Inquérito policial é indispensável na persecução penal

O inquérito policial é certamente um dos mais questionados mecanismos estatais de persecução penal, não faltando especialistas e, principalmente, leigos que lhe atribuam a culpa por todas as mazelas da instrução criminal. A maioria das discussões envolvendo esse procedimento policial é movida antes pela emoção do que por conhecimentos teóricos e empíricos da matéria.

O bombardeio de críticas infundadas não impede o reconhecimento de falhas. Aliás, a persecução penal como um todo, o que abrange não apenas a investigação preliminar, mas também o processo penal, carece de maior efetividade e celeridade, não sendo esse defeito uma exclusividade do inquérito policial. Todavia, a necessidade de melhorias não afasta os necessários elogios ao fundamental papel que exerce num sistema processual penal que se pretenda garantista e democrático.

A par das censuras, fundadas ou descabidas, o fato é que não por acaso esse procedimento policial vem atravessando os séculos como o mecanismo central do Estado para a apuração da verdade na fase pré-processual. Desde a Lei 2.033/1871 e o Decreto 4.824/1871, consolidou-se o inquérito policial como principal instrumento de investigação criminal. Nem o advento da Lei dos Juizados Especiais (Lei 9.099/95), que abriu espaço para o termo circunstanciado de ocorrência, acarretou a perda de seu protagonismo.

O inquérito policial consiste em importante ferramenta de proteção de direitos fundamentais e produção de elementos informativos e probatórios[1], levado a cabo pela polícia judiciária, durante prazo razoável [2] e com incidência mitigada dos postulados do contraditório e ampla defesa[3]. Cuida-se de procedimento eminentemente administrativo (ou processo administrativo penal[4]), o que não exclui o fato de comumente se revestir de alguma judicialidade, expressa na necessária intervenção do Judiciário quanto às medidas restritivas de direitos fundamentais acobertadas sob o mando da cláusula de reserva de jurisdição.

Não se trata de mecanismo unidirecional, como quer fazer parecer parte da doutrina ao iluminar apenas

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

função preparatória, de colheita e acautelamento de provas para que o titular da ação penal ingresse em juízo. Além dessa finalidade subsidiária, que nem sempre ocorre (já que as investigações podem levar à reunião de elementos exclusivamente em favor da defesa), existe a missão preservadora, que é a principal, de inibição da instauração de processo penal temerário, resguardando a liberdade do investigado e evitando custos estatais desnecessários[5].

Essa garantia do cidadão, no sentido de que não será processado temerariamente nem punido arbitrariamente, é tão latente que foi expressa na exposição de motivos do CPP, ao destacar que o inquérito policial traduz uma salvaguarda contra apressados e errôneos juízos, formados antes que seja possível uma precisa visão de conjunto dos fatos, nas suas circunstâncias objetivas e subjetivas. Pertence ao caderno apuratório, e não à fase intermediária de formulação e recebimento da denúncia[6], o verdadeiro papel de evitar acusações infundadas.

Nessa perspectiva, a instrução preliminar pode ser vislumbrada como a ponte que liga a *notitia criminis* ao processo penal[7]. Retrata a transição do juízo de possibilidade para probabilidade, que autoriza o indiciamento pelo delegado de polícia e a decretação de medidas cautelares e o recebimento da denúncia pelo juiz, ou, de outro lado, a confirmação da completa ausência de justa causa.

Se o processo penal pode ser tomado como um instrumento em prol da aplicação do direito objetivo, o inquérito policial, que ampara o processo, denota uma instrumentalidade qualificada[8]. Nesse ponto, cabe sublinhar que essa instrumentalidade de segundo grau não afeta a natureza garantista da investigação preliminar, porquanto não se pode negar que se trata de formidável ferramenta de tutela de direitos fundamentais, não só da vítima e das testemunhas, mas do próprio investigado[9].

