



JUSTIÇA FEDERAL  
Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal

### NOTA TÉCNICA N. 39/2021

Brasília, 28 de setembro de 2021.

**Tema:** Divulgação e compilação dos precedentes vinculantes em matéria processual penal, decididos em *habeas corpus* coletivo no âmbito do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça (Nota Técnica 2/2021 da Rede dos Centros de Inteligência do TRF1).

**Relatores:** Juiz Federal Roberto Veloso (TRF1), Juiz Federal Marcelo Maulucelli (TRF4), Servidora Maria Lúcia Paternostro (STJ) e Servidor Júlio Sisson (STF).

O presente trabalho visa dar soluções efetivas aos julgados em *habeas corpus* coletivos proferidos por tribunais superiores e que foram brilhantemente expostos na Nota Técnica n. 2/2021, relatada pelos Juízes Federais Bruno Hermes Leal (4ª Vara Criminal/SJRR) e Roberto Carvalho Veloso (1ª Vara Criminal/SJMA), da Rede de Inteligência e Inovação da 1ª Região, bem como o encaminhamento na última reunião da Rede de inteligência da Justiça Federal.

A Nota Técnica n. 2/2021 – RDI 1ª Região ressalta alguns pontos de suma importância: (a) baixa representatividade estatística de precedentes qualificados pelos tribunais superiores em matéria penal, notadamente no reconhecimento de matérias com repercussão geral; (b) “um risco ponderável” de desconhecimento de precedentes em ritos processuais diversos; (c) o efeito vinculante das decisões concessivas de *habeas corpus* coletivos pelo Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça.

E a partir dessas premissas os autores concluem acertadamente que: não é difícil concluir que a difusão do material decisório produzido em caráter vinculante pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça se afigura da mais alta



## JUSTIÇA FEDERAL

Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal

relevância, corroborando a percepção doutrinária segundo a qual a cultura de precedentes tornaria o sistema processual penal “mais coerente, incrementando o respeito à liberdade (autodeterminação) e à igualdade entre as pessoas (mesmo tratamento para situações iguais), bem como densifica a segurança jurídica”

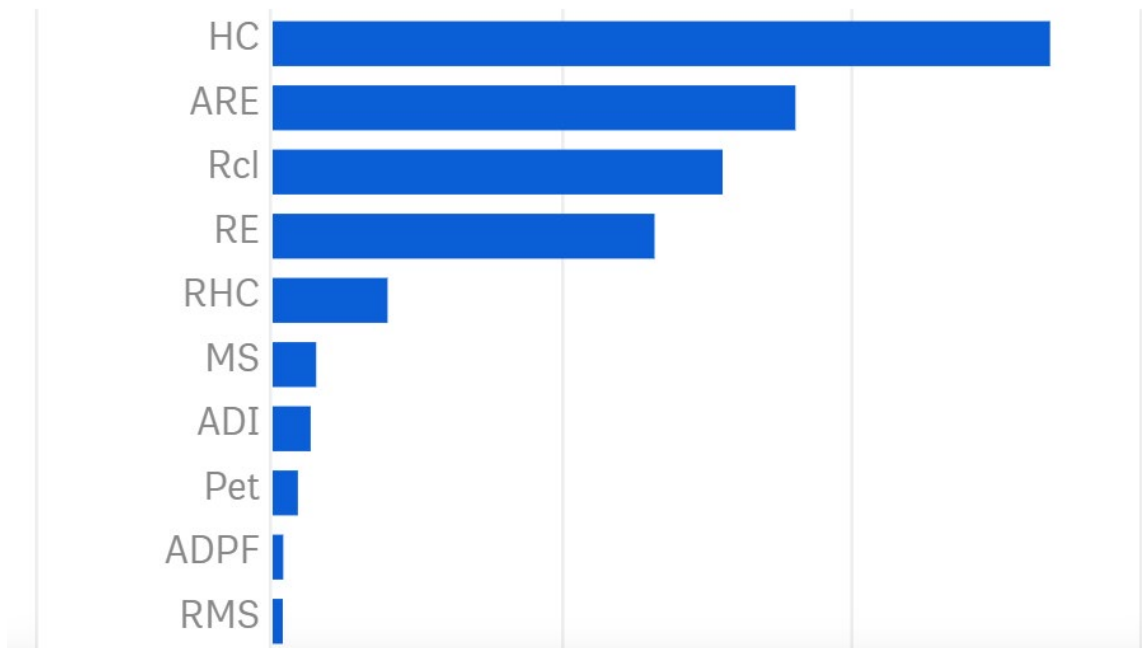
De fato, os precedentes em *habeas corpus* coletivos têm se tornado uma realidade no âmbito da judicatura superior brasileira, como um instrumento que visa dar maior efetividade a questões objetivas em matéria penal. Além disso, é preciso ressaltar que o acesso às cortes superiores nacionais, em matéria penal, tem-se mostrado, estatisticamente e em termos de técnica processual, mais facilitado por intermédio do remédio constitucional. Ao mesmo tempo, nesses julgamentos há maior possibilidade de um posicionamento mais claro das cortes sobre as determinações advindas de seus julgados.

