

CLAUDIO JOSÉ LANGROIVA PEREIRA

Coordenação

SEGURANÇA PÚBLICA, INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS E SEUS ELEMENTOS HISTÓRICOS, POLÍTICOS E ECONÔMICOS



Adriano Mendes Barbosa
Alvaro Luiz Travassos de Azevedo Gonzaga
Anaclara Pedrosa Fernandes Valentim da Silva
Andre Pires de Andrade Kehdi
Antonio Carlos Alves dos Santos
Bruno Ricardo Cogan
Carlos Kauffmann
Celeste Leite dos Santos
Claudio José Langroiva Pereira
Cristiane Pereira
Dhyelson Almeida
Eloísa de Sousa Arruda
Emerson Ghirardelli Coelho
Evani Zambon Marques da Silva
Fernando Gardinali Caetano Dias
Glaucio de Melo Macedo
Greice Patrícia Fuller
Gustavo Octaviano Diniz Junqueira
Jayme Walmer de Freitas
José Carlos Gobbis Pagliuca
José Eugenio do Amaral Souza Neto
José Vicente da Silva Filho
Leandro Pachani

Marcelo Augusto Custódio Erbella
Marcelo Cortez Ramos de Paula
Marcelo Figueiredo
Márcia Cristina de Souza Alvim
Márcio Pugliesi
Marco Antonio Marques da Silva
Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos
Maria Eugênia Ferreira da Silva Rudge Leite
Marilene Araújo
Mauro César Bullara Arjona
Natalia de Barros Lima
Pedro Estevam Serrano
Priscila Villela
Raecler Baldresca
Reginaldo Nasser
Rodrigo de Campos Costa
Rodrigo Mudrovitsch
Rodrigo Sánchez Rios
Rodrigo Tellini de Aguirre Camargo
Ronaldo João Roth
Rosmar Antonni Rodrigues Cavalcanti de Alencar
Sean Abib
Thayna Jesuina França Yaredy
Thiago Gomes Marcílio



Plano de Incentivo a Pesquisa

PIPEq
PUC-SP

QUARTIER LATIN

Handwritten notes in cursive script, including the date 5/19/01/EM.

SEGURANÇA PÚBLICA, INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS E SEUS ELEMENTOS HISTÓRICOS, POLÍTICOS E ECONÔMICOS

Plano de Incentivo à Pesquisa

PIPEq
PUC-SP

QUARTIER LATIN



É POSSÍVEL UTILIZAR O PROCESSO PENAL COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA?

Andre Pires de Andrade Kehdi¹

Fernando Gardinali Caetano Dias²

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Nos últimos tempos, foram divulgados vários projetos de lei que pretendiam a reforma do sistema processual penal brasileiro com o objetivo de atender a pretensas demandas de diminuição da criminalidade e de “fim da impunidade”, sobretudo no que diz respeito à corrupção e outras formas de infrações econômicas.

O principal exemplo dessa onda reformista é o projeto denominado “10 Medidas Contra a Corrupção”, formulado e divulgado pelo Ministério Público Federal³. Ali, Procuradores da República (muitos deles atuantes na denominada “operação Lava Jato”) elaboraram diversos anteprojetos de lei, para reforma de diversos campos legislativos – penal, processual penal, improbidade administrativa, entre tantos outros.

Após ampla campanha midiática, capitaneada pelo próprio Ministério Público, foram coletadas milhares de assinaturas de apoio às medidas, que, com isso, foram submetidas à Câmara dos Deputados por iniciativa popular, dando ensejo ao Projeto de Lei nº 4850/16, ainda em trâmite naquela casa legislativa. Essas medidas também foram encampadas, no ano de 2016, pelo Senador Randolfe Rodrigues, que as apresentou em diversos projetos de lei no Senado (PLS 91 a 109/2016), que igualmente estão em trâmite.

Sem a pretensão de esmiuçar cada um dos projetos apresentados (o que não seria possível no restrito âmbito deste trabalho⁴), o objetivo geral dessas medi-

1 Graduado em direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP (2003). Especialista em Direito Penal Econômico pela Universidade de Coimbra/IBCCRIM. Ex-presidente do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM (2015/2016)

2 Graduado em direito pela Universidade de São Paulo – USP (2008). Especialista em Direito Penal Econômico pela Universidade de Coimbra/IBCCRIM (2010). Especialista em Direito Penal Econômico pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – FGV (2012). Mestre em Direito Processual Penal pela Universidade de São Paulo – USP (2015-2018).

3 <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/>>, acesso em 05.10.18.

