

A REFORMA DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL

ADA PELLEGRINI GRINOVER

Professora Titular de Processo Penal da Universidade de São Paulo

1. Os antecedentes — 2. As propostas finais — 3. Conclusão

Versa esse relatório sobre as seis propostas de reforma ao Código de Processo Penal, publicadas no *DOU* de 25.11.94 pelo Ministério da Justiça, para conhecimento à comunidade jurídica e à sociedade.

1. Os antecedentes

1. O Senhor Ministro da Justiça, Dr. Maurício Correia, constituiu Comissão de Juristas, pela Portaria n. 145 de 1992, presidida pelo Senhor Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, a fim de que apresentasse propostas de reforma ao CPP, no intuito de buscar a simplificação e agilização do processo penal, visando à aceleração da prestação jurisdicional.

2. As primeiras propostas da referida Comissão foram publicadas no *DOU* de 30.6.93, quando o Instituto dos Advogados do Brasil, por seu Presidente, Dr. Rubens Approbato Machado, e o Instituto Brasileiro de Direito Processual, por seu Presidente, professor Celso Neves, houveram por bem nomear Comissões para procederem ao exame e oferecer sugestões aos Anteprojetos de lei. As duas Comissões dos Institutos foram coordenadas por mim, sendo a primeira (do IASP) constituída pelo Des. Álvaro Lazzarini e pelo advogado Luiz Flávio Borges D'Urso, enquanto a segunda (IBDP) foi integrada pelos professores e Procuradores da Justiça Antônio Maga-

lhães Gomes Filho e Antônio Scarance Fernandes, contando, ainda, com a colaboração do mestrando Fauzi Hassan Choukr. O resultado dos trabalhos das duas Comissões foram 13 novas propostas que se inseriam dentro da filosofia dos Anteprojetos iniciais e que foram encaminhados ao Ministério da Justiça, no intuito de colaborar para o aperfeiçoamento das propostas apresentadas.

3. Logo após, a Coordenadora das Comissões do IASP e do IBDP, bem como o Dr. Antônio Magalhães Gomes Filho, integrante da segunda, foram nomeados para compor a Comissão de Revisão das propostas formuladas pela Comissão do Ministério da Justiça, sempre sobre a presidência do Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira. Foi assim possível sustentar as propostas dos Institutos, discutidas amplamente pela referida Comissão de revisão e por esta aperfeiçoadas, em diversas reuniões que se encerraram no início de 1994.

4. Das reuniões da Comissão de revisão resultaram aprovadas, com pequenas alterações, nove propostas do IASP e do IBDF, quais sejam: a) Reestruturação da investigação criminal acrescentando ao inquérito policial a autuação sumária; b) Compatibilização das normas sobre prisão cautelar com as garantias constitucionais; c) Introdução do instituto da suspensão condicional do processo; d) Revisão do instituto da revelia, no caso de citação por edital e

de não comparecimento do acusado; e) Reestruturação do procedimento ordinário; f) Reestruturação do procedimento sumário e previsão do processo para infrações de menor potencial ofensivo; g) Previsão da fixação de indenização mínima na sentença penal condenatória; h) Regulamentação do agravo, aproveitando o Projeto de Lei em tramitação no Congresso Nacional sobre sua reestruturação no juízo cível, com adaptações ao sistema penal; i) Revisão das normas sobre intimação pela imprensa.

5. Os Anteprojetos da Comissão ministerial de revisão (num total de 17), publicados no *DOU* de 16.3.94, não chegaram, porém, a ser encaminhados ao Congresso Nacional. A pedido do novo Ministro da Justiça, no final do Governo do Presidente Itamar Franco, a mesma Comissão de Revisão, presidida pelo Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, realizou outras reuniões de trabalho, com a presença do representante do Ministério da Justiça e a participação de expoentes das diversas categorias jurídicas — membros do Ministério Público, da Advocacia pública e privada, da Magistratura e da Polícia Civil. Rediscutida toda a matéria, numa esfera mais ampla (agora, também, com a participação do Dr. Antônio Scarance Fernandes), foi ela mais uma vez aperfeiçoada, daí resultando, como fruto do consenso de numerosos operadores do direito, as novas propostas, publicadas no *DOU* de 18.11.94, sobre as quais versa o presente relatório.

