos, pronta para agir com ações táticas especiais, assim que ouvir no rádio integrado da polícia territorial. A ROTA tem a capacidade de se reorganizar como unidade de choque ou unidade de polícia tática para ações com uso de choque, fuzis ou de entradas táticas e diversas outras habilidades.

Acima, temos as unidades de polícia investigativa, são as polícias destinadas às investigações mais complexas, conduzidas pelos times especiais da polícia civil e polícia federal, atendo-se as investigações com mais de seis meses, onde busca todo o desenho da atividade criminal. Em casos que são necessários que o Estado recupere o monopólio legal da força, no Rio de Janeiro, por exemplo, o Batalhão de Operações Policiais Especiais²¹ (BOPE) é acionado, são unidades de polícia que fazem ações de polícia territorial especial, é frequentemente utilizado veículos blindados, armamento mais tecnológico e policiais altamente qualificados para enfrentar as guerras irregulares dentro do estado.

O sistema policial brasileiro divide a polícia territorial em duas: Polícia Militar (PM) e Polícia Civil (PC). A Polícia Militar, com o intuito de prevenir o crime, por meio do policiamento ostensivo e a Polícia Civil, com o papel de polícia judiciária²², ou seja, investigar o crime com a maior eficiência possível, de acordo a sua Seção de competências, art. 6º da Lei n.º 14.735/2023. Entretanto, na prática, as duas policiais acabam gerando conflitos operacionais, devido às limitações constitucionais que causariam invasão de competência. O excesso de anteparos burocráticos, torna o sistema policial disfuncional, pois exige uma constante transferência de responsabilidade em uma única ocorrência, são envolvidos policiais militares, agentes civis, delegados e peritos para prestar um único atendimento a vítima, influenciando a qualidade e celeridade do serviço prestado.

Exemplificando um cenário no qual o policial militar chega em uma casa onde o criminoso já conseguiu fugir. O procedimento do policial é fazer o registro e chamar a polícia

¹⁹ É uma unidade especializada dentro das forças policiais, com treinamento e equipamento específico para enfrentar situações de maior risco.

²⁰ Batalhão da Polícia Militar do Estado de São Paulo e subordinado ao Comando de Policiamento de choque.

²¹ Força de operações especiais da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

²² A Polícia Judiciária refere-se a uma divisão específica dentro da estrutura policial que é responsável pela investigação de crimes, coleta de evidências e colaboração com o sistema judiciário para promover justiça.

civil para o local, não sendo da sua competência fazer nenhum ato investigativo, consequentemente não poderá ouvir as testemunhas, coletar provas e evidências e outras ações que interfiram na investigação.

O policial militar leva a vítima até a Delegacia Policial (DP), e o delegado de polícia irá registrar o fato do crime que ocorreu, chamado de Boletim de ocorrência (BO), para uma futura investigação. Observe, por mais que oficialmente o policial militar não tenha iniciado a investigação, intuitivamente ele percebeu como estava a cena do crime, escutou involuntariamente as vítimas, teve contato com o criminoso, pois foi o primeiro policial a ter contato com o local.

Por outro lado, o policial civil vai até o local, ou seja, realizando uma atividade territorial (ostensiva), ainda que não seja responsável direto pelo território. O policial civil, que só é responsável por definições jurídicas dos eventos e pela investigação posterior, ocasionando o precedente de que ocorre com a polícia ostensiva, não é um problema direto de sua competência e o policial militar subentende que também não é problema dele o que ocorre na investigação. Além de não estarem integrados para resolver de forma eficiente a ocorrência, o principal problema é não termos um responsável de fato pela polícia territorial no Brasil. Não existindo a figura do chefe de polícia territorial, causando uma brecha entre as polícias, possibilita que uma corporação culpe outra sobre a não resolução do problema. Então, a PM pode alegar que preveniu o crime e a razão pela qual não obteve sucesso foi porque a PC não investigou o crime ocorrido eficientemente. Porém, a PC também pode alegar que investigou o crime eficientemente, todavia a PM que não preveniu e por isso ocorreu o crime.

Outro fator é a inoperância investigativa de parte da Polícia Civil para a sociedade, atualmente a PC tornou-se em grande parte uma “polícia cartorária”, porque, na prática, quem faz a investigação nos estados são os departamentos especiais da polícia civil, ou seja, não estão nas delegacias atendendo balcão, estão desenvolvendo uma investigação complexa sobre diversos temas, como homicídios, drogas e crime organizado. Visto isso, são significativos os números do estado do Rio de Janeiro referentes às taxas de elucidação no fluxo do Sistema de Segurança Pública e Justiça Criminal e a interação da PC, MP e Judiciário (Ver figura 9).

Figura 9. Fluxo de interação envolvendo os atores do Sistema de Justiça Criminal.



