

PANORAMA DA JUSTIÇA ESTADUAL CRIMINAL DE 1ª INSTÂNCIA NO BRASIL

2012 - Conselho Nacional de Justiça

Presidente **Ministro Antonio Cezar Peluso**
Corregedoria Nacional de Justiça **Ministra Eliana Calmon Alves**
Conselheiros Ministro Carlos Alberto Reis de Paula
José Roberto Neves Amorim
Fernando da Costa Tourinho Neto
Ney José de Freitas
José Guilherme Vasi Werner
Silvio Ferreira da Rocha
José Lúcio Munhoz
Wellington Cabral Saraiva
Gilberto Valente Martins
Jefferson Luís Kravchychyn
Jorge Hélio Chaves de Oliveira
Marcelo Rossi Nobre
Bruno Dantas Nascimento

Secretário-Geral **Fernando Marcondes**

Departamento de Pesquisas Judiciárias

Diretora Executiva **Leda Marlene Bandeira**
Diretora de Projetos Fernanda Paixão Araujo Pinto
Diretor Técnico Ronaldo Assunção Sousa do Lago
Pesquisadores Ana Paula Antunes Martins
Ganem Amiden Neto
Santiago Falluh Varella
Estatísticos Gabriela Moreira
Igor Stemler
Monique Brant
Apoio à Pesquisa Carlos Alberto Júnior
Márcio Antônio Ribeiro
Pedro Amorim
Ricardo Marques
Thaís Nascimento Silva
Secretárias Josane Ribeiro
Patrícia de Almeida
Priscilla Gianini
Estagiárias Camila Leal
Jaqueline Souza

SUMÁRIO

1 – Introdução	7
2 – A Estrutura da Justiça Criminal no Brasil	9
2.1 – A Estrutura da Justiça Criminal Estadual.....	10
2.2 – A Estrutura da Justiça Criminal Estadual segundo Unidades da Federação.....	13
2.3 – A Estrutura da Justiça Criminal Estadual segundo Comarcas e Municípios.....	22
3 – A Demanda pelo Sistema de Justiça Criminal no Brasil.....	37
3.1 - Litigiosidade Criminal no Brasil.....	38
3.2 – A demanda pelo sistema de Justiça Criminal para além da litigiosidade	41
3.3 – A demanda pela Justiça Criminal e a estrutura disponível para supri-la	50
3.4 – A distribuição dos casos novos por Juizados Especiais e Justiça Comum	52
4 – A Produtividade da Justiça Criminal estadual brasileira.....	60
4.1 – Processos Criminais na fase de Conhecimento	60
4.1 – Processos Criminais na fase de Execução.....	68
5 – Considerações Finais	72
6 – Referências Bibliográficas	73

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número e percentual de Varas e Juizados Especiais por tipo de competência, Brasil, 2011.	10
Tabela 2 - Número de Varas e Juizados Especiais segundo tipo de serventia e tipo de competência, Brasil, 2011.	11
Tabela 3 - Percentual de Varas e Juizados Especiais segundo tipo de serventia e tipo de competência, Brasil, 2011.	12
Tabela 4 - Percentual de Varas e Juizados Especiais segundo tipo de serventia e tipo de competência, Brasil, 2011.	12

Tabela 5 - Percentual de Varas e Juizados Especiais segundo tipo de serventia e tipo de competência, Brasil, 2011.	12
Tabela 6 - Total de Varas e Juizados Especiais Criminais por tipo de competência e estado, Brasil, 2011.	13
Tabela 7 – Número de comarcas com competência criminal por Unidades da Federação, Brasil, 2011.	23
Tabela 8 – Indicadores utilizados no cálculo do índice de demanda criminal ..	45
Tabela 9 – Ranking dos Estados em relação ao índice de demanda criminal .	49
Tabela 10 – Execuções penais no ano de 2010.....	69

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1 - Percentual de Varas e Juizados Especiais da Justiça Estadual por tipo de competência e Unidade da Federação, 2010.	15
Gráfico 2 - Percentual de Varas e Juizados Especiais criminais da Justiça estadual por exclusividade da competência criminal, segundo Unidades da Federação, 2010.	17
Gráfico 3 - Percentual de Varas e Juizados Especiais (incluídos os adjuntos) não-criminais da Justiça estadual, segundo Unidades da Federação, 2010....	19
Gráfico 4 - Percentual de Varas e Juizados Especiais (incluídos os adjuntos) criminais da Justiça estadual, segundo Unidades da Federação, 2010.....	21
Gráfico 5 – Percentual de municípios em cada estado com varas e juizados criminais, Brasil, 2011.	24
Gráfico 6 – Percentual de municípios em cada estado com varas e juizados com competência criminal exclusiva, Brasil, 2011.	25
Gráfico 7 – Número de varas e juizados com competência criminal exclusiva por 100.000 habitantes, Brasil, 2011	27
Mapa 1 – Municípios com varas ou juizados especiais com competência criminal exclusiva, região Nordeste, 2011.....	32
Mapa 2 – Municípios com varas ou juizados especiais com competência criminal exclusiva, região Norte, 2011.....	32

Mapa 3 – Municípios com varas ou juizados especiais com competência criminal exclusiva, região Sudeste, 2011.	34
Mapa 4 – Municípios com varas ou juizados especiais com competência criminal exclusiva, região Sul, 2011.	34
Mapa 5 – Municípios com varas ou juizados especiais com competência criminal exclusiva, região Centro-Oeste, 2011.	35
Gráfico 8 - Percentual de casos novos de conhecimento criminais em relação ao total de casos novos de conhecimento da 1ª instância (1º grau e Juizados Especiais), Brasil, 2010.	39
Gráfico 9 - Casos Novos criminais na fase de conhecimento em 1ª instância, por cem mil habitantes, Brasil, 2010.	41
Gráfico 10 – Influência das variáveis no cômputo dos fatores	47
Gráfico 11 – Agrupamento dos estados de acordo com os fatores de demanda criminal.....	48
Gráfico 12 - Percentual de casos novos do primeiro grau da Justiça Estadual segundo tipo de Justiça, por Tribunal de Justiça, Brasil, 2010.	54
Mapa 6 - Percentual de Casos Novos de Conhecimento nos Juizados Especiais, Brasil, 2010.	55
Gráfico 13 - Percentagem de casos novos criminais do primeiro grau da Justiça Estadual segundo tipo da serventia, por Tribunal de Justiça, Brasil, 2010.	58
Mapa 7 - Percentual de Casos Novos Criminais de Conhecimento nos Juizados Especiais Criminais, Brasil, 2010.	59
Gráfico 14 - Taxa de congestionamento criminal na fase de conhecimento – Justiça Comum, Brasil, 2010.....	62
Gráfico 15 - Taxa de Congestionamento criminal na fase de conhecimento – Juizados Especiais, Brasil, 2010.	63
Gráfico 16 - Processos Baixados por caso novo Criminais na fase de conhecimento do 1º grau e dos juizados especiais, Brasil, 2010.	66
Gráfico 17 - Sentenças Criminais na fase de conhecimento por magistrado no 1º grau e nos juizados especiais, Brasil, 2010.	67
Gráfico 18 - Percentual de penas privativas e não privativas de liberdade iniciadas na primeira instância da Justiça Estadual.	70

Gráfico 19 – Percentual de Execuções Criminais em tramitação em relação ao total de processos criminais da primeira instância (conhecimento + execução) 71

1 – Introdução

A Justiça Criminal brasileira ainda é pouco explorada nos estudos acadêmicos, além de pouco conhecida pelos profissionais e autoridades jurídicas e de segurança pública no Brasil

Muitas são as razões para tal fato, uma talvez seja a dificuldade de se contar com dados estatísticos e registros administrativos. Há poucas fontes de informações de abrangência nacional sobre o tema (Ribeiro, 2010).

Este estudo tem como principal objetivo apresentar um conjunto de indicadores referentes à área criminal da Justiça Estadual.

Três dimensões específicas são exploradas: 1) a oferta de estrutura física, sobretudo de varas e juizados especiais; 2) a demanda processual da esfera criminal, e, por fim; 3) a produtividade. Ao adotar tal desenho, a pesquisa busca contribuir para a ampliação do conhecimento sobre como cada Judiciário estadual se caracteriza segundo três dos principais elementos a comporem um retrato “grande angular” sobre parte importante do Poder Judiciário nacional.

Frise-se que o objeto deste relatório é inédito, principalmente por abarcar o conjunto da Justiça Criminal estadual brasileira. Outra fonte de ineditismo, diz respeito às fontes de dados utilizadas. Foi consultado o sistema Justiça Aberta, de responsabilidade da Corregedoria Nacional de Justiça, Foi também foi objeto de consulta o sistema de estatísticas do Poder Judiciário - Justiça em Números.

Em determinado ponto da análise, mostrou-se necessária a consulta a fonte de dados externas ao Poder Judiciário, sobretudo para abarcar aspectos da demanda pelo sistema de justiça criminal que iam além da informação sobre os processos que o Poder Judiciário já recebe diuturnamente. Foram consideradas informações sobre homicídios em dois anos distintos, advindas do sistema DATASUS; informações sobre número de vítimas de agressão, roubo e furto, consideradas somente quando tais fatos foram levados ao conhecimento das autoridades policiais; além da taxa de encarceramento, pois os processos de execução penal seguem ativos durante todo o período em que o réu está preso.

Sempre que possível, o relatório tentou estabelecer comparações da Justiça criminal com o conjunto dos demais processos e estruturas da Justiça Estadual. O intuito principal deste exercício foi ter um parâmetro comparativo para a realidade criminal. Outro aspecto da análise relevante é a realização de cotejos e aproximações entre os resultados alcançados nas três dimensões de análise das 27 unidades da Federação. Em tal exercício, não houve a pretensão de estabelecer causalidades, mas apenas alertar para possíveis objetos de mais aprofundamentos analíticos, a serem oportunamente levados a cabo pelo próprio CNJ ou pela comunidade de especialistas.

A escolha em delimitar o relatório apenas à justiça criminal estadual de 1ª instância teve o intuito de apresentar um panorama concreto e funcional, visto que uma abordagem ampla, ou seja, que incluísse a 2ª instância e a Justiça Federal, abarcaria um universo elevado de informações e impossibilitaria um estudo que contemplasse as 27 unidades da Federação.

Outro fator relevante para a delimitação do objeto é a concentração da litigiosidade no 1º grau de jurisdição e nos Juizados Especiais (estes, para propósito deste estudo, são incluídos na 1ª instância). Segundo os dados do relatório “Justiça em Números”, somente no ano de 2010, os processos criminais na fase de conhecimento da 1ª instância representaram 16% do total de casos novos ingressados no Poder Judiciário nacional, ou seja, aproximadamente 2,5 milhões, enquanto na instância recursal tal número não ultrapassou 385 mil processos.

Sobre as definições utilizadas no estudo, sobretudo em relação às estruturas judiciárias em comento no decorrer do relatório, foram contabilizadas como unidades judiciárias distintas os juizados especiais, mesmo quando adjuntos, e as varas. Em que pesem as muitas variações de nomenclatura e arranjos institucionais encontrados em cada um dos Judiciários estaduais, foi importante a unificação dos conceitos a fim de permitir a comparação entre as unidades da federação.

Além disso, tal escolha foi a mais adequada ao objetivo de conhecer se há ou não estruturas criminalmente competentes com as características típicas das varas comuns e dos juizados especiais. De qualquer maneira, sempre que

possível, tentou-se destacar nos títulos dos gráficos e tabelas quais são as unidades contabilizadas.

Ainda quanto à nomenclatura, o relatório utilizou-se, em inúmeros trechos, a palavra *serventia* como um termo genérico para denotar unidade judiciária típica do primeiro grau de jurisdição.

Desta forma, o panorama ora introduzido perpassa a atual estrutura do sistema criminal brasileiro de 1º grau e Juizados Especiais, considerando a quantidade e espécies de *serventias*, sua distribuição geográfica, sua competência por natureza de feitos, assim como, a demanda e a produtividade.

2 – A Estrutura da Justiça Criminal no Brasil

O objetivo deste capítulo é descrever a estrutura em geral no Judiciário brasileiro, atribuindo ênfase às comparações entre a esfera criminal e a não-criminal. Os dados apresentados nesta seção são em sua totalidade oriundos do Sistema Justiça Aberta, consultados em meados de dezembro de 2011. O Sistema Justiça Aberta é um sistema da Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça que coleta as principais informações sobre recursos humanos, materiais e sobre processos, permitindo a este Conselho a realização das atividades de controle e correição. O Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) teve permissão de acesso limitada a tal sistema, sobretudo no intuito de aliar informações sobre a estrutura da Justiça Criminal às informações sobre litigiosidade.

Frise-se que não constam do relatório informações sobre os recursos humanos, por alguns motivos. O primeiro deles reside na inexistência da informação sobre magistrados atuantes apenas na esfera criminal. Tal fato impossibilitou, por exemplo, a inclusão de muitos dos indicadores sobre produtividade, como é o caso do número de sentenças por magistrados. As informações sobre os servidores estão presentes no referido sistema, inclusive permitindo identificar sua lotação ou não em *serventias* com competência criminal. Entretanto, preferiu-se não utilizá-la, pois os dados de servidores não diziam respeito a uma data específica em comum para todas as *serventias*.

Cada serventia encaminhou essas informações em uma data distinta, e não havia certeza se tais dados estavam sendo atualizados periodicamente.

De todo modo, a ênfase em serventias pareceu profícua tanto em vista da necessidade de reduzir o número de informações e, conseqüentemente, o tamanho deste relatório, quanto por se tratar de aspecto estrutural importante.

2.1 – A Estrutura da Justiça Criminal Estadual

A estrutura judiciária nacional possui um total de 9,35 mil serventias, sendo que 36% desse montante possui algum tipo de competência criminal. Conforme se observa na tabela 1, a maior parte das serventias que possuem competência criminal acumula tal competência com outras, sendo que apenas 16% das serventias possuem competência exclusiva. Desse reduzido grupo, apenas 295 (3%) possui também a execução criminal. Somando todas as serventias com alguma competência para a execução penal, chega-se ao total de 802 serventias, o que equivale a 8% do total.

Tabela 1 – Número e percentual de Varas e Juizados Especiais por tipo de competência, Brasil, 2011.

Competência das Serventias Judiciais		Quantidade	%
Competência Criminal Exclusiva	Sem Execução Penal	1.191	13%
	Com Execução Penal	218	2%
	Exclusiva para Execução Penal	77	1%
Total Criminal Exclusiva		1.486	16%
Competência Criminal Acumulativa	Sem Execução Penal	1.350	14%
	Com Execução Penal	507	5%
	Total Criminal Acumulativa	1.857	20%
Outras Varas e Juizados		6.007	64%
Total de Serventias Judiciais		9.350	100%

Fonte: Justiça Aberta. Dados extraídos em 13/12/2011.

Ao observar essas mesmas informações estruturais, porém diferenciando as serventias pelo seu tipo (tabelas 2, 3, 4 e 5), vê-se que a grande maioria das unidades judiciárias, independentemente da sua

competência, é composta por varas, sendo apenas 25,7% de tal universo composto por juizados especiais, com certo equilíbrio entre os juizados e os juizados adjuntos (tabela 4). Comparando a distribuição das varas entre os ramos de atuação criminal e não criminal, observa-se que há maior equilíbrio entre juizados e varas na esfera criminal que na não-criminal. Isso porque 49,7% das unidades judiciárias com competência criminal são juizados (incluídos os adjuntos), enquanto dentre as não-criminais, tal estatística é de apenas 12,3%.

Tabela 2 - Número de Varas e Juizados Especiais segundo tipo de serventia e tipo de competência, Brasil, 2011.

Tipo de serventia	Criminal Exclusiva	Criminal Acumulativa	Outros	Total geral
Varas	824	856	5.264	6.944
Juizados Especiais	177	627	590	1.394
Varas com Juizado Adjunto	485	374	153	1.012
Total geral	1.486	1.857	6.007	9.350

Fonte: Justiça Aberta. Dados extraídos em 13/12/2011.

As varas com competência criminal exclusiva correspondem a 8,8% do total de serventias judiciais brasileiras (tabela 5), o que se mostra equilibrado em relação ao total de juizados (adjuntos ou não) com a mesma competência (7,1%). Feita a mesma análise para o conjunto das serventias com competência criminal acumulativa, observa-se que o total de juizados supera o total de varas, o que, sem dúvida, é digno de nota.

Outro fato de relevo é a concentração dos juizados adjuntos com competência criminal exclusiva em relação ao total de juizados adjuntos. Conforme se observa na tabela 3, enquanto 47,9% do total de juizados desse tipo possuem competência criminal exclusiva, apenas 15% desses juizados não possuem competência criminal. A explicação para tal dado vem do fato de o volume de processos na esfera criminal ser menor, o que permite o formato institucional de funcionamento da vara de modo conjunto com o juizado adjunto. A mesma fórmula dificilmente teria o mesmo aproveitamento ao se considerar a competência para o julgamento de processos cíveis, por exemplo.

Tabela 3 - Percentual de Varas e Juizados Especiais segundo tipo de serventia e tipo de competência, Brasil, 2011.

Tipo de serventia	Criminal Exclusiva	Criminal Acumulativa	Outros	Total geral
Varas	11,9%	12,3%	75,8%	100,0%
Juizados Especiais	12,7%	45,0%	42,3%	100,0%
Varas com Juizado Adjunto	47,9%	37,0%	15,1%	100,0%
Total geral	15,9%	19,9%	64,2%	100,0%

Fonte: Justiça Aberta. Dados extraídos em 13/12/2011.

Dada a imensa dimensão territorial brasileira, além da grande diversidade social, política e econômica entre as suas unidades federativas, não é possível prescindir da avaliação da distribuição das serventias pelos diversos estados brasileiros. Considerando o total de serventias existentes no Brasil, vê-se que 38% se concentram na região Sudeste, que, em termos populacionais, abriga 42% da população brasileira. Feita a mesma comparação para o Nordeste, observa-se 28% das varas brasileiras situadas em seus estados, que também concentram exatos 28% da população nacional. O Norte possui 8,3% da população e 7,9% do total de serventias. O Sul concentra 14,4% da população e 14,5% das serventias, enquanto o Centro Oeste, possui 10,3% do total de serventias e 7,4% do total populacional brasileiro¹.

Tabela 4 - Percentual de Varas e Juizados Especiais segundo tipo de serventia e tipo de competência, Brasil, 2011.

Tipo de serventia	Criminal Exclusiva	Criminal Acumulativa	Outros	Total geral
Varas	55,5%	46,1%	87,6%	74,3%
Juizados Especiais	11,9%	33,8%	9,8%	14,9%
Varas com Juizado Adjunto	32,6%	20,1%	2,5%	10,8%
Total geral	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Justiça Aberta. Dados extraídos em 13/12/2011.

Tabela 5 - Percentual de Varas e Juizados Especiais segundo tipo de serventia e tipo de competência, Brasil, 2011.

¹ Os dados populacionais foram extraídos da síntese de indicadores do Censo demográfico 2010, disponíveis para consulta na página do Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE), na internet (www.ibge.com.br acesso em janeiro de 2012).

Tipo de serventia	Criminal Exclusiva	Criminal Acumulativa	Outros	Total geral
Varas	8,8%	9,2%	56,3%	74,3%
Juizados Especiais	1,9%	6,7%	6,3%	14,9%
Varas com Juizado Adjunto	5,2%	4,0%	1,6%	10,8%
Total geral	15,9%	19,9%	64,2%	100,0%

Fonte: Justiça Aberta. Dados extraídos em 13/12/2011.

2.2 – A Estrutura da Justiça Criminal Estadual segundo Unidades da Federação

Embora por esta análise haja grande paridade entre a população de cada uma das grandes regiões geográficas e as instituições do Judiciário nelas situadas, para uma análise mais precisa é muito importante avaliar se o mesmo se verifica quando considerados níveis menores de agregação geográfica. A tabela 6 e os gráficos 1 e 2 dela derivados permitem avaliar ao nível das Unidades da Federação como se dá essa distribuição. A tabela 6 não possui finalidades analíticas, limitando-se a apresentar os números absolutos de varas segundo as diversas categorias posteriormente tratadas em formato de percentuais. Ainda que não seja fruto de avaliação específica, decidiu-se apresentá-la, pelo simples fato de ser algo inédito, além de permitir cotejar detalhes vistos a partir dos dois gráficos subsequentes.

Tabela 6 - Total de Varas e Juizados Especiais Criminais por tipo de competência e estado, Brasil, 2011.

UF	Competência Criminal Exclusiva		Competência Criminal Acumulativa	Total Criminal	Total de Serventias sem competência Criminal	Total de Serventias Judiciais
	Total	Exclusivas Execução Penal				
Acre	24	3	5	29	47	76
Alagoas	18	2	32	50	99	149
Amazonas	24	1	32	56	120	176
Amapá	9	1	18	27	29	56
Bahia	104	2	57	161	510	671
Ceará	28	1	123	151	234	385
Distrito Federal	39	1	19	58	129	187
Espírito Santo	47	6	37	84	213	297
Goiás	39	1	62	101	174	275
Maranhão	48	1	68	116	143	259

Minas Gerais	104	6	249	353	564	917
Mato Grosso do Sul	13	1	108	121	91	212
Mato Grosso	36	2	101	137	149	286
Pará	68	5	39	107	208	315
Paraíba	23	2	74	97	116	213
Pernambuco	67	4	28	95	305	400
Piauí	8	0	38	46	143	189
Paraná	105	10	66	171	289	460
Rio de Janeiro	102	1	74	176	422	598
Rio Grande do Norte	37	1	55	92	149	241
Rondônia	24	1	17	41	63	104
Roraima	4	0	3	7	23	30
Rio Grande do Sul	100	3	81	181	365	546
Santa Catarina	66	4	47	113	235	348
Sergipe	11	1	13	24	80	104
São Paulo	306	17	386	692	1.006	1.698
Tocantins	32	0	25	57	101	158
Total Geral	1.486	77	1.857	3.343	6.007	9.350

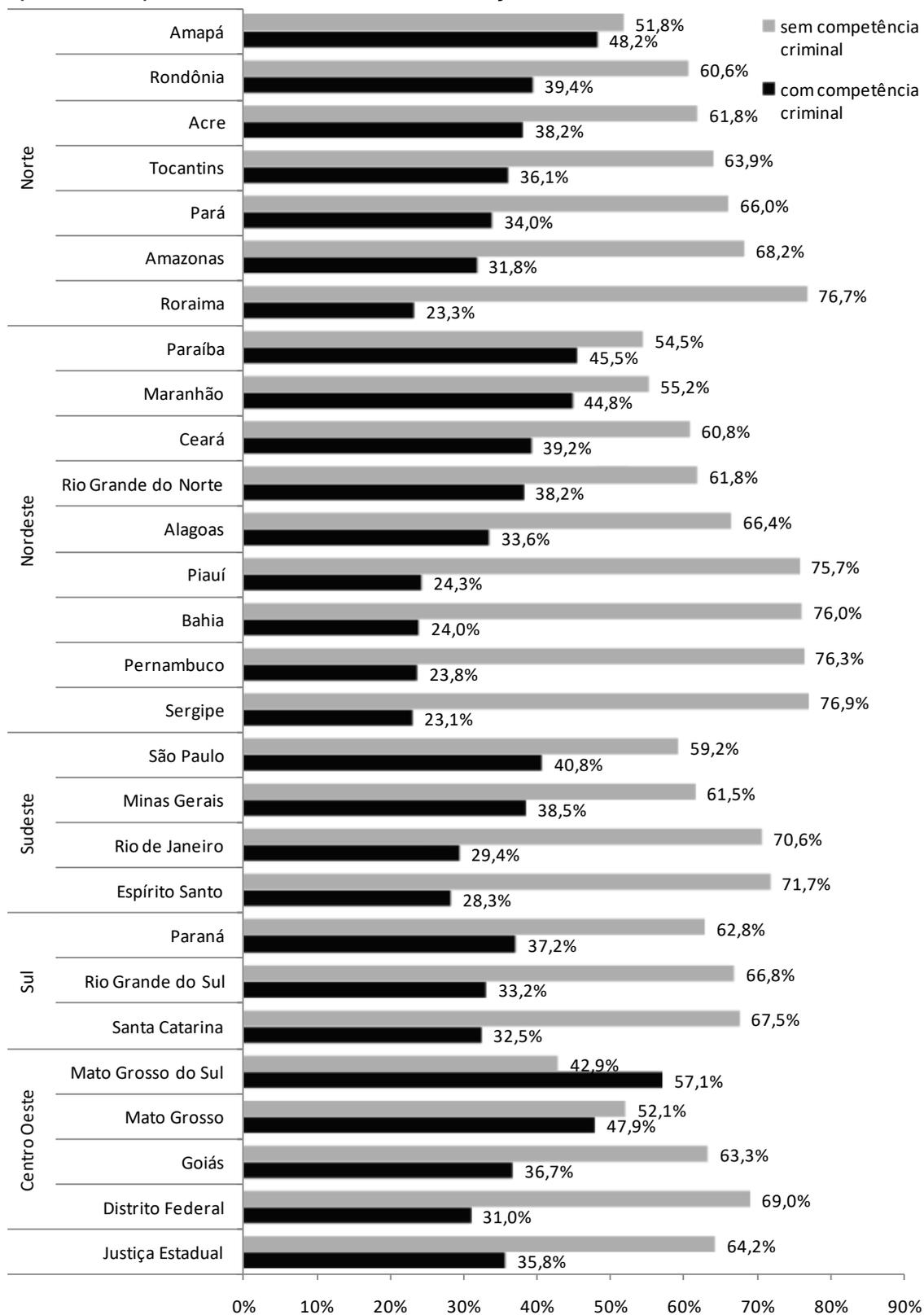
Fonte: Justiça Aberta. Dados extraídos em 13/12/2011.