4 Para análises sobre cada um dos projetos, v. os artigos publicados em edição especial do *Boletim IBCCRIM* sobre as “10 Medidas Contra a Corrupção”: *Boletim IBCCRIM*, n. 277, v. 23,

das é, como dito pela própria campanha de divulgação do Ministério Público Federal, “*acabar com o círculo vicioso de corrupção privada e pública*”, de modo a “*aprimorar a prevenção e o combate à corrupção e à impunidade*”⁵. Para tanto, são propostas modificações na legislação processual penal, por alterações no sistema de nulidades, no sistema recursal, nas hipóteses de prisão cautelar (prevenido, inclusive, a constrição de liberdade para fins exclusivamente patrimoniais, de ressarcimento ao erário), entre outras.

Recentemente, nessa mesma linha, a associação *Transparência Internacional Brasil* formulou um projeto denominado “*Unidos Contra a Corrupção*”⁶, que consiste em “*pacote com 70 medidas, incluindo anteprojeto de lei, propostas de emenda à Constituição, projetos de resolução e outras normas voltadas ao controle da corrupção*”⁷. Nesse objetivo de “*enfrentamento da corrupção*”, há propostas de “*aprimoramento da resposta do Estado à corrupção no âmbito penal e processual penal*” (“bloco 10”), com sugestões, por exemplo, de alteração da disponibilidade da ação penal pelo Ministério Público, definição da “*duração razoável do processo*”, mudanças no sistema recursal – e tudo isso com o escopo de combater a corrupção e a impunidade dos crimes de “*colarinho branco*”.

Nesse cenário, é possível perceber um crescimento da ideia de utilização não só do direito penal, mas também do processo penal como instrumento de enfrentamento à criminalidade e à impunidade. Em outras palavras, pensa-se cada vez mais em utilizar o processo penal propriamente como um instrumento de segurança pública (arts. 6º e 144 da CF)⁸, na medida em que as projetadas alterações no sistema processual estariam inseridas em um contexto de implementação de políticas sociais e públicas⁹ de combate à corrupção (e, poder-se-ia alargar, de enfrentamento à criminalidade).

dez.15 (também disponível em: <<http://www.ibccrim.org.br/site/boletim/pdfs/Boletim277.pdf>>, acesso em 05.10.18).

5 <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/objetivo-geral-das-propostas>>, acesso em 05.10.18.

6 <<https://unidoscontra corrupcao.org.br/>>, acesso em 05.10.18.

7 <https://unidoscontra corrupcao.org.br/assets/pdf/Novas_Medidas_resumo.pdf>, acesso em 05.10.18.

8 É importante observar que “*falar de Segurança Pública não é apenas tratar de instituições policiais abstratas, mas sim de um aparelho que se constitui como um instrumento eficaz de controle social, que por sua vez segue determinadas políticas, visando a determinados fins*” (SULOCKI, Victoria-Amália de Barros Carvalho G. de. *Segurança pública e democracia: aspectos constitucionais das políticas públicas de segurança*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 53).

9 Faz-se referência, aqui, a *políticas sociais e políticas públicas de segurança pública* porque “*as políticas de segurança pública, ainda que não conceituadas expressamente na Constituição de 1988, guardam direta relação com os princípios constitucionais em matéria penal e processual penal, pois cabe a esse campo organizacional atuar direta ou indiretamente na busca de soluções para problemas relacionados à manutenção da ordem pública, controle da criminalidade e prevenção de violências* (COSTA; LIMA, 2015, p. 332). Assim, as políticas de segurança pública também devem ser consideradas, num sentido mais amplo de política criminal, como políticas sociais e políticas públicas” (FERREIRA, Carolina Costa. *A política criminal no processo legislativo*. Belo Horizonte: D’Plácido, 2017, pp. 51-52).

Daí vem o objetivo do presente trabalho: *analisar se é possível utilizar o processo penal como instrumento de implementação de políticas de segurança pública.*

Para tanto, é importante, inicialmente, partir de uma inarredável premissa: a importância do processo penal como limitador do poder punitivo, isto é, como lugar de concretização das garantias constitucionais que protegem o indivíduo frente ao Estado, no exercício de seu poder punitivo. Faz-se necessário traçar algumas linhas sobre essa premissa, para que se tenha estabelecida a imprescindível leitura constitucional que se deve fazer do processo penal.

Em seguida, deve-se analisar *que processo penal existe hoje no Brasil.* Afinal, se o objetivo é alterar o sistema processual penal com vistas à sua utilização como instrumento de implementação de políticas de segurança pública, é fundamental que se compreenda como o processo penal está formatado em nosso ordenamento legal hoje – e, para tanto, um breve estudo histórico das raízes e da elaboração do Código de Processo Penal permitirá que se alcance esse objetivo.