A deflagração de um processo penal e a imposição de sanção estatal não podem ser atos automáticos e açodados. Nesse sentido, o inquérito policial materializa a via pavimentada a ser percorrida pelo Estado para que a atuação restritiva na esfera de liberdades públicas do cidadão não se convole em arbítrio.

Por isso mesmo, sustenta a doutrina que o processo penal sem a investigação preliminar é um processo irracional, uma figura inconcebível e monstruosa que abala os postulados garantistas[10]. No mesmo sentido, afirmamos anteriormente que a investigação preliminar é o ponto de partida para uma persecução penal bem sucedida, que atenda ao interesse da sociedade de elucidar crimes sem abrir mão do respeito aos direitos mais comezinhos dos investigados.

De fato, há que se reconhecer que no bojo do inquérito policial ocorre grande parte das restrições às liberdades individuais do investigado, seja por decisão do delegado de polícia[11], seja por ordem judicial[12]. Como grifa a doutrina:

> Não se pode esquecer que, com base nos atos do inquérito, se pode retirar a liberdade (prisões cautelares) e os bens de uma pessoa (medida assecuratórias), ou seja, com base nessa peça "meramente informativa" (como reducionistamente foi rotulada ao longo de décadas), podemos retirar o "eu" e "minhas circunstâncias" (Ortega y Gasset)…
>
> Sem falar que também serve para condenar pessoas… Ou não? Na medida em que o artigo 155 do CPP autoriza (gostemos ou não) que o juiz se baseie também no inquérito para condenar (não pode é ser "exclusivamente"… O que representa uma fraude conceitual

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

> evidente), é claro que ele acaba adquirindo valor probatório. Sem falar no tribunal do júri, em que (absurdamente) os jurados decidem por "íntima e imotivada" convicção. Leia-se: podem condenar exclusivamente com base no inquérito (e até fora dele e do processo…). Alguém vai seguir com o discurso de peça meramente informativa à luz dessa realidade?[13].

Com efeito, o Brasil adotou um sistema de investigação preliminar conduzido pela polícia judiciária, no qual avulta o inquérito policial presidido pelo delegado[14] natural[15] como a principal forma de se descortinar a realidade. Isto é, incumbe à autoridade de polícia judiciária ditar os rumos da investigação criminal por meio dos diversos procedimentos policiais, seja por meio do inquérito policial, do termo circunstanciado de ocorrência ou da verificação preliminar de informações[16], sem olvidar do boletim de ocorrência circunstanciado no caso de atos infracionais.

Daí a confirmação pelas cortes superiores de que a presidência do inquérito policial é incumbência exclusiva do delegado de polícia[17], sendo vedado aos membros de outras instituições, a exemplo do Ministério Público, realizar e presidir o procedimento policial. A doutrina não diverge:

> O inquérito policial é conduzido de maneira discricionária pela autoridade policial, que deve determinar os rumos das diligências de acordo com as peculiaridades do caso concreto. (…) O delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, continua conduzindo o inquérito policial de acordo com seu livre convencimento técnico-jurídico [18].
>
> O sistema de investigação preliminar policial caracteriza-se por encarregar à polícia judiciária o poder de mando sobre os atos destinados a investigar os fatos e a suposta autoria (…). É importante destacar que nesse sistema a polícia não é um mero auxiliar, senão o titular (verdadeiro diretor da instrução preliminar), com autonomia para dizer as formas e os meios empregados na investigação e, inclusive, não se pode afirmar que exista uma subordinação funcional em relação aos juízes e promotores[19].

Parece não haver dúvidas de que a instauração do inquérito policial é a principal forma de evitar acusações precipitadas. E por isso mesmo é comum que o Ministério Público, ao receber a notícia de um crime, ainda que já disponha de elementos suficientes para dar suporte à denúncia, prefira encaminhar os documentos à polícia judiciária, requisitando a instauração de inquérito policial. Essa providência nada mais é do que o reconhecimento da instrução preliminar como freio aos excessos da perseguição estatal, para que a persecução penal tenha início perante órgão imparcial antes que o órgão acusador tome frente. É bastante raro encontrar ações penais não precedidas de inquérito policial.

