

AO GRUPO DE TRABALHO, DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, DESTINADO A ANALISAR OS IMPACTOS DA LEI Nº 13.964/2019

A **ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS – AMB**, entidade representativa dos interesses da magistratura estadual, trabalhista, militar e federal, vem manifestar-se a respeito do “Juiz das Garantias”, instituído pela Lei n.º 13.964/2019, de 24 de dezembro de 2019, após consulta efetuada a seus associados e instituição de grupo de trabalho para estudo do tema (Ato Executivo nº 043/2020).

Cabe destacar, inicialmente, que a AMB ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI nº 6298, no Supremo Tribunal Federal, alegando inconstitucionalidades da referida norma legal, cujos argumentos serão adiante pontuados. A ação foi distribuída ao Ministro Fux, e aguarda análise do pedido cautelar.

De imediato a Associação também efetuou consulta aos magistrados, sendo que, **79,1% dos associados respondentes se manifestaram contrariamente à criação do instituto na forma em que delimitada no normativo**. Por outro enfoque, questionados acerca da hipótese de efetivamente ocorrer a estruturação e a regulamentação da figura do Juiz das Garantias pelo Poder Judiciário, 79,4% dos magistrados ouvidos entenderam que o prazo razoável para implementação seria de, pelo menos, 1 (um) ano.

Diante desse quadro, considerando o Ofício nº 844/CN-CNJ/2019, de 30 de dezembro de 2019, relativo à solicitação de sugestões do Corregedor do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, para estruturação e implementação do Juiz das Garantias e do julgamento colegiado de 1º grau, a AMB, no intuito de colaborar com a discussão do tema, vem elucidar pontos críticos contidos na referida Lei, que devem ser observados para sua implementação, caso não obtida a cautelar pleiteada.

Nesse sentido, de forma preambular, serão destacadas as inconstitucionalidades formais e materiais que maculam o instituto trazido pela Lei n.º 13.964/2019. Após, adentrar-

se-á nas particularidades da forma prevista pela norma, as quais não encontram compatibilidade com modelos já adotados no Brasil, a exemplo do Departamento de Inquéritos Policiais – DIPO –, criado pelo TJSP. Nessa direção, ainda serão demonstrados, em termos práticos, os prejuízos ao Poder Judiciário e, principalmente, à sociedade, que ocorrerão a partir da eventual implantação do Juiz das Garantias na forma estabelecida na Lei n.º 13.964/2019.

Ao final, a Associação, com esteio nos elementos trazidos ao longo do documento, apresenta sugestões.

É o que se passa a tratar.

I. INCONSTITUCIONALIDADES FORMAIS E MATERIAIS DA LEI N.º 13.964/2019 APONTADAS NA ADI 6298

Ressalta-se, preambularmente, que a impossibilidade de implementação do instituto do Juiz das Garantias perpassa por flagrantes inconstitucionalidades, formais e materiais, originadas pelo modo em que estatuído no normativo.

De início, é de se ressaltar que a Constituição Federal estabeleceu o sistema do juiz natural único, calcado na unitariedade e não na binariedade. Essa premissa decorre da redação de múltiplos dispositivos da Carta Constitucional, como, por exemplo, do art. 5º, XII, que prescreve que a violação do sigilo das comunicações telefônicas pode ser quebrada por ordem judicial durante a investigação ou durante a instrução processual. Isso indica que apenas um único juízo natural abrange toda a competência jurisdicional processual penal, não podendo a legislação infraconstitucional estabelecer separação não albergada pela Carta Magna.

Necessário destacar, nesse sentido, que o ordenamento jurídico pátrio não adota a sistemática da binariedade em nenhuma das outras competências jurisdicionais (cível, tributária, entre outras), tendo em vista as diretrizes constitucionais referentes ao juiz natural unitário. Assim, a sistemática introduzida pela Lei n.º 13.964/2019 carece de validade, uma vez que pretende modificar o sistema de jurisdição unitária por meio de legislação ordinária. Ademais, é possível interpretar que o sistema de juiz natural unitário consiste em cláusula pétrea (art. 60, IV, § 4º, da CF), em razão das garantias inerentes à prestação jurisdicional — as quais culminam em garantias individuais, que protegem o cidadão em face do árbitro. Entretanto, ainda que assim não se entendesse, trata-se de matéria de evidente reserva constitucional, não sendo admitida sua modificação por legislação ordinária.

Além disso, consoante o § 1º do art. 24 da Constituição Federal e a estruturação

brasileira de repartição vertical de competências, a União, em sua função legislativa concorrente, deve estar restrita ao estabelecimento de normas gerais sobre os temas repartidos. Todavia, a Lei recentemente sancionada, ao detalhar e regular a atuação do juiz no inquérito policial, contempla não somente normas gerais, mas também aquelas de procedimento em matéria processual (art. 24, XI, da CF), que se inserem na competência concorrente dos Estados.

Do mesmo modo, a Lei n.º 13.964/2019 pretendeu conferir eficácia quase que imediata à norma, porquanto, em seu art. 20, prevê a entrada em vigor 30 dias após sua publicação oficial. Contudo, o normativo deveria externar característica de norma de eficácia limitada, uma vez que depende, necessariamente, da edição de normas suplementares de iniciativa dos Tribunais (CF, art. 96, I, “a” e “d” e II, “d”), para alteração das leis de organização judiciária.

Nesse vértice, também é importante ressaltar que o diploma legal responsável por disciplinar matéria dessa espécie é a Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LC n.º 35/1979), haja vista que nela se estatui a organização do Poder Judiciário, seu funcionamento, sua estrutura hierárquica e administrativa. Nesse sentido, também por esse ângulo, a Lei n.º 13.964/2019 padece de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 93 da CF, a partir do qual se exige lei complementar de iniciativa do STF para regulamentação do tema.

Outrossim, vislumbra-se que não houve uma mera repartição de competências no âmbito do judiciário brasileiro com a instituição do Juiz das Garantias pela Lei n.º 13.964/2019, mas sim criação de instâncias, que somente pode se dar por uma Emenda à Constituição que altere o art. 92 da Carta Magna. Não se intenta arguir aqui que a instituição do Juiz das Garantias seja possível apenas mediante EC, mas sim que a criação do instituto com as características indicadas na Lei n.º 13.964/2019 esbarra em preceitos constitucionais, que somente poderiam ser alterados mediante o rito de tramitação especial da PEC.

De mais a mais, verifica-se que a Lei não previu a criação do Juiz das Garantias no âmbito dos Tribunais, uma vez que o procedimento adotado nos inquéritos e nas ações penais está disciplinado, para esses, nos artigos 1º a 5º da Lei n.º 8.038/90, os quais não foram revogados expressa ou tacitamente — o que viola o princípio da isonomia.