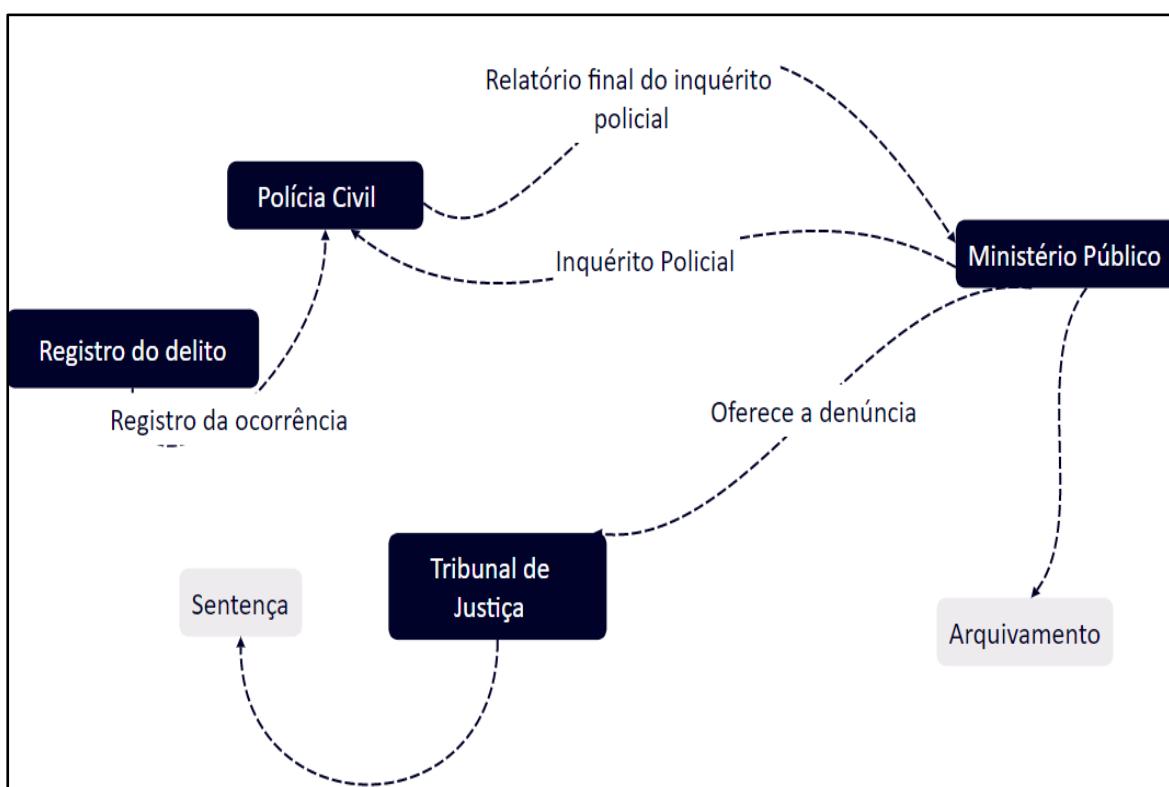
Fonte: Instituto de Segurança Pública, *Taxa de Elucidação Criminal: contribuições para um indicador nacional com base na experiência do estado do Rio de Janeiro* (página 7).

Na figura 9, destaca-se a relação estabelecida entre a PC e o MP através da troca dos documentos necessários ao atendimento das necessidades burocráticas dos inquéritos policiais. E o fato de a relação entre PC e MP se dar apenas por intermédio burocrático-institucional e distante de caráter articulado programaticamente, parece prejudicar sensivelmente a qualidade e a celeridade das investigações policiais e, consequentemente, das denúncias oferecidas pelo Ministério Pùblico (Vargas, 2010)

Apesar de a disjunção permitir a redução de conflitos na execução das atividades principais, visto que o MP é deslocado do trabalho conduzido pela polícia, essa falta de coordenação é, no entanto, motivo de queixa em ambas as organizações. Do ponto de vista da PC, os profissionais expressam preocupação com a distância mantida pelo MP em relação ao processo investigativo. Os delegados e agentes afirmam que, exceto em situações extremamente raras, o Ministério Pùblico não exerce efetivamente seu papel de acompanhamento, orientação e supervisão das investigações, limitando-se a validar todo o trabalho realizado pela PC assim que este é concluído. Por outro lado, no que diz respeito ao

MP, os promotores admitem que, apesar de representarem a instituição titular da ação penal, têm uma participação mínima na orientação dos inquéritos policiais, tendo sua atuação restrita à ocasional solicitação de algumas diligências adicionais. Dessa forma, o relacionamento meramente formal por meio de documentos evidencia a desconexão entre a PC e o MP. Não obstante, a desarticulação desfavorece os contornos de fundação de política pública de segurança.

Figura 10. Mapa mental do fluxo básico dos atores concernentes às etapas de um crime.



Fonte: Elaborado pelo autor com base no CPP e CP.

O registro de ocorrência (1^a fase) só pode ser considerado elucidado quando concluído o relatório final pela polícia civil, ou seja, investigado, obtendo indícios de autoria e materialidade. Após o relatório final, o inquérito policial deve ser encaminhado para o MP, o qual formaliza a denúncia, posteriormente oferecida a denúncia ao Tribunal de Justiça, cabendo admissibilidade ou não – se aceita, conforma-se a ação penal (2^a fase). Em casos que o MP não admite uma base razoável²³ para oferecer a denúncia, a inquérito pode ser arquivado ou devolvido à Polícia Civil, a fim de requerer novas diligências suficientes para esclarecer o caso. E na última etapa do processo criminal, a denúncia sendo aceita pelo

²³ Não constituir crime ou por não haver indícios cabais de autoria.

judiciário, o juiz (quando convencido da materialidade, autoria e culpabilidade) produz a sentença penal condenatória (3^a fase) – nos casos de crimes contra a vida, em que o Tribunal do Júri seja parte, esta indica a condenação pelo Conselho de Sentença.

