

idp

idp

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**A ATUAÇÃO DE GRUPOS DE INTERESSE NO DEBATE
LEGISLATIVO SOBRE AS NORMAS DE PROCESSO PENAL**

LUÍS EDUARDO LOPES SERPA COLAVOLPE

Brasília-DF, 2024

LUÍS EDUARDO LOPES SERPA COLAVOLPE

**A ATUAÇÃO DE GRUPOS DE INTERESSE NO DEBATE
LEGISLATIVO SOBRE AS NORMAS DE PROCESSO
PENAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professor Doutor Suely Mara Vaz de Araujo.

Brasília-DF 2024

LUÍS EDUARDO LOPES SERPA COLAVOLPE

A ATUAÇÃO DE GRUPOS DE INTERESSE NO DEBATE LEGISLATIVO SOBRE AS NORMAS DE PROCESSO PENAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 27 / 02 / 2024

Banca Examinadora

Profa. Dra. Suely Mara Vaz de Araujo - Orientador

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Prof. Dr. Antônio Sérgio Araújo Fernandes

C683a Colavolpe, Luís Eduardo Lopes Serpa
A atuação de grupos de interesse no debate legislativo sobre as normas de
processo penal / Luís Eduardo Lopes Serpa Colavolpe . – Brasília: IDP, 2024.

95 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de
Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado profissional em
Administração Pública, Brasília, 2024.

Orientador: Profª Drª. Suely Mara Vaz de Araujo.

1. Processo penal- legislação - Brasil. 2. Garantismo penal. 3. Debates
legislativos. I. Título.

CDD: 350

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

DEDICATÓRIA

Para aqueles que me fazem ser quem sou e caminham sempre ao meu lado: Eduardo Colavolpe, Fernanda Brito Colavolpe e Lilian Colavolpe.

AGRADECIMENTOS

A minha professora orientadora Suely Mara Vaz de Araújo, por ter acreditado neste projeto e compartilhado seu saber, seu tempo, sua parceria e por ter me mostrado que eu poderia ir muito além do que um dia imaginei.

A minha companheira de uma vida inteira Fernanda Brito Colavolpe, que desde os dezesseis anos de idade ousou sonhar ao meu lado.

Aos meus pais Eduardo e Lilian Colavolpe, sem eles seria impossível chegar até aqui, dentre tantas coisas, foi ali que aprendi que o saber liberta e que é a única coisa que ninguém pode nos tirar.

A meu sogro Raimundo Barreto Souza por um dia ter me convencido que eu poderia gostar de estudar Direito e que valeria a pena me jogar nesse mundo novo.

Aos professores que gentilmente aceitaram o convite para participar da banca examinadora desta dissertação.

A minha amiga e sócia Maria Brito Alves, pela parceria, cumplicidade e palavra certa de todas as horas.

Ao professor Jacinto Nelson de Miranda Coutinho, minha inspiração maior no mundo jurídico, exemplo de generosidade e a prova que o mundo acadêmico pode coexistir com a humildade.

A professora Fernanda Ravazzano pelas longas discussões que ajudaram a estabelecer importantes linhas para este trabalho, obrigado pela paciência que só a amizade explica.

Aos meus professores Misael Neto Bispo da França, Antônio Vieira, Thaize de Carvalho e Marcelo Marambaia, em cada palavra aqui escrita tem a impressão digital de vocês.

Aos meus amigos Alexandre Bizzotto e Andreia de Brito, não existem palavras para agradecer tudo que vocês fizeram, não só para a elaboração deste trabalho, mas nos momentos difíceis da vida.



Aos queridos amigos André Sberze, Antônio José, Rodrigo Paiva, Mariana Miró, Luciana Caixeta, Ana Claudia Pinho, Luiz Quintella, Bruno Leonardo Valverde, Carol Oliveira, Gustavo Brito e Jonata Willian por deixarem tudo mais leve.



RESUMO

Esta dissertação analisa as relações entre grupos de interesse durante o processo de elaboração das leis processuais penais no período que compreende 2009 a 2021. Para isso utiliza o Advocacy Coalition Framework, com a finalidade de identificar estes atores e agrupá-los conforme os seus posicionamentos em comum (nas Coalizões de Defesa), para a partir daí examinar as relações de conflito e coordenação.

O trabalho examinou as proposições legislativas que alcançaram maior relevância durante o período destacado, foram eles: PLS nº 156/2009, PL nº 6.578/2009, PL nº 8.045/2010, PEC nº 37/2011 e PL 10.372/2018. Foram analisados seis temas de processo penal e encontradas duas coalizões: os Garantistas Integrais e os Garantistas Clássicos. Não se localizaram nos documentos legislativos estudados posicionamentos explicitamente não-garantistas, até mesmo porque a explicitação de posições claramente nesse sentido configuraria afronta evidente à Constituição Federal.

Para ser realizada, a pesquisa levou em consideração elementos colhidos em notas taquigráficas, documentos produzidos pelas organizações partícipes dos processos e entrevistas com assessores, políticos e experts na temática desenvolvida.

Concluiu-se que compreender a dinâmica de interação entre as duas coalizões é fundamental para explicar os resultados e impasses dos processos decisórios estudados.

Palavras chave: Processo Penal, Garantismo penal, ACF, Debates legislativos.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the relationships between interest groups during the process of drafting criminal procedural laws during the period from 2009 to 2021. To do this, it uses the Advocacy Coalition Framework, with the purpose of identifying these actors and grouping them according to their positions in common (in the Advocacy Coalitions), to then examine conflict and coordination relationships.

The work studied the legislative proposals that achieved greater relevance during the highlighted period, they were: PLS n° 156/2009, PL n° 6,578/2009, PL n° 8,045/2010, PEC n° 37/2011 and PL 10,372/2018. Six themes of criminal proceedings were analyzed and two coalitions were found: the Integral Guarantors and the Classic Guarantors. No explicitly non-guaranteeist positions were found in the legislative documents studied, especially because clearly stating positions in this sense would constitute an obvious affront to the Federal Constitution.

To be carried out, the research took into account elements collected in legislative transcriptions, documents produced by organizations participating in the processes and interviews with advisors, politicians and experts on the theme developed.

It was concluded that understanding the dynamics of interaction between the two coalitions is fundamental to explain the results and impasses of the decision-making processes studied.

Keywords: Criminal Procedure, criminal garantism, ACF, Legislative debates.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1

Diagrama do ACF

.....**23**



LISTA DE QUADROS

Quadro 1

Sistema de crenças e suas características

.....**24**

Quadro 2

Quadro 2

.....**73**



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 15

2. REVISÃO DE LITERATURA 21

2.1. O Advocacy Coalition Framework.....	21
2.2 Principais debates doutrinários sobre o processo penal.....	26
2.2.1 Abordagem geral.....	26
2.2.2 Garantismo penal.....	30
2.2.3 Poderes de investigação.....	33
2.2.4 Juiz de Garantias.....	34
2.2.5 Sistema recursal.....	36
2.2.6 Tribunal do Júri.....	38
2.2.7 Prisões preventivas.....	39
2.2.8 Justiça negocial.....	41

3. METODOLOGIA 44

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES..... 51

4.1 A Comissão de juristas e sua proposta de Código de Processo Penal.....	51
4.2 Processos legislativos.....	53
4.2.1 Tramitação no Senado Federal do PLS nº 156/2009.....	53
4.2.2 Tramitação na Câmara dos Deputados do PL nº 8.045/2010.....	54
4.2.3 Outras proposições legislativas.....	59
4.2.3.1 Proposta de Emenda à Constituição nº 37/2011.....	59
4.2.3.2 Lei nº 12.850/2013 – Lei das Organizações Criminosas.....	61
4.2.3.3 Lei nº 13.964/2019 – Lei Anticrime.....	62
4.3 Principais conflitos na arena legislativa.....	63
4.3.1 Poderes de investigação.....	63
4.3.2 Juiz de garantias.....	65
4.3.3 Sistema recursal.....	67
4.3.4 Tribunal do Júri.....	68
4.3.5 Prisão preventiva.....	69
4.3.6 Justiça negocial.....	70

SUMÁRIO

4.4. As coalizões de defesa	71
4.4.1 A identificação das coalizões e suas respectivas crenças	71
4.4.2 A atuação das coalizões de defesa nos processos legislativos	77
4.5 Os efeitos concretos da dinâmica de interação entre as coalizões de defesa	80

5. CONCLUSÕES	83
----------------------------	-----------

REFERÊNCIAS	86
--------------------------	-----------

APÊNDICES	96
------------------------	-----------



1

INTRODUÇÃO

Na última década o Brasil vivenciou um dos momentos mais intensos de sua história no que se refere à produção e revisão de leis processuais penais. Além da introdução de novos regramentos no ordenamento jurídico pátrio neste período, algumas questões já pacificadas nos tribunais há bastante tempo passaram a ter outras interpretações (por vezes em sentido oposto), compondo um interessante cenário de ebulição tanto no âmbito da hermenêutica, quanto no âmbito da produção legislativa.

Um exemplo das aludidas mudanças normativas foi o acréscimo do acordo de não persecução penal (ANPP), inovação legislativa instituída pelo art. 28-A do Código de Processo Penal e que flexibilizou o princípio da obrigatoriedade (neste caso compreendido como princípio que obriga o Ministério Público a denunciar quando presentes os requisitos para tanto).

Nos tribunais, por sua vez, podemos citar a alteração interpretativa acerca da extensão do princípio da presunção de inocência decidida no *Habeas Corpus* nº 126.292/SP, de relatoria do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Teori Zavascki, que possibilitou a execução provisória da pena após a condenação em segunda instância. Anos depois a mesma posição foi revista no julgamento das Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADCs) nº 43, 44 e 54.

Em que pese o chamativo volume de alterações nas leis processuais penais, destaca-se que o sistema brasileiro ainda não passou por uma reforma global, isto é, uma reforma estrutural capaz de romper com os paradigmas seculares presentes no Código de 1941, qual seja um processo escrito e onde as partes não detêm a exclusividade da gestão da prova (SANTIAGO NETO, 2020). Nos dizeres de Jacinto Nelson de Miranda Coutinho, “Pesaram, sobretudo, os quinhentos anos de história inquisitorial à qual o Brasil se submete e a imensa dificuldade de pensar um novo sistema processual penal a partir dos parâmetros exigidos pela Constituição da República” (COUTINHO, 2018, p. 233).

Discute-se na doutrina, inclusive, se a proposta para criação do novo Código de Processo Penal, que atualmente tramita na Câmara dos Deputados (Projeto de Lei – PL nº 8.045/2010, antigo Projeto de Lei do Senado – PLS nº 156/2009), teria a capacidade de promover uma reforma dessa magnitude. Sobre isso, José de Assis Santiago Neto aduz que “ainda que a comissão [que analisa a proposta do novo Código, anotou-se] tenha buscado uma reforma ampla de sistema processual penal, a mentalidade inquisitorial dominante nas esferas de poder vem provocando retrocessos e a manutenção de uma estrutura ainda vinculada ao passado que reflete no projeto de lei” (SANTIAGO NETO, 2019, p. 402).

A necessidade de uma reforma no ordenamento processual penal brasileiro é quase uma unanimidade entre os especialistas da área, contudo por razões distintas. De um lado, defende-se que o Código de Processo Penal vigente, elaborado em 1941 – e assumidamente inspirado no *Codice Rocco* da Itália fascista – não estaria em conformidade com a Constituição da República, devido a suas bases autoritárias, fundadas no chamado sistema inquisitório (COUTINHO, 2009).

Noutra ponta, defende-se que o atual Código de Processo Penal seria muito leniente com os delinquentes, prevendo um número excessivo de recursos e formas de o imputado escapar das responsabilizações que a ele possam ser devidas (FREIRE JÚNIOR, 2018).

Como estudar os grupos que defendem esses posicionamentos diversos em sua atuação nos processos de debate e elaboração das regras processuais penais?

O estudo dos grupos de interesse é, indiscutivelmente, um tema que está intimamente relacionado com o estudo da democracia de um país. Eles constituem grupos relacionados a um setor da sociedade organizados em torno de algo em comum, a exemplo de sindicatos, órgãos de classe, associações de defesa de interesses específicos ou difusos, ou movimentos sociais. A importância e os ganhos sociais destes agrupamentos são destacados por Wagner Pralon Mancuso e Andréa Cristina Oliveira Gozetto, da seguinte forma:

[...] como ensinam os teóricos da democracia participativa – por exemplo, a cientista política norte-americana Carole Pateman (1995) –, a participação em processos decisórios abertos resulta

em diversos subprodutos valiosos para quem participa. O primeiro desses subprodutos é a educação política, que: (1) capacita o participante ao tratar de questões coletivas, a levar em conta não somente seus interesses privados, mas também os interesses públicos; (2) desenvolve no participante a habilidade de defender seus pontos de vista de forma clara e bem fundamentada; (3) familiariza o participante com os procedimentos democráticos, acostumando-o a aceitar as decisões bem instruídas da maioria. (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 93-94)

É importante destacar que a atuação de grupos de interesse pressionando os decisores governamentais é inerente à própria democracia liberal-pluralista (GRAZIANO, 1997). O que os teóricos das diferentes vertentes da democracia participativa propõem são caminhos para que os processos de defesa de interesses e decisão ocorram de forma aberta e socialmente justa (MIGUEL, 2005).

Neste trabalho analisaremos a ação dos grupos de interesse que buscam exercer influência no processo de elaboração de leis processuais penais. O pressuposto da análise é que o debate ocorre de forma interativa, em relações de coordenação e conflito, no âmbito de um subsistema temático em que os atores envolvidos, governamentais e não governamentais, organizam-se informalmente em grupos – coalizões – que defendem ideias distintas sobre o campo de políticas públicas ou o assunto em foco. A principal base teórica para tanto está no *Advocacy Coalition Framework* (ACF), ou modelo das coalizões de defesa, desenvolvido por Paul A. Sabatier e seus parceiros (1988, 1993a, 1993b, 1999, 2007).

Neste contexto, considerando a multiplicidade de atores e crenças em disputa, assumiu-se a seguinte pergunta de pesquisa:

De que forma se deu a atuação dos grupos de interesse durante a elaboração das leis processuais penais no período de 2009 a 2021 e quais foram os efeitos da interação desses grupos?

O objetivo geral deste trabalho é, então, investigar de que forma os grupos de interesse atuaram no âmbito das normas de processo penal discutidas no Congresso Nacional, no período que compreende os anos de 2009 a 2021, e se esta atuação de fato trouxe impacto na formação da legislação processual. O período escolhido deriva da demanda do ACF de análise dos subsistemas temáticos por pelo menos uma década (SABATIER; JENKINSMITH, 1999, p. 118-121), além de não

terem ocorrido alterações substanciais nos processos estudados após 2021.

O termo inicial refere-se ao início dos debates sobre o novo Código de Processo Penal no Senado Federal.

Para o alcance do objetivo geral, foram assumidos os seguintes objetivos específicos:

- 1. Identificar e analisar todos os processos legislativos referentes a alterações na legislação processual penal que tramitaram no período em foco;**
- 2. Mapear os principais grupos, e seus líderes, que atuaram nesses debates, e seus posicionamentos em relação aos principais temas em debate; e**
- 3. Analisar a dinâmica de atuação desses grupos, e seus efeitos nos resultados ou impasses nos processos legislativos.**

Tem-se como hipótese para ser testada neste trabalho que os grupos de interesse tentam agir de forma coordenada, mas os conflitos de crenças em relação à processualística penal têm gerado impasses relevantes, que constituem a principal explicação para as mudanças ocorridas não serem estruturais.

Como mencionado, o Brasil, tradicionalmente, não realiza reformas estruturais no seu ordenamento processual penal, mas sim, promove diversas alterações por meio de leis esparsas, tocando por vezes em múltiplas questões pontuais (CHOUKR, 2017).

Para a elaboração deste trabalho, não serão observados apenas os projetos de lei que já encerraram a sua tramitação, mas também proposições que ainda estão em curso, destacando-se o importante projeto de reforma do Código de Processo Penal, o PL nº 8.045/2010, em tramitação na Câmara dos Deputados.

Como explicitado nos objetivos específicos, para realizar a presente pesquisa deve-se, primordialmente, mapear os principais atores que discutem os temas relacionados a reformas na lei processual penal, sejam eles entidades de classes, organizações que lutam por direitos humanos, organizações pró-vítimas e organizações acadêmicas, entre outras, e seus respectivos posicionamentos.

Ultrapassado este momento, passa-se a buscar compreender de que forma se dá a atuação destes atores para a busca de seus objetivos, bem como a observar quais estratégias têm obtido mais resultados. A pesquisa colocará em relevo a interação dos atores, internamente a cada coalizão na qual há compartilhamento de crenças, e entre as coalizões, que defendem posicionamentos distintos. Esta é a perspectiva adotada pelo ACF.

O ACF é um enquadramento amplamente usado em estudos que buscam realizar uma análise não-linear das políticas públicas, voltando-se para compreender a interação entre os atores e as alterações ocorridas, os fatores que as ocasionaram e os efeitos gerados (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON; BORINELLI, 2020). A aplicação do *framework* se dá a partir da análise das relações entre os grupos de interesse, ou como são enquadrados e denominados no ACF, coalizões de defesa (ou coalizões de advocacia), em um período não inferior a dez anos, justamente para possibilitar uma compreensão mais adequada sobre as mudanças da política pública estudada (ARAÚJO; SILVA JÚNIOR, 2022).

O conceito de política pública, no caso, deve ser compreendido de forma ampla, envolvendo também por consequência temas de atuação governamental regulatória (SARAVIA, 2006; SECCHI, 2014), como as normas de processo penal.

Esta dissertação contempla, além desta Introdução: um capítulo de revisão de literatura, no qual se apresentam o *Advocacy Coalition Framework* (ACF) e os principais debates doutrinários no campo do Direito Processual Penal; o capítulo metodológico; um detalhado capítulo com os resultados da pesquisa e respectivas discussões; e as conclusões do trabalho.



2

REVISAO DE LITERATURA

2.1. O ADVOCACY COALITION FRAMEWORK

O Advocacy Coalition Framework (ACF) é um modelo voltado à análise de mudanças em políticas públicas no qual se levam em consideração tanto as particularidades dos atores envolvidos na discussão, a exemplo de suas ideologias, crenças e estratégias, como também fatores externos capazes de influenciar a tomada de decisões.

Foi desenvolvido ao longo de vários anos pelo professor Paul A. Sabatier e seus parceiros (1988, 1993a, 1993b, 1999, 2007). Atualmente, as pesquisas com aplicação do ACF têm sido lideradas principalmente por Christopher M. Weible (2007; 2008; 2017). Dentro da perspectiva do ACF, as políticas públicas são modeladas por meio da “competição entre coalizões que compõem subsistemas formados por atores individuais e coletivos, de organizações públicas e privadas, que estão ativamente preocupados com determinada questão de política pública.” (ARAÚJO, 2013, p.11).

Os temas essencialmente regulatórios, como a legislação ambiental (SEWELL, 2005; ARAÚJO, 2013) e, portanto, também a legislação processual penal, são passíveis de análise pelo ACF. Com apoio no ACF, permite-se avaliar as mudanças institucionais com atenção à dinâmica de oscilações onde se percebe por vezes uma maior atividade envolvendo os atores e também momentos de maior calma, não necessariamente de forma linear (MA; VIEIRA, 2020, p.1674).

Esta avaliação deve compreender períodos mínimos de uma década, justamente por considerar que movimentações na política institucional não costumam apresentar mudanças expressivas em um intervalo inferior a este (SABATIER; JENKIN SMITH, 1999, p. 118-121; MEDEIROS; GOMES, 2019, p. 4).

Neste contexto, é importante esclarecer conceitos e realizar alguns aprofundamentos no que toca aos subsistemas de políticas públicas e às coalizões de defesa. Os subsistemas no ACF são definidos como os conjuntos onde os atores públicos e privados, coletivos e

individuais, que atuam em determinado tema de política pública, se organizam com base na similitude de suas crenças e é neles que ocorrem as disputas entre as coalizões de defesa (SABATIER; JENKINS SMITH, 1999; MA; LEMOS; VIEIRA, 2020, p. 9).