A norma infringe, ainda, o disposto no art. 169 da Carta Magna, uma vez que a implementação do Juiz das Garantias ocasiona aumento de despesas, seja pela necessidade de dois magistrados em cada comarca para o seu regular funcionamento, seja pela criação do rodízio de magistrados indicado na Lei — que, por sinal, também encontra vedação no art. 93, VII, da CF, o qual exige do juiz a fixação da residência na comarca destinada ao exercício de suas

funções. Com o aumento de gastos a partir da criação de cargos ou de deslocamentos de juízes para outras comarcas, sem previsão orçamentária para tanto, ofende-se o art. 169 da Constituição da República e as normas do novo regime fiscal instituído pela EC n.º 95.

II. JUIZ DAS GARANTIAS COMO FIGURA INÉDITA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO – PRESENÇA DE DISTINÇÕES MARCANTES ENTRE O INSTITUTO POSITIVADO PELA LEI Nº 13.964/2019, O DIPO/TJSP E A 13ª VARA DE CURITIBA

Ainda preliminarmente, faz-se necessário destacar que a figura do Juiz de Garantias, nos moldes estabelecidos pela Lei n.º 13.964/2019, jamais se fez presente no ordenamento jurídico brasileiro.

Apesar disso, muito tem se divulgado na mídia que a figura o Juiz das Garantias já existiria na legislação pátria. Partidários dessa posição citam ora o Departamento de Inquéritos Policiais — DIPO —, instituído no âmbito Tribunal de Justiça de São Paulo — TJSP, ora a 13ª Vara de Curitiba — Foro da Operação Lava Jato — como “exemplos bem-sucedidos” do instituto em referência. Ocorre que existem diferenças marcantes entre o Juiz de Garantias estabelecido pela Lei n.º 13.964/2019 e ambas as experiências supracitadas, de modo que se tratam de modelos inconfundíveis.

Essa conclusão decorre, sobretudo, da premissa de que não se pode falar abstratamente em uma figura universal denominada de “Juiz de Garantias”. Ao contrário: faz-se necessário examinar a implementação concreta desse instituto em determinada realidade jurídica, procurando identificar suas características particulares, sob pena de incorrer em equívocos e imprecisões.

Como dito, a AMB não questiona a figura do Juiz de Garantias, mas tão somente o modo como esse instituto foi estabelecido na Lei n.º 13.964/2019. Sabe-se que todo magistrado é um juiz defensor das garantias individuais, que atua na investigação criminal de maneira reativa, sempre orientado a conter excessos e desvios de legalidade porventura perpetrados pelo Estado.

O instituto positivado pela Lei n.º 13.964/2019, entretanto, possui peculiaridades marcantes que não estão presentes na figura do magistrado integrante do DIPO/TJSP. Isso porque, ao contrário do magistrado integrante do DIPO/TJSP, o Juiz de Garantias estabelecido pela Lei n.º 13.964/2019: a) fica impedido de atuar nas demais fases da persecução penal; e b) também é competente para decidir sobre o recebimento ou não da denúncia oferecida pelo

Ministério Público.

No que concerne à primeira distinção (a), destaca-se que a norma que instituiu o DIPO/TJSP no âmbito do Estado de São Paulo (Lei Complementar Estadual nº 2.208/2013) não estabeleceu o impedimento do magistrado integrante desse órgão nas demais etapas da persecução penal. Assim, é possível que o magistrado que atuou em determinado inquérito como membro do DIPO/TJSP venha a atuar também na fase processual da persecução penal, em hipóteses de promoção ou remoção. Por sua vez, o Juiz de Garantias criado pela Lei n.º 13.964/2019, entretanto, pela intenção da norma, ficaria impedido de atuar nas demais fases do processo judicial.

Constata-se, portanto, que no DIPO/TJSP não há separação integral entre o magistrado responsável pela fase pré-processual e o magistrado responsável pela instrução e julgamento, sendo inaplicável a lógica de impedimento supracitada. Desse modo, denominar a figura criada pelo Poder Judiciário Paulista de “Juiz de Garantias” consiste em impropriedade, tendo em vista que este significa verdadeira separação de funções jurisdicionais entre a etapa pré-processual e processual da ação penal — o que não ocorre no DIPO/TJSP.

Quanto à segunda distinção (b) entre a figura estabelecida pela Lei n.º 13.964/2019 e o magistrado integrante do DIPO/TJSP, é de se destacar que este não possui competência para receber denúncia, ao contrário daquele:

Art. 3º-C. A competência do juiz das garantias abrange todas as infrações penais, exceto as de menor potencial ofensivo, e cessa com o recebimento da denúncia ou queixa na forma do art. 399 deste Código.

§ 1º Recebida a denúncia ou queixa, as questões pendentes serão decididas pelo juiz da instrução e julgamento.

Assim, enquanto os magistrados vinculados ao DIPO/TJSP somente atuarão em inquéritos que demandem pronunciamento judicial específico, o Juiz de Garantias instituído pela Lei n.º 13.964/2019, ao fim e ao cabo, atuará em todo inquérito, pois a ele incumbirá o recebimento ou não da denúncia. Essa circunstância consiste em relevante distinção entre as duas figuras, pois a necessidade de o Juiz de Garantias decidir sobre o recebimento da denúncia dificulta sobremaneira sua implementação no ordenamento jurídico brasileiro, conforme será demonstrado nesta manifestação.

As mesmas diferenças acima discutidas também se fazem presentes ao se comparar

o Juiz das Garantias, nos moldes estabelecidos pela Lei n.º 13.964/2019, com a sistemática adotada na 13ª Vara de Curitiba no âmbito da Operação Lava Jato. No caso dessa unidade jurisdicional, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região estabeleceu que a Juíza Substituta Gabriela Hardt atuará na fase anterior ao recebimento da denúncia e posterior à sentença:

CORREGEDORIA REGIONAL - PORTARIA No 489, DE 23 DE MAIO DE 2019.

A JUÍZA-AUXILIAR DA CORREGEDORIA REGIONAL DA JUSTIÇA FEDERAL DA 4ª REGIÃO, no uso de suas atribuições legais e regimentais e tendo em vista a decisão proferida no processo SEI 0011752-85.2014.4.04.8000, Decisão 4676663, resolve designar a Juíza Federal Substituta Gabriela Hardt, da 13ª Vara Federal de Curitiba, para atuar em regime de auxílio, com prejuízo da própria jurisdição, nos processos do Juízo Federal da 13ª Vara Federal de Curitiba, não relacionados à Operação Lava Jato, no período de 03/06/2019 a 26/11/2019, bem como nos processos relacionados à citada Operação na fase anterior ao oferecimento de denúncia e posterior à sentença, no período de 27/05/2019 a 26/11/2019.

Não há previsão de impedimento para as demais etapas da persecução penal em nenhum normativo do TRF-4, não existindo, portanto, uma divisão completa entre as funções jurisdicionais pertinentes ao inquérito e à instrução e julgamento. Da mesma forma, não cabe à magistrada decidir sobre eventual recebimento da denúncia, o que aproxima essa hipótese do caso do DIPO/TJSP e a afasta do Juiz de Garantias instituído pela Lei n.º 13.964/2019.

Conclui-se assim que, ao contrário do que vem se afirmando, a figura do Juiz de Garantias estabelecido pela Lei n.º 13.964/2019 não se confunde com as experiências do DIPO/TJSP e da 13ª Vara de Curitiba.

