

# A IMPUNIDADE NO BRASIL: DE QUEM É A CULPA? COMO COMBATÊ-LA?

# A IMPUNIDADE NO BRASIL: DE QUEM É A CULPA? COMO COMBATÊ-LA?\*

Rogério Lauria Tucci

## RESUMO

Afirma que a maioria dos fatos tidos como ilícitos penais não chega ao conhecimento dos agentes estatais da persecução penal e que, apesar de haver autoridades e agentes policiais competentes, há ainda uma grande corrupção dentro da instituição policial. Isso somado à morosidade da Justiça Criminal, dentre outros fatores, acarreta impunidade generalizada.

Esclarece que é preciso combater essa impunidade com uma investigação criminal mais objetiva. Sugere o aperfeiçoamento do sistema procedimental penal como um todo, com sua desburocratização. Conclui que o mal da Justiça brasileira está na falta de cumprimento da lei e das decisões judiciais.

## PALAVRAS-CHAVE

Impunidade; Justiça criminal; Direito Penal; Polícia; crime; execução penal.

Imagino como é fácil apontar as causas, e até mesmo os efeitos, da impunidade, em nosso País, sem apresentar, como de mister, correlatamente, sugestões e/ou propostas de solução para os graves e consequenciais problemas. Por outras, e mais simples, palavras: enumerar as causas, parece-me deveras fácil; o difícil, sem dúvida alguma, é determinar a forma ou as formas de combatê-las, bem como seus respectivos efeitos.

É, realmente, muito fácil afirmar, por exemplo, que a impunidade existe antes mesmo do início da persecução penal, da notícia da prática de infração à autoridade encarregada de investigar a materialidade do fato e sua autoria.

Aliás, não se tem como, prática e antecedentemente, combater a impunidade. Além do que, como é notório, a maioria dos fatos tidos como ilícitos penais não chega ao conhecimento dos agentes estatais da *persecutio criminis*: muitos deles, pelos mais diversificados motivos, ficam apenas em sua realização, sem uma progressão no sentido de seu combate, de seu enfrentamento, com vistas a uma consequente reprimenda.

Muitas vezes a *notitia criminis* é dada à autoridade encarregada de sua perquirição – especialmente, a policial – e, entretanto, no próprio âmbito de sua atuação (distritos policiais, delegacias de polícia), os fatos dela constitutivos, por assim dizer, esboam-se, escoam-se.

Somos obrigados a reconhecer, nesse particular, que, infelizmente, apesar de haver (em grande maioria) autoridades e agentes policiais competentes, sérios e honestos, há uma generalizada corrupção em seu ambiente de trabalho. Muitos fatos criminosos são

olvidados na origem da *informatio delicti*, são postos no mais absoluto e definitivo esquecimento, em razão de certos, e nada recomendáveis, episódios nele ocorrentes.

A investigação criminal realiza-se de forma totalmente desordenada, acarretando não só a insuficiência de elementos de convicção como também a delonga na completação de sua colheita, de sorte a propiciar uma demora de anos, até mesmo de décadas, na tramitação de procedimentos atinentes ao processo penal de conhecimento.

Acrescente-se a isto a morosidade insita à atuação dos órgãos da Justiça Criminal, agravada por incidentes de toda ordem (inclusive, e especialmente, de natureza processual, como, por exemplo, o relativo à verificação e consequente declaração de incompetência absoluta da Justiça Federal, após anos de inútil atividade judiciária), e ter-se-á aí, em insólito conjunto, gritante causa de impunidade.

Em suma, não se tendo como combatê-la sem que se dê conhecimento ao agente estatal da persecução penal de prática da infração, faz-se necessário, uma vez constatadas as causas da impunidade, e ao invés de simples anotação, enfrentá-las do modo mais rigoroso possível.

É possível iniciar esse combate com o aperfeiçoamento da investigação criminal, realizada (não pelo Ministério Público, instituição à qual a Constituição Federal não atribuiu atividade investigatória, muito menos desmandos e arbitrariedades, como os ocorridos em diversas unidades de nossa República Federativa) pela Polícia Judiciária.

Esse desiderato será, certamente, atingido com a regulamentação

modernizada da *informatio delicti*, reformulando-a em consonância com as mais avançadas técnicas de atuação, tal como concebido, recentemente, pela Comissão nomeada pelo Ministro da Justiça, para elaboração de anteprojetos de reformas setoriais do Código de Processo Penal, que, juntamente com o Prof. Luiz Flávio Gomes, tive a honra de integrar.