O gráfico 1 apresenta as 9.350 serventias distribuídas pelos estados brasileiros com o cálculo do percentual delas que possui e que não possui competência criminal. De uma forma geral, quase todas as unidades federativas seguem o comportamento já verificado para o conjunto do Brasil, ou seja, a maior parte das serventias não possui competência para tratar de matéria criminal.

Chama a atenção o caso do Mato Grosso do Sul, pois 57,1% das varas e juizados possuem competência criminal, enquanto apenas 42,9% possuem apenas outras competências. Analisada de modo apressado, tal informação poderia levar a conclusões equivocadas a respeito, ou da existência de uma grande demanda pela resolução de conflitos em matéria criminal apenas naquele estado, ou mesmo para a falta de planejamento adequado para justificar a instalação das varas criminais.

Entretanto, pela avaliação do gráfico 2 seguinte, percebe-se que quase 90% das serventias com competência criminal são, na verdade, varas ou juizados que acumulam tal competência com outras. Portanto, não se trata de número excessivo de serventias especializadas em matéria criminal, mas de uma grande quantidade de unidades do Judiciário com variadas competências, incluindo a criminal.

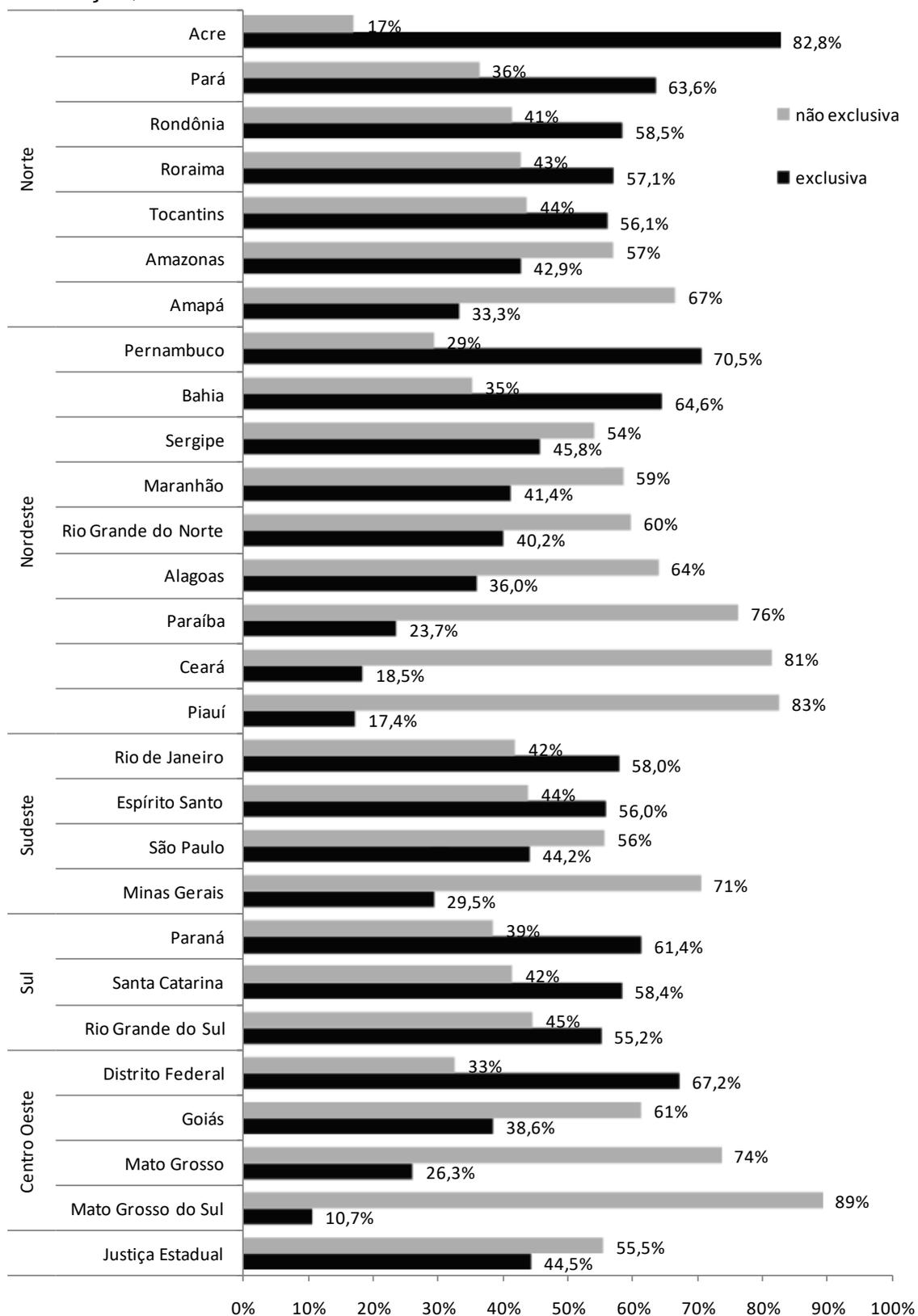
Gráfico 1 - Percentual de Varas e Juizados Especiais da Justiça Estadual por tipo de competência e Unidade da Federação, 2010.



Ainda sobre o gráfico 2, quando se analisa apenas as varas e juizados que possuem algum tipo de competência criminal, é possível perceber grande variação entre os estados brasileiros. Assim como o Mato Grosso do Sul, há diversas unidades da Federação em que a concentração de serventias com competência criminal não exclusiva supera em muito o conjunto daquelas exclusivamente dedicadas às matérias criminais. Os estados que mais se destacam neste aspecto são Piauí, Ceará, Paraíba, Mato Grosso, Minas Gerais, além do já citado Mato Grosso do Sul.

Conforme a análise do gráfico 2, São Paulo, Sergipe e Rio Grande do Sul são exemplos emblemáticos de estados com certo equilíbrio entre o número de serventias com competência exclusiva em matéria penal e aquelas que acumulam outras competências, além da criminal. Por fim, no outro extremo, temos os casos em que dominam as serventias exclusivamente dedicadas aos processos criminais. Nesse universo, destaca-se o Acre, com quase 83% das serventias exclusivamente dedicadas ao trato de matérias penais. Pernambuco, Distrito Federal, Bahia, Pará e Paraná possuem entre 60% e 70% das suas varas e juizados criminais com competência exclusiva.

Gráfico 2 - Percentual de Varas e Juizados Especiais criminais da Justiça estadual por exclusividade da competência criminal, segundo Unidades da Federação, 2010.



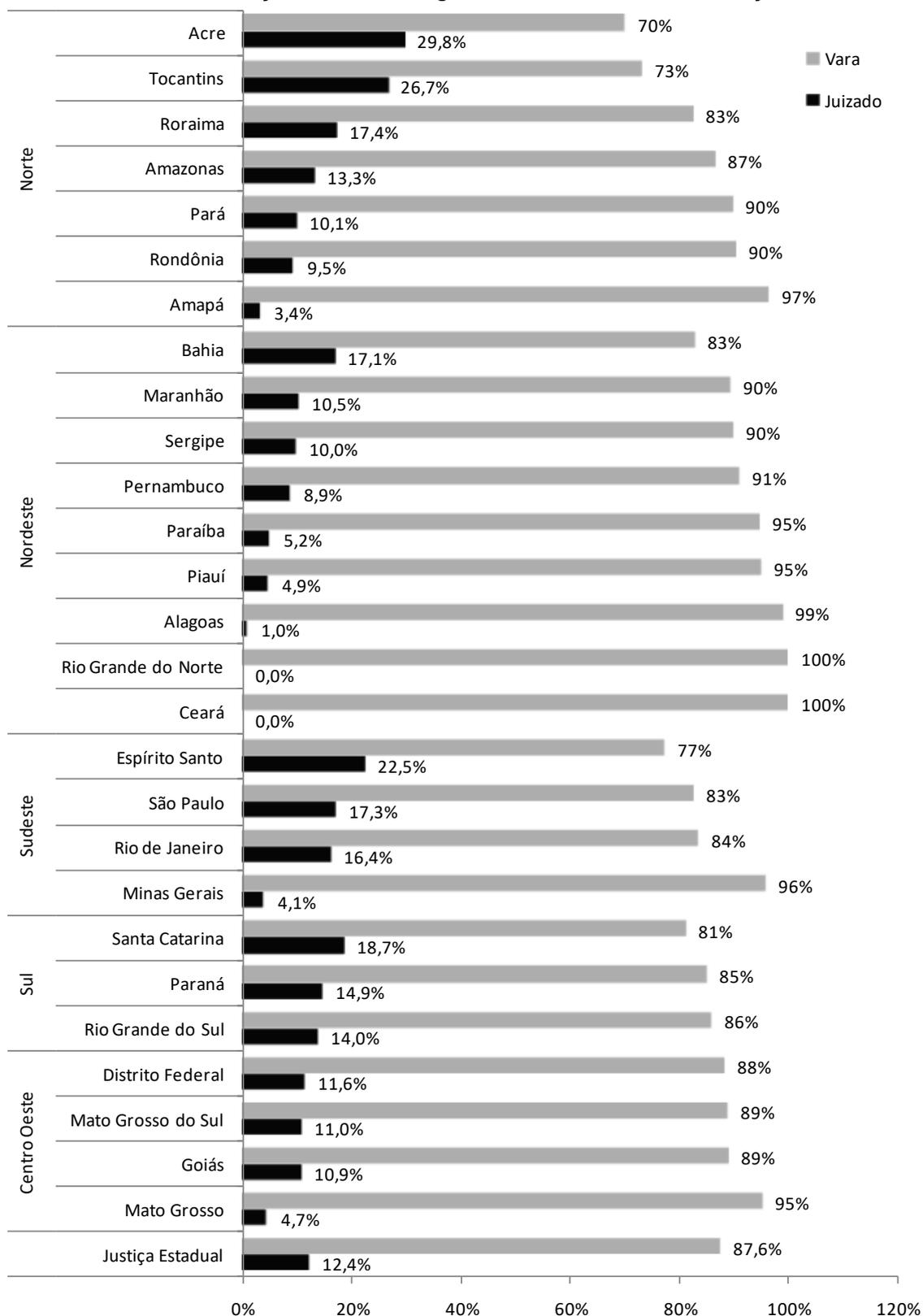
Deste conjunto de evidências duas perguntas sobressaem. A primeira é: porque há modelos de estrutura da Justiça Criminal tão distintos entre as unidades da Federação? Frise-se que em ambos os extremos destes tipos de estrutura há estados com os mais diversos portes tanto em termos territoriais, quanto populacionais. A segunda pergunta é: ter serventias com competência criminal exclusiva significa melhores serviços prestados à população?

Embora não haja consenso formado acerca dos resultados melhores ou piores da especialização dos serventuários e magistrados em um só tipo de processo, ainda não será este o relatório que contribuirá para a formulação deste consenso. Os indicadores clássicos de produtividade, sobretudo aqueles utilizados no relatório “Justiça em Números”, como o número de sentenças por magistrados e a taxa de congestionamento, não podem ser replicados separando as serventias com competência criminal exclusiva ou não-exclusiva. Além desta informação não estar disponível nos dados do sobredito relatório, também não é possível calcular tais indicadores por meio do “Justiça Aberta”.

Conforme já salientado na introdução, ainda existem lacunas nos registros judiciais dos quais são extraídas as informações do “Justiça em Números” e do “Justiça Aberta”. Entretanto, mesmo com tais limitações, no decorrer deste relatório serão buscadas as possíveis pistas para alcançar respostas aproximadas para tal pergunta. A chave para tal aproximação é a caracterização das várias dimensões de cada um dos estados brasileiros, permitindo explicações mais completas.

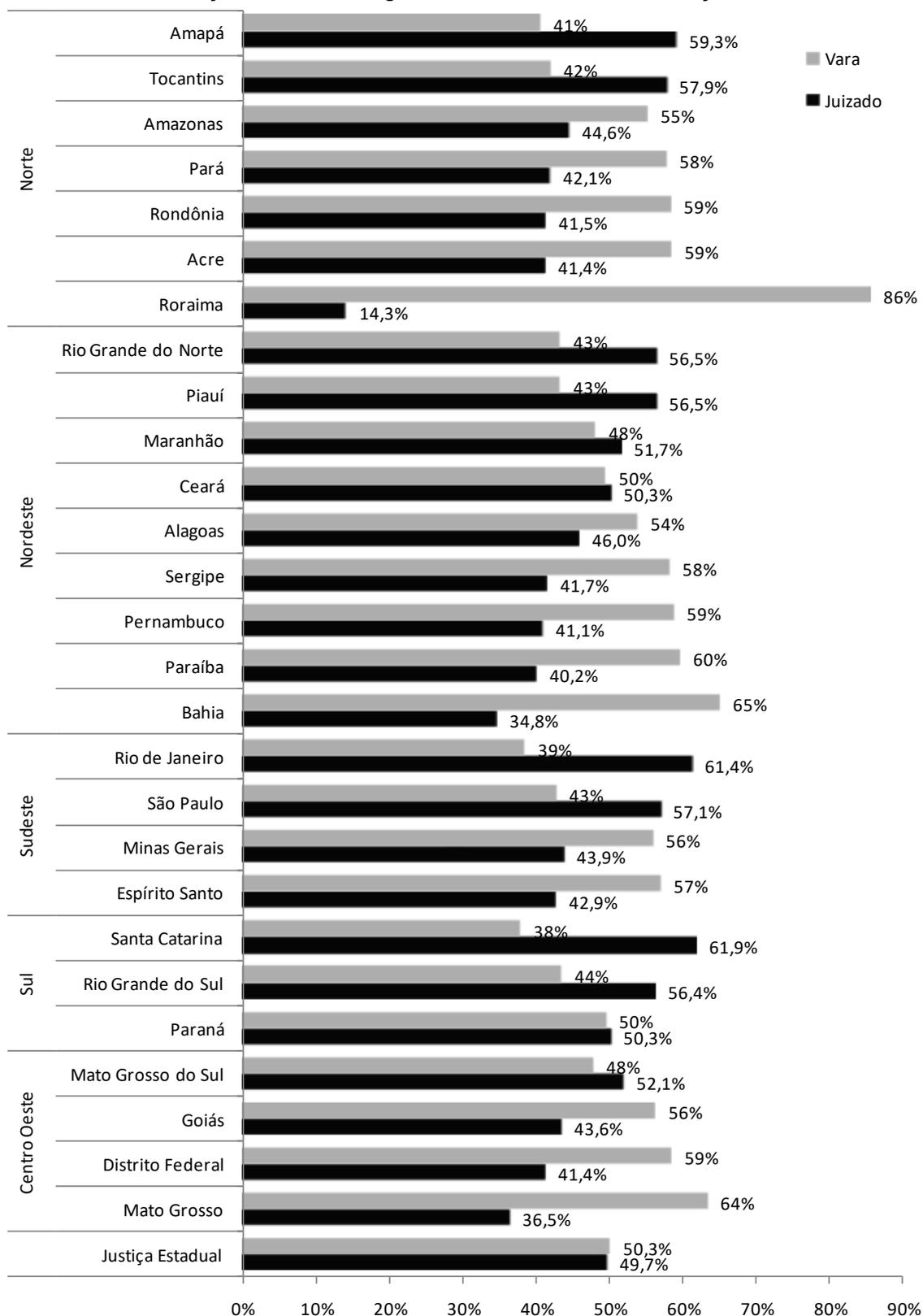
Um último aspecto a ser considerado na caracterização da estrutura da Justiça Estadual é a comparação da distribuição das serventias judiciais entre varas e juizados, tanto considerando apenas as unidades da Justiça criminal (gráfico 4), quanto o conjuntos das demais unidades (gráfico 3). O cotejo entre as sobreditas realidades revela um equilíbrio muito maior entre os dois tipos de serventias no âmbito criminal. Na verdade, enquanto as unidades criminais da Justiça Estadual se distribuem de modo paritário entre varas e juizados (gráfico 4), nas unidades que cuidam de matérias não criminais, os juizados são apenas 12% das unidades.

Gráfico 3 - Percentual de Varas e Juizados Especiais (incluídos os adjuntos) não-criminais da Justiça estadual, segundo Unidades da Federação, 2010.



Do cotejo entre os recortes feitos nos dois gráficos seguintes, alguns estados se destacam pelo equilíbrio na distribuição do número de juizados e de varas, tanto na esfera criminal, quanto na esfera não-criminal. Santa Catarina, Tocantins, São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, possuem concentrações altas de juizados especiais em relação às varas tanto considerando-se a Justiça Criminal, quanto o conjunto das serventias não criminais. No extremo oposto, Paraíba e Mato Grosso possuem modelos institucionais que privilegiam mais as varas comuns que os Juizados Especiais. Há também as unidades federativas que possuem uma concentração alta de juizados na esfera criminal, porém muito pouca concentração quando o foco são as serventias não-criminais. É o caso do Amapá, Ceará, Rio Grande do Norte e Piauí.

Gráfico 4 - Percentual de Varas e Juizados Especiais (incluídos os adjuntos) criminais da Justiça estadual, segundo Unidades da Federação, 2010.



2.3 – A Estrutura da Justiça Criminal Estadual segundo Comarcas e Municípios

Até este ponto foram analisadas as informações sobre a estrutura da Justiça Criminal nos estados brasileiros, comparando tal estrutura ao conjunto das serventias existentes. Além disso, dentro do universo das serventias criminais, foram analisados em mais detalhes os tipos de competência, sobretudo para observar os quantitativos de varas e juizados exclusivamente dedicados às matérias penais.

Além dos dados até aqui expostos, serão apresentadas mais informações, detendo o olhar nas comarcas por tipo de competência, além de abrir tal informação por municípios. Mesmo que pareça repetitivo, tal tipo de desagregação geográfica permitirá um panorama jamais tornado público anteriormente. Frise-se a utilidade da forma de apresentação dessas informações, pois foram elaborados mapas contendo a distribuição das serventias por cada um dos estados, com vistas a retratar não apenas o número de serventias, mas também se há uma boa distribuição delas no vasto território brasileiro.

A tabela 7 apresenta os números absolutos das comarcas que possuem varas ou juizados especiais com competência criminal, estratificadas pelos tipos de competência existentes no “Sistema Justiça Aberta”, a saber, competência criminal exclusiva, exclusiva para execução penal, competência criminal acumulativa e o total criminal. Embora seja importante o registro desse tipo de dado, principalmente pelo seu ineditismo, como os estados brasileiros são muito heterogêneos, tais números absolutos não dizem muito em termos analíticos.

Ao analisar a última coluna da tabela 7, percebe-se a disparidade entre as Unidades da Federação. Há, por exemplo, exemplos de estados em que todas as comarcas têm ao menos uma vara com competência criminal, como no Distrito Federal, Rio de Janeiro e Amapá, assim como há estados com número bem reduzido de comarcas com tal tipo de competência. Nesse extremo destacam-se os estados de Roraima, com apenas 14%, Piauí, com 17%, Alagoas com 21% e Sergipe e Pernambuco, ambas com 22%.

Tabela 7 – Número de comarcas com competência criminal por Unidades da Federação, Brasil, 2011².

Unidades da Federação	Nº Comarcas com Varas com Competência Criminal				Número de Comarcas no Estado	% de Comarcas com Varas Criminais
	Exclusiva	Execução Penal	Acumulativa	Total Criminal		
Acre	10	3	5	10	16	63%
Alagoas	7	1	12	12	58	21%
Amazonas	3	1	19	19	59	32%
Amapá	4	1	12	12	12	100%
Bahia	53	1	50	79	277	29%
Ceará	3	1	53	53	184	29%
Distrito Federal	9	1	9	12	12	100%
Espírito Santo	17	6	27	31	69	45%
Goiás	11	1	34	40	109	37%
Maranhão	22	1	42	42	108	39%
Minas Gerais	41	6	124	129	293	44%
Mato Grosso do Sul	7	1	50	51	54	94%
Mato Grosso	10	1	47	47	79	59%
Pará	12	3	22	29	115	25%
Paraíba	7	2	31	32	77	42%
Pernambuco	23	1	19	33	149	22%
Piauí	3	0	16	16	94	17%
Paraná	48	8	50	82	156	53%
Rio de Janeiro	38	1	66	81	81	100%
Rio Grande do Norte	15	1	51	54	65	83%
Rondônia	10	1	12	14	22	64%
Roraima	1	0	1	1	7	14%
Rio Grande do Sul	59	2	59	80	164	49%
Santa Catarina	44	4	28	54	111	49%
Sergipe	5	1	7	8	37	22%
São Paulo	105	10	181	233	276	84%
Tocantins	24	0	18	34	42	81%
Total Geral	591	59	1.045	1.288	2.726	47%

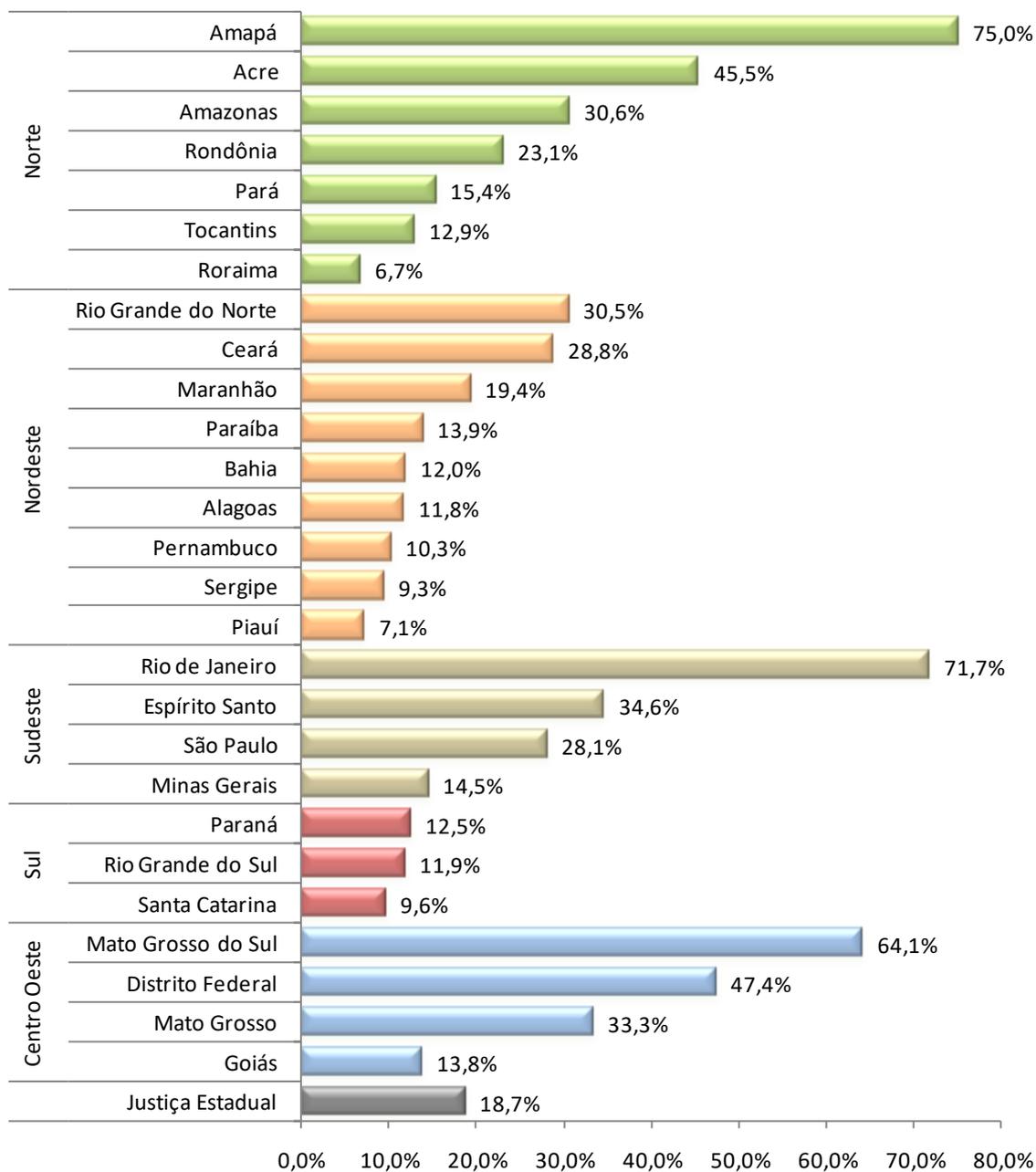
Fonte: Justiça Aberta. Dados extraídos em 13/12/2011.