III. JUIZ DAS GARANTIAS E AS DIFICULDADES PARA SUA ESTRUTURAÇÃO NO SISTEMA VIGENTE

III.1. Dos prejuízos à aplicação da Lei Maria da Penha

Além dos vícios de ordem constitucional já mencionados, percebem-se na norma em análise diversas inconsistências, especialmente no que tange ao disposto na Lei n.º 11.340/2006 (Lei Maria da Penha). Isso porque a Lei n.º 13.964/2019, referente ao Pacote Anticrime, intenta vedar a iniciativa do Juiz na fase de investigação, a partir da inserção do art.

3-A¹ no Código de Processo Penal. Essa circunstância vai de encontro ao poder dever do magistrado de aplicar, inclusive *ex-officio*, as medidas de urgência para garantia da proteção à ofendida dispostas na Lei Maria da Penha, como as estatuídas no art. 20 e seguintes do diploma.

Considerando o epidêmico número de casos de feminicídio existentes hoje no Brasil, bem como que o escopo de incidência da Lei Maria da Penha é, principalmente, uma atuação cautelar durante a fase inquisitorial, vislumbra-se um alarmante retrocesso da legislação brasileira quanto à conquista histórica em termos de coibição e prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher no país.

Em 2017, segundo dados desse Conselho Nacional de Justiça, divulgados no relatório “O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria Da Penha”², 452.988 casos envolvendo violência doméstica contra a mulher chegaram aos Tribunais de Justiça do Brasil. Segundo o “Anuário de Segurança Pública de 2019”³, foi registrado um caso de violência doméstica a cada dois minutos no País no ano de 2018, tendo havido, nesse período, 263.067 casos de lesão corporal dolosa contra vítimas de violência doméstica.

Segundo o serviço de utilidade pública oferecido pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), o Ligue 180 (Central de Atendimento à Mulher), foram recebidas 92.663 denúncias de violações contra mulheres em 2018. Já nos primeiros seis meses de 2019, o canal recebeu 46.510 denúncias⁴.

No contexto de combate à violência familiar e doméstica contra vítimas do sexo feminino, coube ao Poder Judiciário a especialização no atendimento às mulheres, a partir da criação das varas especializadas em todas as Unidades da Federação.

Os processos em trâmite nas varas e juizados especializados seguem o rito do Código de Processo Penal. Com a alteração do Diploma Processual pela Lei n.º 13.964/2019, sem que tenham sido excepcionados os referidos casos — mas apenas os crimes de menor potencial ofensivo —, as ações referentes à Lei Maria da Penha, considerada uma das mais modernas do mundo pelas Nações Unidas⁵, sofreriam prejuízos tremendos.

¹ Art. 3º-A. O processo penal terá estrutura acusatória, vedadas a iniciativa do juiz na fase de investigação e a substituição da atuação probatória do órgão de acusação.

² https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2018/06/5514b0debf866190c20610890849e10_1c3f3d621da010274f3d69e6a6d6b7e6.pdf

³ Edição 2019 do Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

⁴ <https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2019/agosto/balanco-anual-ligue-180-recebe-mais-de-92-mil-denuncias-de-violacoes-contra-mulheres>

⁵ Relatório “Progresso das Mulheres no Mundo – 2008/2009”.

As medidas cautelares estabelecidas na fase de inquérito nos processos envolvendo violência doméstica visam à proteção da vida e da integridade da mulher e podem ser simplesmente colocadas em risco com as inovações contidas na Lei n.º 13.964/2019.

Além de postura mais interventiva do magistrado nesses processos, as demandas envolvendo violência doméstica e familiar usualmente contam com equipes de atendimento multidisciplinar, integradas por profissionais das áreas psicossocial, jurídica e de saúde, de modo a oferecer atendimento mais qualificado às mulheres vítimas do ilícito.

Nesse contexto, verifica-se mais um agravante ocasionado pela Lei em referência: a possível falta de especialização dos magistrados que irão atuar como Juízes de Garantias nos casos de violência doméstica — o que vai de encontro a toda a estrutura criada pelo Poder Judiciário de especialização e implementação de medidas para coibir ações e omissões, baseadas no gênero, que causem lesão às mulheres.

III.2. Erro material no dispositivo que trata do impedimento do Juiz das Garantias na fase de instrução

A referida Lei cria circunstância de impedimento do magistrado no art. 3º-D, nos termos seguintes: “o juiz que, na fase de investigação, praticar qualquer ato incluído nas competências dos arts. 4º e 5º ficará impedido de funcionar no processo”.

Era de se crer que o dispositivo faria referência aos atos praticados pelo Juiz das Garantias, previstos no art. 3º-B inserido ao Código de Processo Penal. Entretanto, a norma remete aos arts. 4º e 5º do diploma, os quais tratam da atuação da autoridade policial e da tramitação ordinária do inquérito. Confira-se:

Art. 4º A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria.

Parágrafo único. A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função.

Art. 5º Nos crimes de ação pública o inquérito policial será iniciado:

I - de ofício;

II - mediante requisição da autoridade judiciária ou do Ministério Público, ou a requerimento do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo.

§ 1º O requerimento a que se refere o no II conterá sempre que possível:

a) a narração do fato, com todas as circunstâncias;

b) a individualização do indiciado ou seus sinais característicos e as razões de convicção ou de presunção de ser ele o autor da infração, ou os motivos de impossibilidade de o fazer;

c) a nomeação das testemunhas, com indicação de sua profissão e residência.

§ 2º Do despacho que indeferir o requerimento de abertura de inquérito caberá recurso para o chefe de Polícia.

§ 3º Qualquer pessoa do povo que tiver conhecimento da existência de infração penal em que caiba ação pública poderá, verbalmente ou por escrito, comunicá-la à autoridade policial, e esta, verificada a procedência das informações, mandará instaurar inquérito.

§ 4º O inquérito, nos crimes em que a ação pública depender de representação, não poderá sem ela ser iniciado.

§ 5º Nos crimes de ação privada, a autoridade policial somente poderá proceder a inquérito a requerimento de quem tenha qualidade para intentá-la.

Art. 6º Logo que tiver conhecimento da prática da infração penal, a autoridade policial deverá:

Na linha apresentada no texto legal, ou seja, caso o impedimento do magistrado para atuar na instrução fosse restrito às hipóteses em que praticou alguma das atividades elencadas nos arts. 4º e 5º do Código Processual — as quais nem sequer referem-se a atos de competência dos magistrados, mas notadamente a questões procedimentais do inquérito —, não haveria impedimento do Juiz das Garantias para o processamento da instrução. Em sendo assim, o mesmo magistrado que exerceu a jurisdição na fase do inquérito poderia também atuar como Juiz da Instrução e Julgamento, porquanto dificilmente incorreria nas hipóteses dos referidos artigos.

Esse quadro sugere que a Lei foi sancionada com grave erro material, vinculando a previsão de impedimento do magistrado contido no art. 3º-D a disposições distintas daquelas que, em análise da integralidade do normativo, entendem-se ser originariamente as pretendidas pelo legislador.