2. As propostas finais

6. Detectados os pontos de estrangulamento do sistema processual penal, os anteprojetos setoriais de reforma do Código de Processo Penal, que surgiram do consenso entre as diversas categorias jurídicas, não esgotam, evidentemente, toda a matéria que poderia ser retocada.

Mas indicam, ao menos, um primeiro passo rumo à modernização do processo penal brasileiro.

7. As propostas foram agrupadas em seis projetos, que abrangem as nove originárias da Comissão do IASP, ficando a matéria assim dividida:

a) Primeiro conjunto: a.1) Do inquérito policial; a.2) Do procedimento ordinário; a.3) Dos procedimentos sumário e sumaríssimo; a.4) Da suspensão condicional do processo;

b) Segundo conjunto: b.1) Da prova ilícita; b.2) Da prova pericial; b.3) Da prova testemunhal; b.4) Da defesa efetiva;

c) Terceiro conjunto: c.1) Da citação edital e da suspensão do processo; c.2) Da intimação;

d) Quarto conjunto: d.1) Da prisão e outras medidas restritivas; d.2) Da fiança; d.3) Da prisão temporária;

e) Quinto conjunto: e.1) Do agravo; e.2) Dos embargos;

f) Projeto isolado: Do júri.

8. Para bem entender a filosofia das propostas e colher plenamente sua perfeita inserção nas tendências atuais do processo penal, rumo à sua modernização mercê do abandono de técnicas superadas, parece oportuno apontar os caminhos pelos quais os sistemas contemporâneos têm buscado e buscam incessantemente atingir os dois valores fundantes do processo penal: a eficiência e o garantismo. Eficiência, como efetividade do processo enquanto instrumento da persecução penal e também meio de aferição da inocência do acusado, a demandar vias processuais mais simples, acessíveis, racionais, descomplicadas e céleres; garantismo, como observância rigorosa dos direitos das partes e sobretudo da defesa, para que a função jurisdicional se legitime por intermédio de um processo cercado por todas as garantias do *due process of law*.

A técnica fundamental de que se serve o novo processo penal, para a

observância dos princípios maiores que o devem nortear, reside na estrutura de partes típica do modelo acusatório, em que todo o procedimento é publicizado, condensado e concentrado, dando-se relevância à oralidade e seguindo as linhas da desburocratização, da transparência, da participação popular, da adoção de mecanismos de seleção dos casos e da adequação do rito à complexidade dos fatos e à gravidade da infração.

Dentro desses princípios maiores e de seus corolários, que também informam as linhas mestras do Código Modelo de Processo Penal para Ibero-América, inscrevem-se as mais recentes reformas legislativas operadas em diversos países, de matriz comum à do processo penal brasileiro: assim, o Código de Processo Penal de Portugal, de 1987; o Código de Processo Penal italiano, de 1988; diversos Códigos estaduais de Províncias argentinas (Tucumán, Córdoba, Santiago del Estero). E muitos Projetos em tramitação legislativa, como os da Guatemala, Costa Rica, Uruguai.

E é dentro desses princípios maiores e de seus corolários que se examinarão as linhas principais das propostas objeto desse relatório, seguindo a ordem em que foram elas publicadas no *DOU* de 18.11.94.

9. A investigação policial

A proposta tende a descomplicar a investigação policial, reservando o inquérito para as infrações penais de maior complexidade e criando a atuação sumária para as de menor potencial ofensivo (contravenções e crimes apenados com detenção não superior a dois anos).

Estabelecem-se novos controles sobre o inquérito, ao mesmo tempo em que se dá ênfase às garantias constitucionais do investigado, da vítima e das testemunhas. E deixa-se claro que, a par da investigação pela polícia judiciária, a lei poderá atribuir a outras autoridades atividades investigatórias.

10. A simplificação dos procedimentos

Os três procedimentos comuns (ordinário, sumário e sumaríssimo) têm formas próprias, de acordo com a gravidade da infração.

