



Novas leis processuais penais aperfeiçoam gestão do inquérito policial

O Código de Processo Penal brasileiro é inaugurado, a partir do artigo 4º, pela figura do inquérito policial, muito discutido hodiernamente e temido pelas organizações criminosas, seus simpatizantes e outros beneficiários. Não apenas pela sua topografia, o inquérito policial é a gênese de qualquer procedimento de investigação e destina-se à apuração de infrações penais e sua autoria^[1].

A *polícia judiciária* só é exercida por *autoridades policiais* (art. 4º, parágrafo único do CPP), o que não exclui a atuação de outras autoridades, que são nominadas como “administrativas” (v.g., o INSS quando instrui processos administrativos para apuração de irregularidades internas relacionadas às suas atribuições — fraudes previdenciárias em agências e postos). A *autoridade policial* para fins de exercício da polícia judiciária é o delegado de polícia de carreira (art. 144, § 4º da CF88).

Os manuais de processo penal e os códigos de processo penal interpretados e comentados dispõem sobre os artigos 4º a 23 do CPP, com a extensão suficiente para a compreensão do momento de instauração do inquérito policial, características, como falta de contraditório, natureza inquisitiva, mera peça de informação, e inexistência de nulidades por qualquer ato defeituoso procedido pela autoridade policial. Autores mais modernos tratam o inquérito policial como investigação criminal pré-processual, em cerca de 20 páginas, e partem para o capítulo referente à titularidade da ação penal.

A conclusão desse tratamento doutrinário é que os profissionais de Direito saem da faculdade com poucos conhecimentos sobre o trâmite do inquérito policial e têm a falsa impressão de que esse é uma mera peça informativa. Olvida-se, contudo, que cerca de 90% das ações penais em curso foram precedidas de inquérito policial e que na ação penal são repetidas, praticamente, todas as provas do inquérito policial, à exceção daquelas tidas como irrepetíveis, a exemplo de exames periciais.

No âmbito do Ministério da Justiça e da comissão de notáveis constituída no seu seio, através da Portaria 61/MJ, de 20 de janeiro de 2000, foram oferecidas 11 propostas para reformulação do CPP, compendiadas em anteprojetos e, por fim, encaminhados ao Congresso Nacional na forma de projetos de lei, todos em ordem numérica sequencial. A maior parte deles, referente à modernização dos processos no âmbito do Poder Judiciário, foi convertida em lei, após um período médio de sete anos.

Ainda, na estrutura do MJ há a Secretaria de Reforma do Judiciário, órgão de articulação entre o Executivo, o Judiciário, o Legislativo, o Ministério Público, governos estaduais, entidades da sociedade civil e organismos internacionais, com o objetivo de propor e difundir ações e projetos de aperfeiçoamento do Poder Judiciário, com ações prioritárias em relação à democratização do acesso à Justiça, diagnóstico do setor, modernização da gestão do Judiciário. Esse órgão mantém informação sobre os respectivos projetos de lei na sua página institucional na rede mundial de computadores^[2].

Parte do esforço do MJ, por suas diversas Secretarias (SNJ, Senasp, SRJ, SAL), ainda que direcionado à coordenação e sistematização de propostas referentes à reforma do Judiciário, podem conduzir também à modernização da gestão do inquérito policial e de políticas públicas de segurança, por intermédio de alterações legislativas em tramitação no Congresso Nacional.



Veja-se que a escassa legislação e literatura sobre o inquérito policial, investigação e seus limites constitucionais e legais refletem diretamente na evolução científica e dogmática dos estudos sobre o inquérito policial no âmbito legislativo, com repercussão no exercício da atividade de polícia judiciária pelo delegado e seus agentes e na proteção de direitos e garantias individuais.

A experiência legislativa mostrou, em diversas oportunidades, que a edição de novos códigos de processo não corresponderia à superior necessidade de modificações incisivas em pontos de estrangulamento da legislação processual em curto espaço de tempo. Fato é que a melhor opção para conferir celeridade ao burocrático rito legislativo é a cisão de propostas em projetos de lei e, nesta filosofia (celeridade+reforma pontual), surgiu o PL 4.209/01 (investigação criminal), sem prejuízo dos inestimáveis trabalhos da Comissão de Juristas para a Reforma do CPP designada por atos do presidente [\[3\]](#) do Senado Federal (SF), composta por luminares do Direito como Sandro Torres Avelar, Hamilton Carvalhido, Antônio Magalhães Filho, Eugenio Pacelli, Jacinto Nelson de Miranda e outros.