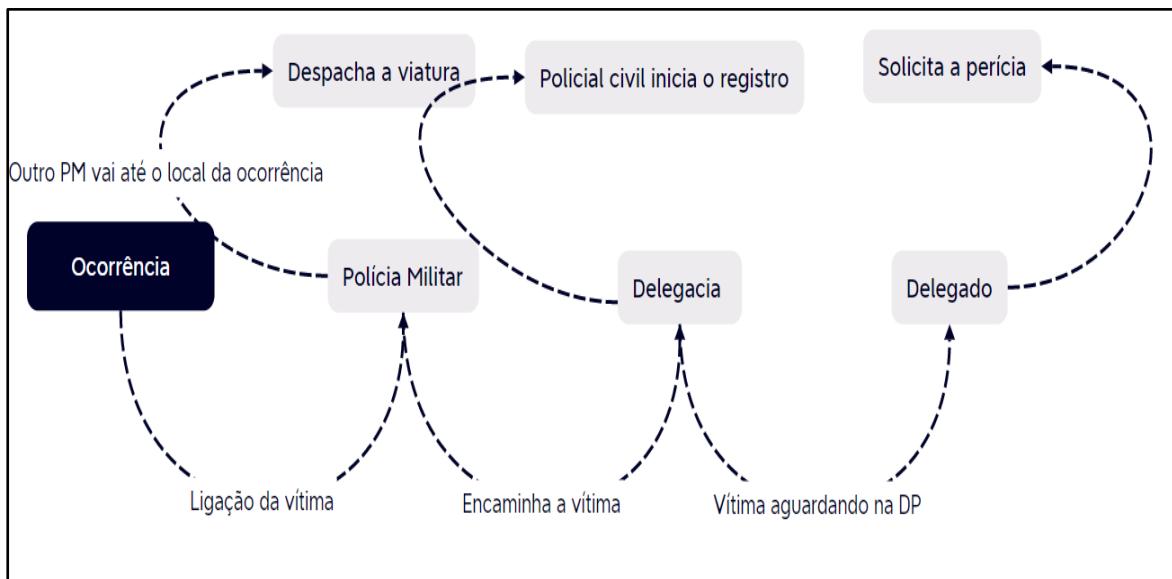
Além disso, é notória a relevância do sistema policial na preservação da ordem pública e principalmente persecução criminal – elementos prévios ao próprio contorno penal em si, ou seja, capazes de antever a estrutura burocrática do processo penal. Os principais indicadores de avaliação da atividade policial (Mastrofski, 1999) são o quanto os policiais estão próximos e disponíveis para prestar ajuda ao cidadão; a confiança do cidadão na atividade policial, a agilidade da resposta policial, sendo capaz de esclarecer os motivos da falta de agilidade no atendimento. Além desses indicadores, é avaliada a capacidade policial para a atender com presteza a demanda, a expectativa de tratamento, educação e o respeito aos cidadãos²⁴.

É evidente que, tocante a avaliação dos indicadores descritos, o modelo não atende com eficiência a parte vitimada, pelo aspecto de que esta é desconsiderada dos indicadores concretos do processo, e em muitas vezes gera insatisfação da PM e da PC, gerando conflitos entre ambas, igualmente pela desarticulação pontuada em parágrafos anteriores.

Considere o seguinte cenário hipotético. Um município tem dez viaturas patrulhando sua região. Na primeira hora de patrulhamento ostensivo, a polícia militar obtém dez prisões em flagrante, e encaminha os dez apreendidos para uma DP. Na delegacia, os dez policiais ficarão à espera dos escrivães de polícia registrarem suas respectivas ocorrências. De fato, o trabalho policial civil ficará estagnado no registro da ocorrência e deslocados de outras ações de alcance investigativo de atos anteriores. Logo, durante esse turno, a região ficaria sem policiamento ostensivo nas ruas e concomitantemente também não teria nenhuma equipe de policiais civis investigando as dez ocorrências, pois ainda estariam sendo registradas. Visto isso, há disfuncionalidade ou, em certa medida, a burocracia procedural acarretaria um sistema policial inoperante para a população, sem agilidade de atendimento e demora para iniciar a investigação, conforme descrito no exemplo.

²⁴ No art.32 da Lei n.º 7289/1984, expressa que é dever dos policiais o trato urbano, cordial e educado para os cidadãos.

Figura 11. Mapa mental da Polícia Militar e da Polícia Civil durante uma ocorrência.



Fonte: Elabora pelo autor.

O exemplo foi descrito para elucidar como a troca de responsabilidades ao longo de um caso processual pode ocasionar morosidade. Entretanto, aprofundando de forma prática, a situação da vítima é a seguinte (ver figura 11): em caso de roubo em um domicílio, a vítima irá comunicar o crime (ver figura 11), ligando 190²⁵, o policial vai despachar uma viatura e chegando no local vai ter um segundo policial.

O segundo policial, caso não encontre o criminoso no local, irá encaminhar a vítima para a DP ou caso o criminoso ainda esteja no local, será levado para a delegacia junto a vítima. Ao chegar na delegacia, a vítima terá contato com o terceiro policial, o policial civil iniciará o registro, e durante o registro da ocorrência, o policial civil irá fazer o registro preliminar, caso seja identificado algum produto que necessite perícia, o policial civil irá encaminhar para o delegado, ou seja, o quarto policial no mesmo caso e o delegado irá emitir um documento, a fim de adquirir o produto para realizar o laudo pericial ou a constatação, e caso tenha o criminoso na DP, o delegado pode consultar.

Repare que enquanto todas essas etapas, a vítima estará aguardando na DP, e se o caso necessitar de perícia, a ocorrência chega nas mãos de um quinto policial, ou seja, o Instituto Médico Legal (IML), que é o perito que vai dar a avaliação do caso. No geral, todas essas fases descritas da ocorrência, levariam em torno de seis a vinte e quatro horas para ser concluído o registro.

²⁵ Número de discagem telefônica para acionar emergência policial.

Em Portugal²⁶ e nos EUA, em exceção de situações mais graves, só precisariam de dois policiais para registrar o caso, devido à unificação das polícias. O primeiro policial que realiza o atendimento via telefone, e o segundo policial é competente para executar o registro da ocorrência, a escrituração da prisão do criminoso, solicitar o perito, e até mesmo começar o laudo pericial, caso tenha um *kit* com produtos para constatação de drogas ou outras substâncias no local. Note que o segundo policial conseguiu desempenhar o que seria no Brasil necessário entre três e quatro policiais. Consequentemente, o tempo para registrar uma ocorrência seria muito menor, no máximo em uma hora. Por outro lado, é importante esclarecer que o tempo de demora não tem a ver apenas com a falta de empenho dos policiais brasileiros, que demoram cerca de no mínimo seis vezes mais tempo para registrar uma ocorrência, a legislação brasileira que causa esse gargalo, pois deixa os servidores inseguros, o delegado entende que qualquer mudança pode afetar suas prerrogativas de ofício de sua função, os policiais da PM e rodoviário federal desmotivados por ser apenas um condutor de ocorrência e principalmente a vítima tendo que arcar com o ônus do crime sofrido e da lentidão do sistema policial brasileiro.