Assim, a rede de atores que atua sistematicamente no tema em foco tentando influenciar as decisões governamentais, em relações de coordenação e conflito, conforma cada subsistema de política pública. Cada coalizão é integrada por atores ligados por crenças compartilhadas, que buscam exercer algum tipo de influência. Vejamos a explicação de Suely Araújo:

As coalizões são abordadas como grupamentos informais de atores, cada qual com um conjunto diferenciado de crenças direcionadas à questão de política pública em foco e atuação coordenada ao longo do tempo, no sentido de influenciar as decisões governamentais, ou melhor, de defender a transformação de suas crenças em decisões e resultados concretos. (ARAÚJO, 2013, p.11-12)

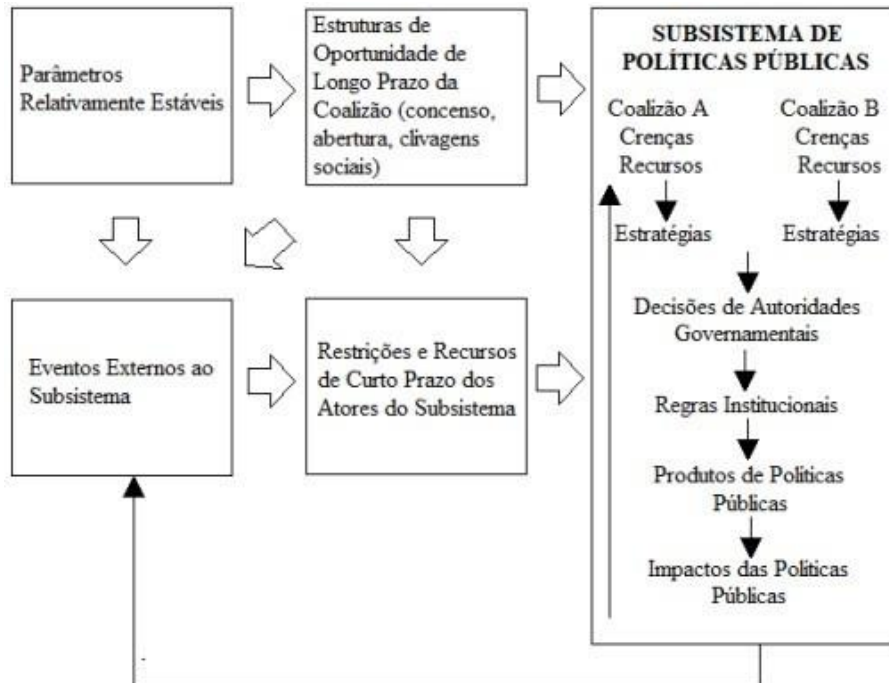
Segundo achados obtidos a partir de aplicações empíricas do ACF (WEIBLE et al., 2009), em geral são encontradas de duas a cinco coalizões em cada subsistema, que competem entre si. A maior parte dos estudos identifica duas coalizões interagindo.

Observe-se que não se pode afirmar que os atores montam as suas estratégias e tomam as suas decisões partindo de premissas plenamente racionais.

Isto porque, se assim fosse, os atores não pautariam as suas atitudes visando alcançar um interesse particular, mas sim sempre buscariam construir a melhor política para a coletividade (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 194). É dizer que os atores possuem um sistema particular de crenças, que molda a sua visão de mundo e reflete interesses particularistas ou difusos, e eles atuam com base nesse filtro, procurando transformar seus posicionamentos em política pública concreta. Dessa forma, o ACF incorpora o paradigma da racionalidade limitada (MARCH; SIMON, 1993; SIMON, 1985).

Expõe-se a seguir o diagrama do ACF (Figura 01), que será aplicado apenas em parte na pesquisa aqui apresentada. O foco na pesquisa sobre a legislação processual penal estará no subsistema em si, com destaque para as crenças em disputa entre os atores que atuam no Legislativo nacional, como se apresentará nos capítulos 3 e 4.

Figura 01 – Diagrama do ACF



Fonte: Araújo e Silva Júnior, 2022, p. 90.

O sistema de crenças dos atores é apresentado pelo ACF sob uma perspectiva tripartite: o núcleo duro (deep core), o núcleo político ou de políticas públicas (policy core) e os aspectos instrumentais (secondary aspects) (ARAÚJO, 2013, p. 25).

As crenças contidas no núcleo duro são aquelas relacionadas às características mais intrínsecas do indivíduo, retratando aquilo que se pode chamar de crenças fundantes, a exemplo de sua visão sobre liberdade, justiça, dignidade etc. Justamente por esta razão, são extremamente resistentes a mudanças. (VICENTE, 2015, p. 82)

Já no núcleo de políticas públicas os participantes das coalizões expressam de forma específica a sua posição acerca dos assuntos referentes ao subsistema em que estão inseridos e protagonizam as disputas e estratégias, não mais em um contexto tão abstrato como no núcleo duro, contudo tendo como objetivo principal fazer prevalecer os valores que lá se encontram. (ARAÚJO, 2013, p. 25)

Os aspectos instrumentais seriam “as ferramentas e informações necessárias para implantar o policy core” (ARAÚJO; SILVA JÚNIOR, 2022, p. 93), em geral se aplicam a elementos bem específicos trabalhados no subsistema (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 133).

Neste contexto, diferentemente do núcleo duro e do núcleo de políticas públicas, os aspectos instrumentais são mais suscetíveis a acordos entre as coalizões e mudanças, justamente por não se relacionarem de forma direta com valores e ideologias. É nesta esfera que ocorrem a maior parte das concessões por parte dos atores (ARAÚJO; SILVA JÚNIOR, 2022, p. 93).

O Quadro 01 busca sintetizar a perspectiva tripartite do ACF quanto aos sistemas de crenças.

Quadro 01 – Sistema de crenças e suas características			
	Deep Core	Policy Core	Secondary Aspects
Características	Crenças fundamentais dos atores.	Posicionamentos dos atores aplicados ao subsistema.	Ferramentas de aplicação.
Susceptibilidade a mudanças	Muito difícil	Difícil.	Moderada.
Exemplos	Compreensões acerca da liberdade, justiça, valores, questões religiosas etc.	Visões sobre as relações causais que geram o problema. Estratégias relevantes para se posicionar no subsistema.	Dados acerca do desempenho de uma determinada política pública, a serem considerados pelos atores. Percepções sobre aspectos pontuais do problema.

Fonte: elaboração do autor, com base em Araújo e Silva Júnior, 2022, p. 93 e 94.

Uma observação importante a ser destacada remete à influência dos vieses dos participantes das coalizões dentro das disputas que estão inseridos. Como referido, sustenta-se que estes atores agem dentro do paradigma da racionalidade limitada (MARCH; SIMON, 1993; SIMON, 1985), influenciados o tempo todo por seu conjunto de crenças e delineiam as suas estratégias com o objetivo de satisfazer os interesses que lhe são próprios, que podem ser coletivistas, mas também fortemente particularistas.

Mesmo o posicionamento dos técnicos e cientistas é influenciado pelo respectivo conjunto de crenças segundo o ACF (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 120; ARAÚJO, 2013, p. 22). O

aprendizado epistêmico privilegia o uso instrumental do conhecimento, já que os especialistas no domínio atuam como “professores” para o tomador de decisões, oferecendo conhecimento pronto para a solução dos problemas existentes.

Naturalmente, como pressupõe o ACF, os especialistas não são neutros, já que também possuem seus próprios julgamentos sobre a política pública, e o conhecimento pode ainda ser usado pelos membros das coalizões de maneira enviesada, apenas como munição para o debate (MA; VIEIRA, 2020, p. 1680).

Num quadro de *us and them*, os atores tendem a enxergar os opositores como mais fortes do que realmente são (TILLY, 2008). Noutra perspectiva também se verifica uma atmosfera de desconfiança e competitividade excessiva entre as coalizões (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p.132), característica que gera algumas críticas ao modelo.

Uma outra característica do ACF é a compreensão mais alargada acerca de quem seriam os atores capazes de influenciar nas decisões. Segundo Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 119), para além das agências administrativas, comissões legislativas e grupos de interesse que atuam em um único nível de governo – já consagrados pela doutrina da administração pública como tal –, jornalistas, pesquisadores, analistas políticos e os atores em todos os níveis de governo que atuam na formulação e implementação da política pública em tela também devem ser considerados como integrantes dos subsistemas, se atuam de forma sistemática buscando influenciar as decisões governamentais.

O ACF consolidou ao longo dos anos um conjunto de hipóteses relativas às coalizões de defesa, às mudanças nas políticas públicas e ao aprendizado orientado às políticas públicas (Anexo 01). As hipóteses costumam ser trabalhadas como guias para a compreensão do modelo (ARAÚJO; SILVA JÚNIOR, 2022, p. 95 e seguintes). Como exemplos neste sentido, tem-se a afirmação de que as controvérsias relevantes no âmbito do subsistema tendem a permanecer estáveis em períodos de uma década ou mais (ponto central da Hipótese de Coalizão nº 1) ou de que os atores de cada coalizão de defesa terão consenso substancial sobre as crenças do núcleo de políticas públicas (ponto central da Hipótese de Coalizão nº 2). Como fazem vários autores, neste trabalho as hipóteses do modelo são assumidas nessa condição de guias, não são diretamente testadas (WEIBLE et al., 2009).

Apresenta-se a seguir uma revisão de literatura sobre as principais linhas de posicionamento com relação ao processo penal. Compreender esse cenário é crucial para se poder aplicar o ACF com consistência nesse tema.

2.2 PRINCIPAIS DEBATES DOUTRINÁRIOS SOBRE O PROCESSO PENAL

2.2.1 ABORDAGEM GERAL

A maturidade democrática de um país e a sofisticação do seu ordenamento jurídico voltado ao direito penal e ao processo penal são elementos diretamente relacionados. É através do sistema processual penal que o Estado intervirá na sociedade na sua forma mais violenta, possibilitando arroubos de tirania e autoritarismo por parte do representante do poder.

A relação entre o direito processual penal e a política foi bem abordada pelo jurista alemão Claus Roxin (2000), que atribui ao ordenamento processual penal a função de sismógrafo constitucional, uma evolução do pensamento de Goldschmidt, que enxergava o processo penal como um termômetro democrático, onde se era possível aferir o grau de aderência a democracia (GOLDSCHMIDT, 1935, p. 67), uma visão que se associa mais às questões atinentes ao regime político democrático (ou à sua ausência).

Na perspectiva de Roxin, questões políticas são abordadas de uma maneira mais ampla, alusiva a toda a ordem constitucional, possibilitando que o contexto seja observado para além de uma dicotomia existente entre democrático e antidemocrático, comportando, por exemplo, importantes questões sociais. Vejamos o que diz o autor:

[...] ¡el Derecho procesal penal es el sismógrafo de la Constitución del Estado! Reside en ello su actualidad política, la cual significa, al mismo tiempo, que cada cambio esencial en la estructura política (sobre todo una modificación de la estructura del Estado) también conduce a transformaciones del procedimiento penal. (ROXIN, 2000. p.10)

Partindo-se deste ponto, é possível afirmar que a escolha pelo modelo de processo penal a se seguir é eminentemente política, uma

vez que a sua relação com a construção de um Estado de direito ou de um Estado autoritário é intrínseca.

Em um Estado autoritário, predominam as práticas do que se convencionou chamar de **sistema processual inquisitório**, nesse sistema não se verifica uma separação bem definida dos papéis do julgador, da acusação e da defesa, possibilitando-se ao juiz produzir as provas que julgue necessárias para o deslinde do caso.

Neste sistema o processo é escrito (BINDER, 2017). Já em um Estado de direito, observa-se o chamado **sistema processual acusatório**, isto é, um sistema onde a gestão da prova pertence às partes e cada uma delas tem o seu papel bem definido dentro da dinâmica processual – o juiz julga, a acusação acusa e a defesa defende (PRADO, 2005, p.103).

Os sistemas processuais não são puros, podem ser predominantemente acusatórios ou predominantemente inquisitórios, o aspecto que vai definir a melhor adequação a cada modelo (se o sistema em questão é acusatório ou inquisitório) é a percepção sobre a quem pertence a gestão da prova, ou seja, quem produz a prova no processo penal. Neste ponto vejamos as lições de Jacinto Coutinho:

Ora, faz-se uma opção política quando se dá a função de fazer aportar as provas ao processo seja ao juiz (como no Sistema Inquisitório), seja às partes, como no Sistema Acusatório, por evidente que sem se excluir (eis por que todos os sistemas são mistos) as atividades secundárias de um e de outros, tudo ao contrário do que se passava nos sistemas puros. Daí que a gestão da prova caracteriza, sobremaneira, o princípio unificador e, assim, o sistema adotado. Isso, embora não seja por nada complicado, tem sido difícil – muito difícil – fazer entender a alguns que primam pela leitura óbvia da vida como linearidade, como se fossem imagens de um espelho e, assim, seguem insistindo, contra a Constituição, em manter o Sistema Inquisitório que se retira, antes de tudo, do CPP, em permanente conflito com o modelo constitucional que reclama um devido processo legal e, assim, incompatível com aquele no qual o juiz é o senhor do processo, o senhor das provas e, sobretudo – como sempre se passou no Sistema Inquisitório – pode decidir antes (naturalmente raciocinando, por primário e em geral bem intencionado) e depois sair à cata da prova que justifique a decisão antes tomada. (COUTINHO, 2009, p.109)

Entretanto, aqui se devem diferenciar Estados que se autodeclaram democráticos, mas fundamentados em raízes autoritárias, e Estados verdadeiramente democráticos. Esta diferenciação também é verificável através do sistema processual penal, não mais em seus aspectos formais, mas sim através do agir e da cultura dos atores que compõem este microsistema. Nas lições de Pedro Serrano:

[...] países democráticos como o Brasil, cotidianamente adotam medidas jurídico-positivas dentro do ordenamento jurídico, as quais ao invés de manifestarem o direito, manifestam a exceção. Elas implicam, na realidade, a suspensão dos direitos das pessoas na aplicação da soberania pura como poder bruto. (SERRANO, 2016, p. 71)

Nessa linha, percebe-se que a existência de um ordenamento jurídico democrático inserido em um sistema com viés autoritário não é capaz de perdurar por muito tempo, sendo rapidamente adaptado para a realidade posta, através da via da reforma legislativa ou da interpretação que lhe é conferida pelos órgãos responsáveis pela sua aplicação.

Este fenômeno é explicável através da compreensão da perspectiva inquisitória. Falar em mentalidade inquisitória ou em cultura inquisitória não é o mesmo que dizer que o *modus operandi* do contexto atual se iguala ao do inquisidor do século XII, mas é dizer que a influência desse período perdura e produz os seus efeitos, seja nas relações pessoais dos indivíduos, seja nas relações jurídicas (PRADO, 2017, p. 249). Entretanto, alerta Alberto Binder, ~~que~~ a persistência da cultura inquisitorial não pode ser convertida em uma espécie de muleta que conduza a uma aceitação e inação na busca de uma mudança (BINDER, 2017, p. 51).

Assim, conclui José de Assis Santiago Neto que uma reforma legislativa acusatória é importante, desde que acompanhada de um movimento de adequação ao sistema e ao Estado democrático de direito. (SANTIAGO NETO, 2019, p. 401). É justamente neste movimento que o sistema brasileiro tem encontrado suas maiores dificuldades. Atualmente vigora no Brasil um Código de Processo Penal datado de 1941, que reflete o momento político vivenciado naquele período – Estado Novo – e, além disso, inspira-se no chamado *Código Rocco*, código processual penal da Itália fascista (SANTIAGO NETO, 2019), como referido na Introdução.

Em que pese tenham ocorrido algumas alterações na lei, estas não foram capazes de modificar a estrutura do código e todas as tentativas voltadas para a sua refundação fracassaram de forma retumbante. Vejamos, outra vez, as lições de José de Assis Santiago Neto:

O Brasil teve um código inspirado no código fascista italiano e elaborado também durante uma ditadura (1937-1945), contudo, o fim do período ditatorial e a promulgação da constituição de 1946 não foi capaz de gerar a estabilidade necessária para se construir um país democrático. Já em 1964 outro golpe de estado devolveu o País para um regime ditatorial que duraria até 1985. Somente com a Constituição de 1988 conseguimos estabelecer normas constitucionais voltadas à construção de um Estado Democrático de Direito. Porém, a nova constituição estava a reclamar um novo código. Tal qual o exemplo italiano, várias tentativas de reformas pontuais foram realizadas no Brasil, sendo a de 2008 a mais significativa, porém, nenhuma delas foi capaz de reformar o sistema processual penal pátrio em seu núcleo fundante, uma vez que as reformas pontuais não conseguirão atingir as bases autoritárias sob as quais foi forjado o Código de 1930. Uma nova tentativa de reforma integral foi, no entanto, colocada em prática com a nomeação da comissão de juristas em 2008 para a elaboração de projeto integral de reformas. (SANTIAGO NETO, 2019, p. 402)

Cabe registrar que mesmo que as reformas pontuais realizadas desde a década de 1960 de fato não tenham sido capazes de proporcionar uma mudança estrutural voltada à adequação do texto do Código de Processo Penal à nova Ordem Constitucional, o que se faz necessário, inegável é que elas trouxeram modificações relevantes no que toca à forma de processar.

Naturalmente estas modificações tampouco foram construídas de forma pacífica entre os grupos que orbitam a matéria, uma vez que, em essência, a própria lógica processual impõe um ambiente de conflito. Dito isto, passa-se a apresentar estas questões e os principais argumentos que dividem os grupos de especialistas que atuam nesse campo, com base em estudos já publicados.

Essa base é muito relevante para que nesta pesquisa possamos desenvolver o esforço empírico de mapear e complementar esse quadro com base no ACF, como proposto.

2.2.2 GARANTISMO PENAL

Embora não estejam vinculadas estritamente ao processo penal, as discussões envolvendo o garantismo são, indubitavelmente, relevantes para a compreensão do tema aqui estudado. Desenvolvido pelo filósofo do direito italiano Luigi Ferrajoli, o sistema garantista deriva da satisfação, ainda que não de forma perfeita, de dez axiomas que, conectados, compreendem uma maneira limitativa ao poder punitivo absoluto, estabelecendo parâmetros de quando e como uma intervenção penal poderá acontecer (FERRAJOLI, 2014, p. 91-92). Os referidos axiomas estão insculpidos na Constituição brasileira e vinculam-se diretamente ao entendimento que se adota sobre a concepção de Estado de Direito, vejamos o que diz Alexandre Bizzotto:

A Constituição, ao se estabelecer pautada na limitação do poder, prevê uma série de garantias do cidadão em face do Estado. A defesa e a efetivação destas garantias constitucionais perante os demais textos normativos de natureza infraconstitucional se traduzem em importantes meios para que sejam colocados necessários limites ao poder punitivo. É aqui que entra o Estado democrático de Direito como modelo protetor da efetividade constitucional. (BIZZOTTO, 2009, p. 49)

Assim, os axiomas garantistas funcionam como parâmetros de contenção do poder autoritário, estabelecendo *standards* mínimos para uma aplicação da lei penal atenta aos direitos fundamentais do mais fraco na dinâmica persecutória, vejamos os axiomas do garantismo penal e o que eles expressam:

A1) Nulla poena sine crimine; A2) Nullum crimen sine lege; A3) Nulla lex (poenalis) sine necessitate; A4) Nulla necessitas sine injuria; A5) Nulla injuria sine actione; A6) Nulla actio sine culpa; A7) Nulla culpa sine judicio; A8) Nullum judicium sine accusatione; A9) Nulla accusatio sine probatione; A10) Nulla probatio sine defensione.

Denomino estes princípios, ademais das garantias penais e processuais por eles expressas, respectivamente: 1) princípio da retributividade ou da consequencialidade da pena em relação ao delito; 2) princípio da legalidade, no sentido lato ou no sentido estrito; 3) princípio da necessidade ou da economia do direito penal; 4) princípio da lesividade ou da ofensividade do evento; 5) princípio da materialidade ou da exterioridade da ação; 6) princípio da culpabilidade ou da responsabilidade pessoal; 7) princípio da jurisdicionariedade, também no sentido lato ou no sentido estrito; 8) princípio acusatório ou da separação entre juiz e acusação; 9) princípio do ônus da prova

ou da verificação; 10) princípio do contraditório ou da defesa, ou da falseabilidade. (FERRAJOLI, 2014, p.91)

Diferentemente do que sustentam alguns (SCHÜTT, 2018), o garantismo penal concebido por Ferrajoli não se opõe à aplicação de punições, pelo contrário. Tal teoria legitima o poder punitivo do Estado, contudo busca racionalizar a sua aplicação sob bases humanistas, garantindo que a punição aconteça dentro das regras estabelecidas na legislação, “ao justificar o poder punitivo, Ferrajoli desenvolve a teoria do garantismo penal na perspectiva de limitação da intervenção do Estado, que não se coaduna com a proporção comumente estabelecida pelo senso comum entre recrudescimento punitivo e maior efetivação de direitos” (PINHO; ALBUQUERQUE; SALES, 2019, p.174).