Indubitavelmente, ainda que grande parte das leis que advieram dos trabalhos da Comissão de Juristas do MJ cuidem de ritos de Ação Penal — tribunal do júri, interrogatório, provas e suspensão do processo —, por simetria e analogia, aproveitam, de certa forma, à modernização e deformalização do inquérito policial, nada obstando que inovações do processo civil também sejam transplantadas ou reproduzidas para o procedimento preparatório ou preliminar penal que é o inquérito policial.

Tomemos como exemplo de integração entre processo civil e processo penal a Lei 11.419/06, que dispôs sobre a informatização do processo judicial com pautas eletrônicas, o Diário da Justiça eletrônico, citações, intimações, cartas precatórias e rogatórias e transmissão de petições, tudo por meio eletrônico, procuração digital e a assinatura eletrônica, com base em certificado emitido por autoridade certificadora credenciada. Cartas precatórias, rogatórias, de ordem e, de um modo geral, todas as comunicações oficiais que transitem entre órgãos do PJ, bem como entre os deste e os dos demais Poderes, serão feitas preferentemente por meio eletrônico (art. 7º, Lei nº. 11.419/2006).

No inquérito policial a comunicação de atos oficiais, principalmente entre órgãos públicos, deve, necessariamente, trilhar a mesma solução do processo judicial, ou seja, adotando-se a fórmula da Lei 11.419/06 para expedição de cartas precatórias, ofícios, memorandos, laudos periciais, despachos etc.

Mais recentemente, a Lei 11.900/09 criou uma nova possibilidade para os interrogatórios judiciais e policiais pela adoção de sistemas eletrônicos, conferindo maior segurança e fidelidade a todas as declarações reduzidas a termo, de réu preso ou não, depoimentos de testemunha e declarações de vítimas, inclusive.

Nesta esteira, admitido o uso da videoconferência para abreviar o rito das cartas precatórias, o atento legislador acrescentou o artigo 222-A ao CPP, estatuinto a excepcionalidade da carta rogatória, que agora dependerá da prévia demonstração da sua imprescindibilidade, arcando a parte requerente com os custos de envio. A alteração impedirá manobras procrastinatórias e a eternização de julgamento de ações penais por falta ou demora de expedição e devolução de cartas rogatórias, muito comum em casos de



grande repercussão e que envolvam o “colarinho branco”. Atente-se, pois, para os novos requisitos para expedição de carta rogatória: a.) demonstração prévia da imprescindibilidade; b.) pagamento dos custos de envio; c.) busca preferencial pelo auxílio ou cooperação internacional de forma direta (implícito).

A modificação processual também atende aos anseios de uma Justiça célere e eficaz, mitigando o rigor de formas e o trâmite burocrático de cartas rogatórias entre Cortes de Justiça de países com regramentos jurídicos diversos, e, por fim, será plausível a adoção de tal instrumento de prova em sede de inquérito policial, especialmente quando o investigado esteja preso em outra unidade da federação e investigado por delitos praticados em local e data diversos.

Especificamente, quanto aos reflexos das alterações do CPP no inquérito policial, o leitor deve estar se perguntando como uma lei que trata do Tribunal de Júri pode influenciar no inquérito e por que o policial deve estar informado sobre as alterações do rito do Tribunal do Júri.

Para isso, recorre-se ao magistério do professor e delegado de Polícia Federal André Ricardo Xavier Carneiro que, com a maestria que lhe é peculiar, pontua:

“O exercício da atividade policial, não importando o cargo que se ocupe dentro da estrutura da instituição (delegado, agente, escrivão, investigador etc), exige preparo técnico adequado ao enfrentamento de situações de confronto direto com criminosos e, ainda, conhecimento das leis vigentes, incluindo interpretação e forma de aplicação destas leis aos casos concretos. Isto porque, enquanto o conhecimento das técnicas de ação policial serve à garantia da integridade física dos policiais, das vítimas e de terceiros, o conhecimento ou desconhecimento das normas vigentes implica reflexos diretos à segurança jurídica do próprio policial e ao êxito das investigações”[\[4\]](#).

