

LEI DOS JUIZADOS ESPECIAIS

JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS – O CONSENSO, A CELERIDADE E O PAPEL DA POLÍCIA COMO DEFINIDORES DE UM NOVO DIREITO PROCESSUAL

Thales Nilo Trein()*

Alguns estudiosos têm questionado se com o advento da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, que trata dos Juizados Cíveis e Criminais, houve simplesmente uma inovação legislativa nos campos do Direito Penal e Processual Penal, ou se, na verdade, verificou-se uma verdadeira revolução nesses dois importantes segmentos da ciência jurídica. Se partirmos de uma breve análise histórica e filosófica do instituto da pena e, paralelamente, interpretarmos o novo estatuto, seja global ou parcialmente, de acordo com os seus particulares e inovadores objetivos, bem assim com a mente liberta de condicionamentos conceituais e principiológicos conservadores, certamente não teremos qualquer dúvida em afirmar que em nosso país eclodiu não só uma mudança, mas uma transformação radical na estrutura do direito punitivo. E nessa linha interpretativa, dentre outras revelações emergentes, acabaremos percebendo os novos papéis que foram consagrados às principais instâncias formais de controle da criminalidade (Polícia, Ministério Público e Poder Judiciário) no âmbito do enfrentamento dos crimes de menor potencial ofensivo.

Mas, afinal, que revolução foi essa?

Em primeiro plano, por força das disposições da lei especial, começa-se até a discutir a própria adequação de algumas terminologias designativas da ciência, por exemplo: “Direito *Penal*” e “Direito Processual *Penal*” (grifamos). Roberto Lyra (“Comentários ao Código Penal”, vol. II, Forense, 1958, págs. 11 e segs.) afirma que a palavra tem raiz no latim **poena** (castigo, suplício), e que, para outros historiadores, resultaria do grego **ponos** (trabalho, fadiga), ou do sânscrito **punya** (pureza, virtude).

(*) Promotor de Justiça no Estado do Rio Grande do Sul.

Mesmo que alguns filósofos enxergassem na pena um *bem*, como Platão, exemplificativamente, o fato é que o seu caráter *corretivo/retributivo* jamais foi abandonado ou abstraído pelos pensadores, mesmo nas épocas de arraigadas crenças religiosas, em que se entendia ser ela um instrumento de “purificação” do indivíduo. Recorde-se, ainda com o mesmo autor, a evolução do Direito Penal. Primeiramente, a fase da *vingança privada*, isto é, da aplicação do *talião* (*olho por olho; dente por dente*); depois, o período da *vingança divina*, em que o crime passou a ser considerado, em primeiro plano, uma ofensa à divindade, um pecado; após, a fase da *vingança pública*, precisamente quando se intuiu que a repressão à criminalidade não era só interesse dos particulares, mas também era um problema do Estado; a seguir, o período denominado *humanitário*, idealizado por Beccaria e consagrado pela Revolução Francesa, a partir do qual, além de serem reconhecidos e defendidos importantes direitos individuais do homem, os castigos passaram a ser bem menos rigorosos, calcados na *necessidade* e na *proporcionalidade* em relação ao delito; finalmente, a era *científica*, em que o fundamento da pena não mais resultaria de uma consideração jurídica, mas de um conceito político, seguindo-se daí as teorias *absolutas* (que ainda entenderam na sanção um caráter marcadamente retributivo), as *relativas* (que vislumbraram na pena uma feição utilitária de ordem social e individual) e as *mistas* (que combinaram ambas as posições). Todas essas correntes precederam uma conceituação moderna de sanção criminal. Hoje se afirma, basicamente, que ela é um instrumento de *defesa social*, um mecanismo *intimidatório* de pronta reação ao delito, que possuiria, ao mesmo tempo, um fim educativo (nem sempre possível, é verdade), de *ressocialização* do delinqüente. A definição parece ter a concordância de todos. Entretanto, será que já estaria apagada da mente das pessoas, ou acaso já estaria sepultada a idéia conceitual de pena como *castigo*, ou como *retribuição* do Poder Público? Dizendo de outro modo: Estaria extinta a figura daquele “Estado Vingador” do passado distante? A resposta forçosamente há de ser negativa. A pena, certamente pelos influxos da própria natureza humana, ainda não perdeu o seu histórico perfil de “*mal justo*” que se contrapõe à “*injustiça do mal*” praticada pelo criminoso (na feliz expressão de Anibal Bruno), prestando-se, pelo menos nesse ponto, à satisfação pessoal dos desejos de justiça daqueles que, direta ou indiretamente, foram atingidos pelo crime.