Não se esperaria outra postura do órgão acusador. A polícia judiciária é a instituição constitucionalmente vocacionada a presidir investigações criminais no Brasil[20]. Cuida-se de instituição sem compromisso com a acusação ou a defesa[21], e exatamente por isso o ordenamento jurídico outorgou a condução da instrução preliminar ao delegado de polícia. Ao presidir o inquérito policial, a autoridade policial deve agir com isenção e independência, garantindo os direitos fundamentais de todos os envolvidos e tendo como norte unicamente a busca da verdade.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

E justamente por esse motivo, ainda que o Ministério Público possa propor a ação penal sem o inquérito policial, na esmagadora maioria dos casos o *parquet* não abre mão desse filtro processual.

Não se desconhece que a doutrina[22] vem apregoando há décadas, amparada na literalidade de alguns dispositivos do CPP (artigos 12, 27, 39, parágrafo 5º e 46, parágrafo 1º), que o inquérito policial seria dispensável. Tais dispositivos, lidos apressadamente, levam à falsa percepção de que seria desnecessário o procedimento policial. Todavia, como visto, a exceção é que a ação penal não seja precedida do inquérito policial. Destarte, os estudiosos, baseando-se na extraordinária oferta de denúncia desacompanhada da instrução policial, transmudam a exceção em regra. Nessa esteira, mais adequado é aceitar a indispensabilidade do caderno investigatório.

De mais a mais, não se deve perder de vista que nos crimes de ação penal pública incondicionada a regra é a obrigatoriedade de instauração do inquérito policial (artigo 5º do CPP), e este procedimento deve acompanhar a peça acusatória sempre que servir de suporte à acusação (artigo 12 do CPP).

Destarte, admitir a importância e a imprescindibilidade do inquérito policial não é incompatível com o reconhecimento da possibilidade de imprimir mais eficácia e celeridade às investigações policiais. Da mesma maneira que a defesa do processo judicial como importante instrumento de tutela de direitos em nada prejudica a necessidade de se combater a morosidade processual.

Mister se torna modernizar os procedimentos policiais, algo que já é possível por intermédio da legislação hoje vigente, como por exemplo por meio da realização de atos por meio audiovisual (artigo 405, parágrafo 1º c/c artigo 3º do CPP). Todavia, o comando legal não se tornará realidade sem investimentos suficientes.

Nesse diapasão, já se encontra superado o discurso daqueles que pretendem colocar o inquérito policial como bode expiatório para as máculas estruturais da polícia judiciária, transferindo para o procedimento policial a responsabilidade pelas nefastas consequências do descaso do Estado com a fase inicial da persecução penal, como se a eventual extinção do inquérito policial tivesse o poder de suprir a carência de políticas públicas estatais.

Beira a inocência ou a má-fé reduzir o problema da criminalidade à polícia, mais especificamente à investigação criminal concretizada pelo inquérito policial. Enxergar a questão com essa visão distorcida cria campo fértil para propostas mirabolantes, tais como a militarização da investigação ou a sua atribuição à parte acusadora. Precisa a observação doutrinária:

> Lamentavelmente, em tempos atuais, talvez mais por fatores de conveniência política e interesses corporativos, há uma orquestrada anatematização (até mesmo em segmentos da doutrina pátria) do inquérito policial como peça de instrução penal preliminar, com argumentações pouco justificadas em rigor científico e amparadas unicamente nas deficiências estruturais e históricas das polícias judiciárias. Porém, sequer conseguem formular uma proposição alternativa que consolide a substituição do inquérito policial (…) [23].

Nesse prisma, o inquérito policial, principal procedimento investigativo pátrio, sobressai-se como

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

imprescindível ferramenta de busca da verdade na persecução penal. A admissão de sua indispensabilidade não fecha as portas para as necessárias mudanças com o desiderato de modernizar e imprimir mais agilidade à investigação criminal, sem descurar da carta constitucional de liberdades individuais.