Em razão desse cenário, na hipótese de efetiva adoção do Juiz das Garantias — o que se considera apenas por epítrope — **a incerteza interpretativa que pode ser arguida sobre o art. 3º-D reclama, no mínimo, a dilação do prazo para a implementação do instituto**, o qual é extremamente exíguo.

Necessário destacar, nessa senda, que o fato de a Lei ter sido editada contendo erro material tão grave é reflexo de como a inserção do Juiz das Garantias no Pacote Anticrime — e sua posterior aprovação — foi efetuada de forma atropelada e irrefletida.

Conforme já asseverado por esta Associação em outras oportunidades, para que o instituto adequadamente dialogasse com o Códex processual penal, as discussões acerca da adoção do Juiz das Garantias deveriam ter se concentrado no âmbito da reforma do Código (PL n.º 8.045/2010), justamente porque é nesse contexto que se apura a viabilidade da medida no sistema de justiça brasileiro.

III.3. Contradições verificadas no texto da Lei 13.964

Vislumbra-se, também, incompatibilidade entre o § 2º e o § 3º do art. 3ºC, inserido pela Lei n.º 13.964/2019, uma vez que aquele impõe ao magistrado o dever de reexaminar a necessidade das medidas cautelares em curso, no prazo máximo de 10 (dez) dias, enquanto esse veda o acesso aos autos que compõem as matérias de competência do Juiz das Garantias pelo Juiz da Instrução e Julgamento — ressalvados os documentos relativos às provas irrepetíveis, medidas de obtenção de provas ou de antecipação de provas, remetidos para apensamento em apartado.

Denota-se, portanto, contradição entre o texto legal, que, de um lado, impõe ao magistrado o dever de rever a necessidade das medidas cautelares determinadas com base no conjunto probatório colhido no inquérito e, de outro, não permite a esse o acesso aos autos necessário para a execução do ato.

Do mesmo modo, percebe-se incoerente o conteúdo descrito no caput do art. 3ºC, o qual atribui ao Juiz das Garantias a competência para recebimento da denúncia ou queixa. Isso porque o recebimento da denúncia inaugura justamente a fase processual da ação e inclui-se nos atos próprios da instrução criminal — evidenciado pela organização legislativa da matéria no Código de Processo Penal (art. 396 do CPP, situado no Livro II, Título I – Do Processo Comum, Capítulo I – Da Instrução Criminal).

Essa circunstância é incompatível com a própria premissa orientadora do instituto de Juiz das Garantias, qual seja a suposta predisposição cognitivo-confirmativa do juiz de instrução e julgamento que atuou durante o inquérito, o qual passaria a atuar de forma a confirmar suas decisões na etapa processual. Por mais questionável que seja a premissa em questão, o fato de que o Juiz das Garantias possui a competência de receber denúncia traduz uma contradição central do instituto, na medida em que deixa de instituir a separação entre as etapas processual e pré-processual da persecução penal.⁶

⁶ GIL, Renata; SOUZA, Renee do ó. O efeito iatrogênico do juiz das garantias. Disponível em:

Importa ressaltar que o argumento de que o juiz de instrução e julgamento pode rever a decisão de recebimento da denúncia ou queixa não prospera, uma vez que o recebimento da inicial acusatória produz coisa julgada formal, que só pode ser revertida por instância recursal.

III.4. Juiz das Garantias no âmbito dos Tribunais

O primeiro óbice que se verifica em relação à implementação da figura do Juiz das Garantias no âmbito dos Tribunais diz respeito à ausência de disciplina legal. Significa dizer: a Lei que criou o instituto (Lei n.º 13.964/2019) não regulamentou o procedimento a ser adotado no caso de persecução criminal sujeita à competência originária das Cortes de Justiça.

A ausência de disciplina legal pode ser interpretada como um silêncio eloquente, de modo a entender-se que a intenção do Legislador foi justamente aplicar o instituto apenas na primeira instância. Essa proposta, contudo, contraria o princípio da isonomia. Isso porque as autoridades sujeitas a foro por prerrogativa de função não podem ter um tratamento diferenciado em termos de garantias processuais penais.

Diante disso, tem-se uma situação insolúvel: por um lado, a inexistência de disciplina legal inviabiliza a implementação do Juiz das Garantias nos Tribunais e, por outro, a implementação apenas na primeira instância viola o postulado da igualdade. Essa situação, por si só, já justificaria a necessidade de ampliação da *vacatio legis*, de modo que o Legislador disponha de tempo hábil para promover a reforma necessária nas Leis que tratam das ações penais de competência originária dos Tribunais (Lei n.º 8.038/1990 e Lei n.º 8.658/1993).

Poder-se-ia argumentar que bastaria designar um relator para conduzir o procedimento inquisitivo, reservando o processo e julgamento do feito aos demais membros do colegiado. Essa solução, entretanto, encontra dois óbices.

O primeiro óbice refere-se ao fato de que os órgãos colegiados são compostos por um número ímpar de membros, de sorte que excluir um magistrado do processo implica abrir margem para julgamentos com resultado empatado.

O segundo óbice diz respeito ao fato de que as decisões tomadas pelo relator em sede de investigação criminal são impugnadas por meio de agravo regimental, recurso cuja

https://www.amb.com.br/o-efeito-iatrogenico-do-juiz-das-garantias-artigo-de-renata-gil-e-renee-do-souza/?doing_wp_cron=1578657929.4024670124053955078125 Acesso em 10.01.2020 às 09:22.

apreciação está sujeita à competência do colegiado. Portanto, toda interposição de agravo regimental contra as decisões monocráticas do relator, proferidas nos autos do procedimento investigatório, contaminará o colegiado inteiro, tornando-o impedido de atuar no processo judicial.

Uma possível solução para esse segundo óbice, de acordo com os defensores desse atual formato da figura do Juiz das Garantias, seria designar uma turma para atuar na fase da investigação criminal, ao passo em que se designa outra turma para atuar na fase processual propriamente dita. Essa proposta, no entanto, também não convence.

Via de regra, a competência para processar e julgar as ações penais de competência originária dos Tribunais é atribuída aos órgãos especiais. A título exemplificativo, considere-se o art. 11 do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça⁷, que atribui à Corte Especial a competência para processar e julgar determinadas autoridades nos casos de crime comum (no mesmo sentido é o art. 10 do Regimento Interno do Tribunal Regional Federal da 1ª Região⁸).

Essas previsões regimentais não se confundem com meras regras de organização interna das Cortes de Justiça; constituem, ao revés, a concretização de mandamentos constitucionais. O foro por prerrogativa de função encontra assento na Carta da República, a qual atribui aos Tribunais a competência para processar e julgar certos agentes públicos. Portanto, a fim de dar concretude aos imperativos constitucionais, é fundamental que os órgãos definidos regimentalmente como competentes para processar e julgar as ações penais originárias sejam aqueles com poder de refletir o posicionamento do Tribunal em última instância.