Pois bem. O problema é que, até a entrada em vigor da Lei nº 9.099/95, esse sentimento de justiça só conseguia ser satisfeito (em maior ou menor grau) quando as pessoas observavam o julgamento dos delitos graves (homicídio, roubo, seqüestro, etc.). A razão é conhecida: Somente estes resultavam verdadeiramente em *punições/retribuições*, identificadas, *in casu*, pelo efetivo encarceramento do condenado durante certo período. Já no que consultava especificamente aos ilícitos menores (lesão corporal leve,

dano simples, injúria, etc.), o panorama era bem diferente. Quando os seus autores não eram beneficiados pela prescrição, ou pela suspensão condicional da pena (normalmente sem qualquer fiscalização quanto ao cumprimento das condições impostas), ou ainda pelos famosos e premiais “indultos natalinos”, eram literalmente homenageados com multas insignificantes, cujos pagamentos tinham como endereço único os cofres do Estado. Tal realidade desencadeava dois males a uma só vez. Primeiro, a sensação de impunidade que tomava conta desses pequenos infratores, encorajando-os à reincidência e à escalada dos degraus mais elevados da criminalidade. Afinal de contas, sem contra-estímulos adequados, o crime para eles se transformava num ótimo achado, num proveitoso negócio, e o que é pior: convidava à imitação. Em segundo plano, verificava-se uma completa desconsideração do Estado para com a posição das pessoas diretamente atingidas pelos delitos. Totalmente desprezada e ignorada pelo Poder Público, a vítima tinha um papel absolutamente acessório no processo. Seus direitos estavam aquém das inúmeras prerrogativas do réu (Sua Excelência o réu, verberam alguns). Rigorosamente, o que mais o ofendido possuía eram obrigações, tais como o dever de comparecer à juízo, como mero “informante”, sem compromisso com a verdade (sua versão está sempre sob suspeição), podendo, para tanto, ser conduzido *compulsoriamente* à presença da autoridade. Se adviesse condenação, o comportamento da vítima influiria na fixação da pena, como se ela fosse uma espécie de mentora do crime (afinal, quem mandou andar sozinha na rua escura?). Além disso, que fosse, se assim o desejasse, buscar junto à esfera cível a indenização pelos prejuízos que sofreu. O problema era exclusivamente dela. Um quadro verdadeiramente desigual e injusto.

Pois agora parece que a vítima começou a importar. Com o advento do novo estatuto dos crimes de menor potencial ofensivo, o lesado passou, de mero referencial do episódio **sub judice**, a ser sujeito de direitos, numa relação triangular com a parte contrária e o julgador. Atualmente, ele discute em plena audiência, diretamente com o indigitado infrator, a indenização que lhe é devida pelos danos sofridos. Se, por um lado, não há mais o cárcere, hoje somente reservado aos delinquentes perigosos, o fato é que também não existem mais os prêmios. Enfim, criou-se uma alternativa adequada aos ilícitos de bagatela, de modo a permitir, a um só tempo, que seja plenamente satisfeita a justiça sonhada pelo ofendido e que seja eliminada a sensação de impunidade do ofensor. Tudo isso realizado no âmbito de um procedimento que, antes de fomentar conflito de interesses e de tencionar a punição como norte fundamental, persegue um novo objetivo: a conciliação entre as partes. O acerto quanto aos danos (normalmente) e a transação com o MP (sempre) impedem a instauração do processo. Por isso mesmo, exatamente em razão dessa estratégia legal de privatização dos conflitos na área criminal, já começa a ser identificado (apenas quanto

aos ilícitos pouco lesivos), não mais um Direito Processual Penal, mas um autêntico *Direito Processual Consensual*. E com isso justificamos a assertiva inicial destes comentários.