O respectivo labor, já revigorado em Projeto de Lei encaminhado ao Congresso Nacional, cuidou de edificar as bases de uma investigação criminal rigorosamente realizada, porém agilizada e desburocratizada.

Especificadas as situações reclamantes de termo circunstanciado, alusivo às infrações penais de menor potencial ofensivo, e de inquérito policial, atinente às demais, estabeleceu-se, principalmente: a) efetivação deste num prazo máximo e, improrrogável, de sessenta (60) dias; b) possibilidade de sua ultimação, até, em menor prazo, trinta (30) dias, a critério do Ministério Público, titular da ação penal de conhecimento de caráter condenatório, de iniciativa pública; c) colheita de informações de forma singela e, sempre que possível, celeremente, tomando-se depoimentos em qualquer local, oral, informal e resumidamente; d) registro destes pelos meios ou recursos de gravação magnética, estenotipia ou técnica similar, inclusive audiovisual; e) definitiva desburocratização, com a abolição da possibilidade de sucessivas prorrogações de prazo, pelo juízo competente.

De outra parte, com a nova redação sugerida para o art. 26 do Código de Processo Penal, originária do Ministro José Arnaldo da Fonseca, e encampada pela Comissão, será desnecessária a realização de inquérito

\* Texto com revisão do autor.

policial nos casos de infração penal praticada contra o sistema financeiro nacional ou contra a ordem tributária ou econômica, devendo a autoridade administrativa remeter os elementos de informação diretamente ao Ministério Público, para as providências cabíveis (requisição de diligências, e.g. exame pericial; oferecimento, desde logo, de denúncia; ou promoção de arquivamento).

Seria essa, enfim, a primeira forma de combater a impunidade, ao pórtico da persecução penal: a realização de investigação criminal objetiva, agilizada, desburocratizada; e a não-realização de inquérito policial nos casos em que sua efetivação se mostre inócua.

É evidente, também, que essa providência não implicará a desnecessidade de concretização de outras, dentre as quais deverá assumir igual posição de vanguarda a reforma da legislação penal, particularmente no ponto referente à modificação das penas ora estabelecidas para as infrações prescritas em nosso *ius positum*.

Ganha relevo, nesse particular, o fato, também notório, de que a pena privativa de liberdade está, praticamente, falida.

Como tal, sua permanência, no sistema punitivo, deve cingir-se a situações excepcionais, deveras conhecidas; cedendo lugar, tanto quanto possível, para outras espécies, como as penas restritivas de direitos e pecuniária.

As restritivas de direito fazem por merecer, em nosso entender, preeminência, dado o caráter retributivo e ressocializador que ostentam, atingindo o âmago do apenado, e valendo como exemplo preventivo da prática de infrações penais por outrem. E, a tanto, não deve constituir óbice a idéia de que não temos como fiscalizar. Até porque – deve ser repristinado – temos de criar e concretizar um sistema eficiente de fiscalização.

Ademais, os resultados de sua aplicação, nos lugares em que existe real coordenação, entre o Juízo de Execução Penal e as entidades às quais são prestados serviços comunitários, representam exemplo vivo da sua efetividade.

De outra banda, no tocante à pena pecuniária, já dizia o meu saudoso e renomado Prof. Basileu Garcia que ela se consubstancia na mais eficiente sanção para a pessoa economicamente poderosa.

E, com efeito, estabelecendo-se vigorosa pena pecuniária para os mais afortunados, tanto quanto para os mais

Imprescindível torna-se, igualmente, para mais eficaz combate à impunidade, o aperfeiçoamento do sistema procedimental penal, revigorando-o e desburocratizando-o com o saudável propósito de sua realização em prazo razoável, na forma universalmente exigida pelos diversos pactos e convenções preocupados com a garantia e a preservação dos direitos humanos.

pobres, essas pessoas sentirão, profundamente, os efeitos sancionatórios de uma legislação apropriada.

Não haveria, enfim, impunidade para quem sofresse, por exemplo, a imposição de uma pena pecuniária equivalente ao resultado obtido com sua ilícita atuação; parificando-se, de maneira significativa, o aproveitamento indevido e a sua respectiva reparação.

Outro ponto é o referente à multifária edição de leis, sobretudo quando fruto de emoções momentâneas, incondizentes com o inafastável fundamento jurídico dos preceitos normativos; e – o que é pior, – contemplando disposições conflitantes, até mesmo contraditórias.