Superadas essas duas etapas, será possível, então, analisar se o processo penal pode ser utilizado como instrumento de implementação de políticas de segurança pública.

2. O PROCESSO PENAL COMO LIMITADOR DO PODER PUNITIVO: GARANTIA DO INDIVÍDUO EM FACE DO ESTADO

Na transformação de um regime processual autoritário para um regime processual democrático, o processo penal deixa de ser visto como um instrumento do Estado, a serviço de seu poder punitivo (por meio do direito penal), e passa a ser considerado como uma garantia do indivíduo, na medida em que assume um papel de limitador do poder punitivo estatal, em proteção da pessoa a ele submetida¹⁰. O poder punitivo, assim, é controlado pelo processo e, mais que isso, é por este legitimado e justificado.

Os direitos e garantias previstos na Constituição Federal de 1988 deram uma nova conformação ao processo penal e, também, à relação nele estabelecida entre o Estado e o indivíduo imputado. A simbiose entre esses dois campos é clara: “*na essência, Constituição e Processo Penal lidam com algumas importantes questões comuns: a proteção aos direitos fundamentais e a separação dos poderes*”¹¹.

Isso se percebe pelos ideais democráticos perseguidos na ordem constitucional: afinal, como “*os princípios de política processual de uma nação não são outra coisa senão o segmento da sua política estatal em geral*”¹², a concepção de Estado Democrático de Direito moldada pela Constituição Federal leva à conclusão

10 LOPES JR., Aury. *Fundamentos do processo penal: introdução crítica*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 31.

11 PRADO, Geraldo. *Sistema acusatório: a conformidade constitucional das leis processuais penais*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 82.

12 LOPES JR., Aury. *Fundamentos...* cit., p. 30.

de que “o que necessita ser legitimado e justificado é o poder de punir, é a intervenção estatal e não a liberdade individual”¹³.

De fato, tendo em vista que o processo penal é “o setor do ordenamento em que maiores poderes se concedem ao Estado para a restrição dos direitos fundamentais abrangidos constitucionalmente aos cidadãos”¹⁴, é nele que deve ocorrer a maior concretização possível dos direitos e garantias individuais previstos na Constituição, justamente como forma de proteção do indivíduo frente a esse poder estatal. Trata-se, nessa perspectiva, de “técnica de minimização da violência e do arbítrio da resposta ao delito, uma postura de civilidade com a defesa do indivíduo debilitado nessa desigual relação com o Estado”¹⁵.

Limitação ao poder estatal e garantia ao indivíduo submetido a esse poder: são essas as duas faces da moeda que é o processo penal.

Reunindo as ideias acima colocadas, vê-se que, em uma sociedade democrática, o exercício do poder punitivo pelo Estado está condicionado, legitimado e justifica-se por meio do processo¹⁶.

3. QUE PROCESSO PENAL TEMOS HOJE? O TRAÇO AUTORITÁRIO DO CÓDIGO DE 1941

Não se pode olvidar da raiz *inquisitorial*¹⁷ do Código de Processo Penal atualmente vigente no Brasil. Não obstante a opção constitucional pelo modelo acusatório, a essência do código é autoritária. E, para se perceber isso, faz-se necessária uma breve digressão histórica sobre a elaboração do vigente Código de Processo Penal.

A época de gestação do Código já revela o seu cariz: em meio ao regime autoritário do Estado Novo, regido por uma Constituição (de 1937, conhecida como Constituição “Polaca”) que deu amplos poderes ao chefe do Poder

13 LOPES JR., Aury. *Fundamentos...* cit., p. 31.

14 AMARAL, Augusto Jobim do. *Violência e processo penal: crítica transdisciplinar sobre a limitação do poder punitivo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 152.

15 AMARAL, Augusto Jobim do. *Violência e processo penal...* cit., p. 154.

16 Nesse sentido, afirma PRADO que um “sistema processual que há de ser prestigiado por conta da função-garantia do direito e, naturalmente, da própria estrutura processual como realidade normativa, será aquele que venha a preservar a tripartição das principais atividades processuais – acusar, defender e julgar – sincronizadas, consoante o lembrado magistério de Calamandrei, de sorte a validar os direitos fundamentais” (PRADO, Geraldo. *Sistema acusatório...* cit., p. 91).

