



FACULDADE BAIANA DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

ARIANNE MIRANDA ERNESTO

**A EXTINÇÃO DO INQUÉRITO POLICIAL DEVIDO A SUA
INEFICIÊNCIA COMO MEIO DE INVESTIGAÇÃO
PRELIMINAR**

Salvador

2016

ARIANNE MIRANDA ERNESTO

**A EXTINÇÃO DO INQUÉRITO POLICIAL DEVIDO A SUA
INEFICIÊNCIA COMO MEIO DE INVESTIGAÇÃO
PRELIMINAR**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Roberto de Almeida Borges
Gomes

Salvador

2016

TERMO DE APROVAÇÃO

ARIANNE MIRANDA ERNESTO

A EXTINÇÃO DO INQUÉRITO POLICIAL DEVIDO A SUA INEFICIÊNCIA COMO MEIO DE INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em
Direito, Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Salvador, ____/____/____

Aos meus pais por terem me concedido
mais que a vida, mas uma vida com
amor.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por me preencher completamente e por, mediante seus ensinamentos, fazer com que eu queira ser alguém melhor a cada manhã.

Agradeço, também e com muita alegria, aos meus pais que são meus exemplos, inspiração e força. Por vocês eu pude ver o mundo com mais intensidade, com vocês eu pude me arriscar sabendo que teria abrigo, para vocês eu quero ser o melhor de mim.

Aos meus irmãos que são os meus maiores questionadores. Eles que me fazem repensar minhas certezas e argumentos. Os meus primeiros amigos, os meus maiores incentivadores. Em especial, gostaria de agradecer a Leandro por ter me orientado e instruído no processo dessa pesquisa e principalmente por acreditar na minha capacidade.

Ao meu namorado, Renan, por ser mais que meu companheiro, mas por ser meu parceiro e melhor amigo. Eu te agradeço por sempre me apoiar e me ajudar nos meus momentos mais importantes.

Aos meus amigos, por me esperarem nas ausências e me apoiarem nas lutas. Gostaria de mencionar Thais Rivera, Amanda Lucas, Analu Colonnezi e Maria Helena, por terem me ajudado na construção deste texto.

Ainda, quero agradecer a Roberto Gomes, o meu orientador, por me orientar além de trabalhos acadêmicos e por ser um exemplo de pessoa e profissional.

“É preciso que eu suporte duas ou três larvas se quiser conhecer as borboletas.”.

Antoine de Saint-Exupéry

RESUMO

O presente trabalho traz um estudo acerca do inquérito policial como meio de investigação preliminar. Buscou-se tratar dos sistemas de investigação preliminar para que se pudesse perceber os problemas e qualidades que cada um deles tinha, com o intuito de observar qual deles seria o mais apropriado para o momento que o Brasil está vivendo. Tratou-se do inquérito com mais profundidade, trazendo os pontos que devem ser melhorados e as razões que fizeram dele a forma de investigação utilizada no Brasil. Posteriormente, há uma discussão quanto a eficiência dessa forma de investigação preliminar, sendo a eficiência um princípio constitucional contido no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Para perceber se o inquérito policial é eficiente, foram fornecido dados de uma pesquisa feita pelo Conselho Nacional do Ministério Público, qual traz os números referentes aos inquéritos que foram dado seguimento em um período de tempo e o que aconteceu com os outros. Ademais, discute-se a questão dos delegados de polícia, quais são bem criticados na doutrina. Assim, finalizou-se a pesquisa com alternativas ao inquérito policial.

Palavras chave: Inquérito Policial. Investigação Preliminar. Ineficiência. Carreira Única.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

PEC	Proposta de Emenda Constitucional
CF/88	Constituição Federal da República Federativa do Brasil 1988
IP	Inquérito Policial
MP	Ministério Público
GPP	Grupo de Persecução Penal
CP	Código Penal
CPP	Código de Processo Penal
CPPp	Código de Processo Penal Português
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
ENASP	Estratégia Nacional de Segurança Pública
VPIs	Verificação Preliminar de Informações

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	Dos homicídios
Quadro 02	Dos inquéritos no início da pesquisa
Quadro 03	Dos inquéritos finalizados

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 SISTEMAS DE INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR	13
2.1 POLICIAL	14
2.2 JUDICIAL	18
2.3 A CARGO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	23
2.4 OUTRAS ESPÉCIES EXISTENTES NO BRASIL	26
3 DO INQUÉRITO POLICIAL	30
3.1 DA PERSECUÇÃO CRIMINAL	30
3.2 CONCEITO DE INQUÉRITO POLICIAL	31
3.3 CARACTERÍSTICAS	34
3.4 COMPETÊNCIA	40
3.4.1 Da Polícia Judiciária e da Polícia Administrativa	41
3.5 DA INSTAURAÇÃO E TRANSCURSO	45
3.5.1 Das provas	51
3.6 DO ENCERRAMENTO	55
4 DA (IN)EFICIÊNCIA DO INQUÉRITO POLICIAL	57
4.1 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	57
4.1.1 Do homicídio	60
4.1.2 Estatísticas da (in)eficiência	62
4.2 O PROBLEMA DOS DELEGADOS	67
5 OUTROS MODELOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL PRELIMINAR	73
5.1 ESPANHA	73
5.2 PORTUGAL	79
5.3 PEC 273/2016	82
6 CONCLUSÃO	85
REFERÊNCIAS	87

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo versa sobre os modelos de investigação preliminar, destacando-se o inquérito policial, visto que é o modelo adotado pelo Brasil.

Neste trabalho, cumpre-se inquirir, através de revisão da literatura jurídica e de uma análise de dados empíricos, a eficiência do modelo de investigação: inquérito policial. Aqui, a eficiência é tratada como princípio constitucional, qual exige que todos os atos que envolvem o Estado tenham o melhor desenvolvimento com o menor custo. Para tanto, discutir-se-á se este método de investigação está cumprindo a sua finalidade, a razoabilidade do tempo que leva na tentativa e êxito e se está auxiliando o poder judiciário na busca em conferir maior sensação de segurança ao povo brasileiro, não incorrendo em impunidade.

Está pesquisa foi realizada através de dados conferidos, principalmente, pela união do Conselho Nacional do Ministério Público, Ministério da Justiça e Conselho Nacional de Justiça. Reunindo-os com o intuito de planejar e coordenar ações de combate à violência e traçar políticas nacionais. Ademais, a colheita de dados foi somada a literatura jurídica para que juntos pudesse facilitar uma conclusão quanto ao tema em questão.

Para tanto, cumpre se analisar, também, os demais sistemas de investigação preliminar e suas peculiaridades. Com esse fito, discutir-se-á sua consonância com o ordenamento brasileiro vigente e se cumpririam sua finalidade, apesar das minúcias que envolvem este Estado.

Cumpre-se ressaltar que o estudo das investigações preliminares e sua eficiência é relevante devido ao seu papel na ordem jurídica atual. Pois esse funciona como filtro das ações penais, já que por seu meio, busca-se a veracidade quanto a ocorrência de um crime, qual a materialidade dele e sua suposta autoria. Dessa forma, o poder judiciário trabalha com mais segurança, tendo havido uma investigação prévia e se desestimula o uso do judiciário para vinganças pessoais.

Com o fim de explorar a supradita temática, este trabalho está dividido em 4 capítulos de desenvolvimento, costurando um raciocínio que permita perceber se o inquérito policial é o modelo adequado para o Brasil, com recorte em sua eficiência.

O capítulo 2 tratará dos sistemas de investigação preliminar, com foco na titularidade da investigação. Esses sistemas poderão ser policial, judicial ou a cargo do Ministério Público e serão explanados em sub tópicos neste capítulo.

O capítulo 3 tratará especificamente do inquérito policial, visto que ele é a investigação discutida neste trabalho. Serão tratados o seu conceito, suas características, sua competência e o que se trata por persecução criminal. Buscar-se-á explicar como ele se desenvolve, desde o início até o encerramento, por meio de que instrumento chega ao Ministério Público, como este reage.

O capítulo 3 tem fundamental importância nesta pesquisa, pois nele serão expostas críticas maiores quanto a investigação adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro. Assim, com o transcorrer do capítulo, pontuar-se-ão mais que ideias, mas ocorrências do cotidiano, situações que a própria polícia traz.

Quanto ao capítulo 4, este trará o desenvolvimento do princípio da eficiência e sua relação com os dados colhidos. Estes dados são relativos ao quantitativo de inquéritos policiais abertos, face aos crimes de homicídio, ocorridos em determinados lapsos temporais, e quantos desses processos chegaram a ser denunciados, quantos foram arquivados, quantos ainda estão abertos e se já houve sentença dos que chegaram a virar processo.

Já o capítulo 5 se preocupa em trazer formas de investigação preliminar referentes a outros países. Tratar-se-á de como se desenrolam suas investigações e sua semelhança e diferença com o modelo brasileiro. A escolha dos países se deu por serem eminentemente de civil law, como o Brasil, e por, cada um, tratar de um sistema de investigação. Ademais, esse capítulo trará uma alternativa que os legisladores estão propondo, sendo a PEC 273/2016. Este capítulo apresentará outras diretrizes e como poderiam ser as investigações brasileiras.

Diante de todo o exposto, o presente trabalho busca se introduzir nos estudos quanto as formas de investigação preliminar e qual sistema seria mais adequado para o momento brasileiro. Há uma crescente sensação de impunidade dita e divulgada que tomou força face aos acontecimentos políticos recentes.

Quando um Estado não tem a crença do povo quanto a eficiência da sua justiça, este perde a credibilidade perante seus cidadãos. Observa-se que a justiça não é feita puramente pelo Poder Judiciário, sendo este o titular de uma de suas fases. A justiça

começa na investigação, quando o poder estatal age pela primeira vez, percebendo os fatos e procurando colhe-los. Quando essa primeira fase falha, a segunda fica comprometida.

Há uma linha tênue entre a burocracia que descentraliza o poder e a burocracia que compromete a eficiência. O Estado é pautado na legalidade, só lhe é permitido o que está na lei. Todavia, o momento que a Constituição Federal de 1998 marcou anseia por essa burocracia, mas também exige a eficiência. Este é o cerne desse trabalho.

2 SISTEMAS DE INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR

O presente capítulo tratará das investigações preliminares existentes pelo prisma dos encarregados, portanto os titulares da investigação. Desta forma, o cerne deste capítulo são as formas existentes de investigar, instruir, preliminarmente utilizando aquele que tem a titularidade para o exercício da investigação como orientador, o que permitirá se perceber vantagens e desvantagens de cada sistema.

Esses sistemas divergem ao tratarem de países diferentes, carregando a forma jurídica de cada um. Portanto, levam consigo a ideia de estrutura política criminal, sua estrutura e o ordenamento jurídico vigente. Posteriormente, serão exemplificados no capítulo 5 que trará a forma que alguns países escolheram para suas investigações.

Vejamos:

Cada país adota uma terminologia diferente para o seu procedimento investigatório preliminar ao processo penal propriamente dito. No Brasil adota-se inquérito policial, quando a cargo da polícia judiciária, ou procedimento investigatório criminal (PIC), quando a cargo do Ministério Público. No estrangeiro por exemplo, como na Itália, adota-se nome jurídico de *indagine preliminare*, na Espanha diligencias previas ou *instruccion complementare*, e nos EUA de *pre-arrest investigacion*.¹

Ademais, ainda que atualmente se utilize o inquérito policial como meio de investigar preliminarmente, no Brasil, outras investigações são possíveis, abrindo-se a titularidade quanto a situações diversas. Estas investigações também serão discutidas no capítulo 5, qual trará como funcionam as investigações em Portugal e na Espanha, assim como a alternativa da PEC 273/2016 que está tramitando no Congresso Nacional.

Destarte, tratar-se-á de tema que servirá de base para se discutir qual o meio de investigar mais eficiente no ordenamento jurídico brasileiro, mediante a consideração de sua aplicabilidade para com o sistema vigente e suas peculiaridades.

¹ SALES, Fernando Muniz Gadelha. **INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR NO PROCESSO PENAL:** A (in)validade probatória dos atos de investigação. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/pdf/cj051820.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2016, p. 12.

2.1 POLICIAL

Nesta forma de investigação preliminar (policial), a polícia judiciária é a encarregada do poder de mando quanto aos atos que envolvem a investigação dos fatos delituosos e a suposta autoria que chegarem ao seu conhecimento. Ocorre que, todos os delitos públicos devem ser canalizados para a polícia judiciária a fim de que esta determine como seguirá a investigação mediante seus atos. Ademais a polícia não age como mera auxiliar da investigação, é reconhecida como diretora de instrução preliminar. Não existindo relação subalterna com promotores e juízes.²

O Brasil adota este modelo mediante o inquérito policial, o qual é presidido por um delegado de polícia. Cumpre observa-lo com zelo, visto ser o objeto deste texto. Para tanto, cabe aqui algumas observações do policial federal Fernando Sales:

Nesse modelo tem-se como característica o first-line enforcer, ou seja, a polícia é a primeira instância formal de controle social a conhecer, interagir e processar o evento delituoso, iniciando-se a partir daí as investigações preliminares com escopo de esclarecer autoria e materialidade. Isso torna-se uma vantagem sobre outros modelos, devido a celeridade com que se iniciam as investigações. No entanto há críticas ao modelo, como por exemplo que a polícia está muito mais suscetível às contaminações e influências políticas, pois além de estarem subordinadas ao poder executivo, sofrem com mais facilidade das pressões dos meios de comunicação, levando os policiais a cometerem injustiças no afã de resolverem casos com maiores repercussões midiáticas.³

O supradito autor conclui este raciocínio dizendo que apesar do preconceito que a classe policial sofre, possivelmente por conta dos adventos da ditadura militar, ele entende este sistema como apropriado e eficiente para o Brasil. Em decorrência de um poder discricionário, certo e limitado, dessas polícias, elas podem combater e controlar a criminalidade por meio de sua autonomia investigativa, limitadas pela lei e o estado democrático de direito, portanto impedindo abusividades.⁴

Contraopondo tal raciocínio, Aury Lopes Jr.⁵ entende que este sistema é arcaico, além de ter mais elementos negativos que positivos. Dentre as vantagens desse sistema

² LOPES JR., Aury. **Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 57.

³ SALES, Fernando Muniz Gadelha. **Investigação Preliminar No Processo Penal: A (in)validade probatória dos atos de investigação**. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/pdf/cj051820.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2016, p. 12.

⁴ *Ibidem*, loc. cit.

⁵ LOPES JR., Aury. **Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 57/58.

estariam a “amplitude da presença policial, a teórica celeridade e a economia para o Estado”. O fato de haver polícia nas diversas localidades do país, mostra-se como um ponto de efetividade do sistema, pois elas alcançam mais espaços que os juízes e promotores investigadores. Quanto a economia, está se relaciona com o fato de o contingente humano utilizado, policiais, ser menos especializado que o contingente de promotores e juízes.

Quanto aos inconvenientes desse sistema, lembra-se que a discricionariedade conferida a esses policiais para a seleção das condutas a serem perseguidas, costumam ficar em uma zona cinza, ou seja, um limiar entre o que é lícito e o que é ilícito. Dessa forma, a eficácia dessas atividades variam com relação aos grupos a que elas se relacionam, sendo mais ativa quando se trata de grupos de menor escalão. Ademais, permite-se um juízo de valor baseado em estereótipos costumeiramente referentes a criminosos em potencial ou vítimas que podem ter maior ou menor verossimilitude. Esses fatores interferem na forma que se dará o tratamento para com aquelas pessoas envolvidas.⁶

Ainda quanto a crítica da discricionariedade da polícia, diz-se que esta viola o ideal de igualdade jurídica. São apontadas algumas variáveis que decorrem dessa característica, quais serão pontuadas a seguir.⁷

Quanto a gravidade do delito, a eficácia se altera de acordo com a gravidade do delito e também de acordo com o grau cultural do policial que fará esse julgamento. Com relação a atitude do denunciante, a polícia evita perseguir quando o denunciante expressa que não o deseja, ainda que se trate de crime de ação pública e incondicionada. Há um contrassenso quanto a distância social da polícia; ocorre que, existindo um distanciamento da realidade social da polícia e a subcultura do local do delito, cria-se uma barreira que dificulta a investigação, da mesma forma, se a polícia for bem burocrática e aumentar o seu nível de profissionalismo, está situação não melhora o que prejudica a investigação e a legalidade.⁸

Ainda quanto a discricionariedade, esta varia de acordo com a atitude do suspeito. A polícia tende a ser mais compreensiva com suspeitos mais subservientes, aqueles

⁶ LOPES JR., Aury. **Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 59/60.

⁷ DIAS, Figueiredo; ANDRADE, Costa *apud* LOPES JR., Aury. **Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 60.

⁸ *Ibidem*, *Loc cit*.

que respeitam a sua autoridade. Há uma crítica quanto a relação da polícia para com juízes, tribunais e o Ministério Público; entendem que devido ao nível cultural costumeiramente inferior ao dos membros do Poder Judiciário, a polícia se apega a uma rigidez e apego ao positivismo, quando conveniente, e percebem o judiciário como burocratas, pois esses não compreendem a “justiça da rua”. Seguindo este raciocínio, conclui-se que os policiais não consideram o princípio da presunção da inocência, desmoralizando, em juízo, o seu trabalho. Pelo exposto, interiorizam de forma divergente dos tribunais, as normas de garantia constitucional, prejudicando a sua efetividade. Ademais, são suscetíveis ao poder relativo do infrator, sofrendo interferências das pressões políticas e econômicas.⁹

Como visto, o Brasil adota o sistema de investigação preliminar policial, mediante o inquérito policial. Os legitimados para praticarem essas investigações são as polícias civis de cada estado e a polícia federal, observando que a polícia militar não é investigativa, mas ostensiva, devendo combater o crime e quando este ocorre, cabe as polícias judiciárias recolherem as provas e darem início ao inquérito policial. O que por vezes, prejudica o processo de investigação, considerando que a polícia militar costuma ser a primeira a ter acesso a cena do crime e não as polícias judiciárias.

Como mencionado, as polícias sofrem preconceito por conta de um passado abusivo que tomou proporções indignas no período da ditadura militar. Todavia, legitimar esse posicionamento influencia a forma de agir do policial moderno, este que trabalha em um limbo, o qual é visto como inimigo pelos supostos criminosos e criminosos e pelo cidadão que só enxerga truculência. Este raciocínio cria uma barreira entre estes que também são cidadãos, porém fardados.

Aury Lopes Jr. ao citar Figueiredo Dias e Costa Andrade¹⁰, evidencia:

c) Distância social da polícia – pode ocorrer um distanciamento entre a realidade social da polícia e a subcultura onde se produz o delito. Dessa forma, quanto maior é o nível profissional e burocrático da polícia, maior será a dificuldade de averiguar delitos cometidos nas favelas. No sentido inverso, os agentes de uma delegacia no meio de um bairro pobre tendem a absorver os critérios e as tendências subculturais do meio. O embrutecimento da polícia e o desprezo pelos direitos fundamentais dos suspeitos – *a priori* considerados culpados – também são reflexos desse distanciamento social. Nos dois casos é patente o prejuízo a legalidade.

⁹*Idem, Ibidem*, p.61/62.

¹⁰ DIAS, Figueiredo; ANDRADE, Costa *apud* LOPES JR., Aury. **Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 60.

Primeiramente, pontua-se que todas as garantias constitucionais devem ser respeitadas, visto que além de provirem da Constituição Federal, decorrem primeiro e principalmente do caráter de ser humano. Feito este comentário, quando no trecho transcrito se diz que por conta desse distanciamento da polícia com a sociedade que sofreu com o ato lesivo, cria-se dificuldade de averiguar delitos quando esta age de forma profissional e burocrática, está se dizendo que a própria sociedade não contribui, e, por vezes, dificulta o trabalho desses profissionais. A legalidade está sendo prejudicada, mas não por falta de uso, e sim por não estar cumprido sua eficácia em decorrência de um fator social, o afastamento da polícia da sociedade.

As polícias judiciárias têm contato direto com as vítimas dos crimes e o seu sofrimento, contato que os membros do judiciário só conhecem no transcurso do processo, mediante provas impressas, fotografias, vídeos, petições, dentre outros. Esta posição cria um distanciamento dessas instituições e por vezes a sensação de impunidade na polícia que teve a oportunidade de fazer seu julgamento no transcurso da investigação. Ademais, as provas produzidas, em regra, não serão aproveitadas no processo, aumentando ainda mais a barreira no que tange a estes que deveriam trabalhar conjuntamente pela justiça.

Ademais, cabe ressaltar que tais investigações são presididas por um delegado de polícia, o qual deve, necessariamente, ser bacharel em Direito. Observa-se, em alguns estados, a pela polícia civil exige que para prestar concurso para delegado os candidatos tenham três anos de prática jurídica ou prática policial, o que já é uma obrigação legal para a polícia federal por meio da Lei 13.047/2014, art. 2-B¹¹. Quanto aos agentes e outros cargos, a polícia federal exige nível superior, assim como a polícia civil. Portanto, o comentário quanto a especialização da polícia e do judiciário está perdendo força, tendo em vista que a cada ano estão exigindo mais daqueles profissionais.

O que se observa são comentários que se referem a instituição policial e não ao sistema de investigação preliminar policial. A polícia deve existir independente do sistema de investigação que o Brasil adotar, deve ser atualizada e enquadrada no

¹¹ BRASIL. Lei 13.047 / 2014. Art. 2º-B. O ingresso no cargo de Delegado de Polícia Federal, realizado mediante concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil, é privativo de bacharel em Direito e exige 3 (três) anos de atividade jurídica ou policial, comprovados no ato de posse.

Estado Democrático de Direito, visto que representa o Estado armado e é a legitimada para usar da força em seu nome.

Todavia, o inquérito policial não é um meio eficiente para realização de investigações, como dito pelo policial federal Fernando Sales, sendo este tema tratado com mais profundidade no próximo. Ocorre que, apesar do reconhecimento do papel da polícia, a forma que as investigações são feitas acabam não sendo céleres em decorrência do não aproveitamento das provas.

Destarte, estes são pontos que serão desmembrados em momento oportuno e que crescem o rol contrário ao inquérito policial, o qual, como foi supradito, constitui uma forma de investigação preliminar policial, não sendo exaustiva.

2.2 JUDICIAL

A investigação preliminar judicial é aquela em que o juiz instrutor tem o poder de investigar e procurar os elementos necessários para dar início ao processo. Nesta forma de investigação preliminar, as provas são colhidas e produzidas por esse juiz, que haja como um verdadeiro investigador. Nesta investigação, o Ministério Público é apenas um colaborador e o juiz não precisa se submeter as suas petições, visto que pode agir de ofício. Pelo exposto, a polícia judiciária fica à disposição, sem autonomia, cabendo apenas ao juiz instrutor decidir quanto a importância das diligências.¹²

Quando da origem do juiz instrutor, este atuava como parte no processo; investigava, dirigia, acusava e julgava. O procedimento era escrito, secreto e não contraditório; as provas passavam pelo sistema de valoração taxada, tarifa probatória, não se fazia coisa julgada da sentença e o estado de prisão era a regra geral. O acusado era obrigado a declarar a verdade, portanto produzindo prova contra si, considerando que essa era a melhor fonte de conhecimento. O juiz e o acusador eram a mesma pessoa e o acusado era um mero objeto da persecução.¹³

Na atualidade, não cabe mais um juiz puramente inquisitivo, portanto o juiz não acusa quando instrui, cabendo a acusação para o Ministério Público e os particulares,

¹²LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 266.