Portando, em um cenário que os policiais executem literalmente o preconizado burocraticamente expresso em suas respectivas atribuições, o resultado para sociedade não será distante do ideal, sobretudo nos casos em que se preze por identificar crimes e tem taxas baixíssima de esclarecimentos sobre crimes de Letalidade Violenta (LV)²⁷, notadamente, pelos fluxos procedimentais e institucionais serem desarticulados entre instituições, regras e processos.

Em países modelos de eficiência policial, a polícia territorial não tem essa subdivisão, em Portugal existe como polícia territorial a Polícia de Segurança Pública (PSB) e a Guarda Nacional Republicana (polícia judiciária). Nos Estados Unidos da América (EUA) embora tenha um sistema policial mais complexo²⁸, o cidadão tem o contato apenas com a polícia territorial e a ocorrência é encaminhado para polícia judiciária desenvolver a investigação e depois conduzido ao ministério público. Vale lembrar que nos EUA, além do *Federal Bureau of Investigation (FBI)*²⁹, existem mais de quarenta policiais especializadas para investigação. No entanto, as policiais judiciárias especializadas criam outros departamentos para crimes mais complexos, como em casos de terrorismo, grandes narcotraficantes, dentre outros.

²⁶ Antero, 2013. *Segurança e Defesa em Portugal*.

²⁷ Homicídio doloso, latrocínio, lesão seguida de morte e morte por agente do estado.

²⁸ Atividade policial dividida em três níveis: municipal, estadual e federal.

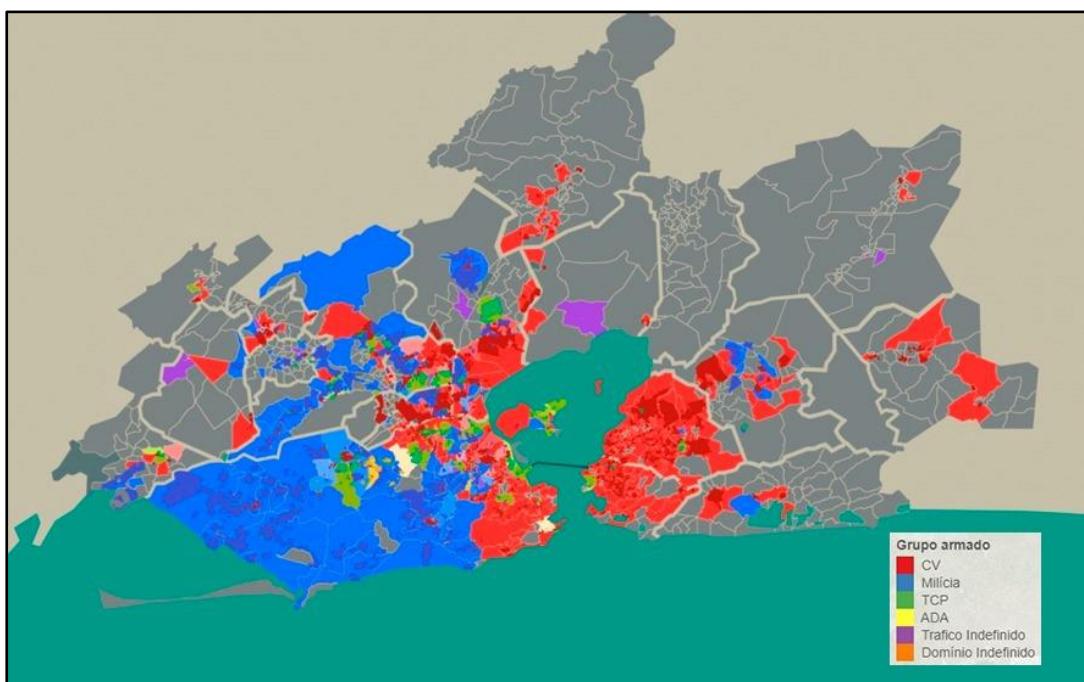
²⁹ Executa o serviço de inteligência dos Estados Unidos.

2.6 OS ÍNDICES DO DOMÍNIO DA CRIMINALIDADE NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A Polícia Militar (PM) é o órgão que assegura o direito da segurança material, ou seja, a garantia do cidadão de não ser agredido de qualquer forma, e a segurança pública atrelada à paz social à sociedade (NUCCI, 2022), tornando-se uma das peças-chave dentro do sistema de justiça criminal. Entretanto, no estado do Rio de Janeiro (RJ) no ano de 2020, a pesquisa Mapa dos Grupos Armados do Rio, elaborada pela Universidade Federal Fluminense (UFF), evidenciou que mais da metade da população da capital reside em locais sob o controle do crime organizado – ver figura 12. Cerca de 33% do território era controlado por grupos de milicianos, 18% em territórios controlados pela facção criminosa Comando Vermelho (CV) e 5% em domínios da facção Terceiro Comando (TCP).

O estudo mais recente, publicado em setembro de 2022, pelo Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos (GENI) em conjunto com a UFF³⁰ e o Instituto Fogo Cruzado³¹, retrata que teve um aumento nos domínios territoriais dos grupos criminosos. A milícia ampliou seu domínio para 57,5% do território apenas na capital do Rio de Janeiro, o CV com o domínio de 11,4%, o TCP com 3,7% e a facção “Amigo dos Amigos” (ADA) com 0,3% de territórios em seus domínios.

Figura 12. Mapa do domínio do território das organizações criminosas do Rio de Janeiro.



Fonte: GENI/UFF e Instituto Fogo Cruzado. Período 2019-2021.

³⁰ Universidade Federal Fluminense.

³¹ Instituto sem fins lucrativos que produz dados sobre violência armada com alta tecnologia.

A expansão territorial das organizações criminosas no Rio de Janeiro, causa a submissão da população, dados do mesmo estudo mostram que a milícia detém aproximadamente 2.178.620 habitantes nos bairros sob seu domínio, equivalente a 33,1% da população carioca. O CV detém aproximadamente 1.198.691 de habitantes sob seu domínio, equivalente a 18,2% da população. O TCP detém 5,1% da população em seu domínio (337.298 habitantes) e o ADA detém 0,7% da população em seus domínios (48.218 habitantes). Vale ressaltar que cerca de 25% dos territórios continuam em disputa, ou seja, ocasionando guerras entre as organizações.