Para os crimes punidos com reclusão, o procedimento ordinário toma como modelo o vigente procedimento sumário, com a concentração dos atos processuais e a eliminação de fases distintas para a colheita da prova e as diligências finais. Introduce-se o contraditório prévio ao recebimento da acusação, adotado com êxito em diversos sistemas modernos (Alemanha, Áustria, Portugal, Itália, novos códigos provinciais argentinos) e capaz de eliminar *in nuce*, por um juízo de admissibilidade efetivo, grande número de processos em que a falta de justa causa hoje vem declarada somente a final.

O procedimento sumário, destinado a crimes apenados com detenção superior a dois anos, guarda o inquérito policial e a denúncia escrita, mas simplifica ainda mais o procedimento que, com exceção da tentativa de conciliação, é substancialmente o mesmo do procedimento sumaríssimo.

Este, referente às infrações de menor potencial ofensivo (contravenções e crimes apenados com detenção não superior a dois anos), precedido apenas pela atuação sumária, prioriza os princípios da oralidade, informalidade e celeridade. É para o procedimento sumaríssimo que se prevê a fase preliminar, destinada à audiência de conciliação. E é aqui que surge, consoante o permissivo constitucional, a transação em matéria penal, de que se cuida a seguir.

11. Técnicas de disponibilidade e consenso

Atentas às posturas dos sistemas processuais penais da atualidade que, ligados embora ao princípio da obrigatoriedade da ação penal, vêm mitigando-o por intermédio da denominada "discrecionalidade regulada" (disponibilidade sobre a acusação, regada por lei e

submetida ao controle do juiz), e de que constituem exemplo recente as legislações de Portugal, Espanha e Itália, as propostas dão realce à autonomia da vontade, por intermédio de duas técnicas principais: a) a transação penal para as infrações de menor potencial ofensivo, em que o juiz, a pedido das partes, pode aplicar desde logo a pena de multa ou restritiva de direitos, sem que disso resulte reincidência ou anotação em registros criminais; b) a suspensão condicional do processo, correspondente à *probation* do sistema anglo-saxão, em que, também a pedido das partes, o juiz pode suspender o processo nos casos em que afinal o acusado viria a ser beneficiado pelo *sursis*. Para garantia da efetividade da persecução penal, o prazo da prescrição fica suspenso durante o período de prova mas, cumprido este, o juiz determinará o cancelamento dos registros criminais.

12. Preocupação com a vítima

Grande importância é dada à tutela da vítima. E isso ocorre em duas vertentes: na transação penal e na suspensão condicional do processo, pela previsão da reparação civil dos danos causados; e, em qualquer hipótese, pela fixação, na sentença condenatória, de um valor mínimo a título de indenização, considerando os prejuízos sofridos pelo ofendido e executando-se esse valor após o trânsito em julgado da sentença, sem prejuízo da liquidação para apuração dos danos efetivamente sofridos.

13. Do direito à prova

A simplificação da prova pericial, contrabalançada pela possibilidade de indicação de assistente técnico pelas partes; a introdução da *cross examination*; a garantia da efetividade da defesa, exigindo demonstração das teses, tudo vem em abono ao reconhecimento de um verdadeiro direito à prova que não é, todavia, absoluto. Com efeito, vem ele equilibrado pela proibição das provas ilícitas, assim entendidas as obtidas em

violação a normas ou princípios constitucionais, e as delas resultantes (provas ilícitas por derivação).

14. A ciência dos atos processuais

Fiel à garantia constitucional da ampla defesa e à do indispensável conhecimento prévio e detalhado da acusação — assegurado pela Convenção Americana sobre os Direitos Humanos, que hoje integra o direito brasileiro interno — as propostas revêem as regras antigas sobre a citação *ficta*, distinguindo duas hipóteses: não comparecendo o acusado, citado por edital, nem constituindo advogado, o processo é suspenso, com suspensão do prazo prescricional, podendo o juiz, nesse caso, determinar a produção antecipada de provas urgentes e decretar a prisão preventiva; mas, no caso de abandono do processo, este prossegue, sem a presença do acusado que, citado ou intimado pessoalmente para qualquer ato, deixe de comparecer sem motivo justificado ou não comunicar, em caso de mudança, seu endereço ao juiz. Com a primeira medida, evita-se o quase sempre inútil processo à revelia, que leva a centenas de expedições de mandados de prisão descumpridos, sem risco de impunidade, dada a suspensão do prazo prescricional, que incentivará o acusado a comparecer para efetivamente defender-se; com a segunda, contorna-se o abusivo fenômeno da prescrição, hoje tão freqüente.