¹³ ARAGONESE ALONSO, Pedro, Costa *apud* LOPES JR., Aury. **Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 64.

podados pelas particularidades de cada país que adote esse sistema, para não incorrer em um sistema inquisitivo. Ademais, tal modelo de investigação segue pelo princípio da Oficialidade, devendo este juiz, por sua própria iniciativa dar início às investigações, produzindo e colhendo as provas.¹⁴

Ada Pellegrini se preocupa em fazer essa distinção quanto ao sistema acusatório e sistema inquisitório, principalmente para traçar essa diferenciação temporal quanto ao juiz com poder investigatório, como exposto:

A ambigüidade e indeterminação do binômio acusatório-inquisitório são conhecidas, sendo polivalente seu sentido. Por isso nos preocupamos, em diversos escritos, em salientar aquilo que distingue, sinteticamente, o modelo acusatório do inquisitório. No primeiro, as funções de acusar, defender e julgar são atribuídas a órgãos distintos, enquanto, no segundo, as funções estão reunidas e o inquisidor deve proceder espontaneamente. É só no processo acusatório que o juízo penal é o *actum trium personarum*, de que falava Búlgaro, enquanto no processo inquisitório a investigação unilateral a tudo se antepõe, tanto que dele disse Alcalá-Zamora não se tratar de processo genuíno, mas sim de forma autodefensiva da administração da justiça. Onde aparece o sistema inquisitório poderá haver investigação policial, ainda que dirigida por alguém chamado juiz, mas nunca verdadeiro processo.¹⁵

Como visto, o papel do juiz mudou do sistema inquisitório para o acusatório, visto que no sistema inquisitório ele era legitimado para investigar e julgar, já no sistema acusatório, só lhe é permitida a investigação. Tanto que com relação as provas produzidas, essas servem apenas para o convencimento do acusador, não sendo aproveitadas no processo, portanto sendo chamadas de elementos probatórios. Chama-se de prova e se aproveita no processo, apenas as provas antecipadas que forem submetidas ao contraditório judicial ou prova cautelar, de urgência, sendo sujeitas a contraditório posterior. Presa-se pelo juiz natural e o contraditório e ampla defesa.¹⁶

No sistema de investigação preliminar adotado pelo Brasil, portanto o inquérito policial, o que seria considerado prova na investigação, chamada de elemento de informação, não é utilizado no processo. Está é uma semelhança com o juiz instrutor, pois nas duas situações, o delegado de polícia e o juiz instrutor/investigador, procuram meios para apurar a infração penal e sua autoria. Assim, colhendo informações mediante a titularidade da investigação, não se aproveitam como provas pela falta do contraditório

¹⁴LOPES JR., Aury. **Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 64.

¹⁵ GRINOVER, Ada Pellegrini. **A Iniciativa Instrutória do Juiz no Processo Penal Acusatório**. Brasília: Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, 2005, p.15/16.

¹⁶ *Ibidem*, p.16.

e da ampla defesa. As provas no inquérito policial serão tratadas em momento oportuno no próximo capítulo.

Ademais, apesar de ser o protagonista do processo, o juiz não é sujeito ativo no processo, visto que é investido de imparcialidade.¹⁷ É necessário se distinguir o que é *imparcialidade* e imparcialidade, referindo-se a *parcialidade* e parcialidade, respectivamente. A *parcialidade* trata da condição de parte em processo, portanto, a *imparcialidade* remete a heterocomposição, qual um terceiro imparcial substitui a autonomia das partes.¹⁸ A parcialidade é emocional, subjetiva, portanto, para ser imparcial o julgador deve ser objetivo, esquecer sua própria personalidade.¹⁹

Esta forma de investigação preliminar sofre crítica quanto a esta suposta imparcialidade do juiz. Na atualidade, em grande parte dos países que se utilizam desse sistema, há presunção absoluta de parcialidade do instrutor, a qual impede que o juiz instrutor julgue. Assim, por conta dos prejulgamentos que esse juiz instrutor formula no decorrer da investigação, faz-se prevenção, excluindo sua competência, como explicitado por Aury Lopes Jr.²⁰:

Como já explicamos, a jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, desde os casos Piersack, de 01/10/1982, e de Cubber, de 26/10/1984, no início da década de 80, tem decidido sistematicamente que juiz com poderes instrutórios é juiz preventivo e que, portanto, não pode julgar. Violada está, nesses casos, a garantia da imparcialidade do julgador, verdadeiro princípio supremo do processo. Isso conduziu a importantes e significativas alterações legislativas, principalmente na Espanha e outros países que adotam o sistema de juizado de instrução (como a França).²¹

Ainda acrescenta, em seu posicionamento, um apanhado de vantagens e desvantagens desse sistema. Entende ser vantagem a imparcialidade e independência conferida a este juiz, o que garante que esta investigação não servirá para perseguição política por parte do Poder Executivo. Também conclui que a investigação será conduzida por um órgão suprapartes, o que ocasionaria uma maior efetividade da investigação e qualidade, credibilidade, do material recolhido. As informações poderão ser utilizadas pela defesa e acusação. Nesse sistema, o juiz que instrui não julga e se tem a garantia do princípio *nullum iudicium sine accusatione*.

¹⁷LOPES JR., Aury. **Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 63.

¹⁸GOLDSCHMIDT, Werner *apud* LOPES JR., Aury. **Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 66.

¹⁹*Idem, ibidem, loc. cit.*

²⁰LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 267.

²¹*Ibidem, loc. cit.*

Ademais, é preciso adotar medidas que limitem os direitos fundamentais como cautelares e busca e apreensão, tais medidas devem ser adotadas por alguém dotado do poder jurisdicional e nesse sistema o próprio titular da investigação é dotado desse poder.²²

Quanto às desvantagens, este modelo é descendente da figura do juiz inquisidor e ainda traz muitas de suas características. Portanto, é inconveniente conceder a uma só pessoa na investigação o poder de determinar os atos da investigação e sua legalidade. Há uma luta desigual, qual o acusado está de um lado e do outro estão o juiz inquisidor, a polícia judiciária e o promotor, não tendo quem faça o papel de garante. Está situação gera uma grave contradição a qual o juiz investigaria para o promotor acusar, muitas vezes com postura diferente do titular da ação. Essa confusão entre investigar e julgar, na prática pode fazer com que se gerem provas ainda na investigação, sendo estas apenas ratificadas no processo, o que prejudica o contraditório e a ampla defesa.²³

Contraopondo este raciocínio, Ada Pellegrine acredita que o juiz deve ter um papel mais instrutório, não devendo o processo ser das partes, apenas. Portanto não devendo caber só as partes a produção de provas, devendo, o Brasil, buscar soluções para seus problemas como a procrastinação criada pelas partes em sistemas continentais europeus.²⁴ Assim, define esses sistemas:

Denomina-se “adversarial system” o modelo que se caracteriza pela predominância das partes na determinação da marcha do processo e na produção das provas. No “inquisitorial system”, ao revés, as mencionadas atividades recaem de preferência sobre o juiz. Vê-se por aí a importância do correto entendimento dos termos acusatório-inquisitório (no sentido empregado no n. 2 deste trabalho) e adversarial-inquisitorial (no sentido utilizado agora). O termo processo inquisitório, em oposição ao acusatório, não corresponde ao inquisitorial (em inglês), o qual se contrapõe ao adversarial. Um sistema acusatório pode adotar o “adversarial system” ou o “inquisitorial system”, expressão que se poderia traduzir por “processo de desenvolvimento oficial”. Ou seja, firme restando o princípio da demanda, pelo qual incumbe à parte a propositura da ação, o processo se desenvolve por impulso oficial.²⁵

Conclui com posição favorável à esta interferência do juiz instrutor, entendendo que é o caminho para a busca de maior probabilidade quanto a verdade e a certeza, considerando a dificuldade, até impossibilidade, de encontra-las. Diz que é “Por isso,

²² LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 267.

²³ *Ibidem*, *Loc. cit.*

²⁴ GRINOVER, Ada Pellegrini. **A Iniciativa Instrutória do Juiz no Processo Penal Acusatório**. Brasília: Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, 2005, p. 17.

²⁵ *Ibidem*, *loc. cit.*

deve o juiz assumir posição ativa na fase instrutória, não se limitando a analisar os elementos fornecidos pelas partes, mas determinando sua produção, sempre que necessário.”.²⁶

Conceder ao juiz o poder de investigar é muito perigoso. Ocorre que, é necessária essa repartição da justiça a fim de que se evitem abusos tão corriqueiros na nossa história – como já mencionado. Ademais, o juiz deve agir como garantidor dos direitos fundamentais, da legalidade e quando ele se coloca no papel de investigador ele está naturalmente legitimando todos os seus atos.

Também há um inconveniente prático. Uma das razões dos legisladores terem adotado o sistema de investigação preliminar policial, por meio do inquérito policial, dá-se pelo fato de haver policiais judiciários em cada canto do Brasil, facilitando as investigações. Tratando-se dessa questão, pontua-se que não existe quantitativo de juízes, atualmente, que abarque todas as cidades brasileiras, sendo necessário que apenas uma comarca abarque algumas cidades, como já mencionado.

Ademais, os juízes formam um contingente profissional pequeno, o qual tem dificuldade de julgar o montante processual existente atualmente. Sendo assim, resta difícil conceber que além de terem que julgar, haja pessoal suficiente para se dividir entre juiz instrutor e juiz garante, sendo que por esse sistema aquele que investiga é vedado de julgar.

De toda sorte, considerando a questão de produção de provas, no sistema que Ada Pellegrini trouxe, não é necessário que se instaure o sistema de investigação preliminar judicial. O juiz instrutor está na fase pré-processual e não na fase processual, portanto ele não produz prova, mas se convence quanto a infração e a autoria, dando início ao processo. Portanto, sua relação não é direta quanto as partes do processo, não produzindo prova no processo, mas antes dele.

Neste ponto a imparcialidade se faz muito importante, pois o juiz que julga não é o mesmo que produziu a investigação, pois se fosse o processo já começaria com mérito definido. Na investigação ele já estaria eivado de sentimentos e crenças que dificilmente receberiam defesa ou acusação. Nesse sentido conclui Aury Lopes Jr.:

Atribuir poderes instrutórios a um juiz – em qualquer fase – é um grave erro, que acarreta a destruição completa do processo penal democrático. Ensina

²⁶ GRINOVER, Ada Pellegrini. **A Iniciativa Instrutória do Juiz no Processo Penal Acusatório**. Brasília: Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, 2005, p. 17.

CORDERO²⁷ que tal atribuição (de poderes instrutórios) conduz ao *primato dell'i potesi sui fatti*, gerador de *quadri mentali paranoide*. Isso significa que se opera um primado (prevalência) das hipóteses sobre os fatos, porque o juiz que vai atrás da prova primeiro decide (definição de hipótese) e depois vai atrás dos fatos (prova) que justificam a decisão (que na verdade já foi tomada). O juiz, nesse cenário, passa a fazer quadros mentais paranoicos.²⁸

Quando Ada Pellegrini traz que é importante conferir ao juiz, também, o papel de produzir provas, está falando da fase processual. Essas provas não deveriam ter a mesma carga que a produção de informações na investigação, visto que seriam para dirimir dúvidas, preencher lacunas que o processo criou ou evitar que se percam, como é possível e autorizado pelo art. 156, II do CPP²⁹, e não iniciar do zero um pensamento quanto ao caso concreto.

Em todo o caso, deve haver uma diferenciação quanto as pessoas e suas competências relacionadas ao papel de investigação e julgamento para não incorrer na pontuação feita por Aury Lopes Jr., ou seja, procurar-se provas apenas para alimentar um julgamento prévio. De toda maneira essa possibilidade trazida por Pellegrini não se encaixa com o sistema proposto, pois se refere a fase processual, qual não está sendo discutida no momento.

2.3 A CARGO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O sistema de investigação preliminar a cargo do Ministério Público confere a este a titularidade da investigação, mediante a figura do promotor investigador. Esta forma de investigação se mostrou uma tendência e confere ao promotor, pessoalmente ou mediante polícia judiciária - esta subordinada a ele, o poder investigatório. Aqui, o promotor age como diretor das investigações, recebendo pessoalmente as notícias-crime ou através da polícia, cabendo-lhe realizar a investigação. Todavia, ao se tratar de medidas limitativas de direitos fundamentais, em regra precisará de autorização

²⁷ CORDERO, Franco *apud* LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 128/129.

²⁸ LOPES JR., Aury. *Ibidem*, *loc. cit.*

²⁹ Art. 156. A prova da alegação incumbirá a quem a fizer, sendo, porém, facultado ao juiz de ofício: (Redação dada pela Lei nº 11.690, de 2008)

I – ordenar, mesmo antes de iniciada a ação penal, a produção antecipada de provas consideradas urgentes e relevantes, observando a necessidade, adequação e proporcionalidade da medida; (Incluído pela Lei nº 11.690, de 2008)

II – determinar, no curso da instrução, ou antes de proferir sentença, a realização de diligências para dirimir dúvida sobre ponto relevante. (Incluído pela Lei nº 11.690, de 2008)

judicial; autorização concedida por um juiz que atuará como controlador da legalidade.³⁰

Mais uma vez, Aury Lopes Jr. fez um apanhado das vantagens e desvantagens desse sistema, a fim de que facilite percebê-lo. Quanto as vantagens, diz que “Representa uma aproximação à estrutura dialética do processo, apesar de algumas naturais limitações de publicidade e do contraditório (que seriam inerentes à própria natureza da investigação preliminar).”³¹ Garante a imparcialidade do juiz, mantendo-o longe da investigação. Permite que o promotor, de forma justa e legal, decida se deve ou não acusar, depois de esclarecer a notícia crime. Sendo o MP o responsável por oferecer a denúncia, deve caber a ele a investigação, para que tenha mais condição de realizá-lo; também, essa investigação tende a ter uma cognição sumária, evitando-se confusão com ato de prova, sendo valorado apenas em momento oportuno. Apresenta uma melhor distribuição do poder, evitando autoritarismo.³²

Quanto aos argumentos contrários, este modelo está associado ao utilitarismo judicial, o qual visa combater a criminalidade a qualquer custo, nele o Estado justifica os meios pelos fins.³³ Ocorre de o temor que antes era do juiz instrutor ter sido passado para o promotor, retomando a ideia de inquisição. Há crítica quando a suposta imparcialidade do promotor, visto que na essência é um órgão de acusação. Ademais, para que efetivamente investigue sem ser contaminado politicamente, é necessário que tenha independência do Poder Executivo e não exista hierarquia funcional interna, portando o dotando de um autêntico juiz, remetendo as críticas do juiz instrutor. Ademais, em experiências de outros países, por vezes quem acaba realizando a investigação é a própria polícia judiciária, o que retoma ao sistema de investigação preliminar policial.³⁴

Rômulo Moreira entende que em vista do art. 129 da CF/88³⁵, este que confere ao Ministério Público o direito da titularidade da ação penal pública, seria compreensível

³⁰ LOPES JR., Aury. **Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 77/78.

³¹ LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 270.

³² *Ibidem*, p. 271.

³³ *Ibidem*, p. 272.

³⁴ *Ibidem*, p. 273/274.

³⁵ Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

que estivesse concedendo, também, o direito de investigar para que sua denúncia não seja rejeitada. Argumenta dizendo que o inquérito policial é peça prescindível, portanto dispensável. Conclui dizendo que o mesmo promotor que investiga não pode atuar no processo, devendo ser afastado por suspeição ou impedimento.³⁶

José Carlos Fragoso compreende o assunto de forma diferente. Haverá prejuízo à paridade de armas entre as partes, pois o Ministério Público tem seu lugar bem desenhado no processo. Assim, o contraditório ficaria prejudicado, pois haveria parcialidade por parte do MP. Concorda que seja possível, no sistema atual, que o Ministério Público requirite diligências da autoridade policial, todavia isso não se confunde com uma possível a possibilidade de realizar investigações.³⁷

Da mesma forma que no sistema de investigação preliminar judicial, cabe a crítica quanto a parcialidade daquele que realiza a investigação. O juiz e o promotor são figuras constantes no processo penal e ainda que sejam impedidos de realizarem suas funções primeiras como julgar e acusar, respectivamente, eles não deixaram de ser juízes e promotores, portando agirão como tal. Produzirão provas, não concedendo

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

§ 1º A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei.

§ 2º As funções do Ministério Público só podem ser exercidas por integrantes da carreira, que deverão residir na comarca da respectiva lotação, salvo autorização do chefe da instituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 3º O ingresso na carreira do Ministério Público far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e observando-se, nas nomeações, a ordem de classificação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 4º Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 5º A distribuição de processos no Ministério Público será imediata. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

³⁶MOREIRA, Rômulo de Andrade. **A investigação criminal e o Ministério Público**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/12286-12286-1-PB.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2016.

³⁷FRAGOSO, José Carlos. **São ilegais os “Procedimentos Investigatórios” realizados pelo Ministério Público Federal**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/11340-11340-1-PB.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2016.

ao julgador o direito ao livre convencimento, mas dando-lhe a oportunidade de apenas ratificar o que concluíram de início.

Diante do exposto, novamente se coloca em xeque o Estado Democrático de Direito, pois esse impescinde de contraditório, o que é negado por esse sistema. É preciso que os papéis sejam divididos, o que não significa que as partes estejam engessadas na legalidade pura, podendo, por exemplo, o MP exigir certas diligências dos policiais judiciários, o que não pode é o investigador ser parte no processo.

2.4 OUTRAS ESPÉCIES EXISTENTES NO BRASIL

Como foi examinado, o inquérito policial não é o único meio adotado para realizar investigação preliminar no Brasil. É certo que apenas a polícia judiciária pode presidir inquérito policial, todavia existem inquéritos extrapoliciais.

Quanto à possibilidade dessas investigações por autoridades que não policiais, traz o art. 4º, parágrafo único do CPP³⁸, a possibilidade de autoridades administrativas realizarem inquéritos que tenham a mesma finalidade que estes inquéritos polícias, sendo chamados de inquéritos extrapoliciais, portanto inquéritos realizados por outros que não a polícia.³⁹

Destarte, como exposto nos tópicos anteriores, há outras formas de investigações preliminares que não a policial, neste tópico serão tratadas as que são possíveis no Brasil.

As Comissões Parlamentares de Inquérito, também conhecidas por CPI, são órgãos com autorização para instaurarem procedimento administrativo que tenha feição política. Elas são criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, conjuntamente ou não, quando um terço dos seus membros a requerem, com o fim de apurar um fato que seja determinado e por prazo certo. As Comissões

³⁸ Art. 4º A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria. (Redação dada pela Lei nº 9.043, de 9.5.1995)

Parágrafo único. A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função.

³⁹ TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal**. 35. ed. Ver. E atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 231.

Parlamentares de Inquérito não tem poder para julgar, portanto não podem apurar crimes ou punir, sendo esta competência dos Poderes Executivo e Judiciário, devendo encaminhar ao Ministério Público qualquer conclusão que tenha se deparado com fato criminoso, para que este promova a responsabilização dos infratores.⁴⁰

Tais comissões são semelhantes ao inquérito policial e ao inquérito civil público, visto que tem cunho meramente investigatório. Diferenciam-se desses inquéritos por terem poderes de investigação equiparados aos dos juízes, juntamente com os poderes previstos nos regimentos de suas casas, além de não assumirem, de forma obrigatória, natureza preparatória de ação judicial.⁴¹

O termo circunstanciado é utilizado nas infrações de menor potencial ofensivo, sendo estes os crimes de pena máxima não superior a dois anos e todas as contravenções penais comuns que são tratadas pela Lei de Juizados de nº 9.099/95. Substitui o inquérito policial, tendo um menor rigor formal, pois faz breve e sucinta narrativa dos fatos, testemunhas e envolvidos; deve ser remetido ao Juizado Especial Criminal. É presidido por autoridade policial, sendo permitida pela polícia militar, quando peça de baixa complexidade. Usa-se tanto para denúncia quanto para possibilidade de transação penal.⁴²

Ainda há a possibilidade de o Ministério Público presidir inquérito, sendo este o inquérito civil, criado pela Lei de n. 7.347/85. Ele só é possível quando para colher elementos que sirvam para a propositura da ação civil pública de responsabilidade, proveniente de danos causados ao consumidor, ao meio ambiente, a bens e direitos de valor artístico, estético turístico, histórico e paisagístico.⁴³

Inquéritos Policiais Militares, estão previstos no art. 8º do Código de Processo Penal Militar⁴⁴, são inquéritos em que se apuram crimes militares, pela própria polícia

⁴⁰ LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**. 2 ed. rev. ampl. atual. Salvador: JusPODIVM, 2014, vol. único, p. 174.

⁴¹ *Ibidem*, Loc. Cit.

⁴² TÁVORA, Nestor; ALENCAR Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. 11. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016, p.202.

⁴³ TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal**. 35. ed. rev. e atual. 2ª tir. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 234.

⁴⁴ Art. 8º Compete à Polícia judiciária militar:

- a) apurar os crimes militares, bem como os que, por lei especial, estão sujeitos à jurisdição militar, e sua autoria;
- b) prestar aos órgãos e juízes da Justiça Militar e aos membros do Ministério Público as informações necessárias à instrução e julgamento dos processos, bem como realizar as diligências que por eles lhe forem requisitadas;
- c) cumprir os mandados de prisão expedidos pela Justiça Militar;

judiciária militar. Ainda que sendo crime de competência de tribunal do júri, portanto crime doloso contra a vida, serão submetidos a IPM, podendo coexistirem os procedimentos (inquérito policial e IPM).⁴⁵

O Inquérito Judicial está previsto na antiga Lei de Falências (Dec-lei nº 7.347/85) e funciona como um procedimento preparatório para a ação penal. Todavia, com a nova lei de falências, acredita-se que esse inquérito foi revogado.⁴⁶

Há inquéritos presididos por órgãos de cúpula de carreira, os quais são por crimes praticados por magistrados ou promotores. Essa disposição está no art. 33, parágrafo único, da LOMAN⁴⁷ e no art. 41, parágrafo único da LONMP⁴⁸. Assim como há uma

d) representar a autoridades judiciárias militares acêrca da prisão preventiva e da insanidade mental do indiciado;

e) cumprir as determinações da Justiça Militar relativas aos presos sob sua guarda e responsabilidade, bem como as demais prescrições dêste Código, nesse sentido;

f) solicitar das autoridades civis as informações e medidas que julgar úteis à elucidação das infrações penais, que esteja a seu cargo;

g) requisitar da polícia civil e das repartições técnicas civis as pesquisas e exames necessários ao complemento e subsídio de inquérito policial militar;

h) atender, com observância dos regulamentos militares, a pedido de apresentação de militar ou funcionário de repartição militar à autoridade civil competente, desde que legal e fundamentado o pedido.

⁴⁵TÁVORA, Nestor; ALENCAR Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. 11. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016, p.132.

⁴⁶ LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**. 2 ed. rev. ampl. atual. Salvador: JusPODIVM, 2014, vol. único, p. 180.

⁴⁷ Art. 33 - São prerrogativas do magistrado:

I - ser ouvido como testemunha em dia, hora e local previamente ajustados com a autoridade ou Juiz de instância igual ou inferior;

II - não ser preso senão por ordem escrita do Tribunal ou do órgão especial competente para o julgamento, salvo em flagrante de crime inafiançável, caso em que a autoridade fará imediata comunicação e apresentação do magistrado ao Presidente do Tribunal a que esteja vinculado (vetado);

III - ser recolhido a prisão especial, ou a sala especial de Estado-Maior, por ordem e à disposição do Tribunal ou do órgão especial competente, quando sujeito a prisão antes do julgamento final;

IV - não estar sujeito a notificação ou a intimação para comparecimento, salvo se expedida por autoridade judicial;

V - portar arma de defesa pessoal.

Parágrafo único - Quando, no curso de investigação, houver indício da prática de crime por parte do magistrado, a autoridade policial, civil ou militar, remeterá os respectivos autos ao Tribunal ou órgão especial competente para o julgamento, a fim de que prossiga na investigação.

⁴⁸ Art. 41. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica:

I - receber o mesmo tratamento jurídico e protocolar dispensado aos membros do Poder Judiciário junto aos quais oficiem;

II - não ser indiciado em inquérito policial, observado o disposto no parágrafo único deste artigo;

III - ter vista dos autos após distribuição às Turmas ou Câmaras e intervir nas sessões de julgamento, para sustentação oral ou esclarecimento de matéria de fato;

IV - receber intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição, através da entrega dos autos com vista;

V - gozar de inviolabilidade pelas opiniões que externar ou pelo teor de suas manifestações processuais ou procedimentos, nos limites de sua independência funcional;

VI - ingressar e transitar livremente:

investigação diferenciada para essas pessoas, também há uma investigação específica para autoridades que gozam de foro por prerrogativa de função. Essas investigações vão tramitar perante o tribunal em que essas autoridades desfrutarem do foro privilegiado.⁴⁹

COAF é o Conselho de Controle de Atividades Financeiras, qual tem por atribuição, dentre outras, “identificar as operações suspeitas de práticas ilícitas referentes à lavagem de capitais, sem prejuízo de atuação de investigação de outro órgão.”⁵⁰

Quanto a investigação criminal defensiva, as investigações particulares, são investigações que podem embasar a ação penal. Nelas o cidadão pode colher informações, mediante as fontes que tem acesso, sendo essas parcas. Portanto, o cidadão comum tem direito a realizar investigações, nos limites que encontra quanto a possibilidade de investigar.⁵¹

Sendo assim, vê-se que os inquéritos policiais não são o único meio de realizar investigações preliminares no Brasil. Ocorre que, ele é o meio que abrange mais ações, pois trata-se de investigação que abarca o cidadão comum e crimes comuns. Todavia, ele não exclui outras investigações.

a) nas salas de sessões de Tribunais, mesmo além dos limites que separam a parte reservada aos Magistrados;

b) nas salas e dependências de audiências, secretarias, cartórios, tabelionatos, escritórios da justiça, inclusive dos registros públicos, delegacias de polícia e estabelecimento de internação coletiva;

c) em qualquer recinto público ou privado, ressalvada a garantia constitucional de inviolabilidade de domicílio;

VII - examinar, em qualquer Juízo ou Tribunal, autos de processos findos ou em andamento, ainda que conclusos à autoridade, podendo copiar peças e tomar apontamentos;

VIII - examinar, em qualquer repartição policial, autos de flagrante ou inquérito, findos ou em andamento, ainda que conclusos à autoridade, podendo copiar peças e tomar apontamentos;

IX - ter acesso ao indiciado preso, a qualquer momento, mesmo quando decretada a sua incomunicabilidade;

X - usar as vestes talares e as insígnias privativas do Ministério Público;

XI - tomar assento à direita dos Juizes de primeira instância ou do Presidente do Tribunal, Câmara ou Turma.