Ao estabelecer a sua teoria como mecanismo para a contenção do poder, Ferrajoli aponta para o acusado como a parte mais fraca em um processo penal, uma vez que ali está mais vulnerável aos arbítrios do Estado e não por outra razão posiciona as garantias como alternativa a lei do mais forte, vejamos: “*Los derechos fundamentales se afirman siempre como leyes del más débil en alternativa a la ley del más fuerte que regía y regiría en su ausencia*” (FERRAJOLI, 2004, p. 54).

Entretanto, no Brasil, existe uma vertente que sustenta que o garantismo de Luigi Ferrajoli não é compreendido adequadamente. Segundo Douglas Fischer é necessário considerar o que classificou como desproporcionalidade entre a proteção dispensada a direitos individuais fundamentais e direitos fundamentais que asseguram bens e valores (FISCHER, 2014, p.117), o que entendeu como **garantismo integral**. Segundo este segmento o garantismo que se volta para a proteção do acusado seria “monocular”, não abarcando toda a proteção devida ao sistema garantista, vejamos:

[...] há (pelo menos alguma) distorção dos reais pilares fundantes da doutrina de Luigi Ferrajoli (quiçá pela compreensão não integral dos seus postulados). Daí que falamos, em nossa crítica, que se tem difundido um garantismo penal unicamente monocular: Evidencia-se desproporcionalmente e de forma isolada (monocular) a necessidade de proteção apenas dos direitos fundamentais individuais dos cidadãos que se veem investigados, processados ou condenados. (FISCHER, 2014, p.127)

Estaria então salvaguardado pela ótica do garantismo integral o dever estatal de garantir segurança (FISCHER, 2014), o que por seu

turno justifica o aumento do Estado de vigilância, despontando um alerta para garantias individuais. Outro ponto que merece atenção é a importância que esta vertente interpretativa reputa ao clamor social, vez que o senso comum não raras vezes prescinde de direitos fundamentais individuais em nome de um resultado pretendido. Assim se colocam os garantistas integrais:

A conjugação das duas vertentes de proteção aos direitos fundamentais conduzirá à formação de um saudável “garantismo penal integral” (ÁVILA, 2007, p. 21) – o que não só otimizará a proteção do indivíduo contra eventuais irracionalidades punitivas por parte do Estado, mas, com igual vigor, também permitirá o resguardo eficaz dos anseios da sociedade. (MAGALHÃES, 2010, p. 192)

Em que pese esta interpretação não venha a, declaradamente, contestar a teoria de Luigi Ferrajoli, abre-se uma vereda para a flexibilização da perquirida limitação ao poder punitivo do Estado, coração do garantismo (não apenas o penal) – o garantismo não se resume a garantismo penal, tendo o seu criador desenvolvido diversos trabalhos nesta temática discutindo múltiplos temas no âmbito da filosofia do Direito e da teoria política –, de modo que este segmento interpretativo passa a servir de esteio para um pensamento de recrudescimento na persecução penal.

Tendo sido gestado por procuradores do Ministério Público Federal no ápice da operação Lava Jato, o garantismo integral é objeto de críticas por parte da doutrina especializada. Segundo Beatriz Vargas Ramos e Álvaro de Oliveira Chaves “a concretização dos direitos sociais não está relacionada a uma resposta estatal no âmbito processual penal ou penal, mas sim por meio de políticas públicas capazes de afetar positivamente a vida do cidadão, o que poderá acontecer inclusive pela via judicial em caso de violação desses direitos.” (RAMOS; CHAVES, 2020, p. 118), é dizer que, embora direitos sociais sejam garantias, não se espera que sejam efetivados por meio do Estado penal, mas através de outras medidas estatais capazes de conferir uma resposta adequada. Outra crítica realizada pelos autores é que a ponderação de princípios nos termos propostos pelo garantismo integral potencializa “o decisionismo e a arbitrariedade, inclusive para supressão de garantias constitucionais” (RAMOS; CHAVES, 2020, p.121).

2.2.3 PODERES DE INVESTIGAÇÃO

A investigação criminal sempre foi tema que inspirou grandes discussões entre os atores que orbitam o processo penal, seja pela divergência acerca da permanência do inquérito policial nos autos do processo (LOPES JÚNIOR; ROSA, 2018) ou acerca da existência, ou não, de um contraditório diferido em sua cognição (FAZZALARI, 2006).

Entretanto, a grande disputa protagonizada pelos grupos de interesse na última década se deu no âmbito dos poderes para investigar. Esse debate foi motivado principalmente em razão da propositura da PEC nº 37/2011 (que buscava retirar o poder de investigação do Ministério Público), após as alterações do Estatuto da OAB por meio da Lei nº 13.245/2016, que garantiu ao defensor uma atuação mais efetiva na investigação, e do Provimento nº 188/2018 da OAB, que passou a disciplinar a investigação defensiva.

Por um lado, defende-se que o poder investigatório deve ficar restrito à polícia, uma vez que ela não estaria vinculada a nenhuma das partes na relação processual ou, nas palavras de Henrique Hoffman, “o sistema constitucional pátrio reservou à polícia judiciária, papel central na investigação penal, justamente por se tratar de órgão desvinculado da acusação e da defesa.” (HOFFMAN, 2017, p. 3), o que proporcionaria uma investigação mais isenta.

Noutra direção, despontam correntes doutrinárias que defendem que a investigação criminal não deve ser de monopólio da polícia. A primeira delas sustenta que o poder de investigar também deve abranger o Ministério Público, levando em consideração alguns fatores. Nessa perspectiva, segundo Bruno Calabrich, a polícia tem uma maior dificuldade de investigar situações em que a vítima não toma a iniciativa de noticiar o fato, o que traria dificuldades para dirimir situações envolvendo o Estado ou de vitimização difusa (CALABRICH, 2006, p. 79-80). O autor aponta ainda que o art. 144 da Constituição Federal impõe exclusividade apenas no exercício da função de polícia judiciária e não no tocante à apuração de infrações penais. (CALABRICH, 2006, p. 81).

A segunda corrente sustenta que a defesa também teria o direito de investigar, de modo a não ficar dependente das provas produzidas pelo Ministério Público, possibilitando assim que, desde a fase preliminar, seja construindo um arcabouço probatório capaz de

sustentar a tese defensiva. Para esta corrente a investigação realizada pela defesa se sustenta nas garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório. Vejamos o posicionamento de Edson Luís Baldan:

Investigação defensiva é, apenas, um dos múltiplos recursos inerentes à garantia constitucional da ampla defesa e do contraditório. Pretender obstaculizar seu pleno e correto manejo pelo advogado ou pelo defensor público implica arredar a cláusula constitucional do devido processo legal, ou pelo menos, reduzi-la a mera fórmula legal, sem repercussão material efetiva no processo ou no inquérito [...]. (BALDAN, 2019, p. 354)

Outro ponto utilizado por esta corrente em sua sustentação teórica é justamente a sua perfeita adequação ao sistema acusatório, uma vez que nele a lógica processual se dá a partir da atividade das partes e não de apenas uma delas ou do magistrado. Outra vez nos dizeres de Edson Luís Baldan:

O direito de se defender provando possui raízes mais antigas e solidas em sistemas processuais designados como acusatórios puros, sobretudo os de matriz anglo-saxônica, nos quais, ao sobrelevar a atividade das partes, preserva-se a indispensável imparcialidade do magistrado (que é o julgador por excelência, jamais um parcial inquisidor-investigador-acusador. (BALDAN, 2019, p. 380-381)

Por fim, destaca-se também aqueles que defendem que o Ministério Público não deve possuir poderes investigatórios, que deveriam ficar restritos à polícia e à defesa. Este grupo sustenta o seu posicionamento a partir do argumento que diz que possibilitar a atividade investigatória ao Ministério Público viola o princípio da paridade de armas no processo penal, uma vez que o órgão ministerial possui todo o aparato estatal por trás, possibilitando acesso a um número muito maior de expedientes do que a defesa, a qual encontra obstáculos quase intransponíveis em razão dos custos elevados para a realização das diligências investigativas (BULHÕES, 2018).

2.2.4 JUIZ DE GARANTIAS

A introdução da figura do juiz de garantias (ou das garantias) no ordenamento processual penal brasileiro é um ponto altamente controverso, de modo que, mesmo após a sua aprovação no legislativo e sanção presidencial por meio da Lei nº 13.964/2019, foram propostas diversas ações diretas de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal

Federal (ADIs nº 6.298, 6.299, 6.300 e 6.305), que inclusive lograram a suspensão liminar da implementação do novel instituto.

Compreende-se como juiz de garantias o magistrado que é responsável por dirimir as questões atinentes à fase pré-processual ou, nos dizeres de Jacinto Coutinho, é a quem cabe decidir “todas as questões que surjam até o momento do juízo de admissibilidade da acusação. Essa é a sua missão: decidir tudo o que aparecer a respeito do tema.” (COUTINHO, 2021, p. 283).

As vozes que defendem a existência da figura do juiz de garantias apontam que ele é essencial para um processo imparcial, justamente por desvincular o juiz que ficará responsável por julgar o processo do juiz que teve acesso aos elementos da fase investigativa, possibilitando que o juiz do processo realize o seu julgamento sem preconceitos formados com elementos da fase anterior ou, nas palavras de André Machado Maya, “cria condições para uma atuação jurisdicional subjetivamente desinteressada em ambas as fases da persecução penal.” (MAYA, 2021, p. 365).

Nesta linha defende-se, ainda, que o juiz de garantias, justamente por trazer mais imparcialidade ao processo, é figura essencial em um sistema que se pretenda acusatório. Vejamos assim Jacinto Coutinho:

[...] é imprescindível notar que o juiz é, antes de tudo, um defensor da ordem jurídica e que decide com base na lei, a qual é a expressão dos direitos e do poder-dever do Estado. Desse modo, ao determinar uma prisão preventiva ou a sua revogação, o juiz das garantias atua vinculado à ordem constitucional e, depois, infraconstitucional, mostrando-se o órgão de meio entre eventuais interesses acusatórios e defensivos. Ou seja, a própria estrutura do caso penal se reflete na investigação para alguém que ocupe esse lugar equidistante – como dizem os italianos, um lugar de *terzietà* –, fora do problema, para poder decidir democraticamente. (COUTINHO, 2021, p. 284)

Noutra direção, encontra-se na doutrina posicionamento que sustenta que a figura do juiz de garantias estaria em desacordo com a Constituição, uma vez que a investigação passaria a ser “conduzida e presidida pela autoridade judicial” (SUXBERGER, 2019, p. 14) e, além disso, sustenta que “a composição dos autos do processo-crime a partir dos autos da investigação preliminar não implica que o processo cognitivo do juiz de instrução e julgamento leve em consideração os

elementos de informação produzidos na investigação como se provas fossem.” (SUXBERGER, 2019, p. 23), o que, por suposto, não traria parcialidade ao julgamento.

Encontra-se também posicionamento que aponta que a implementação do juiz de garantias geraria um custo considerável ao Estado, trazendo impactos ao orçamento público, ainda que compreendam que a operacionalização do instituto é fundamental ao processo penal brasileiro. Nos dizeres de Francisco Geraldo Matos Santos e Urá Lobato Martins:

A criação da figura do juiz das garantias acarreta custos, devendo ser observado tanto os preceitos constitucionais sobre criação de novos cargos, como também as normas sobre limites de gastos com despesa de pessoal, nos termos da LRF. A questão é que houve uma certa inferência na autonomia administrativa e financeira do Judiciário, pois para implementar a nova mudança, possíveis planejamentos anteriores não terão verba suficiente e precisarão ter a respectiva implementação suspensa. [...] Apesar de ser clara a necessidade de instauração do juiz das garantias no processo penal hodierno. (SANTOS; MARTINS, 2020, p. 111)

Todavia, entre os que verificam a existência de sobrecarga financeira ao Estado, não é unânime o posicionamento quanto à necessidade do instituto. Defendem Américo Bedê Junior e Gustavo Senna que o legislador teria agido de forma açodada em um tema cuja imprescindibilidade e oportunidade seriam questionáveis. (SENNA; BEDÊ JÚNIOR, 2020, p. 58).

2.2.5 SISTEMA RECURSAL

Ponto que também merece atenção nesta pesquisa são os debates acerca do sistema recursal do processo penal brasileiro. Parte da doutrina aponta um excesso de possibilidades de interposição de recursos, fator que seria responsável por efeitos deletérios na prestação jurisdicional, tais como morosidade excessiva e sensação social de descrença no Poder Judiciário. Vejamos as colocações de Maria Thereza Rocha de Assis Moura:

O grande desafio que se põe é compatibilizar a garantia constitucional da duração razoável do processo com a infundável interposição de recursos – previstos expressamente no CPP ou mesmo nos regimentos internos dos tribunais. E isto porque a indefinição a respeito da prestação jurisdicional

definitiva causa insegurança e sensação de impunidade. Tal constatação não se pode negar. É preciso racionalizar os recursos e criar condições de julgamento mais célere, já que não se pode conceber que um processo demore por vezes quatro anos para julgamento de apelação, sem contar os recursos que se sucedem, tanto no Tribunal de Justiça como nos Tribunais Superiores. (MOURA, 2009, p. 235)

Todavia este posicionamento é questionado por outros doutrinadores, que sustentam que diminuir o número de recursos no processo penal brasileiro prejudicaria a sua efetividade e atingiria sobremaneira as garantias constitucionais, em especial o direito de defesa. Vejamos as lições de Caíque Galícia e Vinicius Vasconcellos:

A dinâmica do juízo recursal deve determinar-se por regras procedimentais que possibilitem uma efetiva concretização do direito ao recurso, concebido como instrumento de limitação do poder punitivo por meio do controle sobre a sentença condenatória e de sua legalidade e suficiência para o rompimento da presunção de inocência. (GALÍCIA; VASCONCELLOS, 2017, p. 178)

Seguindo uma lógica ainda mais protetiva ao acusado, também ecoam vozes na doutrina que sustentam um sistema de recursos que se volte exclusivamente para o réu, impossibilitando assim o Ministério Público de buscar o segundo grau de jurisdição para agravar uma pena imposta, ou rever uma decisão absolutória prolatada pelo juízo de piso. Observem-se as considerações de Leonardo Costa de Paula:

O segundo grau atual exige um complexo de requisitos para a admissibilidade recursal. Os princípios pensados na teoria geral dos recursos, na verdade, são limitadores do acesso ao segundo grau, e as correspondentes classificações tão retrógadas quanto impróprias ao direito processual penal, fazem inveja ao manual dos inquisidores. [...] Utilizar-se da esfera recursal para poder agravar a pena do condenado ou converter uma absolvição em condenação é, forçosamente, matar a garantia. (PAULA, 2017, p. 230-231)

Verificam-se também defesas e críticas a alterações pontuais aos recursos em ritos específicos, como no caso do Tribunal do Juri. Exemplifica-se com a divergência acerca do efeito suspensivo do recurso em sentido estrito (RESE) da decisão de pronúncia no rito do júri. Defende-se que a alteração provocaria insegurança jurídica em razão da possibilidade de perda do objeto do recurso e esvaziaria o direito de revisão da decisão judicial, aspectos que deveriam prevalecer

ao argumento do *in dubio pro societate* utilizado pelos defensores da alteração (PACZEK; LOPES JÚNIOR, 2019)

2.2.6 TRIBUNAL DO JÚRI

Entre os subsistemas procedimentais, o rito do tribunal do júri é, indubitavelmente, o que mais se difere do rito ordinário. Organizado em duas fases – pronúncia e plenário –, tem como competência o julgamento de crimes dolosos contra a vida.

Na primeira fase (pronúncia) não existem jurados e a prova é produzida diante de um juiz togado que decidirá se encaminha ou não o acusado para o plenário. A segunda fase (plenário) é presidida por um juiz togado e visando tornar o julgamento mais democrático e transparente, conta com a participação de sete jurados do povo que, após os debates orais entre acusação e defesa, serão responsáveis por decidir se o réu é culpado ou inocente e em que termos (qualificadoras, circunstâncias atenuante e majorantes etc.). (LOPES JÚNIOR., 2015, p. 783 e seguintes)

O rito do júri encontra considerável divergência na doutrina especializada. Aury Lopes Júnior., por exemplo, tece duras críticas ao instituto. Para o autor, o julgamento por jurados não é suficiente para fornecer maior democracia, segundo ele “democracia é algo muito mais complexo para ser reduzido na sua dimensão meramente formal-representativa.” (LOPES JÚNIOR, 2015, p. 842). Outra crítica destacada pelo autor é a falta de conhecimento jurídico dos jurados, em suas considerações pontua que “o próprio ato decisório exige uma prévia cognição e compreensão da complexidade jurídica, sendo inadmissível o empirismo rasteiro empregado pelo júri.” (LOPES JÚNIOR, 2015, p. 843).

Ainda nesta perspectiva, critica também a desnecessidade dos jurados motivarem as suas decisões, o que ampliaria as chances de um julgamento arbitrário. Vejamos as ponderações:

A situação é ainda mais grave se considerarmos que a liberdade de convencimento (imotivado) é tão ampla que permite o julgamento a partir de elementos que não estão no processo. A “íntima convicção”, despida de qualquer fundamentação, permite a imensa monstruosidade jurídica de ser julgado a partir de qualquer elemento. Isso significa um retrocesso ao Direito Penal do autor, ao julgamento pela “cara, cor opção sexual religião, posição socioeconômica, aparência

física, postura do réu durante o julgamento, enfim, é imensurável o campo sobre o qual pode recair o juízo de (des)valor que o jurado faz em relação ao réu. (LOPES JÚNIOR, 2015, p. 845)

Noutra direção, aponta Hamilton da Cunha Iribure Júnior que o tribunal do júri é garantia constitucional, que o seu sistema bifásico proporciona uma análise mais acurada e evita que processos sejam levados ao plenário de forma temerária. Para o autor, a fase de pronúncia possibilita que o acusado conheça previamente aquilo que contra ele recai. Noutro ponto, destaca também a vigência do princípio da plenitude de defesa nas duas fases, de modo a maximizar as possibilidades da parte mais hipossuficiente da relação processual. (IRIBURE JÚNIOR, 2015).

Já Sebastian Albuquerque Mello e Alana Stefanello Gonçalves apontam que países do sistema do common law, como os Estados Unidos, utilizam o julgamento por jurados também como forma de ampliar a participação dos cidadãos na vida pública. Destacam ainda que o juiz togado tem o dever de esclarecer ao conselho de sentença questões acerca das garantias processuais do acusado, como devido processo legal e presunção de inocência, salientando como aspecto positivo do sistema norte-americano a possibilidade de comunicação entre os jurados (diferentemente do que ocorre no Brasil) e a necessidade de unanimidade para a condenação (MELLO; GONÇALVES, 2020).

Surge também como alternativa ao atual modelo do júri, onde o conselho de sentença é formado exclusivamente por jurados populares, um modelo misto denominado escabinato, onde juízes togados e populares compõem o corpo decisório. O escabinato é utilizado em diversos países da Europa que serviram de inspiração para a elaboração do ordenamento jurídico brasileiro como Alemanha, Espanha, Itália e Portugal. (PARREIRAS, 2019).

2.2.7 PRISÕES PREVENTIVAS

Prisões preventivas são as constrições de liberdades que ocorrem no curso do processo penal antes da formação de culpa do acusado, de forma cautelar. A sua utilização no sistema brasileiro vigente é (ou ao menos deveria ser) excepcional em situações descritas no art. 312 do Código de Processo Penal. São elas: “garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal

ou para assegurar a aplicação da lei penal, quando houver prova da existência do crime e indício suficiente de autoria e de perigo gerado pelo estado de liberdade do imputado” (BRASIL, 1941).