17 Considera-se, aqui, que a expressão “sistema inquisitório” compreende o sistema legal em que as funções processuais de acusar, defender e julgar estão reunidas em um mesmo órgão (geralmente denominado de inquisidor), que desempenha de forma espontânea as funções, notadamente, de acusar e julgar. Portodos, v. GOLDSCHMIDT, que, dentre as principais características do modelo *inquisitório*, destaca essa confusão dos papéis de julgar e acusar em um mesmo órgão: “o juízo criminal, ao considerar que há indícios suficientes de um fato punível, procede de ofício e recolhe por si mesmo o material, a fim de adquirir o convencimento sobre a ocorrência do delito” – tradução livre do excerto: “[...] el Juzgado criminal, al considerar que hay indicios suficientes de un hecho punible, proceda de oficio y recoja por sí mismo el material, a fin de adquirir el convencimiento de la existencia del delito” (GOLDSCHMIDT, James. *Derecho, Derecho Penal y Proceso*. Tomo I: problemas fundamentales del Derecho. Madrid: Marcial Pons, 2010, p. 779)

Executivo, Getúlio Vargas, em um nítido contexto de “*recrudescimento das instituições e violações às instituições democráticas*”¹⁸. Nesse cenário, “*para demonstrar a sempre perfeita sintonia que precisa haver entre um sistema político autoritário e o código de processo penal por ele usado para implementar seus desígnios*”, foi apontado o então Ministro da Justiça *Francisco Campos* para coordenar a elaboração de um novo Código de Processo Penal¹⁹.

Nesse ponto, é esclarecedor o estudo realizado por MALAN sobre a ideologia daquele Ministro da Justiça e os reflexos disso na legislação processual penal²⁰. A análise, fundamentalmente sob o prisma histórico, traça um panorama muito preciso do contexto econômico-social e dos contornos da mentalidade política da época, de modo a permitir a compreensão de como foi gestado o Código de Processo Penal e quais as suas características fundantes, que se espalham por todo o *codex*.

O professor inicia sua análise traçando o perfil ideológico de *Francisco Campos*, cujo cerne estava ligado à “*defesa do Estado autoritário, antiliberal, plebiscitário e de massas, com fundamento no cariz anacrônico das instituições políticas que caracterizam a democracia liberal*”²¹. Ademais, “*Campos advoga o mito da nação e da conformação dos tempos modernos pelo arquétipo do líder carismático, portador de virtú em grau suficiente para assegurar a ordem social pela via da mobilização irracional das emoções*”²².

À luz dessa ideologia, a conformação de Estado não poderia ser democrática, mas sim autoritária, centrada na figura de um líder estadista que ganharia a confiança das massas e poderia governar sem depender de outros atores estatais. Em outras palavras, “*a concepção franciscana campista de Estado é fundada no conceito de autoridade, a ser exercida por um César (líder carismático) em contato direto e pessoal com as massas*”²³. Nesse contexto (e aqui os influxos dessa ideologia no processo penal começam a ficar claros), *Campos* imaginava que a conformação do Estado nos moldes em que planejava somente poderia ser alcançada por um *estado de exceção*: “*a solução preconizada é adequar o arranjo administrativo e político-institucional do Estado à contemporaneidade pela via da exceção*”. Em outras palavras, “*o contexto político de crise e emergência exige estado de exceção*”²⁴.

18 ZANOIDE DE MORAES, Maurício. *Presunção de inocência no processo penal brasileiro: análise de sua estrutura normativa para a elaboração legislativa e para a decisão judicial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 156.

19 ZANOIDE DE MORAES, Maurício. *Presunção de inocência...* cit., p. 157.

20 MALAN, Diogo Rudge. Ideologia política de Francisco Campos: influência na legislação processual penal brasileira (1937-1941). In: _____; SULLOCK, Victoria-Amália de; MELCHIOR, Antonio Pedro. *Autoritarismo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, pp. 01-85.

21 MALAN, Diogo Rudge. Ideologia política... cit., p. 39.

22 MALAN, Diogo Rudge. Ideologia política... cit., p. 39.

23 MALAN, Diogo Rudge. Ideologia política... cit., p. 39.

24 MALAN, Diogo Rudge. Ideologia política... cit., p. 40.

É nesse esse propalado estado de “crise e emergência” que se concebe o processo penal como um instrumento de controle da criminalidade, isto é, de defesa da sociedade contra o crime. Assim é que o mesmo discurso de “defesa social” que perpassou a elaboração do Código Penal (igualmente sob a batuta de *Francisco Campos*) também foi utilizado pelo então Ministro no *codex* processual, enquanto instrumento necessário de defesa contra os sujeitos perigosos que ameaçam a segurança da sociedade. Eis o que explica GLOECKNER, em estudo específico sobre a genealogia das ideias autoritárias no processo penal brasileiro:

[...] assim como no âmbito do direito penal, o processo penal brasileiro também será responsável pela defesa da sociedade contra o crime. (...) os princípios identificados por BARATTA como componentes da ideologia da defesa social também constituem parte do imaginário processual penal brasileiro. A forma pela qual o processo penal se torna um receptáculo desta ideologia é o conceito de instrumentalidade do processo. Em síntese, seria possível afirmar-se que o processo penal seria um instrumento de defesa da sociedade contra o crime²⁵.