Parágrafo único. Quando no curso de investigação, houver indício da prática de infração penal por parte de membro do Ministério Público, a autoridade policial, civil ou militar remeterá, imediatamente, sob pena de responsabilidade, os respectivos autos ao Procurador-Geral de Justiça, a quem competirá dar prosseguimento à apuração.

⁴⁹ TÁVORA, Nestor; ALENCAR Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. 11. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016, p.133.

⁵⁰ *Ibidem*, p.135.

⁵¹ *Ibidem*, *loc. cit.*

3 DO INQUÉRITO POLICIAL

O presente capítulo vai tratar do Inquérito Policial, forma de investigação preliminar que é tão antiga no Brasil, visto que surgiu em 1871, como coaduna o autor Tourinho Filho. Esta denominação foi dada pela Lei n. 2.033, de 20 de setembro de 1871, sendo esta regulamentada pelo Decreto-lei n. 4.824 de 28 de novembro de 1871.⁵² O referido Decreto-lei trás em seu art. 42, *caput, in verbis*:

O inquérito policial consiste em todas as diligências necessárias para o descobrimento dos factos criminosos, de suas circunstâncias e dos seus autores e cúmplices; e deve ser reduzido a instrumento escrito [...]⁵³

3.1 DA PERSECUÇÃO CRIMINAL

Para dar início as questões relacionadas ao inquérito policial, faz-se necessária uma explanação a respeito da persecução criminal.

O Estado é o legitimado a se utilizar do poder-dever de punir aqueles que executarem um fato delituoso, portanto legalmente proibido, ao efetuar a sanção determinada legalmente. O Estado tem que proteger os direitos fundamentais e a promoção da justiça, e o faz por meio de condenação ou absolvição daquele que seja acusado de crime.⁵⁴

O processo é o caminho para essa possível punição, com a informação dada pelo Estado-Administração para o Estado-Juiz, com o intuito de permitir que este declare se é procedente ou improcedente e se tem fundamento a pretensão judicial.⁵⁵

Para tanto, o Estado, por meio do Ministério público, desenvolve atividade conhecida como *persecutio criminis in judicio*, a persecução criminal. O Ministério Público é o

⁵² TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal**. 35. ed. Ver. E atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 228.

⁵³ BRASIL. **DECRETO Nº 4.824**, de 22 de novembro de 1871. Regula a execução da Lei nº 2033 de 24 de Setembro do corrente ano, que alterou diferentes disposições da Legislação Judiciária. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DIM/DIM4824.htm> Acesso em 15 ago 2016.

⁵⁴ CALABRICH, Bruno Freire de Carvalho. **Investigação Criminal Pelo Ministério Público: Fundamentos e Limites Constitucionais**. 2006. Dissertação (Mestrado em Direitos e Garantias Constitucionais Fundamentais) – Faculdade Direito de Vitória, Vitória, p. 44. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp075353.pdf>> Acesso em: 25 ago. 2016.

⁵⁵ TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Op Cit.*, 2013, p. 224.

responsável por levar ao Juiz o conhecimento dos fatos possivelmente delituosos, mediante a denúncia.⁵⁶ Portanto, para exercer sua pretensão punitiva, o Estado precisa que a atividade de persecução criminal investigue o que ocorreu no plano fático e, se necessário, tire-o de sua inércia, por meio do Ministério Público.

Então, importa mencionar que a persecução criminal comporta duas fases para apurar infrações penais e sua possível autoria. A primeira fase é preliminar, inquisitiva, é o próprio inquérito policial. Já a segunda fase é submetida ao contraditório e ampla defesa, configurando-se em fase processual. Assim, cabe ao Estado, como regra, iniciar a persecução criminal, para apurar e processar, exercendo o direito de punir.⁵⁷

Portanto, a persecução criminal é atividade em que o Estado se utiliza do seu poder-dever de usar a força para exercer duas fases: investigação e processo. Dessa forma, garante-se que o Estado proteja seus cidadãos de injustiças e da impunidade, além de se resguardar quanto ao uso desmedido da sua força, por meio da sua legalidade.

3.2 CONCEITO DE INQUÉRITO POLICIAL

O inquérito policial é um procedimento administrativo, o qual é preliminar a ação judicial e é presidido por um delegado de polícia, como foi visto no capítulo 2. Este tenciona atestar a existência de um crime, ao procurar os elementos de sua materialidade, como também procura identificar o autor do ilícito. Ao realizar essa investigação, mediante a colheita de informações, o inquérito policial acaba por fornecer elementos que auxiliem o titular da ação no seu convencimento, interferindo na formação da sua opinião delitiva, para que se deflagre ou não o processo.⁵⁸

Assim, Tourinho Filho, traz uma definição dessa investigação preliminar, qual seja, que o “Inquérito policial é, pois, o conjunto de diligências realizadas pela Polícia Judiciária para apuração de uma infração penal e sua autoria, a fim de que o titular da ação penal possa ingressar em juízo”.⁵⁹

⁵⁶ TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal**. 35. ed. Ver. E atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 224.

⁵⁷ TÁVORA, Nestor; ALENCAR Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. 11. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016, p.127.

⁵⁸ *Ibidem*, p.129.

⁵⁹ TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal**. 35 ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014, vol.1, p.230.

Estas diligências buscam carrear elementos de informação, não se tratando de provas, pois estas obrigam que seja respeitado o contraditório, o que, em regra, não é possível em sede de inquérito policial. Dessa forma, exceto quando se tratar de situação em que haja irrepetibilidade da prova, o termo correto é informação.⁶⁰

Assim, esta investigação preliminar busca proteger tanto a justiça quanto o acusado, pois a polícia, ao realizar uma instrução prévia, tem-na como instrumento para reunir provas preliminares que lhes dê relativa segurança para apontar o autor. Este momento é muito sensível, pois os acusados em ação penal carregam um grande fardo social, não podendo a justiça tratar esta relação de forma leviana.⁶¹ Portanto, esta forma de investigação permite que se preservem os inocentes, com a garantia que ao menos se tenha a certeza se houve ocorrência de crime, e da mesma forma protege a justiça ao evitar que se promovam esforços em um sentido sem ilícito criminal.

Dessa forma, com a segurança que a investigação prévia permite ao seio policial, este ao encaminhar seu relatório ao Ministério Público, confere ao Estado a segurança de que aquelas informações foram apuradas, perseguidas para comprovar sua realidade. Assim, o Estado procura evitar que se use a máquina estatal para alimentar brigas pessoais e vinganças.

Destarte, o inquérito policial se reveste de instrumento, o qual permite a efetivação da Constituição Federal. Como esta está em consonância com a dignidade da pessoa humana, e, portanto, insiste que não se pode investir contra um indivíduo, de forma a invadir a sua intimidade, investigando sua vida privada e/ou agindo em juízo contra certa pessoa sem que haja um mínimo razoável de provas, mostra-se importante essa reunião prévia de informações. Assim, uma forma de investigação preliminar reúne esses indícios que percebem a materialidade e/ou a autoria de uma infração penal antes que se instaure um processo.⁶²

Ademais, a investigação criminal é privativa e essencial do Estado, sendo mais que uma faculdade, um dever; como bem expressa a Lei de nº 12.830/13, em seu artigo

⁶⁰TÁVORA, Nestor; ALENCAR Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. 11. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016, p.129.

⁶¹NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. 12. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 99.

⁶²*Ibidem*, p. 97.

2º.⁶³ Cabe ao delegado de polícia, bacharel em direito, a condução da investigação, qual possui liberdade para realização de diligências, desde que estejam em conformidade com as normas penais e constitucionais, sendo obrigadas quando determinadas pelo *parquet*.⁶⁴

Como visto, o inquérito policial se trata de atividade de índole administrativa que prepara a ação penal por meio da colheita de informações. Assim, a natureza jurídica dessa forma preliminar de investigação é administrativa, sendo regido pelas regras do ato administrativo.⁶⁵

A relação que se forma entre a polícia (sendo está órgão administrativo como o Ministério Público, quando este está vinculada ao Poder Executivo) e o suspeito tem de ser necessariamente administrativa. Ocorre que, a atividade é um procedimento administrativo pré-processual, portanto necessitando de uma autoridade com força jurisdicional, desse modo não pode ser considerada atividade judicial ou processual, além de não possuir a dialética de um processo.⁶⁶

Assim, o inquérito policial não é processo, é pré-processual, trata-se de uma fase preliminar que dá elementos para a inicialização de um processo, como a materialidade e a autoria, alcançadas mediante apuração pela polícia judiciária. Este fato é importante, pois como visto nos sistemas de investigação preliminar, o fato de o investigador não estar envolvido no processo de forma parcial se apresenta como uma maior garantia de sua imparcialidade.

Portanto, o inquérito policial e a instrução processual se diferem. Observa-se que a

⁶³2º As funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado.

§ 1º Ao delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, cabe a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais.

§ 2º Durante a investigação criminal, cabe ao delegado de polícia a requisição de perícia, informações, documentos e dados que interessem à apuração dos fatos.

§ 3º (VETADO).

§ 4º O inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei em curso somente poderá ser avocado ou redistribuído por superior hierárquico, mediante despacho fundamentado, por motivo de interesse público ou nas hipóteses de inobservância dos procedimentos previstos em regulamento da corporação que prejudique a eficácia da investigação.

§ 5º A remoção do delegado de polícia dar-se-á somente por ato fundamentado.

§ 6º O indiciamento, privativo do delegado de polícia, dar-se-á por ato fundamentado, mediante análise técnico-jurídica do fato, que deverá indicar a autoria, materialidade e suas circunstâncias.

⁶⁴PACELLI, Eugênio. **Curso de Processo Penal**. 19. ed.rev. atual. São Paulo: Atlas, 2015, p.53.

⁶⁵TÁVORA, Nestor; ALENCAR Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. 11. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016, p.129.

⁶⁶LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 280.

investigação criminal procura obter os dados informativos que permitam que o órgão acusatório observe a viabilidade da propositura da ação penal. Enquanto a instrução processual busca “colher provas para demonstrar a legitimidade da pretensão punitiva ou do direito de defesa.”⁶⁷

Nesta fase, o juiz de direito só se manifestará se houver violação ou ameaça de lesão aos envolvidos em sede de garantias e direitos individuais, manifestando-se, ainda, para resguardar a efetividade da função jurisdicional. Por conseguinte, o juiz não analisa a qualidade das provas, sendo seu rito analisado apenas quando em juízo.⁶⁸ Portanto, devido a divisão das funções de cada ator, desde a investigação até o processo, permite que o Estado Democrático de Direito esteja resguardado em sua legalidade.

O inquérito policial é, portanto, o instrumento utilizado pelo Estado para procurar as informações que permeiam um fato que possivelmente é delituoso, e, se possível, quem seria o autor. A sua realização se dá por meio de um delegado de polícia, este que faz diligências para elucidar fatos e ajudar a instruir, em regra, o Ministério Público em seu convencimento. Destarte, esta forma de investigação não é judicial, mas permite que quando o Ministério Público realize a denúncia, para deflagrar a ação penal, tenha convicção dos fatos, dificultando a ocorrência de hipóteses que acarretem prejuízos a propensos indiciados e inchaço desnecessário da justiça.

3.3 CARACTERÍSTICAS

As características do inquérito policial, qual seja procedimento administrativo, são aquelas que o diferenciam, em substância, de um processo. Tratam-se de características peculiares.⁶⁹

Nesta forma de investigação preliminar, o delegado de polícia tem discricionariedade para conduzir as investigações da forma que lhe melhor parecer, devendo estar em

⁶⁷ LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**. 2 ed. rev. ampl. atual. Salvador: JusPODIVM, 2014, vol. único, p. 108.

⁶⁸ PACELLI, Eugênio. **Curso de Processo Penal**. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2015, p.53.

⁶⁹ TÁVORA, Nestor; ALENCAR Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. 11. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016, p.136.

conformidade com os art. 6^{o70} e 7^{o71} do Código de Processo Penal, artigos que indicam o que o delegado pode e deve realizar. Cabe a ele definir pela conveniência e oportunidade se é necessário atender aos requerimentos do(s) indiciado(s) e da(s) vítima(s).⁷²

Todavia, não pode indeferir requerimento que pede a realização do exame do corpo de delito, quando da infração restarem vestígios e nem negar requisição de juízes e promotores – perante o art. 13, II do CPP⁷³, mesmo estes não sendo seus superiores hierárquicos. Conclui-se que a discricionariedade não é absoluta. Ademais, é possível que, em negativa de requerimento, aquele interessado apresente recurso administrativo ao Chefe de Polícia, como disposto no art. 5^o, §2^{o74} do Código de Processo Penal.⁷⁵

Outra característica relacionada ao delegado de polícia é a oficialidade, o qual determina que “o delegado de polícia de carreira é quem preside o inquérito policial,

⁷⁰Art. 6^o Logo que tiver conhecimento da prática da infração penal, a autoridade policial deverá:

~~I - se possível e conveniente, dirigir-se ao local, providenciando para que se não alterem o estado e conservação das coisas, enquanto necessário;~~

I - dirigir-se ao local, providenciando para que não se alterem o estado e conservação das coisas, até a chegada dos peritos criminais; (Redação dada pela Lei nº 8.862, de 28.3.1994) (Vide Lei nº 5.970, de 1973)

~~II - apreender os instrumentos e todos os objetos que tiverem relação com o fato;~~

II - apreender os objetos que tiverem relação com o fato, após liberados pelos peritos criminais; (Redação dada pela Lei nº 8.862, de 28.3.1994)

III - colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias;

IV - ouvir o ofendido;

V - ouvir o indiciado, com observância, no que for aplicável, do disposto no Capítulo III do Título VII, deste Livro, devendo o respectivo termo ser assinado por duas testemunhas que lhe tenham ouvido a leitura;

VI - proceder a reconhecimento de pessoas e coisas e a acareações;

VII - determinar, se for caso, que se proceda a exame de corpo de delito e a quaisquer outras perícias;

VIII - ordenar a identificação do indiciado pelo processo datiloscópico, se possível, e fazer juntar aos autos sua folha de antecedentes;

IX - averiguar a vida pregressa do indiciado, sob o ponto de vista individual, familiar e social, sua condição econômica, sua atitude e estado de ânimo antes e depois do crime e durante ele, e quaisquer outros elementos que contribuam para a apreciação do seu temperamento e caráter.

X - colher informações sobre a existência de filhos, respectivas idades e se possuem alguma deficiência e o nome e o contato de eventual responsável pelos cuidados dos filhos, indicado pela pessoa presa. (Incluído pela Lei nº 13.257, de 2016)

⁷¹Art. 7^o Para verificar a possibilidade de haver a infração sido praticada de determinado modo, a autoridade policial poderá proceder à reprodução simulada dos fatos, desde que esta não contrarie a moralidade ou a ordem pública.

⁷² TÁVORA, Nestor; ALENCAR Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. 11. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016, p.136.

⁷³Art. 13. Incumbirá ainda à autoridade policial:

II - realizar as diligências requisitadas pelo juiz ou pelo Ministério Público;

⁷⁴Art. 5^o Nos crimes de ação pública o inquérito policial será iniciado:

§ 2^o Do despacho que indeferir o requerimento de abertura de inquérito caberá recurso para o chefe de Polícia.

⁷⁵ TÁVORA, Nestor; ALENCAR Rosmar. *Op Cit.*, 2016, p.136-137.

constitui-se em órgão oficial do Estado (art. 144, §4⁰⁷⁶ da CF)⁷⁷ Ainda tem a característica da autoridade em que este delegado é autoridade pública. A Lei nº 12.830/13, art. 2º, §4⁰⁷⁸ trata do princípio do delegado natural, o qual limita que essa autoridade só seja removida por ato fundamentado, conforme §5⁰⁷⁹ da mesma lei e artigo.⁸⁰

O inquérito policial ainda é inquisitivo, não permitindo que o indiciado exerça sua ampla defesa, como seria possível em um processo criminal. Ocorre que, como visto no tópico de conceituação e finalidade, o que se busca são as informações que permitam o convencimento quanto a existência e autoria da infração penal para que só então se inicie a ação penal. Dessa forma, se fosse possível permitir que o indiciado tivesse liberdade para contradizer a colheita de informação quanto aos fatos e se defender, não teria diferença entre o inquérito policial e a processo, sendo cada um presidido por juiz e delegado de polícia.⁸¹

Há uma vertente, citada por Emerson Silva, que entende que o processo penal deve ser garantista para estar em conformidade com a Constituição Federal. Para tal vertente, o contraditório e a ampla defesa devem ser observados no inquérito policial. Argumentam que direitos relacionados a esses princípios constitucionais já são garantidos, reduzindo o caráter inquisitorial desse procedimento. Dentre eles estão o direito ao silêncio⁸², direito à não identificação criminal quando identificado

⁷⁶ Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

⁷⁷ TÁVORA, Nestor; ALENCAR Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. 11. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016, p.146.

⁷⁸ Art. 2º As funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado.

§ 4º O inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei em curso somente poderá ser avocado ou redistribuído por superior hierárquico, mediante despacho fundamentado, por motivo de interesse público ou nas hipóteses de inobservância dos procedimentos previstos em regulamento da corporação que prejudique a eficácia da investigação.

⁷⁹ § 5º A remoção do delegado de polícia dar-se-á somente por ato fundamentado.

⁸⁰ TÁVORA, Nestor; ALENCAR Rosmar Rodrigues. *Op. Cit.*, 2016, p.148/149.

⁸¹ NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. 12. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 124.

⁸² Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXIII - o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado;

civilmente⁸³, direito à assistência da família⁸⁴, dentre outros; todos garantidos constitucionalmente.⁸⁵

O autor ainda acrescenta que deveriam ser garantidos a título de contraditório e ampla defesa, *in verbis*:

Desse modo, para se garantir um devido processo penal de partes, em que há um inevitável confronto probatório entre acusação e defesa, e a devida proteção às liberdades, é preciso que se assegurem efetivamente os meios inerentes à defesa, desde o início da persecução penal, ou seja, já na fase do inquérito policial, tais como: a) ter conhecimento claro dos fatos investigados; b) poder apresentar alegações contra imputações formuladas; c) poder acompanhar a prova produzida e fazer contraprova; d) ter defesa técnica de advogado; e) poder impugnar os atos instrutórios ilícitos.⁸⁶

É certo que se no inquérito policial conferisse contraditório e ampla defesa em todos os atos, as investigações – que já são demoradas – estas seriam ainda mais morosas. Há passos que devem ser seguidos, sendo esses a investigação (inquérito policial), denúncia e processo, em regra. Conferindo esses direitos na fase da investigação, já se estaria produzindo prova, o que acarretaria um julgamento sem processo, pois o próprio MP formaria convencimento antes de denunciar, julgando sem ter essa autorização. Todavia, há direitos primários que devem ser respeitados, como os mencionados no parágrafo passado, direitos que não podem esperar o processo.

Ainda quanto ao caráter meramente informativo do inquérito policial, ele pode ser dispensável, desde que o titular da ação tenha os elementos imprescindíveis ao oferecimento da denúncia ou queixa. Esta condição permite que a justa causa seja encontrada por outros meios, reconhecendo que o inquérito policial não é indispensável.⁸⁷

Quanto ao Ministério Público, este não tem obrigatoriedade em utilizar o inquérito policial em ação penal.⁸⁸ Esta instituição é regida pelo livre convencimento e o relatório final feito pelo delegado de polícia é um instrumento desse convencimento. Tratar-se

⁸³Art 5º [...], LVIII - o civilmente identificado não será submetido a identificação criminal, salvo nas hipóteses previstas em lei; (Regulamento).

⁸⁴ Art. 5º [...],LXIII - o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado.

⁸⁵ BARBOSA, Emerson Silva. **O Devido Processo Penal e as Garantias do Contraditório e da Ampla Defesa no Inquérito Policial**. Porto Alegre: Revista Eletrônica da Faculdade de Direito – PUCRS, 2011, p. 81.

⁸⁶*Ibidem*, *loc. cit.*

⁸⁷TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal**. 35. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, vol. 1, p. 239 *et seq.*

⁸⁸FEDERAIS, Federação Nacional dos Policiais. **Extinção do Inquérito Policial**. Disponível em: <<http://www.fenapef.org.br/fenapef/noticia/index/34855>>. Acesso em: 24 nov. 2015.

de documento elaborado costumeiramente ao fim da investigação e contém as conclusões do delegado de polícia. Entretanto, justificadamente, o promotor pode entender que o inquérito não é necessário, tornando-o inócuo e desnecessário, visto sua dispensabilidade.

Uma diferença importante quanto ao inquérito policial e ao processo, é que este deve ser público, quando o outro deve ser sigiloso, conforme expresso pelo art. 20⁸⁹ do CPP. Todavia, o sigilo não se estende nem ao magistrado e nem ao Ministério público, representado por um membro.⁹⁰

Este sigilo pode ser interno ou externo; sendo o externo aquele que procura evitar que sejam divulgadas informações essenciais ao público em geral e o interno restringe o acesso da parte indiciada e/ou seu advogado aos autos do processo.⁹¹

Ocorre que, não é permitida a negativa ao advogado munido de procuração da vista do processo referente ao seu cliente. Este é até um ponto que os garantistas usam para trazer a possibilidade de contraditório e ampla defesa para o inquérito policial. Como expressa Aury Lopes Jr. quanto ao sigilo interno, “[...] não existe sigilo para o advogado no inquérito policial e não lhe pode ser negado o acesso às peças nem ser negado o direito a extração de cópias ou fazer apontamentos.”⁹²

O Estatuto da OAB (Lei 8.906/94)⁹³ garante esse direito ao pretense autor. Existem posições que requerem o sigilo absoluto dessa investigação, mas a súmula vinculante

⁸⁹Art.20.A autoridade assegurará no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade.

⁹⁰ TÁVORA, Nestor; ALENCAR Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. 11. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016, p.137.

⁹¹ *Ibidem*, *Loc. cit.*

⁹² LOPES JR., Aury. **Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p.312.

⁹³ Art. 7º São direitos do advogado:

XIII - examinar, em qualquer órgão dos Poderes Judiciário e Legislativo, ou da Administração Pública em geral, autos de processos findos ou em andamento, mesmo sem procuração, quando não estejam sujeitos a sigilo, assegurada a obtenção de cópias, podendo tomar apontamentos;

~~XIV - examinar em qualquer repartição policial, mesmo sem procuração, autos de flagrante e de inquérito, findos ou em andamento, ainda que conclusos à autoridade, podendo copiar peças e tomar apontamentos;~~

XIV - examinar, em qualquer instituição responsável por conduzir investigação, mesmo sem procuração, autos de flagrante e de investigações de qualquer natureza, findos ou em andamento, ainda que conclusos à autoridade, podendo copiar peças e tomar apontamentos, em meio físico ou digital; (Redação dada pela Lei nº 13.245, de 2016)

XV - ter vista dos processos judiciais ou administrativos de qualquer natureza, em cartório ou na repartição competente, ou retirá-los pelos prazos legais;

nº 14⁹⁴ pacificou esse entendimento, acabando com a possibilidade de uma conveniência arbitrária.⁹⁵ Portanto, o inquérito policial deverá ser escrito, assim como todas as suas peças, devendo ser reduzido a escrito ou datilografado e rubricado por autoridade competente, conforme estabelecido no art. 9º⁹⁶ do CPP.⁹⁷ Dessa forma, evita-se abusos, visto que tudo deve ser documentado.