Mas a revolução por certo não se deteve apenas na terminologia jurídica ou na ardente busca da conciliação entre as partes (embora esta, de fato, seja a sua marca mais importante). Houve muito mais, destacando-se o implemento de uma alteração e mitigação de vários princípios tradicionais do Direito Processual Penal, como maneira de viabilizar as transformações. Com efeito, veja-se que o próprio *contraditório* deixa de ter qualquer utilidade prática na fase inicial conciliatória, onde, sabidamente, não há lide formalmente instaurada e onde não ocorre qualquer produção adicional de provas. Além disso, abandonou-se o princípio da *indisponibilidade da ação penal*, já que o Promotor de Justiça agora pode dispensar a denúncia, ainda quando existam provas inequívocas da autoria e da materialidade delitivas. Mais do que isso: O princípio do **due process of law**, consagrado no art. 5º, LIV, da CF, também foi atenuado, pois a regra é de que todos os atos processuais serão sempre considerados válidos (mesmo que não previstos expressa e previamente em lei) desde que venham a preencher as finalidades para as quais foram realizados. Finalmente, limitou-se o *duplo grau de jurisdição*, diminuindo-se os recursos e a sua abrangência, assim como contrariou-se o princípio da *inércia da jurisdição*, posto que o magistrado, em variadas situações, antes mesmo de ser provocado o Estado-Juiz mediante a competente ação penal, adota atitudes tipicamente jurisdicionais, como, por exemplo, a condução das audiências de conciliação e de transação (exercício dos poderes **notio** e **vocatio**).

Além dessas rupturas em relação ao sistema tradicional, foram erigidos outros importantes *princípios* processuais, todos eles viabilizando o postulado maior – da conciliação e da transação entre as partes, a saber: *oralidade*, *simplicidade*, *informalidade*, *economia processual* e, particularmente, a *celeridade* (art. 2º). O texto efetivamente fala em *critérios*, mas não temos dúvida alguma de que a Lei nº 9.099/95 estabeleceu, na verdade, uma nova principiologia. O mestre Tourinho Filho já comentava que “O Processo Penal é regido por uma série de princípios e regras que outra coisa não representam senão postulados fundamentais da política processual penal de um Estado, e que informam o conteúdo das normas que regem o processo em seu conjunto, dizendo respeito, pois, ao conteúdo material, aos poderes jurídicos de seus sujeitos e à sua finalidade imediata.” (“Processo Penal”, vol. I, pp. 35/36). Ora, se, como estabelece literalmente a lei nova, o “processo orientar-se-á” por aquela série de parâmetros supra-elencados, estes só poderão ser entendidos pelo intérprete, pelo operador do Direito como *princípios gerais e fundamentais reguladores*, e não como simples critérios. Estes, por sua natureza, seriam passíveis de descumprimento ao sabor de regramentos e interesses even-

tualmente tidos como superiores. Por essa razão, como lembrou o Juiz de Alçada gaúcho Tupinambá Pinto de Azevedo, alguns juristas dizem que a Lei nº 9.099/95 não é um diploma singelo, que esteja submetido, como é o caso de várias outras leis especiais, ao regulamento geral do Código Penal e do Código de Processo Penal. Diferentemente disso, é um corpo de regras complexo, com diretrizes próprias e particulares, conferindo-lhe feições de um verdadeiro *microssistema* (a exemplo do Estatuto da Criança e do Adolescente). Referidas leis, microssistêmicas, são especiais apenas em relação à Constituição da República, não em relação aos códigos. Estes últimos, confrontados no âmbito de abrangência daquelas, somente vingam a título supletivo, “*no que não forem incompatíveis*”, como, aliás, adequadamente, estabelece o art. 92 do novel estatuto. Portanto, não seria nenhuma demasia ditar que todas as medidas e atos que não respeitarem aqueles princípios fundamentais estabelecidos pela Lei nº 9.099/95 estarão contrariando, reflexamente, a própria regra constitucional do art. 98, a qual foi claramente explicitada e operacionalizada pelo diploma abordado. Note-se, a propósito, que a *oralidade*, a *sumariedade* e a *conciliação* já tinham sido desenhadas expressamente pela Carta Magna, embora ainda em caráter programático, como grandes balizadores do funcionamento dos Juizados Especiais Criminais.