Parafraseando a célebre frase de Winston Churchill sobre a democracia, o inquérito policial é a pior de todas as formas de investigação preliminar, excetuando-se as demais.

[1] ANSELMO, Márcio Adriano. *Inquérito policial é o mais importante instrumento de obtenção de provas*. Ago. 2015.
[2] BARBOSA, Ruchester Marreiros. *Investigação criminal também deve cumprir prazo de duração razoável*. Nov. 2015.
[3] STF, Inq 2.266, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DP 13/02/2012; Súmula Vinculante 14 do STF.
[4] PEREIRA, Eliomar da Silva. In: DEZAN, Sandro Lucio; PEREIRA, Eliomar da Silva (Org.). *Investigação criminal conduzida por delegado de polícia*. Curitiba: Juruá, 2013, p. 22.
[5] LIMA, Renato Brasileiro de. *Manual de processo penal*. Salvador: Juspodivm, 2014, p. 107.
[6] LOPES JÚNIOR, Aury. *Sistemas de investigação preliminar no processo penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 51.
[7] LOPES JÚNIOR, Aury. *Sistemas de investigação preliminar no processo penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 41.
[8] DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 261.
[9] CARNELUTTI, Francesco. *Derecho procesal civil y penal*. México: Episa, 1997, p. 338/346.
[10] LOPES JUNIOR, Aury. *Sistemas de investigação preliminar no processo penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. XXI.
[11] Tal como o afastamento do servidor público de suas funções como efeito automático do indiciamento em crimes de lavagem de capitais, segundo inteligência do artigo 17-D da Lei 9.613/98.
[12] Como a prisão temporária (artigo 2º da Lei 7.960/89), prisão preventiva (artigo 311 do CPP), medidas assecuratórias (artigos 125/144 do CPP) e interceptação telefônica (artigo 1º da Lei 9.296/96).
[13] LOPES JÚNIOR, Aury. *Nulidades e ilicitudes do inquérito não contaminam o processo penal?* Dez. 2014.
[14] Artigo 144, parágrafo 4º da CF; artigo 2º, *caput* e parágrafo 1º da Lei 12.830/13; artigo 4º do CPP.
[15] BARBOSA, Ruchester Marreiros. *Delegado natural é princípio basilar da devida investigação criminal*. Out. 2015.
[16] Sobre o reconhecimento da VPI como procedimento policial, já tivemos oportunidade de expor aqui o amparo da legal, doutrinário e jurisprudencial.
[17] STF, Tribunal Pleno, ADI 1570, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 22/10/2004; STF, Tribunal Pleno, RE 593.727, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 14/05/2015; STJ, HC 45.057, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 21/09/2009.
[18] LIMA, Renato Brasileiro de. *Legislação criminal especial comentada*. Salvador: Juspodivm, 2014, p. 177/180.
[19] LOPES JÚNIOR, Aury. *Sistemas de investigação preliminar no processo penal*. Rio de Janeiro:

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Lumen Juris, 2003, p. 63-64/154.
[20] Basta conferir o artigo 144, parágrafos 1º e 4º da Constituição Federal, bem como as discussões da Assembleia Constituinte de 1988, na qual o constituinte originário teve a oportunidade de adotar modelo diverso e transferir o protagonismo da investigação criminal para outros órgãos, mas optou expressamente por mantê-lo nas mãos da polícia judiciária.
[21] A polícia judiciária, ao lado do Poder Judiciário, são os únicos órgãos imparciais a atuar na persecução penal.
[22] ESPÍNOLA FILHO, Eduardo. *Código de Processo Penal Brasileiro Anotado*. v. 1. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1960; LIMA, Renato Brasileiro de. Manual de processo penal. Salvador: Juspodivm, 2014.
[23] GOMES, Amintas Vidal. Manual do Delegado: teoria e prática. 9. ed. rev. Atual. e ampl. Rodolfo Queiroz Laterza. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 48.

Date Created
01/12/2015

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.