A intimação do defensor constituído, do assistente de acusação e do advogado do querelante pela imprensa oficial é outro passo no sentido da modernidade, com a cautela de o Diário Oficial arrolar, separadamente e em ordem alfabética, os nomes dos advogados, com o que se facilita o acompanhamento das intimações. O defensor público e o MP continuarão a ser intimados pessoalmente.

15. A prisão processual e outras medidas restritivas

A ampliação das hipóteses de prisão preventiva, correlatamente à previsão

de sua substituição por medidas restritivas da liberdade que dispensam o recolhimento à prisão, são técnicas modernas, capazes de tornar mais efetivas as medidas cautelares, sem sobrecarregar o sistema carcerário. Nos casos de crimes contra a fé e administração públicas e o sistema financeiro, o juiz também poderá impor o afastamento do acusado e o impedimento de sua participação em licitações ou contratos públicos, visando à maior eficácia do sistema.

A prisão decorrente de pronúncia ou de sentença condenatória é reconduzida aos parâmetros da prisão cautelar, sobre a qual o juiz deverá decidir motivadamente, com vistas à sua necessidade, podendo também substituí-la por outras medidas restritivas.

Além disso, são aperfeiçoadas as regras sobre prisão temporária e é modificado o regime da fiança, adotando-se inclusive um regime de escala de valores calcada no salário mínimo.

16. Da simplificação dos recursos

A substituição do recurso em sentido estrito pelo agravo, a ser interposto consoante as regras da atual carta testemunhável e processado nos moldes do Projeto de lei de alteração ao Código de Processo Civil em vias de aprovação no Congresso Nacional, podendo o relator conferir-lhe efeito suspensivo no caso de dano grave de difícil reparação; a supressão da carta testemunhável e do protesto por novo júri; a uniformização dos prazos relativos aos embargos de declaração e aos embargos infringentes, são medidas que visam à simplificação dos recursos.

17. Do júri

Também o procedimento do Júri é simplificado, sobretudo pela supressão do libelo e pela descomplicação dos quesitos — hoje freqüente causa de nulidades — bem como pela possibili-

dade de o acusado não apresentar-se ao plenário, como corolário do direito ao silêncio, sem prejuízo para o julgamento. Observe-se que não se trata, aqui, de revelia.

Institui-se a etapa de preparação do processo em plenário, visando à deliberação judicial sobre requerimento de provas, saneamento de nulidades e esclarecimento dos fatos relevantes, de modo a permitir concentração maior perante o júri, onde a imediação também é melhorada pela *cross examination*.

Finalmente, é ampliado o processo de democratização do alistamento dos jurados, revalorizando-se sua função.

3. Conclusão

18. O espírito da reforma, salientado na apresentação do conjunto de propostas, é realçado com essas palavras: "Os anteprojetos refletem as tendências modernas do processo penal na busca de realizar o interesse público na prevenção e repressão da criminalidade em acelerá-lo e dar-lhe eficácia, sem descurar das garantias e dos direitos do acusado, assim como da preocupação com a vítima e seus dependentes, atendendo à segurança jurídica e às coordenadas do Estado democrático de direito proclamado pela Constituição, que tem na dignidade da pessoa humana seu primeiro e mais valioso fundamento".

19. E, com efeito, da análise acima feita resulta claramente a modernidade das propostas publicadas, capazes de transformar o processo penal, de um mecanismo desacreditado, em instrumento eficaz de realização de justiça, devolvendo credibilidade ao Poder Judiciário e desafogando-o de causas menores ou inúteis, em benefício dos escopos jurídicos, sociais e políticos da jurisdição.