Isso é facilmente demonstrado pelos dados de distribuição de processos nos tribunais superiores. No Supremo Tribunal Federal, apenas no ano de 2021 já foram distribuídos mais de cinco mil *habeas corpus* aos ministros relatores, sendo essa a classe processual de maior distribuição entre todas da corte, superando inclusive os agravos em recursos extraordinários. Da mesma forma, ocorre no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, onde a matéria penal é concentrada ordinariamente nos Ministros que compõem a Terceira Seção, entre estes relatores o *habeas corpus* também é a classe processual de maior distribuição, representando até dez vezes mais do que processos distribuídos na classe de recursos especiais.

Segue gráfico, retirado do sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, apontando as distribuições por classe processual no ano de 2021:



## Processos por classe



Apenas para exemplificar, o acesso ao julgamento pelas cortes superiores é muito facilitado, do ponto de vista processual, pela utilização do remédio constitucional. Isso porque o *habeas corpus* prescinde da representação por intermédio de advogado, dispensa de custas processuais, é interposto diretamente na corte processante sem passar por juízo prévio de admissibilidade e ainda cabível a concessão de liminar para cessar grave violação de direito.

Diante deste quadro, não é difícil concluir também que os julgados em *habeas corpus* coletivos devem se avolumar nos anos seguintes, seja pelo acesso facilitado seja pelo próprio dado estatístico.

Para se evidenciar que o momento é de aumento neste tipo de julgamento é preciso notar que, depois da elaboração da Nota Técnica n. 2/2021 – RDI 1ª Região, já é possível verificar na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal o processamento de novos *habeas corpus* coletivos, inclusive com amplas repercussões processuais e sociais, conforme dois exemplos a seguir:



JUSTIÇA FEDERAL  
Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal

Penal. Processo Penal. *Habeas Corpus* coletivo em favor de todos os presos que têm sob a sua única responsabilidade pessoas com deficiência e crianças. Substituição da prisão preventiva pela domiciliar. Art. 318, III e VI, do CPP. Ordem concedida. Pedidos de extensão. Matéria estranha ao feito ou não demonstração dos requisitos necessários à extensão da ordem. Fase de implementação do acórdão. Necessidade de realização de audiência pública. Baixa quantidade de informações remetidas pelos Tribunais em relação ao cumprimento da ordem coletiva. Relevância da questão diante da situação de superlotação carcerária e da existência de um estado de coisas inconstitucional (ECI) no sistema penitenciário brasileiro. Importância da audiência pública para tratar dessas questões, além de servir como instrumento para a obtenção de informações sobre o cumprimento desta ordem coletiva. Indispensável convocação dos Presidentes dos Tribunais e de representantes da sociedade civil para discutir essas questões. Voto pelo não conhecimento dos pedidos de extensão e pela realização de audiência pública para implementação da ordem coletiva.

(HC 165704 Extn-quadragésima primeiro, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 13/4/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-164 DIVULG 17/8/2021 PUBLIC 18/8/2021)

REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR EM HABEAS CORPUS COLETIVO. PANDEMIA MUNDIAL. COVID-19. GRUPO DE RISCO. SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA. CRIMES COMETIDOS SEM VIOLÊNCIA OU GRAVE AMEAÇA À PESSOA. RECOMENDAÇÕES DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS. RESOLUÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL. SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO. ESTADO DE COISA INCONSTITUCIONAL. APDF 347 - MC. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. PERICULUM IN MORA. ANÁLISE INDIVIDUAL DAS SITUAÇÕES CONCRETAS PELO JUÍZO COMPETENTE. CONCESSÃO EM PARTE DA MEDIDA CAUTELAR. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite a impetração de habeas corpus coletivo para