Ainda há a oficiosidade como característica, ao qual a autoridade policial, no caso o delegado de polícia, é obrigado a agir de ofício, quando se tratar ação pública incondicionada, como expresso no art. 5º, I do CPP⁹⁸. Portanto, quando a autoridade policial tiver conhecimento de fato formalmente típico ou de sua suspeita e este se tratar de ação pública incondicionada, deverá de ofício iniciar as investigações.⁹⁹

Ainda, quando as características, temos que o inquérito policial é indisponível, ou seja, a autoridade policial não pode deixar de prosseguir com investigação iniciada. Como a persecução criminal é de ordem pública e sua primeira fase é essa investigação, é um dever dessa autoridade dar continuidade as investigações. O que pode ocorrer é que antes de sua instauração, perceba-se que não existe crime, então não deve começar o inquérito policial, mas uma vez iniciada não poderá arquivar, cabendo ao Ministério Público fazê-lo.¹⁰⁰

Diante de todo o exposto, cabem críticas. O delegado de polícia tem um papel fundamental na iniciação e transcorrer do inquérito policial, como demonstrado em características como oficialidade e autoridade. Ocorre que, está autoridade ingressa nesse cargo por meio de concurso público, sendo um dos seus critérios que seja bacharel em direito e tenha três anos em prática jurídica. Critica-se se está autoridade tem condições de presidir uma investigação sem a prévia experiência policial.¹⁰¹

⁹⁴ É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa.

⁹⁵ TÁVORA, Nestor; ALENCAR Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. 11. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016, p.140.

⁹⁶ Art.9º Todas as peças do inquérito policial serão, num só processado, reduzidas a escrito ou datilografadas e, neste caso, rubricadas pela autoridade.

⁹⁷ LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**. 2.ed. ver. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2014, vol. único, p.114.

⁹⁸ Art.5º Nos crimes de ação pública o inquérito policial será iniciado:
I-de ofício;

⁹⁹ *Ibidem*, p.121.

¹⁰⁰ TÁVORA, Nestor; ALENCAR Rosmar Rodrigues. *Op. cit.*, 2016, p.147.

¹⁰¹ DE ASSIS, Alexandre Camanho. **Clima de confronto entre policiais e Ministério Público pela PEC 37 era artificial**. CBN. Disponível em: <<http://cbn.globoradio.globo.com/programas/cbn-noite->

Dados coletados pela ENASP demonstram que a forma preliminar de investigação do inquérito policial é ineficiente, tendo em vista, por exemplo, que 10% dos homicídios são resolvidos no país. Dá-se, como uma das razões dessa ineficiência, a causa de como esse delegado de polícia se torna essa autoridade. Tais resultados demonstram a necessidade de se mudar a forma de ingresso dos cargos na polícia, sendo pedido que nas carreiras policiais tenham um ingresso único.¹⁰²

Destarte, as características que diferenciam o inquérito policial do processo são peculiaridades. Tais características que resguardam o processo no sentido de garantir que ao menos tenha efetivamente acontecido um crime, mediante a sua materialidade, e possivelmente o suspeito do crime; consolidando o inquérito policial como uma fase pré-processual, administrativa e meramente informativa.

3.4 COMPETÊNCIA

A realização do inquérito policial se dá pelas polícias judiciárias (Polícia Federal e Polícia Civil), as quais são limitadas pelas suas circunscrições. Apenas a polícia judiciária é competente para a realização de inquérito policial, sendo as outras formas de inquérito, até mesmo aquelas realizadas pela polícia não judicial, consideradas extra policiais. Observa-se que ocorre de a polícia militar instaurar inquérito militar, o Congresso Nacional instaurar Comissão de Inquérito, como visto no capítulo passado, mas inquérito policial só cabe as polícias judiciárias.¹⁰³

Quanto a competência da realização do inquérito policial, o próximo capítulo trará esclarecimentos quanto as questões pertinentes como a diferença de competência das polícias, bem como quando e como elas devem e podem agir.

total/2013/06/25/CLIMA-DE-CONFRONTO-ENTRE-POLICIAS-E-MINISTERIO-PUBLICO-PELA-PEC-37-ERA-ARTIFICIAL.htm>. Visto em 25 de Agosto de 2016.

¹⁰²*ibidem, loc. cit.*

¹⁰³TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal**. 35. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014,2 tir vol. 1, p.228/229.

3.4.1 Da Polícia Judiciária e da Polícia Administrativa

Tratando-se das polícias, faz-se importante realizar um apanhado histórico quanto a elas.

O significado do nome polícia vem do grego e era denominado de *politeia*, sendo entendida como ordenamento jurídico do Estado, era o governo da cidade.¹⁰⁴ Portanto, é possível inferir, pela nomenclatura, a importância da polícia naquele tempo e espaço, visto que era entendida como governo (ou parte dele).

Posteriormente, em Roma, no latim começou a se chamar *politia*, com o mesmo sentido. Com o decorrer do tempo passou a ter um sentido particular e significado próprio, sendo entendida como a representação da ação do governo, visto que exerce a tutela da ordem jurídica. Naquele tempo, já possuía a intenção de proteger a sociedade e assegurar a tranquilidade pública e paz interna.¹⁰⁵

A polícia, com o sentido que é entendida hoje, nasceu na Roma Antiga em decorrência da impunidade que gozavam os larápios que aproveitavam da falta de iluminação para cometer crimes. Como não tinha nenhuma instituição que os descobrisse, nenhuma instituição especializada, eles ficavam impunes.¹⁰⁶

Em decorrência desse sentimento de impunidade, os romanos criaram um corpo de soldados que cumpriam a função de bombeiros e somaram a ela a função de vigilantes noturnos. Buscavam impedir que ocorressem a consumação de crimes por conta da vigilância, dificultando a ação desses larápios no período da noite. Portanto, ainda que não coubessem, a eles, fazer a política de segurança, minimizando as condições de ocorrência desses crimes (como melhoramento da iluminação), reduziram os problemas com o advento dos vigias noturnos.¹⁰⁷

Na época do Império Romano, havia em Roma funcionários que possuíam a incumbência de levar as primeiras informações aos Magistrados quanto as infrações

¹⁰⁴TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal**. 35. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014,2 tir vol. 1, p.228/229.

¹⁰⁵SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **A origem da polícia no Brasil**. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/institucional/historico/origem.aspx>>. Acesso em: 21set.2015.

¹⁰⁶TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal**. 35. ed. rev. e atual. V.1.São Paulo: Saraiva, 2013, p.226.

¹⁰⁷*Ibidem*, loc. cit.

penais, este advento era chamado de *cognitio extra ordinem*. As pessoas que tinham essa tarefa eram chamadas de *curiosi, irenarque, stationarii, nutiatores* ou *digitiduri*, representando naquele tempo o que hoje conhecemos por Polícia Judiciária.¹⁰⁸

Pelos comentários históricos se percebe que a importância da polícia, sempre com o papel de protetor da sociedade, braço armado do Estado. Enquanto houver crime, a polícia vai ser necessária, visto que ainda que seja juiz-instrutor ou promotor-instrutor, a polícia é requisitada para auxiliar nas investigações e efetivar o que o Estado precisa, seja prendendo, seja perseguindo.

A polícia, como instituição, nasceu no Brasil em 1500, como explicitado pelo site da Secretária de Segurança Pública do Governo de São Paulo:

No Brasil, a idéia de polícia surgiu em 1500, quando D. João III resolveu adotar um sistema de capitanias hereditárias, outorgando uma carta régia a Martim Afonso de Souza para estabelecer a administração, promover a justiça e organizar o serviço de ordem pública, como melhor entendesse, em todas as terras que ele conquistasse. Registros históricos mostram que, em 20 de novembro de 1530, a Polícia Brasileira iniciou suas atividades, promovendo Justiça e organizando os serviços de ordem pública.¹⁰⁹

Desde aqueles tempos, ainda quando não existia Estado Democrático e de Direito, a polícia já era vista como protetora e mão do Estado, sendo responsável pela paz, tranquilidade e segurança dos cidadãos. O Estado já havia tomado para si o *jus puniendi*, e, utilizava-se da polícia como meio de exercê-lo.

Portanto, há muito tempo a polícia tem o papel de preservar a paz social e de apurar informações a fim de informar os magistrados. Essa polícia é dividida entre polícia administrativa ou de segurança e polícia judiciária.

A polícia de segurança ou administrativa tem um papel eminentemente preventivo, ela age de forma ostensiva a fim de impedir a ocorrência de infrações.¹¹⁰ A Polícia Militar dos Estados-membros, por exemplo, em regra não tem, como atribuição, o dever-poder de investigar, salvo, em se tratando de inquérito militar (no qual o escopo é limitado a delitos praticados por militares).¹¹¹

¹⁰⁸TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal**. 35. ed. rev. e atual. V.1.São Paulo: Saraiva, 2013, p.226

¹⁰⁹**SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO**. A origem da polícia no Brasil. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/institucional/historico/origem.aspx>>. Acesso em: 21set.2015.

¹¹⁰TÁVORA, Nestor; ALENCAR Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. 11. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016, p.128.

¹¹¹ LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, 2ª tir, p.281-282.

A polícia judiciária é a polícia investigativa. Todavia, não deveria ter esse nome, visto que “Juiz não investiga e nem aproveita o material colhido pela polícia para o exercício de sua função jurisdicional. O órgão que cumpre essa função é o Ministério Público”.¹¹²

A polícia investigativa possui a função de caráter repressivo, tendo que auxiliar o Poder Judiciário. Esta começa a agir depois que a infração se concretizou, devendo procurar elementos da materialidade do crime e da sua autoria, para, só assim, o titular da ação penal ser convencido e prestar queixa crime ou denúncia, para que se inicie o processo.¹¹³

Maria Sylvia Zanella faz uma diferenciação dessas polícias, como visto:

A principal diferença que se costuma apontar entre as duas está no caráter preventivo da polícia administrativa e no repressivo da polícia judiciária. A primeira terá por objetivo impedir as ações anti-sociais e, a segunda, punir os infratores da lei penal.

A diferença não é, no entanto, absoluta, pois a polícia administrativa tanto pode agir preventivamente (como, por exemplo, proibindo o porte de arma ou a direção de veículos automotores), como pode agir repressivamente (a exemplo do que ocorre quando apreende a arma usada indevidamente ou a licença do motorista infrator). No entanto, pode-se dizer que, nas duas hipóteses, ela está tentando impedir que o comportamento individual cause prejuízos maiores à coletividade; nesse sentido, é certo dizer que a polícia administrativa é preventiva. Mas, ainda assim, falta precisão ao critério, porque também se pode dizer que a polícia judiciária, embora seja repressiva em relação ao indivíduo infrator da lei penal, é também preventiva em relação ao interesse geral, porque, punindo-o, tenta evitar que o indivíduo volte a incidir na mesma infração.¹¹⁴

Portanto, como preceituado pelo art. 144 da Constituição Federal de 1988¹¹⁵, a

¹¹²PACELLI, Eugênio. **Curso de Processo Penal**. 19. ed.rev. atual. São Paulo: Atlas, 2015, p.54.

¹¹³ LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**. 2.ed. ver. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2014, vol.1, p.110.

¹¹⁴DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Disponível em: <<http://www.fkb.br/biblioteca/Arquivos/Direito/Direito%20administrativo-Maria%20Sylvia%20Zanella%20di%20Pietro.pdf>>. Acesso em: 26 de ago. 2016

¹¹⁵Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: " (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

segurança pública é um dever do Estado, o qual as polícias são ferramentas que devem garantir a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Assim, a Polícia Federal é a polícia judiciária da União (art. 144, §1º, IV, CF/88) e a Polícia Civil, também polícia judiciária (art. 144, §4º, CF/88), deverão investigar, a fim de colher provas pré-constituídas que sirvam a formação do inquérito policial.¹¹⁶

Como mencionado, a Polícia Federal é a polícia da União e a Polícia Civil é a polícia dos estados. Todavia, é possível que a Polícia Civil investigue delito de competência da Justiça Federal, a exemplo do tráfico de entorpecentes – competência da Polícia Federal, definida pelo art 144, §1, II da CF/88 -, da mesma forma que é possível que a Polícia Federal investigue uma infração penal de competência da Justiça Estadual.¹¹⁷

Portanto, o inquérito policial é uma forma de investigação preliminar presidido por um

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

¹¹⁶ NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. 12. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 100.

¹¹⁷ LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 281.

delegado de polícia, sendo este de uma polícia judiciária - Polícia Federal ou Polícia Civil. Em regra, a Polícia Civil faz investigações em esfera estadual e a Polícia Federal em esfera federal.

3.5 DA INSTAURAÇÃO E TRANSCURSO

Como mencionado anteriormente, o inquérito policial é dispensável desde que o titular da ação tenha os elementos imprescindíveis ao oferecimento da denúncia ou queixa. Todavia, quando esse é necessário, a sua instauração se dará de acordo com a ação penal a que a infração penal exigir.¹¹⁸

Quanto aos crimes de ação pública incondicionada, ou seja, quando para propor a ação penal o Ministério Público não depender de condições, sendo está a regra - conforme o art. 100 do CP¹¹⁹, poderão ser instaurados os inquéritos de ofício, mediante requisição da Autoridade Judiciária, por requisição do Ministério Público e mediante requerimento do ofendido ou de seu representante.¹²⁰

A instauração de ofício ocorre em cumprimento ao princípio da obrigatoriedade que se trata da:

[...] a obrigação dos órgãos da acusação de promover o juízo para toda *notitia criminis* que vier a seu conhecimento – ainda que para requerer o arquivamento ou absolvição caso considerem o fato penalmente irrelevante ou faltarem indícios de culpabilidade.¹²¹

Assim, a instauração de ofício ocorre quando a autoridade policial toma conhecimento de fato delituoso por meio de suas atividades rotineiras tais como rondas e divulgação em veículo de informação.¹²² Dessa forma, qualquer um que leve ao conhecimento dessas autoridades, quando competentes materialmente e territorialmente, informações a respeito de um fato delituoso, pode contribuir com a instauração do

¹¹⁸ LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**. 2 ed. rev. ampl. atual. Salvador: JusPODIVM, 2014, vol. único, p. 122.

¹¹⁹ Art. 100 - A ação penal é pública, salvo quando a lei expressamente a declara privativa do ofendido. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

¹²⁰ TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal**. 35. ed. Ver. E atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 254.

¹²¹ FERRAJOLI, Luigi *apud* LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**. 2 ed. rev. ampl. atual. Salvador: JusPODIVM, 2014, vol. único, p. 122.

¹²² LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**. 2 ed. rev. ampl. atual. Salvador: JusPODIVM, 2014, vol. único, p. 122/123.

inquérito policial, visto que confere aquela autoridade conhecimento bastante para instaurá-lo de ofício.

O Código de Processo Penal, em seu art. 5º, II, diz que também pode ser iniciado “mediante requisição da autoridade judiciária ou do Ministério Público, ou a requerimento do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo.” Chegando ao conhecimento dessas autoridades a prática de qualquer delito que seja de iniciativa pública, devem diligenciar que sejam apurados.¹²³

Há, entretanto, crítica a interpretação deste artigo. A ordem jurídica atual brasileira, portanto, posterior a Constituição Federal de 1988, faz uma nítida distinção quanto a acusar, defender e julgar. Assim, o Código de Processo Penal, ao permitir que a autoridade judiciária requirite a instauração do inquérito policial, não está em consonância com a Constituição Federal¹²⁴ vigente, visto que prejudicaria a sua imparcialidade.¹²⁵

O capítulo 2, qual trata dos sistemas de investigação preliminar, ao trazer o sistema judicial, qual confere ao juiz poderes instrutórios, poder de investigar, foi rebatido face ao Estado Democrático de Direito vigente. Entende-se que pela não separação daquele que toma conhecimento do fato e daquele com poder de julgar, prejudica-se a imparcialidade. Assim, quando o juiz toma conhecimento de fato, ele começa a elaborar sua opinião antes da denúncia, o que prejudica a defesa do acusado.

Ademais, quando um órgão jurisdicional possui informação de ocorrência de um delito, ele tem a obrigação, dever de enviar os autos ou os papéis para o Ministério Público, conforme o artigo 40 do CPP¹²⁶, para que este decida se solicitará o arquivamento, a instauração do inquérito policial ou se dá entrada em ação penal.¹²⁷ Portanto, não devendo a autoridade judiciária requisitar a instauração do inquérito policial, mas devendo encaminhar para o Ministério Público a fim de que este resolva qual atitude

¹²³ LOPES JR., Aury. **Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p.293.

¹²⁴ Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

¹²⁵ LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**. 2 ed. rev. ampl. atual. Salvador: JusPODIVM, 2014, vol. único, p. 123.

¹²⁶ Art. 40. Quando, em autos ou papéis de que conhecerem, os juízes ou tribunais verificarem a existência de crime de ação pública, remeterão ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia.

¹²⁷ LOPES JR., Aury. **Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p.293.

tomar.

Quando se tratar de ação penal de iniciativa pública condicionada por representação do ofendido, não é possível que se inicie inquérito policial sem a iniciativa da vítima. Esse requerimento deve ser formulado no prazo decadencial de 6 meses, contados do dia que viver a saber quem é o autor do crime.¹²⁸

Assim, os inquéritos policiais serão iniciados com o registro da ocorrência ou mediante uma requisição do Ministério Público. A instauração dos inquéritos se dá com os delegados quando estes percebem materialidade e/ou indícios de autoria.¹²⁹ Assim, no caso de existirem informações que sejam suficientes para seguirem em uma linha de investigação.

Na prática, “o inquérito policial só é aberto em casos em que há possibilidade de se realizar uma investigação bem-sucedida”. Por conseguinte, o delegado faz uso da discricionariedade para definir quais registros de ocorrência e VPIs tem informações suficientes que valem a geração de um inquérito policial. Observa-se que os únicos inquéritos que são abertos sem que haja indício de autoria são os que se referem às mortes não naturais.¹³⁰

Desse modo, os casos de homicídios, dolosos ou culposos, são imediatamente transformados em inquérito, visto que sua materialidade é inegável. Todavia, isso não ocorre quando se trata dos “casos de encontro ou remoção de cadáver em que se atesta a morte natural, instaurando-se para estes apenas as VPIs.”¹³¹

Quando houver prisão em flagrante, sendo esta hipótese em situações em que o acusado é surpreendido na prática do crime, no caso em que a pena prevista para tal fato delituoso é inferior a dois anos, instaura-se um procedimento chamado flagrantes, tendo estes uma capa vermelha. Como essa situação envolve prisão, deve-se comunicar ao juiz em até 24h para que ele concorde ou não com a argumentação do

¹²⁸LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**. 2 ed. rev. ampl. atual. Salvador: JusPODIVM, 2014, vol. único, p. 125.

¹²⁹ NASCIMENTO, Andréa Ana do; RENOLDI, Brígida; GRILLO, Carolina Cristoph; NERI, Natasha Elbas. O Inquérito Policial no Rio de Janeiro: Mudanças recentes, alcances, tradições e especificidades. In: MISSE, Michel (Coord.). **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: Booklink, 2010, p. 47.

¹³⁰*Ibidem*, loc. cit.

¹³¹ NASCIMENTO, Andréa Ana do; RENOLDI, Brígida; GRILLO, Carolina Cristoph; NERI, Natasha Elbas. O Inquérito Policial no Rio de Janeiro: Mudanças recentes, alcances, tradições e especificidades. In: MISSE, Michel (Coord.). **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: Booklink, 2010, p. 47.

delegado. Concordando, concederá uma medida cautelar e está autorizará o encaminhamento do preso a uma casa de custódia.¹³²

Assim, o inquérito é instaurado por um delegado, podendo ser adjunto, assistente ou titular. Instaura por meio de uma portaria ou despacho, lugar em que são enumeradas as diligências que deverão ser realizadas para a apuração dos fatos. Nesta portaria, o delegado já pode indiciar um suspeito, como também poderia indiciar no andamento do inquérito¹³³, o que se evita na prática.

Os inquéritos são distribuídos entre as policiais, os quais são chamados de sindicantes de inquérito. Estes ficam encarregados de diversas tarefas, as quais envolvem a elaboração do inquérito, tais como:

[...] intimar testemunhas e envolvidos, tomando seus respectivos termos de declaração, caso compareçam; redigir os autos de apreensão, as solicitações de exames e laudos, os ofícios ao juiz e as correspondências internas; além de escrever a informação sobre a investigação ou relatório de investigação, que será assinado pelo delegado para que o inquérito seja enviado ao MP.¹³⁴

Instaurando-se o inquérito policial, deve ser dar início as diligências, estas que serão tratadas no próximo tópico, DAS PROVAS. Ainda cabe comentário quanto a instauração, visto que costumeiramente quem passa a informação do delito para a polícia civil é a polícia militar.¹³⁵ Portanto, a PM tem acesso a cena do crime, mas não tem competência para dar início às investigações, possibilitando perdas de informações.

Outra crítica quanto a ineficiência do modelo de investigação brasileiro se dá com relação aos prazos em que a investigação deve ser concluída. Observa-se que o caráter temporal é importante, visto que o direito penal agride de forma direta a vida dos envolvidos, entendendo que um cidadão preso em flagrante não pode ficar nesta condição sem limitação. Ademais, responder processo criminal atinge diretamente a honra das pessoas, alterando a forma em que são tratadas socialmente e não podendo ficar expostas a essas circunstâncias por longos períodos. Quanto a vítima,

¹³² NASCIMENTO, Andréa Ana do; RENOLDI, Brígida; GRILLO, Carolina Cristoph; NERI, Natasha Elbas. O Inquérito Policial no Rio de Janeiro: Mudanças recentes, alcances, tradições e especificidades. In: MISSE, Michel (Coord.). **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: Booklink, 2010, p. 48.

¹³³ *Ibidem*, p. 49.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 50.

¹³⁵ BEATO FILHO, Cláudio C. **Políticas Públicas de Segurança e a Questão Policial**. Disponível em: <<http://www.ospba.org/2012/03/23/politicas-publicas-de-seguranca-e-a-questao-policial-claudio-c-beato-filho-pdf/>>. Acesso em: 29 out. 2016.

um inquérito longo e um processo longos criam a sensação de impunidade e insegurança.

Observa-se, ainda, que as delegacias de polícia não podem ser utilizadas como prisões nesse período, incorrendo em ilegalidade. Como salienta Soraia Ramos Lima:

Delegacias de polícia deveriam servir para manter suspeitos logo após a detenção em flagrante até a lavratura do auto de prisão, isto é no máximo 24 horas, e os presos em decorrência de mandados de prisão por tempo determinado, no caso da prisão temporária 30 dias, prorrogável por mais 30 dias (para crimes hediondos) e 5 cinco dias, prorrogável por mais 5 para os demais e, no caso de prisão preventiva, até a comunicação à autoridade judicial e à Defensoria Pública, de acordo com a Lei nº 12.430/11. Após os procedimentos, o acusado deveria ser imediatamente transferido para sistema prisional.¹³⁶

Acrescenta, ainda:

Com efeito, as autoridades investigativas não deveriam também acumular a função de autoridades prisionais, devido à probabilidade de abusarem de seu poder de vigilância e de aplicar pressões indevidas sobre os suspeitos que estão sob sua custódia. Além disso, os inquéritos ficam comprometidos, pois os delegados e os investigadores atuam quase sempre como carcereiros.¹³⁷

Como explicitado, a condição de inquisitorialidade dessas investigações possibilitam uma série de abusos não só pelo poder conferido a polícia, mas por vezes pela falta de infraestrutura que possuem as delegacias e os presídios. Pois bem, quando decorrido o prazo e sendo necessária a transferência, se não houver lugar nos presídios a fim de comportar essas pessoas elas são libertas ou submetidas a prisões ilegais nas delegacias. Tais práticas frequentes acometem o sistema prisional brasileiro.

Pontua-se que a infraestrutura do sistema prisional tem relação intrínseca com o inquérito policial. Há dificuldade em cercear a liberdade dos indiciados, quando recebida a medida cautelar que autoriza o encaminhamento do preso a uma casa de custódia e não tem vaga nessas casas; da mesma forma é proibido que os mantenham na delegacia para não agredir sua dignidade. Soltando este indiciado por falta de vaga, abre-se a possibilidade de interferência na investigação, como se apresenta uma confissão de incompetência do Estado.

