Sobre a relativização do dever público de instauração de inquéritos

Spacca

Legenda

Diz-se que a investigação criminal representaria uma obrigação do poder público, mais especificamente do órgão policial com atribuição investigativa em relação a certa notícia-crime. Portanto, satisfeitos os requisitos legais formais, a apuração delitiva seria uma atividade estatal obrigatória em todos os casos criminais.

Assim como a ação processual penal de titularidade do Ministério Público, a investigação preliminar de atribuição da polícia judiciária investigativa estaria regida pela obrigatoriedade. Não haveria, portanto, margem de liberdade ao delegado de polícia para decidir sobre a instauração (ou não) de inquérito policial ou termo circunstanciado em face de uma notícia pretensamente criminosa[1], mesmo quando destituídas de elementos mínimos de viabilidade concreta ao exercício regular do poder punitivo.

A doutrina tradicional é bastante enfática: nos casos penais de inciativa pública incondicionada, “a própria lei (art. 5º do CPP) criou para a Autoridade Policial o dever jurídico de instaurar o inquérito”, sendo que eventual descumprimento poderia ensejar responsabilidade criminal por prevaricação (artigo 319 do CP), “independentemente de sanção disciplinar imposta pelo seu superior”[2].

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

Conforme se depreende do excerto acima, o Direito Processual Penal brasileiro ainda se pauta pelo mito segundo o qual toda notícia-crime deve gerar obrigatoriamente um procedimento formal de investigação. Ignora-se, portanto, a realidade, o mundo concreto, que aponta para a absoluta impossibilidade de qualquer sistema de investigação preliminar dar conta da apuração de todos os casos supostamente criminosos que lhe são apresentados. Isso não é exclusividade do Brasil. Trata-se de um fenômeno global da Justiça criminal (seletiva por definição). Não por acaso diversas legislações estrangeiras têm buscado alternativas procedimentais a fim de conferir maior racionalidade e também controle às demandas investigativas. Cite-se, por exemplo, o regramento processual uruguaio das exceções à obrigatoriedade apuratória (artigos 98 a 100 da Lei 19.293/2014).

Por aqui, no entanto, preferimos seguir acreditando, ou melhor, fingindo acreditar nos mitos processuais penais, nas abstrações de um mundo jurídico sem qualquer correspondente facticidade. Repete-se que a instauração de inquérito policial é obrigatória, uma vez presentes as condições formais para tanto, embora a maioria das notícias delitivas não seja objeto de qualquer apuração oficial, muitas vezes nem sequer do polêmico instrumento de "verificação de procedência das informações" (VPI).

Com efeito, enquanto a legislação brasileira não superar esse caráter artificial da obrigatoriedade investigativa e disciplinar de forma mais realista possível a questão, o descontrole gerado por métodos não oficiais de "filtragem" das notícias criminosas perdurará no sistema público de investigação preliminar.

Interessante pontuar, ainda, um outro viés conferido ao tema quando situado no contexto de investigações específicas sob controle direto do Supremo Tribunal Federal. Apesar da ampla vinculação doutrinária e jurisprudencial à obrigatoriedade investigativa em casos penais de iniciativa pública incondicionada (ou, nos demais, uma vez satisfeitas as condições de procedibilidade — por exemplo, representação do ofendido), o próprio STF, em situações envolvendo autoridades com foro especial por prerrogativa de função, tem conferido interpretação diversa a essa "regra" procedimental. A jurisprudência da corte registra algumas situações em que expressamente indeferido o pedido da Procuradoria-Geral da República para a instauração de inquérito diante de *notitia criminis* imputada a autoridade com foro especial, precisamente sob a justificativa de ausência quanto à necessária base empírica ou indicação plausível de hipótese fática delitiva (objeto da investigação).