Isto colocado, aponta-se para um dos pontos mais problemáticos segundo parte da doutrina brasileira, que é a abstração contida no signo “ordem pública”. Conceito de difícil (ou impossível) precisão, é compreendido como um “cheque em branco” para aplicação da medida mais gravosa, tornando assim o processo mais arbitrário. Neste ponto vejamos o que diz Rômulo de Andrade Moreira:

Assim, lamentavelmente, continuamos a ter como um dos requisitos para a decretação da prisão preventiva a “garantia da ordem pública”, conceito por demais genérico e, exatamente por isso, impróprio para autorizar uma custódia provisória que, como se sabe, somente se justifica no processo penal como um provimento de natureza cautelar. Há mais de dois séculos Beccaria já preconizava que “o réu não deve ficar encarcerado senão na medida em que se considere necessário para o impedir de escapar-se ou de esconder as provas do crime”, o que coincide com dois outros requisitos da prisão preventiva em nosso País (conveniência da instrução criminal e asseguuração da aplicação da lei penal). (MOREIRA, 2019, p. 20)

Em outra interpretação, Antônio Henrique Graciano Suxberger entende que, de fato, a ideia de ordem pública traz um grau maior de abstração na sua concepção, no entanto isto não é suficiente para considerá-la em desconformidade com a lei vigente, bastando estar em consonância com o disposto nos arts. 313 e 314 do Código processual. (SUXBERGER, 2011).

Outra questão relevante acerca das prisões preventivas se refere ao prazo de sua duração. Encontram-se na doutrina vozes que defendem que a prisão preventiva que não seja submetida a uma revisão periódica estaria eivada de ilegalidade e, por conseguinte, possibilitaria o relaxamento da prisão.

Nesse sentido: [...] caberia ao órgão acusatório — bem como à autoridade policial, enquanto perdurar a fase investigativa da persecução penal — manifestar-se, a cada 90 dias, a favor ou não da manutenção da prisão preventiva, fazendo-o sempre de forma fundamentada, nos moldes do artigo 315, §2º, do Código de Processo Penal. Dessa forma, em não havendo provocação do juízo para revisão da necessidade e cabimento da prisão preventiva, ou quando verificada a ausência de fundamentação concreta no pedido de manutenção

formulado — de forma pormenorizada, atentando-se às minúcias do caso concreto —, a parte final do parágrafo único do artigo 316 deverá ser respeitada, relaxando-se a prisão em virtude de sua ilegalidade. (SANCHES; BATALHA, 2021)

Noutra banda, alguns doutrinadores ponderam que seria temerário que apenas o aspecto temporal fosse suficiente para que uma decisão judicial deixasse de surtir efeitos de modo automático, sem a análise jurídica acerca da necessidade da manutenção da medida. (PAULINO, 2022).

2.2.8 JUSTIÇA NEGOCIAL

A justiça negocial é um procedimento processual típico do common law, que cada vez mais vem ganhando espaço no sistema brasileiro. Em que pese se tenham registros de práticas negociais ainda nas Ordenações Filipinas (ROSA; SANT'ANA, 2019, p. 401), elas estavam restritas a situações específicas, não recebendo maior atenção da doutrina especializada.

Tal situação começa a mudar após a promulgação da Lei nº 12.850/2013 – Lei das Organizações Criminosas –, que trouxe de maneira mais consistente a colaboração premiada ao ordenamento jurídico pátrio. Transacionar no processo penal tem sido visto, para uma parte dos doutrinadores, como uma forma de conter o colapso processual que se verifica no Brasil, para eles hoje o país é “incapaz de conciliar as formalidades procedimentais e o tempo necessário para dar respostas tempestivas que aplacassem satisfatoriamente o clamor decorrente dos crimes.” (BARROS; ROMANIUC, 2019, p. 20).

Apontam ainda se tratar de um modelo que se amolda com perfeição ao sistema acusatório, uma vez que neste a atividade no processo pertence às partes e não haveria desequilíbrio entre elas, uma vez que necessariamente estariam acompanhadas por um defensor técnico. (SUXBERGER; GOMES FILHO, 2016, p. 390-391)

Porém, a expansão da justiça negocial no Brasil ainda é vista com desconfiança por outra parte dos processualistas penais. Alexandre Bizzotto e Denival Francisco da Silva apontam que “os acordos penais concretamente carregam a potencialidade de desnaturar o devido processo penal, caso a negociação não seja manejada com extrema responsabilidade” (BIZZOTTO; SILVA, 2020, p. 22) e, em sentido complementar, Nereu José Giacomolli destaca: “É cristalino que o

processo penal não pode correr o risco de se tornar um locus onde se dispõe da liberdade das pessoas como se negocia com as coisas no direito privado.”(GIACOMOLLI, 2015, p. 1121).

Um dos problemas apontados por Jacinto Coutinho na importação da lógica negocial do direito estrangeiro e sua posterior implantação no direito processual penal brasileiro, é o fato de se trazer apenas uma parte do sistema, ignorando o contexto no qual as regras se inserem e, desconsiderando, assim, garantias presentes nos ordenamentos externos que proporcionam equilíbrio e respeito a um devido processo legal. (COUTINHO, 2019).

Outro ponto que não passa despercebido pela doutrina crítica aos acordos é a possibilidade de celebração de negócios jurídicos com o acusado preso. Aponta-se o risco de expansão da utilização das prisões cautelares para se forçar o acusado a aceitar determinados acordos, bem como se sustenta vício no consentimento em razão do estado de perigo. (LEMOS; CALDEIRA, 2016, p. 84).

Este cenário de pressão e coação também foi apontado por Vinicius Gomes de Vasconcellos, para o autor haveria um rompimento com as premissas de um processo penal democrático em prol de abreviamentos para a sanção penal (VASCONCELLOS, 2015, p. 216).

Apresentada a base teórica da pesquisa, passa-se ao capítulo sobre a metodologia.



3

3

METODOLOGIA

Trata-se de um estudo de caso em que se observaram e analisaram as alterações nas leis processuais penais à luz do *Advocacy Coalition Framework* (ACF), possibilitando atenção aos atores envolvidos no processo legislativo, a suas crenças e às estratégias por eles utilizadas.

A aplicação do ACF neste trabalho esteve voltada à identificação dos principais atores e dos aspectos ideológicos, nas movimentações legislativas relacionadas ao processo penal durante o recorte temporal de 2009 a 2021, e seus resultados, como explicado anteriormente.

Não se aplicou o ACF como um todo, incluindo a totalidade dos elementos mostrados na Figura 01. Para isso, seria necessário prazo para elaboração de uma tese de doutorado.

Este trabalho adotou diversos procedimentos metodológicos, sobretudo a análise de conteúdo de várias notas taquigráficas de discussões em comissões temáticas, grupos de trabalho ou plenário do Congresso Nacional, além de entrevistas com parlamentares, assessores e representantes dos grupos envolvidos diretamente nos debates, bem como revisão bibliográfica acerca do ACF e dos temas jurídicos tratados (ver capítulo 2).

Foi a partir das notas taquigráficas que se pode extrair uma primeira amostra dos atores que tiveram maior relevância na tramitação legislativa. Elas também foram fundamentais para entender os detalhes de cada processo legislativo. Entretanto esta análise por si só não foi suficiente.

Entrevistas com atores relevantes que participam diretamente das discussões possibilitaram compreensões para além daquilo que consta nos registros oficiais do Congresso Nacional. A organização das entrevistas foi dividida em três grupos:

- a) **Grupo político: Deputada Margareth Coelho, ex-assessor Tito Amaral e ex-Ministro da Justiça José Eduardo Cardozo;**
- b) **Grupo de juristas: Dr. Jacinto Nelson de Miranda Coutinho e Dr. Antônio Suxberger;**

c) Grupo de atores externos: Dr. Leonardo Costa de Paula (Presidente do Observatório da Mentalidade Inquisitória).

O áudio das entrevistas realizadas pode ser acessado no seguinte link: https://drive.google.com/drive/folders/177ZSRf43OHGZvq-hc8avNF7yFQ8i_L57?usp=sharing

A revisão de literatura, por seu turno, possibilita que se compreendam as múltiplas visões acerca das questões processuais penais analisadas, permitindo, para além de uma melhor compreensão do objeto da pesquisa, uma análise mais robusta das posições defendidas pelos diferentes atores envolvidos nos processos legislativos.

Considerando que tramita na Câmara dos Deputados um projeto de lei que se propõe a promover uma reforma global do Código de Processo Penal (PL nº 8.045/2010), vindo do Senado Federal (PLS nº 156/2009), e que há um grande número de propostas legislativas que guardam pertinência com a matéria e se encontram apensadas ao processo na Câmara, foi necessário, logo de início, realizar um levantamento acerca dos objetos dessas propostas, bem como dos seus proponentes e respectivos partidos políticos. Aos poucos se filtrou quais informações nesse conjunto teriam relevância para a pesquisa.

É importante explicar que a análise de conteúdo de todas as informações colhidas nas notas taquigráficas e outros documentos foi realizada por meio de um código elaborado a partir das questões que, pelos estudos doutrinários realizados e pela primeira incursão nos dados sobre o processo legislativo, apontavam uma divisão substancial de posicionamentos, comportando as múltiplas linhas de defesa contidas no subsistema em análise.

Apresenta-se a seguir esse código de análise documental, que antes de sua aplicação foi debatido informalmente com profissionais que, como o autor, atuam na área penal e processual penal.

CÓDIGO DE ANÁLISE DOCUMENTAL

Poder de investigação. Posicionamentos possíveis dos atores:

1. Apenas a Polícia deve possuir o poder de investigar crimes.

2. Apenas a Polícia e o Ministério Público têm o poder de investigar crimes.
3. Apenas o Ministério Público e a Advocacia têm o poder de investigar crimes.
4. Polícia, Ministério Público e Advocacia têm o poder de investigar crimes.

Juiz de garantias. Posicionamentos possíveis dos atores:

1. Se posiciona contra o juiz de garantias por considerar que o Estado não tem condições de arcar com os custos para a sua implementação.
2. Se posiciona contra a implementação do juiz de garantias por considerar que geraria impunidade.
3. Se posiciona contra a implementação do juiz de garantias por considerar que o instituto não é capaz de proporcionar mais imparcialidade ao processo e o Estado não teria condições de arcar com os custos.
4. Se posiciona contra a implementação do juiz de garantias por considerar que o instituto não é capaz de proporcionar mais imparcialidade ao processo e ainda geraria impunidade.
5. Se posiciona contra a implementação do juiz de garantias por considerar que o Estado não tem condições de arcar com os custos para a sua implementação e geraria impunidade.
6. Se posiciona a favor do juiz de garantias exceto em processos que tramitam em comarcas com vara única, varas especializadas e em processos originários de tribunais superiores.
7. Se posiciona a favor do juiz de garantias por considerar que sua implementação traria maior imparcialidade ao processo.

Sistema Recursal. Posicionamentos possíveis dos atores:

1. Sustenta a necessidade de reduzir o número de recursos no processo penal para fornecer maior celeridade e impedir a impunidade através da prescrição.

2. Defende uma redução no número de recursos em ritos específicos.
3. Defende um aumento do número de recursos em ritos específicos.
4. Defende a manutenção do número de recursos já existentes no processo penal visando proteger os direitos e garantias do acusado.

Tribunal do Júri. Posicionamentos possíveis dos atores:

1. O Tribunal do júri deve ser composto por jurados populares e o veredito se dará por maioria simples.
2. O Tribunal do Júri deve continuar no ordenamento jurídico contudo no modelo do escabinato (mescla entre juízes togados e populares) e o veredito se dará por maioria simples.
3. O Tribunal do Júri deve ser composto por jurados populares e o veredito se dará com a unanimidade.
4. O Tribunal do Júri deve continuar no ordenamento jurídico contudo no modelo do escabinato (mescla entre juízes togados e populares) e o veredito se dará com a unanimidade
5. O Tribunal do Júri deve sair do ordenamento jurídico brasileiro.

Prisões Cautelares. Posicionamentos possíveis dos atores:

1. Deve conter hipóteses menos genéricas para a sua aplicação e necessitam ser revisadas periodicamente sob pena de relaxamento.
2. Deve conter hipóteses menos genéricas para a sua aplicação e necessitam ser revisadas periodicamente sem que necessariamente a inobservância implique em relaxamento de prisão.
3. Deve conter hipóteses menos genéricas para a sua aplicação.
4. Necessitam ser revisadas periodicamente sob pena de relaxamento.

5. **Necessitam ser revisadas periodicamente sem que necessariamente a inobservância implique em relaxamento de prisão.**
6. **Posiciona-se favorável à atual estrutura das prisões cautelares (vigência da doutrina do não-prazo e hipóteses de aplicação genéricas).**

Acordos no Processo Penal. Posicionamentos possíveis dos atores:

1. **São contrários à elaboração de acordos no processo penal.**
2. **Defendem que a elaboração dos acordos no processo só deve existir nas hipóteses de crimes de menor potencial ofensivo.**
3. **São favoráveis à elaboração de acordos no processo penal apenas para crimes de menor potencial ofensivo e crimes patrimoniais.**
4. **São favoráveis à elaboração de acordos no processo penal, desde que o acusado não esteja preso.**
5. **São favoráveis à elaboração de acordos no processo penal exceto para crimes hediondos.**
6. **São favoráveis à elaboração dos acordos no processo penal.**

Na aplicação empírica do ACF, verificou-se que nem todos os posicionamentos previstos no código de análise documental elaborado com base na doutrina estavam presentes no material estudado, abrangendo os documentos referentes ao processo legislativo e as entrevistas.

Não foram encontrados, por exemplo:

- a) **Justiça Negocial, uma vez que o conteúdo constante no código de análise documental estava mais relacionado à matéria “colaboração premiada”, que após a operação Lava Jato ganhou protagonismo nos debates doutrinários. Quando analisado no âmbito do processo legislativo que gerou a Lei nº 12.850/2013, o tema não gerou divergências que sustentem a análise com base no ACF. Na análise foram utilizados os posicionamentos quanto ao acordo de não persecução penal e à justiça restaurativa.**

- b) No que diz respeito ao Tribunal do Júri, parte do conteúdo do código de análise documental não poderia ser encontrado, uma vez que a matéria é de fundo constitucional, cabendo à parte processual estabelecer o procedimento. Desta forma, o posicionamento: “O tribunal do júri deve sair do ordenamento jurídico brasileiro” sequer poderia ser discutido nesta esfera.**

Passa-se ao capítulo que traz os resultados da pesquisa empírica e respectivas discussões.



4

4

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste capítulo será realizada a análise dos dados obtidos correspondentes às principais propostas legislativas no período que compreende 2009 a 2021, realizando um breve histórico de suas tramitações na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, com destaque para a proposta legislativa de reforma global do Código de Processo Penal.

Ultrapassado este primeiro momento, serão abordados os pontos de conflito que transpassaram o debate teórico e, de fato, protagonizaram as divergências na arena do Poder Legislativo no que toca aos temas de processo penal.

Identificados estes pontos, serão delimitadas as coalizões formadas neste período para a defesa dos interesses pretendidos, pontuando suas crenças e os motivos que justificam a sua classificação, para posteriormente estabelecer o desenho das relações existentes entre elas.

4.1 A COMISSÃO DE JURISTAS E SUA PROPOSTA DE CÓDIGO DE PROCESSO PENAL

As discussões acerca de um novo Código de Processo Penal se iniciaram no Parlamento no Senado Federal, através de uma comissão de juristas criada em atenção a um requerimento do Senador Renato Casagrande (Requerimento nº 227/2008). Os seus trabalhos foram capitaneados pelo então Ministro do Superior Tribunal de Justiça Hamilton Carvalhido e contava com mais oito membros.

Esta comissão tinha como característica a sua formação eclética, incluindo membros do Ministério Público (Eugênio Pacceli e Tito Amaral), da Ordem dos Advogados do Brasil (Jacinto Nelson de Miranda Coutinho), Felix Valois (indicado por liderança partidária), Poder Judiciário (Hamilton Carvalhido e Antônio Corrêa), polícia judiciária (Sandro Torres Avelar - Delegado de Polícia Federal) e o professor Antônio Magalhães Gomes Filho. A Consultoria Legislativa do Senado também integrava formalmente a comissão de juristas, por meio do Consultor Fabiano Silveira.

Segundo Jacinto Nelson de Miranda Coutinho (2023), havia um acordo para o funcionamento da comissão de não rediscutir matéria que já havia sido apreciada, o que possibilitava maior dinamismo e objetividade aos trabalhos.

Outro motivo que possibilitou um resultado eficiente para a elaboração do texto final foi o trabalho da Consultoria do Senado Federal que, segundo o mesmo entrevistado, equilibrou a comissão e por vezes decidiu matérias sobre as quais não havia consenso. Acrescentou que, pelo fato de a comissão ser composta em grande parte por juristas de fora de Brasília, o papel da consultoria foi ainda mais importante, uma vez que muitos ali não poderiam estar à frente dos trabalhos. (COUTINHO, 2023)

A Consultoria do Senado também promoveu um dossiê especial da Revista de Informação Legislativa – que foi publicado na edição de jul./set. 2009 – intitulado “Reforma do Código de Processo Penal”, reunindo artigos de estudiosos e políticos voltados para a temática.

Um ponto relevante acerca do funcionamento da comissão é que, apesar da não realização de audiências públicas pelo grupo, eram recebidas sugestões de diversos juristas e entidades que variavam de associações profissionais a centros acadêmicos e demais interessados. Tais contribuições poderiam ser realizadas por meio postal e através de um endereço de e-mail disponibilizado pelo Senado Federal (novocpp@senado.gov.br).

Embora a redação do anteprojeto tenha sido realizada por consenso entre os integrantes da comissão de juristas, não significa dizer que não houve divergências entre eles. De acordo com Tito Amaral, temas espinhosos, como por exemplo o juiz das garantias, já no texto embrionário demonstravam pontos de divergência acentuados. (AMARAL, 2023)

Alguns temas mais complexos, como por exemplo da colaboração premiada, não foram colocados no texto original do anteprojeto por estratégia individual de membros da comissão de juristas, que entendiam que esses pontos poderiam surgir mais adiante em audiências públicas (COUTINHO, 2023).

Neste primeiro momento a atuação dos grupos de interesse ainda ocorria de forma difusa e desorganizada, a fase de construção do anteprojeto não foi um momento onde os atores buscavam

diretamente os membros da comissão para defender posições com frequência.

Em 22 de abril de 2009, o anteprojeto formulado foi entregue para o Presidente do Senado Federal, o então Senador José Sarney, que por seu turno o apresentou, originando o PLS nº 156/2009, ficando como relator o Senador Renato Casagrande (PSB/ES).

4.2 PROCESSOS LEGISLATIVOS

4.2.1 TRAMITAÇÃO NO SENADO FEDERAL DO PLS Nº 156/2009

Em 21 de maio de 2009, foi instalada a comissão temática do novo Código, onde designou-se como Relator-Geral o Senador Renato Casagrande e os seguintes Relatores Parciais: 1) Tião Viana - Procedimentos; 2) Romeu Tuma - Inquérito Policial; 3) Marconi Perillo - Medidas Cautelares; 4) Walter Pereira - Provas; e 5) Serys Slhessarenko - Recurso. (SENADO FEDERAL, 2009)

Durante o seu funcionamento no Senado, a comissão temática se reuniu dezessete vezes, promovendo doze audiências públicas, sendo seis externas a Brasília, nos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Goiás e Espírito Santo, não sendo registrada nenhuma audiência pública na região norte do país.

Em 17 de dezembro de 2009, o projeto foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado. Foram apresentadas 46 emendas elaboradas pelos Senadores Demostenes Torres, Pedro Simon, Flexa Ribeiro (em conjunto com a Ordem dos Advogados do Brasil), Serys Slhessarenko e Jayme Campos. Destas, apenas três emendas foram acolhidas integralmente pela comissão e seis acolhidas parcialmente, as demais foram rejeitadas.

Neste momento já é possível verificar uma movimentação maior dos grupos de atores interessados em volta da comissão temporária e da CCJ, buscando influenciar diretamente no texto, fato que não acontecia na comissão de juristas. No parecer apresentado na CCJ, observa-se menção direta ao Instituto dos Advogados Brasileiros e à Associação dos Juízes Federais do Brasil, que encaminharam sugestões à comissão, à nota técnica do Instituto de Defesa do Direito de Defesa e à Ordem dos Advogados do Brasil, que desenvolveu suas

contribuições na forma de substitutivos apresentados pelo Senador Flexa Ribeiro.