¹³⁶ LIMA, Soraia Ramos. A ilegalidade do uso da delegacia como prisão. *In*: PRADO, Daniel Nicory do; XIMENES, Rafson Saraiva (Coord.) **Redesenhando a Execução Penal 2**: por um discurso emancipatório democrático. Salvador: JusPODIVM, 2012, v.2, p. 426.

¹³⁷ *Ibidem*, *loc. Cit.*

Com relação aos prazos do inquérito policial, em si, como regra o lapso temporal, para o início e término, é de 30 dias. Este prazo inviabiliza qualquer conclusão com uma base sólida, salvo flagrante. Impossibilita a justiça, da mesma forma permite abuso por parte da autoridade policial que quer resolver o caso, ou incorre na impunidade. Todavia, quando o acusado está solto, a polícia tem o direito de pedir dilatação do prazo, então ouve-se representante do Ministério Público, podendo ser dilatado de forma “ilimitada”.¹³⁸

Esta falta de limite quanto ao fim do inquérito indica que esse pode se tornar obsoleto, oneroso, abusivo. Posto que, não é racional imaginar que a indeterminação de um prazo que trata da liberdade - da moralidade de um cidadão perante seu grupo social, seja sadio para a população; considera-se que até que se transite em julgado está pessoa é inocente. Outra vez, surge a discursão quanto a impunidade e em contraposto o caráter de ressocialização do infrator que por vezes se insere na sociedade e quando tem uma vida normal o peso do Estado o toma, perdeu-se o objeto. Da mesma forma, a demora em um processo como esse adormece a confiança da vítima na justiça, instigando a vontade da vingança, pois se alimenta a ideia de impunidade.

Apesar de ser uma forma de garantir o melhor cumprimento da lei, possibilitando a polícia uma investigação mais detalhada, calma, ocorre que esse alargamento do inquérito policial não advém de uma previsão legal, mas de uma lacuna na legislação. O fato de não se resolver esta dificuldade com a pureza da lei, portanto não tendo previsão expressa quanto a essas situações, apresenta esse sistema como deficiente e ineficiente.

O inquérito policial é presidido por um delegado de polícia que age como se juiz fosse, burocraticamente. Ordena ações que os agentes devem praticar, pede prazos, mas não participa ativamente das investigações. O juiz deve apartar-se para poder decidir de forma isenta, mas a polícia deve ser engajada na prática da elucidação. O delegado deve ser necessariamente bacharel em direito e ter três anos de prática jurídica ou policial, quando se exige essa característica. Ele não tem expertise em investigação,

¹³⁸NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. 12. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 120.

pois conhecer a lei material não confere a alguém condição de comandar uma investigação.¹³⁹

Assim, não bastando a amplitude que a lei confere para que se prolonguem as investigações, quase que sem justificativa, aquele que deve presidir a investigação não tem conhecimento prático bastante para realiza-lo.

3.5.1 Das provas

Como exposto, em regra, as informações colhidas no inquérito policial não são automaticamente conhecidas como prova em ação penal. As provas passam por todo um rito específico para serem reconhecidas em processo penal, com fito a garantir o contraditório do acusado.¹⁴⁰

São consideradas provas, em sede de inquérito policial, aquelas que forem urgentes, podendo desaparecer.¹⁴¹ Assim, como discriminado no artigo 155 do Código de Processo Penal, são consideradas provas as que forem provas cautelares, não repetíveis e antecipadas. Ademais, é salutar pontuar que o inquérito policial não possui contraditório pleno, corroborando para o entendimento de que há produção de informações e não provas.¹⁴²

A importância dessa pontuação se dá em decorrência do art. 155 do Código de Processo Penal, qual traz a redação:

O juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação, ressalvadas as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas.¹⁴³

Não sendo provas, as informações produzidas no inquérito policial não serão usadas

¹³⁹DE ASSIS, Alexandre Camanho. **Clima de confronto entre policiais e Ministério Público pela PEC 37 era artificial**. CBN. Disponível em: <<http://cbn.globoradio.globo.com/programas/cbn-noite-total/2013/06/25/CLIMA-DE-CONFRONTO-ENTRE-POLICIAS-E-MINISTERIO-PUBLICO-PELA-PEC-37-ERA-ARTIFICIAL.htm>>. Visto em 25 de Agosto de 2016.

¹⁴⁰TÁVORA, Nestor; ALENCAR Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. 11. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016, p.129.

¹⁴¹NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. 12. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 98.

¹⁴²TÁVORA, Nestor; ALENCAR Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. 11. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016, p.129.

¹⁴³BRASIL, **DECRETO Nº 3.689**, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm> Acesso em 15 ago 2016.

como provas no processo. A súmula de nº 444 do STJ¹⁴⁴, salienta esse entendimento e prestigia o princípio da presunção de inocência reforçando o caráter probatório desse inquérito.¹⁴⁵

Quando o delegado de polícia inicia as diligências, ele fica engessado pelos atos determinados nos arts. 6º¹⁴⁶ e 7º¹⁴⁷ do CPP, quais incluem ir ao local do crime e conservar o ambiente até que cheguem os peritos, apreender objetos, ouvir o ofendido, dentre outros.¹⁴⁸

Ainda quanto as provas, observou, José Carlos Blat - promotor de justiça, em entrevista a Federação Nacional dos Policiais Federais:

O crime se perde exatamente porque as provas acabam obviamente desaparecendo, as testemunhas, a prova do local do crime, a falta de preservação de determinado documento, material. Então tudo isso é fundamental mas a polícia acaba se perdendo nesse excesso de burocracia estabelecida pelo código do processo penal e pela natureza burocrática do próprio inquérito policial.¹⁴⁹

Por conta dessa burocracia exagerada, o inquérito policial adquire um cunho político, visto as tentativas de burlar o sistema. Criam-se vícios, critérios de poderio em que tornam o inquérito mais fácil ou mais difícil, dependendo do interesse de quem está

¹⁴⁴ É vedada a utilização de inquéritos policiais e ações penais em curso para agravar a pena-base.

¹⁴⁵ NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. 12. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 129.

¹⁴⁶ Art. 6º Logo que tiver conhecimento da prática da infração penal, a autoridade policial deverá:

I - dirigir-se ao local, providenciando para que não se alterem o estado e conservação das coisas, até a chegada dos peritos criminais; (Redação dada pela Lei nº 8.862, de 28.3.1994)(Vide Lei nº 5.970, de 1973)

II - apreender os objetos que tiverem relação com o fato, após liberados pelos peritos criminais; (Redação dada pela Lei nº 8.862, de 28.3.1994)

III - colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias;

IV - ouvir o ofendido;

V - ouvir o indiciado, com observância, no que for aplicável, do disposto no Capítulo III do Título VII, deste Livro, devendo o respectivo termo ser assinado por duas testemunhas que lhe tenham ouvido a leitura;

VI - proceder a reconhecimento de pessoas e coisas e a acareações;

VII - determinar, se for caso, que se proceda a exame de corpo de delito e a quaisquer outras perícias;

VIII - ordenar a identificação do indiciado pelo processo datiloscópico, se possível, e fazer juntar aos autos sua folha de antecedentes;

IX - averiguar a vida pregressa do indiciado, sob o ponto de vista individual, familiar e social, sua condição econômica, sua atitude e estado de ânimo antes e depois do crime e durante ele, e quaisquer outros elementos que contribuam para a apreciação do seu temperamento e caráter.

X - colher informações sobre a existência de filhos, respectivas idades e se possuem alguma deficiência e o nome e o contato de eventual responsável pelos cuidados dos filhos, indicado pela pessoa presa. (Incluído pela Lei nº 13.257, de 2016)

¹⁴⁷ Art. 7º Para verificar a possibilidade de haver a infração sido praticada de determinado modo, a autoridade policial poderá proceder à reprodução simulada dos fatos, desde que esta não contrarie a moralidade ou a ordem pública.

¹⁴⁸ LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 303/304.

¹⁴⁹ FEDERAIS, Federação Nacional dos Policiais. **Extinção do Inquérito Policial**. Disponível em: <<http://www.fenapef.org.br/fenapef/noticia/index/34855>>. Acesso em: 22 set.2015.

por trás de sua execução.¹⁵⁰ Portanto, a burocracia vai de encontro com princípios que regem o processo penal; como o juiz natural, a imparcialidade, o contraditório e a ampla defesa.

Salienta-se, ainda, o fato de que em juízo as provas produzidas em inquérito policial deverão ser produzidas novamente, pois na ocorrência do inquérito policial o contraditório e a ampla defesa não foram observados.¹⁵¹ Portanto, conclui-se que as provas do inquérito policial tem valor probatório meramente relativo.

Há doutrina que entenda que os atos praticados no inquérito policial são válidos até que alguma prova os conteste. Todavia, essa presunção de verdade não está prevista em lei. Acaba por fulminar o caráter instrutório e sumário do inquérito policial, sem mencionar o Estado Democrático de Direito.¹⁵²

Quanto a aquelas provas que não tiverem como ter sua reprodução refeita, provas não repetíveis, como em casos de estupro ou lesão corporal, por exemplo, é possível a produção antecipada das provas. Todavia, deverão ser produzidas novamente as outras provas¹⁵³.

Não se pode desconsiderar o esforço policial para a produção de informações no inquérito policial. Da mesma forma, não se pode desconsiderar o dispêndio financeiro do Estado, como o dispêndio emocional dos indivíduos que prestaram depoimento, tiveram seus objetos apreendidos, suas casas visitadas, suas vidas expostas. Produzir novamente as provas traz inconvenientes que não devem ser ignorados.

Da mesma forma, o contraditório e a ampla defesa são cerne da democracia. Toda vez que são ignorados são praticadas deformações jurídicas e aberrações no âmbito da humanidade. Portanto, há um contrassenso em relação às provas, pois a sua produção ou não produção, na fase de investigação preliminar, são prejudiciais e agressivas.

De toda sorte, caso se possa discutir as informações do inquérito policial em processo, conferindo o direito do contraditório e ampla defesa neste momento, este problema

¹⁵⁰ FEDERAIS, Federação Nacional dos Policiais. **Extinção do Inquérito Policial**. Disponível em: <<http://www.fenapef.org.br/fenapef/noticia/index/34855>>. Acesso em: 22 set.2015.

¹⁵¹SILVEIRA, Gabriela Garcia. **Valor probatório das provas produzidas somente na fase criminal**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/valor-probat%C3%B3rio-das-provas-produzidas-somente-na-fase-do-inqu%C3%A9rito-policial>>. Acesso em: 24 nov.2015.

¹⁵²LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 323.

¹⁵³*Ibidem*, p. 328/329.

seria resolvido. Ocorre que, muitas provas se perdem no decorrer dos anos e até que se tenha sentença muitas irão perecer, obstando a justiça. Da mesma forma, as informações do inquérito foram colhidas para que se concluísse a autoria e materialidade e não para justificar o que alguma parte alega, conferindo imparcialidade ao processo e mais eficiência nas investigações. Ademais, os processos teriam mais celeridade, pois se diligenciaria menos.

Pontua-se que isso não incorre em julgamento pelo delegado de polícia, pois seu trabalho deve ser realizado com imparcialidade e cabe ao Ministério Público exercer o controle externo dessas atividades.¹⁵⁴

No meio jurídico a forma a que se referem ao inquérito policial é como uma peça meramente informativa. Não poucas vezes, ocorre do processo penal demorar tanto que na sua conclusão o processo já está prescrito, ou o crime prescreveu, ou simplesmente ocorre a prescrição ficta. Acarretando, assim, um custo financeiro oneroso ao Estado e nenhuma resposta as indagações da população a qual internalizou o pensamento de que no Brasil a impunidade é forte.¹⁵⁵

Já são possíveis que provas sejam produzidas, pois como o inquérito policial tenciona colher provas urgentes, provas que o tempo obstará, as não repetíveis são aproveitadas. Dessa forma, acontece de realizar exame de corpo e delito em vítimas, ocorrem as perícias nos locais relacionados ao suposto crime a fim de permitir que a vida dos cidadãos que residem ali perto volte a ser o mais normal possível – considerando que um processo criminal pode vir a demorar anos; por exemplo. Dessa forma, o inquérito tem papel fundamental no colher da prova quando ainda há fumaça jurídica.¹⁵⁶

As informações colhidas no inquérito policial são de fundamental importância, pois com elas que o MP decidirá se denuncia ou não. A linha entre a arbitrariedade e a burocracia excessiva é muito tênue, devendo-se observar com muito cuidado. Resolver o inquérito de qualquer forma e a qualquer custo só para melhorar as condições os índices de eficiência não são uma opção, quer se um sistema em que

¹⁵⁴LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**. 2 ed. rev. ampl. atual. Salvador: JusPODIVM, 2014, vol. único, p. 183.

¹⁵⁵FEDERAIS, Federação Nacional dos Policiais. **Extinção do Inquérito Policial**. Disponível em: <<http://www.fenapef.org.br/fenapef/noticia/index/34855>>. Acesso em: 22 set.2015.

¹⁵⁶ NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. 12. ed. rev. atual. eampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 99.

ele por si se desenvolva, sendo eficiente e o com o mínimo de agressividade para com os envolvidos.

3.6 DO ENCERRAMENTO

Passado por todo o trâmite de investigação, o inquérito pode, enfim ser denunciado, sendo possível, para, então, iniciar-se um processo.

Na prática, Misse conta:

Na fase do inquérito policial, supõe-se que seja apurada a “verdade real” do fatos pelas investigações. Em até 30 dias, o procedimento deve ser enviado à central de inquéritos e o Ministério Público, podendo solicitar-se prorrogação do prazo para a realização de diligências determinadas na portaria e que ainda não foram cumpridas. Mesmo que o inquérito não tenha sido concluído dentro desse prazo, deve ser enviado à central de inquéritos, onde é distribuído para a PIP responsável. O promotor, assistido por funcionários e estagiários, tem a atribuição de analisar o material contido nos inquéritos e avaliar se deve devolvê-lo à delegacia de polícia para a continuação das investigações e o inquérito ainda esteja inconcluso, é comum, segundos os policiais, que o promotor não leia, de modo que os autos costumam retornar à delegacia apenas com a concessão de novos prazos.¹⁵⁷

Encerrado o inquérito policial, produz-se um minucioso relatório em que se conta todo o apurado, detalhadamente. Trata-se de peça descritiva, esboçando em detalhes das fases preliminares mais importantes. Justifica-se as diligências que não foram realizadas por algum motivo relevante. Nesta peça não se esboça juízo de valor, mas deve-se justificar as razões que levaram a concluir a classificação do delito. São remetidos ao Judiciário ou centrais de inquérito vinculadas ao MP – ocorre em alguns estados, dessa forma se acessa os titulares da ação.¹⁵⁸

Misse ainda completa:

Muitos inquéritos existem há mais de cinco anos, permanecendo na inércia do chamado pingue-pongue entre as delegacias e o MP, até que resutem em pedido de arquivamento ou, raramente, de denúncia. Um dos motivos mais habituais pelos quais os inquéritos ficam indo e vindo entre a delegacia e o MP é a convicção dos policiais de que este não restará em denúncia. Ainda que as diligências não tenham sido todas realizadas, o policial pode entender que não há mais nada de produtivo a fazer-se no inquérito, no entanto, o

¹⁵⁷ NASCIMENTO, Andréa Ana do; RENOLDI, Brígida; GRILLO, Carolina Cristoph; NERI, Natasha Elbas. O Inquérito Policial no Rio de Janeiro: Mudanças recentes, alcances, tradições e especificidades. In: MISSE, Michel (Coord.). **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: Booklink, 2010, p. 55.

¹⁵⁸TÁVORA, Nestor; ALENCAR Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. 11. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016, p.178/179.

mesmo não pode ser relatado, pois ainda não contém todas as peças necessárias.¹⁵⁹

Portanto, o Ministério Público pode denunciar ou arquivar o inquérito policial, sendo o único autorizado a requerer. O arquivamento é ato complexo, qual o MP faz um requerimento prévio e posteriormente se tem decisão de autoridade judiciária competente. Há doutrinadores que entendem que o arquivamento não é decisão judicial, mas Renato Brasileiro discorda.¹⁶⁰

Quanto ao arquivamento, só se pode abrir o investigação novamente se houver nova prova, portanto independe da manifestação da polícia ou da vítima. Sendo assim, mais uma prova da ineficiência do inquérito policial, quanto a disposição do Ministério Público sem garantia a manifestação do corpo policial e a vítima. Sendo assim, ainda que o corpo policial discorde do inquérito, não se tem voz alguma a título de manifesto.¹⁶¹

Destarte, o inquérito policial se encerra com denúncia ou arquivamento, dando-se início a ação judicial ou quedando as investigações.

¹⁵⁹ NASCIMENTO, Andréa Ana do; RENOLDI, Brígida; GRILLO, Carolina Cristoph; NERI, Natasha Elbas. O Inquérito Policial no Rio de Janeiro: Mudanças recentes, alcances, tradições e especificidades. *In*: MISSE, Michel (Coord.). **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: Booklink, 2010, p.56.

¹⁶⁰LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**. 2 ed. rev. ampl. atual. Salvador: JusPODIVM, 2014, vol. único, p.152.

¹⁶¹NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. 12. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 131.

4 DA (IN)EFICIÊNCIA DO INQUÉRITO POLICIAL

O presente capítulo é cerne deste trabalho, visto que contém informações a respeito da eficiência, ou falta de eficiência, no inquérito policial. Nele, contém informações trazidas de uma pesquisa empírica, as quais serão base para uma conclusão.

Para tanto, fez-se necessário realizar um corte quanto aos crimes, optando-se por trazer dados referentes ao crime do homicídio doloso, este que é crime contra a vida, bem jurídico mais importante do ser humano. Este recorte é importante, pois pode auxiliar na percepção da amplitude do problema, pois como visto no capítulo passado, em seu tópico 3.4, os homicídios dolosos são imediatamente transformados em inquéritos, por conta da sua materialidade inegável, o que não acontece com os outros crimes, em regra.

Ademais, será realizada uma diferenciação entre os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, para que se perceba se o inquérito policial se enquadra ou não. Estes termos são frequentemente utilizados quando se trata do inquérito policial, portanto surge a necessidade de apresentá-los um a um.

Destarte, procura-se comprovar mediante esses pormenores a necessidade de buscar um outro meio de investigação preliminar para adotar no Brasil, visto que o meio adotado não é eficiente e causa grande sensação de insegurança perante os cidadãos brasileiros.

4.1 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Antes de adentrar no princípio da eficiência, apresenta-se necessário analisar o que significa e a diferença entre eficiência, eficácia e efetividade, pois são termos corriqueiramente utilizados nas referências do inquérito policial.

Uma norma jurídica precisa cumprir mais do que o requisito de validade para alcançar a sua finalidade. Comumente, propaga-se a ideia de que das leis decorrem as normas, bastando que elas tenham sido criadas por legisladores, mediante o Congresso Nacional, e sancionadas pelo Poder Executivo. Todavia, é preciso mais que validade

técnico-jurídica, devendo, as normas estarem em consonância com os princípios da sociedade, não contrariando a sua consciência coletiva, para possuírem eficácia.¹⁶²

A eficácia se refere a aplicação da norma jurídica, “é a regra jurídica enquanto momento na conduta humana.”¹⁶³ Quando o Direito é reconhecido ele é incorporado a sociedade em sua maneira de ser e agir, assim ela se torna formalmente válida e socialmente eficaz. Todavia, há normas com eficácia compulsória, visto que um tribunal não pode se recusar a aplicar uma norma em vigor, a não ser que esteja comprovado que ela esteja em efetivo desuso. Assim se diferem vigência e eficácia, qual está e aceita e recepcionada pela sociedade e aquela é norma válida. Para Reale, eficácia e efetividade se confundem.¹⁶⁴

Gasparini entende a eficácia por um primas mais positivista, vejamos:

Eficaz é o ato administrativo que permite a utilização dos efeitos para os quais está preordenado. É o ato que está pronto para a produção dos efeitos próprios. É o ato que dele podem ser auferidos esses efeitos, porque disponíveis de imediato. Sua disponibilidade, desse modo, não depende de qualquer evento futuro, certo ou incerto. De outro lado, ineficaz é o ato administrativo que aguarda a ocorrência de um termo (dia certo em que começa ou se extingue a eficácia de um ato jurídico: a permissão de uso quando o terreno for devolvido pelo atual usuário) ou um ato de controle (aprovação, homologação) para que seus efeitos próprios sejam desencadeados.

Em síntese, pode-se dizer que o ato é perfeito, válido e eficaz se, concluído e editado segundo as exigências do ordenamento jurídico, está apto à produção dos efeitos jurídicos que lhe são próprios.¹⁶⁵

Reunindo essas duas definições, depreende-se que eficácia ocorre quando nada impede que a norma ou o ato administrativo cumpram suas finalidades, portando prescindido de termo, condição, controle e estando em consonância com a sociedade.

Quanto a eficiência, não se trata de um conceito jurídico, mas econômico. Ele não qualifica as normas, mas as atividades. Trata-se de fazer acontecer com racionalidade, significa “medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importam em relação ao grau de utilidade alcançado.”. Portanto, trata-se de conseguir os melhores resultados se utilizando dos meios escassos que dispõe, com menor

¹⁶² REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 112.

¹⁶³ *Ibidem*, loc. cit.

¹⁶⁴ *Ibidem*, 13/14.

¹⁶⁵ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 122.

custo. É uma referência de meios e resultados. Esse princípio foi introduzido na Constituição Federal por meio de EC-19/98, qual introduziu o art. 37¹⁶⁶ na CF.¹⁶⁷

Diante do exposto, depreende-se que “A eficiência se refere ao modo pelo qual é processado o desempenho da atividade administrativa. Já a eficácia se refere aos meios e instrumentos empregados pelos agentes no desempenho daquela.”¹⁶⁸

Carvalho Filho resume:

O desejável é que tais qualificações caminhem simultaneamente, mas é possível admitir que haja condutas administrativas produzidas com eficiência, embora não tem eficácia ou efetividade. De outro prisma, pode a conduta não ser muito eficiente, mas, em face da eficácia dos meios, acabar por ser dotada de efetividade. Até mesmo é possível admitir que condutas eficientes e eficazes acabem por não alcançar os resultados desejados; em consequência, serão despidas de efetividade¹⁶⁹

A administração pública não se satisfaz mais apenas com a legalidade, exigindo resultados que sejam positivos para o servidor público e, também, que satisfizessem o atendimento das necessidades que coubessem a comunidade e seus membros. Portanto, trata-se de um princípio que exige da atividade administrativa um exercício com presteza, rendimento funcional e perfeição.¹⁷⁰

A eficiência é um princípio novo que surgiu no governo de Fernando Henrique Cardoso com intuito de desburocratizar. Eficiente é aquilo que cumpre o seu papel com o menor dispêndio e maior qualidade. Portanto, deve haver simetria entre custo e benefício, pois aquilo que é barato demais, não necessariamente é eficiente, sendo imprescindível que tenha qualidade. Quando falta qualidade, é necessário que se refaça, tornando caro o objeto perseguido.

Trazendo o inquérito policial para a discussão, ele decorre de um decreto válido, eficaz – apesar das críticas quanto a sua inquisitorialidade – e neste capítulo será tratada a

¹⁶⁶ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

¹⁶⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2007, vol. único, p. 671/672.

¹⁶⁸ CAPOANI, Gianmarco Paccola. Obrigatoriedade Mitigada na Instauração do Inquérito Policial em Crimes de Ação Pública Incondicionada em Face ao Princípio da Eficiência Previsto no Artigo 37, Caput, da Constituição Federal. *Revista Científica de Pesquisa em Segurança Pública*, 2014, v. 13, n. 2. Disponível em: <http://revistacientifica.pm.mt.gov.br/ojs-2.4.3/index.php/semanal/article/view/246/pdf_144>. Acesso em: 29 set. 2016.

¹⁶⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p.27

¹⁷⁰ MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 102.

questão da sua eficiência. Todavia, remontando o capítulo 3, em seu item 3.5.1 - Das provas –, percebeu-se que se trata de um procedimento custoso para o Estado, visto que costumeiramente é moroso e nem sempre cumpre sua finalidade. O próximo tópico tratará da dimensão desse problema.

Os princípios são mais que norteadores, pondo-se a base das normas jurídicas, sendo normas-princípios, o que os “constitui preceitos básicos da organização constitucional.”¹⁷¹ Portanto, o princípio da eficiência não deve ser considerado como uma ideia que abarca o ideal para o inquérito policial, mas deve ser considerado norma, deve ser obrigatório.