Cite-se um importante julgado a respeito desse tema. O STF, em procedimento de investigação iniciado em primeiro grau e remetido à corte por "simples menção ao nome" de parlamentar federal, a fim de se deliberar, exatamente, sobre a viabilidade ou não de se instaurar inquérito tendo como investigado o citado deputado federal, assim se manifestou:

"E quais são os elementos de informação trazidos pela Procuradoria Geral da República para lastrear essa pretensão? Um papelucho apócrifo, de teor absolutamente genérico, que não descreve nenhum fato concreto em relação ao parlamentar nem está corroborado por qualquer elemento idôneo de prova (…) Ao cabo das diligências preliminares realizadas pelo Ministério Público Federal, com base na denúncia anônima, o que de relevante foi trazido aos autos? Duas notícias, obtidas na internet (…) Nada mais. Em outras palavras, não se extrai da investigação preliminar, nem mesmo a fórceps, um fragmento sequer de fato delituoso concretamente imputável ao parlamentar (…) Não se olvida que o Ministério Público é o titular da ação penal pública nem que o art. 28 do Código de Processo Penal lhe reserva a atribuição exclusiva para requerer o arquivamento do inquérito policial ou de peças de informação porventura recebidas. Isso não significa, porém, que todo e qualquer requerimento de instauração de inquérito

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

formulado pela Procuradoria-Geral da República deva ser incondicionalmente atendido ou mecanicamente chancelado pelo Supremo Tribunal Federal”[3].

Enfim, o núcleo da questão:

“Assim como se admite o trancamento de inquérito policial, por falta de justa causa, diante da ausência de elementos indiciários mínimos demonstrativos da autoria e materialidade, há que se admitir que, no seu nascedouro, seja coarctada a instauração de procedimento investigativo, quando inexistentes base empírica para tanto idônea e indicação plausível do fato delituoso a ser apurado. Ao Poder Judiciário, na sua precípua função de garantidor de direitos fundamentais, cabe exercer rígido controle de legalidade da persecução penal. Autorizar-se a abertura de uma investigação, nas apontadas condições, constituiria manifesto constrangimento ilegal”[4] (grifo nosso).

Sublinhe-se que, em outro julgado, também de relatoria do ministro Dias Toffoli, que indeferia a instauração de inquérito por ausência de “base empírica idônea”, o ministro Gilmar Mendes fez questão de registrar a importância desse “exame prévio” (uma espécie de juízo de admissibilidade investigativa), especialmente em “casos limítrofes” a respeito da tipicidade penal da conduta noticiada, o que poderia servir à demonstração clara da falta de “justa causa já para a própria abertura do inquérito”[5].

Em tempo, vale destacar que, muito embora as citadas decisões supremas tenham sido proferidas em sede de foro especial por prerrogativa de função, com base no artigo 21, XV, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, nada impede sua aplicação por analogia aos demais casos criminais (sem “foro privilegiado”) cuja atribuição investigativa recaia diretamente às polícias civis estaduais ou à própria Polícia Federal.

[1] “Conquanto o inquérito policial seja dispensável à formação da *opinio delicti* pelo Ministério Público, a autoridade policial não tem o poder de disponibilidade sobre sua instauração ou não. Tal medida é-lhe obrigatória quando as circunstâncias de fato apontam para a possível prática de uma infração penal” (FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenkner. *Investigação Criminal e Ação Penal*. 02 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, pp. 18 – 19).
[2] TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. Processo Penal. v.1. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 219.
[3] STF – Primeira Turma – Inq 3847 AgR/GO – Rel. Min. Dias Toffoli – j. em 07.04.2015 – Dje 108 de 05.06.2015.
[4] STF – Primeira Turma – Inq 3847 AgR/GO – Rel. Min. Dias Toffoli – j. em 07.04.2015 – Dje 108 de 05.06.2015.
[5] STF – Primeira Turma – Pet 7354 AgR/DF – Rel. Min. Dias Toffoli – j. em 06.03.2018 – Dje 102 de 24.05.2018.

Date Created
09/07/2019

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