No ano de 2020, a Polícia Civil (PC) do Rio de Janeiro em conjunto ao Ministério Público (MP) e ao Supremo Tribunal Federal (STF) concluíram o relatório que no RJ existem mais de 55.000 criminosos armados dentro das organizações criminosas. Nos locais sob domínio das organizações há venda de drogas, vendas de itens ou serviços aos moradores, na qual são obrigados a consumir ou comprar, são geralmente vendidos produtos essências de consumo familiar, como botijão de gás, galão de água, sinal de televisão, transporte e dentre outros.

Para combater o crime organizado, o policial militar está em constante confronto bélico contra as organizações criminosas, recortando o ano de 2023, segundo o Instituto Fogo Cruzado, a partir de informações das Secretarias de Estado de Polícia Civil, na região metropolitana do RJ, quarenta e quatro agentes de segurança pública (policial militar, policial civil, policial penal, bombeiros, militares do Exército e da Aeronáutica) foram mortos e cinquenta e seis feridos, dentre os agentes, 77% são policiais militares baleados, cujo trinta e três acabaram morrendo e quarenta e quatro feridos.

O Estado não tem dados estatísticos sobre o número de policiais vítimas das organizações criminosas quando estão fora do horário de serviço, porém estudos do Instituto de Segurança Pública (ISP), externou que no período de 2016 até 2020, a maioria dos policiais mortos no Rio de Janeiro estavam no dia de folga, normalmente quando são reconhecidos por criminosos ou reagem a assaltos. Outro fator do levantamento do ISP³² que constata a alta periculosidade das regiões sob o domínio das organizações criminosas, conforme o IBGE, que aproximadamente um terço das mortes foram até quinhentos metros dos aglomerados subnormais, considerados comunidades ou favelas dominadas por organizações criminosas. Ainda nesse período, dentro das comunidades, tiveram cerca de 74% das mortes dos agentes por confronto.

³² Instituto de Segurança Pública.

No estado do RJ, a apuração da taxa de elucidação criminal é concluída após o resultado do trabalho investigativo da PC, por meio da resolução Seseg³³ n.º 1.234/2018 e o Decreto n.º 36.872/2005, criou o sistema estadual de estatísticas de segurança pública e justiça criminal.

Os critérios utilizados para avaliação são o tipo de crime, classificação de procedimentos e período de apuração da elucidação. O tipo de crime é avaliado pelos Indicadores Estratégicos de Criminalidade³⁴ Letalidade Violenta, listados pelo ISP, homicídios dolosos, latrocínios³⁵, lesões corporais seguidas de morte e morte por intervenção de agente do Estado. Além desses crimes, o ISP também calcula separadamente as baixas de policiais em serviço e a taxa de feminicídio.

A classificação de procedimentos desenvolvida pela Polícia Civil subdivide em quatro modalidades (Quadro 7), conforme a resolução do Seseg n.º 1.234/ 2018.

Quadro 7. Classificação dos procedimentos para elucidação criminal do Rio de Janeiro.

Classificação:	Critérios
Em andamento	<ul style="list-style-type: none"> que tenham sido enviados a outros órgãos (que não Justiça ou Ministério Público); que estejam suspensos; em que foi solicitado mais prazo para a investigação; ou simplesmente que possuam o <i>status</i> classificado como “em andamento”.
Excluídos	<ul style="list-style-type: none"> que, no momento da leitura, estiverem sob sigilo, em razão de não ser possível aferir o cumprimento dos requisitos elencados na Resolução; originados de requisição do MP para apurar outra autoria de fato já investigado e elucidado em procedimento anterior da SEPOL, evitando, assim, a dupla contagem do mesmo fato; que tenham sido apensados a outro procedimento
Elucidado: Art. 2º - Para os efeitos da presente resolução considerar-se-á elucidado: I - os Inquéritos Policiais e Autos de Investigação de Ato Infracional (AIAI) nos quais exista efetiva conclusão da investigação com definição de autoria e prova da materialidade, devendo preencher os seguintes requisitos mínimos:	<ul style="list-style-type: none"> relatório conclusivo remetido ao órgão com atribuição, com vistas ao ajuizamento de ação penal; decisão de indiciamento, peça vinculada à conclusão da investigação, na qual deverá constar de maneira fundamentada a individualização da autoria e sua adequação típica; e c) inexistência de requisição para complementação de novas diligências pelo órgão com atribuição.

Fonte: Elaborado pelo autor consonante a Resolução Seseg n.º 1.234/2018.

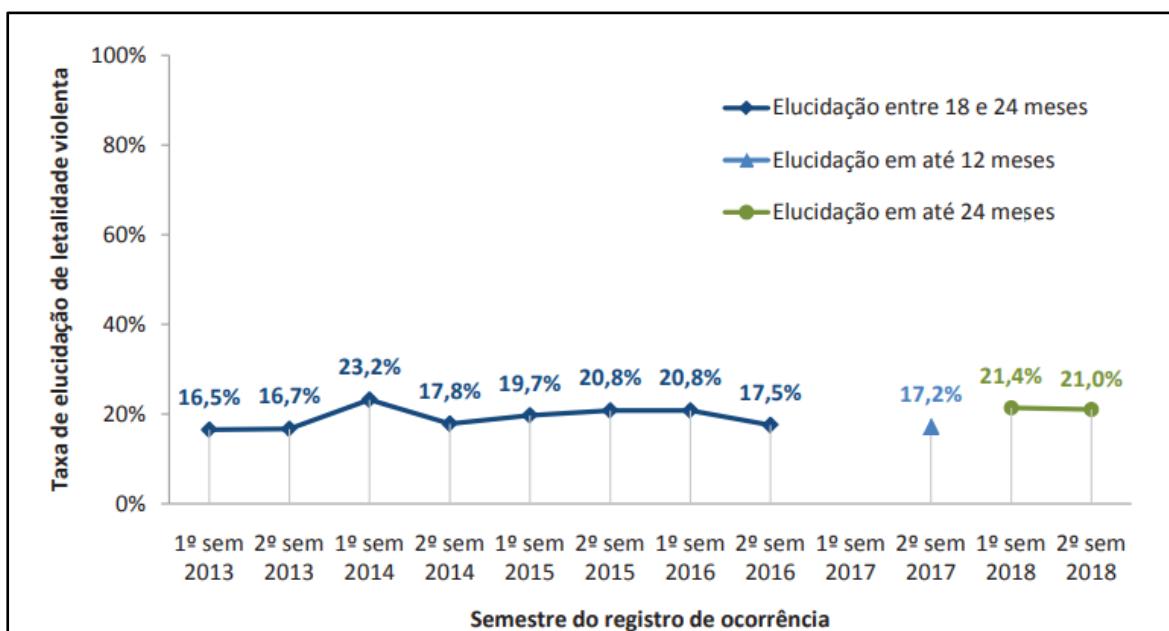
³³ Secretaria de Estado de Segurança, já extinta, por meio da Subsecretaria de Planejamento e Integração Operacional.