Como é cediço, podem haver dissídios entre os órgãos menores (turmas, câmaras ou seções), cuja uniformização compete, como regra, aos órgãos especiais, por meio, por exemplo, dos embargos de divergência. Justamente por isso que os Regimentos Internos dos Tribunais, via de regra, atribuem aos órgãos especiais a competência para processar e julgar as ações penais originárias. Trata-se de uma densificação das regras constitucionais que instituem a figura do foro privilegiado.

⁷ Art. 11. Compete à Corte Especial processar e julgar: I - nos crimes comuns, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e, nestes e nos de responsabilidade, os Desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante Tribunais.

⁸ Art. 10. Compete à Corte Especial processar e julgar: I – nos crimes comuns e nos de responsabilidade, os juízes federais, incluídos os da Justiça Militar e os da Justiça do Trabalho, e os membros do Ministério Público Federal, estes e aqueles em exercício na área de jurisdição do Tribunal, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral.

Destarte, fica evidente a inviabilidade da pretensão de atribuir a uma turma a competência para conduzir o procedimento inquisitivo, enquanto se atribui a outra a competência para o processo e julgamento. Essa solução não se coaduna com os preceitos constitucionais sobre o foro por prerrogativa de função, uma vez que as decisões proferidas pelos órgãos menores nem sempre representam o posicionamento último do Tribunal. Em síntese, do ponto de vista constitucional, não se mostra adequado, de modo geral⁹, que turmas tenham competência para atuar nos processos criminais de competência originária das Cortes.

III.5. Óbices à implementação do Juiz das Garantias em razão do sistema de plantão judiciário

Outro ponto a ser levado em consideração diz respeito ao sistema de plantão judiciário, que também tem o condão de obrigar o magistrado a praticar atos de competência do Juiz das Garantias, hipótese que o tornará impedido de atuar no processo judicial. Nesses termos, por exemplo, é o art. 117, inciso III, do Provimento Geral da Corregedoria do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, que dispõe ser competência do Juiz Plantonista receber a comunicação de prisão em flagrante e apreciar sua legalidade¹⁰.

É comum observar nos Tribunais um sistema de revezamento semanal, de maneira que a cada final de semana haja um magistrado diferente atuando no regime de plantão. Nesse contexto, não é desarrazoado imaginar-se que um único procedimento inquisitivo tenha potencial para demandar a atuação de diversos juízes plantonistas. Bastaria, *verbi gratia*, que a cada final de semana houvesse a necessidade de medidas urgentes e submetidas à reserva de jurisdição.

Dessa forma, nota-se que o regime de plantão judiciário tem o condão de fazer atuar dois ou mais magistrados em uma mesma investigação criminal. Nesse caso, ter-se-ia uma situação que enseja o impedimento de diversos Juízes para presidir o processo judicial. Em última análise, essa situação pode resultar em uma desconfiguração do sistema de distribuição processual, de modo a sobrecarregar alguns magistrados em relação a outros, em manifesto

⁹ Diz “de modo geral”, uma vez que em relação ao Supremo Tribunal Federal é possível admitir-se que as Turmas tenham essa competência, haja vista que o Tribunal posiciona-se na cúpula do Judiciário, além de não se submeter à cláusula de reserva de plenário.

¹⁰ Art. 117. Ao Juiz plantonista compete:

III – receber comunicação de prisão em flagrante e apreciar sua legalidade, nos termos do artigo 310 do Código de Processo Penal;

prejuízo à efetividade da jurisdição criminal.

III.6. Juiz das Garantias nas Comarcas de Juízo único

A inviabilidade prática da implementação do Juiz das Garantias torna-se mais relevante nas comarcas situadas no interior dos estados brasileiros, majoritariamente compostas por varas únicas. As dificuldades decorrem, sobretudo, da necessidade de se criar novos órgãos e cargos públicos com função jurisdicional especialmente para esses locais – circunstância incompatível com a atual situação orçamentária do país.

Nas comarcas onde apenas um magistrado se mantém encarregado da jurisdição, de modo que se o único magistrado da comarca atuar na fase do inquérito, ficará automaticamente impedido de jurisdicionar no processo, impondo-se o deslocamento de outro magistrado de comarca distinta, como sugere a Lei.

Além de essa medida acarretar aumento de despesas ao Judiciário, tanto por elevação do quadro de juízes e servidores quanto com gasto com deslocamentos e diárias dos magistrados que deverão atender outras comarcas, representa grandes riscos ao atendimento do princípio da razoável duração do processo nos locais.

Sabe-se que, no dia 03/01/2020, esse Conselho Nacional de Justiça apresentou o relatório “Unidades Judiciárias com Competência Criminal”, durante a primeira reunião do grupo de trabalho que estudará a implementação do Juiz das Garantias. No documento, aduz-se que, diferentemente do noticiado, apenas 19% das unidades judiciárias estaduais teriam funcionado durante o ano de 2018 com apenas um juiz, sem substituto por mais de 60 dias, e que 22% teriam atuado com dois juízes e 59% com três ou mais.

Entretanto, ressalta-se que, segundo o relatório, o resultado apresentado, de que apenas 19% de varas na Justiça Estadual contaram com apenas um magistrado em 2018, refere-se ao número de unidades judiciárias que tiveram apenas um juiz trabalhando “sem sistema de substituição, descontadas aquelas realizadas por menos de 60 dias”, durante o ano. A indicação de atuação de outros juízes em varas únicas em 2018 considera apenas que dois ou mais magistrados trabalharam por mais de 60 dias na localidade naquele período, mesmo que não tenha sido de forma simultânea.

Essa circunstância, contudo, não altera o fato de que haveria somente um magistrado encarregado da jurisdição na unidade em cada momento, uma vez que não se trata de situação em que dois ou mais juízes exerceram a jurisdição em conjunto durante o período de um ano, mas sim que dois ou mais juízes atuaram naquela localidade, não necessariamente

de forma simultânea.

Isso leva a questionar, então, se foram contabilizados até mesmo os casos de remoção do juiz da unidade — o que manteria o magistrado na condição de único encarregado da jurisdição naquele local. E ainda que o relatório estivesse considerando a atuação simultânea do agente público na mesma unidade, poderiam haver casos em que o exercício da jurisdição pelos juízes de forma simultânea se desse apenas por pouco mais de 60 dias — retornando o Juízo, nos demais meses do ano, a funcionar com apenas um magistrado.

Por essas razões, os números divulgados pelo Conselho, ainda que favoráveis à primeira vista, não alteram a percepção extraída de que, em muitos casos, apenas um magistrado figura como encarregado da jurisdição, demandando a Lei o deslocamento de um juiz de outra localidade para atuar na fase do inquérito.

Contudo, nota-se que consta no relatório o percentual de 59% de varas únicas na Justiça Estadual brasileira. Esse número revela-se bastante expressivo e reforça as dificuldades a serem enfrentadas para implementação do instituto no Brasil. Nos Tribunais de Justiça dos Estados de Minas Gerais e Bahia, por exemplo, mais de 60% das comarcas são constituídas por vara única¹¹.