O artigo 474, parágrafo 3º do CPP, com a nova redação conferida pela Lei 11.689/08, veda o uso de algemas no acusado durante o período em que permanecer no plenário do júri, salvo se absolutamente necessário à ordem dos trabalhos, à segurança das testemunhas ou à garantia da integridade física dos presentes. O artigo 475, por seu turno, permite o registro dos depoimentos e do interrogatório por recursos de gravação magnética, eletrônica, estenotipia ou técnica similar, destinada a obter maior fidelidade e celeridade na colheita da prova. Realmente, de fundamental importância a atualização do policial e profundo conhecimento das alterações legislativas decorrentes dos trabalhos da Comissão de Juristas formada pelo MJ.

Na Lei 11.719/08, que alterou o artigo 535 do CPP, também se faz presente a imprescindibilidade da atenta leitura pelo profissional de segurança pública, pois trata da condução coercitiva, nos seguintes termos: “Nenhum ato será adiado, salvo quando imprescindível a prova faltante, determinando o juiz a condução coercitiva de quem deva comparecer”. A lei mencionada leva a outras reflexões. O artigo 397 trata da absolvição sumária do acusado no caso de existência manifesta de causa excludente da ilicitude do fato ou de causa excludente da culpabilidade do agente, salvo inimizabilidade.

Talvez por falta de integração com os demais órgãos do sistema de justiça criminal, deixou-se de consignar se seria possível a prisão em flagrante do investigado que se encontra em uma das hipóteses



previstas no artigo 397 do CPP, sem prejuízo da regular instauração do inquérito por portaria da autoridade policial, acompanhada da devida justificativa e exposições pertinentes. Isto porque parece um contra-senso a prisão flagrancial daquele que se livrará solto e absolvido sumariamente.

Neste diapasão, o relatório final gerado pela Comissão de Estudos do Inquérito Policial (Portaria 202/2008-GAB/DG, de 15 de abril de 2008), no âmbito da Polícia Federal, e presidida pelo destacado e respeitável delegado federal Célio Jacinto dos Santos, Chefe da Coordenação de Altos Estudos de Segurança Pública do DPF, propalou, no seu item 8.5.2, um procedimento mais célere para o IP, “cujo fato esteja acobertado por uma excludente ou por outra razão não será suscetível de pena, com dispensa de prisão em flagrante delito para fatos daquela natureza”, propiciando uma análise rápida pelo Ministério Público e pelo juiz.

Outro ponto interessante do mencionado relatório é a adoção de filtros processuais para mitigação do princípio da obrigatoriedade, o que já é uma realidade quando se trata de delitos de menor potencial ofensivo.

A Lei 11.690/08, que trata de provas, então, é de suma importância para a atividade de polícia judiciária. De plano, o primeiro artigo alterado, o artigo 155 do CPP, traz dispositivo para ser lido de forma acurada. Consolidada na jurisprudência a tese de que o juiz não condenará exclusivamente com base no inquérito policial, e cercada de preconceitos a atividade policial, seja por um passado equivocadamente associado ao período de ditadura, seja por abusos e atos ilícitos cometidos por parcela ínfima das corporações policiais, a novel redação legal dispôs que a convicção judicial só pode ser formada mediante contraditório judicial, *in verbis*: “Art. 155. 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”.

Por outro lado, ao prosseguir na afirmação de que o magistrado não pode “fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação” e ressaltando as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas, o legislador reformista respaldou e valorizou a atividade de polícia judiciária.

E valorizou porque reconheceu que as provas ou peças de informação produzidas no seio do inquérito que sejam de natureza cautelar — interceptação telefônica, monitoramento com gravação de vídeo ou fotografias dos suspeitos —, bem como aquelas que não se possam repetir — por impossibilidade fática ou jurídica, v.g., testemunha que faleceu no curso do inquérito — ou ainda aquelas produzidas antecipadamente — depoimento da vítima enferma — valem na Ação Penal por si só, pela simples juntada dos procedimentos policiais, ainda que passíveis de questionamentos.

Por outro lado, segundo a dicção legal, a decisão judicial não pode ser baseada “exclusivamente” nos elementos informativos do inquérito, e, portanto, *a contrario sensu*, admite-se que, ao menos parcialmente, esteja amparada na investigação policial.