³⁴ Integrado com o Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados (SIM).

³⁵ Roubo seguido de morte (art. 157 do Código Penal).

E o último fator é o período de apuração da elucidação, conforme a figura 13, o ISP calculou, entre 2013 e 2016, a taxa de elucidação por um período de 18 a 24 meses. Após a publicação da Resolução da Seseg n.º 1.234/2018, o prazo foi alterado para 12 meses³⁶, dessa forma definindo o prazo para avaliar o desempenho das investigações. Entretanto, em 2019 foi registrada a recomendação, chamada de “Carta do Rio”, ³⁷para que a análise das elucidações seja feita em um período de 24 meses após os registros dos crimes de letalidade violenta.

Figura 13. Taxa de elucidação de crimes com letalidade violenta, registros de 2013 a 2018.



Fonte: Formulado pelo Instituto de Segurança Pública em conjunto com a Secretaria do Estado de Polícia Civil do Rio de Janeiro (SEPOL).

Entre 2013 e 2016 a taxa de elucidação dos casos registrados, ou seja, durante o registro até a verificação, alterou entre 17% a 23% (Figura 10). Em 2017 foi calculado apenas o segundo semestre, com a taxa de 17,2%. Em seguida, no ano de 2018, foi obtido uma taxa de elucidação de 21,4% no primeiro semestre e de 21% no segundo semestre. É importante destacar que um crime pode ser elucidado e o autor não sofrer nenhum tipo de pena, estritamente em casos que o autor não pode ser punido³⁸ ou quando esclarecido que não houve crime.

³⁶ Art. 5º do Seseg n.º 1.234/2018.

³⁷ Intitulada como o 1º encontro nacional dos diretores de departamentos de homicídios do Brasil.

³⁸ Quando há excludente de ilicitude da legítima defesa ou excludente de culpabilidade.

Vale ressaltar, que existem duas formas para medir a elucidação criminal, a primeira é pela taxa de elucidação, ou seja, o percentual de casos elucidados em razão ao total de casos registrados em um ciclo específico³⁹ e a outra é pelo número absoluto de casos elucidados em um ciclo específico. Dessa forma, é possível medir a capacidade investigativa do Sistema de Justiça Criminal (SJC), além de contabilizar e medir a capacidade de resolução de casos.

Tabela 1. Taxa de elucidação de crimes de letalidade registrados em 2018.

Tipo de crime	Total de casos concluídos	Elucidados	Taxa de elucidação
Homicídio doloso	4.441	788	17,7%
Latrocínio	160	67	41,9%
Lesão corporal seguida de morte	55	13	23,6%
Morte por intervenção de agente do Estado	1.204	376	31,2%
Policiais mortos em serviço	26	13	50%

Fonte. Elaborado pelo ISP com base em informações da SEPOL.

Desta forma, podemos destacar algumas considerações em três frentes: 1) os conceitos e perspectivas jurídico-legais; 2) a questão do desenho institucional; 3) o arranjo institucional.

Em primeiro lugar, a Constituição Federal de 1988 articula para si uma série de dispositivos, os quais, ainda que conforme sejam revistos periodicamente, parte significativa data de décadas anteriores, em conjectura político-institucional e societal não mais condizentes com os tempos do século XXI. O preconizado pelos direitos humanos, segurança pública e políticas associadas de combate à violência e criminalidade, precisam ser ponderadas à luz de considerações para além da dimensão repressiva e reativa apontadas nos códigos Penal e Processual Penal. Nesta seara, os conceitos de política permeiam um agir do Estado proativo e capaz de desenhar as instituições de modo concreto e objetivo de forma igualmente programática aos anseios da Carta Magna e da população. Deste modo, há de se reconfigurar em que medida os contornos estritamente burocráticos e fechados em si das instituições condizem com a proposição conceitual e normativa pós-1988.

Em segundo lugar, o desenho institucional associado entre o sistema de justiça criminal (SJC) e a segurança pública (SP) não ponderam necessariamente as inovações trazidas à baila na ordem democrática. Isto posto, é preciso considerar como Polícia Civil, Ministério Público e as instituições do Poder Judiciário padecem de desarticulação e organização programática. A SP é parte integrante do SJC enquanto, a primeira sendo ponderada em caráter proativo e não reativo, permite o desinchaço da segunda. Tais aspectos

³⁹ O período de apuração da taxa de elucidação é feito desde o momento que o Estado tem registro do crime.

são indicados neste trabalho quando da questão temporal em termos de prazos, bem como de delitos e relações entre atores.

Isto nos leva ao terceiro ponto. O desenho institucional em si é dissociado objetivamente de sentido concreto de meios, visão e orientação quanto ao que se espera conceitual e programaticamente de SP. Não são ponderados como atores e redes se orientam quanto a objetivos, bem como estão deslocados como cada ator é parte integrante de um sistema que funcione organicamente – diferentemente do observado.