Nesse caldeirão de ideias e de concepções autoritárias, a estruturação do sistema processual penal, segundo a ideologia de *Francisco Campos*, também deve ter presente uma figura *autoritária*, que coordene e aplique a justiça sem depender de outros atores estatais. E essa figura de *autoridade* surge na pessoa do juiz: é ele a peça principal da estrutura processual imaginada por *Campos*, na medida em que, como representante máximo do Estado no âmbito do Judiciário, deve aplicar o seu poder para assegurar a ordem social das massas.

Em tal mister, o juiz deve gozar de plenos poderes e, principalmente, dispor de plenos poderes probatórios ou, na visão campesiana-autoritária, de plenos poderes para a *busca da verdade*. Não pode o magistrado depender da atividade das partes na colheita da prova, pois, sendo ele a autoridade máxima, deve, sem amarras a formalismos, “buscar a verdade” para que consiga atingir a melhor distribuição (ainda que *autoritária*) da Justiça. Nesse sentido, é elucidativa a explicação de MALAN:

[...] segundo Campos tal concepção implica vislumbrar o processo judicial como “*instrumento de investigação da verdade e de distribuição da Justiça*”, cabendo ao Juiz pesquisar a verdade, rompendo com limites tais como *formalismos, ficções, presunções* etc.

Logo, Campos defende forte intervencionismo estatal no campo do processo judicial, para fins de se restabelecer a autoridade, o caráter popular do Estado, a confiança popular no sistema de administração da justiça e a segurança nas relações sociais.

25 GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. *Autoritarismo e processo penal: uma genealogia das ideias autoritárias no processo penal brasileiro*. Florianópolis: Tirant Lo Blanch, 2018, pp. 131-132.

Via de consequência, ao Magistrado cabe papel ativista, exercendo seus poderes jurisdicionais não só para exigir o cumprimento das regras processuais pelas partes, mas também para fins de *investigação dos fatos e descoberta da verdade*²⁶.

A plena *autoridade* do juiz na gestão da prova nada mais é do que reflexo da utilização do processo penal como instrumento de defesa da sociedade contra o crime, na autoritária visão de *Francisco Campos*:

CAMPOS depositará em duas categorias estruturantes essa função extra-processual de “combate” à criminalidade exercida pelo direito processual penal: a) nas mãos dos juízes, os poderes instrutórios (poderes instrutórios *ex officio*) e b) nas mãos destes juízes, o princípio da livre apreciação da prova²⁷.

Essa concepção do juiz plenipotenciário – como expressão máxima, no âmbito do processo penal, da *maximização da razão de Estado*, em detrimento dos direitos individuais – é, na verdade, um reflexo da aplicação da ideologia de *Francisco Campos* no ordenamento processual. Essa é a conclusão da pesquisa empreendida pelo citado professor:

É lícito supor que o transplante de duas das principais ideias políticas defendidas por Francisco Campos – centralização autoritária do poder político na figura do Presidente da República e forte intervencionismo estatal em todos os segmentos sociais – para o microcosmo do Processo Penal resultou na centralização dos poderes processuais no Juiz criminal e no papel institucional deste último como agente politicamente responsável por “maior eficiência e energia da ação repressiva do Estado contra os que delinquem”²⁸.

Vê-se, assim, que a origem *fascista* do Código de Processo Penal brasileiro, altamente influenciado, em sua conformação, pela ideologia *autoritária* de *Francisco Campos*, fez com que o modelo adquirisse essência *inquisitorial*.

Daí que, não obstante a conformação acusatória do processo penal na Constituição Federal de 1988, o que se tem hoje é, ainda, uma legislação processual *inquisitória*, moldada em um contexto autoritário que, à toda evidência, não foi recepcionado pelo ideal democrático que permeia a vigente Constituição Federal²⁹.