## JUSTIÇA FEDERAL

Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal

discutir pretensões de natureza individual homogênea. 2. A Organização Mundial da Saúde – OMS, em 11 de março de 2020, declarou a epidemia de Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus – Sars-Cov-2, como emergência em saúde pública de importância internacional. 3. A Organização das Nações Unidas – ONU e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH, antes ao perigo de propagação da Covid-19 em estabelecimentos prisionais e aos efeitos dessa contaminação generalizada para a saúde pública em geral, recomendaram aos países que, sem o comprometimento da segurança pública, adotassem medidas para reduzir o número de novas entradas nos presídios e para antecipar a libertação de determinadas grupos de preso, dentre eles, aqueles com maior risco para a doença. 5. A adoção de medidas preventivas à infecção e à propagação do novo coronavírus em estabelecimentos prisionais foi trilhada por diversos países do mundo como os Estados Unidos da América, o Reino Unido e Portugal. 6. No Brasil, o Conselho Nacional de Justiça recomendou aos magistrados e aos Tribunais do País a adoção de medidas com vista à redução dos riscos epidemiológicos. Recomendação n. 62/2020 do CNJ. 7. A Constituição da Federal e a Lei de Execuções Penais asseguram a saúde como direito das pessoas privadas de liberdade, ao mesmo tempo que colocam a assistência à saúde do detento como dever do poder público (art. 196 da Constituição Federal; arts. 10; 11, II; 14; 41, todos da Lei de Execução Penal). 8. O Supremo Tribunal Federal reconheceu o “estado de coisas inconstitucional” do sistema penitenciário nacional, dado que presente um “quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais” das pessoas recolhidas ao cárcere decorrente de falhas estruturais e de políticas públicas (ADPF 347 MC, rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 9/9/2015). 9. Os dados trazidos aos autos pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do Conselho Nacional de Justiça –



**JUSTIÇA FEDERAL**  
Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal

DMF/CNJ demonstram que o novo corona vírus representa maior risco para a população prisional do que para a população em geral. 10. O perigo de lesão à saúde e à integridade física do preso é agravado quando se considera presídios com ocupação acima da capacidade física e detentos pertencentes à grupo de risco para a Covid-19. 11. O risco à segurança pública, por sua vez, é reduzido quando se contempla com as medidas alternativas ao cárcere somente àqueles detidos por crimes cometidos sem violência ou grave ameaça à pessoa. Juízo de proporcionalidade. Exclusão dos crimes listados no art. 5º-A da Recomendação do CNJ n.º 62/2020 (incluído pela Recomendação n.º 78/2020). Dispositivos constitucionais e normas convencionais assumidas pelo Brasil. 12. A aferição da presença dos requisitos para a concessão das medidas alternativas ao cárcere deve ser feita pelo Juízo de origem em processo específico no qual se assegure o contraditório e a ampla defesa. Necessidade de comprovação e de análise da realidade sanitária do estabelecimento prisional. Precedentes do STF. 13. Plausibilidade jurídica do pedido e perigo da demora configurados. Medida cautelar deferida em parte.

(HC 188820 MC-Ref, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 24/02/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-056 DIVULG 23-03-2021 PUBLIC 24-03-2021)

AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS COLETIVO. PANDEMIA MUNDIAL. COVID-19. PRESOS. RECOMENDAÇÃO N. 62 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. MEDIDA CAUTELAR. COMPETÊNCIA DO RELATOR. MANIFESTAÇÃO PRÉVIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DESNECESSIDADE. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO E PERICULUM IN MORA CONFIGURADOS. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. Compete ao Ministro Relator, nos termos do art. 21, inciso V, do RISTF, deferir, em caso de urgência, medidas



JUSTIÇA FEDERAL  
Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal

cautelares necessárias à proteção de direito suscetível de grave dano de incerta reparação, independentemente de prévia manifestação do Ministério Público. 2. O impetrante aponta decisões proferidas, em especial, pelo Superior Tribunal de Justiça, que, em sua compreensão, seriam ilegais e estariam a descumprir a Recomendação n.º 62/2020 do CNJ. Habeas corpus coletivo conhecido. 3. Os dados acostados aos autos evidenciam que o novo coronavírus representa maior risco para a população prisional do que para a população em geral. Plausibilidade jurídica do pedido caracterizada. 4. A possibilidade de lesão irreparável ou de difícil reparação à saúde e à vida das pessoas levadas ao cárcere está devidamente configurada. 5. Agravo regimental desprovido.

(HC 188820 MC-AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 12/05/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-111 DIVULG 09-06-2021 PUBLIC 10-06-2021)

Em um dos casos, o Ministro Relator Gilmar Mendes convocou uma audiência pública ao analisar o impressionante quadragésimo primeiro pedido de extensão. Noutro, o Ministro Relator Edson Fachin analisou o cumprimento de Recomendação do Conselho Nacional de Justiça por parte do Superior Tribunal de Justiça. É fácil notar que a complexidade jurídica e política das questões discutidas nos *habeas corpus* coletivos ultrapassam e muito aquelas debatidas nas impetrações individualmente consideradas. Não é errado dizer que ontologicamente o *habeas corpus* coletivo se assemelha mais a ação de descumprimento de preceito fundamental (ADPF).

Diante de tal quadro, evidentemente que não cabe adentrar nas escolhas jurisdicionais por parte dos senhores Ministros sobre o julgamento dos *habeas corpus* coletivos, mas é necessário um esforço institucional para a melhor divulgação destes precedentes, justamente considerado o “risco ponderável” de que tais julgamentos



JUSTIÇA FEDERAL  
Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal

encontrem dificuldades diversas na sua aplicação por outros órgãos dos sistemas de justiça.