O princípio da eficiência não está sendo pleno nessa forma de investigação preliminar. O sub tópico 4.1.2 apresentará a dimensão do problema a fim de se perceber se é necessário ou não adotar outro sistema de investigação.

4.1.1 Do homicídio

O crime de homicídio doloso está tipificado no Código Penal¹⁷², na parte de especial, configurado como crime contra a vida. Sua tipificação é dada no art. 121 deste mesmo código, qual diz que “Matar alguém” é homicídio. A conduta típica do homicídio, a qual consiste em tirar a vida de alguém, ocorre quando esse alguém nasceu vivo e que estava vivo no momento que o agente praticou a conduta criminosa.¹⁷³

Quanto a este momento que define quando se inicia a vida extrauterina, traz Regis Prado:

Infere-se daí que o crime de homicídio tem como limite mínimo o começo do nascimento, marcado pelo início das contrações expulsivas. Nas hipóteses em que o nascimento não se produz espontaneamente, pelas contrações uterinas, como ocorre em se tratando de cesariana, por exemplo, o começo do nascimento é denominado pelo início da operação, ou seja, pela incisão abdominal. De semelhante, nas hipóteses em que as contrações expulsivas são induzidas por alguma técnica médica, o início do nascimento é sinalizado

¹⁷¹SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2007, vol. único, p. 92.

¹⁷²BRASIL, **DECRETO Nº 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm> Acesso em 15 out. 2016.

¹⁷³ CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de Direito Penal: Parte Especial**. 7 ed. rev. amp. atual. Salvador: JusPODIVM, 2015, vol. único, p. 44-47.

pela execução efetiva da referida técnica ou pela intervenção cirúrgica (cesárea).¹⁷⁴

Dessa forma, comete-se um homicídio quando se tira a vida de alguém que já tem vida extrauterina, alguém que nasceu ou está nascendo. Trata-se de uma agressão ao bem jurídico mais importante do ser humano, sua própria vida. Tê-la tomada a força, costumeiramente com brutalidade, é animalesco, viola o senso moral médio da humanidade.¹⁷⁵

No tópico 3.4 do capítulo passado, foi dito que para se iniciar um inquérito policial era necessário ter informações suficientes que valessem sua abertura, pois só se abre a investigação quando ela pode ser bem sucedida. Também se mencionou que o homicídio é um crime de materialidade indiscutível, sendo uma das hipóteses em que sempre se abre o inquérito.

Considerando que “A quase totalidade dos crimes esclarecidos decorre de prisão em flagrante e da repercussão do caso nos meios de comunicação.”¹⁷⁶, e que mesmo com a afirmação quanto aos crimes de homicídio terem sempre inquérito policial aberto, o que não acontece com os outros crimes, fica cristalino que o inquérito policial não está cumprindo bem a sua finalidade.

Diante do exposto, por conta da gravidade que permeia o crime de homicídio –visto o bem jurídico que protege- e a importância que é lhe dada nas investigações preliminares, fez-se um corte na pesquisa em que serão apresentados dados referentes apenas a este crime. Entende-se que como é um crime de materialidade indiscutível, portanto tendo sempre investigadas as suas ocorrências, ficará mais clara a questão da eficiência nas investigações, pois é crime que sempre tem inquérito aberto.

Portanto, a pesquisa que se segue é referente apenas ao crime de homicídio.

¹⁷⁴ PRADO, Luiz Regis. *apud* CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de Direito Penal: Parte Especial**. 7 ed. rev. amp. atual. Salvador: JusPODIVM, 2015, vol. único, p. 47.

¹⁷⁵ CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de Direito Penal: Parte Especial**. 7 ed. rev. amp. atual. Salvador: JusPODIVM, 2015, vol. único, p. 44.

¹⁷⁶ SEGURANÇA PÚBLICA, Estratégia Nacional de Justiça e. **Meta 2: Impunidade como alvo**. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/institucional/enasp>. Acesso em: 22 out. 2016.

4.1.2 Estatísticas da (in)eficiência

O presente trabalho verificar se o inquérito policial é eficiente e se ele deve permanecer como o meio de investigação preliminar adotado pelo Brasil ou se deve ser extinto.

Observa-se, ainda, que houve uma pesquisa relacionada ao princípio da eficiência em questão de conceituação, ainda neste capítulo. No capítulo passado, desmembrou-se o que é inquérito policial e como ele acontece na teoria e na prática. Neste sub tópico, buscar-se-á perceber se os problemas denunciados, são detalhes ou se afetam as investigações a ponto de prejudicarem a sua eficiência. Ademais, é preciso mencionar, novamente, que os dados que serão apresentados são referentes apenas ao crime de homicídio, pelas razões expostas no sub tópico 4.1.1.

Mencionados esses pormenores, comenta-se que uma onda crescente de incredulidade com relação a justiça vem tomando força entre os brasileiros. Está sensação pode se dar por diversas razões, inclusive pelo aumento da violência.

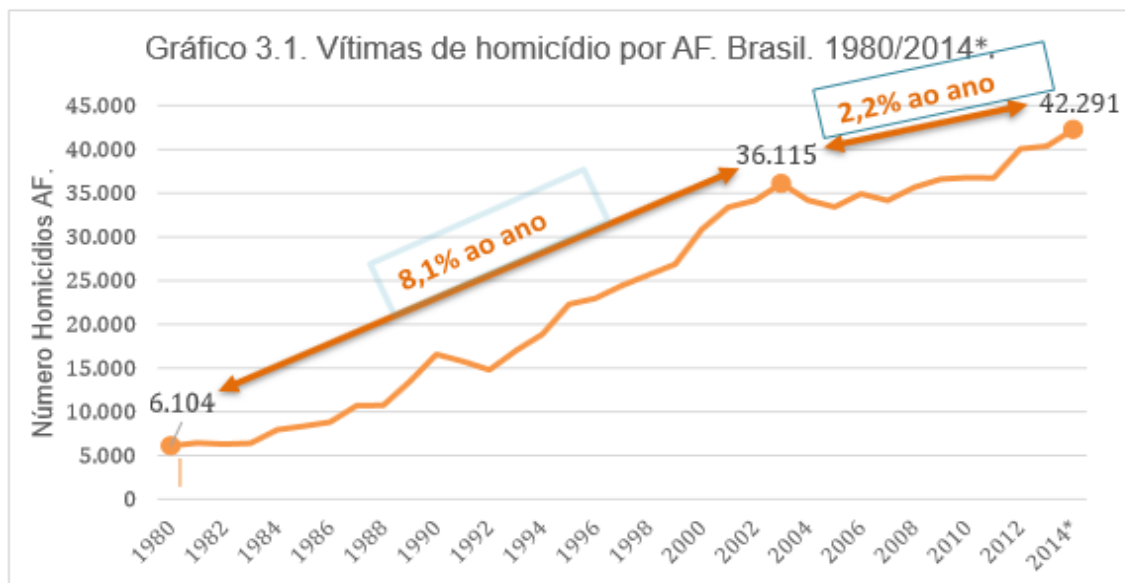
Com o advento da televisão, da internet, as notícias e as informações alcançam as pessoas de maneira muito mais rápida que há alguns anos. Antes as notícias chegavam mediante cartas, jornais físicos, eram disseminadas pelos vizinhos. Hoje, dentro de casa, sabe-se do terremoto que aconteceu no Japão, do estudante que invadiu uma escola nos Estados Unidos. O grande fluxo de informação e a facilidade em alcança-lo contribuiu para a sensação de insegurança, pois se sabe com mais clareza onde e como a violência está se dando.

Ademais, percebe-se que houve um aumento significativo da criminalidade no Brasil, mediante uma colheita de dados feita pelo Mapa da Violência¹⁷⁷, do período de 1980 a 2014 que serão expostos no quadro 1. Considerando o recorte do crime de homicídio, esta pesquisa mostra a evolução do crime de homicídio por arma de fogo; cabendo observar que depois da Lei de nº 10.826 de 2003¹⁷⁸, lei do desarmamento, houve uma queda no crescente aumento do índice de homicídios:

¹⁷⁷ WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2016**: Homicídios por Armas de Fogo no Brasil. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/mapa2016_armas.php>. Acesso em: 26 out. 2016.

¹⁷⁸ BRASIL, **DECRETO Nº 10.826**, de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define

Quadro 1- Dos homicídios:



Fonte: Processamento Mapa da Violência 2016.

*2014: dados preliminares.

Acrescentando informação a este quadro, o Conselho Nacional do Ministério Público, Ministério da Justiça e Conselho Nacional de Justiça reuniram-se com o intuito de planejar e coordenar ações de combate à violência e traçar políticas. Conjuntamente, lançaram a ENASP em 2010 e, por meio dela, criaram metas, políticas de segurança pública. Em suas pesquisas pontuaram:

Segundo o Mapa da Violência 2012, pesquisa anualmente produzida pelo Instituto Sangari para o Ministério da Justiça, o Brasil tem 26,2 homicídios para cada 100 mil habitantes, índice que, no contexto internacional, equivale à situação de violência endêmica. A taxa máxima admitida é de 10 homicídios por 100 mil habitantes.¹⁷⁹

Diante desses dados, percebe-se que o índice de homicídios continua crescendo e equivalem a um quantitativo significativo, o que deve ser freado.

A ENASP criou metas que auxiliem no combate a violência, mediante políticas públicas, como mencionado. Conta com um grupo que chama de GPP, grupo de persecução penal, qual conta com representantes dos Ministérios Públicos, Poder Judiciário, Defensorias Públicas e Polícias Cíveis de todos os Estados brasileiros e o Distrito Federal, a Polícia Militar, por intermédio do Conselho Nacional de

crimes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.826.htm> Acesso em: 15 out. 2016.

¹⁷⁹SEGURANÇA PÚBLICA, Estratégia Nacional de Justiça e. **Meta 2:** Impunidade como alvo. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/institucional/enasp>. Acesso em: 22 out. 2016.

Comandantes-Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (CNCG-PM/CBM), e os Peritos Criminais, representados pelo Conselho Nacional de Dirigentes Gerais dos Órgãos Periciais Forenses (CNDGOPF). A ENASP é coordenada pelo CNMP.¹⁸⁰

Diante dessa exposição, a ENASP traz como uma das suas metas para diminuir esse crescente fluxo de crimes, a conclusão das investigações por homicídio doloso instauradas até 31/12/2007 e assim vai mudando sua meta. Observa-se que essa pesquisa é de 2012, apesar dos dados que em breve serão expostos serem atuais, visto que eles são constantemente atualizados. 2007 foi escolhido como ano base, pois “tomou por base a experiência dos delegados participantes quanto ao tempo máximo que poderia durar uma investigação (três anos) para que suas chances de êxito fossem efetivas.”¹⁸¹

Apesar dos delegados participantes da pesquisa entenderem que em três anos uma investigação pudesse ter êxito, uma pesquisa na cidade do Rio de Janeiro revelou que em um total de 3167 total de registros policiais de homicídio e tentativas de homicídio, não considerando os flagrantes, no ano de 2005, apenas 2928 foram tombados (arrolados) no MP. Uma média de 92,5% desses registros chegaram ao MP em até quatro anos e meio –agosto de 2009. Desses, até o ano de 2009, 2400 foram baixados à delegacia para novas diligências; 394 foram arquivados; 111 foram denunciados (3,8%) e 23 foram submetidos a outras providências.¹⁸²

Portanto, dos crimes de homicídio tentados e consumados, em 2005, na cidade do Rio de Janeiro, em até quatro anos e meio de investigação, apenas 3,8% chegaram a virar ação penal. Observa-se que mais que o triplo dessa porcentagem, foi arquivada.

Voltando a pesquisa da ENASP, esta fez um apanhado geral dos inquéritos policiais, nos estados do Brasil, até 2007. Esses dados são referentes apenas ao crime de homicídio doloso.

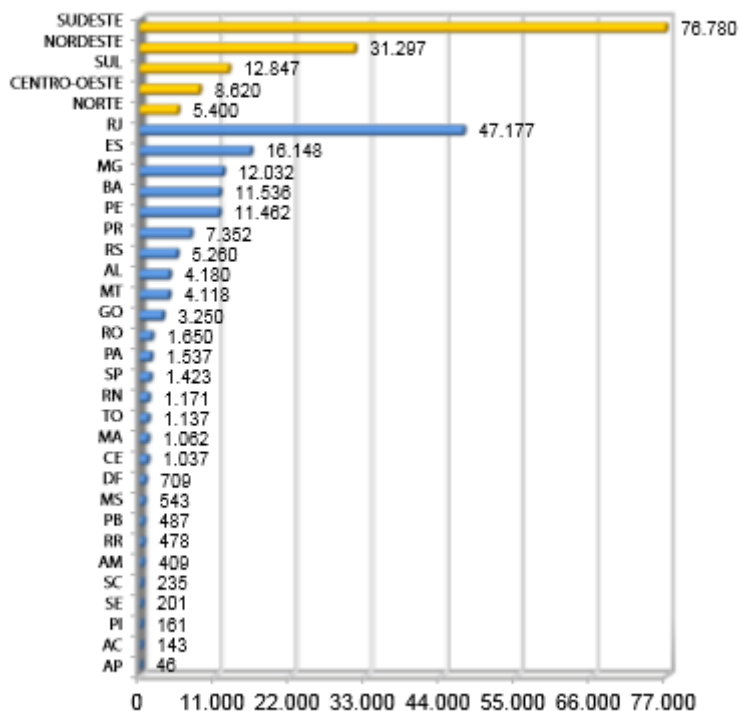
¹⁸⁰SEGURANÇA PÚBLICA, Estratégia Nacional de Justiça e. **Meta 2:** Impunidade como alvo. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/institucional/enasp>. Acesso em: 22 out. 2016.

¹⁸¹*Ibidem, loc. cit.*

¹⁸² NASCIMENTO, Andréa Ana do; RENOLDI, Brígida; GRILLO, Carolina Cristoph; NERI, Natasha Elbas. O Inquérito Policial no Rio de Janeiro: Mudanças recentes, alcances, tradições e especificidades. In: MISSE, Michel (Coord.). **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica.** Rio de Janeiro: Booklink, 2010, p.80-82.

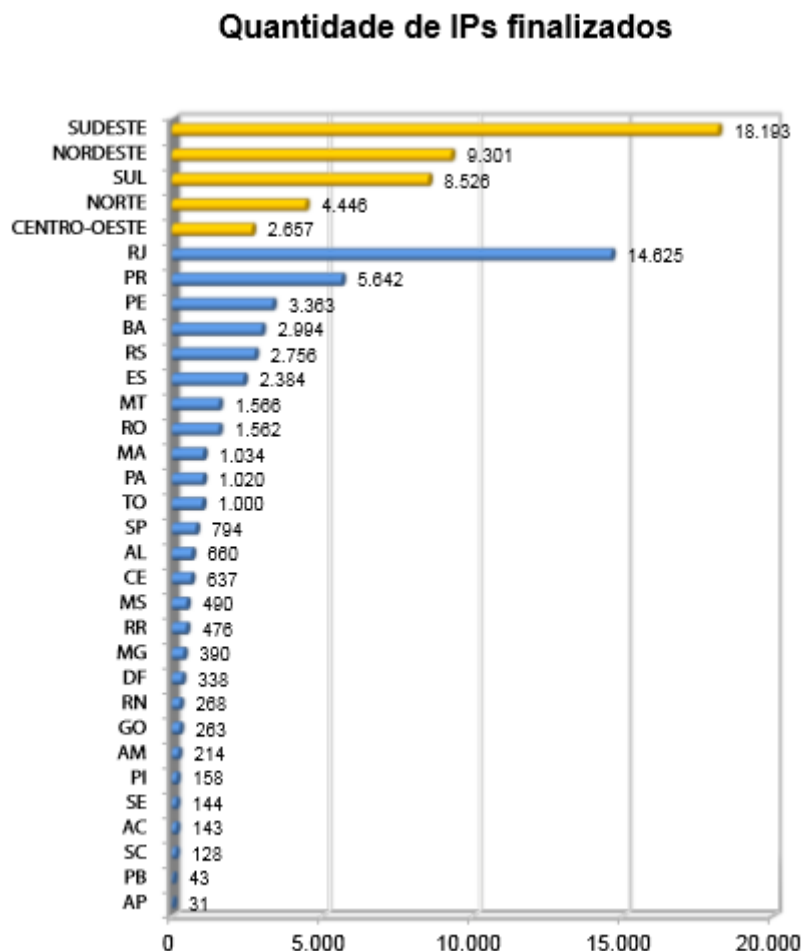
Quadro 2¹⁸³: Dos inquérito no início da pesquisa.

Estoque inicial de IPs na Meta 2



Dando seguimento a pesquisa, para permitir a comparação, o próximo quadro trás os inquéritos policiais que foram finalizados até 2012.

¹⁸³SEGURANÇA PÚBLICA, Estratégia Nacional de Justiça e. **Meta 2**: Impunidade como alvo. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/institucional/enasp>. Acesso em: 22 out. 2016.

Quadro 3¹⁸⁴: Dos inquéritos finalizados

Depois de expostos os inquéritos policiais em números, desses que foram finalizados em ao menos 5 anos do início da investigação, 79% foram arquivados, 19% foram denunciados e 2% foram desclassificados.¹⁸⁵ Fazendo um apanhado dos 5 estados mais violentos do Brasil¹⁸⁶, em 2009, depreende que Alagoas teve aproximadamente 15,79% dos seus inquéritos finalizados; o Espírito Santo teve 14,76%; Pernambuco finalizou 29,3% dos seus; o Rio de Janeiro 31% e a Bahia 25,96% dos seus inquéritos.

Depois de mencionado o índice crescente de violência, observa-se que ainda há muito para se melhorar em matéria de investigação criminal. Diante dos dados, considerando que são

¹⁸⁴SEGURANÇA PÚBLICA, Estratégia Nacional de Justiça e. **Meta 2:** Impunidade como alvo.

Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/institucional/enasp>. Acesso em: 22 out. 2016.

¹⁸⁵SEGURANÇA PÚBLICA, Estratégia Nacional de Justiça e. **Meta 2:** Impunidade como alvo. Disponível em: <<http://inqueritometro.cnmp.gov.br/inqueritometro/home.seam>>. Acesso em: 22 out. 2016.

¹⁸⁶ CASTRO, Cristina Morena de; ACAYABA, Cíntia. **Alagoas e Espírito Santo Lideram em Homicídios; Rio cai para 4º.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2009/04/549196-alagoas-e-espirito-santo-lideram-em-homicidios-rio-cai-para-4.shtml>>. Acesso em: 22 out. 2016.

referentes a um crime de materialidade inquestionável e que a média do tempo de investigação foi de ao menos 5 anos (2007 à 2012), as resoluções dos inquéritos foram ínfimas, ademais, houve 79% de arquivamento dessas investigações.

Aduz-se que, o método de investigação preliminar - inquérito policial - é ineficiente. Ele não cumpre a sua finalidade, pois em cinco anos de investigação, de um crime contra a vida, uma quantia ínfima de inquéritos foram finalizados, sendo que deles quase 80% foram arquivados e não viraram ação judicial. Portanto, em cinco anos de dispêndio do Estado, o benefício que seria a denúncia, não foi alcançada.

O IP é custoso e pela sua ineficiência, cria uma sensação de impunidade, que pelos dados não deixa de ser real. Ainda quanto a impunidade, observa-se que a meta 2 da pesquisa da ENASP, chama-se Impunidade como Alvo.

Conclui-se que, sendo o inquérito policial uma forma de investigação ineficiente, visto que não cumpre sua função com qualidade e acaba por ser custosa, este deve ser extinto. Ademais, não bastasse o que custa ao Estado, torna-se uma das causas de aumento da violência que como visto que é recorrente, pois como mencionado no capítulo 2 ao tratar dos sistemas de investigação preliminar, uma das funções das sanções é coibir as ações que vão de encontro ao Estado.

4.2 O PROBLEMA DOS DELEGADOS

O capítulo 3 versou sobre o inquérito policial e trouxe a informação que o delegado de polícia é o legitimado para presidir essa forma de investigação preliminar. Todavia, há um grupo de pessoas que entende que os delegados são a razão da ineficiência do inquérito e esta questão será tratada neste sub tópico.

Dentre este grupo, estão algumas autoridades do MP. Em entrevista, Alexandre Camanho de Assis trouxe a extinção do inquérito policial como uma das formas tornar o enfrentamento ao crime mais eficiente. Entende que é considerado essencial e urgente tornar a investigação criminal mais técnica e coordenada. O IP é considerado burocrático a elucidação de crimes, visto que o delegado imita um juiz dando

despachos em seu escritório, o que resulta em um campo de homicídios com uma taxa de elucidação inferior a 10% no Brasil.¹⁸⁷

Ao tratar da questão dos delegados, acrescenta:

O modelo de investigação de apuração de crimes deve ser orgânico, em campo e não de alguém engravatado dentro de um gabinete despachando mais 30 dias, solicita-se, prorrogue-se o prazo; não é dentro de um gabinete, engravatado, com ar condicionado ao redor de 600, 10.000 inquéritos que vai elucidar um crime. É preciso superar essa fase que é de arcaísmo e colapso de investigação.¹⁸⁸

A ideia de impunidade é um senso comum. Esta ideia tem alicerce no fato de que a ferramenta de elucidação do crime – o IP - é arcaico, portanto condenado pelos especialistas. O MP quer a abolição do inquérito, pois ele tem um formato judiciariforme, forma de apuração em que quem está presidindo é alguém que está imitando um juiz, despachando dentro de um gabinete. Ocorre que, um juiz deve ser alguém que fique a parte do mundo real, para que as suas motivações sejam dadas pelo processo e não por impressões alheias a ele, deve ser imparcial. Todavia, a polícia precisa estar engajada na elucidação.¹⁸⁹

Portanto, propõe-se um novo formato, um em que haja amplo diálogo e coordenação entre a polícia e o MP. Quem presidir as deve ter expertise nos crimes, um conhecimento que não se alcança apenas com o bacharelado em direito e três anos em prática jurídica ou policial. Trata-se de um modelo em que as polícias teriam carreiras com ingresso único a fim de que se alcançasse a expertise mediante capacitação técnica, experiência e meritocracia. Não se trata de unificar as polícias, pois elas tem competências diferentes, mas garantir que aquele que presida as investigações entenda tanto de crime quanto de como investigar.¹⁹⁰

Além da relação existente entre os cargos internamente nas polícias, também tem um problema quanto a relação entre as polícias civil e militar. No modelo adotado pelo constituinte, existe uma divisão do ciclo policial, em que uma polícia é militarizada,

¹⁸⁷DE ASSIS, Alexandre Camanho. **Clima de confronto entre policiais e Ministério Público pela PEC 37 era artificial**. CBN. Disponível em: <<http://cbn.globoradio.globo.com/programas/cbn-noite-total/2013/06/25/CLIMA-DE-CONFRONTO-ENTRE-POLICIAS-E-MINISTERIO-PUBLICO-PELA-PEC-37-ERA-ARTIFICIAL.htm>>. Acesso em: 25 de out. 2016.

¹⁸⁸*Ibidem*, loc. cit.

¹⁸⁹*Ibidem*, loc. cit.

¹⁹⁰DE ASSIS, Alexandre Camanho. **Clima de confronto entre policiais e Ministério Público pela PEC 37 era artificial**. CBN. Disponível em: <<http://cbn.globoradio.globo.com/programas/cbn-noite-total/2013/06/25/CLIMA-DE-CONFRONTO-ENTRE-POLICIAS-E-MINISTERIO-PUBLICO-PELA-PEC-37-ERA-ARTIFICIAL.htm>>. Acesso em: 25 de out. 2016.

sendo a responsável pelo policiamento ostensivo, enquanto a outra, a polícia judiciária é a encarregada da investigação criminal. Ainda restam muitas críticas quanto as polícias militares, sendo a sua militarização a responsável, causando descontentamento entre os próprios policiais, com ênfase naqueles de menores escalões – estes se queixam de serem ordenados inclusive a atividades provenientes de desvio de função.¹⁹¹

Ocorre que, independente da polícia que se refira, há um descontentamento com relação à estrutura atual da policial, tanto “pelos problemas de relacionamento entre as instituições, duplicação de gastos e estruturas, incompatibilidade com o desenvolvimento de uma polícia moderna, etc.”¹⁹²

Contraopondo este raciocínio está Perazzoni, delegado da polícia federal. Este entende que o delegado tem uma função garantista, pois sendo o delegado o presidente da investigação, garante-se que não ocorrerá de ter julgamento antes do processo, permitindo que seja dado o contraditório e ampla defesa no momento oportuno.¹⁹³ Os outros sistemas de investigação colocam de partes do processo como investigadores, sendo eles o juiz ou o promotor, prejudicando a imparcialidade das investigações.