Assim, por exemplo, guardada a ordem da enunciação, a definição de um crime como hediondo, por ter ocorrido um fato de repercussão social ou, até, particularizado a determinada categoria de pessoas; ou a oblação, em razão da gravidade ou das características do crime, da progressão na execução da pena privativa de liberdade.

Realmente, na primeira dessas focalizadas situações, parece suficiente a contemplação de determinadas infrações penais como inafiançáveis, na forma do disposto nos incs. XLII, XLIII e XLIV do art. 5º da Constituição Federal; de sorte a impor-se a revogação da Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990, na realidade mais política, no sentido denegrido do termo, do que fruto de uma coerente política criminal.

E, no que respeita à outra, desde sempre, com a nova redação dada ao art. 33 do Código Penal, pela Lei n. 6.416, de 24 de maio de 1977, e a sua regulamentação pela Lei de Execução Penal (n. 7.210, de 11 de julho de 1984), a progressão restou muito bem definida, atendendo aos ditames de uma escorreita política criminal, mais reforçada, ainda, pelo regramento da individualização da pena, contido no inc. XLVI do mesmo art. 5º da Carta Magna nacional.

Em epítome, a multifariedade de promulgação de leis, com disposições não poucas vezes conflitantes e até contraditórias, resulta, paradoxalmente, num incentivo à impunidade, – motivo pelo qual se faz exigível uma reformulação –; vale dizer, uma consolidação legislativa coerente e efetiva.

Imprescindível torna-se, igualmente, para mais eficaz combate à impunidade, o aperfeiçoamento do sistema procedimental penal, revigorando-o e desburocratizando-o com o saudável propósito de sua realização em prazo razoável, na forma universalmente exigida pelos diversos pactos e convenções preocupados com a garantia e a preservação dos direitos humanos.

Esse ideal, aliás, vem sendo perseguido, nos trabalhos de pré-elaboração legislativa, desde a época em que o então Ministro da Justiça, e hoje Deputado Ibrahim Abi-Ackel, nomeou Comissão incumbida de examinar e reestruturar o Projeto de Código de Processo Penal, de autoria do também saudoso jurista paulista, Prof. José Frederico Marques, e da qual tive a honra de participar.

Num trabalho realizado em mais de três anos – submetido, inclusive, à apreciação da intelectualidade jurídica brasileira, em memorável Congresso realizado aqui em Brasília, no início dos anos oitenta, com milhares de congressistas, – e que culminou com a sua consubstanciação no Projeto de Lei n. 1.655, de 1983, da Câmara dos Deputados, cuidou-se de profunda alteração do sistema procedimental penal (represtinada, já agora – é bem dizer – pela Comissão encarregada das aludidas

reformas setoriais do Código de Processo Penal).

Em apertada síntese, e exce-tuadas, obviamente, as hipóteses de competência dos Juizados Especiais Criminais, os procedimentos do processo penal de conhecimento de caráter condenatório assim se desenrolarão: a) oferecimento de proposição acusatória (denúncia ou queixa), pelo Ministério Público ou pelo querelante; b) recebimento da petição inicial a processamento (tão-só a processamento), com a ordem de citação do acusado para, no prazo de dez dias, apresentar defesa efetiva, completa (abrangente, portanto, de contestação à acusação, e, se for o caso, de exceção); c) manifestação, em determinadas circunstâncias, do autor da ação penal sobre a defesa e documentos a ela anexados; d) apreciação concreta, pelo juiz, dos articulados, proferindo ato decisório de natureza variada, a saber: julgamento segundo o estado dos autos, ao qual corresponderá a extinção do processo sem exame do mérito – rejeição da acusação; julgamento de mérito, com a pronta absolvição do acusado; ou ato decisório de saneamento, com o efetivo recebimento da peça acusatória, a qualificação, em tese, dos fatos nela narrados (de sorte a imprimir-se ao procedimento rito ordinário ou sumário), e o encaminhamento do processo à instrução probatória e julgamento; e) realização de uma só, única, audiência de instrução e julgamento, com os esclarecimentos dos peritos, eventualmente determinados ou solicitados; a inquirição das testemunhas arroladas na petição inicial e na defesa, nessa ordem; o interrogatório do acusado, por último; os debates e a pronúncia da sentença (com a possibilidade de sua concretização por escrito, tratando-se de procedimento ordinário).