A ilação legal é dotada de uma irrepreensível concatenação de premissas e de lógica, pois demonstra o reconhecimento da seriedade da prova recolhida por profissionais habilitados, funcionários públicos com presunção de legalidade e legitimidade de seus atos, submetidos a rigoroso concurso público e diversas formas de controle interno e externo^[5], o que é — este último — “característica de um Estado Democrático de Direito, em que vigora o denominado princípio dos ‘pesos e contrapesos’, o qual atribui a uma instituição ou Poder estatal o dever de fiscalizar os demais, evitando-se o monopólio do poder”, como preleciona o emérito professor e promotor de Justiça paulista José Reinaldo Guimarães Carneiro^[6] (2007, p. 110).

Mais do que controle e supervisão da PF e das Policiais Civis estaduais, hoje em dia, portarias e resoluções dos mais diversos órgãos estão regulando a atividade de polícia judiciária e seu iter procedimental, em que pese o questionável vício formal de inconstitucionalidade por falta de iniciativa legislativa por quem de direito.

Há diversos outros dispositivos de importância capital para a atividade de polícia judiciária, como o desentranhamento de provas ilícitas, obtidas com violação de regras constitucionais ou legais, mas admitidas aquelas delas derivadas que possam ser obtidas por fontes independentes ou sem nexo de causalidade entre umas e outras (art. 157 do CPP). O exame de corpo de delito e outras perícias serão realizados por apenas um perito oficial, portador de diploma de curso superior, aumentando a capacidade dos Institutos de Criminalística e de Identificação Civil de processarem laudos periciais sem a supervisão de segundo perito meramente homologador (art. 159 do CPP).

O papel da vítima ou ofendido foi destacado pelo legislador reformista que lhe reconheceu o direito de formular quesitos e ser comunicado dos atos processuais. Ao advogado da vítima se passa a reconhecer o mesmo direito que o advogado do réu, indiciado ou investigado tem de consultar o inquérito policial. Na esfera dos crimes investigados pela PF contra a União, suas autarquias, fundações e empresas públicas, o mesmo direito é de ser reconhecido ao advogado da União, ao procurador da Fazenda Nacional e aos procuradores autárquicos.

Na Lei 10.792/03, fruto do esforço combinado do MJ e CN, na parte que trata do interrogatório, destacamos além das regras de interrogatório do analfabeto, do estrangeiro e de pessoas portadoras de deficiência, a concretização da garantia constitucional de que o silêncio do réu não importará em confissão e nem poderá ser interpretado em prejuízo da defesa, bem como a determinação para que seja assegurada, antes do interrogatório, o direito de entrevista reservada do acusado com seu defensor (art. 186 do CPP), o que não representa incentivo a chicanas processuais, porque, na esfera policial, a presença do causídico não é *conditio sine qua non* para a realização do ato, que pode ser iniciado e realizado se foi indicado um advogado pelo investigado e esse não compareceu ou não se fez presente em tempo hábil e razoável. No âmbito da PF, não indicado o advogado de defesa pelo réu preso em flagrante, cópia do respectivo auto será remetido à Defensoria Pública da União, salvo aqueles de competência da Justiça estadual, que seguem para as Defensorias Públicas dos estados ou do Distrito Federal.



Especificamente sobre o inquérito policial, há o PL 4.209/01, que foi remetido ao Senado Federal em 19 de dezembro de 2008, por meio do Ofício 880/08/PS-GSE, aprovado o relatório do deputado federal Laerte Bessa, após inúmeros pedidos de vista, retirada de pauta nas Comissões e em Plenário e apensamento de seis projetos de lei, quatro deles em 2008, na reta final do processo legislativo na Câmara dos Deputados. Recebido no SF, o PL 4.209/01 foi reclassificado e passa a tramitar com nova identidade: PLC 205/08, concluso com o presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), senador Demóstenes Torres — em 20 de maio de 2009 também foi eleito presidente da Comissão Temporária de Reforma do CPP —, aguardando designação de relator.

O PL 4.209/01 (atual PLC 205/08) discute procedimentos de investigação policial, visa agilizar e simplificar a primeira fase da *persecutio criminis* e estabelece como função essencial à polícia judiciária o registro e a investigação da infração penal pública.

Dentre as inovações trazidas pela versão final do PL 4.209/01, consta a colheita de informações — não se fala em provas — de forma objetiva e celeremente, podendo o depoimento ser tomado em qualquer local, cabendo à autoridade policial resumi-lo nos autos, se colhido de modo informal. Realizado por meio audiovisual, é dispensada a transcrição.