Nesse contexto, ganha relevância o exposto pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, um dos maiores do país, que deixou de instalar no interior do estado o Departamento de Inquéritos Policiais (DIPO) por insuficiência de orçamento e de viabilidade prática. Em 2018, a Corregedoria Geral do TJSP enviou manifestação a esse Conselho informando que o departamento não foi instalado nos demais locais do Estado em razão da crise financeira e dos custos de infraestrutura e funcionamento — principalmente após a instituição das audiências de custódia, cuja natureza impõe a presença do preso perante o Juiz de Direito, demandando deslocamento desses e de policiais militares para escolta entre as várias comarcas.

Nesse aspecto, ressalta-se que, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal e desse Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que deferiu medida cautelar para suspender a Resolução CM n. 9/2019 do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC), é vedada a realização de audiências de custódia por videoconferência. Desse modo, a necessidade de apresentação imediata do preso em flagrante à autoridade judicial torna-se mais um entrave à aplicação do instituto do Juiz das Garantias, seja pelos grandes custos com deslocamentos — não só no Judiciário, mas também no Poder Executivo —, seja pelas dificuldades estruturais concernentes

¹¹ CNJ. Dados estatísticos de estrutura e localização das unidades judiciárias com competência criminal. 2020; CNJ. Relatório Justiça em Números 2019 (Ano Base 2018).

provocadas pelo rodízio.

Além disso, lembre-se que, em muitas varas os processos ainda tramitam em sua forma física, fazendo com que sejam demandados custos de transporte e diárias com o deslocamento de processos e de magistrados para aplicação do Juiz das Garantias — com os quais muitos tribunais não podem arcar.

Mas essa situação não se restringe às unidades situadas no interior brasileiros. **No Rio de Janeiro, por exemplo, os processos criminais ainda tramitam em sua forma física — o que dificulta sua implementação na comarca da capital.**

IV. IMPOSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO DE RODÍZIO DE MAGISTRADOS – GARANTIAS DA INAMOVIBILIDADE E JUÍZO NATURAL

A Lei nº 13.964/2019 estabelece que os Tribunais instituirão rodízio de magistrados nas comarcas com apenas um juiz (art. 3º-D, parágrafo único, do CPP), tendo em vista que o Juiz das Garantias, em tese, estaria impedido de atuar na causa após o exaurimento de sua competência. Desse modo, pelo menos dois juízes deverão atuar em cada processo cuja denúncia for recebida, o que gera inúmeras dificuldades práticas.

Para além das múltiplas dificuldades operacionais e orçamentárias desse imaginado rodízio, constata-se que essa prática esbarra em uma das garantias constitucionais inerentes ao cargo de magistrado: a inamovibilidade (art. 95, II, da CF).

A inamovibilidade consiste na vedação da remoção ou promoção do magistrado sem seu consentimento de determinada unidade jurisdicional ou cargo. Trata-se de verdadeira garantia da sociedade brasileira, na medida em que protege o julgador e, conseqüentemente, o cidadão de arbítrio perpetrado por outros Poderes — ou por outros órgãos judiciais, como explica Alexandre de Moraes:

“(…) Carl Schmitt aborda a discussão sobre o preceito da inamovibilidade dos magistrados, defendendo-o, para que os magistrados não sejam expostos a uma prova de resistência política. A doutrina norte-americana já apontava a necessidade de permanência do magistrado no cargo, como garantia de independência e imparcialidade do órgão julgador, pois a debilidade do órgão julgador resultaria em opressão e medo da influência de ações coordenadas, e nada pode contribuir com tanta firmeza para essa independência como a permanência no cargo, garantia que se consubstancia em um baluarte da

justiça pública e segurança pública.”¹²

Importa ressaltar que a garantia da inamovibilidade protege também os juízes substitutos, nos termos de julgado paradigmático do Supremo Tribunal Federal:

MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA QUE CONSIDEROU A INAMOVIBILIDADE GARANTIA APENAS DE JUIZ TITULAR. INCONSTITUCIONALIDADE. A INAMOVIBILIDADE É GARANTIA DE TODA A MAGISTRATURA, INCLUINDO O JUIZ TITULAR E O SUBSTITUTO. CONCESSÃO DA SEGURANÇA. I – A inamovibilidade é, nos termos do art. 95, II, da Constituição Federal, garantia de toda a magistratura, alcançando não apenas o juiz titular, como também o substituto. II - O magistrado só poderá ser removido por designação, para responder por determinada vara ou comarca ou para prestar auxílio, com o seu consentimento, ou, ainda, se o interesse público o exigir, nos termos do inciso VIII do art. 93 do Texto Constitucional. III – Segurança concedida. (MS 27958, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 17/05/2012)¹³

Nesse contexto, como instituir um rodízio de magistrados se a remoção destes de determinada unidade jurisdicional depende, por comando constitucional, de sua concordância?

Ainda que a maioria dos juízes de primeiro grau concordassem com a realização do rodízio, assumindo todas as inconveniências e incertezas materiais, psíquicas e socioambientais da medida, caso um magistrado, amparado na garantia constitucional da inamovibilidade, por motivações diversas, oferecesse oposição a deixar a unidade jurisdicional que ocupa, a imposição de deslocamento contra sua vontade esbarraria na citada prerrogativa constitucional, que, como visto, tem como finalidade, em última instância, a proteção da própria sociedade.

Com efeito, a proposta do rodízio torna-se ainda menos plausível em locais cuja estrutura geográfica impossibilita o deslocamento cotidiano dos julgadores, como ressalta o Desembargador Vladimir Passos de Freitas:

“Nas comarcas de uma Vara, não será simples a vinda de um juiz de outra

¹² MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 32ª. ed. São Paulo: Atlas S. A, 2016. Pág. 801

¹³ FREITAS, Vladimir Passos de. Reflexos e reflexões sobre o juiz das garantias na justiça. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-29/segunda-leitura-reflexos-reflexoes-juiz-garantias-justica> Acesso em: 08.12.2020 às 22:32

comarca. Imaginemos Boca do Acre, Estado do Amazonas, a 1.028 km de Manaus, 4 dias e 10 hs de barco. A comarca mais próxima é Lábrea e “O tempo estimado do percurso da viagem entre as duas cidades é de aproximadamente 21h41min”. Não será muito simples o juiz de uma ir até a outra para atuar como juiz de garantias. E poucos brasileiros sabem que em muitos locais da Amazônia não há internet e, portanto, processo eletrônico. Mas os reflexos podem ser igualmente nocivos em outros locais. No Sudeste, o Estado de Minas Gerais possui 176 comarcas com uma Vara única. Isto significa que um colega de outra comarca terá que ser convocado para ser o juiz de garantias. Isto significa idas e vindas de sério impacto financeiro, com viagens de policiais ou servidores da Justiça. E quando este segundo juiz sair de sua comarca os seus processos param.”

Ainda que a inamovibilidade fosse superada, entretanto, qual seria o critério operacional para a realização do rodízio? Destaca-se que a própria Lei n.º 13.964/2019 silencia sobre o assunto, não havendo notícia de proposta para sua implementação. Impende destacar que é preciso extremo cuidado na concepção desse critério, tendo em vista a garantia individual do juiz natural (art. 5º, LIII, da CF), que veda o estabelecimento de juízos após a ocorrência do fato (ex post facto).