26 MALAN, Diogo Rudge. Ideologia política... cit., pp. 43-44.

27 GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. *Autoritarismo e processo penal*... cit., p. 132.

28 MALAN, Diogo Rudge. Ideologia política... cit., p. 56.

29 Por isso é que se defende uma reforma total do código de processo penal como única medida possível para conformá-lo à Constituição Federal. Nesse sentido, por todos, v.: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Um devido processo legal (constitucional) é incompatível com o sistema do CPP, de todo inquisitorial. In: PRADO, Geraldo (Coord.); MALAN, Diogo (Coord.). *Processo penal e democracia: estudos em homenagem aos 20 anos da Constituição da República de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, pp. 253-262.

4. É POSSÍVEL UTILIZAR O PROCESSO PENAL COMO INSTRUMENTO DE SEGURANÇA PÚBLICA?

Vistas a função do processo penal (como limitador do poder punitivo e garantia do indivíduo em face do Estado) e a sua raiz inquisitorial, à luz de sua formação histórica, será possível responder à indagação proposta nesse trabalho.

Pela primeira perspectiva, é possível perceber, de antemão, a contradição que exsurge ao se utilizar um limitador do poder punitivo estatal (que é o processo penal) como um instrumento de implementação de políticas de segurança pública. Ora, se o processo serve para limitar o exercício do poder punitivo do Estado, condicionando-o e legitimando-o (inclusive como concretizador de garantias fundamentais do indivíduo nessa relação em face do Estado), não é possível que também sirva justamente para exercer o poder coercitivo do Estado frente ao cidadão (na implementação da segurança pública).

Não obstante se considere que “*uma política de segurança pública democrática deve necessariamente passar por uma política de direitos*”, de modo que re-presente uma “*política integral de proteção e satisfação de todos os direitos humanos fundamentais*”³⁰, ela necessariamente perpassa pela força do Estado frente ao indivíduo, isto é, pela exteriorização do poder estatal para a implementação da segurança (art. 6º, CF), para a preservação da ordem pública e para manter a incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144, *caput*, CF). Daí que o exercício dessa força estatal (ainda que para fins legítimos e orientada pela preservação de direitos humanos fundamentais) não se coaduna com um instrumento (processo penal) que serve justamente como limitador do poder estatal frente ao indivíduo. Essa é uma contradição lógica, como aponta GLOECKNER:

[...] se o processo é a garantia, não pode ser, logicamente, instrumental. O processo é, em si, a garantia (em cuja estrutura temos uma série de outras que lhe serão genéticas). (...) o processo é a garantia, que mantém a conexão com diversos direitos fundamentais: dentre eles, a liberdade. Pensar o processo como uma mediatriz entre determinadas finalidades, sejam elas metafísicas (justiça, equidade) ou econômicas (reduzir custos, aumentar a eficiência na resolução dos conflitos sociais), será conceder-lhe uma instrumentalidade, sempre ingovernável ou incontrolável. E a razão é bastante simples: se os direitos fundamentais consistem em mandados de proteção, eles não estão sujeitos a curvas métricas de funcionalidade³¹.

30 SULOCCI, Victoria-Amália de Barros Carvalho G. de. *Segurança pública e democracia...* cit., pp. 188-189.

31 GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. *Autoritarismo e processo penal...* cit., p. 165. E complementa o autor: “*sendo o processo penal, então, uma garantia, não pode ser ele considerado em termos de sua utilidade (mesmo que esta utilidade estivesse a serviço de direitos fundamentais)*” (*ibidem*, p. 166).

Por isso é que, ao analisar o autoritarismo presente no processo penal brasileiro hoje, GLOECKNER observa que:

há determinados percursos, movimentos, ou ainda, deslocamentos assumidos pelo processo penal brasileiro. Nenhum deles, atualmente, é tão forte e significativo quanto o discurso da segurança. Por hora, basta considerar que se acaba exigindo, do processo penal, o exercício de garantia da segurança pública, o que solapa, por assim dizer, qualquer possibilidade de o processo penal exercer limitações ao poder punitivo³².

Sob outro prisma, a utilização do processo penal como instrumento de implementação de políticas de segurança pública acaba por aumentar a inquisitorialidade hoje nele vigente – na contramão dos ideais democrático e acusatório positivados na Constituição Federal. Mais que isso, o discurso ventilado pelos recentes movimentos que pretendem a utilização do processo penal como instrumento de segurança pública (como, por exemplo, pelo movimento das “10 Medidas Contra a Corrupção”, acima mencionado) está baseado na mesma argumentação utilizada pelo pensamento autoritário brasileiro do começo do século XX – e que foi o arcabouço para a elaboração do Código de Processo Penal ainda hoje vigente.