Compreendida, agora amplamente, a radical transformação que se verificou quanto ao processo criminal dos ilícitos de baixa lesividade, e salientado aqui, por oportuno, o caráter de cogência das novas regras, que obrigam todos os lidadores do Direito a se adequarem urgentemente ao sistema, podemos prosseguir na análise proposta, dizendo que a tônica comum aos inovadores princípios estabelecidos, sem dúvida alguma, é o imperativo de *rapidez* a ser imprimida aos atos em geral, sejam eles meramente administrativos ou judiciais. Percebe-se-o na *oralidade*, por exemplo, isto é, na ordem expressa para que somente os atos essenciais sejam registrados (antes se dizia: “*o que não está nos autos, está fora do mundo*”, hoje se diz, na feliz expressão do Desembargador Luiz Mellbio Uiraçaba Machado, do TJRS: “*o que está no mundo é o que foi ouvido pelo juiz*”). A rapidez também é *simplicidade*, pois os atos serão necessariamente concisos, práticos e eficazes, baseados na “*lei do menor esforço*”, ou seja, o que for complexo não tem lugar no Juizado. Por seu turno, a *informalidade* obriga-nos a fugir dos procedimentos preestabelecidos, fórmulas, termos e ritos mais rígidos do processo tradicional: nenhum ato desnecessário, nenhuma formalidade inútil. A *economia processual* está exatamente na mesma linha estratégica, bastando atentar-se para os arts. 65, § 2º, 77, 81, § 3º, dentre outros. Por fim, a *celeridade* (estrito senso), implica, **verbi gratia**, que nenhum ato seja adiado, ou que as partes sejam conduzidas imediatamente à presença da autoridade judiciária, para permitir uma resposta pronta do Estado em relação ao fato tido como ilegal.

Talvez agora possamos retirar algumas conclusões sobre o verdadeiro papel que está reservado não só ao MP e ao Judiciário, mas também à polícia, peça não menos importante dessa nova engrenagem de distribuição da Justiça.

Uma idéia já parece ser definitiva, comum a todas as instâncias e aos que se interessam pelo assunto: Para tornarmos realmente efetivos os aludidos princípios da oralidade, economia processual, simplicidade, informalidade e celeridade (que, já vimos, sintetizam uma idéia de rapidez procedimental), não somente os Juizados e as Promotorias devem se estruturar convenientemente para enfrentar a inovadora e grandiosa missão, mas também deve ser mais bem entendido, definido e implementado o atuar da instituição policial nesse contexto. Evidentemente, sem a combinação harmônica e eficaz de todos os órgãos do Estado envolvidos, nenhum objetivo proposto tem chance de ser alcançado.

Pois em relação às forças policiais, desde logo uma questão se impõe: A lei estaria reservando exclusivamente à polícia civil os trabalhos afetos aos crimes de menor potencial ofensivo? Para respondermos esta pergunta, ajuda recordar que tipos de missões constitucionais possuem as polícias civis e militares dos Estados. Às primeiras, compete exercer *“as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares”*; às segundas, as atribuições de *“polícia ostensiva e a preservação da ordem pública”* (Constituição Federal, art. 144, §§ 4º e 5º). A respeito do assunto, o Delegado de Polícia mineiro Amintas Vidal Gomes, a partir da já consagrada divisão da instituição policial em *administrativa e judiciária*, salienta competir à primeira, basicamente, *“prevenir crimes, evitar perigos, proteger a coletividade, assegurar os direitos de seus componentes, manter a ordem e o bem-estar públicos”*, cabendo, de outro lado, à polícia judiciária, *“investigar os crimes que não puderem ser prevenidos, descobrir-lhes os autores e reunir provas e indícios contra estes, no sentido de levá-los ao juízo e, conseqüentemente, ao julgamento; prender em flagrante os infratores da lei; a executar os mandados de prisão expedidos pelas autoridades judiciárias e atender às requisições destas.”* (“Novo Manual do Delegado de Polícia”, vol. I, Forense, 1990, p. 02). Notem que tanto as expressões da Lei Maior como as palavras do festejado doutrinador não conferem uma linha divisória muito nítida entre os dois planos funcionais, principalmente quando nos deparamos com alguns exemplos práticos, rotineiros no policiamento, e de difícil classificação. Vejam bem: *“manter a ordem pública”, “prender em flagrante”, “reunir as provas no momento da infração”*. Quem conseguiria preservar a ordem sem contar com o recurso pronto e intimidativo da prisão em flagrante e sua formalização posterior? Quantas vezes, para legitimar a custódia de alguém, impõe-se uma rápida investigação no local do crime e em suas adjacências? Quem investigaria adequadamente um fato criminoso sem prontamente preservar e recolher