Essa audiência deverá ser realizada no prazo de sessenta (60) dias, com os quais se projetará o encerramento do processo no juízo de primeiro grau num lapso temporal de seis meses, contado da instauração da *persecutio criminis*.

Isso deverá acontecer, também, já agora a partir do recebimento da acusação (precedido de uma instrução sumária), num ato decisório que consistirá, também, na pronúncia, em processos cujo julgamento é atribuído ao Tribunal do Júri. E tal, inclusive, com o desfavoramento previsto numa das contempladas hipóteses para as situações nas quais, nesse período de tempo, ele não possa ocorrer.

Tem-se, destarte, com a agilização e a desburocratização dos proce-

dimentos, a possibilidade de julgamento próximo à época em que praticada a infração penal, e, com ela, sem dúvida alguma, forma eficiente de combate à impunidade (até porque, convém lembrar, para que seja eficiente, a punição deve ser, a par de enérgica, pronta, imediata: delongada sua imposição, a rigor nada significará!).

Devo acrescentar à Lei n. 9.271, de 17 de abril de 1996, como causa de impunidade, ter sido eu o autor da proposição original de que ela resultou.

Sou instado a esclarecer que a idéia primeira restou distorcida, com a edição de uma lei contendo disposição atécnica, ambígua e, portanto, insatisfatória, de sorte a causar polêmicas, interpretações não só variadas como contrastantes, discussões intermináveis, enfim.

Daí, a ventilada idéia de que o Projeto, transformado em lei, teria resultado no favorecimento daquelas pessoas que, propositadamente, furtam-se ao recebimento da citação para, com o passar do tempo, serem beneficiadas com a declaração de extinção da punibilidade em decorrência da prescrição.

E com tal idéia, em linha de princípio, sou obrigado a concordar.

Apesar da imperfeição técnica com que a lei foi editada (cogita-se, com efeito, e *e.g.*, da suspensão de um processo que sequer foi iniciado, por não ter sido realizada a citação pessoal, efetiva, do acusado), de sorte a propiciar as justas críticas que lhe têm sido dirigidas; com relação a ela, também, o melhor seria, como de fato é, procurar alterar o texto legal, visando, concomitantemente, a seu aperfeiçoamento e adequação à realidade do foro.

Com esse objetivo, sugeri aos demais membros da Comissão em referência que me fosse dada a oportunidade de corrigir, tanto quanto possível, os defeitos por ela ostentados. E, felizmente, obtive o assentimento unânime, para proceder a uma nova redação, que ficou assim definida no Projeto de Lei n. 4.207/2001, encaminhado ao Congresso Nacional pelo Ministro da Justiça:

Art. 366. O processo terá completada sua formação quando realizada a citação pessoal, ou com hora certa, do acusado.

§ 1º Não sendo encontrado o acusado, será procedida a citação por edital.

§ 2º Não se aplicará o disposto no § 1º se o acusado furtar-se, de qualquer modo, a receber a citação; caso em que, certificada a ocorrência pelo

*oficial de justiça encarregado da diligência, será ela efetuada com hora certa, na forma estabelecida nos arts. 227 a 229 do Código do Processo Civil.*

§ 3º Completada a citação com hora certa, se o acusado não comparecer, ser-lhe-á nomeado defensor, passando a correr o prazo para oferecimento de defesa, na forma da lei.

§ 4º Não comparecendo o acusado por edital, nem constituindo defensor:

I - ficará suspenso o curso do prazo prescricional pelo correspondente ao da prescrição (art. 109 do Código Penal); decorrido esse prazo, recomençará a fluir o da prescrição;

II - o juiz, a requerimento do Ministério Público ou do querelante, ou de ofício, determinará a produção antecipada de provas consideradas urgentes e relevantes, observando a necessidade, adequação e proporcionalidade da medida;

III - o juiz poderá decretar a prisão preventiva do acusado, nos termos do disposto nos arts. 312 e 313.

§ 5º As provas referidas no inc. II do § 4º serão produzidas com a intimação do Ministério Público, do querelante e do defensor nomeado pelo juiz.

§ 6º Comparecendo o acusado citado por edital, em qualquer tempo, o processo observará o disposto nos arts. 394 e seguintes.

Como fica fácil de perceber, desde logo, resta coibida qualquer manobra furtiva do acusado para não ser citado: certificando-se oficial de justiça de tal insólita prática, cuidará de efetuar a citação com hora certa, observando as formalidades estatuídas nos mencionados artigos do Código de Processo Civil.