Após a aprovação do substitutivo pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, o projeto foi remetido para apreciação do plenário, onde recebeu 214 emendas de autoria dos seguintes senadores: Aloizio Mercadante (9), Álvaro Dias (11), Antônio Carlos Valadares (93), Delcídio Amaral (1), Flexa Ribeiro (25), José Sarney (70), Pedro Simon (1), Roberto Cavalcanti (2), Sérgio Zambiasi (2), sendo aprovadas 63 destas, que foram incorporadas ao parecer do relator da comissão temporária, Senador Renato Casagrande, a ser apreciado pelo plenário.

Extraí-se ainda do parecer do relator o volume expressivo de emendas apresentadas ao projeto pelo então Senador Antônio Carlos Valadares, em razão do acolhimento de sugestões que recebeu da Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), da Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE) e da incorporação de pontos da nota técnica exarada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

A tramitação no Senado Federal não foi marcada por alterações substanciais ao texto desenvolvido pela comissão de juristas, em que pese o número significativo de emendas realizadas no projeto. Segundo Antônio Suxberger, havia consenso no colégio de líderes, o que não significa dizer que o texto não foi debatido na comissão especial (SUXBERGER, 2023).

Na data de 08 de dezembro de 2010, em sessão extraordinária, o substitutivo fora submetido à apreciação do plenário do Senado Federal, obtendo os votos necessários para a aprovação, sendo remetido à Câmara dos Deputados na data de 23 de março do ano subsequente.

4.2.2 TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS DO PL Nº 8.045/2010

Tramitando na Câmara dos Deputados, o projeto do novo Código de Processo Penal recebeu outra identificação, agora PL nº 8.045/2010. Apesar de a proposta do códex ser identificada através desta única numeração, a sua tramitação se dá em conjunto com outros 421 projetos de lei apensados, o que indubitavelmente tornou a sua tramitação mais complexa e, conseqüentemente, mais lenta.

Em 27 de março de 2014, o então Presidente da Câmara, Henrique Eduardo Alves, exarou ato da presidência com a finalidade de criar a comissão especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 8.045/2010, devendo esta ser composta por 23 membros titulares e igual número de suplentes, mais uma vaga de titular e suplente que funcionando em regime de rodízio entre as bancadas não contempladas. Todavia esta comissão especial não chegou a ser constituída e, por conseguinte, não foi instalada.

Só em 26 de março de 2015 a comissão especial foi criada novamente, agora pelo então Presidente Eduardo Cunha, com o acréscimo de mais três membros titulares em sua composição, sendo constituída apenas em 25 de fevereiro de 2016 e instalada em 02 de março de 2016. Foi eleito Presidente o Deputado Danilo Forte; Primeiro Vice-Presidente o Deputado Delegado Éder Mauro; Segundo Vice-Presidente o Deputado Rodrigo Pacheco; Terceiro Vice-Presidente o Deputado Cabo Sabino; e Relator-Geral o Deputado João Campos. Na ocasião foi estipulado o prazo de vinte sessões para recebimento de emendas, encerrado na data de 19 de abril de 2016, tendo sido apresentadas 21 emendas.

Em 08 de março de 2016, o Deputado Rodrigo Pacheco requereu dez audiências públicas com temas específicos, relativos a cada um dos cinco livros e suas divisões em títulos do Código de Processo Penal. Na mesma data também requereram audiências públicas os Deputados Paulo Teixeira, Laerte Bessa, Danilo Forte e João Campos, sem especificar tema. Estas audiências públicas concentraram não só um expressivo número de entidades a serem ouvidas pela comissão especial, mas também de experts que individualmente puderam contribuir com as discussões.

De 09 de março de 2016 a 25 de abril de 2017, verificou-se um volume expressivo de requerimentos solicitando prorrogações de prazo, realização de novas audiências públicas na Câmara ou a participação de entidades ou juristas em audiências já aprovadas, e a realização de encontros regionais nas cidades de Fortaleza, Rio Verde, São Paulo e Passo Fundo e seminários nas cidades de Curitiba, Maringá, Foz do Iguaçu, Ponta Grossa, Cascavel e Londrina. Contudo os encontros regionais aconteceram nas seguintes cidades: Belo Horizonte (10/06/2016), São Paulo (11/11/2016), Fortaleza (16/03/2017), Goiânia (24/03/2017), Porto Alegre (17/04/2017) e Passo Fundo (08/05/2017). Em 04 de maio de 2017, o Deputado Paulo Teixeira

requereu a realização de um seminário, na Câmara dos Deputados, para apresentar os trabalhos das reuniões técnicas sobre justiça restaurativa.

Ainda no período acima, de acordo com o parecer do relator parcial Deputado Paulo Teixeira, em 16 de março de 2016, foram atribuídas as Relatorias-Parciais da seguinte maneira:

- a) 1ª Relatoria Parcial (arts. 1º ao 164) ao Deputado Rodrigo Pacheco;**
- b) 2ª Relatoria-Parcial (arts. 165 ao 320) ao Deputado Rubens Pereira Junior;**
- c) 3ª Relatoria-Parcial (arts. 321 ao 457) ao Deputado Pompeo de Mattos;**
- d) 4ª Relatoria-Parcial (arts. 458 ao 611) ao Deputado Paulo Teixeira; e**
- e) 5ª Relatoria-Parcial (arts. 612 ao 756) à Deputada Keiko Ota.**

Esses relatórios parciais traziam propostas de emendas de seus relatores e verificavam a técnica legislativa aplicada, a constitucionalidade e a juridicidade nas propostas que tramitam apensadas, sendo cada relatório pertinente à temática dos artigos elencados.

O primeiro relator parcial a entregar o parecer foi o Deputado Paulo Teixeira, abordando medidas cautelares e justiça restaurativa e trazendo 59 emendas ao projeto, com destaque para a que introduz o Título VI ao Livro 1 do Código de Processo Penal, a fim de estabelecer regras para a realização de justiça restaurativa.

O segundo relator parcial a entregar o parecer foi o Deputado Pompeo de Mattos, que tratou sobre os processos do Tribunal do Júri, dos procedimentos para restauração de autos extraviados ou destruídos, da sentença e das questões e processos incidentes. Seu parecer trouxe 23 emendas e uma subemenda.

O terceiro relator parcial a entregar o parecer foi o Deputado Rubens Pereira Júnior, que tratou sobre as provas e os procedimentos no processo penal. Seu parecer trouxe a indicação de 34 emendas ao projeto.

A quarta relatora parcial a entregar o parecer foi a Deputada Keiko Ota, que tratou sobre as medidas cautelares reais, ações de

impugnação e cooperação internacional. Seu parecer trouxe quatro emendas ao projeto.

Por fim, o quinto (e último) relator parcial a entregar o parecer foi o Deputado Rodrigo Pacheco, que tratou sobre persecução penal, dos princípios fundamentais, da investigação criminal, da ação penal, dos sujeitos do processo, dos direitos da vítima, da competência e dos atos processuais. Seu parecer trouxe a indicação de 35 emendas.

Em 13 de junho de 2018, o relator-geral Deputado João Campos proferiu o seu parecer acerca do Projeto de Lei nº 8.045/2010. Este parecer abrange uma análise das emendas propostas pelos relatores parciais, bem como dos 253 processos apensados (quantidade de processos na data destacada) e alterações da lavra do próprio relator-geral que resultaram no substitutivo apresentado.

Em razão do início de nova legislatura, houve necessidade de recomposição da comissão especial, uma vez que a alteração da configuração dos deputados altera também a representação proporcional dos partidos nas comissões.

Assim, em 21 de março de 2019, por ato do Presidente Rodrigo Maia, foi criada nova comissão especial para elaboração de parecer ao Projeto de Lei nº 8.045/2010, composta por 34 membros titulares e 34 suplentes. Passados pouco mais de dois meses, em 27 de maio de 2019, o Deputado Mário Heringer apresentou requerimento para constituição da comissão, o que vem a acontecer no dia 09 de julho de 2019. Na data de 11 de julho de 2019 foi instalada a comissão, sendo eleitos o Deputado Fábio Trad como Presidente e o Deputado João Campos como Relator-Geral, e estabelecido o prazo de vinte sessões consecutivas para emendas.

Os dois primeiros requerimentos de audiência pública da nova comissão foram formulados pelo Deputado Subtenente Gonzaga, o primeiro com o objetivo de discutir o alcance do termo “autoridade policial” no Código de Processo Penal e o segundo para discutir o assunto “Termo circunstanciado e a autonomia dos policiais”. Na ocasião foram indicados doze participantes para cada encontro, em todos os casos os convidados ou eram das forças policiais (incluindo bombeiros) ou membros do Ministério Público.

A partir de então verifica-se novamente um alto número de requerimentos para realização de audiências públicas, tal como

aconteceu na comissão presidida pelo Deputado Danilo Forte. Neste interim, em uma reunião da comissão realizada em 21 de agosto de 2019, foram atribuídas as responsabilidades das Relatorias-Parciais a dez membros da comissão, o dobro da comissão anterior. Os temas pertinentes a cada um dos relatores parciais foram definidos da seguinte maneira:

- a) **1ª Relatoria-Parcial (Princípios Fundamentais e Julgamento Antecipado – *Plea Bargain*):** Deputada Margarete Coelho, que apresentou o seu parecer em 30/10/2019, indicando a rejeição de todas as emendas e projetos apensados, permanecendo o texto apresentado à comissão;
- b) **2ª Relatoria-Parcial (Investigação Criminal e Juiz de Garantias):** Deputado Emanuel Pinheiro Neto, que apresentou o seu parecer em 30/10/2019, indicando a aprovação de 21 emendas, sendo treze emendas com emenda de relator parcial;
- c) **3ª Relatoria-Parcial (Sentença, Recursos e Execução em Segundo Grau):** Deputado Luiz Flávio Gomes, que apresentou o seu parecer em 30/10/2019, indicando a aprovação de seis emendas com emendas de relator parcial;
- d) **4ª Relatoria-Parcial (Audiência de Custódia e Sujeitos do Processo):** Deputado Capitão Alberto Neto, que apresentou o seu parecer em 31/10/2019, indicando a aprovação de sete emendas, sendo duas com emendas de relator parcial e aprovação de três projetos de lei apensados com emenda de relator parcial;
- e) **5ª Relatoria-Parcial (Tribunal do Júri):** Deputado Pompeo de Mattos, que apresentou o seu parecer em 29/10/2019, indicando a aprovação de sete emendas, duas delas com subemendas e a aprovação de sete projetos de lei apensados com emendas de relator parcial;
- f) **6ª Relatoria-Parcial (Justiça Restaurativa e Direitos da Vítima):** Deputado Paulo Teixeira, que apresentou o seu parecer em 30/10/2019, indicando a aprovação de cinco emendas, um projeto de lei e parte de outro;
- g) **7ª Relatoria-Parcial (Medidas Cautelares Reais, Medidas Cautelares Pessoais e Condução Coercitiva):** Deputado Sanderson, que apresentou o seu parecer em 30/10/2019, indicando a aprovação de sete emendas;
- h) **8ª Relatoria-Parcial (Competência, Atos Processuais e Nulidades):** Deputado Nelson Pellegrino, que apresentou o seu

parecer em 31/10/2019, indicando a aprovação de cinco emendas.

- i) 9ª Relatoria-Parcial (Cooperação Jurídica Internacional): Deputado Santini; que apresentou o seu parecer em 31/10/2019, indicando a rejeição de todas as emendas e projetos apensados, permanecendo o texto apresentado à comissão;
- j) 10ª Relatoria-Parcial (Prova e Ações de Impugnação): Deputado Hugo Leal, que apresentou o seu parecer em 31/10/2019, indicando a aprovação de 69 emendas com emendas de relator parcial.

A partir desse ponto, não houve mais movimentação relevante no processo legislativo em foco.

4.2.3 OUTRAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

4.2.3.1 PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 37/2011

Embora no período que compreende o corte temporal deste trabalho a maior parte dos esforços reformistas para o Projeto de Lei que cria o novo Código de Processo Penal, não se pode desconsiderar outras proposições que tiveram bastante relevância no que se refere aos temas discutidos e que, em determinados casos, se descolaram da discussão do códex.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 37/2011, sem dúvida, foi uma das proposições legislativas mais relevantes no país durante o período destacado. Ela tinha como objetivo definir que a competência para realização da investigação criminal fosse exclusivamente da polícia judiciária, excluindo do Ministério Público a possibilidade de presidir procedimentos investigatórios. Em que pese tenha sido proposta em 2011, pelo Deputado Lourival Mendes (PT do B/MA), foi em 2013 que as discussões sobre essa PEC viveram seu auge, sobretudo em razão das manifestações iniciadas em junho daquele ano, que estigmatizaram a proposta como “PEC da impunidade”. No entanto, desde a sua apreciação pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), a proposta não encontrou caminho fácil, contabilizando oito votos contrários e quatro votos em separado com algum tipo de ressalva. O relator foi o Deputado Arnaldo Faria de Sá.

Após a aprovação na CCJC, na forma regimental, a presidência da Câmara determinou a criação de comissão especial para debater a

competência da investigação criminal, ficando como relator o Deputado Fábio Trad. A comissão promoveu quatro audiências públicas, onde ouviu representantes do Ministério Público, polícias, Ordem dos Advogados do Brasil, Ministros da Suprema Corte, além de outras entidades da sociedade civil e autoridades públicas.

Em 13 de junho de 2012, o relator da matéria na comissão especial apresentou parecer com substitutivo, mantendo a exclusividade da competência investigativa para as polícias, como previsto no projeto original, contudo resguardava a competência das polícias legislativas, Comissões Parlamentares de Inquérito e dos Tribunais e Ministério Público em relação a seus membros.

Estabelecia também a possibilidade de o Ministério Público complementar provas oriundas de órgãos não ligados à polícia e uma função subsidiária ao Ministério Público para acompanhar inquéritos envolvendo policiais, militares, membros de organizações criminosas, agente público ou político e crimes contra a administração pública.

Em 21 de novembro de 2012, o parecer da comissão foi aprovado com apenas os votos contrários dos Deputados Alessandro Molon e Lourival Mendes (propositor do texto original da PEC nº 37/2011). Todavia, em razão da aprovação de destaque apresentado pelo Deputado Ronaldo Fonseca, a parte que possibilitava ao Ministério Público complementar provas e deixava uma competência subsidiária para os casos acima elencados foi suprimida. Na data de 06 de dezembro o parecer foi encaminhado para a Coordenação de Comissões Permanentes para publicação.

Nas datas de 21/02/2013, 04/04/2013 e 10/04/2013, os Deputados Arthur Lira, Francisco Tenório e Valtenir Pereira, respectivamente, requereram a inclusão da matéria na ordem do dia do plenário. Contudo, no dia 24/04/2013, o Deputado Valtenir Pereira retirou o seu requerimento. No dia seguinte, o Deputado Arnaldo Faria de Sá apresentou novo requerimento para inclusão da matéria.

Em junho de 2013, com um cenário político completamente conturbado e com a classe política sob pressão, em razão de uma série de manifestações que aconteciam em todo o país naquele momento, percebe-se uma desidratação da PEC nº 37/2011. Assim, em 20 de junho de 2013, o Deputado Luis Carlos Heinze requereu a retirada de sua assinatura em apoio à proposição e da mesma forma procederam

poucos dias depois os Deputados Lelo Coimbra, Jose Stedile, Jânio Natal, Eudes Xavier e Perpétua Almeida.

Em sessão deliberativa extraordinária, ocorrida em 25 de junho de 2013, houve a votação de um destaque de preferência da bancada do PMDB para votação do texto original do Deputado Lourival Mendes, que foi aprovado. Submetida à votação em primeiro turno, a proposta obteve apenas nove votos favoráveis, 430 votos contrários e duas abstenções, restando assim derrotada.

4.2.3.2 LEI Nº 12.850/2013 – LEI DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS

Oriunda do PLS nº 150/2006, de autoria da Senadora Serys Slhessarenko, na Câmara PL nº 6.578/2009, a Lei das Organizações Criminosas tornou-se um marco no ordenamento jurídico brasileiro, não apenas por preencher uma importante lacuna, trazendo o direito brasileiro para a modernidade no enfrentamento a organizações criminosas, mas sobretudo por dispor sobre colaboração premiada nesta modalidade delitiva. Diferentemente do ponto anterior, não será pormenorizada toda a tramitação da proposta, uma vez que, para este trabalho, apenas a parte que compreende a justiça negocial se faz relevante.

A colaboração premiada não foi uma inovação legislativa do PLS nº 150/2006, o ordenamento jurídico brasileiro já dispunha desta ferramenta de obtenção de prova em outros diplomas infraconstitucionais, como a Lei de Crimes Hediondos, a Lei de Proteção a Vítima e a Testemunhas Ameaçadas, entre outras, todavia, em nenhum desses diplomas infraconstitucionais os aspectos processuais do instituto da colaboração eram o seu objetivo, estes estavam muito mais relacionados aos aspectos penais, como redução de pena em troca de uma facilitação para a persecução penal, sem envolver uma fase preliminar de negociação.

Durante a sua tramitação legislativa, a proposta sofreu alterações. Ainda no Senado, foi aprovado texto substitutivo ao original possibilitando que o benefício ao colaborador não constituísse apenas o perdão judicial com extinção da punibilidade, mas também a redução em até dois terços da pena privativa de liberdade ou a substituição por pena privativa de direito. Já na Câmara fora suprimida do texto a parte

que permitia ao juiz conceder o benefício da colaboração de ofício, passando este necessariamente a ter que ser requerido pelas partes.

Tramitando no Senado, registra-se a realização de audiências públicas, com representantes do Poder Judiciário, da Procuradoria da República, dos delegados de polícia civil e federal, de membros do Ministério Público dos Estados, advocacia e organizações da sociedade civil.

4.2.3.3 LEI Nº 13.964/2019 – LEI ANTICRIME

No auge da Lava Jato, operação iniciada em 2014 com aplicação de métodos que posteriormente seriam questionados no Supremo Tribunal Federal e que levou à prisão altos executivos e políticos brasileiros (inclusive o então ex-Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva), e em meio a uma crescente no discurso de combate a corrupção, em 06 de junho de 2018, o Deputado José Rocha apresentou uma proposta com múltiplas modificações pontuais na Lei Penal e Processual Penal pátria, o PL nº 10.372/2018.

Em 14 de março de 2019, por determinação do Presidente Rodrigo Maia, foi criado um grupo de trabalho coordenado pela Deputada Margareth Coelho para tratar do tema, ficando o Deputado Capitão Augusto responsável para a elaboração de parecer, que foi entregue em 02 de julho de 2019.

Em 04 de dezembro de 2019, foi aprovado requerimento dos líderes para que a proposição passasse a tramitar em regime de urgência. Foi designado como relator o Deputado Lafayette de Andrada, para proferir parecer em plenário pela comissão especial, que apontou pela aprovação da matéria na forma do substitutivo por ele apresentado.

Na mesma data, foram apresentadas seis emendas ao substitutivo do Deputado Lafayette de Andrada, que rejeitou todas em sua integralidade. Submetido a votação, o substitutivo foi aprovado com 408 votos a favor, 09 contrários e 02 abstenções, ressalvado o destaque de votação em separado para supressão do art. 3º-B (que versa sobre juiz de garantias). Na votação do destaque, o texto original prevaleceu, com 256 votos a favor, 147 contrários e 01 abstenção. Em 10 de dezembro de 2019, o projeto seguiu para o Senado Federal.

No Senado Federal, em reunião extraordinária ocorrida no dia 10 de dezembro de 2019, o projeto foi apreciado pela CCJ onde obteve parecer favorável para a sua aprovação e contrário a emenda nº 1. No dia seguinte, após aprovação de requerimento de urgência, o projeto foi aprovado pelo plenário da casa legislativa.

4.3 PRINCIPAIS CONFLITOS NA ARENA LEGISLATIVA

4.3.1 PODERES DE INVESTIGAÇÃO

As grandes discussões acerca dos poderes de investigação passaram ao largo dos espaços de elaboração e discussão do novo Código de Processo Penal. Mas, como mencionado anteriormente, foram responsáveis por uma das mais intensas discussões do período abrangido pelo recorte temporal deste trabalho.