todas as provas que com ele tiverem relação? São indagações simples, mas importantes, e que inclusive reforçariam a vetusta idéia de uma polícia única. Mas aqui já estaríamos fugindo ao tema proposto. Assim, voltando à nossa realidade, o fato é que somente uma instituição está nas ruas, diuturnamente, realizando o denominado policiamento ostensivo, atendendo toda sorte de ocorrências delituais. Essa instituição é a polícia militar. E o que estava ocorrendo historicamente antes do advento da lei nova? (na verdade, ainda ocorre, infelizmente): Em Porto Alegre, de janeiro a agosto de 1995, por exemplo, de acordo com alguns dados recolhidos, foram registradas em suas Delegacias de Polícia cerca de 54 mil ocorrências. Pois no tocante exclusivamente a estas, somente algumas centenas de inquéritos chegaram a ser encaminhados a juízo até o final do referido ano. Certamente, a imensa maioria daqueles fatos, apurados ou não, versavam sobre delitos de menor potencial ofensivo. Pergunta-se então: Quantas vítimas tiveram uma resposta *pronta e eficaz* do Estado? Quantas estão descrentes na “polícia” e na “justiça”? Que quantidade de infratores foi *imediatamente* responsabilizada pelos atos, ou indenizou os danos e os prejuízos causados? Quantos deles se sentem encorajados a reincidir nas infrações?

Vejam que se a polícia não está às portas dos Juizados, direcionando-lhes e entregando-lhes prontamente as ocorrências, como é exigência da nova ordem, de nada adiantam os esforços empreendidos pelos outros segmentos do Poder Público em agilizar e modernizar a prestação jurisdicional, ainda que estes multipliquem a sua capacidade de trabalho. Estarão lidando com fatos sociais inteiramente desfigurados pelo tempo, cujos interesses em jogo muitas vezes já estarão aniquilados ou remendados pelos próprios particulares, não raro por caminhos reprováveis. Até quando os promotores e os juízes continuarão se debruçando apenas sobre os casos que, circunstancialmente, a autoridade policial pode ou resolve encaminhar ao fórum? As Delegacias de Polícia continuarão escolhendo o que deve, ou não, ser julgado?

O sistema antigo faliu, desmoronou, essa é que é a verdade. Não há mais espaço para uma persecução penal inerte, viciada, inócua. A Lei nº 9.099/95 sintetiza e preconiza uma nova ordem: *celeridade, modernidade, eficácia*. Um Poder Judiciário convenientemente estruturado, com suficiente número de Juizados Especiais em funcionamento, atuando em tempo integral, inclusive à noite, de forma desburocratizada, descomplicada, acessível a todas as ocorrências que lhe sejam oportunamente encaminhadas. Um Ministério Público presente a todos os atos procedimentais, exercendo o papel efetivo e integral de **dominus litis**, de destinatário da prova desde as primeiras investigações, promovendo, sim, a responsabilidade do infrator, mas também dispensando a ação penal quando as circunstâncias o exigirem, sempre em nome de um interesse maior ocorrente. Por fim, uma polícia militar com onipresença constante em cada um dos pontos da cidade,