Destaca-se que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal posiciona-se no sentido de que a delegação de atos jurisdicionais de instrução deve ser calcada na competência territorial ou funcional dos órgãos envolvidos¹⁴, de modo que os critérios escolhidos não podem ser arbitrários, sob pena de nulidade de um número maciço de inquéritos – prejudicando a efetividade da persecução penal e o combate à criminalidade.

Conclui-se, assim, que a imposição de rodízio de magistrados, como propõe a Lei n.º 13.964/2019, é inconstitucional, ante a garantia da inamovibilidade. Ainda que o rodízio fosse viável, não parece haver propostas de critérios de operacionalização compatíveis com a Constituição Federal de 1988 — o que impede sua realização.

V. NECESSIDADE DE ATUAÇÃO PERMANENTE E SIMULTÂNEA DE PELO MENOS DOIS MAGISTRADOS POR COMARCA – INCOMPATIBILIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DO INSTITUTO COM A ATUAL SITUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO BRASIL

Descartada a hipótese de rodízio, conclui-se que a efetiva instituição do Juiz das Garantias demandaria o exercício simultâneo e permanente de pelo menos dois magistrados

¹⁴ ADI 4414, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 31/05/2012.

que atuem em casos criminais por comarca — isso pressupondo que um único magistrado seria suficiente para conduzir todas as investigações afetas à competência daquela unidade judiciária.

Como visto, no relatório “Unidades Judiciárias com Competência Criminal”, mencionado anteriormente, identificou-se que apenas 19% das unidades judiciárias estaduais e 18% das varas únicas federais teriam funcionado com apenas um juiz durante o ano de 2018 – dado estatístico que indicaria suposta facilidade para a implementação do Juizado de Garantias.

Entretanto, como relatado, esses números foram colhidos, segundo o próprio DPJ/CNJ: “(...) independentemente do período que os magistrados atuaram, sejam eles de forma simultânea ou não, dentro da mesma vara”, e, ainda, descontando-se apenas: “(...) os períodos de atividade inferiores a 60 dias (...)” — o que faz com que a implementação do Juiz das Garantias pareça ser menos onerosa do que o é na realidade. Isso porque a atuação de um segundo magistrado durante, por exemplo, 65 dias, dificilmente contribuirá de maneira significativa com a implementação do Juiz de Garantias, pois trata-se de lapso muito curto para uma prestação jurisdicional significativa.

Sob essa metodologia, ainda, as comarcas com apenas uma vara que passaram por uma mudança de magistrado (em razão de remoção) foram excluídas da estatística. Essas unidades, entretanto, continuam com apenas um único julgador atuante, o que dificulta a prestação jurisdicional no contexto da implementação do Juiz de Garantias, de modo que sua eventual não inclusão em estatística sobre o tema pode indicar desacerto metodológico. Não se pode esperar que a implementação do Juiz de Garantias se dê a partir de sucessivas remoções voluntárias (em razão da garantia da inamovibilidade) dos magistrados em comarcas de vara única, sob pena de subordinar a prestação jurisdicional ao acaso.

Assim, as dificuldades práticas da implementação do Juiz de Garantias parecem ser mais significativas do que a estatística acima indicada. Na verdade, a concretização desse instituto depende de criação e provimento de mais cargos na magistratura, o que demandará, evidentemente, uma ampliação nas despesas do Poder Público. Ocorre que a realidade orçamentária do país nem sequer permite o provimento dos cargos de magistrados já previstos em lei. Apenas a título ilustrativo, observa-se, do Anexo de Metas Fiscais constante do Projeto da LDO-2020, que o Resultado Primário do Governo Central foi estimado em R\$ - 124.100 milhões para o ano de 2020, em R\$ - 68.500 milhões para o ano de 2021 e em R\$ - 31.400 milhões para o ano de 2022.

Diante de um cenário em que o Governo Central projeta Resultados Primários deficitários para o próximo triênio, mostra-se, no mínimo, temerária a pretensão de

institucionalizar uma figura (o Juiz das Garantias) cuja operacionalização reclama um aporte financeiro significativo por parte do Poder Público. Cumpre ressaltar que, segundo o Relatório Justiça em Números do CNJ, ao final de 2018, de um total de 22.635 cargos existentes, apenas 18.141 estavam providos. Ou seja, havia 4.494 cargos vagos, o que representa quase 20% dos cargos criados por lei¹⁵. Isso significa, portanto, que o Poder Judiciário já opera com expressivo déficit de magistrados.

A agravar o estado de inviabilidade da implementação do Juiz das Garantias, tem-se que a maioria das Comarcas são constituídas de Vara Única. Nesse quadro, rememore-se que a intenção da Lei n.º 13.964/2019 é de que o Juiz que atua na fase inquisitiva fique impedido de atuar no processo penal propriamente dito. Assim, nessas Comarcas de vara única, não haverá magistrado para presidir o processo penal em juízo.

E, nesse ponto, cabe uma observação. Segundo a disciplina estatuída no Projeto de Novo Código de Processo Penal (PL n. 8.045/2010), o recebimento da denúncia competia ao juiz sentenciante. A Lei n.º 13.964/2019, por outro lado, previu que o recebimento da denúncia é competência do Juiz das Garantias. Com isso, criou-se uma dificuldade ainda maior para as Comarcas de Vara Única.

Explica-se. Uma investigação criminal pode ser instaurada, instruída e concluída sem que haja a intervenção Judicial, desde que não se façam necessárias medidas submetidas à reserva de jurisdição, como a decretação de prisão preventiva, por exemplo. Assim, de acordo com o Projeto de NCPP, se o magistrado da Comarca de vara única não fosse demandado a atuar no procedimento inquisitivo, não haveria qualquer óbice a que ele recebesse a denúncia, presidisse a instrução em juízo e sentenciasse. Quer dizer, a persecução penal poderia se iniciar, se desenvolver e ter um desfecho, sem a necessidade de qualquer ato do Juiz das Garantias.

Porém, na redação final da Lei n.º 13.964/2019, a competência para o recebimento da denúncia é do Juiz das Garantias. Então, em todas as persecuções penais, independentemente de sua complexidade, sempre haverá a necessidade de atuação do Juiz das Garantias, nem que seja apenas para receber a denúncia. Diante disso, nas Comarcas de vara única, o único magistrado será demandado a receber a denúncia, ficando, portanto, automaticamente impedido de atuar no processo judicial. Impõe concluir, então, que, nas Comarcas de vara única, nunca haverá Juiz para presidir o processo penal propriamente dito.

Por essa razão a necessidade do provimento de novos cargos de magistrado para a implementação do instituto em análise é inafastável – pelo menos nas varas únicas.

¹⁵ CNJ. Relatório Justiça em Números 2019 (Ano Base 2018). Pág. 73.