Nesta disputa, atores vinculados ao Ministério Público, como a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP e a Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR, promoveram uma grande mobilização na sociedade civil sustentando que a aprovação da PEC nº 37/2011 favoreceria apenas a criminalidade e proporcionaria impunidade. Na mesma linha seguiram o Conselho Nacional de Justiça – CNJ e a Associação de Juízes Federais do Brasil – AJUFE. Já a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB e a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL se posicionaram de forma favorável à aprovação da PEC nº 37/2011, contudo a OAB sugeriu alteração ao texto para acréscimo, conforme se verificará adiante.

A ANPR se posicionou dizendo que a aprovação da proposta colocaria o Brasil na contramão do mundo desenvolvido e igualando o sistema brasileiro apenas a Quênia, Uganda e Indonésia, de modo que a prerrogativa de investigar não poderia ser exclusiva de nenhum órgão específico. O forte apelo midiático e o momento político vivido naquele momento foram fundamentais para a configuração que posteriormente gerou a derrota acachapante da PEC 37/2011. A organização também se colocou contrária à possibilidade de o advogado investigar (investigação defensiva), pois, segundo eles, não haveria controle do Estado, nem compromisso com a imparcialidade ou a verdade.

Na mesma linha seguiu a CONAMP ao afirmar que a aprovação da PEC nº 37/2011 seria uma “incoerência sistêmica”, além do fato de o

Legislativo caminhar contra os anseios da população e de violar uma prerrogativa que já estaria implicitamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, no momento em que reconheceu o Ministério Público como titular da ação penal e como fiscalizador da atividade policial, com isso possibilitando também que o MP investigue. A instituição também se posicionou contra a investigação defensiva, uma vez que não haveria controle do Estado.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em nota técnica elaborada pelo órgão e encaminhada aos Presidentes da Câmara e Senado Federal, Ministro da Justiça e Casa Civil da Presidência da República, apontou para a existência de risco ao Estado democrático de Direito caso a proposta de emenda à Constituição viesse a ser aprovada. Segundo o CNJ, o Parlamento estaria caminhando contra o interesse público e a ordem constitucional, por estar reduzindo a eficácia da persecução penal, de modo que a investigação criminal não deveria ficar sob a exclusividade de um único órgão.

A AJUFE argumentou que não há usurpação de funções do delegado de polícia por parte do Ministério Público, além do que seria o MP o destinatário da prova, de modo que não haveria desvio de finalidade. Destacou ainda que o fato de a Constituição Federal ter conferido às polícias judiciárias o papel principal na investigação não pressupõe a sua exclusividade, sendo inclusive inconstitucional considerando a ação penal pública e o controle da atividade policial.

A OAB, por seu turno, diferentemente das demais entidades descritas até agora, se posicionou de forma favorável à aprovação da PEC nº 37/2011, mas sugeriu o acréscimo de dois parágrafos na proposta. O primeiro previa que a autoridade que preside o inquérito pudesse requerer informações e não pudesse ser removida sem justo motivo; o segundo reiterava a garantia de o investigado não produzir prova que o possa prejudicar, sem que isso traga qualquer vedação à sua liberdade e ao direito ao investigado de ser ouvido perante a autoridade antes do seu indiciamento ou do fim da investigação, sempre assistido de um advogado que poderá requerer diligências.

A ADEPOL se posicionou de forma favorável à PEC nº 37/2011, segundo a instituição a proposta era a “PEC da legalidade” e não retiraria poder de nenhum outro órgão, em especial do Ministério Público que, diferentemente da polícia judiciária, não teria competência constitucional para investigar. Destacou ainda que o

papel de fiscalizar a atividade policial não se confunde com a atividade policial.

4.3.2 JUIZ DE GARANTIAS

O tema juiz de garantias (ou das garantias) foi um dos que mais suscitaram discussões na arena do Legislativo em matéria processual penal. Isso se deve, sobretudo, ao antagonismo que certos atores reservam à proteção de garantias individuais dos acusados da prática de crimes, bem como, em razão da boa aceitação popular, do discurso de que a promoção de um processo penal menos garantidor resolveria ou melhoraria a vida na sociedade, pois facilitaria o encarceramento, discurso este que, naturalmente, se reflete no Parlamento. Todavia, considerando o peso das garantias envolvidas, alguns atores optam por recorrer a argumentos eficientistas e economicistas para sustentar sua posição.

O CNJ se posicionou de forma contrária à implementação do juiz de garantias no ordenamento jurídico brasileiro, por considerar que falta estrutura ao Poder Judiciário para suportar a alteração e que o impacto orçamentário não é suportável para a maioria dos judiciários estaduais, que já possuem um orçamento exíguo e limitado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Conselho Nacional de Procuradores-Gerais – CNPG também se posicionou de forma contrária à introdução do juiz das garantias no ordenamento jurídico brasileiro. Segundo a instituição, a sua compatibilidade com o sistema brasileiro é questionável e o Poder Judiciário não possui estrutura para arcar com o ônus do novel instituto. Apontou ainda para uma violação da autonomia organizacional do Judiciário, prerrogativa constitucional.

A Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB se posicionou contra a introdução do juiz das garantias, por compreender que trará mais lentidão aos processos e que o ônus da sua implementação prejudicará a prestação jurisdicional.

A AJUFE, em um primeiro momento, se posicionou contra a figura do juiz das garantias, afirmando que, além do problema orçamentário e estrutural, o atual modelo não viola o sistema acusatório, uma vez que o juiz não atua ativamente na produção de provas. Sustentou que a determinação de uma interceptação telefônica

com base em elementos indiciários não seria suficiente para violar a imparcialidade, ponto que chegou a ser rebatido pelo relator na Comissão de Constituição e Justiça do Senado, Senador Renato Casagrande. Vejamos:

[...] Recebemos também correspondência da Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE), preocupada com a vedação de o juiz ter a iniciativa de produção de provas. Todavia, cumpre-nos esclarecer que, no processo penal de tipo acusatório, a produção das provas cabe precipuamente às partes, devendo o juiz conservar-se em posição de equidistância, justamente em respeito ao princípio da imparcialidade. Por outro lado, não é demais ressaltar que o projeto de Código preserva a faculdade de o magistrado realizar, por iniciativa própria, diligências para esclarecer dúvida sobre as provas produzidas. (Relatório CCJ - Senador Renato Casagrande)

Contudo, em 2018, a AJUFE deixou de se posicionar contrariamente ao instituto, passando a defender a sua implantação respeitando um prazo para que o país pudesse adequar a sua estrutura para recebê-lo.

A CONAMP se posicionou contra a implementação da figura do juiz das garantias, por considerar que o fato do juiz ter tido contato com a investigação não é suficiente para torná-lo parcial. Sustentou ainda que o juiz das garantias na verdade seria um “juiz de defesa”, dedicado apenas aos direitos dos investigados, sem dedicar-se aos direitos das vítimas e da sociedade, para além das questões administrativas e orçamentárias.

A ANPR também se posicionou de forma contrária ao juiz das garantias, sob o argumento do déficit orçamentário e estrutural do Poder Judiciário brasileiro, apontando também para uma necessária regulamentação do instituto e de seu funcionamento, por exemplo em cortes superiores.

O Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM se posicionou de forma favorável à implementação do juiz das garantias, desde que os autos da fase preliminar não acompanhem a denúncia, para não violar a imparcialidade do julgador.

A Associação Nacional das defensoras e defensores públicos – ANADEP se posicionou de forma favorável à criação do juiz das

garantias, pois, segundo a associação, o instituto será capaz de proporcionalizar mais imparcialidade nos julgamentos.

4.3.3 SISTEMA RECURSAL

Tratando de sistemas recursais, observa-se que os atores, de modo geral, observam a questão sob uma perspectiva eficientista, variando o argumento que conduz o posicionamento tomado para pontos mais centrais ou extremados, mas se verifica, uma maior receptividade no recurso de agravo.

O CNJ se posicionou pela permanência da irrecorribilidade das decisões interlocutórias prolatadas como regra, mas favorável à criação do recurso denominado agravo (em substituição do recurso em sentido estrito e da carta testemunhável¹), desde que seguindo a lógica do processo civil, dedicando-se a cautelares reais e situações que impactam no andamento processual, não sendo cabível o seu manejo em situações onde é cabível a utilização do *Habeas Corpus*.

O CNPG se posicionou pela redução do número de recursos, visando proporcionar uma maior eficiência para o sistema de justiça criminal. Rechaçou também a proposta do efeito devolutivo integral ao recurso defensivo, alegando desalinhamento com a Constituição Federal, uma vez que tal dispositivo traria para as cortes superiores o ônus de matéria fática (e não apenas de direito, conforme preceitua a Carta Magna).

A AJUFE também se posicionou favoravelmente à criação do recurso de agravo (em substituição do recurso em sentido estrito e da carta testemunhável) e defendeu restrição à utilização dos embargos de declaração para apenas uma vez, visando impedir sua utilização para fins protelatórios.

A CONAMP criticou a ausência de uma ferramenta recursal que possibilite ao relator conceder um efeito suspensivo visando à suspensão de solturas em situações envolvendo prisões cautelares, o que, segundo a instituição, vai de encontro ao interesse social, podendo ocasionar solturas indevidas.

¹ A carta testemunhável é uma modalidade de recurso subsidiário cabível contra decisões interlocutórias, ou seja, aquelas proferidas durante o curso do processo e que não encerram a fase processual, como, por exemplo, uma decisão que nega a produção de determinada prova, indefere um pedido de diligência ou rejeita uma exceção.

O IBCCRIM se posicionou favoravelmente ao fim do recurso carta testemunhável, assim como à manutenção do recurso denominado embargos infringentes, contudo se posicionou contrariamente à possibilidade de o juiz declarar o trânsito em julgado quando entender que há abusividade no direito ao recurso.

A ANADEP defendeu a possibilidade de o Ministério Público desistir de recurso já manejado, quando lhe for conveniente.

4.3.4 TRIBUNAL DO JÚRI

Embora se tenha registro de uma reforma pontual no rito do Tribunal do Júri em 2008, um ano antes da apresentação do PLS nº 156/2009, a longa tramitação no Legislativo (que até o presente momento perdura) possibilitou que debates acerca desta temática acontecessem.

O CNPG se posicionou de forma contrária à supressão da primeira fase do Júri, chamada sumário de culpa, considerando equivocada a ideia de que tal alteração proporcionaria mais eficiência aos processos. Foi favorável à proporcionalidade entre homens e mulheres, negros, brancos e pardos no conselho de sentença, composto por sete pessoas.

A AMB defendeu a manutenção da primeira fase do rito do Tribunal do Júri e foi contrária à institucionalização do in dubio pro societate – havendo dúvida, deve-se decidir em favor “da sociedade” e não a favor do réu – no ordenamento brasileiro. Também se posicionou contra a necessidade de a decisão ser unânime e contra eventual pedido absolutório do Ministério Público vincular o conselho de sentença.

A AJUFE se posicionou contra o pedido absolutório do Ministério Público vincular o conselho de sentença.

A CONAMP defendeu a manutenção da primeira fase do rito do Tribunal do Júri, bem como a possibilidade de utilizar no julgamento elementos colhidos na fase de inquérito policial. Tem posição contrária quanto à necessidade de a decisão ser unânime.

O IBCCRIM se posicionou de forma contrária à paridade de gênero no conselho de sentença, pois isso violaria a imparcialidade do julgador.

A ANADEP defendeu a manutenção da primeira fase no rito do Tribunal do Júri, bem como que o número de componentes do conselho de sentença permaneça em sete membros da sociedade.

4.3.5 PRISÃO PREVENTIVA

Assim como no caso do Tribunal do Júri, as prisões cautelares pessoais também passaram por alterações pontuais antes da elaboração do anteprojeto do novo Código de Processo Penal, em 2009. Entretanto, diferentemente do que se sucedeu no Tribunal do Júri, as mudanças propostas no anteprojeto causaram, desde que tornadas públicas, divergências que merecem a atenção deste trabalho.

O CNJ se posicionou no sentido de aperfeiçoar o conceito de ordem pública e também defendeu que a prisão deve guardar uma proporcionalidade com a pena de prisão que venha a ser aplicada definitivamente.

O CNPG se posicionou pela existência de um prazo determinado para a prisão preventiva, desde que após o seu término o processo voltasse para o Ministério Público para novo parecer acerca da necessidade da medida constritiva.

A AMB se posicionou pela possibilidade de o magistrado poder decretar prisão preventiva de ofício em caso de garantia da ordem pública e em crimes envolvendo a Lei Maria da Penha, todavia se posicionou contrariamente à estipulação de um prazo determinado para esse tipo de prisão, uma vez que no decorrer do processo novos elementos justificadores podem surgir.

A CONAMP se posicionou pela possibilidade da decretação da prisão preventiva para manutenção da ordem pública, e quanto à estipulação de um prazo para a medida, a instituição defendeu que ele deve ser estabelecido com base no princípio da proporcionalidade.

O IBCCRIM se posicionou pela estipulação de um prazo determinado e pela impossibilidade de decretação de prisões preventivas baseadas em ordem pública ou gravidade do fato. Para além disso, o instituto também defendeu a não decretação da cautelar para crimes de pena menor ou igual a quatro anos.

A ANADEP se posicionou favoravelmente à estipulação de um prazo determinado para a prisão preventiva, desde que este prazo não

ultrapasse o limite de 180 dias. Defendeu também que a mulheres gestantes e com filhos menores de doze anos deve ser aplicada a prisão domiciliar sem qualquer restrição.

4.3.6 JUSTIÇA NEGOCIAL

Embora não fossem mais uma novidade no ordenamento brasileiro, os debates acerca da justiça negocial ganharam corpo a partir de 2014, com as sucessivas colaborações premiadas no âmbito da operação Lava Jato. Desde então, percebeu-se uma possibilidade de se realizar a integração de novas dinâmicas além das já incorporadas ao sistema legislativo jurídico pátrio, bem como de realizar aprimoramentos ao longo do período abrangido por este trabalho. Noutra ponta, a justiça negocial é, por essência, uma justiça de partes, o que conduz à diminuição do poder do juiz do processo e o distribui entre as partes, ponto que, naturalmente, encontra certa resistência na magistratura.

O CNPG se posicionou se posicionou contrariamente à possibilidade de retirada da prerrogativa do Ministério Público indicar o local da prestação de serviço e o destinatário da prestação pecuniária no acordo de não persecução penal (ANPP), se colocando de forma favorável às práticas de justiça restaurativa.

A AJUFE se posicionou favoravelmente à confissão como requisito obrigatório para a celebração do ANPP, bem como defendeu como necessária a presença do juiz durante o oferecimento e tratativas para o acordo, para garantir a publicidade e a neutralidade. Defendeu também que o crime em questão não supere o patamar de seis anos de pena.

Sustentou ainda que não é adequado permitir que o controle das decisões seja transferido para o Ministério Público e que o juiz deve liderar todo o processo de elaboração da solução consensual

A CONAMP se posicionou contrariamente à possibilidade da aplicação da justiça restaurativa em situação envolvendo crimes contra a vida, uma vez que esse bem jurídico seria intransigível, bem como no tocante ao ANPP se posicionou contrariamente à possibilidade de retirada da prerrogativa do Ministério Público indicar o local da prestação de serviço e o destinatário da prestação pecuniária.

O IBCCRIM se posicionou favoravelmente à possibilidade de retirada da prerrogativa do Ministério Público indicar o local da prestação de serviço e o destinatário da prestação pecuniária no ANPP, bem como se colocou contrariamente à obrigatoriedade de confissão como requisito obrigatório para a celebração do acordo.

A ANADEP se posicionou contrariamente à confissão como requisito obrigatório para a celebração do ANPP, bem como se colocou contrariamente à vedação da celebração de acordos com pessoas que ostentam maus antecedentes. Por fim, sustentou que as tratativas para celebração do acordo devem ocorrer em um lugar neutro.

Passa-se agora à análise dos posicionamentos dessas organizações de forma integrada, buscando visualizar as coalizões de defesa que constituem a essência do ACF, como destacado no capítulo 2. Os atores que compartilham crenças se articulam em relações de coordenação e lutam contra seus opositores, gerando-se coalizões de longa permanência no subsistema referente ao direito processual penal?

4.4. AS COALIZÕES DE DEFESA

4.4.1 A IDENTIFICAÇÃO DAS COALIZÕES E SUAS RESPECTIVAS CRENÇAS

Levantado o posicionamento dos atores relacionados aos temas principais das propostas legislativas sobre processo penal na seção anterior, percebem-se semelhanças em suas crenças que permitem agrupá-los em coalizões. Da mesma forma, é possível extrair elementos das diferenças que nos permitem localizar os pontos de conflito entre elas, possibilitando compreender melhor a dinâmica desses grupos no Legislativo.

Neste trabalho, percebe-se a existência de duas coalizões, são elas: i) A que se organiza em torno da ideia de que um maior recrudescimento por meio de um processo penal com garantias individuais mais flexíveis possibilitaria uma redução na criminalidade, que aqui chamaremos de garantistas integrais; ii) A que compreende que, dentro da dinâmica processual penal, a proteção a garantias fundamentais do acusado é um paradigma intransigível, que aqui chamaremos de garantistas clássicos.

Além desses dois grupos, no âmbito do Direito Penal existem atores com posicionamentos que colidem tanto com o garantismo clássico como com o garantismo integral, na perspectiva do “não-garantismo”. Como estamos na esfera do Direito Processual Penal, torna-se mais difícil verificar posicionamentos negacionistas nos documentos e entrevistas. Difícilmente uma organização assumiria de forma expressa a rejeição a ditames protegido por cláusula pétrea da Constituição Federal.

Faz-se necessário ressaltar dois aspectos. O primeiro é que não se desconhece aqui que os primeiros escritos sobre o garantismo integral (enquanto doutrina) surgem em data posterior à data de início do recorte temporal deste trabalho. No entanto, entende-se aqui que isto em nada interfere na compreensão das coalizões. As posições nesse sentido já existiam. O segundo é que apenas foram levados em consideração nesta análise os posicionamentos tomados na esfera do Legislativo.

Ainda que em alguns momentos se verifique a existência de divergências pontuais no âmbito interno de cada coalizão, isso, isoladamente, não é suficiente para concluir que existe a presença de outras coalizões neste subsistema, além das duas já consideradas. Isto porque a existência de conflitos quanto a aspectos instrumentais é esperada. A coerência interna exigida pelo ACF em cada coalizão de defesa diz respeito ao policy core, que deriva do deep core (ver no Anexo 01 a Hipótese de Coalizão nº 02).

Durante a pesquisa, percebeu-se que alguns atores apenas estiveram presentes em discussões específicas, não tendo se posicionado em todos os temas destacados neste trabalho. Foi o caso da ADEPOL e da OAB. Não obstante, optou-se por considerar a participação desses atores na identificação das coalizões, uma vez que nos debates os pontos por esses defendidos trouxeram elementos que foram protagonistas nos embates mais relevantes.

Para realizar a organização das coalizões, é necessário identificar as crenças em comum entre os atores, ou seja, perceber quais deles guardem similitude no policy core, este é ponto mais sensível para a realização de uma análise adequada, perceber se as divergências se dão na esfera do policy core ou dos aspectos instrumentais (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999; ARAÚJO; SILVA JÚNIOR, 2022).

Dentro da coalizão dos Garantistas Integrais, situam-se os seguintes atores: CONAMP, CNPG, AJUFE, ANPR e AMB. Já na coalizão dos Garantistas Clássicos situam-se IBCCRIM, ANADEP e OAB.

A qualificação da ADEPOL como membro de uma das duas coalizões não é simples, uma vez que ela coloca em destaque sobretudo questões corporativas e não de crenças direcionadas à política pública. Cabe lembrar que a regulação do processo penal, para esta pesquisa, configura uma política pública, assumindo-se perspectiva abrangente sobre esse conceito (SARAVIA, 2006; SECCHI, 2014).

No entanto ao se analisar os detalhes do processo legislativo da PEC nº 37/2011, podemos verificar que a ADEPOL atuou de forma articulada com os Garantistas Clássicos. Considerando a esfera do Congresso Nacional e o citado processo legislativo, então, pode-se trabalhar com a ADEPOL como membro da referida coalizão.

O Quadro 02 sintetiza as duas coalizões e respectivas crenças.