3 METODOLOGIA

Este estudo tem finalidade aplicada, (Richardson et al, 2007) pelo fato de que os conceitos relacionados ao SJC e SP buscam compreender o tecido social nela inserido. A abordagem da pesquisa é qualitativa-quantitativa, tendo em vista a compreensão e interpretação da complexidade relativa ao fenômeno social da SP e a coleta de dados SJC para descrever, analisar e obter resultados. Para tal, os procedimentos se apoiaram no método bibliográfico e documental, fontes primárias e secundárias, associando conceitos do campo do Direito Penal, Direito Processual Penal e Administração Pública.

Além de estudos de órgãos estaduais e instituições públicas como: Instituto de Segurança Pública, Conselho Nacional de Justiça, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, dentre outras fontes relacionadas. O objetivo dessa análise é sobre como o mapeamento de processos e os desenhos institucionais impactam na delimitação de poder de cada ente público e quais os desdobramentos do SJC resultam no que se refere à SP.

O enfoque do desenvolvimento teórico foi embasado na Lei 7210/1984, na qual aborda sobre a Execução Penal, prevista no CP. No tocante ao SJC, dados estatísticos, gráficos, tabelas e figuras para elucidar o seu funcionamento, em áreas distintas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho, evidenciou a atuação do Sistema de Justiça Criminal (SJC), conduzindo para estrutura da Segurança Pública, uma baixa capacidade de identificar, elucidar e punir consequentemente os crimes cometidos. A partir daí, é notório que o SJC apresenta gargalos que devem ser restringidos, logo, é necessário posicionar o problema e empenhar o foco na modificação de leis que promovam um processo de interação mais eficiente dentro do desenho institucional delineado no referencial teórico.

O principal desafio para uma resposta rápida na segurança pública é a reestruturação das polícias, priorizando um sistema mais célere. A disfuncionalidade não será solucionada de forma rápida, é necessário um conjunto de políticas de estado para segurança pública, visando países modelos para alterarmos o cenário brasileiro, na qual o medo assola os cidadãos.

O Brasil lidera o mercado de veículos blindados no mundo⁴⁰, este fato só demonstra quanto preocupada vive sua população. E se o SJC não é capaz de identificar e elucidar a maioria dos crimes cometidos, não irá dissuadir os criminosos, por meio das leis e das penas, que como descrito na teoria de Gary Becker⁴¹, é incentivado a continuar cometendo crimes e se expandindo pelo território, na qual os órgãos de segurança pública não conseguem empenhar suas atividades com eficiência, almejando o êxito.

No Brasil, a chance de um criminoso ser identificado e capturado são relativamente pequenas, como demonstrado nas figuras das taxas de elucidação de crimes da polícia civil, ou seja, como elaborado no referencial em dois anos, a Sepol elucidou apenas 21,2% dos casos de letalidade violenta ocorridos em 2018. Visto isso, a Lei de Execução Penal permite a progressão de pena mesmo com reincidência, pois a progressão é uma relação de confiança no réu. A suspensão condicional do processo, abre uma brecha perigosa, criando a possibilidade de, no Brasil, "todo mundo ter direito a um furto""", obviamente que a metáfora é introduzida, devido ao furto ser um crime com características que se enquadram na suspensão condicional da pena.

O governo Jair Bolsonaro, desde a CF de 1988, foi o único que teve um Ministro da Justiça com um projeto para alterar o código penal, prevendo restrição maior do limite

⁴⁰ Forbes, 2020.

⁴¹ A teoria da economia do crime enfatiza que os criminosos agem por racionalidade, analisando os custos e benefícios de suas ações.

regressão de pena, aumentar penalizações e dentre outras medidas pautada no projeto de lei do Pacote Anticrime, porém faltou intensidade na fomentação para aperfeiçoar o sistema policial em conjunto com a legislação que regem outros atores, como o Ministério Público e o Poder Judiciário, a fim de expandir o tema da Segurança Pública, além do nicho policial.

É importante relatar que a SENASP e o SUSP podem utilizar o Instituto de Segurança Pública (ISP) como modelo de implementação para outros estados no país. Através do ISP, o Rio de Janeiro é o único estado que tem *accountability*⁴² com regularidade, trazendo dados externos à Polícia Civil.

Por fim, o presente trabalho retratou o Sistema de Justiça Criminal, apresentando seus atores-chave, mapeando todos os processos de interação entre eles, à luz de toda a estrutura de segurança pública das esferas federais, estaduais e municipais. Além de retratar os dados referentes ao domínio das organizações criminosas do Rio de Janeiro, concernente ao enfrentamento da polícia civil, no que diz respeito a eficiência da elucidação criminal.

⁴² Órgão tem a responsabilidade de prestar contas com transparência à sociedade.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio e PASINATO. A justiça no tempo, o tempo da justiça. **Tempo Social**, v. 19, n. 2, p. 131–155, 2007.

ALVES, Paulo Alves. **Inquérito Policial**, 2^a ed. São Paulo: Agá Júris, 2010.

COSAC, Claudia Maria Daher et al. Gestão na era da incerteza. **Serviço Social & Realidade**, v. 16, n. 1, p. 58-80, 2007.

DETTMER, Willian. Teoria das restrições maximiza os negócios. **Revista Banas Qualidade**, São Paulo. abr. 2000. p.25-29

DOWNS, Anthony. **Inside bureaucracy**. Boston: Little Brown & Co., 1967.

DUNN, W. **Public policy analysis: an introduction**. 2. Ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1993.

DYE, Thomas. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.

EASTON, David. **The political system: an inquiry into the state of Political Science**. New York: Alfred A. Knopf, 1953.

GARCETE. **O princípio constitucional da publicidade**, 2017. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2017-nov-08/carlos-garcete-publicidade-principio-motor-sistemajuridico/#:~:text=O%20princ%C3%ADpio%20constitucional%20da%20publicidade,\(artigo%205%C2%BA%2C%20LX\).](https://www.conjur.com.br/2017-nov-08/carlos-garcete-publicidade-principio-motor-sistemajuridico/#:~:text=O%20princ%C3%ADpio%20constitucional%20da%20publicidade,(artigo%205%C2%BA%2C%20LX).)