funcionando como olhos da Justiça e primeira impulsionadora de todo o sistema. Com efeito, através de uma regular e planejada atuação, seja atendendo prontamente a grande maioria das ocorrências, seja recolhendo as primeiras provas no crepitar das infrações, seja, enfim, encaminhando rapidamente as partes e as testemunhas diretamente aos Juizados, a polícia ostensiva garantirá, sem intermediários, o sucesso de todas as ações ministeriais e judiciais posteriores. Não há falar, nesse particular, em desvio de função das PM. Parte dessas atividades elencadas, já se mostrou, nem mesmo seriam típicas ou exclusivas de polícia judiciária, bastando lembrar que, sem qualquer oposição ou discussão, têm sido praticadas, ao longo dos anos, exatamente pelos policiais fardados, claro que com uma diferença procedimental básica: o endereço das partes, testemunhas e provas arrecadadas sabidamente era outro – as Delegacias de Polícia. Ora, está claro que não é isso que deseja e proclama o diploma estatutário dos ilícitos de bagatela. Não teria ele qualquer interesse em apostar num sistema que já se revelou impotente, fracassado. À polícia civil reserva-se agora (fundamentalmente) o enfrentamento das ocorrências relativas aos crimes mais graves, complexos e importantes, que demandem demorado e cuidadoso trabalho investigatório e científico, e/ou uma larga coleta de provas. Claro que não se impediu a referida instituição de também conhecer e encaminhar a juízo os ilícitos leves. Seria um despropósito interpretar de outro modo. Impõe-se repetir, todavia, que as hipóteses de crimes e contravenções abraçados pela Lei nº 9.099/95 devem agora ser canalizadas *direta e rapidamente* ao Judiciário, juntamente com o respectivo termo circunstanciado e a requisição – ou solicitação (para quem não possua o poder requisitório) dos exames periciais necessários. Tais providências podem e devem ser adotadas por quaisquer dos órgãos policiais, civil ou militar, apenas dependendo de qual deles primeiro tomou conhecimento do fato considerado e o tenha abordado. Aliás, pensamos que até mesmo qualquer pessoa do povo, em certas situações, poderá encaminhar os personagens e os fragmentos de uma ocorrência diretamente ao crivo da autoridade judiciária. Neste último caso, no âmbito do próprio Juizado Especial, poderia ser formalizado o auto de infração, seguindo-se as demais medidas cabíveis, tanto a cargo do Promotor de Justiça, como do Juiz de Direito.

Isso tudo é produto de um sonho? De modo algum. Na verdade, é um apelo que se faz diante de uma realidade posta. A Lei nº 9.099/95 está em vigor já há algum tempo e precisa urgentemente ser compreendida em sua inteireza. Necessita principalmente da vontade política dos governantes, dos administradores, da atenção dos juristas e dos lidadores do Direito, a fim de que não a transformem numa cartilha inútil, como tantas outras, divorciada da realidade prática, vítima de uma postura reacionária. Mostrou-se que ela é uma proposta realmente inovadora no âmbito do processo criminal, tendo como um de seus nortes basilares a *celeridade* dos jul-

gamentos. Inviabilizado esse ou qualquer outro atributo procedimental necessário, não só estaremos a ferir gravemente a lei, ou a destruir a alma e a estrutura de um sistema extremamente bem concebido, inteligente e eficaz, como ainda estaremos persistindo em ignorar a advertência de Rui Barbosa: “*Justiça tardia não é Justiça, é injustiça*”.

BIBLIOGRAFIA

- AZEVEDO, Tupinambá Pinto de. *Palestra na Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul*, em 04 de março de 1996.
- BRUNO, Anibal. *Direito Penal* – vol. III. Forense, Rio, 1967.
- GOMES, Amintas Vital. *Novo Manual do Delegado de Polícia*. Forense, Rio, 1990.
- LYRA, Roberto. *Comentários ao Código Penal* – vol. II. Forense, Rio, 1958.
- MACHADO, Luiz Melício Uiraçaba. *Palestra na Escola Superior de Estudos Jurídicos do Instituto dos Advogados do Estado do Rio Grande do Sul – IARGS*, em 06 de março de 1996.
- TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo Penal* – vol. I. Saraiva, São Paulo, 1982.