Quadro 2		
Crenças	Garantistas Integrais	Garantistas Clássicos
Poderes de investigação	<ul style="list-style-type: none"> - Membros do Ministério Público e da Polícia Judiciária têm poderes investigatórios. (CNJ, ANPR, AJUFE) - Membros do Ministério Público e da Polícia Judiciária têm poderes investigatórios, com vedação expressa à atuação da investigação pela defesa. (CONAMP) 	<ul style="list-style-type: none"> - Apenas a Polícia Judiciária deve investigar e se admite a investigação defensiva do acusado. (OAB, ADEPOL)
Juiz das Garantias	<ul style="list-style-type: none"> - Se posiciona contra o juiz de garantias por considerar que o Estado não tem condições de arcar com os custos para a sua implementação. (CNJ, ANPR) - Se posiciona contra a implementação do juiz de garantias, por considerar que o instituto não é capaz de proporcionar mais imparcialidade ao processo e que o Estado não tem condições de arcar com os custos. (AJUFE) 	<ul style="list-style-type: none"> - Se posiciona de forma favorável à implementação do juiz das garantias, desde que os autos da fase preliminar não acompanhem a denúncia, para não violar a imparcialidade do julgador. (IBCCRIM) - Se posiciona de forma favorável desde que seja

	<ul style="list-style-type: none"> - Se posiciona contra a implementação do juiz de garantias, por considerar que o Estado não tem condições de arcar com os custos para a sua implementação e que proporcionaria parcialidade pró-defesa. (CONAMP) - Se posiciona contra a implementação do juiz das garantias, pois este seria incompatível com o sistema brasileiro e o Estado não teria como arcar com os custos. (CNPJ) - Se posiciona contra o juiz de garantias, por considerar que o Estado não tem condições de arcar com os custos para a sua implementação e que traria morosidade aos processos. (AMB) 	<p>estabelecido um prazo para a sua implementação. (AJUFE)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se posiciona a favor por considerar que a implementação do juiz de garantias traria maior imparcialidade ao processo. (ANADEP)
<p>Sistema Recursal</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se posiciona contra a ausência da previsão de um recurso que possibilite ao Ministério Público se opor a uma soltura indevida em situações envolvendo prisões cautelares. (CONAMP) - Se posiciona pela substituição dos recursos carta testemunhável e recurso em sentido estrito pelo recurso de agravo e pela restrição da utilização dos embargos de declaração a uma única vez. (AJUFE) - Se posiciona pela redução do número de recursos e contra o efeito devolutivo integral do recurso defensivo. (CNPJ) - Se posiciona pela irrecorribilidade da decisão interlocutória, exceto se envolver cautelares reais. (CNJ) 	<ul style="list-style-type: none"> - Defende a possibilidade de o Ministério Público poder desistir do recurso por ele interposto (ANADEP) - Se posiciona a favor da supressão do recurso carta testemunhável, a favor dos embargos infringentes e contra a decretação de trânsito em julgado por abusividade recursal. (IBCCRIM)
<p>Tribunal do Júri</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se posiciona contrariamente ao pedido de absolvição do Ministério público vincular a decisão. (AJUFE) - Se posiciona pela manutenção da primeira fase do júri e defende a possibilidade de trazer elementos colhidos no inquérito ao plenário. Contra a unanimidade para veredito. (CONAMP) 	<ul style="list-style-type: none"> - Se posiciona no sentido de que a paridade de gênero no conselho de sentença violaria a imparcialidade do julgamento. (IBCCRIM) - Se posiciona pela manutenção da primeira fase do Júri e pela manutenção de sete jurados. (ANADEP)

		<ul style="list-style-type: none"> - Favorável à manutenção da primeira fase do júri e à proporcionalidade entre homens e mulheres, negros, brancos e pardos no conselho de sentença, composto por sete pessoas. (CNPG) - Favorável à manutenção da primeira fase do júri, contra o in dubbio pro societate, veredito não unânime e pedido de absolvição do Ministério público não vincular a decisão. (AMB)
Prisões Cautelares	<ul style="list-style-type: none"> - Favoravelmente acerca da possibilidade de decretação de prisão preventiva para manutenção da ordem pública e prazo determinado com base no princípio da proporcionalidade. (CONAMP) - Prazo determinado e após o seu término os autos devem retornar para o Ministério Público para novo parecer. (CNPG) - Contrariamente a prazo determinado e favorável à decretação da prisão preventiva de ofício pelo magistrado para a garantia da ordem pública e situações da Lei Maria da Penha 	<ul style="list-style-type: none"> - Prisões preventivas devem conter hipóteses menos genéricas para a sua aplicação e ter um prazo determinado. (IBCCRIM) - Prisões preventivas devem ter prazo determinado desde que não ultrapasse 180 dias e não podem ser impostas a mulheres gestantes e/ou com filhos menores de doze anos. (ANADep)
Justiça Negocial	<ul style="list-style-type: none"> - Se posiciona favoravelmente ao Ministério Público indicar o local da prestação de serviço e pecuniária e contrariamente à possibilidade de justiça restaurativa em casos de crimes contra a vida. (CONAMP) - Se posiciona favoravelmente ao Ministério Público indicar o local da prestação de serviço e pecuniária e apoia a justiça restaurativa. (CNPG) - Se posiciona a favor da confissão como requisito para o acordo, impossibilidade de sua celebração em crimes que a pena supere seis anos, e defende o juiz atuando diretamente na solução consensual. (AJUFE) 	<ul style="list-style-type: none"> - Se posiciona contrariamente à presença da confissão como requisito obrigatório para a celebração do ANPP e ao Ministério Público indicar o local da prestação de serviço e pecuniária. (IBCCRIM) - Se posiciona contrariamente à presença da confissão como requisito obrigatório para a celebração do ANPP, à vedação do acordo para quem ostenta

		<p>maus antecedentes e defende que as tratativas ocorram em lugar neutro e não nas dependências do Ministério Público. (ANADEP)</p>
--	--	---

Fonte: elaboração do autor, com dados da pesquisa.

No que toca às crenças referentes aos poderes de investigação, o argumento vinculado ao combate à criminalidade e ao expansionismo penal foram determinantes para classificar os atores que sustentaram a possibilidade de o Ministério Público investigar na coalizão Garantistas Integrais, contudo isso não significa dizer que todos os que defendem esta possibilidade se encaixariam bem nessa qualificação. Existe um debate interpretativo-constitucional que legitima a concessão da prerrogativa aos membros do Ministério Público para além do argumento relacionado à ideologia da defesa social, entretanto nos debates ocorridos no Parlamento não se verificou o referido posicionamento.

Como mencionado anteriormente, no tema Juiz das Garantias, a AJUFE figura tanto na coalizão Garantistas Integrais como na coalizão Garantistas Clássicos. Isso se deve à mudança de posição que a entidade adotou em 2018, quando deixou de se posicionar de forma contrária e passou a se colocar favoravelmente, fazendo apenas uma ressalva quanto ao tempo para implementação.

Nas crenças referentes a prisões cautelares, um dos pontos que foi levado em consideração para identificação de um ator como membro da coalizão Garantistas Integrais foi a determinação de um prazo determinado para esta prisão guardando alguma relação proporcional com a pena da acusação que recai sobre o imputado. Isso porque tal critério assume uma gravidade abstrata da conduta para possibilitar um tempo maior de constrição cautelar, sem formação de culpa, o que viola corolários fundamentais da Constituição da República, entre eles o estado de inocência.

Mesmo trazendo em seu posicionamento alguns elementos contraditórios, nas crenças referentes ao Tribunal do Júri, a AMB figurou ao lado dos Garantistas Clássicos, isso porque, em que pesem alguns argumentos não se amoldarem plenamente na coalizão, estes não foram suficientes para influenciar no policy core.

4.4.2 A ATUAÇÃO DAS COALIZÕES DE DEFESA NOS PROCESSOS LEGISLATIVOS

Nesta seção será realizada uma análise das principais relações de conflito entre as coalizões identificadas, bem como as relações de coordenação intracoalizes, nos processos legislativos do PL n° 8.045/2010, do PL n° 10.372/2018 e da PEC n° 37/2011. Para a realização desta análise, foram levados em consideração os elementos colhidos nos documentos produzidos pelos membros das coalizões, nos posicionamentos sustentados em audiências públicas e nas entrevistas realizadas sobre a temática deste trabalho.

No processo do PL n° 8.045/2010, descrito na seção 4.2.2, percebe-se uma relação de coordenação intracoalizio nos Garantistas Integrais na atuação relativa ao juiz das garantias. Observa-se que todos os integrantes utilizaram em suas manifestações, seja nas audiências públicas (como por exemplo o representante da AMB, em audiência pública na Câmara sobre o PL n° 8.045 ocorrida em 29 de abril de 2021), seja por meio das notas técnicas formuladas pelos demais integrantes da coalizão, o argumento de impossibilidade orçamentária para a sua implementação.

A discussão acerca do juiz das garantias nunca encontrou facilidade no Congresso Nacional. Antônio Suxberger, em entrevista concedida para este trabalho, destacou que o relator do PL n° 8.045/2010 se posicionava de forma contrária à introdução do juiz de garantias no ordenamento processual brasileiro, fator que, em seu entendimento, provocou “um esforço de saturação” do projeto (SUXBERGER, 2023). Em dado momento, os debates acerca do juiz das garantias se veem transferidos para a arena do PL n° 10.372/2018, que gerou a Lei n° 13.964/2019, a Lei Anticrime. Nesta seara não se verificou alteração na relação entre as coalizões e seus posicionamentos.

Ainda neste processo observa-se no que toca ao Tribunal do Júri que a relação de conflito entre as coalizões tem como pano de fundo a divergência sistêmica que existe entre elas. Do lado dos Garantistas Integrais observam-se dois posicionamentos, o primeiro se refere ao pleito ministerial absolutório não vincular a decisão e o segundo é sobre a possibilidade de se utilizarem elementos do inquérito policial no júri. Já no lado dos Garantistas Clássicos percebe-se uma nítida preocupação com a imparcialidade do julgamento, elemento

estrutural do sistema acusatório, ainda que com fundamentações diversas.

No caso dos Garantistas Integrais, os dois argumentos em questão se alinham ao sistema inquisitório. O primeiro porque desprestigia o processo de partes, ou seja, uma vez que a parte responsável por acusar requer a absolvição e a decisão vem em sentido diverso, o órgão responsável por julgar condena sem a existência de pretensão punitiva, extrapolando a competência constitucionalmente demarcada. O segundo é que, por se tratar de uma fase onde o procedimento não é submetido ao contraditório, a sua utilização no Júri contaminaria o processo com elementos colhidos em desacordo com os standards processuais, ponto este que colide com os elementos do sistema acusatório.

A manifestação da CONAMP na audiência pública realizada sobre o tema na Câmara dos Deputados em 04 de maio de 2021 corrobora com o que foi dito aqui, em especial no momento em que o representante da instituição critica o desprestígio do PL nº 8.045/2010 com a busca da verdade real, conceito que remete aos processos eclesiásticos do século XV.

No âmbito das prisões cautelares, os conflitos entre as coalizões se sucederam em razão do grau de subjetividade que se poderia permitir ao texto legislativo. Os posicionamentos defendidos na coalizão do “Garantismo Integral” possibilitam um ambiente mais abstrato e, conseqüentemente, promovem um ambiente mais propício para a constrição cautelar, seja na manutenção da possibilidade de decretação de prisão preventiva com requisitos genéricos (ordem pública, ordem econômica), seja no prazo que, após concluído, não restitui a liberdade do custodiado. Noutra giro, os garantistas clássicos vão em sentido diametralmente oposto, defendendo hipóteses menos genéricas para a decretação da prisão preventiva e prazo máximo de 180 dias.

Em audiência pública realizada sobre o tema na Câmara dos Deputados em 05 de maio de 2021, o representante da CONAMP sustentou que o texto do projeto – que leva hipóteses mais concretas do que o atual – limita o clamor público e desafia a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O representante da AMB, em nome dos direitos fundamentais das vítimas – base da doutrina do garantismo integral –, sustentou a

possibilidade da prisão preventiva de ofício por ordem pública e em situações da Lei Maria da Penha. Este ponto é relevante pois, mais uma vez, mostra a afinidade de membros da coalizão Garantistas Integrais com as práticas do sistema inquisitório, neste caso a ação de ofício do juiz.

Em outra direção, na mesma audiência, o representante da ANADEP reconheceu avanços, contudo criticou trecho do projeto que possibilita a estipulação do prazo de 360 dias de constrição cautelar após a decisão de primeiro grau, defendendo o prazo de 180 dias e reafirmando a necessidade do prazo determinado para a cautelar pessoal.

No que toca aos debates sobre Sistema Recursal, os Garantistas Integrais defenderam duas posições: i) Maior restrição a utilização dos recursos; e ii) Criação de recurso para o Ministério Público se opor a solturas indevidas durante o processo. São pontos que se chocam com o sustentado pelos Garantistas Clássicos, que por seu turno se posicionaram contra a proposta de restrição do direito de recorrer e pela possibilidade de o Ministério Público desistir de recursos, quando achar pertinente.

Na audiência pública realizada em 05 de maio de 2021, a representante da ANADEP sustentou que a possibilidade do Ministério Público desistir de recurso estava fundamentada no sistema acusatório que define o papel de cada um dos atores no processo penal. Uma vez que não há mais interesse jurídico do Ministério em prosseguir com o recurso, não há mais fundamento jurídico que possa sustentar a decisão. Tal manifestação destaca, outra vez, a estreita relação dos Garantistas Clássicos com os paradigmas do sistema acusatório.

No processo da PEC nº 37/2011, descrito na seção 4.2.3, a coalizão dos Garantistas Integrais se posicionou no sentido de que não só a polícia judiciária poderia realizar investigações, mas também os membros do Ministério Público. Tal posicionamento se choca com o defendido pela coalizão dos Garantistas Clássicos. Nesta, seus membros defendem que a atribuição de investigar cabe apenas à polícia judiciária, sendo também admissível uma investigação realizada pela defesa.

Na audiência pública ocorrida em 25 de abril de 2012, o representante da ANPR sustentou que não era do interesse público que a investigação criminal ficasse apenas na mão da polícia, pois esta não

conseguiria abarcar as exigências da sociedade. Noutra direção, o representante da ADEPOL, em audiência pública ocorrida em 16 de maio de 2012, pontuou que a polícia judiciária busca uma investigação isenta e não seletiva, diferentemente do Ministério Público, que faria uma investigação vergada ao casuísmo.

Observa-se que os Garantistas Integrais utilizaram em seus argumentos a atenção aos anseios sociais para defender as suas pautas, da mesma forma que, outra vez, se percebe no discurso dos Garantistas Clássicos elementos fundantes do sistema acusatório, desta vez a defesa da imparcialidade.

A discricionariedade da investigação promovida pelo Ministério Público foi um ponto ponderado por Tito Amaral, em entrevista para este trabalho. Embora ele defenda a possibilidade de a investigação ser realizada pelo Ministério Público, o promotor e membro da comissão de juristas do PLS nº 156/2009 no Senado reconhece que uma dificuldade é o Ministério Público apenas querer investigar o que “dá barulho”. (AMARAL, 2023)

Nos debates sobre justiça negocial protagonizados no âmbito do PL nº 10.372/2018, as discussões sobre o acordo de não persecução penal se destacaram. Se verifica um posicionamento divergente na coalizão dos Garantistas Integrais. Esta divergência ocorre quando um dos integrantes desta coalizão (AJUFE) defende que o juiz deve ter uma postura ativa e mediar as tratativas para o acordo. Já outros integrantes (CNPG e CONAMP) defendem que não cabe ao magistrado sequer indicar onde se daria a prestação dos serviços e o destino da prestação pecuniária, atribuição esta que caberia ao Ministério Público. Em que pese a divergência encontrada, acredita-se que ela se deu apenas nos aspectos instrumentais, sendo incapaz de interferir no policy core.

Noutra ponta se observa uma relação de coordenação na coligação dos Garantistas Clássicos, uma vez que todos os seus integrantes se opõem à confissão como requisito para celebração do ANPP.

4.5 OS EFEITOS CONCRETOS DA DINÂMICA DE INTERAÇÃO ENTRE AS COALIZÕES DE DEFESA

Colocada as relações entre as coalizões na seção anterior, observam-se efeitos diversos nos processos legislativos aqui

trabalhados. Constatou-se que as coalizões que mais se alinharam ao cenário construído no campo político do momento conseguiram emplacar os seus posicionamentos.

No processo da PEC nº 37/2011, por exemplo, os Garantistas Integrais inicialmente vinham sofrendo derrotas expressivas nas comissões da Câmara dos Deputados. Entretanto, o posicionamento adotado pela coalizão, sempre lastreado no combate à impunidade, encontrou o apoio da sociedade, bem como de segmentos estratégicos da imprensa que pressionaram o Parlamento e, em pouco tempo, a proposta foi desidratada pelos próprios parlamentares que a apoiavam.

Já no caso do PL nº 10.372/2018, os Garantistas Integrais alinham o seu discurso a pontos importantes para a operação Lava Jato e obtêm conquistas importantes, no âmbito processual penal aponta-se o regramento aplicado ao Acordo de Não Persecução Penal. Por outro lado, os Garantistas Clássicos conseguiram emplacar o Juiz das Garantias em aditivo ao texto original, uma vez que o posicionamento de proporcionar mais imparcialidade ao processo aglutinava os críticos da operação, sobretudo em razão do que foi a atuação do então juiz Sergio Fernando Moro.

No caso do PL nº 8.045/2010, observou-se que a intensa relação de conflito entre as coalizões encontradas proporcionou dificuldades para o avançar do projeto, de modo que, após quase quinze anos, o projeto não foi apreciado pela Câmara, tendo apenas passado pela CCJC e pela Comissão Especial.

Por fim, passa-se às conclusões da pesquisa.



5

CONCLUSÕES

Neste trabalho buscou-se compreender de que forma aconteceu a atuação dos grupos de interesse nos projetos de lei que versam sobre matéria processual penal e que estiveram em tramitação no período que compreende os anos de 2009 a 2021, bem como de que maneira se sucedeu o efeito da interação entre eles.

Para isso, partiu-se da hipótese que os grupos de interesse, trabalhados a partir das coalizões de defesa apresentadas pelo ACF, tentam agir de forma coordenada, mas os conflitos de crenças em relação à processualística penal geraram impasses relevantes que constituem a principal explicação para as mudanças ocorridas não serem estruturais.

No decorrer deste trabalho verificou-se que, de fato, esses atores se organizam em coalizões que guardam certo grau de coordenação, podendo ser de maior ou menor intensidade a depender do tema envolvido.

Estas coalizões puderam ser mapeadas através da análise do *policy core* dos atores envolvidos. O foco esteve em atores coletivos, como priorizam muitos trabalhos que aplicam o ACF. Tal percepção se deu através do exame dos documentos que foram por eles produzidos, bem como por meio das notas taquigráficas de eventos onde estes atores tiveram a oportunidade de se posicionar.

A existência dessas coalizões foi corroborada com manifestações de apoio de um membro a outro acerca dos posicionamentos tomados em audiências públicas, bem como nas entrevistas colhidas na pesquisa.

Da mesma forma, as relações de conflito entre coalizões se verificaram intensas, de modo que não houve sequer um tema analisado em que não tenha ocorrido conflitos entre as coalizões.

Foram encontradas duas coalizões, os Garantistas Integrais e os Garantistas Clássicos. A primeira encontrou uma maior adesão de integrantes e obteve mais resultados positivos do que a segunda. Uma hipótese que surge é utilização de estratégias mais efetivas, inclusive

envolvendo atores externos. Contudo este desdobramento não foi analisado neste trabalho, ficando reservado para estudos futuros.

O PL nº 8.045/2010, projeto de lei que cria o novo Código de Processo Penal, sem dúvidas foi o processo que proporcionou debates mais extensos e intensos no Parlamento, seja em razão da multiplicidade de temas envolvidos, seja em razão do tempo de tramitação ou, em suma, em razão da quantidade de espaços facultados para a manifestação dos atores.

O projeto oriundo do PLS nº 156/2009 tinha como objetivo criar um novo Código de Processo Penal, com bases fincadas exclusivamente no sistema acusatório (sistema processual que guarda maior afinidade com os Garantistas Clássicos). No entanto, no transcorrer de sua tramitação, ainda no Senado Federal, na proporção que o projeto – oriundo do anteprojeto criado pela Comissão de Juristas – recebia emendas, mais distante ele ficava dos fundamentos antes pretendidos, voltando-se para as bases do código processual vigente, o sistema inquisitório (mais alinhado aos Garantistas Integrais), coroado com o último substitutivo apresentado pelo Deputado João Campos.