GRECCO, Rogério. Curso de direito penal, 10ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

GOLDRATT, Eliyahu. **Estratégia e tática de Jonah: Ciclo completo**. Tecnologia de Gestão da Teoria das Restrições – TOC. [São Paulo], 2003.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**. Imprenta: São Paulo, JusPODIVM, 2014.

LOPES JR, Aury. **Sistemas de investigação preliminar no processo penal**. 2^a ed. RJ: Lumen Júis, 2011.

LUCHMANN, Ligia Helena. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre**, 2002. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciencias Humanas.

MASTROFSKI, S. D. Policing for People. Ideas in American Policing, Police Foundation, mar. 1999. Disponível em: <https://www.policefoundation.org/wp-content/uploads/2015/06/Mastrofski-1999-Policing-For-People.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2021.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Direitos Humanos versus Segurança Pública**: questões controvertidas penais, processuais penais, de execução penal e da infância e juventude. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal**. – 16. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Segurança Pública: um dever de todos**, 2022. Disponível em: <https://guilhermenucci.com.br/seguranca-publica-um-dever-de-todos/>

RICHARDSON et al. Pesquisa social: métodos e técnicas. 3. ed. rev. ampliada. São Paulo: Atlas, 2007.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2^a ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOARES, J. R. A. B. **Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social: análise da aderência dos planos estaduais de segurança pública e das capacidades estatais**. Dissertação. Programa de Pós-graduação em Administração. Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

VARGAS, Joana. **Uma abordagem Empírica do Inquérito Policial: O caso de Belo Horizonte IN: O inquérito Policial no Brasil: uma pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ; BOOKLINK, 2010.

WAISELFISZ, J. J.; MACIEL, M. **Revertendo violências, semeando futuros: avaliação de impacto do Programa Abrindo Espaços no Rio de Janeiro e em Pernambuco**. Brasília: UNESCO, 2003

LISTA DE SITES CONSULTADOS

<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm

<https://www.isp.rj.gov.br/>

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6877.htm

<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-final.pdf>

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/19101929/d16665.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2016.665%2C%20DE%206%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201924.&text=Regula%20o%20livramento%20condicional.,que%20lhe%20confere%20o%20art.

https://arquivo.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/ResolucaoSESEG1234CriteriosDeApuracaoTaxaDeElucidacaoLetalidadeViolenta.pdf

<https://legis.senado.leg.br/norma/393627#:~:text=DEFINE%20A%20COMPETENCIA%20DA%20POLICIA%20RODOVIARIA%20FEDERAL%2C%20E%20DA%20OUTRAS%20PROVIDENCIAS.&text=EXECUTIVO%20%2C%20ORGANIZACAO%20ADMINISTRATIVA%20.>

<https://www.conjur.com.br/2015-dez-01/inquerito-policial-indispensavel-persecucao-penal/>

http://arquivo.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/SN2021_rev.html#crimes_patrimonio

http://arquivo.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/SN2021_rev.html#atividade_policial

http://arquivo.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/SN2021_rev.html#relatorio_risp

<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503compilado.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BAA%209.503%2C%20DE%2023%20DE%20SETEMBRO%20DE%201997&text=Institui%20o%20C%C3%B3digo%20de%20Tr%C3%A1nsito%20Brasileiro

<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/seguranca-publica-metas-enasp/#:~:text=A%20Estrat%C3%A9gia%20Nacional%20de%20Justi%C3%A7a,tra%C3%A7ar%20pol%C3%ADticas%20nacionais%20na%20%C3%A1rea>

<https://sepm.rj.gov.br/2016/09/estatuto-do-policiais-militares/>

<https://www.scielo.br/j/ts/a/WRwjTwQngzPSjSmncpk3PdR/?lang=pt>

https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/264/1/133_09_SNGCSP%20-%20MJ.pdf

<https://fogocruzado.org.br/dados/relatorios>

<https://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/>

https://masonlec.org/site/rte_uploads/files/JEP/Readings/Butler%20Economic%20Analysis%20for%20Lawyers%203rd%20ed/CH%20VII%20Crime.pdf

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2021/Brazil/Criminal%20Justice>

<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>

<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/8181-td2095.pdf>

<https://www.gov.br/funai/pt-br>

<https://www.gov.br/abin/pt-br/institucional/a-abin>

<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-que-e-rdd-regime-disciplinar-diferenciado-como-funciona/873633262>

<https://www.tjrj.jus.br/web/guest/consultas>

<http://www.policiacivilrj.net.br/imlap.php>

<https://www.ibge.gov.br/>

<https://www.gov.br/gsi/pt-br>

<https://www.jfrj.jus.br/>

<https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/susp>

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm

<https://portal.stf.jus.br/>

<http://www.policiacivilrj.net.br>

<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/a-senasp>

<https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/cnsp>

<https://www.gov.br/senappen/pt-br/composicao/cnpcp>

<https://forbes.com.br/infomercial/2020/08/brasil-lidera-mercado-de-veiculos-blindados-per-capita-no-mundo/>

<https://www.admpenitenciaria.rj.gov.br/>

<https://www.fbi.gov/>

<https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/funpen>

<https://geni.uff.br/>

<https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-198771>

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/d2315.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%202.315%2C%20DE%204%20DE%20SETEMBRO%20DE%201997.&text=Altera%20dispositivos%20do%20Decreto%20n%C2%BA,que%20lhe%20confere%20o%20art.

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos?tipo=DEC&numero=5289&ano=2004&ato=cf8gXVq5keRpWT49a#:~:text=DISCIPLINA%20A%20ORGANIZA%C3%87%C3%83O%20E%20O,P%C3%99ABLICA%2C%20E%20D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%81NCIAS.>

https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/seguranca_publica/forca-nacional-de-seguranca-publica