Partindo das análises de comarcas para a ótica de análise da estrutura judicial criminal por municípios, é possível perceber no gráfico 4 que Amapá e Rio de Janeiro seguem com a melhor distribuição de varas criminais, confirmando as conclusões já alcançadas nas análises por comarca. O Distrito Federal, nesse caso analisado segundo suas regiões administrativas (RA), possui varas em 47% das RAs, o que o garante no grupo das quatro unidades federativas em melhor situação. Os estados com menor percentual de

² No Distrito Federal considerou-se o quantitativo de regiões administrativas para permitir comparação com o número de comarcas.

municípios que contam com varas e juizados criminais instalados são Roraima, Piauí, Sergipe e Santa Catarina, todos com menos que 10%.

Gráfico 5 – Percentual de municípios em cada estado com varas e juizados criminais, Brasil, 2011³.

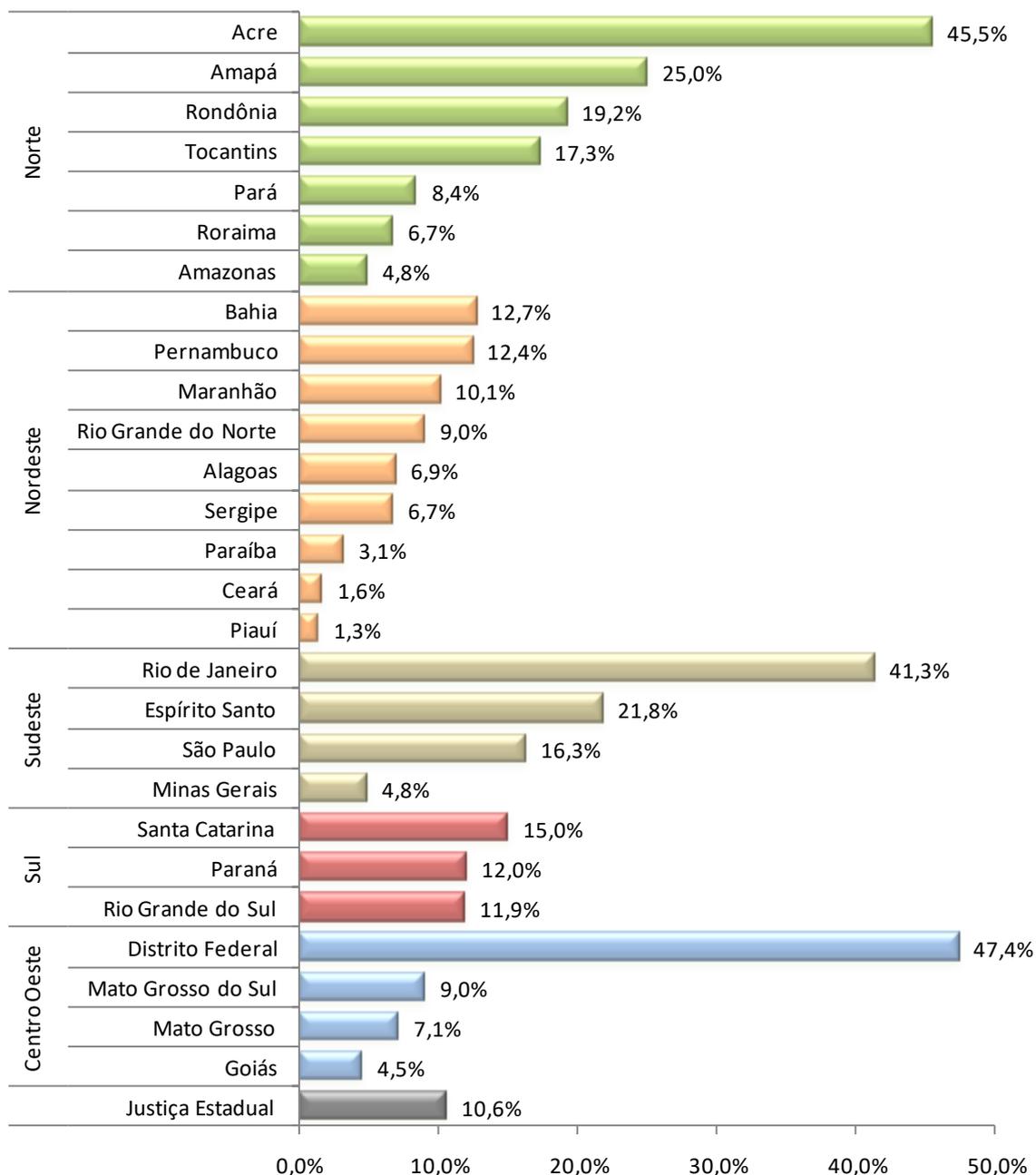


Reduzindo o escopo da análise para focar apenas a distribuição dos municípios com varas e juizados com competência criminal exclusiva, o gráfico 6 demonstra grandes disparidades entre as Unidades da Federação. Enquanto

³ No Distrito Federal considerou-se o quantitativo de regiões administrativas para permitir comparação com o número de municípios.

há casos em que tal percentagem ultrapassa os 40%, como no Distrito Federal, Acre e Rio de Janeiro, há estados como o Ceará e o Piauí, com apenas 1,3% e 1,6% dos seus municípios, respectivamente, com varas criminais exclusivas instaladas.

Gráfico 6 – Percentual de municípios em cada estado com varas e juizados com competência criminal exclusiva, Brasil, 2011⁴.



⁴ No Distrito Federal considerou-se o quantitativo de regiões administrativas para permitir comparação com o número de municípios.

O que mais chama a atenção nesses dois estados do Nordeste do Brasil é o tamanho territorial desses estados. Levando em consideração o Mapa 1, disposto no final desta seção, percebe-se que a distribuição territorial destas serventias é concentrada apenas nos municípios centrais daqueles estados, sobretudo nas capitais. O caso do Piauí é ainda mais emblemático que o do Ceará, pois não são apenas as varas exclusivamente dedicadas às matérias penais que são reduzidas e mal distribuídas. Todas as varas criminais, incluindo as de competência acumulada, revelaram-se escassas e mal distribuídas, já que apenas 7,1% dos seus 224 municípios possuem serventias com tal competência.

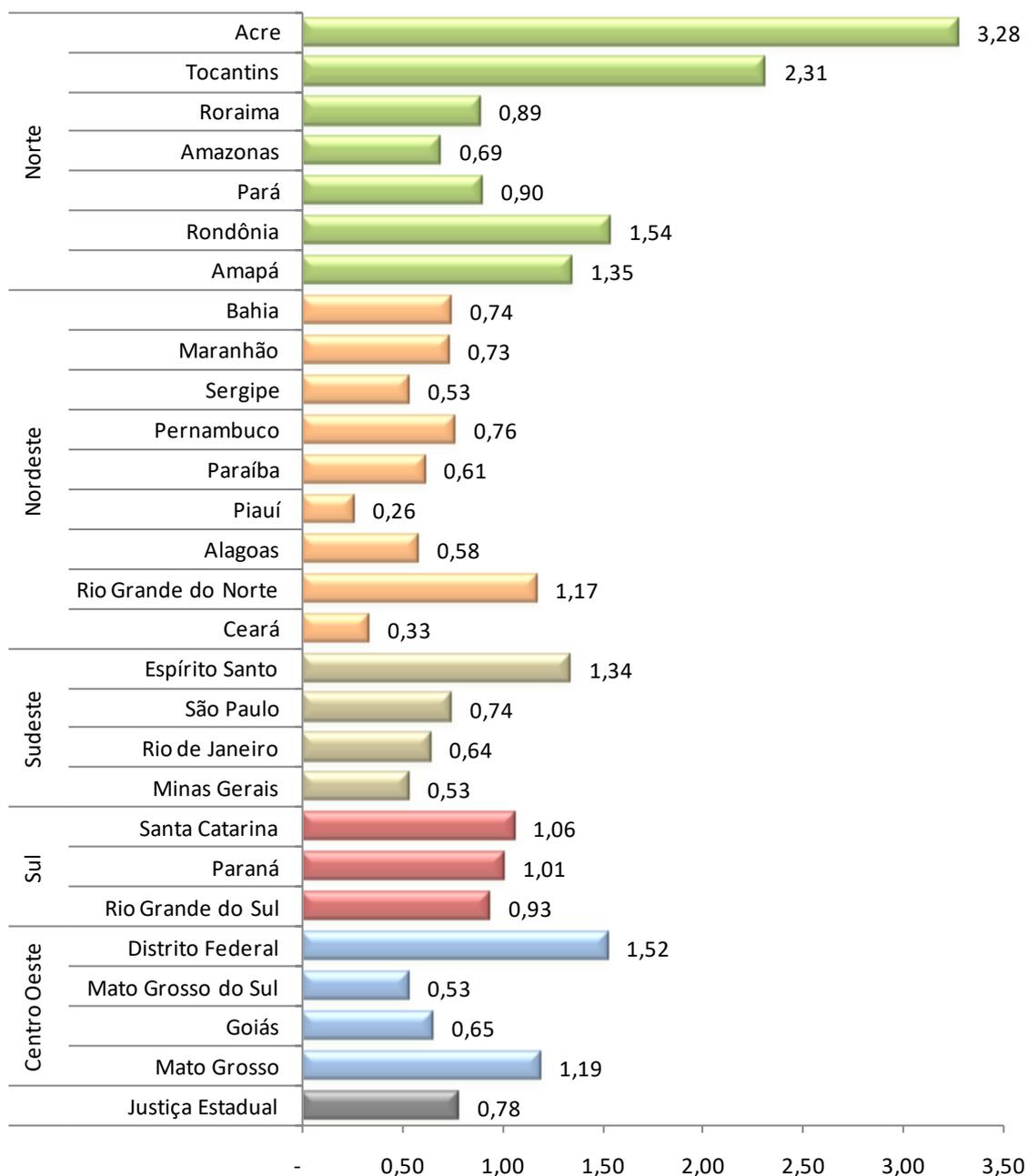
Detendo-se mais detalhadamente na distribuição da estrutura da justiça criminal na região Nordeste, além das já descritas realidades do Ceará e Piauí, percebe-se a existência de outras unidades federativas em que a distribuição de varas criminais de competência exclusiva é ruim, como no interior da Bahia e de Pernambuco. Algumas áreas da Paraíba também merecem ser destacadas pela ausência de serventias exclusivamente dedicadas à esfera criminal. Tal dado é corroborado pela análise do gráfico 7, pois aquele estado está entre as unidades federativas com menos varas exclusivas por 100 mil habitantes, com apenas 0,61 unidades.

No outro extremo encontra-se o Rio Grande do Norte, com bons indicadores tanto quando considerado o conjunto das serventias judiciárias, quanto ao ter em conta apenas as estruturas exclusivas à matéria criminal. Conforme o gráfico 7, tal estado é o único do Nordeste cujo número de varas exclusivamente criminais é maior que a média nacional. O Mapa 1 também permite as mesmas conclusões, pois tais estruturas exclusivas estão distribuídas em todas as áreas do estado.

Ainda nesta mesma linha de análise, só que agora enfocando os estados da região Norte do país, o que mais chama a atenção é a disparidade da estrutura judiciária criminal entre estados de proporções territoriais e histórias semelhantes. Roraima, o pior estado quando a análise se pauta no percentual de municípios com serventias com competência criminal também se mostra muito mal servida de varas com competência criminal exclusiva. Enquanto Roraima possui varas criminais exclusivas apenas em Boa Vista

(mapa 2), Rondônia conta com uma boa distribuição das varas exclusivas nos municípios do seu território, com poucos vazios institucionais. Além disso, Rondônia possui 23% dos seus municípios com alguma serventia competente para matérias criminais, enquanto Roraima tem apenas 6,7% (Gráfico 7).

Gráfico 7 – Número de varas e juizados com competência criminal exclusiva por 100.000 habitantes, Brasil, 2011



Amazonas e Pará, os estados territorialmente mais extensos da Região, também possuem grande variação nos dados demográficos, já que o Pará

possui pouco mais que o dobro da população amazonense, segundo dados do IBGE de 2005. Diferentemente da comparação anterior entre Rondônia e Roraima, Pará e Amazonas não seguem o mesmo padrão na correlação entre a presença de estrutura da Justiça Criminal e o quantitativo populacional. Isso, porque enquanto a população do Pará é significativamente maior que a do Amazonas, a distribuição das serventias judiciais entre os seus municípios segue comportamento inverso daquele observado na comparação anterior, pois no Pará apenas 15,4% dos municípios possuem serventias dedicadas à justiça criminal e no Amazonas essa mesma estatística é de 30,6%.

Quanto à distribuição das varas de competência criminal exclusiva, percebe-se que o Pará está melhor que o Amazonas, pois apenas 3 dos 59 municípios amazonenses concentram as 24 varas criminais exclusivas existentes. Um desses municípios é Manaus, com 21 varas exclusivas, outro é Itacoatiara, com duas, e localizado na fronteira com a capital e parte da Grande Manaus. O terceiro município é Tabatinga, que possui uma vara exclusiva e está localizado no extremo oeste do estado, na fronteira com a Colômbia e com o Peru. O Pará possui número maior de municípios atendidos pelas 68 varas exclusivas. É de se ressaltar que, muito embora ainda existam grandes extensões territoriais sem a presença de unidades com competência criminal, a distribuição das 68 varas com competência exclusiva para matéria criminal é melhor neste estado do que se verificou no Amazonas.

De todos os estados da região, aquele com maior cobertura municipal das serventias com competência criminal exclusiva é o Acre, já que apenas seis dos 16 municípios não possuem serventias com algum tipo de competência criminal. Sobre a sua distribuição nos municípios do estado, é perceptível no Mapa 2 que as unidades da Justiça criminal estão bem distribuídas.

Em Tocantins, apenas oito dos 42 municípios não possui unidades da justiça criminal. Quando se restringe a análise apenas às varas exclusivas, percebe-se que este número aumenta para 18 municípios desprovidos de varas de competência exclusiva. Tais municípios estão concentrados em duas regiões principais. A primeira região está situada na porção sudoeste do Estado, nos seus limites com os estados do Mato Grosso do Sul, na altura de

Pium e Lagoa da Confusão. A segunda região localiza-se na porção sudeste, mais especificamente na fronteira com a Bahia, em toda a faixa de municípios que vai de Campos Lindos, quase nordeste do estado, à Ponte Alta do Bom Jesus.

Na região Sudeste do Brasil, chama a atenção a distância entre as realidades dos estados do Espírito Santo e Minas Gerais e a encontrada em São Paulo e Rio de Janeiro. Enquanto os dois primeiros possuem o percentual de comarcas com varas criminais (exclusivas ou acumulativas) próximo dos 45% (tabela 7), São Paulo tem 84% e o Rio de Janeiro 100% das comarcas com varas criminalmente competentes. Ao adotar o indicador municipal, chega-se a realidades distintas. Isso, porque São Paulo tem 28% dos seus municípios com varas criminais, bem inferior ao Rio de Janeiro, que permanece com o melhor indicador da região e o segundo melhor do país, com uma cobertura da justiça criminal que alcança 71,7% dos municípios. Minas Gerais se distancia do Espírito Santo quando se altera a ótica das comarcas para os municípios, pois enquanto o primeiro possui 14,5% dos municípios com tal estrutura, o segundo chega ao patamar de 34,6% (Gráfico 5).

Afora o Espírito Santo, todos os demais estados da região estão abaixo do indicador brasileiro de varas criminais exclusivas por 100 mil habitantes (gráfico 7). Enquanto o indicador para o total do país é de 0,78, no Espírito Santo há 1,34 vara exclusiva para cada 100 mil pessoas. Minas Gerais tem 0,5, Rio de Janeiro, 0,64 e São Paulo, 0,74. Quanto à disposição das varas exclusivas no território dos estados, percebe-se que apenas Minas Gerais possui porções territoriais desprovidas de unidades da Justiça criminal com competência criminal exclusiva, identificáveis pela observação do mapa 3.

A região Sul é bastante homogênea quando o que está em análise é o percentual de comarcas com varas criminais. Enquanto Rio Grande do Sul e Santa Catarina possuem 49% das comarcas com serventias dedicadas à matéria, o Paraná possui 53% (tabela 7). Também há certa igualdade entre as Unidades Federativas ao focar o percentual de municípios com tais estruturas, pois os estados variam entre 9,6% e 12,5%, sendo o Paraná o estado com a melhor situação e Santa Catarina aquele com a pior (gráfico 5). O mesmo comportamento também se verifica quando se leva em consideração

o tamanho da população, já que as três unidades federativas possuem entre 0,93 e 1,06 vara por 100 mil habitantes, indicadores superiores ao calculado para o Brasil (gráfico 7). Embora tal aspecto tenha grande relação com a demanda processual em relação aos Poderes Judiciários destes estados, chama a atenção que os três estados da região estejam entre os que apresentaram as menores coberturas municipais das varas criminais (gráfico 5). Por fim, pela análise do mapa 4, percebe-se uma distribuição equitativa das varas criminais exclusivas nos três estados em foco.

A região Centro-Oeste possui realidades muito díspares quando o parâmetro de avaliação é a concentração de varas criminais nas comarcas (tabela 7). O Distrito Federal destaca-se com 100%, muito embora suas estatísticas não devam ser consideradas para comparações com outras unidades federativas, dadas as suas características políticas específicas, além da sua diminuta extensão territorial. Goiás possui varas criminais em apenas 37% das suas comarcas, o que se distancia das estatísticas de Mato Grosso do Sul, que alcança o patamar de 94% nesse indicador. O Mato Grosso ocupa posição intermediária, pois 59% das comarcas dispõem de varas criminais.

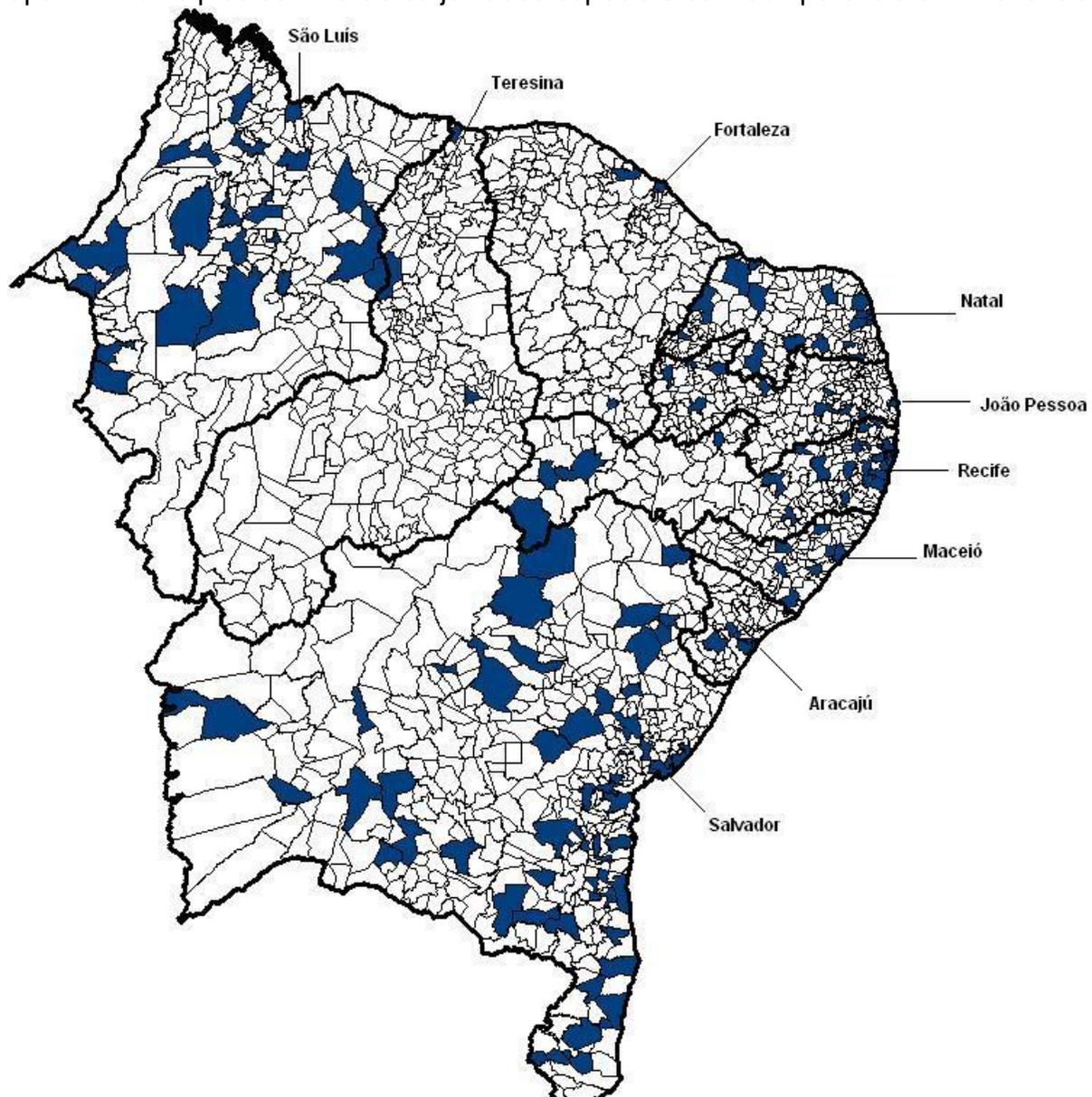
Ao analisar o percentual das serventias com competência criminal nos municípios, as unidades federativas da região mantêm comportamentos parecidos àquele observado no indicador anterior. Goiás segue com o pior desempenho, já que apenas 13,8% dos municípios disponibilizam serventias com tal competência. Mato Grosso do Sul e Mato Grosso também, pois possuem 64,1% e 33,3% dos seus municípios com unidades da Justiça Criminal disponíveis para a população.