**A situação atual é que a divulgação de tais julgados está ocorrendo sem nenhum tipo de estruturação pelos Tribunais superiores.**

Assim, é necessário que a divulgação dos precedentes em tutela coletiva realizados pelos Tribunais em matéria penal seja elaborada de forma sistemática, visando uma padronização mínima para possibilitar a consulta tanto pelos jurisdicionado, quanto por outros órgãos do Sistema de Justiça. Tal providência é de suma importância, pois possibilitará, de forma objetiva e clara, a busca sobre a abrangência do que já decidido pelos tribunais superiores sem a necessidade de que seja busca específicas nos vários bancos de jurisprudência. Embora não seja objeto da presente Nota Técnica, também parece ser de muita utilidade que os bancos de jurisprudência também esquadriem estes julgados de forma a destacá-los.

Um dado objetivo que pode ajudar sobremaneira é separação dos remédios constitucionais coletivos que buscam atingir situações atuais e futuras, daqueles habeas corpus que visam proteger direitos individualmente considerados, tal fato poderia ser feito através de uma criação, ou da divisão da classe processual do habeas corpus pelo Conselho Nacional de Justiça. Na tabela única de classes processuais não há especificação do habeas corpus coletivo, muito embora exista a previsão do Mandado de Segurança Coletivo, por exemplo. Tal medida visa justamente dar maior visibilidade ao objeto, e é essencial para levantamento estatístico minimamente confiáveis.

No âmbito dos Tribunais Regionais Federais, parece incumbir aos Núcleos de Ações Coletivas a responsabilidade pela divulgação destes precedentes. Trata-se de unidade especializada, e com ampla expertise na divulgação estruturada, muito embora ainda esteja pendente de regulamentação a Resolução n. 339 de 8/9/2020 do CNJ, a estruturação da divulgação das ações coletivas penais parece compor o cerne da sua atuação institucional.





**JUSTIÇA FEDERAL**  
Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal

Cabe mencionar que a estruturação da matéria penal em precedentes qualificados é um esforço contínuo a ser enfrentado por todos os atores dentro do espectro do Poder Judiciário. O baixo número percentual histórico em matéria penal nos precedentes qualificados, são hoje contrastados pelo grande volume processual de ações próprias. Assim, parece razoável a existência de um espaço ainda a ser preenchido com a proposição de um número maior de temas em repercussão geral e recursos repetitivos de matéria penal, principalmente com a utilização de temas cuja a jurisprudência nos tribunais superiores já se encontra pacificada em outras classes processuais. A título de exemplo, foi exatamente o que proposto pelo Ministro Gilmar Mendes no Tema 1169 da Repercussão Geral com a utilização da técnica da reafirmação da jurisprudência justamente construída na concessão de habeas corpus. É em matéria penal que a segurança jurídica, o decido processo legal, a prestação jurisdicional célere, com respeito ao princípio da isonomia, tão caros na busca por uma Justiça mais efetiva através dos precedentes qualificados, se mostram de maior importância.

**Ante o exposto submetemos ao grupo decisório do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal as seguintes propostas:**

- Divulgação do conteúdo da Nota Técnica n. 2/2021 –RDI 1ª. Região, por todos os seus respectivos. Encaminhamento de proposta (sugestão) aos Tribunais Superiores para que designem acesso ao público externo, em seus respectivos sítios eletrônicos, lugar específico para a consulta de decisões concessivas de tutela coletiva com a finalidade da maior divulgação possível destes julgados.
- Encaminhamento de proposta ao Conselho Nacional de Justiça para possibilitar a criação de classe processual distinta do *Habeas Corpus* para os casos de provimentos coletivos.
- Proposição para que os NUGEPNACs sejam responsáveis pela catalogação de eventuais julgamentos coletivos no âmbito dos TRFs, ou que se determine órgão responsável pelo repositório de decisões concessivas.



**JUSTIÇA FEDERAL**  
Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal

Por fim, considerando a baixa proporcionalidade numérica de matérias penais, propõe-se:

- 1) O encaminhamento da proposta aos Tribunais Superiores para possibilidade de, após a decisão em processos de *habeas corpus* coletivos, afetar a matéria ao rito dos precedentes qualificados, justamente para buscar maior divulgação do resultado dos julgados, utilizando, por exemplo, a técnica do incidente de Assunção de Competência ou o de reafirmação de jurisprudência.
- 2) O encaminhamento da proposta aos Juízos responsáveis pelas admissibilidades recursais extraordinárias para posterior encaminhamento de recursos representativos de controvérsia aos Tribunais Superiores