VI. CUSTOS NECESSÁRIOS À IMPLEMENTAÇÃO DA FIGURA DO JUIZ DAS GARANTIAS

Passa-se, assim, a examinar qual o custo que esses novos cargos gerariam ao erário. De início, destaca-se que, segundo o supramencionado relatório DPJ/CNJ, a Justiça Estadual possui 1849 varas únicas ou situadas em localidades com apenas uma vara com competência criminal, enquanto a Justiça Federal possui 193 varas nas mesmas condições¹⁶:

Ramo da Justiça	Localidades com juízo único	Localidades com apenas 1 vara com competência criminal, exceto juízos únicos (cumulativa ou não)	Total Parcial
Justiça Estadual	1563	286	1849
Justiça Federal	155	38	193

Já segundo o Relatório Justiça em Números, o custo médio mensal dos magistrados estaduais e federais é, respectivamente, R\$ 47.426,00 (quarenta e sete mil quatrocentos e vinte e seis reais) e R\$ 49.118,00 (quarenta e nove mil cento e dezoito reais)¹⁷. Multiplicando-se esses valores pelas respectivas quantidades totais de varas, chega-se ao custo ao erário mensal e, posteriormente, anual cumulativo do provimento dos cargos em ambas as esferas do Poder Judiciário analisadas:

Ramo da Justiça	Custo mensal da implementação
Justiça Estadual	R\$ 87.690.674,00
Justiça Federal	R\$ 9.479.774,00

Período	Valor Cumulativo
Custo mensal	R\$ 97.170.448,00
Custo anual	<u>R\$ 1.166.045.376,00</u>

¹⁶ CNJ. Dados estatísticos de estrutura e localização das unidades judiciárias com competência criminal. 2020. Pág. 08

¹⁷ CNJ. Relatório Justiça em Números 2019 (Ano Base 2018). Pág. 71.

Importa ressaltar que essa consiste em uma estimativa conservadora, pois ignora despesas como aquelas referentes à realização de concurso público e posse dos novos magistrados. A metodologia utilizada apenas examina o mínimo de novos cargos de magistrados que precisam ser criados nas comarcas de vara única e seus respectivos gastos anuais, deixando de lado o universo das comarcas que possuem mais de uma vara criminal.

Além de todas essas despesas com magistrados, o § 3º do art. 3º-C do CPP, incluído pela Lei n.º 13.964/2019, estabelece que os autos da investigação ficarão acautelados na secretaria do Juiz das Garantias. Desse modo, a Lei também exige a presença de uma segunda secretaria judicial, o que demanda, por consequência, uma estrutura paralela de servidores, equipamentos e instalações físicas. Evidentemente, essa circunstância contribui com a necessidade de ainda mais gastos — em detrimento do erário.

Existem, ainda, despesas com a implementação da figura do Juiz das Garantias no âmbito da Justiça Eleitoral, uma vez que, considerando a rotatividade dos juízes eleitorais (art. 121, § 2º, da CF), far-se-á necessário despender recursos com a gratificação percebida por esses magistrados. Isso porque, como o julgador que atua na fase pré-processual não poderá participar das etapas de instrução e julgamento, mais juízes serão necessários para proferir as decisões no inquérito.

Também existem gastos com a implementação do instituto na Justiça Militar, com o agravante de que existem Circunscrições Judiciais Militares com apenas uma Auditoria, ocupada por um juiz titular e um juiz substituto. Nesses casos, quando um dos magistrados estiver de férias, um terceiro julgador deverá ser remanejado para atuar como Juiz das Garantias, sob pena de paralisar a prestação jurisdicional.

VI.1 Outros custos ao erário decorrentes das alterações da Lei n.º 13.964/2019

Existem, ainda, outras variáveis importantes da Lei n.º 13.964/2019 que gerarão entraves à persecução penal, bem como despesas indiretas, como por exemplo o § 5º do art. 157, do CPP, incluído pela nova legislação.

“Art. 157. (...)

§ 5º O juiz que conhecer do conteúdo da prova declarada inadmissível não poderá proferir a sentença ou acórdão.” (NR)

Essa norma permite que as partes provoquem um impedimento proposital do

jugador, a partir da juntada deliberada de provas ilícitas. Isso prejudica a efetividade da persecução penal e acaba por, em última instância, contribuir com despesas, uma vez que é mais um caso de impedimento — fazendo com que se deva ter novo julgador disponível para examinar e decidir a causa.

Diante de tudo que foi discutido, resta evidente que a operacionalização do Juiz de Garantias enseja recursos que o Poder Público não possui.

Da mesma forma, a Lei n.º 13.964/2019 determina que as autoridades policiais indiquem advogado para representar o servidor investigado por fatos relacionados ao uso da força letal praticados no exercício profissional (art. 14-A, do CPP, com a redação dada pela Lei n.º 13.964/2019). Trata-se de mais uma inovação legislativa que necessitará de acréscimos orçamentários significativos para sua implementação, uma vez que os órgãos policiais não possuem advogados à disposição.

Desse modo, será preciso que o Estado estabeleça uma nova carreira pública ou realize múltiplas licitações para a contratação de escritórios de advocacia privados. Ambas as alternativas exigem o uso de recursos financeiros direcionados aos órgãos policiais, os quais poderiam ser melhor dispendidos com o investimento em meios de combate direto à criminalidade.

Essas e outras mudanças promovidas pela Lei n.º 13.964/2019 deixam evidente que a operacionalização do Juiz de Garantias enseja recursos que o Poder Público não possui, e poderiam ser mais bem utilizados em outras prioridades.

VII. CONCLUSÃO E PEDIDOS

Diante de todo o exposto, conclui-se que o Juiz das Garantias, no modo em que previsto pela Lei n.º 13.964/2019, além de, em termos práticos, apresentar inconsistências intransponíveis, traz flagrantes inconstitucionalidades formais e materiais — o que demonstra a inviabilidade de sua implementação imediata no ordenamento jurídico brasileiro.

Entretanto, em vista da hipótese de efetiva aplicação do instituto e, ainda, considerando que, nos termos da Portaria CNJ nº 214/2019, incumbe ao Grupo de Trabalho apresentar proposta de ato normativo a respeito da Lei n.º 13.964/2019, a Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB formula os pedidos seguintes:

1. Primeiramente, requer seja recomendada aos Tribunais a inclusão de representante da Associação Regional nos grupos de estudo/trabalho ou comissões que estejam tratando sobre o tema;
2. Em função de todos os entraves financeiros e operacionais demonstrados ao longo deste documento, requer o estabelecimento de prazo mínimo de 1 (um) ano para implementação do instituto, respeitada a organização judiciária de cada Estado e dificuldade orçamentária para provimento dos cargos necessários para efetiva adoção do Juiz das Garantias.
3. Requer seja afastada a aplicação do rodízio previsto no art. 3º-D, parágrafo único, do Código de Processo Penal, inserido pela Lei n.º 13.964/2019, em virtude de a prática proposta ferir a inamovibilidade (art. 95, II, da CF), garantia constitucional inerente ao cargo de magistrado.
4. Requer seja observada a especialização das varas e garantida a especialização do Juiz das Garantias, nos processos de competência, por exemplo, das varas de violência doméstica e tribunais do júri.

Brasília-DF, 10 de janeiro de 2020.



Renata Gil de Alcantara Videira
Presidente da AMB