O Distrito Federal e o Mato Grosso também se destacam dos demais estados quando os dados da estrutura judicial são relativizados pelo tamanho da população. Na capital do país há 1,52 vara criminal exclusiva para cada 100 mil habitantes e, no Mato Grosso, 1,19, dois dos melhores indicadores do país. Para Goiás e Mato Grosso do Sul, essa mesma estatística é de 0,65 e 0,53, respectivamente.

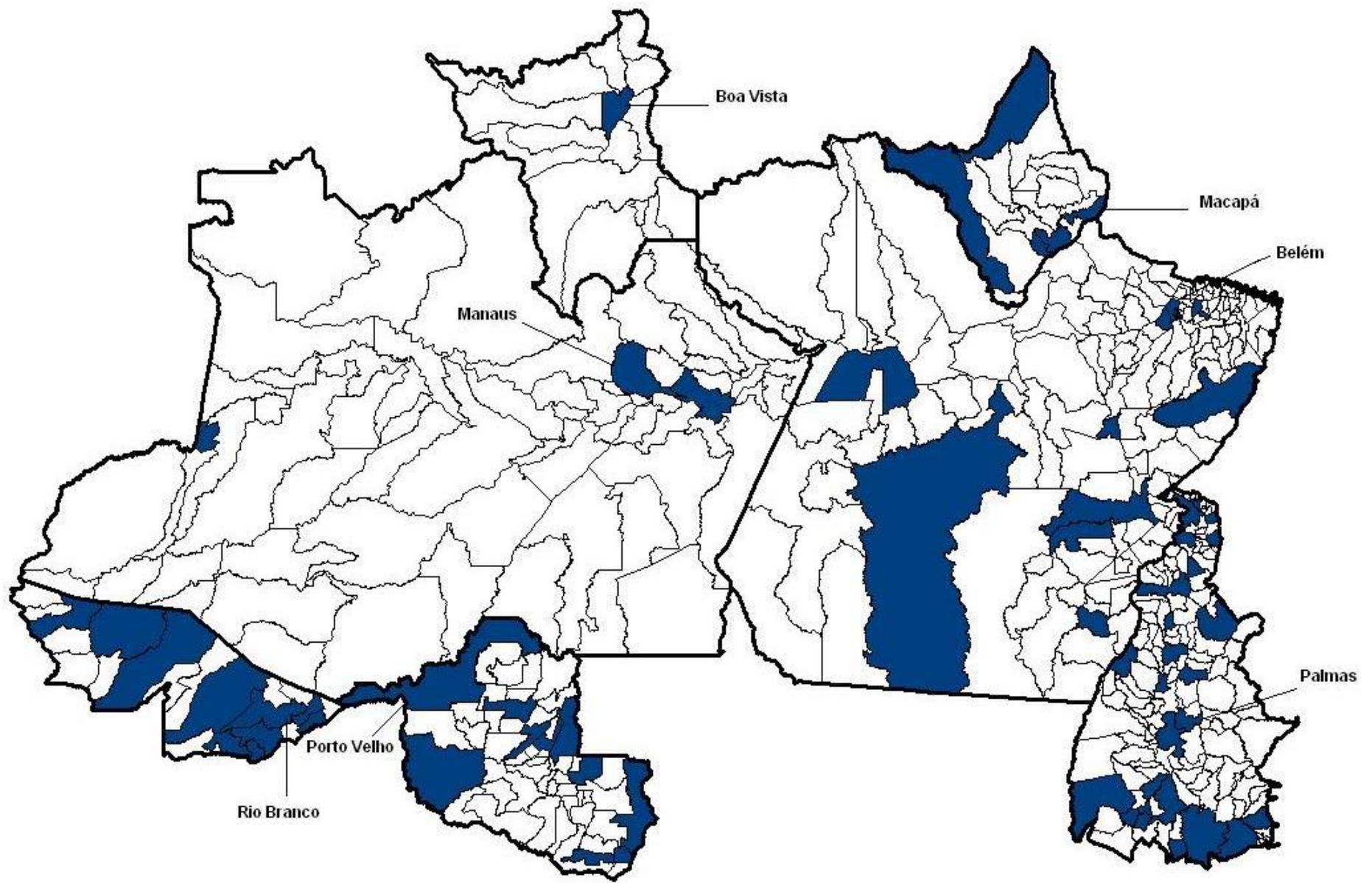
Por fim, pela avaliação do mapa 5 percebe-se que há grandes vazios institucionais na região, estritamente falando da presença das varas criminais de competência exclusiva. Ênfase deve ser dada no Nordeste e no Noroeste do

Mato Grosso, bem como em toda a sua região fronteira, que vai de Colniza até Porto Esperidião. Na porção leste do estado, toda a extensão da fronteira doméstica, desde Novo Mundo, no extremo norte do estado, até Cocalinho e Araguaiana, está igualmente descoberta de serventias exclusivas para o trato de matéria criminal. A porção norte do estado de Mato Grosso do Sul também se encontra descoberta. Porto Murtinho, por exemplo, seu maior município em extensão territorial, com quase 18 mil km², possui apenas uma vara com competência criminal acumulativa. Goiás também possui grandes extensões territoriais sem estruturas exclusivas da justiça criminal. Todos os municípios que fazem fronteira com o Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Tocantins, para citar um exemplo, não possuem varas criminais exclusivas. Também sobressai o fato de que de Goiânia até a fronteira com o Mato Grosso, não há um município sequer com varas de competência criminal exclusiva.

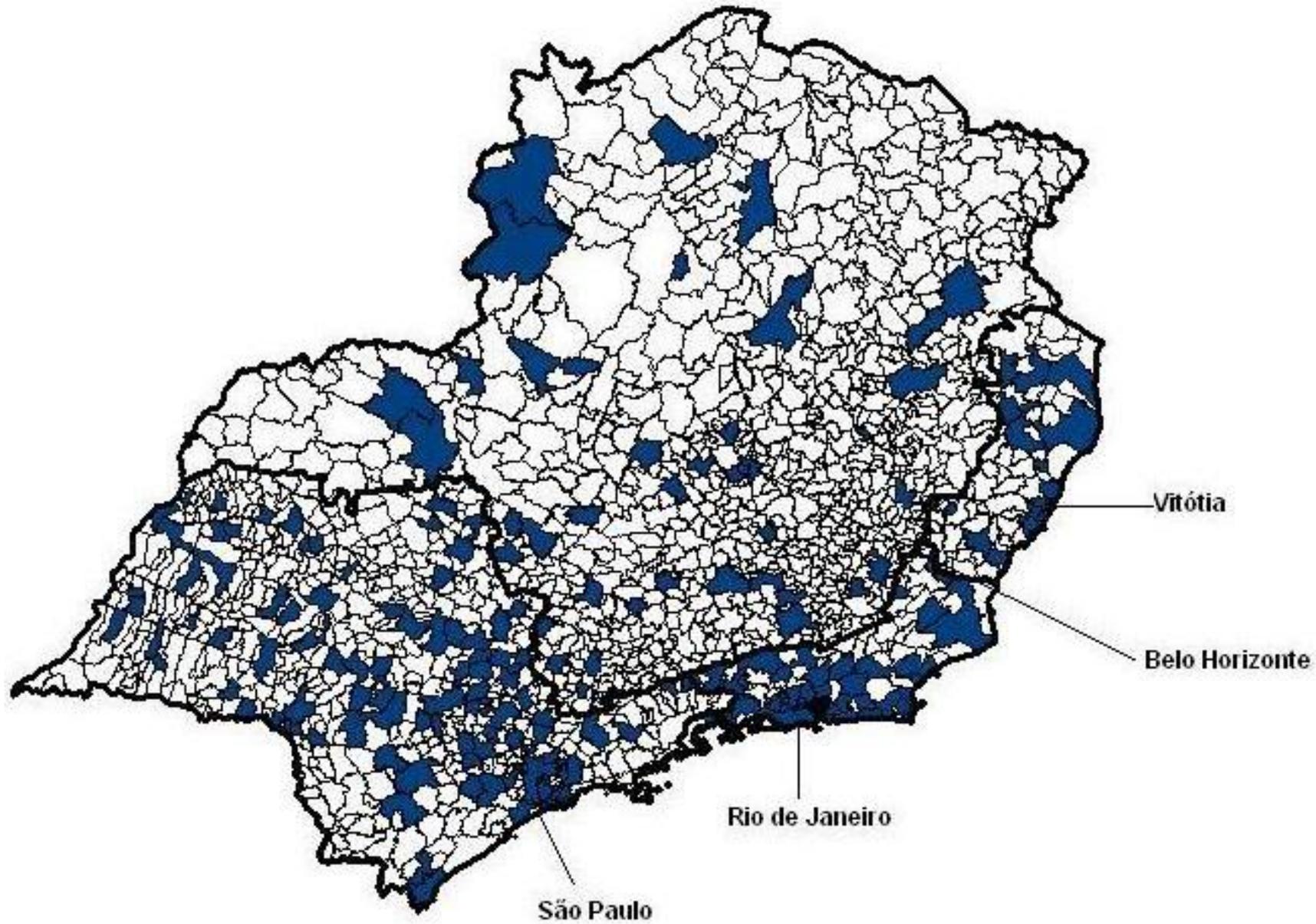
Mapa 1 – Municípios com varas ou juizados especiais com competência criminal exclusiva, região Nordeste, 2011.



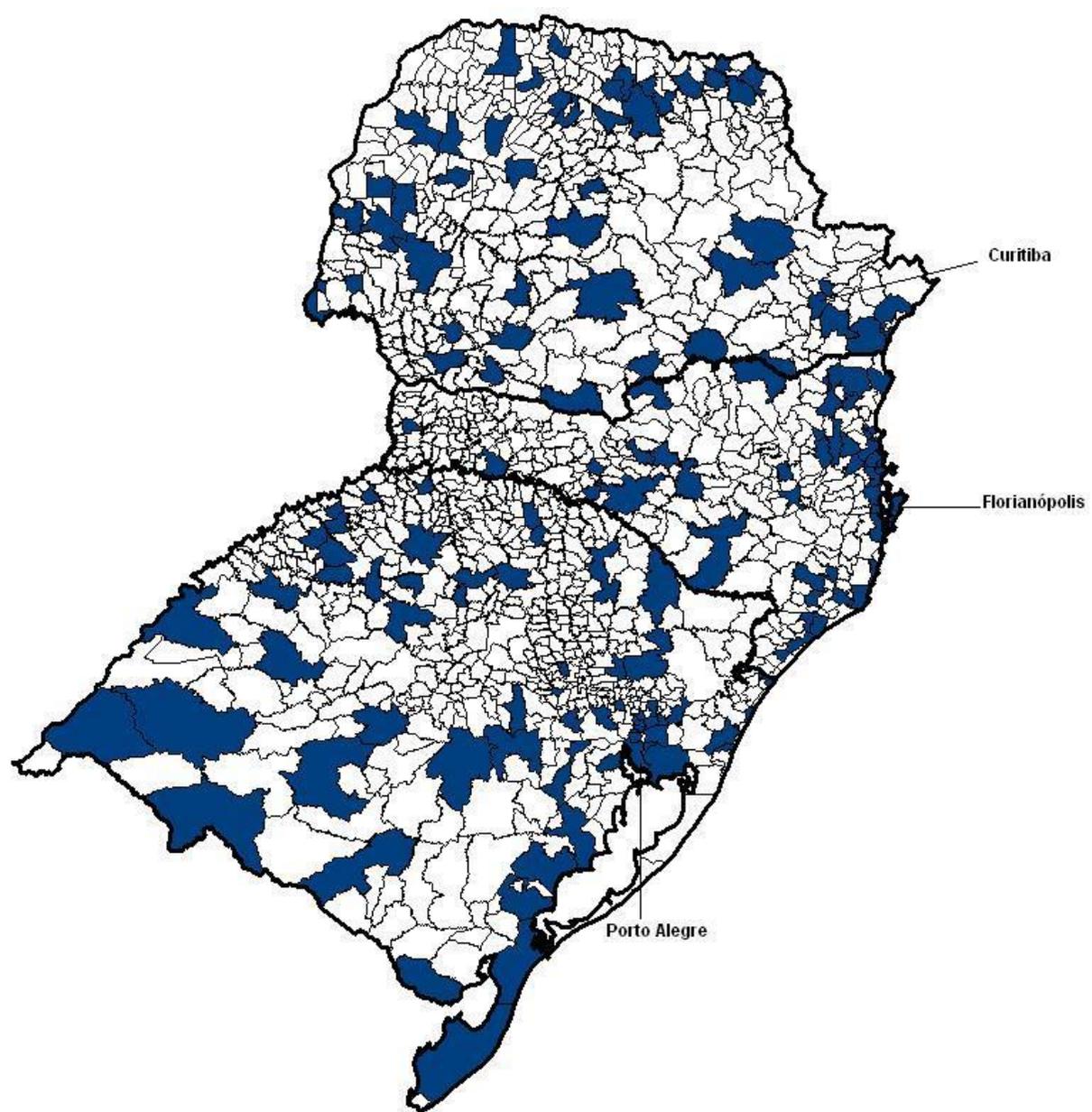
Mapa 2 – Municípios com varas ou juizados especiais com competência criminal exclusiva, região Norte, 2011.



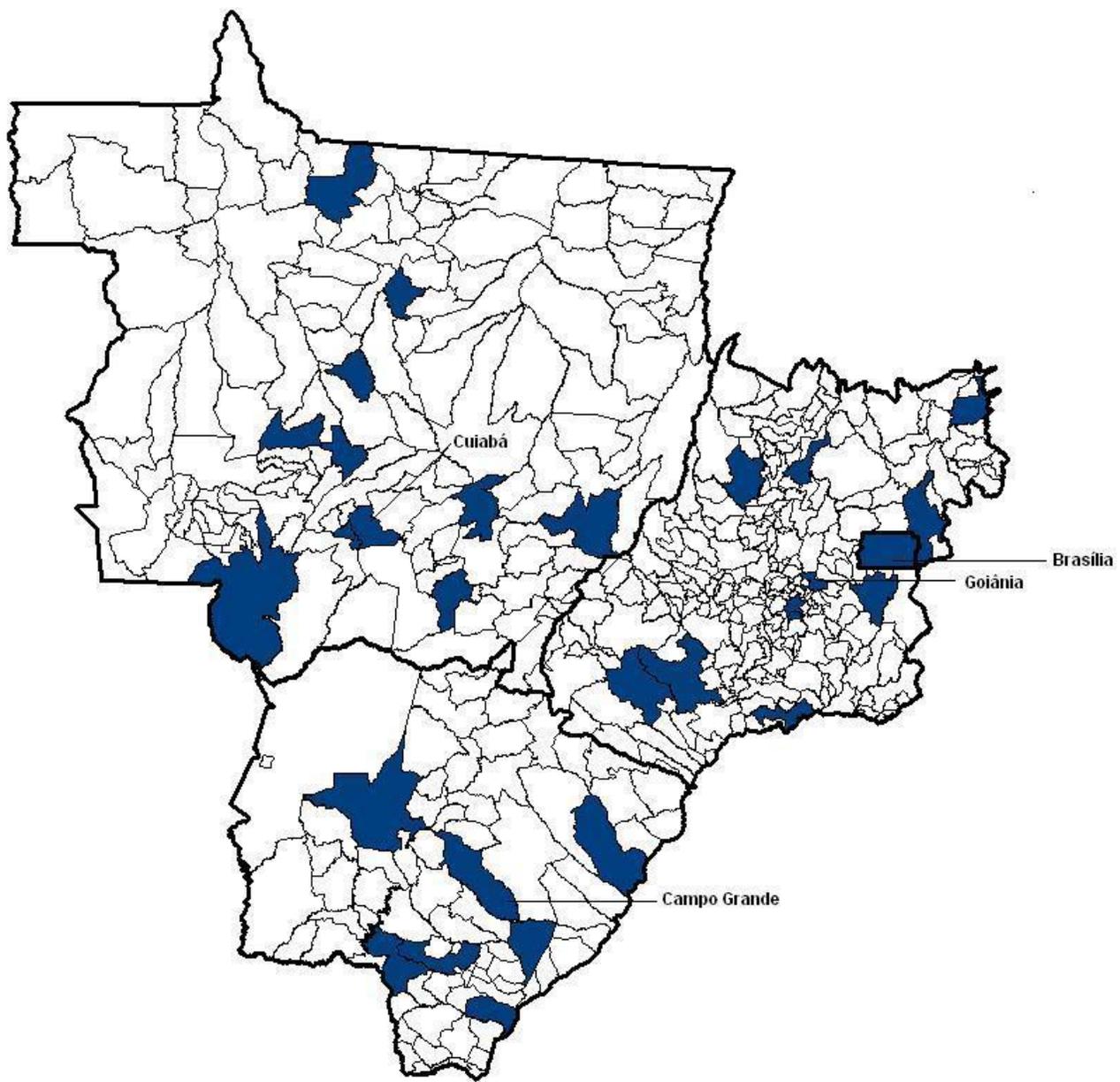
Mapa 3 – Municípios com varas ou juizados especiais com competência criminal exclusiva, região Sudeste, 2011.



Mapa 4 – Municípios com varas ou juizados especiais com competência criminal exclusiva, região Sul, 2011.



Mapa 5 – Municípios com varas ou juizados especiais com competência criminal exclusiva, região Centro-Oeste, 2011.



3 – A Demanda pelo Sistema de Justiça Criminal no Brasil

Até este ponto do relatório foi possível observar que há arranjos institucionais muito heterogêneos entre os tribunais da Justiça Estadual brasileira. Há Unidades da Federação que contam com percentual elevado de serventias dedicadas às matérias criminais, assim como estados em que tal concentração é significativamente menor. Outro aspecto notado diz respeito à distribuição das serventias com competência criminal pelos diversos municípios de cada estado. Ênfase foi dada às serventias com competência criminal exclusiva, inclusive com a localização delas em mapas de municípios. A partir desta análise, ficou patente que alguns Tribunais de Justiça optaram por modelos mistos de varas e juizados, acumulando competências numa mesma serventia. Da mesma forma, há tribunais que optaram pela instalação de varas e juizados exclusivamente dedicados às matérias criminais, sobretudo nos municípios de maior densidade demográfica.

O intuito principal da seção anterior foi descrever a estrutura disponível nos diversos Judiciários estaduais, sem necessariamente julgar se os modelos distintos são melhores ou piores em termos dos resultados para a população. Nesta seção o objetivo é descrever as informações sobre qual é a demanda que o Judiciário Estadual deve atender na esfera criminal. Uma das formas principais de observar tal aspecto é a partir das informações sobre a litigiosidade.

Dada a necessidade de simplificação do universo de dados existentes sobre tal dimensão, ênfase foi atribuída ao total de casos novos em 2010, último ano de referência dos dados disponíveis no sistema Justiça em Números. Mesmo que o período de referência seja 2010, como os Tribunais podem requerer ao DPJ a reabertura do sistema para retificação, é oportuno frisar que a consulta ao dito sistema para extração dos dados deu-se no dia 13 de fevereiro de 2012.

Dentre os dados atualmente disponíveis sobre a litigiosidade no âmbito do Poder Judiciário, os casos novos são a expressão mais precisa da demanda pelos serviços deste poder, já que refletem o fluxo de processos que

ingressaram nas varas e juizados num determinado período. Como neste relatório também há uma seção específica sobre a produtividade do Judiciário estadual, conforme já salientado na introdução, outros indicadores sobre a litigiosidade também serão considerados nesta publicação, como a taxa de congestionamento e os dados relativos aos casos pendentes e número de processos baixados.

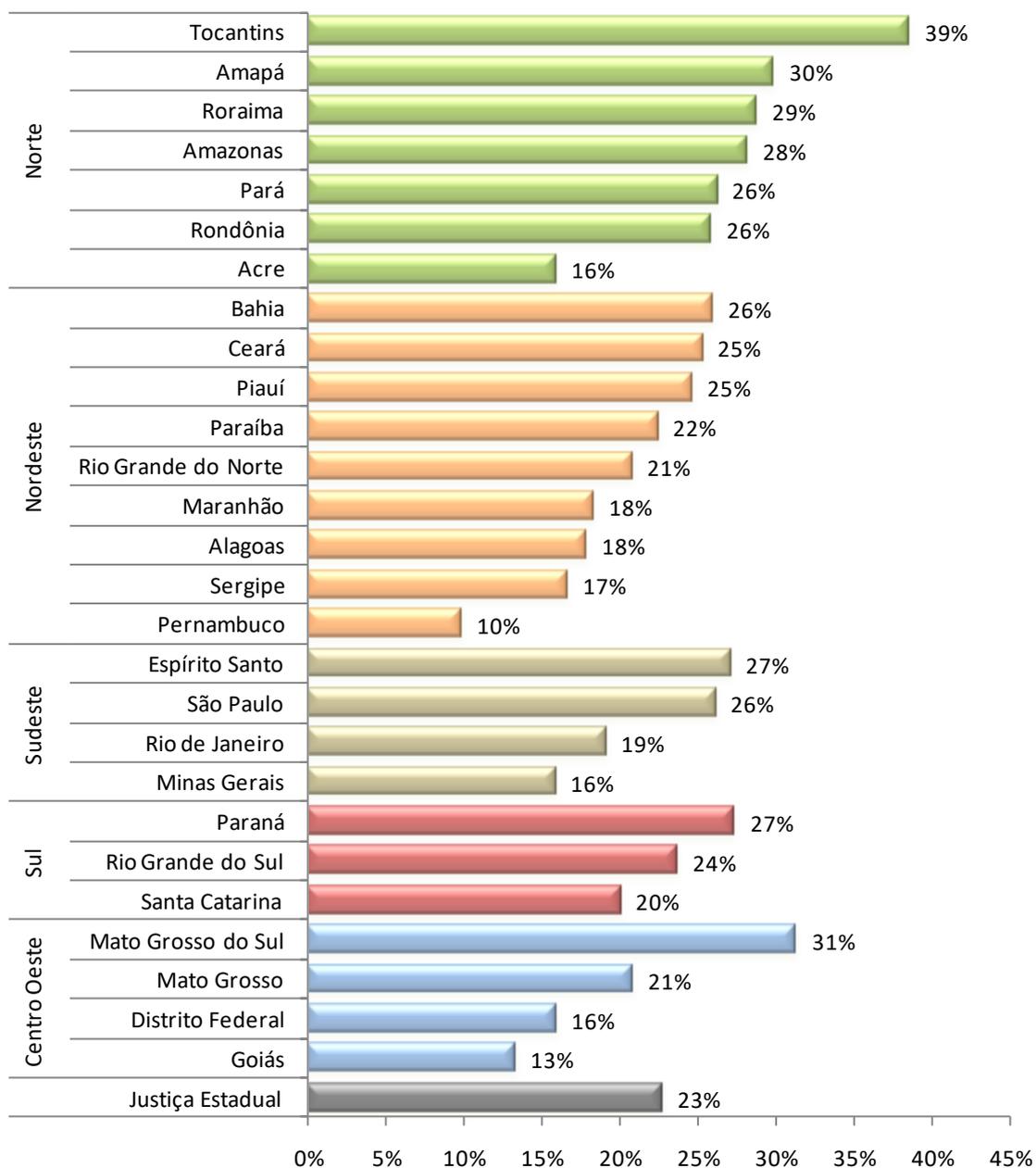
3.1 - Litigiosidade Criminal no Brasil

No ano de 2010, a Justiça Estadual brasileira recebeu uma demanda de 11,9 milhões de casos novos de conhecimento e execução na primeira instância, considerando os que adentraram em varas comuns e aqueles impetrados nos juizados especiais. Deste montante, 2,8 milhões são relativos a matérias criminais, o que significa 23,2% das novas demandas de conhecimento e de execução. Ao focar apenas os casos novos de conhecimento, o total de processos da Justiça estadual cai para cerca de 11 milhões, sendo 22,7% deste montante composto por processos na esfera criminal (Gráfico 8).