Justifica-se, outrossim, essa providência porque a lei não se presta para proteger esse tipo de pessoa que quer fazer descaso da Justiça. Ela deve ter em vista o real desconhecimento da existência do processo em formação pelo acusado, evitando que ele se veja fulminado por nulidade insanável.

Aliás, essa foi a idéia inicial que, como explicitado, acabou por ser distorcida. E, já agora, com o complemento da citação com hora certa, coarcta, na raiz, essa inaceitável forma de obtenção da impunidade.

Ademais, não a facilitará, de outra banda, a determinação de ficar ao critério do juiz, dirigente do processo, o estabelecimento da urgência e da relevância de prova, cuja produção deva ser antecipada. Embora necessariamente imparciais, no processo penal, ele e o Ministério Público, somente o

órgão jurisdicional tem poder decisório, incumbindo ao *Parquet* participar, efetivamente, da realização prévia da prova, a par da faculdade de, eventualmente, recorrer de decisão que a denegue.

Assim também, no tocante à definição, de forma clara e precisa, do lapso temporal prescricional, e da respectiva contagem; e da decretação liminar da prisão preventiva do acusado, nos moldes dos arts. 312 e 313 do Código de Processo Penal, sem dúvida alguma contributiva, igualmente, de mais rigoroso combate à impunidade.

Finalmente, faz-se de todo necessário enfrentar, com o máximo vigor, uma das mais graves e sérias situações geradoras da impunidade, qual seja a referente à execução penal, em grande parte inoperante e ineficaz.

Com efeito, é de ser enfatizado, de pronto, que a impunidade, no âmbito da execução penal, começa a grasar antes mesmo de sua efetividade, quer pela falta de cumprimento de sentença condenatória transitada em julgado, quer pela sua inexecução em virtude dos mais variegados motivos.

Como sabemos de raiz, há milhares de mandados de prisão expedidos sem o devido cumprimento; muitas e muitas vezes, o condenado “desaparece”, visando a furtar-se à execução da pena privativa de liberdade que lhe foi imposta; e, ainda, em outras tantas situações, com um “jeitinho” bem brasileiro, a execução é realizada mais formal do que realisticamente.

De outra parte, é notória também a falta de vontade política, no que respeita à adequação da realidade prisional à Lei de Execução Penal, jamais efetivamente cumprida, a saber: número suficiente de estabelecimentos prisionais, com instalações apropriadas, na forma do disposto no art. 88; infraestrutura satisfatória, tanto no plano material, como no pessoal, com a criação de cargos, especialização dos agentes penitenciários etc.; e, sobretudo, observância de todas as disposições que a integram.

Deve ser frisado, a esse propósito, e concluindo a exposição, que o mal maior da Justiça brasileira é a falta de cumprimento da lei e das decisões judiciais, com uma constância incrível, pelos próprios Poderes que as devem fazer cumprir!

Uma das causas da impunidade, talvez a principal, e *sui generis*, é que o brasileiro (contraventor por excelência, como, diuturna e ironicamente, observava o saudoso Prof. Manoel Pedro Pimentel, um dos maiores juristas do Brasil, e conhecedor como nin-

guém dos problemas da execução penal), sobretudo as autoridades constituídas não cumprem a lei.

Dai, a necessidade, imperiosa e urgente, de conformação de uma consciência cívica, a exemplo das “Diretas, já!”, para que se pedisse, rogasse, implorasse às autoridades brasileiras o cumprimento com exatidão das leis por elas editadas. E isso, com a inexorável lembrança de que, se assim o fizessem, a impunidade, certamente, se não acabasse, em muito diminuiria!

## ABSTRACT

The author affirms that most facts considered as criminal illicits are not known by the state criminal prosecutors and that, even with competent authorities and police agents, there is a great deal of corruption inside the police institution. All this, added to the slowness of the Criminal Justice, among other factors, causes generalized impunity.

He clarifies that it is necessary to fight against impunity with a more objective criminal investigation. He suggests the improvement of the criminal procedural system as a whole, with its simplification. He concludes that the matter with the Brazilian Justice is the lack of law and judicial decisions enforcement.

KEYWORDS – Impunity; Criminal Justice; Criminal Law; Police; crime; penal execution.

Rogério Lauria Tucci é Professor aposentado da Universidade de São Paulo.