Observe-se que as pretendidas alterações legislativas são justificadas pela premência, isto é, pela urgência em se promover reformas para o “combate” ao crime e à impunidade. Os anteprojotos de lei são apresentados como solução de imediata necessidade, com vistas a prontamente diminuir a criminalidade, em defesa do cidadão. Assim, nos exemplos citados no item 1 *supra*, a reforma no sistema processual penal (dentre outras) poderia “acabar com o círculo vicioso de corrupção privada e pública”³³, bem como “controlar” e “enfrentar” a corrupção³⁴. Por esse discurso de emergência ou de *catastrofismo*, haveria uma crise permanente na sociedade, que, assolada por isso, demandaria uma resolução urgente.

Ocorre que esse *catastrofismo* é exatamente um dos componentes do pensamento autoritário desde a década de 1920. Assim aponta GLOECKNER, ao explicar a formação do autoritarismo brasileiro no início do século XX:

Podemos dizer que a emergência se constitui como uma estrutura que sempre está presente nos discursos penais, seja como legitimador externo de políticas criminais, seja como encaminhador de demandas que almejam reconhecer a ineficiência do sistema de justiça criminal. Podemos dizer que o papel da estrutura argumentativa da emergência, no sistema criminal, é ou bem legitimatória (de novas demandas au-

32 GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. *Autoritarismo e processo penal...* cit., p. 115.

33 <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/objetivo-geral-das-propostas>>, acesso em 05.10.18.

34 <https://unidoscontraacorrupcao.org.br/assets/pdf/Novas_Medidas_resumo.pdf>, acesso em 05.10.18.

toritárias) ou bem internamente deslegitimante (pela insuficiência) do sistema penal em garantir a segurança de bens, pessoas ou da própria estabilidade política. (...) O direito penal sempre está em crise. Sempre surgem novos desafios, sempre aparecem novos inimigos, e toda vez que isso ocorre o arsenal legislativo é insuficiente para enfrentar os novos tempos. A ideia de catástrofe convoca o aparecimento da emergência³⁵. (pp. 102/103)

O pensamento hoje ventilado, assim, nada mais faz do que reproduzir os mesmos argumentos do pensamento autoritário do começo do século XX, que subsidiaram (e ainda permeiam) o vigente Código de Processo Penal brasileiro. Propala-se o mesmo discurso de emergência – como se o país estivesse nesse estado há quase um século – para tentar legitimar alterações legislativas que, no fundo, acabariam acentuando a inquisitorialidade do sistema processual penal e, com isso, possibilitariam a continuidade desse mesmo discurso autoritário.

Essa repriminção de ideias autoritárias no processo penal deve-se, em boa medida, ao discurso da segurança, que, como aponta GLOECKNER, constitui um dos eixos de:

[...] um processo de ressignificação das práticas punitivas mediante operações de transformação semânticas, assim como a atenuação, ou melhor, a introdução de “eufemismos” no discurso processual penal, como tentativa de ajuste ou reequilíbrio discursivo que se deve efetivar sobre uma plataforma tríplice: a) a difusão da noção de instrumentalidade do sistema processual, desde um eixo constitutivo da teoria geral do processo, responsável por frear o avanço em termos de garantias processuais penais trazidas pela Constituição da República; b) a requalificação e o processo de “ranqueamento” da segurança pública como bem jurídico constitucional, ativada a partir dos usos constitucionais do direito social à segurança (art. 6º da Constituição da República), fenômeno que se conecta inextricavelmente a dois pontos-chave: b.1: o ativismo judicial (que engloba igualmente o Ministério Público como protagonista político); b.2: a utilização de um “garantismo positivo”, responsável por se tentar constituir um ponto ótimo de interpretação doutrinária-constitucional, especialmente conexo ao aspecto “social” do processo penal brasileiro; e c) o fenômeno da inversão dos direitos fundamentais e a elevação do Judiciário como “superego da sociedade”, adotando-se aqui a expressão utilizada por MAUS³⁶. (p. 148)

Nesse contexto, chega-se a um *moto-contínuo*: o sistema processual penal, já inquisitório (pois baseado em um código arraigado em ideais autoritários), é projetado como um instrumento (de segurança pública) que só faz aumentar a sua inquisitorialidade a ideologia autoritária que permeia as suas linhas –

35 GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. *Autoritarismo e processo penal...* cit., pp. 102-103.

36 GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. *Autoritarismo e processo penal...* cit., p. 148.

tornando o sistema ainda mais desconforme ao ideal democrático e acusatório da Constituição Federal de 1988.

5. CONCLUSÃO

Não obstante os temas de segurança pública e autoritarismo processual sejam muito mais amplos e profundos do que a abordagem feita no presente ensaio, pela exposição acima realizada já é possível concluir que não é cabível utilizar o processo penal como instrumento de implementação de políticas de segurança pública.