Portanto, é imprescindível, para garantir uma investigação justa e parcial “bem como revestir-se da necessária eficiência (celeridade), a investigação não pode se aprofundar a ponto de pretender formar juízo de certeza sobre a imputação, o que só deve ocorrer em juízo.”¹⁹⁴ Neste viés:

(...) a justa causa deve ser composta apenas pelo juízo de probabilidade que caracteriza o inquérito policial (...) Não se duvida da necessidade do lastro probatório mínimo para a acusação, reconhecendo inclusive que a investigação é uma garantia do cidadão contra denúncias açodadas e irresponsáveis, muito menos se duvida da necessidade de avaliação judicial da formação da opinião delicti do Parquet, mas a justa causa exigida para desencadear a ação penal não pode ser uma que subverta a lógica das coisas, tomando principal - o inquérito policial - aquilo que deveria ser preliminar (...) Em face desta distorção, vozes autorizadas levantam-se contra o sistema do inquérito policial que (...) é estruturalmente excelente. O que se deve corrigir é o seu mau uso, a sua adulteração na prática. (...) a questão da hipertrofia do inquérito policial, longe de ser causada pela Polícia Judiciária, é de- corrente da distorção daquilo que é suficiente para a

¹⁹¹AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; VASCONCELLOS, Fernanda Bestetti de. **O Inquérito Policial em Questão – Situação atual e a percepção dos Delegados de Polícia sobre as fragilidades do modelo brasileiro de investigação criminal**. Brasília: Revista Sociedade e Estado, 2011, p.65.

¹⁹²*Ibidem*, loc. cit.

¹⁹³PERAZZONI, Franco. **O Delegado de Polícia no Sistema Jurídico Brasileiro: Das Origens Inquisitoriais ao Garantismo Penal de Ferrajoli**. Brasília: Revista Brasileira de Segurança Pública e Cidadania, 2011, p. 100.

¹⁹⁴*Ibidem*, p. 101.

formação da opinio delicti do Ministério Público, distorção esta causada respectivamente pela conveniência de se produzir prova no inquérito a salvo da capacidade de reação do investigado (...) Este uso desviado do inquérito policial causa enorme prejuízo para a Polícia Judiciária, que passa a ser a responsável pela morosidade da persecutio criminis; para a sociedade que possui um órgão policial travado e burocrático por conta de investigações intermináveis e também para os investigados, que passam anos submetidos à estrutura repressiva estatal.¹⁹⁵

O inquérito policial é a forma de investigação que tem como investigador aquele que pode exercer o seu trabalho com maior isenção, garantindo a imparcialidade do processo. Acrescenta, ainda, a sua explanação, que o intervencionismo excessivo do Ministério Público não é para garantir que o processo investigativo se desenvolva com garantias a Constituição Federal, mas se trata de uma interferência que busca produzir provas, colher para utilizar no processo.¹⁹⁶

Ainda, no exercício investigativo, o delegado exerce funções muito além de meramente ser chefe de unidade. Percebe-se que o delegado exerce funções que na grande maioria dos ordenamentos (sendo eles de sistema de investigação preliminar judicial, juiz instrutor, ou de investigação preliminar ministerial, promotor investigador) seriam exercidas por membros da magistratura e do Ministério Público.¹⁹⁷

Esses sistemas são prejudiciais ao garantismo, a própria Constituição Federal, como mencionado inicialmente. São sistemas que conferem a sujeitos do processo o poder da investigação, não garantindo que a investigação decorra com imparcialidade, tendo em vista que esses sujeitos que investigam vão procurar provas que já configurem seu conhecimento e não provas sumárias para convencer apenas da necessidade de se instaurar uma ação judicial.¹⁹⁸

Assim, faz-se necessário pontuar algumas das funções mais importantes do delegado, sendo:

Nesta esteira, o delegado de polícia, como titular do Estado- investigação, no Estado Democrático de Direito possui, portanto, tripla função: a) proteger os bens jurídicos mais importantes e ameaçados pela conduta humana; b) apurar as supostas práticas delituosas que lhe cheguem a conhecimento com zelo, imparcialidade e em estrita consonância com os ditames de um sistema processual de partes, portanto democrático e marcadamente acusatório e; c)

¹⁹⁵ GOMES, Luiz Flávio; SCLIAR, Fábio *apud* PERAZZONI, Franco. **O Delegado de Polícia no Sistema Jurídico Brasileiro**: Das Origens Inquisitoriais ao Garantismo Penal de Ferrajoli. Brasília: Revista Brasileira de Segurança Pública e Cidadania, 2011, p. 101.

¹⁹⁶PERAZZONI, Franco. **O Delegado de Polícia no Sistema Jurídico Brasileiro**: Das Origens Inquisitoriais ao Garantismo Penal de Ferrajoli. Brasília: Revista Brasileira de Segurança Pública e Cidadania, 2011, p. 101.

¹⁹⁷*Ibidem*, p. 102.

¹⁹⁸*Ibidem*, *loc. cit.*

proteger o próprio suspeito/investigado/indiciado dos excessos e arbítrios outrora cometidos pelo próprio estado, tendo em vista a sua condição de indivíduo, titular de garantias e direitos fundamentais.¹⁹⁹

Diante do exposto, observa-se que há pontos que indiquem vantagens e desvantagens da manutenção do delegado de polícia. Dentre eles, observasse que o delegado de polícia é o encarregado por presidir as investigações, como cuidar para que elas se deem nos ditames legais. Sendo o investigador, cai sobre ele a responsabilidade dos eventos que ocorrem na delegacia que esta, devendo zelar pelos bens jurídicos da sociedade como um todo, inclusive dos suspeitos.

Ademais, o delegado é um agente que não faz parte do processo, visto que não é parte como o promotor, como também não é o julgador. Não manter parcialidade confere maior credibilidade a investigação, quando se trata de imparcialidade. O promotor-instrutor é criticado, pois mesmo que ele não seja efetivamente parte no processo, sendo proibido de agir como acusador, este traz arraigado o costume de acusar, como mencionado no capítulo 2, dos sistemas de investigação preliminar. O juiz-investigador também é proibido de exercer sua função primária, julgar, mas da mesma forma que o promotor, isso não garante a sua imparcialidade.

Quanto a esses investigadores, que não o delegado, costumeiramente presidem as investigações procurando justificar o convencimento que já formaram. Procuram as informações que alimentem a sua cresça, por vezes de acusação. O trabalho do delegado é diferente, por não ser parte no processo, não ser sujeito nem de julgamento, nem de acusação, como também não é o acusado, esse pode seguir as investigações procurando os elementos que esclareçam o crime, argumentos que vão além da atribuição de culpa, mas também de atribuição de culpa.

O indiciamento é parte do inquérito policial, como mencionado no capítulo 3. É fundamental, pois só se garante que haverá denúncia com ele, visto que toda ação judicial deve ter um polo passivo. Não se nega que o delegado vá procurar provas que incriminem aquele que eleger como suspeito, o que se pontua é que ele não vá deixar de investigar aquilo que seja novidade nas investigações, mesmo e, ainda que, vá de encontro com sua primeira impressão. Assim, lembra-se que o inquérito policial é

¹⁹⁹PERAZZONI, Franco. **O Delegado de Polícia no Sistema Jurídico Brasileiro**: Das Origens Inquisitoriais ao Garantismo Penal de Ferrajoli. Brasília: Revista Brasileira de Segurança Pública e Cidadania, 2011, p. 103.

sumário, não cria tese, investiga e envia para o Ministério Público desenvolver seu raciocínio.

Destarte, para os defensores do inquérito policial como um meio de investigação eficiente, a forma com que esses delegados se relacionam com o Ministério Público é uma das causas que impedem o desenrolar das investigações e sua denúncia. Como mencionado, Perazzoni acredita que o intervencionismo excessivo do Ministério Público é para produzir provas que justifiquem o seu convencimento e não exercer sua função de fiscal da lei.

De toda sorte, como mencionado pelo procurador Alexandre Camanho de Assis, este delegado está realizando trabalhos como se juiz fosse. Abstém-se do que se passa na rua, nas investigações em concreto e dita ordens da própria delegacia, desconhecendo a cena do fato criminoso.

Este delegado trabalha com despachos, ordens a sua equipe e briga constante com o Ministério Público, pois por vezes seus inquéritos policiais são rejeitados. Essa rejeição causa o evento chamado pingue-pongue, mencionado no capítulo 3, qual trata do inquérito policial, em seu sub tópico sobre o encerramento do inquérito policial. Esse comportamento, alheio a prática da investigação, cria relatórios finais que não sirvam para o convencimento do MP. Em consequência se criam porcentagens como as exibidas no sub tópico anterior, qual em ao menos 5 anos de investigação, do total dos inquéritos de homicídio e tentativa de homicídio no Brasil 79% foram arquivados, 19% foram denunciados e 2% foram desclassificados.

Há um problema, isso é um fato. Culpa-se o despreparo da polícia e de seus delegados, da mesma forma que se atribui a responsabilidade a burocratização do inquérito policial ou o intervencionismo do Ministério Público. O fato é que, como demonstrado nos dados expostos no sub tópico passado, o inquérito policial, nos moldes atuais, é ineficiente e lesivo, pois seus resultados causam sensação de impunidade, o que favorece a criminalidade.

5 OUTROS MODELOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL PRELIMINAR

Diante de todo o exposto, no transcorrer deste trabalho, pode-se perceber que o inquérito policial é um meio de investigação preliminar ineficiente. Assim, fez-se necessário pensar em outras maneiras de investigar preliminarmente, o que será tratado neste capítulo.

Como mencionado e desmembrado no capítulo 2, os sistemas de investigação preliminar são três: policial, judicial e a cargo do Ministério Público. Dessa forma, eles serão trazidos para a prática, sendo demonstrados através de países que os adotem, a fim de possibilitar a percepção de qual seria o mais adequado para o Brasil. Pontua-se que foram escolhidos dois países que tenham sua estrutura jurídica fundamentada no civil law, como o Brasil.

Todavia, o sistema de investigação preliminar policial, considerando a modalidade do inquérito policial, não é muito constante no mundo. Esse sistema só existe nos países de Moçambique e Cabo verde²⁰⁰. Portanto, considerando esse sistema, recentemente foi proposta a PEC 273/2016, que traz como alternativa para as investigações preliminares, a carreira única dos policiais. Está PEC será explorada em sub tópico deste capítulo.

Destarte, face a preocupação com a investigação preliminar e sua efetividade, este é o espaço reservado para a discussão de alternativas.

5.1 ESPANHA

O processo penal espanhol adota o sistema de investigação preliminar judicial e é dividido em duas fases definidas por um período intermediário. Trata-se da fase de instrução preliminar, também conhecida como fase pré processual; e a fase do juízo oral ou fase processual. O elo de ligação que aproxima essas fases é denominado de fase intermedia, qual tem o condão de decidir sobre a conclusão da instrução

²⁰⁰ FEDERAIS, Federação Nacional dos Policiais. Extinção do Inquérito Policial. Disponível em: <<http://www.fenapef.org.br/fenapef/noticia/index/34855>>. Acesso em 22 set. 2015.

preliminar, como também sobre a abertura do processo ou seu arquivamento, dependendo do caso concreto.²⁰¹

Para Fauzi Hassan Chouke, devem ser consideradas como se fossem três fases, sendo fase sumária, fase intermediária e fase de juízo oral. Cada uma dessas fases são conduzidas por órgãos jurisdicionais, todavia o Ministério Público, chamado de Ministério Fiscal, não pode exercer a fase instrutória, mas apenas a fase acusatória. Assim, a polícia judiciária responsável pela condução que seja necessária aos trabalhos preparatórios para a propositura da ação penal.²⁰²

Quanto a essas fases, Paulo Rangel as definem:

1ª) Sumária que compreende um conjunto de atos de investigação prévia ao juiz oral levado a cabo por um juiz de instrução, com auxílio direto da polícia judiciária que tem como atribuição a comprovação do delito e averiguação dos delinquentes, bem como todas as diligências de que no curso da investigação lhe encarregar o juiz instrutor. 2ª) Intermediária é entre a fase da instrução e a do juízo oral. 3ª) Oral, nessa fase há a instrução do processo propriamente dito, em que há o sistema formal segundo o qual as partes atuam em perfeito pé de igualdade. O juízo oral se desenvolve sob a direção do presidente do Tribunal, que dirige os debates.²⁰³

Como visto, a fase sumária objetiva preparar o juízo oral, como também busca averiguar as circunstâncias que podem ter alguma influência na classificação que será conferida ao delito e a culpabilidade do suspeito. Já a fase intermediária tem início quando termina a fase sumária e finda com o juízo oral, portanto, as fases não se misturam. Ademais, na terceira fase o Ministério Fiscal deve agir como fiscal da lei, prezando pelas garantias processuais do imputado, como pela proteção dos direitos da vítima e daqueles que foram prejudicados pelo delito.²⁰⁴

A polícia judicial fica responsável por realizar o que deve ser feito nas investigações. Para tanto, os seus funcionários devem exercer as suas atribuições, como também as diligências que forem requisitadas pelo juiz instrutor – este que preside a investigação, como as diligências pedidas pelo Ministério Fiscal com fito a comprovação o delito e identificar um suspeito.²⁰⁵

²⁰¹LOPES JR., Aury. **Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 203.

²⁰² CHOUKE, Fauzi Hassan *apud* GARCIA, Monique Julien. **A Origem do Ministério Público e Sua Atuação no Direito Comparado**. Curitiba: Revista Jurídica Eletrônica, 2011, p. 142

²⁰³RANGEL, Paulo *apud* GARCIA, Monique Julien. **A Origem do Ministério Público e Sua Atuação no Direito Comparado**. Curitiba: Revista Jurídica Eletrônica, 2011, p. 142

²⁰⁴*Ibidem, loc. cit.*

²⁰⁵*Ibidem, loc. cit.*

Esta polícia judicial está presa as suas funções, servindo apenas como mão de obra para as realizações do juiz investigador, sendo subordinada. “A polícia está vinculada aos tribunais e julgados de instrução e também ao ministério fiscal (MP), como prevê expressamente o art. 126 da CE”.²⁰⁶

Ocorre que, na Espanha, a polícia judicial tem a função de descrever o evento do crime como se fosse uma pequena história, trabalhando em cima de um fato que já ocorreu. O fato presente e futuro, portanto evitar a ocorrência de crimes, interessa a polícia de segurança. A polícia judicial constitui um ramo da função judicial do Estado, ela serve para a administração do direito e, também para preparar a atuação do direito, sendo mais específico.²⁰⁷ Esta divisão é parecida com a divisão da polícia brasileira que possui uma polícia administrativa e uma polícia judiciária.

A polícia judicial é uma polícia técnica. Para exercer suas funções, averiguando o delitos, “dependem tanto no plano lógico, pois sua atuação tem como destinatário o juiz instrutor ou o promotor (na função de investigação e no exercício da ação penal), como também no normativo”²⁰⁸. Quando houver conflito entre as ordens dos promotores e juízes, a ordem do juiz prevalecerá, visto que o juiz instrutor tem a palavra final.²⁰⁹

Destarte, as investigações são feitas pelo juiz instrutor e, este, tem liberdade para não se submeter as indagações feitas pela acusação e pela defesa. Observa-se que esse sistema não garante que a imparcialidade seja respeitada, além de ser autoritária, visto que não permite que a defesa ou a acusação se manifestem, permitindo abrir a possibilidade de colheita de provas que pudessem auxiliar no convencimento. Fato é que esse sistema não deve persistir, pois a função jurisdicional é de julgar e não de investigar.²¹⁰

Ainda, na Espanha, foi adotado o sistema de ação popular, qual permite que qualquer pessoa possa estar ao lado do Ministério Público, ainda que não seja vítima. Todavia, isso só é possível nos delitos que possam ser perseguidos de ofício. Assim, ao lado do Ministério Público (acusador oficial), qualquer pessoa, ainda que não seja vítima

²⁰⁶LOPES JR., Aury. **Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 208.

²⁰⁷GARCIA, Monique Julien. **A Origem do Ministério Público e Sua Atuação no Direito Comparado**. Curitiba: Revista Jurídica Eletrônica, 2011, p. 215.

²⁰⁸*Ibidem*, loc cit.

²⁰⁹*Ibidem*, p. 217.

²¹⁰GARCIA, Monique Julien. *Op Cit.*, 2011, p. 142

pode acompanhar. “Inclusive é possível que no polo ativo estejam o promotor, o acusador popular (qualquer pessoa) e o particular (vítima habilitada no processo).”²¹¹

Conforme o exposto, Aury Lopes Jr. faz um pequeno resumo de como se passa essa forma de investigação:

O órgão encarregado de presidir a fase pré processual é o juiz instrutor, pois, conforme determina o art. 303 da LECrim, a formação do sumário corresponderá aos juízes de instrução do lugar do delito. O juiz instrutor é o principal protagonista nesse modelo de instrução preliminar e detém todos os poderes necessários para levar a cabo toda a investigação, que buscará apontar os elementos necessários para o processo ou o não processo. Os elementos de convicção não apenas são produzidos na presença do juiz instrutor, senão que são colhidos e produzidos por ele mesmo. O juiz da instrução obra como um verdadeiro investigador, atuando de ofício e sem estar submetido ou vinculado a petições do Ministério Público ou da defesa, que são meros colaboradores. Caberá a ele decidir sobre a utilidade das diligências solicitadas para os fins da investigação, denegando as que a seu juízo forem desnecessárias.²¹²

Portanto, o juiz instrutor age por conta própria na investigação, colhendo os elementos de convencimento e os produzindo. Este juiz não precisa se submeter as petições da acusação ou defesa, agindo de ofício. É o único que pode determinar qualquer que seja o caminho e a forma que deva seguir as investigações, sendo uma postura complicada, quiçá agressiva ao sistema, pois a concentração de poder num só, pode prejudicar a democracia. Corroborando com esse pensamento, resta necessário pontuar algumas das autorizações que foram conferidas ao juiz na investigação:

O juiz instrutor poderá proceder ao interrogatório do sujeito passivo, utilizar medidas cautelares pessoais ou reais, conceder a liberdade provisória, nomear defensor para o sujeito passivo que não o tenha, realizar inspeções judiciais, reconhecimento, acareações, ouvir vítima e testemunhas, ordenar a realização de perícias, etc. em suma, praticar de ofício ou mediante invocação todos os atos necessários para averiguar a materialidade e a autoria do delito.²¹³

Ocorre que, tanto no sistema de investigação preliminar judicial como no ministerial, os investigadores agem como partes no processo, tendo condição de interferir no convencimento. Ainda que eles não possam agir como acusadores ou julgadores no processo, eles ainda são promotores e juízes, carregando no seu subjetivo a função primária de suas profissões. Está questão já foi debatida no capítulo 1 e foi

²¹¹ LOPES JR., Aury. **Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 204.

²¹² *Ibidem*, p 207/208.

²¹³ *Ibidem*, p. 208.

apresentado no texto que a subjetividade é algo que não se escolhe apartar, carregamos as nossas impressões e elas se manifestam nos nossos trabalhos.

O Ministério público tem como atribuição a função de inspecionar, pois conforme dispõe o art. 306, I, qual diz que os juízes de instrução formam os sumários sob inspeção direta do promotor do tribunal competente para julgar a causa. Esta inspeção, fiscalização, tanto poderá ser exercida pessoalmente, como poderá ser exercida por meio dos auxiliares do MP, como também por meio das informações que o instrutor lhe envie. Também, lhe é possível pode solicitar diligências, o que poderá ser negado –não sendo uma garantia- visto que, o juiz não está vinculado a essas petições, independentemente de serem dos acusadores ou da acusação.²¹⁴

Conforme Paulo Rangel, o Ministério Público espanhol, exerce o papel de custos legis, assim como no Brasil. A sua atuação deve ser sempre em defesa da legalidade, como da defesa da manutenção da ordem jurídica. Acrescenta que há um movimento doutrinário na Espanha, qual busca conferir ao Ministério Público a condução das investigações ao Ministério Fiscal. Portanto, querem que o sistema de investigação judicial mude para o ministerial. Entendem que assim é possível que se logre e alcance maior eficácia na justiça penal, o que garante os direitos fundamentais previstos na Constituição. Todavia, quem é contra esse sistema, diz que o Ministério Fiscal não pode ser investigador, pois é parte no processo.²¹⁵

No mesmo raciocínio se entende que o juiz não pode ser o investigador, pois ainda que não seja parte no sentido de estar no polo passivo ou ativo, ele é o julgador. Ainda que não julgue aquele processo especificamente, ele nunca deixará de ser o juiz e produzirá as provas a fim de que elas sejam para o convencimento daquele que pensar como ele.

Dessa forma, observa-se que:

Em síntese, o promotor fiscaliza à distância os atos de instrução levados a cabo pelo juiz instrutor e não passa de um mero colaborador do órgão jurisdicional, posto que este último pode atuar de ofício, impulsar a instrução e praticar todos os atos que julgue necessário, ainda que exista oposição do MP. Desta forma, a instrução preliminar pode iniciar, desenvolver-se e

²¹⁴ LOPES JR., Aury. **Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 208.

²¹⁵ GARCIA, Monique Julien. **A Origem do Ministério Público e Sua Atuação no Direito Comparado**. Curitiba: Revista Jurídica Eletrônica, 2011, p. 142

concluir ainda que se oponha o MP ao seu início, desenvolvimento e conclusão.²¹⁶

Portanto, não pertence ao magistrado apenas o poder de instruir, como também lhe cabe o poder de realizar a instrução processual. Ademais, lhe cabem todos os atos investigativos inseridos dentro da persecução penal, podendo-se dizer que, em analogia ao modelo adotado no Brasil, que o juiz cumularia a função de delegado, promotor e, obviamente, de juiz”.²¹⁷ Assim, vê-se que esse sistema é arbitrário, pois não existe divisão real dos poderes, nem fiscalização. O MP não tem condição de ser fiscal da lei, pois ele é afastado da investigação, cabendo ao juiz agir de ofício e não sendo obrigado a considerar suas petições.

O fim da instrução caberá apenas ao juiz que já tiver colhido e produzido todos os indícios que forem suficientes para a formação do convencimento, mediante uma decisão interlocutória nomeada por auto de conclusión del sumario. Quando esta resolução de conclusão estiver pronta, o juiz remeterá o sumário para o tribunal competente para processar e julgar. O que ocorreria no Brasil é que se enviaria para o MP decidir se denuncia, arquiva ou devolve para novas diligências, mas na Espanha o Ministério Público e demais acusadores serão apenas informados, assim como o polo passivo. “Com a conclusão do sumário, inicia-se a fase intermediária, que poderá levar ao processo (abertura do juicio oral) ou ao não processo.”²¹⁸

Destarte, observado todos os pontos e já tendo criticado alguns, observa-se que o sistema do juiz inquisidor não cabe no Brasil. Este sistema é antigo e está sendo substituído aos poucos pelo sistema do promotor fiscalizador, visto que confere poderes demais a um só sujeito. Ademais, não se confia na imparcialidade dessa investigação, como mencionado ainda no começo desse tópico.

De outra forma, como manifestado no capítulo 2 dessa pesquisa, esse sistema não é prático. No Brasil há deficiência no contingente judiciário, faltando juízes em diversas localidades, principalmente as mais distantes. Não é razoável imaginar que em um país que falta juiz para julgar fosse ter juízes suficientes para acusar.

²¹⁶LOPES JR., Aury. **Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 208/209.

²¹⁷GARCIA, Monique Julien. **A Origem do Ministério Público e Sua Atuação no Direito Comparado**. Curitiba: Revista Jurídica Eletrônica, 2011, p. 144.

²¹⁸*Ibidem*, p. 209.

Diante dessas manifestações, observa-se que o sistema de investigação preliminar da Espanha não é possível nos moldes do Brasil. Esse sistema causaria muito transtorno no momento de atribuir a função do julgamento aos juízes, como seria um retrocesso perante o Ministério Público que tem o poder-dever de fiscalizar, agindo como fiscal da lei.