Ao observar tais dados por Unidades da Federação, percebe-se que o percentual de casos novos de conhecimento criminais em relação ao total de processos de conhecimento da 1ª instância (incluídos os Juizados Especiais) varia muito de estado para estado no Brasil. Enquanto em Tocantins quase 40% dos novos processos de conhecimento são criminais, em Pernambuco tal estatística não chega a 10%. À exceção do Acre, todos os demais estados da região Norte apresentaram os mais elevados valores neste indicador, com destaque para Tocantins, Amapá, Roraima, Amazonas e Pará.

Abaixo da média nacional, 22,7%, há três dos quatro estados do Centro-Oeste, com destaque para Goiás e Distrito Federal, onde tais percentuais foram de 13% e 16%, respectivamente. No Sudeste o comportamento de Espírito Santo e São Paulo apresentaram alta concentração de casos novos criminais, com percentuais que alcançaram 27% no Espírito Santo e 26% em São Paulo, ao passo que Minas Gerais e o Rio de Janeiro obtiveram percentuais entre 16% e 19%.

Gráfico 8 - Percentual de casos novos de conhecimento criminais em relação ao total de casos novos de conhecimento da 1ª instância (1º grau e Juizados Especiais), Brasil, 2010.

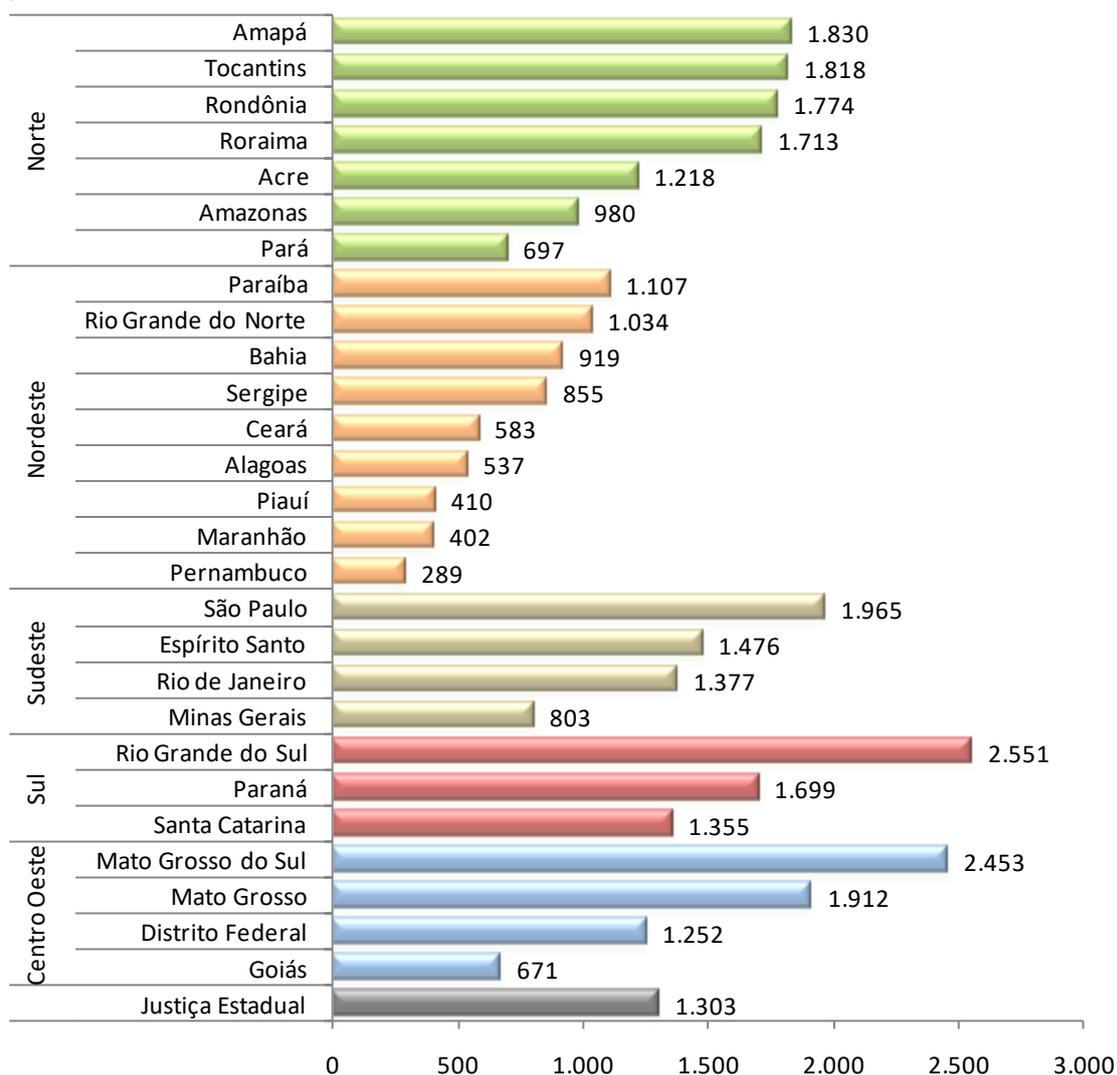


Chamam a atenção os casos de Pernambuco e Goiás, que apresentaram as menores concentrações de casos novos criminais na 1ª instância da Justiça estadual, mesmo que sejam estados com altos índices de violência. É importante asseverar que tal indicador pode ser influenciado por outros fatores não considerados, como a concentração da violência em regiões metropolitanas. Não há dados disponíveis que retratem a litigiosidade por municípios, o que impossibilita verificar tal aspecto com maior nível de detalhes. Outro fator relevante diz respeito à possibilidade de a concentração

de casos novos criminais ser menor simplesmente porque há estados com alta concentração de processos referentes a outras matérias, como no caso das regiões com maior desenvolvimento econômico, caso do Sudeste, ou com maior atuação das instituições públicas, caso do Distrito Federal e também das regiões Sudeste e Sul. De todo modo, na subseção 3.2, a seguir, analisar-se-á com maior detalhamento outros aspectos da demanda pela Justiça Criminal no Brasil.

Uma das formas possíveis de relativizar tais fatores é a partir da consideração do número absoluto de casos novos criminais na fase de conhecimento pelo total da população de cada Unidade Federativa. Conforme o Gráfico 9, percebe-se que a região Norte se mantém em posição destacada, sobretudo em Amapá, Tocantins, Rondônia e Roraima, todos entre 1.700 e 1.830 novos processos criminais para cada 100 mil habitantes. A região Nordeste, por seu turno, destaca-se pela menor concentração de casos novos criminais por 100 mil habitantes entre todas as demais regiões. A ênfase ainda recai sobre Pernambuco, Maranhão, Piauí, Alagoas e Ceará, com os menores indicadores no Brasil. As regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste possuem estados com comportamentos em ambos os extremos, sobressaindo o Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Mato Grosso que possuem entre 1.900 e 2.550 casos novos criminais por 100 mil habitantes.

Gráfico 9 - Casos Novos criminais na fase de conhecimento em 1ª instância, por cem mil habitantes, Brasil, 2010.



3.2 – A demanda pelo sistema de Justiça Criminal para além da litigiosidade

Até este ponto do capítulo 3 foi possível perceber alguns padrões na litigiosidade criminal em cada estado brasileiro, sobretudo em comparação com a não-criminal e com o total da população de cada um deles. Embora tal análise seja de extrema importância, sobretudo pelas perspectivas abrangentes que enseja, é oportuno avaliar outros aspectos da demanda da população em relação ao Sistema de Justiça Criminal Brasileiro. A presente subseção tem o objetivo de ampliar as perspectivas possíveis de serem utilizadas para avaliar tal demanda, indo além da litigiosidade.

Para tanto, foram utilizadas outras fontes de dados que permitiram uma perspectiva mais completa da demanda pela Justiça criminal. Além de informações de fontes externas ao Poder Judiciário, ênfase foi dada à utilização de métodos estatísticos que permitissem analisar várias dimensões de um mesmo problema de modo mais sintético. Com base nessas fontes e de acordo com tal metodologia, foi possível estabelecer um indicador de demanda mais abarcativo da situação de cada Unidade Federativa no que tange à procura pelo sistema de Justiça criminal.

Fazem parte deste indicador sintético o percentual de vítimas de roubo, furto ou agressão que buscaram a polícia no espaço temporal de um ano (entre setembro de 2008 e o mesmo mês de 2009); o número de vítimas de homicídio por 100 mil habitantes nos anos de 2009 e 2010; a taxa de encarceramento da população em 2010 e o próprio indicador advindo do “Justiça em Números” do CNJ já referenciado alhures, a saber, o número de casos novos criminais por 100 mil habitantes.

Para chegar a tal índice de demanda pela Justiça Criminal, uma das fontes de informação utilizada foi a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo IBGE em 2009. A PNAD entrevistou 337.510 pessoas com 10 anos ou mais, para as quais foi perguntado se foram vítimas de crimes de roubo, furto, agressão ou tentativa de roubo/furto entre 2008 e 2009. Entre outros questionamentos, também foi registrado na pesquisa quem procurou a polícia após a ocorrência dos delitos. Os resultados amostrais foram expandidos para toda a população⁵ utilizando-se os pesos definidos pelo próprio IBGE, ou seja, apesar de se tratar de uma pesquisa feita por amostragem, é possível inferir seus resultados para toda a população brasileira, cujas estimativas não estão desprovidas de certa margem de erro.

Como a PNAD não pode coletar informações sobre homicídios, já que isso é algo captável apenas por meio de registros administrativos, recorreu-se ao Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), de responsabilidade do Ministério da Saúde por meio do Datasus⁶. Desta base de dados computou-se

⁵ A expansão da amostra utiliza estimadores de razão cuja variável independente é a projeção da população residente de cada Unidade da Federação, segundo o tipo de área (região metropolitana e não metropolitana de divulgação da pesquisa) [IBGE, 2009].

⁶ Essa informação foi obtida pela pesquisa anual “Mapa da Violência” www.mapadaviolencia.org.br.

o número de homicídios ocorridos anualmente em 2009 e 2010, considerado relativamente à população de cada estado. Com isso, passou-se a abarcar aspecto muito importante não apenas da realidade de violência de cada estado, mas também da demanda que tal violência gera no sistema de Justiça criminal. Isso, porque cada homicídio tem grandes chances de gerar processos criminais, a despeito de não haver como determinar quais deles efetivamente geraram processos.

Outra fonte de dados utilizada foi o Infopen, um sistema de informações penitenciárias, desenvolvido pelo Ministério da Justiça. Dele, extraiu-se o número de presos condenados e provisórios ao final de 2010, por estado. Considerar a taxa de encarceramento como um dos indicadores de demanda mostrou-se relevante devido ao fato de os presos condenados deverem ter seus processos continuamente acompanhados nas varas de execução penal. Além disso, os presos provisórios também foram considerados, pois têm seus processos em aberto, já que ainda estão aguardando julgamento.

Portanto, foram considerados seis indicadores criminais distintos para a composição do índice de demanda pelo Sistema de Justiça criminal no Brasil, quais sejam:

- a) Estimativa populacional do percentual de pessoas que foram vítimas de roubo ou furto e que procuraram a polícia após a ocorrência dos crimes (fonte: PNAD, 2009 - IBGE);
- b) Estimativa populacional do percentual de pessoas que foram vítimas de agressão e que procuraram a polícia após a ocorrência dos crimes (fonte: PNAD, 2009 - IBGE);
- c) Taxa de homicídios em 2009: número de homicídios por cem mil habitantes (fonte: mapa da violência/DataSus e IBGE);
- d) Taxa de homicídios em 2010: número de homicídios por cem mil habitantes; (fonte: mapa da violência/DataSus e IBGE);
- e) Taxa de encarceramento: número total de presos condenados e provisórios por cem mil habitantes em 2010 (fonte: INFOPEN e IBGE);
- f) Casos novos criminais por cem mil habitantes em 2010 (fonte: Justiça em Números e IBGE).

A tabela 8 apresenta os resultados isolados de cada um dos referidos indicadores. Os dados da PNAD revelam que 3,9% da população foi vítima de roubo ou de furto, sendo que 81% delas procuraram a polícia após a ocorrência de um crime ou outro. Isso significa que 3,2% da população brasileira foi vítima de roubo ou furto e, além disso, buscaram a polícia para obterem soluções. Já no caso das agressões, a PNAD 2009 revela que 1,5% da população foi vítima desse crime, mas apenas 0,7% buscou solucioná-lo via Estado. O relatório considerou apenas as vítimas que recorreram à polícia por ser a única forma de o crime vir a ser judicializado. A combinação das variáveis permitiu obter uma estimativa bastante válida da demanda criminal antes mesmo de ela entrar formalmente no sistema judiciário. O estado do Amapá sobressai neste indicador quando observada a tabela 8, principalmente por possuir os maiores índices de roubo/furto e também de agressões dentre todos os demais estados. Rondônia está em segundo lugar quando o critério é a ocorrência de roubo/furto. Quando o que está em avaliação é a ocorrência de agressões que chegaram à polícia, Roraima possui o segundo maior indicador.

Quanto aos homicídios no Brasil, houve 26 para cada 100 mil pessoas, ou seja, o crime abrangeu 0,0026% da população brasileira. As maiores taxas de homicídio foram verificadas em Alagoas e no Espírito Santo, com destaque também para o estado do Pará. Ao avaliar o número de pessoas presas, o Brasil possui aproximadamente 234 presos para cada 100 mil habitantes. Os estados com números mais destacados neste indicador são: Acre (514), Rondônia (476) e São Paulo (397).

Tabela 8 – Indicadores utilizados no cálculo do índice de demanda criminal

Unidade Federativa	Percentual de vítimas de roubo ou furto que procurou a polícia	Percentual de vítimas de agressão que procurou a polícia	Taxa de homicídio		Taxa de encarceramento	Casos novos criminais por 100.000 habitantes
			2009	2010		
Acre	4,9%	1,3%	22,0	19,7	513,8	1.218
Alagoas	1,7%	0,4%	59,3	66,8	99,1	537
Amazonas	2,7%	0,5%	27,0	30,7	127,9	980
Amapá	5,2%	1,7%	30,5	38,7	272,5	1.830
Bahia	2,3%	0,7%	36,7	37,7	63,4	919
Ceará	3,0%	0,7%	25,4	29,8	179,9	583
Distrito Federal	5,0%	0,7%	38,6	34,3	348,2	1.252
Espírito Santo	2,9%	0,9%	57,2	50,1	277,7	1.476
Goiás	4,0%	0,8%	30,2	29,4	183,1	671
Maranhão	3,0%	0,7%	21,8	22,5	58,0	402
Minas Gerais	3,1%	0,8%	18,5	18,1	190,4	803
Mato Grosso do Sul	3,6%	0,9%	30,8	25,8	388,8	2.453
Mato Grosso	3,6%	0,8%	33,3	31,7	377,2	1.912
Pará	4,0%	0,9%	40,5	45,9	110,8	697
Paraíba	2,3%	0,5%	33,6	38,6	213,8	1.107
Pernambuco	2,6%	0,5%	44,9	38,8	272,0	289
Piauí	2,4%	0,5%	12,7	13,7	87,0	410
Paraná	3,5%	0,7%	34,6	34,4	189,3	1.699
Rio de Janeiro	2,5%	0,4%	31,7	26,2	159,5	1.377
Rio Grande do Norte	3,7%	1,2%	25,2	23,0	135,9	1.034
Rondônia	4,3%	1,1%	35,6	34,7	475,9	1.774
Roraima	5,1%	0,9%	27,8	27,3	375,6	1.713
Rio Grande do Sul	3,4%	0,7%	20,4	19,3	293,4	2.551
Santa Catarina	2,7%	0,8%	13,1	12,9	232,7	1.355
Sergipe	3,0%	0,7%	32,8	33,3	166,2	855
São Paulo	3,6%	0,7%	15,3	13,9	396,8	1.965
Tocantins	2,8%	0,8%	21,9	22,5	136,3	1.818
Brasil	3,2%	0,7%	26,9	26,2	233,7	1.303

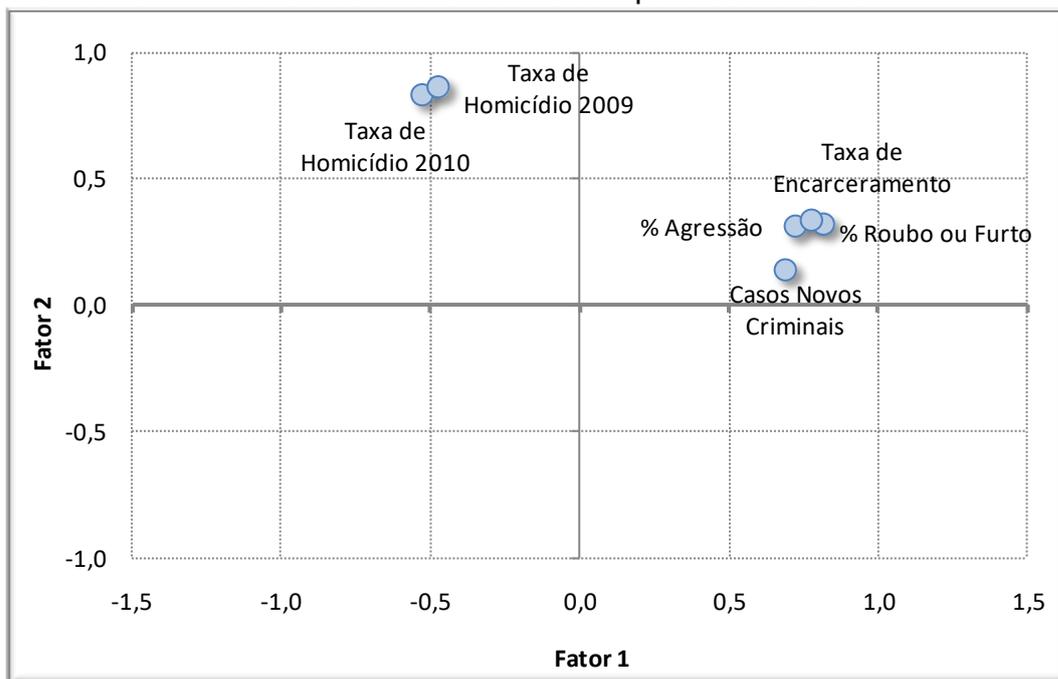
Fonte: Justiça em Números, PNAD - IBGE, INFOPEN – Ministério da Justiça, Mapa da Violência - Datasus,

Os casos novos criminais por 100 mil habitantes, já apresentado na subseção anterior, somam aproximadamente 1,3 mil, quando se observa a média de toda a Justiça Estadual. Entretanto, há casos como o do Rio Grande do Sul e de Mato Grosso do Sul nos quais esse valor chega a superar o patamar de 2 mil processos por 100 mil habitantes. Frise-se que estão sendo considerados apenas os casos novos de conhecimento, por motivos já expostos em outros trechos deste relatório.

Considerando a diversidade das informações da área criminal e a variabilidade dos dados disponíveis, além da necessidade de resumir a informação de forma a permitir uma análise mais sintética dos indicadores, lançou-se mão de uma técnica estatística denominada “Componentes Principais”. A análise de componentes principais tem por objetivo reduzir o número de dimensões a serem analisadas conjuntamente para apenas 1 ou 2 variáveis de forma a facilitar o trabalho de compreensão dos dados. Em outras palavras, ao invés de tentar entender, conjuntamente, o resultado de seis variáveis em 27 estados, consegue-se por meio de apenas dois fatores, verificar graficamente os estados com maior e com menor potencial de demandar a Justiça Criminal.

Os fatores nada mais são que combinações de variáveis. No caso deste estudo, foi possível resumir toda a informação presente nos seis indicadores em apenas dois fatores, que explicaram 76% dos dados. O primeiro fator explica 46% e o segundo, 30% da massa de informações dos referidos indicadores. O gráfico 10 a seguir deve ser utilizado para auxiliar na interpretação da influência de cada uma das variáveis no cômputo do *ranking* e no agrupamento dos estados. Por exemplo, nos estados em que o fator 1 aparecer com valor alto, significa que, de forma geral, os percentuais de roubo/furto, de agressão, taxa de encarceramento e casos novos por 100 mil habitantes também tendem a ser mais altos. Já nos estados em que o segundo fator é alto, é porque a taxa de homicídio tende a ser maior.

Gráfico 10 – Influência das variáveis no cômputo dos fatores



Fazendo a média dos dois fatores, calculou-se um índice de demanda único por estado, estabelecendo, assim, um *ranking* dos mesmos. É oportuno ressaltar que tal *ranking* diz respeito aos estados com maior demanda pelo Sistema de Justiça Criminal, compreendido por dimensões bem representativas da diversidade de trabalho que tal Justiça tem de lidar. Tal índice utiliza um grande volume de informações e abarca as principais fontes de dados disponíveis sobre o assunto no Brasil.

Pelo gráfico apresentado a seguir é possível identificar os estados com os maiores e os menores índices de demanda criminal. Dividiu-se os estados em 3 grandes grupos:

- a) Maior demanda criminal: compreende os estados cujo índice de demanda é superior a +0,5. Destacados na cor vermelha no gráfico.
UFs Abrangidas: Amapá, Rondônia, Acre, Roraima, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo e Mato Grosso

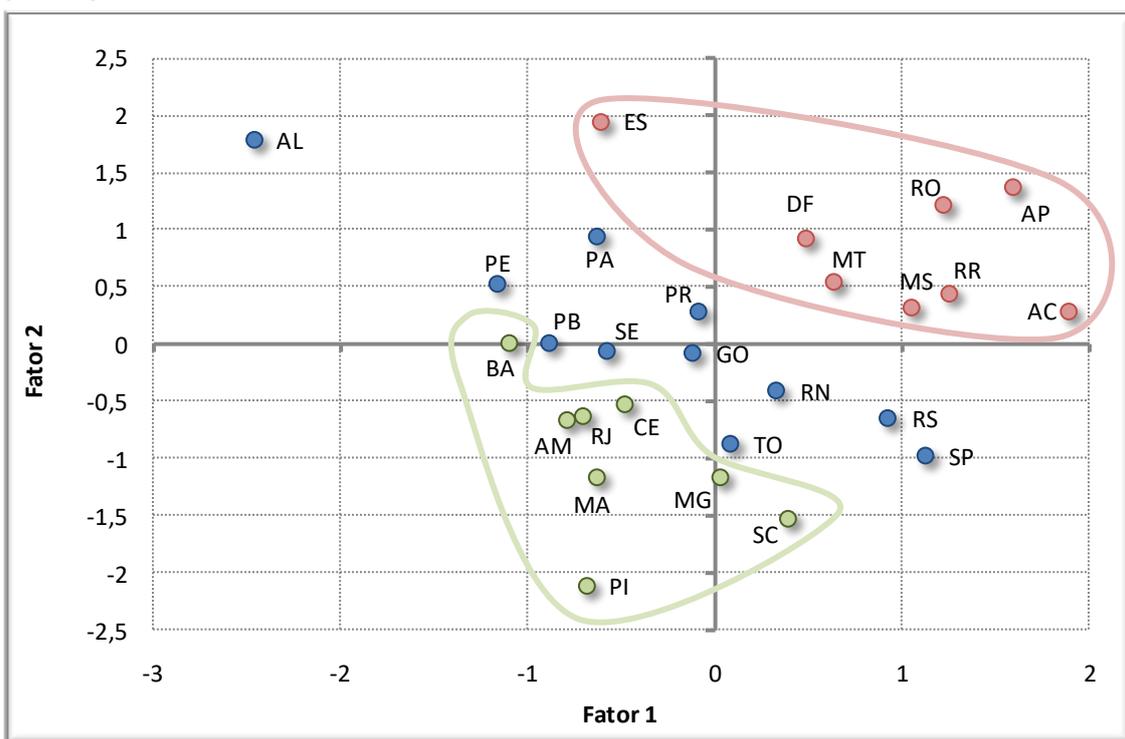
- b) Índices intermediários de demanda criminal: compreende os estados cujo índice está entre -0,5 a +0,5.
UFs Abrangidas: Pará, Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Rio Grande do Norte, Goiás, Pernambuco, Sergipe, Alagoas, Tocantins e Paraíba

c) Menor demanda criminal: compreende os estados cujo índice é inferior a

-0,5. Destacados na cor verde no gráfico.