A uma porque a função do processo penal como limitador do poder punitivo (e, pelo outro lado da mesma moeda, como garantia do indivíduo frente ao Estado) é logicamente incoerente com a própria ideia de segurança pública, que, mesmo com o respeito aos direitos fundamentais, pressupõe o exercício da força do Estado para a sua concretização – isto é, para efetivar a segurança (art. 6º, CF), a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144, *caput*, CF).

A duas porque os argumentos que embasam as propostas de alteração legislativa nesse sentido reproduzem o mesmo discurso do pensamento autoritário do início do século XX, que, por sua vez, constituiu o arcabouço teórico e ideológico do (ainda hoje vigente) Código de Processo Penal de 1941. Daí que, ao se reproduzir uma narrativa autoritária em um sistema processual cuja raiz é inquisitória, conseqüentemente aumenta-se a própria inquisitorialidade do processo penal, em contramão à matriz democrática e acusatória da Constituição Federal de 1988, de modo a tornar o sistema processual penal ainda mais desconforme ao (inarredável) corpo constitucional.

Posta essa conclusão, ao menos sob o ponto de vista processual penal não há como enxergar os movimentos reformistas das tais “10 Medidas Contra a Corrupção” ou do projeto “Unidos Contra a Corrupção” como idôneos a “combater” a criminalidade e, especificamente, a corrupção. Não se descuida que a corrupção é um problema grave (e endêmico) no Brasil, que merece ser debatido e tratado com muita ênfase. Contudo, não é pelo processo penal que se atingirá o tão-propalado objetivo de “acabar” com essa ou outras práticas nocivas à sociedade.

Insistir em tais medidas para o processo penal é caminhar para o fatal diagnóstico de COUTINHO: “o combate à corrupção tem-se demonstrado, desde este ponto de vista, uma farsa. Incute, quem sabe, um tanto de medo, mas não resolve o problema e, sendo assim, ajuda a esgarçar o tecido das instituições democráticas”³⁷.

37 COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Democracia e sistema inquisitório: a farsa do combate à corrupção no Brasil. In: _____; PAULA, Leonardo Costa de; SILVEIRA, Marco Aurélio Nunes da (org.). *Mentalidade inquisitória e processo penal no Brasil: estudos sobre a reforma do CPP no Brasil*. Vol. 4. Curitiba: Observatório da Mentalidade Inquisitória. 2018, p. 122.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Augusto Jobim do. *Violência e processo penal: crítica transdisciplinar sobre a limitação do poder punitivo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Um devido processo legal (constitucional) é incompatível com o sistema do CPP, de todo inquisitorial. In: PRADO, Geraldo (Coord.); MALAN, Diogo (Coord.). *Processo penal e democracia: estudos em homenagem aos 20 anos da Constituição da República de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, pp. 253-262.
- _____. Democracia e sistema inquisitório: a farsa do combate à corrupção no Brasil. In: _____; PAULA, Leonardo Costa de; SILVEIRA, Marco Aurélio Nunes da (org.). *Mentalidade inquisitória e processo penal no Brasil: estudos sobre a reforma do CPP no Brasil*. Vol. 4. Curitiba: Observatório da Mentalidade Inquisitória, 2018, pp. 111-122.
- FERREIRA, Carolina Costa. *A política criminal no processo legislativo*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.
- GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. *Autoritarismo e processo penal: uma genealogia das ideias autoritárias no processo penal brasileiro*. Florianópolis: Tirant Lo Blanch, 2018.
- GOLDSCHMIDT, James. *Derecho, Derecho Penal y Proceso*. Tomo I: problemas fundamentales del Derecho. Madrid: Marcial Pons, 2010.
- LOPES JR., Aury. *Fundamentos do processo penal: introdução crítica*. São Paulo: Saraiva, 2015.
- MALAN, Diogo Rudge. Ideologia política de Francisco Campos: influência na legislação processual penal brasileira (1937-1941). In: _____; SULLOCK, Victoria-Amália de; MELCHIOR, Antonio Pedro. *Autoritarismo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, pp. 01-85.
- PRADO, Geraldo. *Sistema acusatório: a conformidade constitucional das leis processuais penais*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- SULLOCKI, Victoria-Amália de Barros Carvalho G. de. *Segurança pública e democracia: aspectos constitucionais das políticas públicas de segurança*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- ZANOIDE DE MORAES, Maurício. *Presunção de inocência no processo penal brasileiro: análise de sua estrutura normativa para a elaboração legislativa e para a decisão judicial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.