5.2 PORTUGAL

Portugal é um país europeu que se utiliza do sistema de investigação preliminar ministerial. Portanto, o Ministério Público é o órgão encarregado de realizar a fase pré processual. Neste sistema o protagonista é o promotor investigador.²¹⁹

Neste país, as investigações preliminares são iniciadas por meio de uma peça chamada inquérito, qual significa “o conjunto de diligências que visem investigar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a responsabilidade deles e descobrir e recolher as provas, em ordem a decisão sobre a acusação.”²²⁰

Portanto, quando um fato que seja supostamente delituoso ocorre ou é chamado a atenção para sua possível ocorrência, a investigação se inicia no momento em que o Ministério Público adquire a notícia do crime, seja por conhecimento próprio, quanto por meio dos órgãos de polícia criminal, podendo ser, ainda, mediante denúncia de qualquer entidade pública ou particular. A notícia do crime, em regra, é razão suficiente para que se abra o inquérito.²²¹

Em conjunto com o Ministério Público, há um juiz de instrução que poderá intervir nas investigações em posição de juiz garante. Este juiz não tira do promotor investigador a condição de protagonista da investigação, devendo zelar, apenas pela legalidade, garantindo a sua Constituição.²²²

Estes promotores tem algumas funções bem específicas, quais sejam:

- 1ª Investigador: são os atos praticados pelo juiz de instrução, art. 268 CPPp:
a) proceder ao primeiro interrogatório judicial do detido;

²¹⁹LOPES JR., Aury. **Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 237.

²²⁰*Ibidem*, p. 236.

²²¹GARCIA, Monique Julien. **A Origem do Ministério Público e Sua Atuação no Direito Comparado**. Curitiba: Revista Jurídica Eletrônica, 2011, p. 121.

²²²LOPES JR., Aury. *Op cit.*, 2001, p. 237.

- b) proceder a aplicação de uma medida de coação (cautelar pessoal) ou de garantia patrimonial (cautelar real), à exceção da prevista no art. 196, a qual pode ser aplicada pelo MP (informar e manter residência, não mudar ou sair da cidade por mais de 5 dias sem comunicar e comparecer quando notificado pela autoridade);
- c) proceder a buscas e apreensões em escritórios de advogados, consultório médico ou estabelecimento bancário, nos termos dos arts. 177.3; 180.1 e 181;
- d) tomar conhecimento, em primeiro lugar, do conteúdo da correspondência apreendida, nos termos do art. 179.3;
- e) praticar quaisquer atos que a lei expressamente reservar ao juiz de instrução.²²³

Quanto ao que é permitido ao juiz de instrução:

- 2º Garante: atos que devem ser ordenados ou autorizados pelo juiz de instrução, mas realizados pelo Ministério Público, art. 269 do CPPp:
- a) buscar domiciliários nos termos e nos limites do art. 177;
 - b) apreensões de correspondência, nos termos e com os limites do art. 179;
 - c) interceptações ou gravações de conversações ou comunicações telefônicas, nos termos do art. 187;
 - d) a prática de qualquer outros atos que a lei expressamente fizer depender de ordem ou autorização de juiz de instrução.²²⁴

Portanto, esse inquérito é presidido pelo promotor investigador, porém este promotor não tem liberdade para agir com tamanha liberdade, está submetido a legalidade, qual será observada por um juiz garante. Diferentemente do que acontece na Espanha e se aproximando do Brasil, o encarregado de efetuar a investigação não tem poderes que são judiciais, devendo ter autorização judicial para não serem abusivos.

Assim, o inquérito é presidido pelo Ministério Público, qual é coadjuvado pelos órgãos de polícia criminal, estes que atuam sob sua orientação direta. Em decorrência do promotor investigador ser o responsável por iniciar e dar seguimento a investigação, cabe a ele dizer se as investigações serão transformadas em processo ou não.²²⁵

Trata-se de um ponto interessante quando se comparado ao inquérito policial brasileiro. No Brasil a investigação precisa ser denunciada pelo Ministério Público para se iniciar uma ação judicial. Trata-se de uma segregação nos poderes, visto que como observado no capítulo do inquérito policial, o delegado não pode arquivá-los. Sendo assim, no Brasil, iniciada uma investigação ela deve ser informada a outro órgão para que não sejam permitidas interferências pessoais. No inquérito português isso não ocorre.

²²³LOPES JR., Aury. **Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.p.237.

²²⁴*Ibidem, loc cit.*

²²⁵GARCIA, Monique Julien. **A Origem do Ministério Público e Sua Atuação no Direito Comparado**. Curitiba: Revista Jurídica Eletrônica, 2011, p. 121/122.

Para que se tenha um processo penal em Portugal, é necessário que se tenham três fases, sendo a fase de instrução, uma fase judicial (fase em que a decisão tomada pelo promotor investigador, de acusar ou não, é comprovada pelo juiz de instrução). A última fase é facultativa, sendo iniciada, se, e somente se, o arguido tiver interesse e se manifestar quanto a invalidar a decisão de acusação ou quando o assistente discorda da decisão de arquivamento, “o que é realizado através do despacho de pronúncia ou não.”²²⁶

Permitir que seja revista a questão do promotor transformar suas investigações em processo ou não é uma questão de controle judicial, pois é feita diretamente ao juiz de instrução.²²⁷

Após esse estudo, quanto a forma de investigação preliminar portuguesa, sendo esta um modelo de investigação de promotor investigador, vê-se que é possível controlar um órgão como o Ministério Público, quando este tem o domínio da investigação, sem lhe tirar a liberdade.

Todavia, conforme já explicitado no capítulo 2, há alguns fatores que causam dificuldade de se adotar esse modelo de investigação no Brasil.

A investigação por promotor investigador, nos moldes da investigação portuguesa, traria a necessidade de um maior contingente de promotores, o que da mesma forma que ocorre com os juízes, é um problema. De toda sorte, não seriam só os promotores que seriam realocados, mas os próprios juízes teriam que cumprir o papel que hoje cabe ao MP, fiscal da lei. Essas mudanças precisariam que um maior número de juízes e promotores trabalhassem, sendo estas mãos de obra caras.

Ademais, ainda há a questão da imparcialidade, está que já foi longamente discutida no capítulo 2 e retoma a questão da parcialidade, qual o promotor é parte no processo. Ainda que não o seja, traz arraigada a obrigação de acusar.

Expostas essas questões, observa-se que esse não é o modelo mais adequado para o momento do Brasil.

²²⁶GARCIA, Monique Julien. **A Origem do Ministério Público e Sua Atuação no Direito Comparado**. Curitiba: Revista Jurídica Eletrônica, 2011, p. 121/122.

²²⁷*Ibidem*, p. 121/122.

5.3 PEC 273/2016

Já anteriormente analisada no meio legislativo em outros projetos de emenda constitucional, o modelo de carreira única no meio policial possui como objetivo de implementar uma estrutura que respeite os critérios de meritocracia e experiência do servidor público policial. Em sede de análise proposta por Claudionor Rocha, apesar de ter se mostrado contra a carreira única no âmbito da polícia federal no que se refere PEC 361/2013, fez questão de ressaltar que:

Embora a Constituição Federal no Parágrafo 1º. Do Art. 144, estabeleça que a Carreira Policial Federal é única, frise-se, ÚNICA, bem como ter sido exatamente este o entendimento do Legislador Constituinte, que deixou claro em sua justificativa que tanto a Polícia Federal, como a Rodoviária Federal e a Ferroviária Federal teriam que ser constituídas em Carreira única, os dirigentes da Polícia Federal não efetuam a Promoção dos seus Policiais do início ao fim da Carreira, impondo a Progressão Funcional para os Agentes, Escrivães e Papiloscopistas somente até o meio da Carreira.²²⁸

Não obstante, já em relação às classe de delegados e peritos, o autor entende que ambos estariam:

[...], infringindo a norma Constitucional, bem como o princípio da hierarquia, faz-se concurso para o ingresso no meio da Carreira Policial, quando então muitos jovens recém saídos dos bancos das universidades ingressam no meio da Carreira como Delegados ou Peritos, e, já passam de imediato a chefiar os outros Policiais Federais com o mesmo nível acadêmico e que já contam com muitos anos de experiência, passando a serem comandados por esses policiais novatos sem qualquer experiência policial ou de comando e que nunca travaram contato com a investigação policial.²²⁹

O autor, ainda ressalva que, a atividade de segurança pública não estaria adstrita ao conhecimento jurídico, mas multidisciplinar.

Por fim, o autor conclui com o seguinte raciocínio:

Não obstante, somos pela alteração constitucional que permita o recrutamento endógeno, concomitante com o exógeno, ainda que em proporção mínima em relação a esse, o que viria a atender aos reclamos dos que advogam o aproveitamento da experiência e a valorização do mérito. Nesse caso, não aquele mérito intelectual submetido a acirrada competição decorrente da regra constitucional atual, em que muitos candidatos "concurseiros" não vocacionados para a atividade policial logram êxito por força da "indústria dos cursinhos". Estes fazem do ingresso nos órgãos de segurança mero, trampolim para incursões futuras, logo demandando outros concursos, o que acelera a rotatividade nos cargos e assoberba o volume de trabalho dos que permanecem. Referimo-nos, pois, também ao mérito advindo de ponderada escolha, em que a suficiente capacitação intelectual se alie à seleção justa, mediante avaliação de desempenho em que a

²²⁸ ROCHA, Claudionor. **Carreira e cargo único na Polícia Federal**. Disponível em: <s.conjur.com.br/dl/carreira-única-consultoria-cd.pdf> Acesso em 30 out. 2016.

²²⁹ *Ibidem, loc. cit.*

participação dos pares tenha considerável peso, a fim de evitar as chamadas indicações políticas” ou vocações meramente carreiristas.²³⁰

Como percebido, ao longo do processo dessa pesquisa, há uma necessidade de corrigir detalhes que obstam a eficiência do inquérito policial, sendo esta a forma de investigação preliminar adotada no Brasil.

Em 26 de outubro de 2016, o Deputado Federal Subtenente Gonzaga, propôs uma PEC 273/2016 que visa a PEC do acesso único nas carreiras policiais civis e militares, qual começou a tramitar no Congresso Nacional. Está PEC de visa que em todas as polícias se entre como soldado e, por meritocracia, se alcancem os cargos mais altos. Pontua-se que não se busca a unificação das polícias, sendo que cada uma delas tem suas devidas competências conferidas pela Constituição Federal.²³¹

Todavia, já anteriormente analisada no meio legislativo em outros projetos de emenda constitucional, o modelo de carreira única no meio policial possui como objetivo de implementar uma estrutura que respeite os critérios de meritocracia e experiência do servidor público policial. Em sede de análise proposta por Claudionor Rocha, apesar de ter se mostrado contra a carreira única no âmbito da polícia federal no que se refere PEC 361/2013, fez questão de ressaltar que²³²:

Embora a Constituição Federal no Parágrafo 1º. Do Art. 144, estabeleça que a Carreira Policial Federal é única, frise-se, ÚNICA, bem como ter sido exatamente este o entendimento do Legislador Constituinte, que deixou claro em sua justificativa que tanto a Polícia Federal, como a Rodoviária Federal e a Ferroviária Federal teriam que ser constituídas em Carreira única, os dirigentes da Polícia Federal não efetuam a Promoção dos seus Policiais do início ao fim da Carreira, impondo a Progressão Funcional para os Agentes, Escrivães e Papiloscopistas somente até o meio da Carreira.²³³

Não obstante, já em relação às classe de delegados e peritos, o autor entende que ambos estariam:

[...], infringindo a norma Constitucional, bem como o princípio da hierarquia, faz-se concurso para o ingresso no meio da Carreira Policial, quando então muitos jovens recém saídos dos bancos das universidades ingressam no meio da Carreira como Delegados ou Peritos, e, já passam de imediato a chefiar os outros Policiais Federais com o mesmo nível acadêmico e que já contam com muitos anos de experiência, passando a serem comandados por

²³⁰ ROCHA, Claudionor. **Carreira e cargo único na Polícia Federal**. Disponível em: <s.conjur.com.br/dl/carreiraa-única-consultoria-cd.pdf> Acesso em 30 out. 2016.

²³¹FEDERAIS, Federação Nacional dos Policiais. **PEC do acesso único nas carreiras policiais civis e militares começa a tramitar no Congresso Nacional**. Disponível em: <http://www.fenapef.org.br/pec-do-acesso-unico-nas-carreiras-policiais-civis-e-militares-comeca-tramitar-no-congresso-nacional>. Acesso em: 30 out. 2016.

²³²ROCHA, Claudionor. **CARREIRA E CARGO ÚNI- COS NA POLÍCIA FEDERAL**. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/dl/carreira-unica-consultoria-cd.pdf>. Acesso em: 30 out. 2016.

²³³*ibidem, loc. cit.*

esses policiais novatos sem qualquer experiência policial ou de comando e que nunca travaram contato com a investigação policial.²³⁴

O autor, ainda ressalva que, a atividade de segurança pública não estaria adstrita ao conhecimento jurídico, mas multidisciplinar.

Por fim, o autor conclui com o seguinte raciocínio:

Não obstante, somos pela alteração constitucional que permita o recrutamento endógeno, concomitante com o exógeno, ainda que em proporção mínima em relação a esse, o que viria a atender aos reclamos dos que advogam o aproveitamento da experiência e a valorização do mérito. Nesse caso, não aquele mérito intelectual submetido a acirrada competição decorrente da regra constitucional atual, em que muitos candidatos “concurseiros” não vocacionados para a atividade policial logram êxito por força da “indústria dos cursinhos”. Estes fazem do ingresso nos órgãos de segurança mero “trampolim” para incursões futuras, logo demandando outros concursos, o que acelera a rotatividade nos cargos e assoberba o volume de trabalho dos que permanecem. Referimo-nos, pois, também ao mérito advindo de ponderada escolha, em que a suficiente capacitação intelectual se alie à seleção justa, mediante avaliação de desempenho em que a participação dos pares tenha considerável peso, a fim de evitar as chamadas “indicações políticas” ou vocações meramente carreiristas.²³⁵

Destarte, apesar dos argumentos em contrário, e sendo a PEC apresentada muito recente – portanto, faltando comentários de especialistas, conclui-se que o em decorrência do inquérito policial ser um modelo ineficiente, deve-se manter as investigações na presidência dos delegados, todavia, delegados que alcançaram esse cargo por plano de carreira. O plano de carreira confere a esses profissionais a expertise necessária para uma melhor investigação, visto que além do conhecimento jurídico desenvolvem um conhecimento de investigação.

²³⁴ROCHA, Claudionor. **CARREIRA E CARGO ÚNICOS NA POLÍCIA FEDERAL**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/dl/carreira-unica-consultoria-cd.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2016.

²³⁵*Ibidem, loc. cit.*

CONCLUSÃO

O presente trabalho tratou do inquérito policial, este que é o modelo de investigação preliminar utilizado no Brasil. Fez-se uma análise pelo enfoque da titularidade da investigação, quem é o legitimado legal para presidir as investigações, sendo o delegado –no Brasil-, e se este modelo é eficiente.

Diante do exposto, conclui-se que a titularidade da investigação preliminar – realizada por meio do inquérito policial -, deve continuar sendo presidida pelo delegado, uma vez a polícia é a única instituição dotada de imparcialidade, visto que não participa do processo como acusador ou julgador. Extingue-se a possibilidade de o MP assumir definitiva e exclusivamente tal titularidade, uma vez que apesar de atuar como fiscal da lei, na ação penal, particularmente, atua como persecutor, o que subentende o comprometimento de sua parcialidade.

Ademais, o inquérito policial é um procedimento administrativo caracterizado pela inquisitorialidade, disponibilidade e tendo valor probatório relativo. Sua função é de coletar informações que sejam suficientes para formar uma opinião que leve o Ministério Público a denunciar ou não. Essas informações não podem ser usadas como prova, visto que foram produzidas em fase pré-processual, portanto sem contraditório e ampla defesa.

Apesar do exposto, observa-se que essa forma de investigação preliminar consiste em um instrumento fundamental à persecução criminal. Sendo este o modelo utilizado pelo Estado para dar início ou não a ação penal, é o meio que garante maior imparcialidade entre as presidências das investigações preliminares estudadas.

Assim, reconhece-se a utilidade do inquérito policial. Todavia, conforme os dados apresentados no presente trabalho, esta forma de investigação, atualmente, consiste em um mecanismo ineficiente à persecução criminal. Em análise de dados feita neste trabalho, conclui-se que o tempo que as investigações levam para serem concluídas é desarrazoado. Os dados demonstravam que o lapso temporal entre a instauração do inquérito policial e a manifestação do Ministério Público, muitas vezes, ocorre após a perda de seu objeto.

Por conseguinte, apresentou-se outros modelos de investigação, por meio da análise de países que adotem os outros sistemas investigatórios. Percebe-se que o Brasil se aproxima mais do modelo do promotor investigador que do modelo do juiz instrutor,

todavia essas investigações estão em desacordo com o Estado Democrático de Direito brasileiro. Apresentou-se, ainda, a PEC 273/2016 e se fez comentários gerais a seu respeito.

Destarte, sendo o inquérito policial, um modelo ineficiente, propõe-se que as investigações continuem se dando por delegados, todavia, delegados que alcançaram esse cargo por plano de carreira. Plano de carreira confere a esses profissionais a expertise necessária para uma melhor investigação, visto que além do conhecimento jurídico desenvolvem um conhecimento de investigação.

Conclui-se que há um caminho estreito entre a burocracia, o poder e a burocracia que em excesso compromete a eficiência. Sendo o Estado pautado na legalidade, a que a Constituição Federal de 1998 necessita de burocracia, mas uma lei só é eficaz se também for eficiente.

O Estado Democrático de Direito deve ser preservado, para isso é necessário que sua justiça seja eficiente, pois uma justiça ineficiente abre espaço para a personificação dos poderes estatais. Portanto, o inquérito policial deve ser estudado e aprofundado para que se perceba se é uma forma de investigação preliminar eficiente, e, como percebeu-se que não é, deve ser extinto e substituído.

REFERÊNCIAS:

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; VASCONCELLOS, Fernanda Bestetti de. **O Inquérito Policial em Questão – Situação atual e a percepção dos Delegados de Polícia sobre as fragilidades do modelo brasileiro de investigação criminal.** Brasília: Revista Sociedade e Estado, 2011. Volume 26 Número 1 Janeiro/Abril 2011, 59-75

BARBOSA, Emerson Silva. **O Devido Processo Penal e as Garantias do Contraditório e da Ampla Defesa no Inquérito Policial.** Porto Alegre: Revista Eletrônica da Faculdade de Direito – PUCRS, 2011.

BEATO FILHO, Cláudio C. **Políticas Públicas de Segurança e a Questão Policial.** Disponível em: <<http://www.ospba.org/2012/03/23/politicas-publicas-de-seguranca-e-a-questao-policial-claudio-c-beato-filho-pdf/>>. Acesso em: 29 out. 2016.

BRASIL, **DECRETO Nº 4.824**, de 22 de novembro de 1871. Regula a execução da Lei nº 2033 de 24 de Setembro do corrente ano, que alterou diferentes disposições da Legislação Judiciária. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DIM/DIM4824.htm> Acesso em 15 ago 2016.

BRASIL, **DECRETO Nº 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm> Acesso em 15 out. 2016.

BRASIL, **DECRETO Nº 10.826**, de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.826.htm> Acesso em: 15 out. 2016.

CALABRICH, Bruno Freire de Carvalho. **Investigação Criminal Pelo Ministério Público: Fundamentos e Limites Constitucionais.** 2006. Dissertação (Mestrado em Direitos e Garantias Constitucionais Fundamentais) – Faculdade Direito de Vitória, Vitória, p. 44. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp075353.pdf>> Acesso em: 25 ago. 2016

CAPOANI, Gianmarco Paccola. **Revista Científica de Pesquisa em Segurança Pública**, 2014, v. 13, n. 2. Disponível em: <http://revistacientifica.pm.mt.gov.br/ojs-2.4.3/index.php/semanal/article/view/246/pdf_144>. Acesso em: 29 set. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 20. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008.

CASTRO, Cristina Morena de; ACAYABA, Cíntia. **Alagoas e Espírito Santo Lideram em Homicídios; Rio cai para 4º.** Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2009/04/549196-alagoas-e-espirito-santo-lideram-em-homicidios-rio-cai-para-4.shtml>>. Acesso em: 22 out. 2016.

CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de Direito Penal: Parte Especial**. 7 ed. rev. amp. atual. Salvador: JusPODIVM, 2015, vol. único.

DE ASSIS, Alexandre Camanho. **Clima de confronto entre policiais e Ministério Público pela PEC 37 era artificial**. CBN. Disponível em: <<http://cbn.globoradio.globo.com/programas/cbn-noite-total/2013/06/25/CLIMA-DE-CONFRONTO-ENTRE-POLICIAS-E-MINISTERIO-PUBLICO-PELA-PEC-37-ERA-ARTIFICIAL.htm>>. Disponível em: 25 de out. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Disponível em: <<http://www.fkb.br/biblioteca/Arquivos/Direito/Direito%20administrativo-Maria%20Sylvia%20Zanella%20di%20Pietro.pdf>> Acesso em: 26 de ago. 2016

FEDERAIS, Federação Nacional dos Policiais. **Extinção do Inquérito Policial**. Disponível em: <<http://www.fenapef.org.br/fenapef/noticia/index/34855>>. Acesso em: 24 nov.2015.

FRAGOSO, José Carlos. **São ilegais os “Procedimentos Investigatórios” realizados pelo Ministério Público Federal**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/11340-11340-1-PB.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2016.

GARCIA, Monique Julien. **A ORIGEM DO MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA ATUAÇÃO NO DIREITO COMPARADO**. Curitiba: Revista jurídica eletrônica.<<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/176/151>> p. 131-155 v. 26, n. 10 (2011)

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 122.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **A Iniciativa Instrutória do Juiz no Processo Penal Acusatório**. Brasília: Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, v. 1, jan./jun. 2005, p.15-26.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**. 2 ed. rev. ampl. atual. Salvador: JusPODIVM, 2014, vol. Único.

LIMA, Soraia Ramos. **A ilegalidade do uso da delegacia como prisão**. In: PRADO, Daniel Nicory do; XIMENES, Rafson Saraiva (Coord.) **Redesenhando a Execução Penal 2: por um discurso emancipatório democrático**. Salvador: JusPODIVM, 2012, v.2.

LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, 2ª tir.

LOPES JR., Aury. **Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

MISSE, Michel (organizador). **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

MIRABETE, JulioFabrinni. **Processo Penal**. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 2011.

MOREIRA, Rômulo de Andrade. **A investigação criminal e o Ministério Público**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/12286-12286-1-PB.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2016.

NASCIMENTO, Andréa Ana do; RENOLDI, Brígida; GRILLO, Carolina Cristoph; NERI, Natasha Elbas. O Inquérito Policial no Rio de Janeiro: Mudanças recentes, alcances, tradições e especificidades. *In*: MISSE, Michel (Coord.). **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. 12. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

PACELLI, Eugênio. **Curso de Processo Penal**. 19. ed.rev. atual. São Paulo: Atlas, 2015.

PERAZZONI, Franco. O Delegado de Polícia no Sistema Jurídico Brasileiro: Das Origens Inquisitoriais ao Garantismo Penal de Ferrajoli. Brasília: **Revista Brasileira de Segurança Pública e Cidadania**, 2011, v. 4, n. 2, jul/dez 2011, p. 77-110.

PRADO, Luiz Regis. *apud* CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de Direito Penal: Parte Especial**. 7 ed. rev. amp. atual. Salvador: JusPODIVM, 2015, vol. Único.

RANGEL, Paulo *apud* GARCIA, Monique Julien. **A Origem do Ministério Público e Sua Atuação no Direito Comparado**. Curitiba: Revista Jurídica Eletrônica, 2011, p. 142
Idem, ibidem, loc. cit.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

SALES, Fernando Muniz Gadelha. **INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR NO PROCESSO PENAL:**

A (in)validade probatória dos atos de investigação. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/pdf/cj051820.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2016.

SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. A origem da polícia no Brasil. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/institucional/historico/origem.aspx>>. Acesso em: 21 set. 2015.

SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA, Estratégia Nacional de Justiça e. **Meta 2: Impunidade como alvo**. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/institucional/enasp>. Acesso em: 22 out. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2007, vol. único, p. 671/672.

SILVEIRA, Gabriela Garcia. **Valor probatório das provas produzidas somente na fase criminal**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/valor-probat%C3%B3rio-das-provas-produzidas-somente-na-fase-do-inqu%C3%A9rito-policia>>. Acesso em: 24 nov.2015.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. 11. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal**. 35. ed. Ver. E atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2016: Homicídios por Armas de Fogo no Brasil**. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/mapa2016_armas.php>. Acesso em: 26 out. 2016.