O PL 4.209/01, na esteira da recém reforma sobre produção de provas propõe que os elementos informativos do inquérito policial não poderão constituir fundamento exclusivo da sentença, ressalvadas as provas produzidas cautelarmente ou as não repetíveis.

O projeto é inovador e abraça o direito de defesa do investigado com a previsão de que, a partir da reunião de elementos suficientes, a autoridade policial cientificará o investigado, atribuindo-lhe, fundamentadamente — ou seja, por despacho motivado, como todos os demais atos do delegado, ressalvados os de mero expediente —, a situação jurídica de indiciado, com as garantias dela decorrentes, que, embora não as explicita, devem ser consideradas as mesmas do réu no processo penal, como direito de manter-se em silêncio, acesso a advogado e à investigação, ressalvadas as provas pendentes de produção ou aquelas cautelares cujo resultado dependa de outras diligências.

Enaltecendo o princípio constitucional da presunção de não culpabilidade, da preservação da honra e dignidade da pessoa humana e chamando a atenção das autoridades para um problema que se repete sem solução, dispõe o artigo 20, na redação proposta pelo PL 4.209/01 que:

“Art. 20. A autoridade policial, o Ministério Público e o juiz assegurarão, na investigação, o sigilo necessário ao esclarecimento dos fatos.

Parágrafo único. Durante a investigação, a autoridade policial, o Ministério Público e o juiz tomarão as providências necessárias à preservação da intimidade, vida privada, honra e imagem do investigado, do indiciado, do ofendido e das testemunhas, vedada sua exposição aos meios de comunicação.”



Por fim, destaca-se a manutenção da verificação preliminar de procedência da notícia crime, e a possibilidade do delegado arquivá-la, quando não for convertida em inquérito, sujeita ao controle externo do MP, mantido o trâmite do inquérito policial entre a autoridade policial e o PJ.

Em breves linhas, se procurou enfatizar os desdobramentos das recentes e futuras modificações legislativas que repercutirão no instituto do inquérito policial com sucintos comentários sem se pretender exaurir o assunto, mas com o objetivo maior de destacar o momento de revisão e remodelagem do procedimento preliminar investigatório e sua importância para a construção de um cenário de democracia, transparência e equilíbrio entre os poderes, onde o fim maior a ser alcançado sempre é o público.

[1] LIMA, Marcellus Polastri. *Curso de Processo Penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 82.

[2] Disponível em:

<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ32F24490ITEMID7886303DD0384E2190E8CA1757796FE8PTBRIE>
Acesso em 12 jun. 2009.

[3] APR 11/2008, APR 17/2008, APR 77/2008, decorrentes da aprovação do Requerimento nº. 227/2008. Recebido o Anteprojeto de lei formulado pela Comissão de Juristas no SF, foi o mesmo reclassificado e passa a tramitar como Projeto de Lei do Senado (PLS) [156/09](#). Em 20/05/2009 foi instalada a Comissão Temporária de Reforma do CPP, sob a presidência do senador Demóstenes Torres e relatoria do senador Renato Casagrande e designados os seguintes sub-relatores: Inquérito Policial (Romeu Tuma), Provas (Valter Pereira), Recursos (Serys Slhessarenko), Medidas Cautelares (Marconi Perillo) e Procedimentos (Tião Viana).

[4] CARNEIRO, André Ricardo Xavier. *Conhecimento é fundamental para evitar ação equivocada*. In *Revista eletrônica Consultor Jurídico*, São Paulo, 16 mar. 2009. Disponível em:

<http://www.conjur.com.br/2009-mar-16/conhecimento-juridico-fundamental-evitar-acao-policial-equivocada>. Acesso em: 10 fev. 2009.

[5] No âmbito da PF: **a.)** controle interno ou próprio (Direção-Geral do DPF, Corregedoria Geral e Regionais, Núcleos de Disciplina e Núcleos de Correição); **b.)** externo (MPF – Núcleos de Controle Externo, TCU, CGU, OAB, CNJ, CNMP, Ouvidorias, popular, associações de classes, ONGs, organismos internacionais, imprensa falada, escrita e eletrônica); **c.)** hierárquico (MJ); **d.)** judicial (Poder Judiciário e órgão do MP competente por distribuição).

[6] CARNEIRO, José Reinaldo Guimarães. *O Ministério Público e suas investigações independentes*. São Paulo: Malheiros, 2007.

Date Created

18/06/2009