UFs Abrangidas: Ceará, Bahia, Minas Gerais, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Amazonas, Maranhão e Piauí.

Gráfico 11 – Agrupamento dos estados de acordo com os fatores de demanda criminal



Destaca-se o caso de Alagoas, que se encontra no extremo superior à esquerda do gráfico, cujos fatores ficaram bem destoantes dos demais estados em virtude de possuir a mais alta taxa de homicídio no Brasil (variável influenciada pelo segundo fator), equivalente a 2,6 vezes a média nacional, mas, ao mesmo tempo, nos demais indicadores de demanda criminal – casos novos por 100 mil habitantes, taxa de encarceramento e percentual de vítimas de roubo/furto e agressão –, esse estado se encontra entre os menores valores obtidos, e por tais motivos, foi enquadrado no grupo de demanda intermediária.

Os três estados com maior potencial de demanda criminal são Amapá, Rondônia e Acre, e os três com menor demanda são Piauí, Maranhão e

Amazonas. A seguir, os estados estão apresentados em forma de *ranking* do maior ao menor em termos de potencial de demanda criminal.

Tabela 9 – Ranking dos Estados em relação ao índice de demanda criminal

Ordem	UF	Fator ₁	Fator ₂	Índice de Demanda Criminal	
Maior demanda criminal	1	Amapá	1,59	1,39	1,49
	2	Rondônia	1,22	1,22	1,22
	3	Acre	1,89	0,28	1,09
	4	Roraima	1,25	0,45	0,85
	5	Distrito Federal	0,48	0,92	0,70
	6	Mato Grosso do Sul	1,05	0,33	0,69
	7	Espírito Santo	-0,61	1,96	0,67
	8	Mato Grosso	0,63	0,55	0,59
Demanda Criminal intermediária	9	Pará	-0,63	0,94	0,15
	10	Rio Grande do Sul	0,92	-0,64	0,14
	11	Paraná	-0,10	0,29	0,10
	12	São Paulo	1,12	-0,96	0,08
	13	Rio Grande do Norte	0,32	-0,40	-0,04
	14	Goiás	-0,12	-0,07	-0,10
	15	Pernambuco	-1,16	0,54	-0,31
	16	Sergipe	-0,58	-0,06	-0,32
	17	Alagoas	-2,46	1,79	-0,33
	18	Tocantins	0,08	-0,86	-0,39
	19	Paraíba	-0,89	0,01	-0,44
Menor demanda criminal	20	Ceará	-0,48	-0,52	-0,50
	21	Bahia	-1,10	0,02	-0,54
	22	Minas Gerais	0,03	-1,15	-0,56
	23	Santa Catarina	0,38	-1,53	-0,57
	24	Rio de Janeiro	-0,71	-0,62	-0,67
	25	Amazonas	-0,80	-0,66	-0,73
	26	Maranhão	-0,63	-1,15	-0,89
	27	Piauí	-0,69	-2,10	-1,39

3.3 – A demanda pela Justiça Criminal e a estrutura disponível para supri-la

Tão relevante quanto analisar a demanda pela Justiça Criminal é saber até que ponto a estrutura presente na Justiça Estadual é capaz de alcançar resultados suficientes. É oportuno ressaltar que a produtividade também pode desempenhar papel importante nesta análise, o que, por motivos de organização do documento, será abordado em seção específica neste relatório. O objetivo desta subseção não será estabelecer uma relação causal, mas apenas uma tentativa de aproximação entre as sobreditas dimensões.

Uma primeira aproximação entre as informações de estrutura e litigiosidade pode ser estabelecida a partir da avaliação dos gráficos 1 e 8. O primeiro demonstra qual é a concentração de varas e juizados especiais segundo a existência ou não de competência criminal. O segundo seria o percentual de casos novos de conhecimento enquadrados como criminais. A ideia é cotejar ambos para saber se há maior ou menor proximidade entre a concentração das estruturas criminais e dos casos novos criminais em cada unidade da Justiça Estadual.

Sob um prisma geral, a concentração de unidades com competência criminal supera a concentração de processos de conhecimento deste tipo. Enquanto a Justiça Estadual possui 35,8% das serventias aptas a tratar de matérias criminais, 23% do total de casos novos traziam questões criminais para o Poder Judiciário em 2010. Tal proximidade na comparação dos indicadores não se repete em muitos dos estados observados. Vê-se, por exemplo, que Roraima possui a quarta maior concentração de casos novos criminais (gráfico 8), figura em quarto lugar no índice de demanda presente na subseção anterior (tabela 9), ao passo que possui a segunda menor concentração de serventias com competência criminal (exclusiva ou não) em seu território (gráfico 1).

O Espírito Santo também pode ser enquadrado como um caso de desproporção entre oferta de estrutura e demanda pela Justiça Criminal, pois ao tempo em que se enquadra acima da média nacional de concentração de casos novos criminais (gráfico 8), está entre os estados com maior índice de

demanda criminal (tabela 9), possui apenas 28% das suas serventias com competência para tais questões.

Embora tais cotejos indiquem a presença de desproporções entre demanda de trabalho e oferta de estrutura, é importante realizar estudos mais aprofundados sobre se tal estrutura está, sob outros enfoques, adequada à demanda. No que tange à produtividade dos Tribunais de Justiça, o presente relatório ainda trará contribuições. O que não será possível verificar será a adequação dos recursos humanos, já que a informação sobre magistrados dedicados a matérias criminais não está disponível para consulta.

Assim como há casos em que a estrutura parece ser insuficiente para a demanda observada, há os casos em que a desproporção se dá de modo inverso, ou seja, há mais estrutura para menos demanda. As conclusões passíveis de se chegar sobre tais casos não são tão intuitivas. Isso, porque a decisão sobre a presença de serventias criminalmente competentes pode ter relação com a necessidade de cobrir uma determinada porção territorial que, mesmo que tenha pouca demanda, não pode deixar de ter alguma estrutura apta a processar a demanda criminal para um conjunto de municípios. Nesta categoria estão incluídos os estados de: Paraíba, Maranhão, Ceará e Minas Gerais.

No outro extremo estão os estados com pouca demanda pela Justiça criminal e também com menor concentração de serventias criminais em relação ao total de serventias. O Piauí, por exemplo, possui o menor índice de demanda pela Justiça criminal, conforme se observou a partir da tabela 9, e também está entre os estados com menor concentração de serventias aptas a julgar processos criminais (gráfico 1). Também é um dos estados com menores índices de serventias de competência criminal exclusiva, conforme demonstrado no gráfico 2. Em situação semelhante encontra-se a Bahia, também entre os estados com menores índices de demanda pela Justiça Criminal e com percentual baixo de serventias aptas a julgar tais processos, 24%, conforme o gráfico 1. Uma diferença em relação ao Piauí está na maior concentração de serventias com competência criminal exclusiva, que alcança 65% do total de varas criminalmente competentes.

Por derradeiro, resta comentar sobre os casos em que foi possível identificar muita estrutura da Justiça Criminal para atender à elevada demanda

destinada a esta fração do Poder Judiciário. Estados mais bem servidos de estrutura criminal, como o Mato Grosso, o Mato Grosso do Sul, o Amapá, Rondônia e o Acre, também estão entre os que apresentaram a maior demanda pela Justiça Criminal, sobretudo quando se leva em consideração o índice sintético apresentado na tabela 9.

3.4 – A distribuição dos casos novos por Juizados Especiais e Justiça Comum

Tão importante quanto conhecer melhor qual é a demanda pelo sistema de Justiça criminal, é saber quanto desta demanda é encaminhada às varas da Justiça comum, ou aos juizados especiais criminais. É sabido que mais do que cuidar de parte dos processos que antes chegavam apenas às varas comuns, os juizados especiais criminais passaram a receber novas demandas antes a cargo da autoridade policial, ampliando o acesso da população à justiça criminal (Ghiringhelli, 2001).

O intuito principal desta subseção é descrever a litigiosidade criminal diferenciando os casos novos encaminhados às varas comuns e aqueles destinados aos juizados especiais. O primeiro passo desta análise será a observação de como se dá a distribuição do conjunto dos casos novos para, em seguida, observar apenas a litigiosidade na esfera criminal.

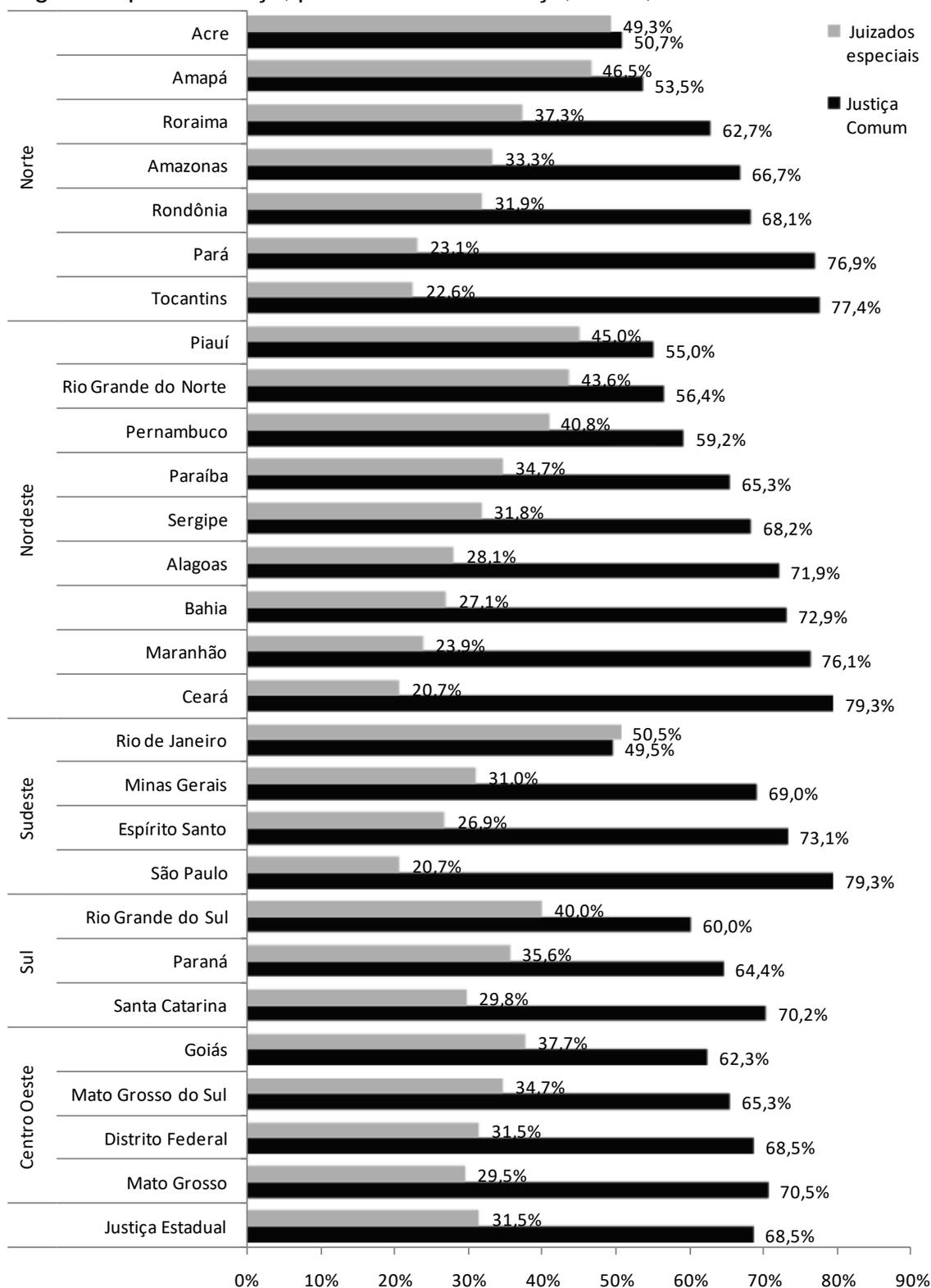
Ao adotar uma perspectiva de análise especificamente orientada às diferenças entre a litigiosidade que juizados e varas comuns têm que lidar, aproximou-se a avaliação da litigiosidade das análises feitas na seção 2, sobre a estrutura que a Justiça Criminal dispõe para realizar seu trabalho. Por tal motivo, na presente seção também há uma tentativa de cotejo entre as já apresentadas informações sobre a demanda e os dados relativos à oferta de estrutura para dar conta da demanda. Como a distinção entre juizados especiais e varas comuns não consta do índice de demanda criado na subseção 3.2, ênfase será atribuída às informações de litigiosidade para inferências sobre a demanda pelo sistema de justiça criminal.

Os gráficos 12 e 13 e os mapas 6 e 7 a seguir apresentam o percentual de processos de conhecimento impetrados na 1ª instância das unidades da Justiça Estadual. O gráfico 12 e o mapa 6 representam o total dos casos novos

de conhecimento e o gráfico 13 e o mapa seguinte apenas os processos da esfera criminal. O intuito principal é comparar em que medida há maior demanda por trabalho nas varas ou nos juizados especiais, visando contribuir para a política judiciária a ser formulada nos mais diversos Tribunais de Justiça estaduais.

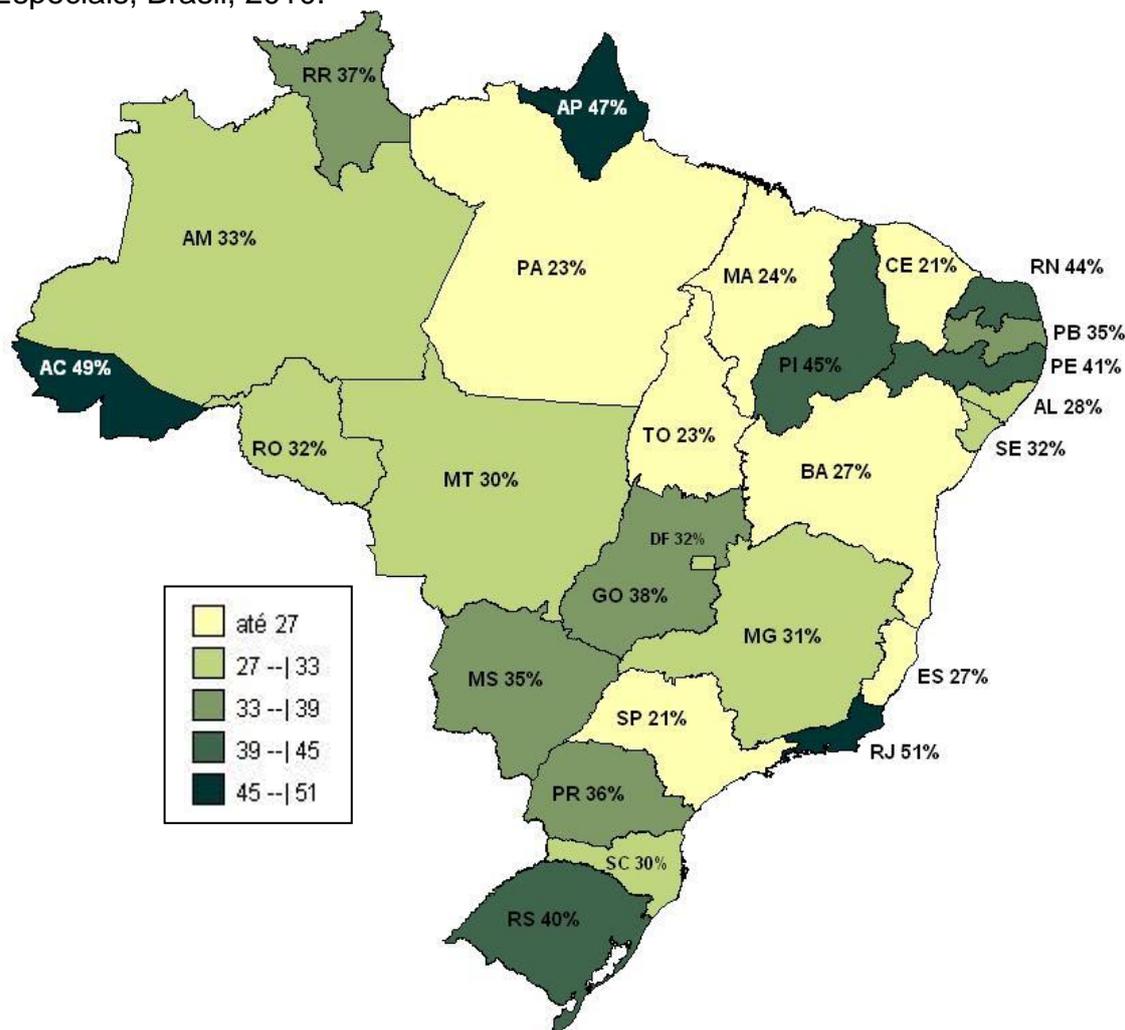
A partir do gráfico 12, é possível afirmar que quase um terço das novas demandas que chegaram aos tribunais de justiça em 2010 foram endereçadas aos juizados especiais. Apenas no Rio de Janeiro os juizados especiais foram mais demandados que a justiça comum, embora se trate de diferença muito pequena, de apenas 0,5 ponto percentual. Há equilíbrio entre a demanda que chegou às varas e aos juizados no Acre, Amapá e também no Piauí, todos com percentual de casos novos nos juizados especiais entre 45% e 49%. Comportamento oposto é visível no Ceará, São Paulo e também no Tocantins, pois tais localidades tiveram a demanda processual concentrada na justiça comum em quase 80% dos casos novos.

Gráfico 12 - Percentual de casos novos do primeiro grau da Justiça Estadual segundo tipo de Justiça, por Tribunal de Justiça, Brasil, 2010.



O Mapa 6 permite observar os mesmos dados já descritos no gráfico 12, porém representados na malha estadual brasileira, com vistas a demonstrar padrões espaciais no comportamento do indicador. Para compreendê-lo, basta perceber que, quanto mais clara a cor dos estados, menor a concentração dos casos novos de conhecimento em geral nos juizados especiais.

Mapa 6 - Percentual de Casos Novos de Conhecimento nos Juizados Especiais, Brasil, 2010.



Ao restringir o foco da análise apenas para os processos criminais ajuizados nos tribunais de justiça em 2010, objeto do gráfico 13, percebe-se um equilíbrio levemente maior entre a demanda encaminhada aos juizados e aquela que chegou à justiça comum. No conjunto dos Tribunais de Justiça, 39% das novas demandas de 2010 foram encaminhadas para os juizados especiais criminais, enquanto as varas criminais receberam 61% dos casos novos.

Entretanto, quando se observa a realidade da litigiosidade criminal em cada unidade federativa, percebe-se heterogeneidade muito maior entre os estados que ao observar a distribuição do total dos casos novos de conhecimento. Enquanto a variação entre os estados vista no gráfico 12 alcançou 30 pontos percentuais, a distribuição dos casos novos criminais apresenta comportamento bem mais diverso, com variações que alcançaram 78 pontos percentuais. Os extremos desta variação são Minas Gerais, onde apenas 5% dos casos novos criminais foram encaminhados aos juizados especiais⁷, e o Rio Grande do Sul, onde tal percentual foi de 83%.

Retomando os dados da seção 2 deste relatório, sobre a estrutura de varas e juizados especiais criminais, sobretudo o Gráfico 4, percebe-se comportamento próximo ao visto na análise sobre a litigiosidade, pois a concentração de juizados especiais é bem maior na Justiça criminal do que no restante da Justiça estadual. Da mesma forma, há maior concentração da litigiosidade nesse tipo de serventia quando se restringe o foco apenas para os casos novos de conhecimento criminal.

Tal avaliação, no entanto, é verdadeira apenas para os dados agregados da Justiça Estadual. Ao focar a análise nos casos específicos de cada unidade federativa, é possível observar diferenças notáveis entre a oferta de estrutura da Justiça criminal e a demanda feita pela população, neste caso vista por meio do percentual de casos novos criminais. Comparando o gráfico 4 da seção anterior e o gráfico 13 a seguir colacionado, percebe-se exemplos de grande correlação entre estrutura e litigiosidade, como em Santa Catarina, Rio de Janeiro e Amazonas, assim como é possível identificar casos em que tal relação não se vê muito nítida, como em Goiás, Pernambuco, Minas Gerais e Bahia.

Santa Catarina e Rio de Janeiro são os dois estados com maiores percentuais de juizados especiais, pois, do total de serventias com competência criminal, entre 61% e 62% são juizados (gráfico 4). A concentração dos casos novos de conhecimento na esfera criminal também segue tendência parecida, já que em 2010 entre 63% e 62% deles foram

⁷ Percentual tão pequeno pode ser o resultado de problemas na prestação da informação pelo Tribunal de Justiça daquele estado. Mesmo assim, há os casos do Acre e de Alagoas que corroboram a afirmação feita com base no exemplo de Minas Gerais.

impetrados nos juizados especiais criminais (gráfico 13). Outros estados também apresentaram equilíbrio entre o fluxo de novos processos e a estrutura para atendê-los. O Amapá é um exemplo que merece ser destacado, já que 59% das serventias criminais são juizados especiais (gráfico 4) e 52% dos casos novos criminais foram iniciados nesse tipo de serventia (gráfico 13). Também há casos de equilíbrio entre a oferta e a demanda nos tribunais que concentram as demandas criminais na justiça comum. No Amazonas, há uma demanda de 57% dos casos novos criminais na justiça comum, o que condiz com uma estrutura composta por varas em 55% das serventias com tal tipo de competência.

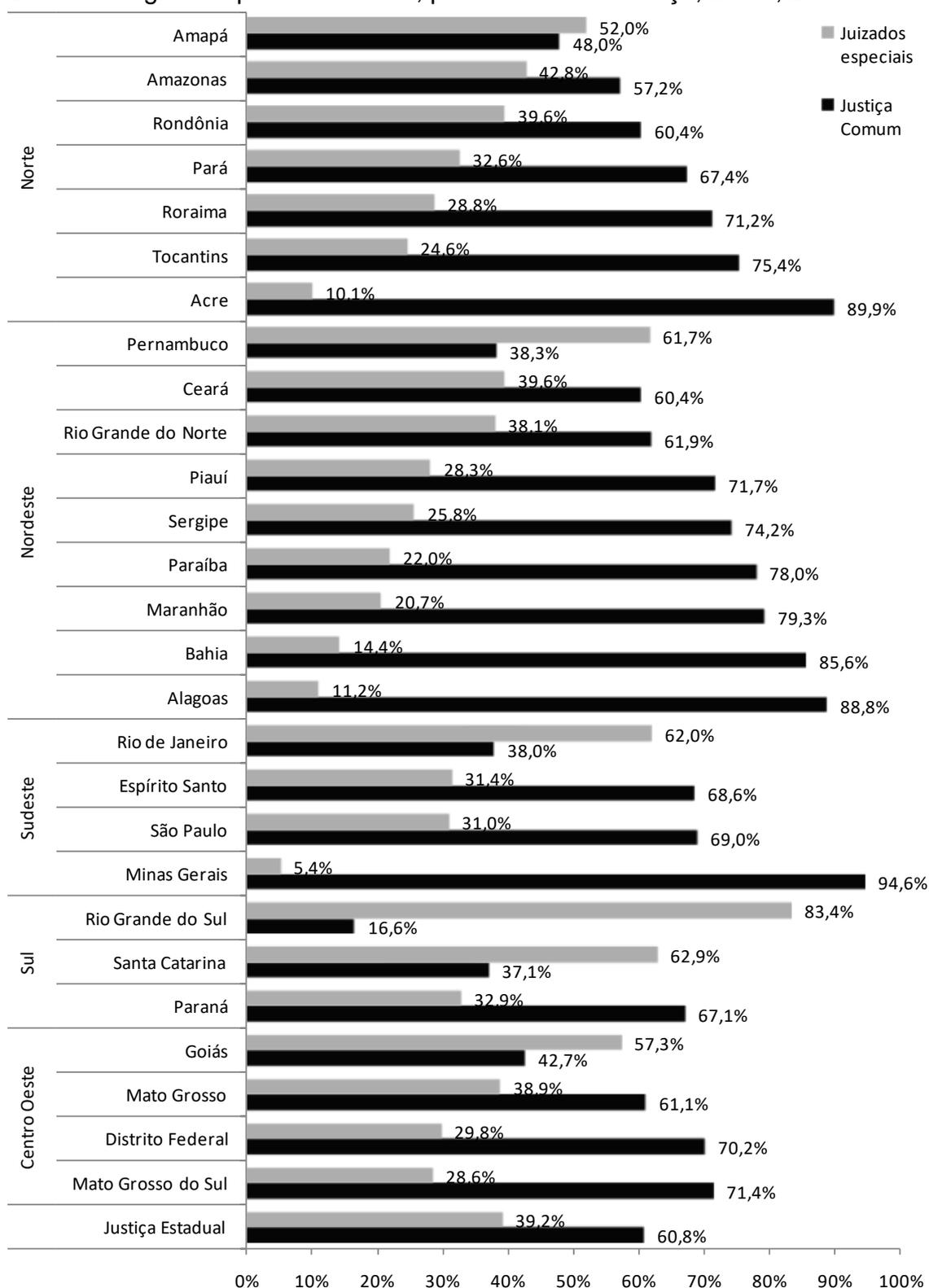
Dentre os casos de desequilíbrio entre oferta e demanda, chama bastante a atenção os casos em que a litigiosidade vista nos juizados especiais supera aquela em tramitação na justiça comum, e, ao mesmo tempo, a oferta de serventias na Justiça comum supera aquela observada nos juizados especiais. Estão incluídos nesta categoria os Tribunais de Justiça dos estados de Pernambuco e Goiás. No primeiro caso, 59% das serventias com competência criminal são varas comuns (gráfico 4), enquanto a litigiosidade criminal é formada em 62% por casos iniciados em juizados especiais (gráfico 13). Em Goiás, a demanda é, em 57% dos casos, formada por processos iniciados em juizados, ao passo que 56% das unidades com competência criminal seguem o rito ordinário.

É evidente que não se pretende estabelecer uma causalidade nesta comparação, mesmo por que seria necessário considerar outros aspectos tanto no que tange à oferta de estrutura, quanto no que tange à demanda por trabalho na Justiça criminal. Dentre tais fatores destacam-se, por exemplo, os diferentes graus de antiguidade dos juizados especiais⁸ instalados em cada unidade federativa, assim como os diversos níveis de produtividade das estruturas judiciais⁹. O intuito principal deste relatório é apontar elementos factuais mais destacados e que podem ser objeto de futuros aprofundamentos.

⁸ Tal aspecto foi objeto da exploração dos dados feita com base no Justiça Aberta, porém os dados contiveram muitas inconsistências, inviabilizando a sua apresentação neste relatório.

⁹ Tal aspecto será objeto de análises mais aprofundadas na seção seguinte.

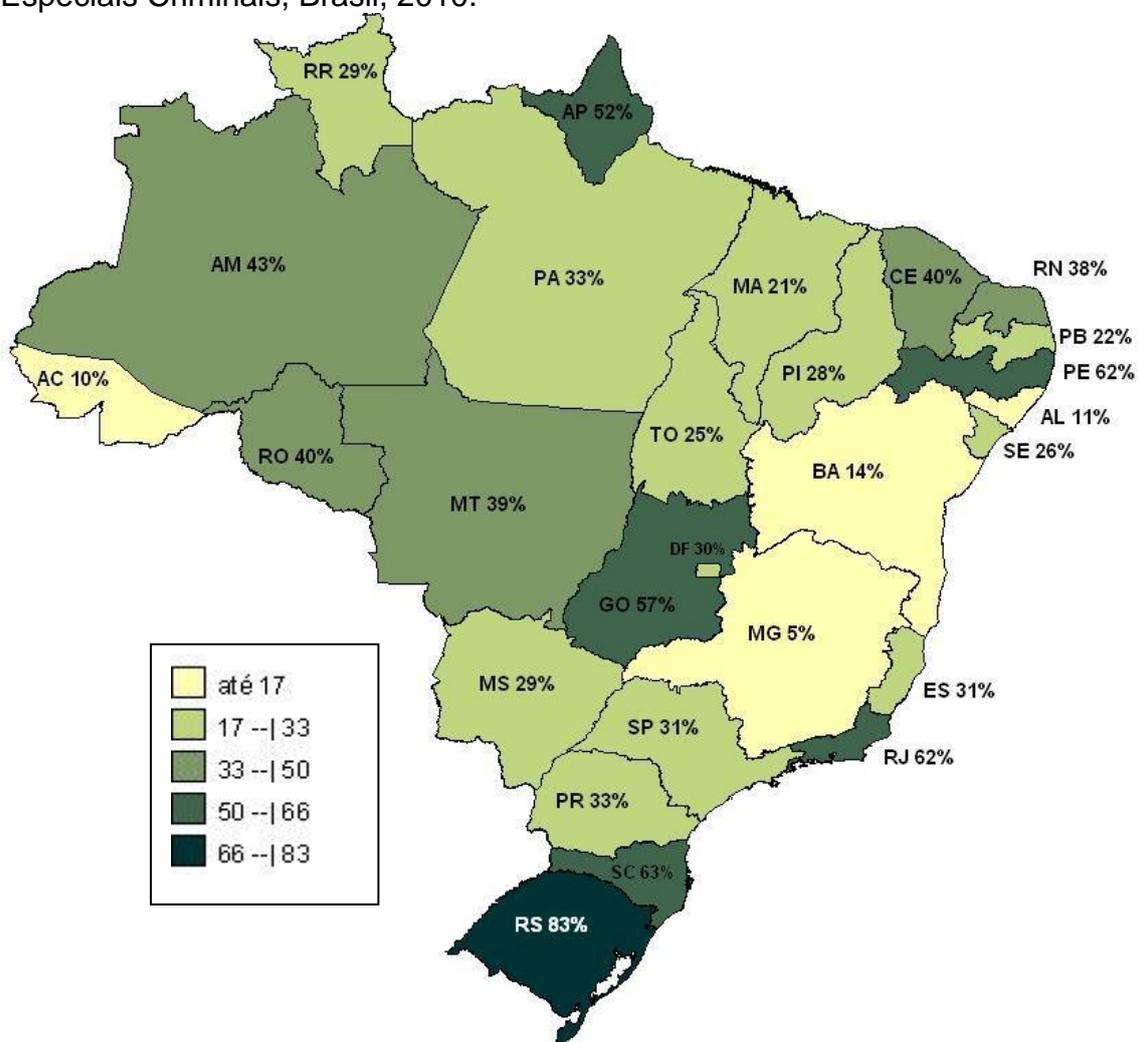
Gráfico 13 - Percentagem de casos novos criminais do primeiro grau da Justiça Estadual segundo tipo da serventia, por Tribunal de Justiça, Brasil, 2010.



Seguindo ainda essa mesma linha de análise, é relevante salientar os casos em que foram localizadas desproporções entre a oferta e a demanda. O

Rio Grande do Sul é o exemplo mais destacado, pois os juizados especiais concentram 83% da demanda (medida pelos casos novos criminais) e representam 56% das unidades competentes criminalmente. Embora os juizados especiais se destaquem tanto na oferta de estrutura quanto na demanda processual, a distância entre os dois percentuais certamente atíça a curiosidade para futuros estudos. Parte deste aprofundamento poderá ser observado na seção apresentada alhures sobre a produtividade de cada Tribunal.

Mapa 7 - Percentual de Casos Novos Criminais de Conhecimento nos Juizados Especiais Criminais, Brasil, 2010.



É oportuno destacar também o estado do Tocantins, já que se trata da quarta unidade federativa com maior proporção de juizados especiais (58% das serventias com tal competência) ao passo que a demanda processual por tais serventias concentra apenas 25% dos casos novos criminais em 2010. Na

mesma situação encontra-se o estado de São Paulo, pois 57% das suas serventias criminais são juizados, ao passo que a demanda por tais estruturas esteve, em 2010, na casa de 31% dos casos novos. Há outros estados com características semelhantes, como o Rio Grande do Norte e o Piauí, embora a magnitude das desproporções seja menor.

Como decorrência das desproporções apontadas, é possível argumentar que cada situação deve ensejar alguma atitude específica acerca da política judiciária. Em que pesem sejam situações que mereçam investigações específicas, é factível supor que o desequilíbrio entre a oferta de estrutura e a demanda processual seja resultante de falhas no planejamento da política judiciária em nível estadual. Entretanto, também é possível argumentar que cada tipo de desproporção apontada significa que uma política específica deva ser endereçada com reformas.

4 – A Produtividade da Justiça Criminal estadual brasileira

Até este ponto do relatório discorreu-se sobre o funcionamento da Justiça Criminal, enfocando, sobretudo, sua estrutura e a demanda de trabalho a que estão sujeitas suas serventias. Em várias oportunidades comentou-se sobre a relevância de se observar também a produtividade, como um dos principais elementos a compor este estudo. Com base nos dados apresentados a seguir, será possível verificar se as localidades com mais estrutura são efetivamente aquelas que conseguem, proporcionalmente, liquidar mais processos e proferir mais sentenças, gerando resultados mais positivos para a prestação jurisdicional.

4.1 – Processos Criminais na fase de Conhecimento

O primeiro indicador a ser analisado consiste na taxa de congestionamento. Esse indicador é muito útil para verificar o percentual de processos que permaneceu no acervo das unidades judiciárias durante o ano, sem que tenham sido baixados.

Na justiça comum, a taxa de congestionamento do processo criminal de conhecimento é igual a 74%, enquanto nos juizados especiais esse valor é bem menor, o equivalente a 54%. Isso é compreensível, haja vista que os processos criminais dos Juizados são apenas aqueles de contravenções mais leves e, naturalmente, possuem um trâmite processual mais célere.

Embora sejam minoritários, chama a atenção os casos em que a taxa de congestionamento dos juizados especiais supera aquela calculada para as varas criminais. O caso mais emblemático é o observado no Ceará, pois tal indicador é de 83% para a justiça comum e de 98% nos juizados especiais, o maior valor da justiça estadual. O Mato Grosso do Sul também merece destaque, pois a taxa é de 48% na justiça comum e de 64% nos juizados. No Paraná, observou-se a taxa de 45% na justiça comum e 55% nos juizados especiais criminais. Por fim, no Acre tal estatística foi de 53% na justiça comum e 55% nos juizados.

Os Tribunais dos estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo, entre os maiores do Brasil, alcançaram, durante o ano de 2010, as maiores taxas de congestionamento de 1º grau (86% e 85%, respectivamente). A litigância criminal em São Paulo é de tal magnitude, com 560 mil casos novos de conhecimento criminais na justiça comum e 251 mil dos Juizados, que abrange 33% do total de processos criminais da 1º instância da Justiça Estadual. Analogamente, Rio Grande do Sul, é o 2º maior em casos novos criminais, e abrange 11% dos processos da Justiça Estadual, porém com somente 3% da justiça comum, mas 23% dos juizados.

Gráfico 14 - Taxa de congestionamento criminal na fase de conhecimento – Justiça Comum, Brasil, 2010.

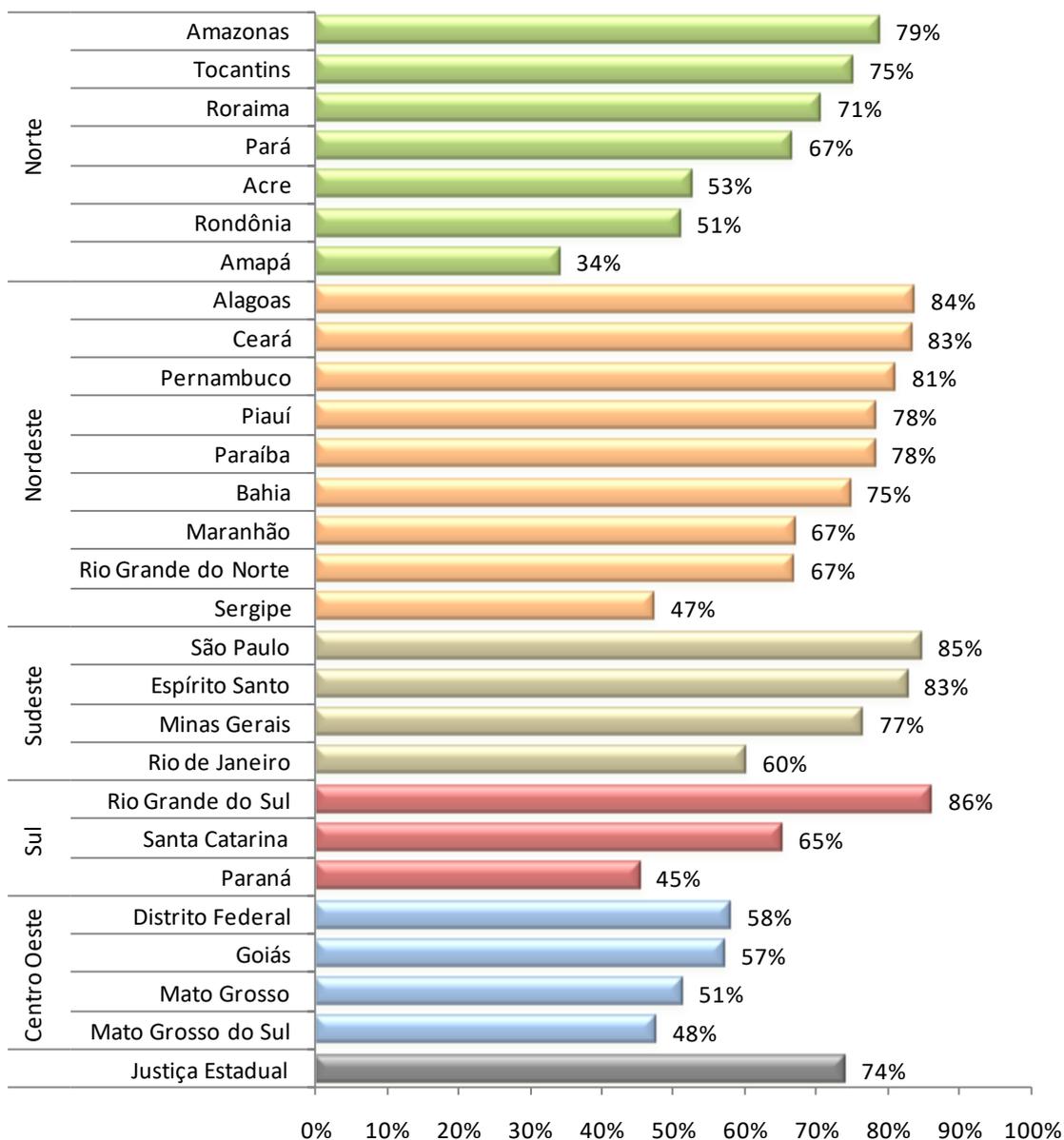
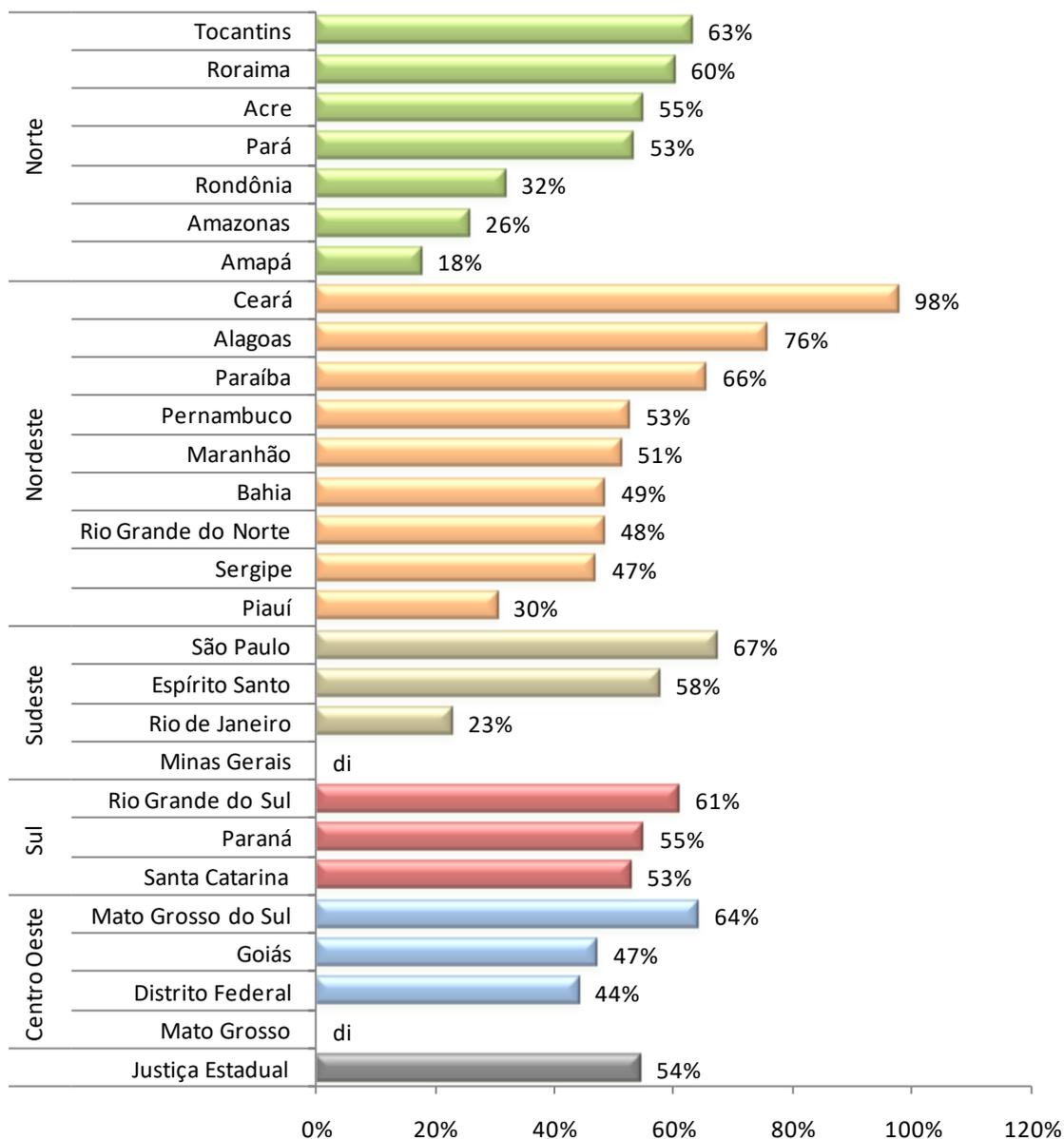


Gráfico 15 - Taxa de Congestionamento criminal na fase de conhecimento – Juizados Especiais, Brasil, 2010.



(*) di – dado inconsistente. O número de processos baixados foi superior ao número de processos em tramitação (caso novo + caso pendente).

A situação de cinco tribunais de justiça, observados apenas no que diz respeito à esfera criminal, chamaram a atenção por aliarem: 1) alta demanda processual; 2) grande oferta de estrutura, e; 3) altos índices de produtividade.

Um destes merece ainda mais destaque. O Tribunal de Justiça do Estado do Amapá obteve o menor congestionamento na fase de conhecimento dos processos criminais, tanto na justiça comum quanto nos juizados especiais, com 34% e 18%, respectivamente. Além disso, nas seções prévias deste relatório demonstrou-se que esse mesmo estado possui um dos maiores

percentuais de varas com competência criminal quando comparado às demais localidades, sendo que 48,2% das varas instaladas possuem competência para julgar processos criminais, porém com apenas 33,3% de exclusivas (gráficos 1 e 2). Quanto à demanda pelo sistema de Justiça Criminal, observou-se pelo gráfico 8 que 30% dos casos novos de conhecimento do Amapá eram criminais.

Além do Amapá, os Tribunais dos estados de Mato Grosso, de Mato Grosso do Sul, de Rondônia e do Acre destacaram-se por possuírem, ao mesmo tempo, alta demanda pelo sistema de Justiça Criminal, pois todos estão no grupo destacado como tal na tabela 9; grande concentração de serventias com competência criminal, além de apresentarem, conforme se vê nos gráficos 14 e 15, altos índices de produtividade.

Mato Grosso e Mato Grosso do Sul estão entre os estados com maior oferta de estrutura na Justiça Criminal. Entre 48% e 57% delas possuem alguma competência criminal. No que tange à produtividade, suas taxas de congestionamento nas varas criminais (gráfico 14) se mostraram bem abaixo da média nacional, perdendo apenas para o Paraná, Sergipe e para o já comentado Amapá.

Os casos de Rondônia e Acre destacam-se também pela oferta de estrutura criminal. O gráfico 1 demonstra que a concentração de serventias com tal tipo de competência em ambos os casos supera a média nacional. A demanda na esfera criminal também está entre as três mais altas do Brasil, conforme se vê na tabela 9 da seção anterior.

Os cinco casos revelam um cenário relevante de ser destacado, pois permitem observar que a demanda processual pode estar sendo suficientemente satisfeita com a oferta de estrutura disponível, mantendo níveis de produtividade altos. É óbvio que se trata de uma equação em que outros elementos podem ter um papel importante. Dois deles, já citados alhures, são a antiguidade das estruturas e a disponibilidade de recursos humanos. Tais aspectos são ótimos focos para futuros aprofundamentos

Nos juizados especiais destaca-se também o Rio de Janeiro, com 23% de congestionamento, ou seja, permaneceram pendentes 40,7 mil processos dentre os 178 mil que tramitaram no ano.

Outro indicador de produtividade bastante útil consiste na relação percentual entre os casos novos e os processos baixados, o resultado dessa divisão demonstra se os tribunais conseguem dar vazão pelo menos ao mesmo quantitativo de processos ingressados no período, caso em que o valor atinge 100%. Quando o indicador é inferior a 100%, significa que há tendência de aumento do contencioso judicial naquele estado.

Pelo gráfico 16 a seguir verifica-se que 15 dos 27 tribunais conseguiram baixar pelo menos o mesmo quantitativo ingressado de processos criminais da primeira instância. Ceará e São Paulo são as localidades que obtiveram o pior desempenho nesse indicador, pois baixaram apenas 49% e 55% do total ingressado, respectivamente. Caso tal índice se mantenha nesse patamar, será inevitável o acúmulo de processos de conhecimento criminais.

Comparativamente aos demais tribunais, a primeira instância da Justiça de São Paulo aparenta menor produtividade, pois apesar de ser responsável por 31% dos casos novos da Justiça Estadual, em relação aos baixados ela representa apenas 19% e, em relação às sentenças, 23%. Rio Grande do Sul apresenta um resultado inverso, pois abrange 11% dos casos novos e baixados, mas atinge 16% das sentenças criminais proferidas.

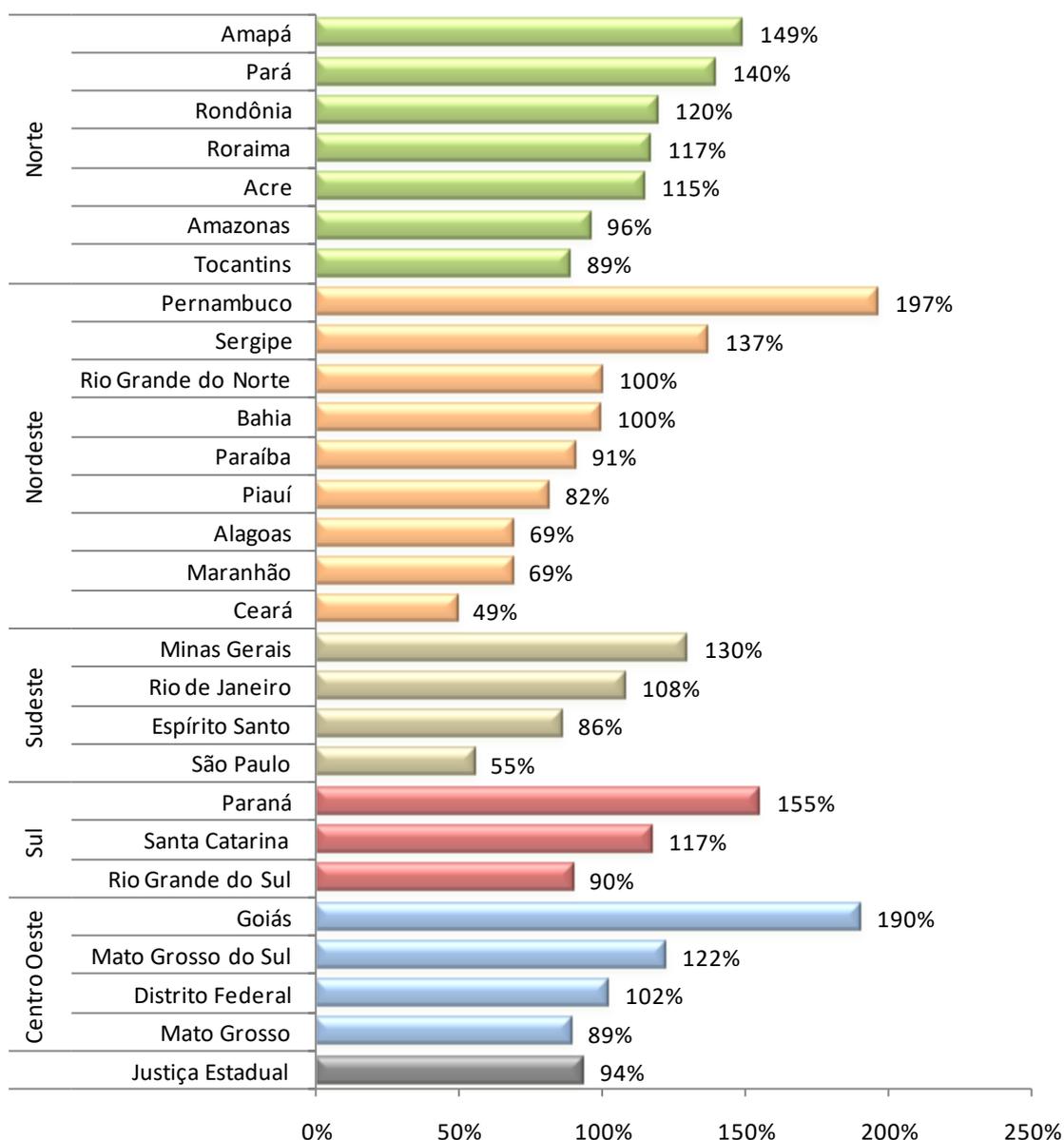
Retomando os cinco tribunais com altos índices de demanda, boa oferta de estrutura e também bons resultados em termos de produtividade, é oportuno comentar que, afora o caso de Mato Grosso, todos os quatro outros tribunais também apresentaram resultados muito bons no indicador exposto no gráfico 16.

Para a análise da produtividade dos magistrados, considerou-se a soma do 1º grau e dos juizados especiais tendo em vista que nas varas em que também funcionam juizados adjuntos, um mesmo magistrado pode atuar sentenciando processos dos dois institutos. Esse indicador também não reflete a produtividade total do magistrado, haja vista que apenas nas varas exclusivas criminais é que os mesmos julgam processos apenas dessa natureza, sendo que a grande maioria das serventias judiciais acumula outros tipos de competência, além da criminal.

De toda sorte, trata-se de um indicador útil para comparar as justiças dos estados e, especialmente, verificar se maior estrutura em termos de

quantidade de varas exclusivas, impacta também em maior quantitativo de sentenças proferidas por juiz.

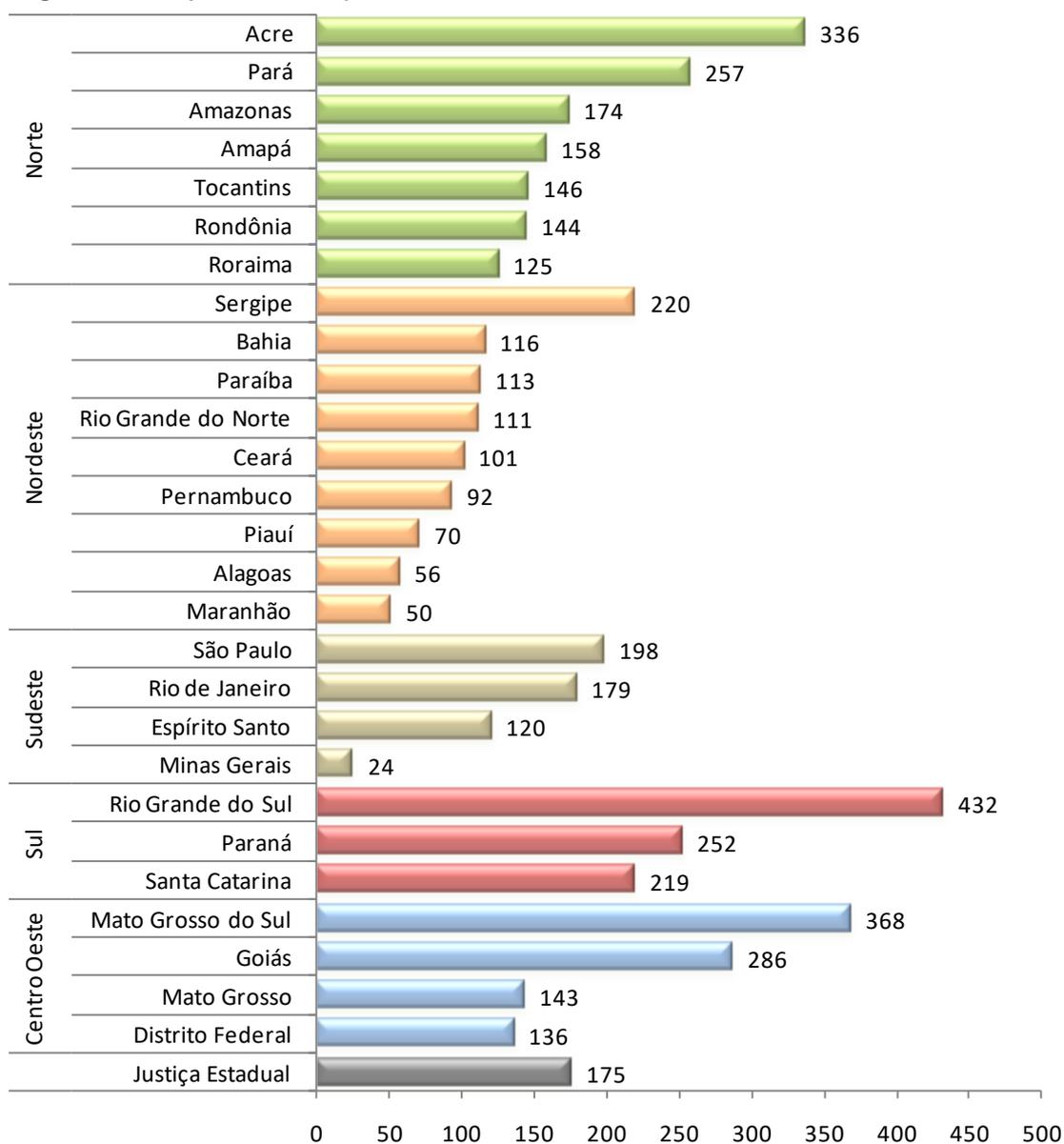
Gráfico 16 - Processos Baixados por caso novo Criminais na fase de conhecimento do 1º grau e dos juzados especiais, Brasil, 2010.



O resultado que mais chama atenção pela análise do gráfico 17 é o caso da Justiça de primeira instância de Mato Grosso do Sul, que obteve o segundo maior índice de produtividade, com 368 sentenças por magistrado. Paralelamente, esse estado possui o menor percentual de varas criminais exclusivas (10,7%) e o maior percentual de varas com competência criminal (57,5%). Dessa forma, Mato Grosso do Sul se configura como um contra-

exemplo da hipótese de que a especialização das varas gera maior produtividade. Há que se ressaltar que tal indicador está sendo utilizado considerando a totalidade de magistrados, o que, certamente, julgam processos de outras competências além das criminais.

Gráfico 17 - Sentenças Criminais na fase de conhecimento por magistrado no 1º grau e nos juizados especiais, Brasil, 2010.



A Justiça do Rio Grande do Sul, onde foi aferida a maior produtividade criminal, possui uma estrutura mediana, em termos de percentual de serventias criminais e exclusivas, quando comparada aos demais tribunais. No outro extremo está a Justiça de Minas Gerais, um dos maiores tribunais da esfera estadual, com relativa alta concentração de serventias com competência criminal não-exclusiva, e com o menor índice de produtividade criminal do Brasil.

4.1 – Processos criminais na fase de execução

Os dados de litigiosidade referentes à execução penal estão separados entre os processos em que foi concedida uma pena restritiva de liberdade e aqueles em que a pena sentenciada foi de natureza alternativa, tais como pagamento de multas, cestas básicas, prestação de serviços comunitários, entre outras.

A produtividade na execução penal deve ser apurada de forma diferenciada da produtividade na fase de conhecimento. O principal motivo para tal decisão é o fato de os processos de execução da área criminal permanecerem em tramitação durante todo o período de cumprimento da pena do indivíduo, o que pode levar muitos anos. Por esse motivo, indicadores como taxa de congestionamento e processos baixados por caso novo não fazem sentido neste contexto.

Durante o ano de 2010 tramitaram 1,2 milhão de execuções penais, sendo que 281 mil iniciaram no decorrer do ano e 918 mil já encontravam-se pendentes desde o ano anterior. Quase a totalidade dos processos de execução penal é da Justiça Comum, pois apenas 2,3% tramitaram nos Juizados Especiais, com 4,2% de execuções iniciadas e apenas 0,9% de pendentes (tabela 10). As penas privativas de liberdade representam 62% dos casos novos e cerca de 75% dos pendentes, dos baixados e das sentenças em execução penal.

Tabela 10 – Execuções penais no ano de 2010

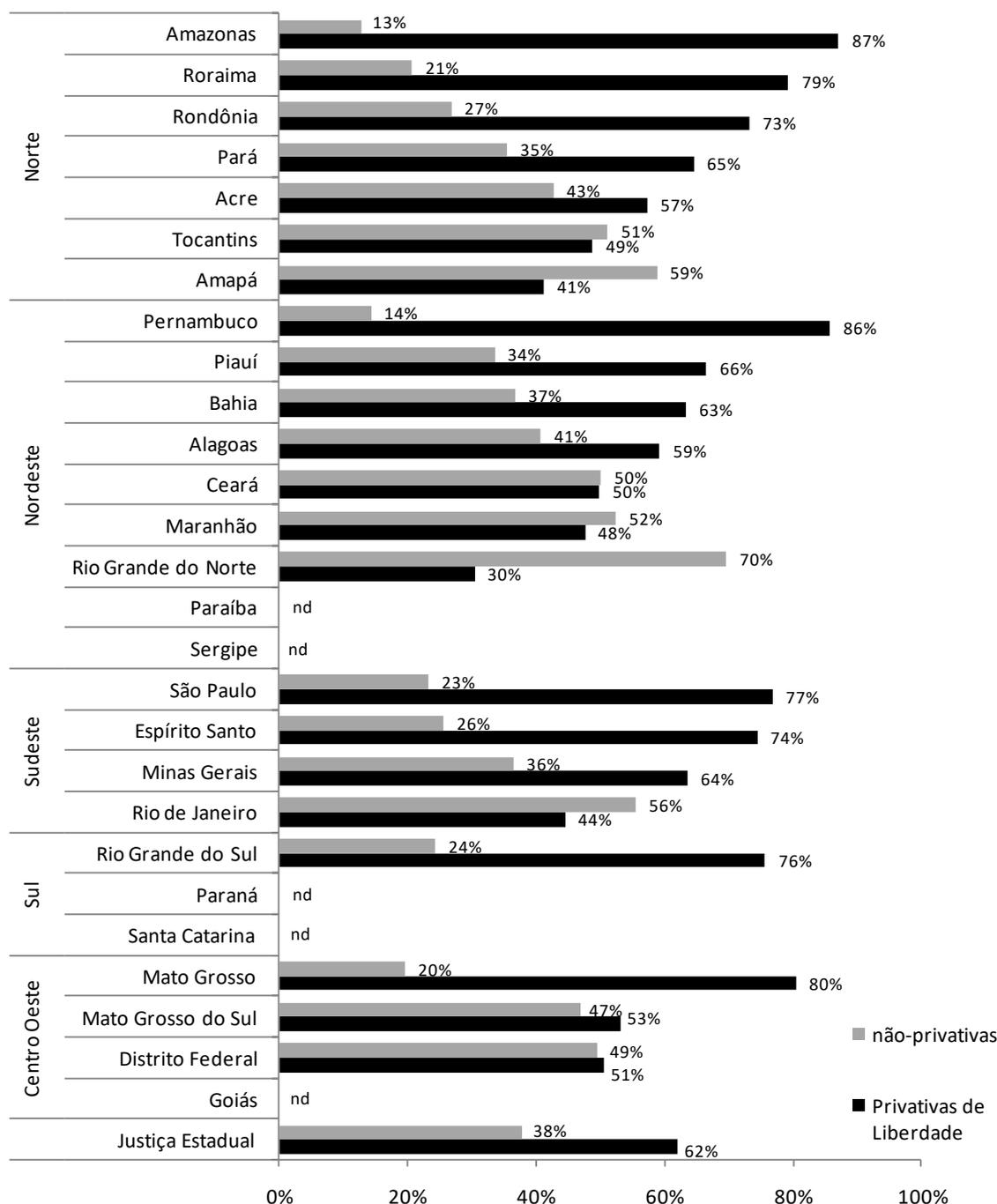
Movimentação Processual	Total de Execuções Penais	Penas Privativas de Liberdade no 1º grau	Penas Não-Privativas de Liberdade no 1º grau	Penas Não-Privativas de Liberdade nos Juizados Especiais
Execuções Iniciadas	281.863	175.063	95.099	11.701
Execuções Pendentes	918.288	675.446	234.698	8.144
Execuções Baixadas	219.253	164.521	47.167	7.565
Sentenças	173.989	130.082	37.496	6.411

Fonte: Justiça em Números.

O gráfico 18, apresentado a seguir, compara a forma de execução das penas iniciadas em 2010, separadas entre privativas e não privativas de liberdade. Cabe ressaltar que se considerou a soma dos processos do 1º grau com os provenientes dos Juizados Especiais, sendo que neste último, apenas penas alternativas são aplicadas.

Dentre os 22 tribunais que encaminharam os dados de execução penal iniciada, 16, ou seja, 73% executam mais penas privativas restritivas de liberdade do que penas alternativas. Na Justiça Estadual, 62% das penas concedidas são privativas, sendo que em 3 estados esse percentual atinge 80% ou mais, são eles: Amazonas, Pernambuco e Mato Grosso. Por outro lado, a justiça do Rio Grande do Norte se destaca pela situação inversa, pois 70% das execuções penais iniciadas foram de penas alternativas.

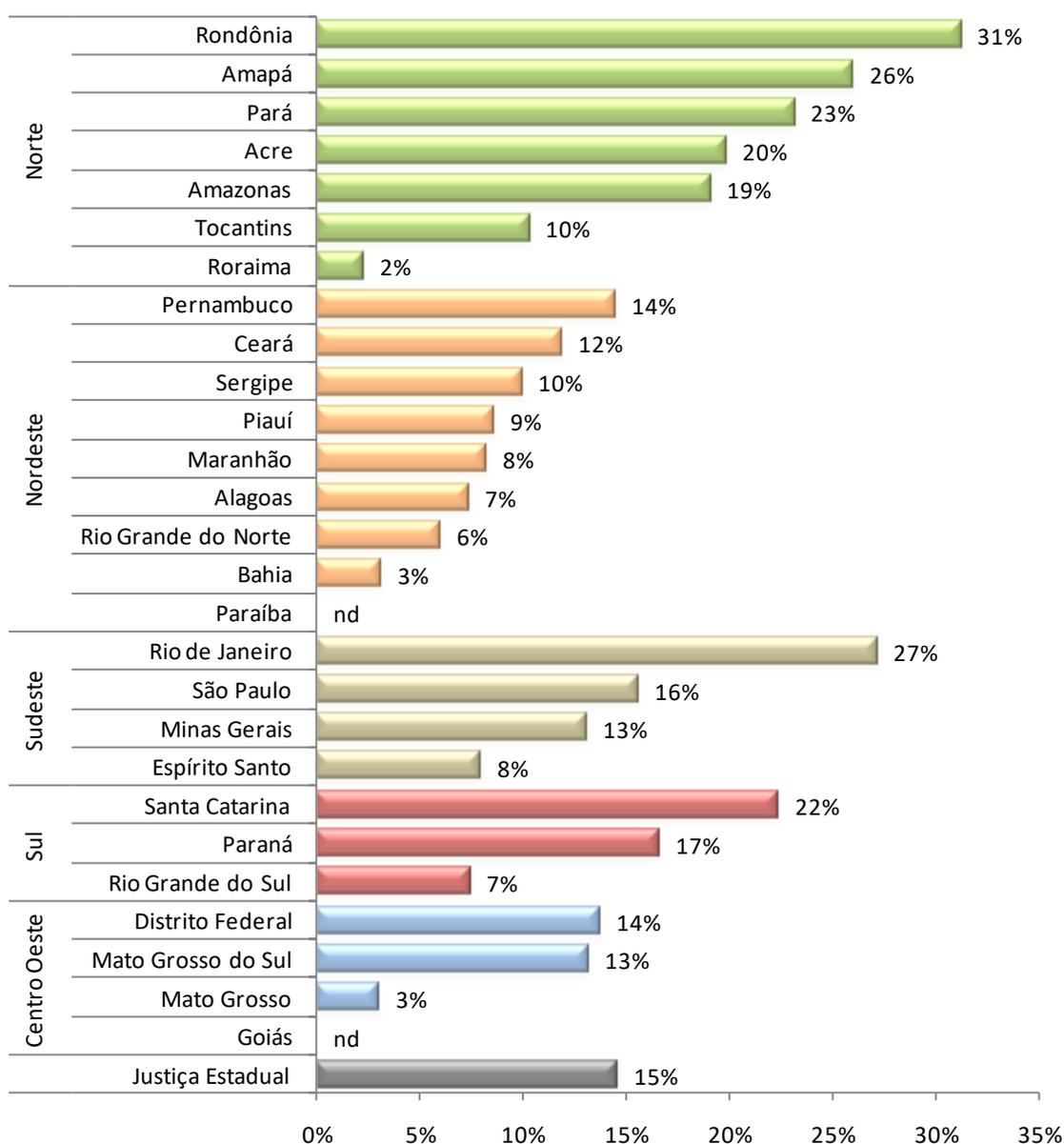
Gráfico 18 - Percentual de penas privativas e não privativas de liberdade iniciadas na primeira instância da Justiça Estadual.



O gráfico 19 a seguir compara o total de execuções penais em tramitação com a soma de todos os processos criminais, ou seja, a soma dos casos novos e pendentes, na fase de conhecimento e de execução. Denota-se que execuções representam apenas 15% dos processos criminais, sendo que em Rondônia, no Amapá, no Rio de Janeiro e em Santa Catarina esse percentual supera o patamar de 20%. Ao relacionar esses dados com a

estrutura de número de varas de execução penal exclusivas, verifica-se que Roraima, que possui apenas 2% de processos criminais em execução, também não possui qualquer vara exclusiva para essa finalidade. Os estados que apresentaram maior percentual de varas exclusivas (tabela 6) são: Acre, Espírito Santo, Amapá, Alagoas e Paraná, todos acima de 10%. Dentre eles, destaca-se o Amapá que também possui muitos processos em execução (3º maior, conforme o gráfico 19), além de ser o estado com maior potencial de demanda criminal (tabela 9).

Gráfico 19 – Percentual de Execuções Criminais em tramitação em relação ao total de processos criminais da primeira instância (conhecimento + execução)



5 – Considerações Finais

O relatório apresentado buscou explorar as principais informações disponíveis sobre a Justiça criminal estadual de primeiro grau no Brasil. Foram utilizados dados estatísticos de dentro e de fora do Poder Judiciário, com o intuito de estabelecer um conjunto limitado, porém útil ao entendimento de uma parte importante do Sistema de Justiça brasileiro.

Retratar uma parte específica do Judiciário mostrou-se um exercício desafiador, porém dos mais gratificantes. Desafiador, pois um panorama não pode prescindir de caracterizar as suas unidades principais que, neste caso, foram as várias Justičas estaduais. Gratificante, pois é certo que o relatório se mostrou útil não apenas para inferir sobre possíveis fontes de investimento, como também para servir de modelo para outros panoramas especializados, já que seu desenho propiciou análises relevantes.

Ao buscar a caracterização da oferta de estrutura física, da demanda, tanto processual, quanto aquela que muito provavelmente chegará ao Judiciário, além da produtividade, abarcou-se três dos principais elementos atualmente disponíveis para avaliações e planejamentos institucionais sobre o Poder Judiciário. É lógico que o presente relatório apenas aproximou as realidades das três dimensões, visíveis nos diversos estados brasileiros. Sua função principal foi demonstrar que se trata de tarefa factível de ser feita, mesmo com as limitações atuais dos dados sobre o Poder Judiciário.

Além do seu caráter inédito, todas as informações utilizadas são muito recentes, pois compreendidas entre 2009 e 2011. Outra inovação digna de ser ressaltada foi a utilização de métodos de análise multivariada, o que significa a utilização de dimensões distintas para se inferir sobre fenômeno com várias causas. O objeto desta análise foi a demanda pelo sistema de Justiça criminal. Para tanto, foram levados em consideração dados de distintas fontes, todas com grande relação com a necessidade de melhor explicar quais são as principais demandas direcionadas à Justiça criminal brasileira.

Se tantos resultados estatísticos pudessem ser resumidos em pouquíssimos termos, eles iriam no sentido de afirmar que há arranjos muito diversos entre os três principais elementos escolhidos para a análise, a saber, oferta estrutural, demanda processual e produtividade das serventias. Houve

tribunais com grande demanda pelo sistema de justiça criminal, mas também com uma oferta estrutural suficiente, assim como relações menos proporcionais entre estas dimensões. Frise-se que os cinco tribunais que puderam ser enquadrados nesta categoria tiveram bons resultados também em termos de produtividade.

A diversidade de arranjos institucionais também se refletiu na distribuição de processos e serventias entre juizados especiais e as varas criminais. Tanto quando o foco foi a estrutura, quanto nos momentos em que o interesse se concentrou na litigiosidade, ênfase foi atribuída nas diferenças entre tais tipos de serventia judicial criminal. Ficou destacado que se trata de objeto para investigações mais detidas, sobretudo no sentido de encontrar os principais elementos a determinar qual o arranjo mais produtivo para cada região brasileira.

6 – Referências Bibliográficas

GHIRINGHELLI, Rodrigo “Juizados Especiais Criminais: uma abordagem sociológica sobre a informalização da justiça penal no Brasil”.

RIBEIRO, Ludmila. “A produção decisória do sistema de justiça criminal para o crime de homicídio: análise dos dados do estado de São Paulo entre 1991 e 1998”. *Dados*, vol.53, n.1, pp. 159-194, 2010.