O cenário acima delineado coloca em evidência a relevância da participação das coalizões na dinâmica legislativa que aqui se trabalhou. As alterações nos textos legislativos, ou a percepção de uma maior celeridade ou lentidão para determinados projetos de lei, estão relacionados ao nível de fortalecimento das coalizões e dos resultados dos seus conflitos.

Da mesma forma que, rapidamente, os Garantistas Integrais desidrataram a PEC nº 37/2011, fazem o mesmo com o PL nº 8.045/2011, de forma coordenada acumulam sucessivas vitórias no texto que se aproxima do final, contudo, encontrando uma maior resistência do que a percebida em outros momentos. Provavelmente, ainda que um novo código venha a ser aprovado, pouca ou nenhuma mudança se perceberá na parte sistêmica.



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ADEPOL. Entenda porque a Pec 37/2011 não retira poder de investigação do Ministério Público. Brasília, 2013

AJUFE. Nota Técnica nº 4. [SL], 2013

_____. Nota Técnica nº 04. [SL], 2018

_____. Nota Técnica nº 03. [SL], 2019

_____. Nota Técnica nº 03. [SL], 2021

AMB. Nota técnica Projeto de Lei n.º 8045/2010 (Novo CPP), na forma do Substitutivo apresentado pelo Relator no dia 26 de abril de 2021.[SL], 2021

ANADEP. Ofício Anadep nº39. [SL], 2021

ANPR. Nota técnica complementar PRESI/ANPR/ACA nº18,[SL], 2012

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Política ambiental no Brasil no período 1992- 2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom. 2013. xxvi, 457 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Universidade de Brasília, 2013.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA JUNIOR, D. O Modelo das Coalizões de Defesa. In: Felipe Gonçalves Brasil; Ana Cláudia Niedhardt Capella. (Org.). **Abordagens Contemporâneas para a Análise de Políticas Públicas**. 1ed.Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022, v. 1, p. 85-116

BARROS, Francisco Dirceu; ROMANIUC, Jefson. **Acordo de não persecução penal**. Leme,SP: Jh Mizuno, 2019

BEDÊ JÚNIOR, Américo; SENNA, Gustavo. O juiz das garantias no Brasil: uma escolha do legislador não uma determinação constitucional ou de Tribunais internacionais. In: SOUZA, Renee do Ó. **Lei anticrime: comentários à lei 13.964/2019**. Belo Horizonte; São Paulo: D'Plácido, 2020.

BINDER, Alberto M. **Fundamentos Para a Reforma da Justiça Penal**. Florianópolis: Empório do Direito, 2017

BIZZOTTO, Alexandre; DA SILVA, Denival Francisco. **Acordo de não persecução penal**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020

_____. A inversão ideológica do discurso garantista: a subversão da finalidade das normas constitucionais de conteúdo limitativo para a ampliação do sistema penal. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2009.

BRASIL. Decreto Lei nº3689 de 3 de outubro de 1941. **Código de Processo Penal**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 03 out.

BULHÕES, Gabriel. Investigação defensiva e a busca da paridade de armas no processo penal Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-abr-10/gabriel-bulhoes-investigacao-defensiva-paridade-armas>> acesso em 09 jun. 2022

CALABRICH, Bruno Freire de Carvalho. Investigação criminal pelo Ministério Público: fundamentos e limites constitucionais. 2006. 236f. Dissertação (Mestrado em Direito) Faculdade Direito de Vitória, 2006, Vitória.

CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana et al. Large-scale environmental policy change: analysis of the Brazilian reality. **Revista de Administração Pública** [online]. 2020, v. 54, n. 6 [Accessed 10 May 2022] , pp. 1691-171

CHOUKR, Fauzi Hassan. A reforma global do Código de Processo Penal: Uma refundação garantista?. **Revista do Ministério Público do Estado de Goiás**, Goiânia, ano XXI, n. 34, p. 21-34, jul./dez. 2017.

CNJ. Nota Técnica nº 10. Brasília, 2010

____. Nota técnica PEC nº37/2011. Brasília, 2013

CNPG. Nota Técnica nº 03. [SL], 2021

CONAMP, 16 Fatos que você não sabe sobre o projeto do novo código de processo penal/cpp e que aumentarão a impunidade no Brasil. [SL]. [SD].

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Sistema acusatório: Cada parte no lugar constitucionalmente demarcado. **Revista de informação legislativa**, Brasília a. 46 n. 183 julho./set. 2009

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Anotações pontuais sobre a reforma global do CPP. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda.

Observações sobre os sistemas processuais penais: escritos do prof. Jacinto Nelson de Miranda Coutinho. v.1. Curitiba: Observatório da Mentalidade Inquisitória, 2018

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Introdução ao juiz de garantias. In: ESPIÑEIRA, Bruno; COLAVOLPE, Luís Eduardo; MATTOS FILHO, Maurício. **A prova e o processo penal constitucionalizado:** Estudos em homenagem ao Ministro Sebastião Reis Júnior. Belo Horizonte: D'Placido, 2021

_____. Plea bargaining no projeto anticrime: crônica de um desastre anunciado.

Boletim IBCCRIM. v. 26, n. 317, abr - Esp. Pac. Anticrime, 2019

_____. Sistema Acusatório: cada parte no lugar constitucionalmente demarcado.

Revista de informação legislativa, v. 46, n. 183, p. 103-115, jul./set. 2009

FAZZALARI, Elio. **Instituições de direito processual.** Campinas: Bookseller, 2006

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e Razão.** 4.ed. São Paulo: Livraria dos Tribunais, 2014.

FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y garantia:** La ley del mas débil. 4.ed. Madrid: Editorial Trotta, 2004.

FISCHER, Douglas. O que é Garantismo Integral?. **Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul,** n. 9, p. 110-153, 2014.

FREIRE JÚNIOR, Americo Bedê. O combate à impunidade como direito fundamental da vítima e da sociedade. **Revista jurídica ESMP-SP,** v.14, 2018: 149 – 162

GALICIA, Caíque Ribeiro; VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. O esvaziamento do direito ao recurso na prática brasileira: devido processo penal na América Latina e respeito à oralidade e à publicidade no juízo recursal. In: GONZÁLEZ, Leonel. **Desafiando a inquisição:** Ideias e propostas para a reforma processual penal no Brasil. Santiago: CEJA, 2017

GIACOMOLLI, Nereu José. Justiça criminal negocial: crítica à fragilização da jurisdição penal em um cenário de expansão dos espaços de

consenso no processo penal. **Revista novos estudos jurídicos** - eletrônica, vol. 20 - n. 3 - set-dez 2015

GOLDSCHMIDT, James. **Problemas Jurídicos y Político del Proceso Penal** - Conferencias dadas en la Universidad de Madrid en los meses de diciembre de 1934 y de enero, febrero y marzo de 1935. Barcelona: Bosch, 1935

GRAZIANO, Luigi. O Lobby e o Interesse Público. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online]. 1997, v. 12, n. 35

HOFFMANN, Henrique. Polícia judiciária e garantia de direitos fundamentais. In:HOFFMANN, Henrique et al. **Investigação criminal pela polícia judiciária**. 2ªed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017

IBCCRIM. Nota técnica do instituto brasileiro de ciências criminais – ibccrim sobre a proposta de novo código de processo penal. São Paulo, 2021

_____. Nota técnica sobre o pacote anticrime. São Paulo, 2021

IRIBURE JÚNIOR, Hamilton da Cunha. O tribunal do júri na ordem processual garantista constitucional. In: **Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional**. vol. 9/2015. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 375 – 385. Ago / 2015

LEMOS, Bruno Espiñeira; CALDEIRA, Felipe Machado. Delação premiada de acusado preso. In: LEMOS, Bruno Espiñeira; CALDEIRA, Felipe Machado. **Delação premiada: Estudos em homenagem ao ministro Marco Aurelio Mello**. Belo Horizonte: D'plácido, 2019.

LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito processual penal**. São Paulo: Saraiva, 2015

LOPES JÚNIOR, Aury; ROSA, Alexandre Morais da. A “estrutura acusatória” atacada pelo MSI - movimento sabotagem inquisitória (CPP, art. 3º-a, lei 13.964) e a resistência acusatória. **Revista da Defensoria Pública RS**, 26ªed, 2020. pp 163-178

LOPES JÚNIOR, Aury; ROSA, Alexandre Morais da. Contaminação (in)consciente do julgador e a exclusão física do inquérito Disponível em; <<https://www.conjur.com.br/2018-abr-10/gabriel->

[bulhoes-investigacao-defensiva- paridade-armas](#) > acesso em 09 jun 2022.

MA, Janaina, LEMOS; Marco Aurélio Cirilo; VIEIRA, Diego Mota. How is the Advocacy Coalition Framework Doing? Some Issues since the 2014 Agenda.. **Revista Brasileira de Ciência Política** [online], n. 32 [Accessed 13 May 2022], pp. 7-42, 2020

MA, Janaina; VIEIRA, Diego Mota. Policy learning and policy change: exploring possibilities on the Advocacy Coalition Framework. **Revista de Administração Pública** [online], v. 54, n. 6 [Acessado 13 Maio 2022], pp. 1672-1690, 2020

MAGALHÃES, Vlamir Costa. O garantismo penal integral: enfim, uma proposta de revisão do fetiche individualista. **Revista SJRJ, Rio de Janeiro**, v. 17, n. 29, v. 1, p. 185-199, dezembro de 2010

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Lobby e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2018.

MARCH, James. G; SIMON, Herbert A. **Organizations**. 2. ed. Cambridge (USA):Blackwell Publishers: 1993.

MAYA, André Machado. Um estranho no ninho: Reflexões sobre o juiz de garantias e sua inclusão no ordenamento jurídico brasileiro pela lei 13.964/19.In:MAYA, André Machado; ÁLVAREZ, Rodrigo Ríos. Derecho Procesal Penal: **Una Mirada a 20 años de reforma en Chile y Brasil**. Santiago de Chile, São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021

MELLO, Sebastián Borges de Albuquerque; GONÇALVES, Alana Stefanello. Suficiência probatória no direito criminal brasileiro: descaracterização do standard probatório beyond a reasonable doubt. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, vol. 167/2020, p. 303 – 328, Maio / 2020

MEDEIROS, Estela Alves de; GOMES, Ricardo Corrêa. Coalizões de advocacia e estratégias de negociação na revisão do Código Florestal. **Revista de Administração Pública** [online]. 2019, v. 53, n. 1 [Acessado 15 Maio 2022] , pp. 1-22.

MIGUEL, Luís Felipe. Teoria Democrática Atual Esboço de Mapeamento In: **BIB**, São Paulo, n° 59, 2005, pp 5-42

MOREIRA, Romulo de Andrade. Apresentação da 4ª edição. In: MINAGÉ, Thiago M. **Prisões e medidas cautelares à luz da constituição:** o contraditório como significante estruturante do processo penal. 5ª ed. Florianópolis: Tirant lo blanch, 2019.

MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis. Breves apontamentos sobre o projeto de lei n.4.206/2001, que trata dos recursos no processo penal. **Superior Tribunal de Justiça:** doutrina: edição comemorativa, 20 anos. – Brasília, DF: STJ, 2009. 592 p

PACZEK, Victor; LOPES JÚNIOR, Aury. Alteração das regras do tribunal do júri no pacote "anticrime" é inconstitucional. Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2019-fev-14/opinioao-alteracao-regras-tribunal-juri-pacote-anticrime> > Acesso em 10 jun. 2022

PARREIRAS, Núbio Mendes. Entenda os problemas do modelo de votação dos jurados no Tribunal do Júri. Disponível em < <https://canalcienciascriminais.com.br/modelo-de-votacao-dos-jurados/> > Acesso em 12 jun. 2022

PAULA, Leonardo Costa de. O segundo grau de jurisdição como garantia exclusiva da pessoa: por uma teoria dos recursos para o processo penal brasileiro. 2017. 251f. Tese (Doutorado em Direito) Universidade Federal do Paraná – UFPR, Curitiba, 2017.

PAULINO, Galtiênio da Cruz. Revisão periódica da prisão preventiva. Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2022-abr-24/galtienio-paulino-revisao-periodica-prisao-preventiva> > Acesso em 12 jun 2022

PINHO, Ana Cláudia Bastos; ALBUQUERQUE, Fernando; SALES, José Edvaldo Pereira. O garantismo (penal) de Luigi Ferrajoli. **RIHJ-Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, v. 17, n. 26, p. 155-186, 2019.

PRADO, Caio Fernando Ponczek. Processo penal e mentalidade inquisitória: das vozes do pretérito que ecoam no presente. In COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda et al (Orgs.). **Mentalidade inquisitória e processo penal no Brasil:** o sistema acusatório e a reforma do CPP no Brasil e na América Latina (vol.3). Florianópolis: Empório do Direito, 2017

PRADO, Geraldo. **Sistema acusatório:** a conformidade constitucional das leis processuais penais. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2005.

RAMOS, Beatriz Vargas; CHAVES, Álvaro Guilherme de Oliveira. O garantismo penal integral e suas contradições com o garantismo penal de Luigi Ferrajoli. Direito. UnB-**Revista de Direito da Universidade de Brasília**, v. 4, n. 1, p. 102-126, 2020

ROSA, Alexandre Moraes da; SANT'ANA, Raquel Mazzuco. A delação premiada e o processo penal como mercado de compra e venda de informações. **Revista Novos Estudos Jurídicos** - Eletrônica, Vol. 24 - n. 2 - MAI-AGO, 2019

ROXIN, Claus. **Derecho Procesal Penal**. Buenos Aires: Editores del Porto, 2000

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework: an Assessment. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 1999. p. 117-166

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.

SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, v. 21, p. 129-168, 1988.

SABATIER, Paul A. Policy Change over a Decade or More. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). **Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993. p. 13-39.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). **Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993. p. 211-235.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework: an Assessment. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 1999. p. 117-166.

SANCHES, Matheus da Silva; BATALHA, Andrey Borges. A revisão periódica da prisão preventiva à luz do sistema acusatório. Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2021-nov->

[23/opinioao-revisao-prisao-preventiva-sistema-acusatorio#author](#)
Acesso em 12 jun 2022

SANTIAGO NETO, José de Assis. A Formação inquisitória do Processo Penal Brasileiro: Análise a partir da construção legislativa do Direito processual penal no Brasil. 2019. 447f. Tese (Doutorado em Direito Processual) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2019, Belo Horizonte.

SANTIAGO NETO, José de Assis. **Estado democrático de direito e processo penal acusatório**: a participação dos sujeitos no centro do palco processual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

SANTOS, Francisco Geraldo Matos; MARTINS, Urá Lobato. O novo instituto do juiz das garantias no processo penal: uma análise dos aspectos legais e orçamentários. **Revista da Defensoria Pública da União**. Brasília, DF n.14 p. 1-310 Jul/Dez. 2020

SARAVIA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública**. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas*; coletânea. Brasília: Enap, 2006. p. 21-42.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Autoritarismo e golpes na América Latina**: Breve ensaio sobre jurisdição e exceção. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2016.

SEWELL, Granville C. Actors, Coalitions and the Framework Convention on Climate Change. Tese (doutorado) – Massachusetts Institute of Technology, Cambridge (EUA). 2005.

SCHÜTT, Julia. Disponível em < <https://www.mpm.mp.br/portal/wp-content/uploads/2018/07/18-ferrajoli-e-o-legitimo-pai-do-garantismo-penal.pdf> > acesso em 08 jan 2024.

SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. Juiz das garantias: o inquérito policial deve compor os autos do processo?. **Revista de doutrina e jurisprudência**. 55. Brasília. 111(1). P. 10-27 / jul-dez, 2019

_____. Prisão preventiva para garantir execução de medida protetiva de urgência em casos de violência doméstica e familiar contra a mulher. **Revista Magister de direito penal e processual penal**. v. 8, n. 43, p. 38–55, ago./set., 2011.

_____; GOMES FILHO, Demerval Farias. Funcionalização e expansão do Direito Penal: o Direito Penal negocial. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 13, n. 1, 2016 p.377-396

TILLY, Charles. **Credit & Blame**. Princeton: Princeton University Press, 2008

VICENTE, Victor Manuel Barbosa. A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa. **Revista de Políticas Públicas**, v. 19, n. 1, p. 77-90, 2015.

VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. **Barganha e justiça criminal negocial**: análise das tendências de expansão dos espaços de consenso no processo penal brasileiro. São Paulo: IBCCRIM, 2015.

WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A.; MCQUEEN, Kelly. Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. **Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 121-140, 2009

WEIBLE, Christopher M. An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policy. **Journal of public administration research and theory**, v. 17, n. 1, p. 95-117, jan. 2007.

WEIBLE, Christopher M. Expert Based Information and Policy Subsystems: A Review and Synthesis. **Policy Studies Journal**, v. 36, n. 4, p. 615-635, 2008.

WEIBLE, Christopher M. "Moving Forward and Climbing Upward: Advancing Policy Process Research". In: WEIBLE, C. M.; SABATIER, Paul A. (org.). **Theories of the Policy Process**. 4. ed. Boulder, CO: Westview Press, 2017.



APÊNDICES

APÊNDICES

APÊNDICES

ANEXO 01

Hipóteses de Coalizão (relativas às coalizões de defesa):

1. No âmbito de um subsistema de política maduro, o alinhamento dos aliados e oponentes em relação às controvérsias que envolvem *core beliefs* tende a ser consideravelmente estável ao longo de uma década ou mais.
2. Atores no âmbito de uma coalizão de advocacia mostrarão consenso substancial em relação a questões pertinentes ao núcleo político (*policy core*), e menos em relação a aspectos instrumentais.
3. Um ator (ou coalizão) desistirá de aspectos instrumentais de seu sistema de crenças antes de assumir fraquezas no núcleo político (*policy core*).
4. No âmbito de uma coalizão, as agências administrativas geralmente advogarão posições mais moderadas do que seus aliados em grupos de interesse.
5. Elites de grupos de interesses ideológicos (*purposive groups*) são mais limitadas em sua expressão de crenças e posições sobre políticas do que elites de grupos de interesses materiais.
6. Atores que compartilham crenças do núcleo político (*policy core*) são mais propensos a se submeter à coordenação de curto prazo quando veem seus oponentes como (a) muito poderosos e (b) muito capazes de impor custos substanciais sobre eles, se vitoriosos.

Hipóteses de Mudança (relativas às mudanças nas políticas públicas):

1. Os atributos fundamentais de um programa governamental não serão significativamente revisados enquanto a coalizão que instituiu o programa permanecer no poder, exceto quando a mudança for imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior.
2. Perturbações significativas externas ao subsistema (por exemplo, mudanças nas condições socioeconômicas,

opinião pública, coalizões governantes, ou decisões políticas de outros subsistemas) constituem causa necessária, mas não suficiente, de mudança nos atributos fundamentais de um programa governamental.

Hipóteses de Aprendizado (relativas ao aprendizado político):

1. **Aprendizado político entre sistemas de crenças é mais provável quando há um nível intermediário de conflito informado entre as coalizões. Nessa situação, é provável que: (i) cada coalizão possua os recursos necessários para se engajar em tal debate; e (ii) o conflito seja entre aspectos instrumentais de um sistema de crenças e elementos do núcleo político (policy core) do outro ou, alternativamente, entre importantes aspectos instrumentais dos dois sistemas de crenças.**
2. **Problemas em relação aos quais existem teorias e dados quantitativos aceitáveis são mais conducentes a aprendizado político entre sistemas de crenças do que aqueles em que a teoria e os dados são em geral qualitativos, muito subjetivos ou ausentes.**
3. **Problemas que envolvem sistemas naturais são mais conducentes a aprendizado político entre sistemas de crenças do que aqueles que envolvem sistemas puramente políticos ou sociais, porque nos primeiros muitas das variáveis críticas não são estrategistas ativos e experiências controladas são mais factíveis.**
4. **Aprendizado político entre sistemas de crenças é mais provável quando existe um fórum que é (a) prestigiado o suficiente para forçar profissionais de diferentes coalizões a participar; e (b) dominado por normas profissionais.**
5. **Mesmo quando a acumulação de informação técnica não altera a visão da coalizão oposta, ela poder ter importantes impactos na política pública – ao menos no curto prazo – pela alteração das visões dos *policy brokers* ou outros importantes agentes governamentais.**

Fonte: ARAÚJO, 2013, p. 28-29.



idp

Bo
pro
cit
ref
Noss
são e

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO