

RECURSO EM HABEAS CORPUS Nº 106.041 - TO (2018/0320056-9)

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO ROGERIO SCHIETTI CRUZ:

Na sessão do dia 27 de agosto de 2019, após o voto do Ministro Sebastião Reis Júnior, relator deste RECURSO EM HABEAS CORPUS Nº 106.041-TO, que concede a ordem, pedi vista dos autos, para examinar o tema central nele versado, i.e., a possibilidade de arquivamento de inquérito policial tendo como razão sua alongada tramitação.

O recurso foi interposto por [REDACTED], contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, que denegou a ordem ali impetrada (Habeas Corpus n. 0022459-42.2018.8.27.0000), com vistas a negar o pedido defensivo de trancamento de dois inquéritos policiais instaurados para apurar a suposta prática do crime de peculato pelo então paciente (Inquéritos Policiais n. [REDACTED] e [REDACTED]), os quais tramitam sob o controle e a supervisão do Juízo de Direito da 1ª Vara Criminal da Comarca de Araguaína – TO.

Como já mencionado no relatório deste RHC, os procedimentos investigatórios perduram por mais de 5 anos (na data da interposição do recurso) e, mesmo após mais de 23 dilações de prazos (14 dilações de prazo do IPL n. 5012841-91.2013.827.2706, iniciado em 23/8/2013, e 9 dilações do IPL n. 0011987-51.2014.827.2706, iniciado em 9/10/2013, conforme indicam as razões do recurso), ainda não foram obtidos elementos concretos capazes de promover o indiciamento do investigado, o que, na visão do recorrente, denota constrangimento ilegal a ensejar o trancamento dos inquéritos por excesso de prazo e por ausência de justa causa.

Postos assim os fatos, examino a questão, já antecipando que, em alguns outros feitos, a Turma concluiu pelo arquivamento das investigações em virtude da demora para sua conclusão. Penso, porém, que, manifestada a opinião majoritária, impõe-se-nos ao menos delimitar, tanto quanto possível, os **critérios para se determinar o arquivamento** de um inquérito policial ainda não atingido por causa extintiva de punibilidade ou por outra razão usualmente aceita – a atipicidade evidente da conduta e a completa falta de justa causa – para interromper o exercício do *ius puniendi* estatal.

I. Controle judicial sobre o inquérito policial

No sistema processual brasileiro, desde longa data, o juiz exerce, na fase pré-processual da persecução penal, o papel de controlar a legalidade das investigações encetadas pela polícia judiciária ou pelo Ministério Público e, sobretudo, de intervir nas providências que demandam a intervenção judicial, diante de medida que constitua reserva de jurisdição, por afetar a liberdade, o patrimônio das pessoas investigadas ou outro bem ou interesse constitucionalmente protegido.

Essa última característica da atuação judicial vem agora reforçada e potencializada com a introdução – ainda sujeita a sua vigência efetiva – da figura do juiz das garantias, que, na formatação dada ao Código de Processo Penal pela recente Lei nº 13.964/2019 (Lei Anticrime), deixou claro que:

Art. 3º-B. O juiz das garantias é responsável pelo controle da legalidade da investigação criminal e pela salvaguarda dos direitos individuais cuja franquia tenha sido reservada à autorização prévia do Poder Judiciário [...]

Entre os atos de sua competência, destacam-se os de:

VIII - prorrogar o prazo de duração do inquérito, estando o investigado preso, em vista das razões apresentadas pela autoridade policial e observado o disposto no § 2º deste artigo; (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019)

IX - determinar o trancamento do inquérito policial quando não houver fundamento razoável para sua instauração ou prosseguimento;

Tal é a importância do juiz durante a fase do inquérito policial, **seja ele o vindouro juiz das garantias, seja ele o juiz que atualmente exerce a jurisdição criminal**, que, mesmo com as deficiências estruturais de um sistema que ainda se ressentia de traços inquisitoriais – que a novel legislação não elimina completamente, a despeito do que apregoa o art. 3º - A do CPP –, é, como dito, o **responsável por supervisionar o curso do inquérito policial e assegurar que os direitos e as garantias do investigado sejam preservadas.**

II. Direito a ser julgado em um prazo razoável

Entre essas garantias sobreleva a da **duração razoável da persecução penal**, positivada em nível tanto constitucional (CR, “Art. 5º, LXXVIII: A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”) quanto legal (CPP, “Art. 10. O inquérito deverá terminar no prazo de 10 dias, se o indiciado tiver sido preso em flagrante, ou estiver preso preventivamente, contado o prazo, nesta hipótese, a partir do dia em que se executar a ordem de prisão, ou no prazo de 30 dias, quando estiver solto, mediante fiança ou sem ela”).

O ponto de referência na solução dos casos concretos deve ser aferido pelas normas (princípios e regras) constitucionais, que permeiam as duas proposições contrapostas – **exercício do direito punitivo e proteção da liberdade humana**. Nessa perspectiva, destaca-se, entre os direitos do acusado, o de ser julgado em prazo razoável. Sobre o ponto, a **Convenção Americana sobre Direitos Humanos** (Pacto de San José da Costa Rica) confere à pessoa acusada em processo criminal o “[...] direito a ser julgada dentro de um prazo razoável [...]” (art. 7º, item 5), ideia também presente nas Constituições de alguns países e em outros tratados e convenções internacionais, como o **Pacto de Nova York** (Decreto n. 592/1992, art. 9º, item 3).

Na aferição dos alegados excessos de prazos, os tribunais têm procurado seguir os critérios oriundos da jurisprudência da **Corte Europeia de Direitos Humanos** (e da homóloga interamericana), em que, para aferir a razoabilidade ou a irrazoabilidade do prazo excedido pelo Estado reclamado na condução dos processos criminais, verificam-se fatores como: **(a)** as circunstâncias particulares de cada caso e a complexidade do litígio; **(b)** a conduta processual das partes ou, mais proximamente, do acusado; **(c)** a atuação das autoridades responsáveis pela condução do processo, sejam elas administrativas ou judiciais.

A leitura da jurisprudência dos tribunais pátrios demonstra que **a questão do excesso de prazo costuma ser alegada e decidida quando o réu está preso**, porque, em tal situação, o constrangimento é evidente. Ainda assim, porém, não são raros os casos em que, mesmo estando cautelarmente segregado há anos, a prisão é mantida, por entender-se que ainda é razoável a ultrapassagem dos prazos previstos em lei para a prática dos atos processuais.

III. A longa duração dos processos e seus reflexos no

sistema

Esse é um tema que, ineludivelmente, incomoda a magistratura brasileira, que acaba por chancelar situações as quais, a rigor, não comportariam igual análise se a realidade do sistema de justiça criminal fosse outra, a impor soluções mais conformes aos modelos constitucional e legal.

Com efeito, estima-se em **3 anos e 9 meses a duração média de um processo criminal** no Brasil (*Justiça em Números* de 2018), mas há unidades federativas, como São Paulo e Rio Grande do Sul, em que se leva bem mais tempo: 6 anos e 11 meses e 7 anos e 10 meses, respectivamente.

Quando se trata de crimes dolosos contra a vida, da competência do Tribunal do Júri, o tempo médio de duração do processo se eleva para aproximadamente seis anos (*Diagnóstico das Ações Penais de Competência do Tribunal do Júri 2019 – CNJ*).

No total, a Justiça Criminal estadual possui 7,5 milhões de processos em tramitação, com ingresso de 2,7 milhões de novos processos só em 2017, volume absolutamente descomunal, mas que, por outro ângulo, reflete a quantidade de crimes cometidos anualmente no país.

Efetivamente, conforme indica o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em seu *Violência em Números 2019*, houve, no ano anterior, 57.341 homicídios, 490.956 veículos roubados ou furtados (nem se computam os crimes contra o patrimônio em geral), além de 66.041 registros de violências sexuais, números estes, seguramente, muito subestimados em razão da quantidade de casos que não são notificados, quer por desconhecimento de sua existência, quer por falta de iniciativa da vítima em oferecer a *notitia criminis*.

Por sua vez, o **grau de esclarecimento dos crimes é baixíssimo**, o que implica dizer que é elevado o índice de impunidade no Brasil. Tal é a conclusão que se pode extrair de dados coletados pelo Conselho Nacional de Justiça, os quais mostram que, em 52% dos processos de competência do Tribunal do Júri julgados entre 2015 e 2018, **o percentual relativo aos casos de extinção da punibilidade alcançou 32%, na média das unidades federativas**, com destaque, negativo, para o Estado de Pernambuco, em que a ocorrência de extinção da punibilidade correspondeu a 97,4% dos casos (*Diagnóstico das Ações Penais de Competência do Tribunal do Júri 2019 – CNJ*).

Não é por outro motivo que, perante a comunidade jurídica

internacional, esses números se traduzem em condenações pela **Corte Interamericana de Direitos Humanos**, motivadas pela **omissão ou pelo atraso indevido do Estado brasileiro na apuração de crimes contra nacionais e na punição de seus autores**. Vejam-se, a esse respeito, os acórdãos proferidos pela Corte Interamericana nos casos Sétimo Garibaldi, Gomes Lundi (Guerrilha do Araguaia), Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde, Favela Nova Brasília – Cosme Rosa Genoveva e outros, e, por último, o caso do jornalista Vladimir Herzog.

Tal intervenção do Sistema Interamericano de Direitos Humanos não é sem motivo, pois se há um dado ignominioso em relação ao funcionamento do sistema de justiça criminal do Brasil é o do **baixo percentual de apuração dos crimes pelas polícias estaduais**. Em pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos de Violência da Universidade de São Paulo (NEV/Cepid/USP) no Município de São Paulo, com base na observação das ocorrências policiais no fluxo do sistema de justiça criminal, concluiu-se que, **de 344.767 boletins de ocorrência policial (BOs) registrados** em dezesseis delegacias que compõem a 3ª Seccional de Polícia, no período de janeiro de 1991 a dezembro de 1997, **apenas 5,48% deles, por crimes não violentos** (furto, furto qualificado e consumo de drogas), **converteram-se em inquérito policial, percentual que se eleva a 8,14% quando se tratava de crimes violentos** (homicídio, roubo, roubo seguido de morte, estupro e tráfico de drogas).

E uma das explicações para esse considerável grau de inefetividade sistêmica é, ao que tudo indica, o **tempo** consumido pelas agências que integram o sistema de justiça criminal **para investigar os crimes** e, depois, **processar e julgar**, definitivamente, seus autores.

A **estrutura burocratizada, excessivamente escrita e arcaica da investigação criminal** – ainda centrada, como se fazia no modelo inquisitorial de eras remotas, na tomada formal de depoimentos de possíveis testemunhas e na confissão do investigado, com pouca atenção à perícia técnica, que, a seu turno, quando utilizada, costuma tardar muito –, a **carência de recursos humanos e materiais** das corporações policiais, a **falta de transparência e de accountability do trabalho policial** são algumas das possíveis razões para explicar a **demora e a escassez de eficácia da tarefa estatal de investigar crimes e apontar seus autores**.

Bem a propósito, ADEMAR BORGES, em diagnóstico do sistema de justiça criminal, aponta:

A atividade policial brasileira se baseia fundamentalmente na gestão burocrática da prisão em flagrante. A partir de ampla **pesquisa realizada pelo IPEA em parceria com o Ministério da Justiça** entre os anos de 2011 a 2013, foi possível concluir que a atividade da política judiciária no Brasil se concentra na espera passiva da realização de prisões em flagrante, com baixa realização de atividades ligadas à inteligência policial. Depois de analisar a origem dos processos criminais – casos em que houve apresentação de denúncia pelo Ministério Público – em nove Estados da federação, **o estudo mostrou que mais da metade (57,6%) dos inquéritos policiais instaurados se iniciaram a partir de prisões em flagrante**. A quase totalidade desses inquéritos (89%) indiciaram apenas uma pessoa, aquela presa em flagrante. Além disso, **na imensa maioria dos casos (73,8%) a polícia não realizou qualquer outra diligência após a prisão em flagrante**. A grande maioria das detenções no Brasil decorrem de prisões em flagrante, que fazem instaurar inquéritos policiais que contam, em cerca de dois terços dos casos, com a palavra do policial que efetuou a prisão como única fonte de prova. (BORGES DE SOUSA FILHO, Ademar. *O controle de constitucionalidade de leis penais no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 46).

Certo é que a longa duração dos processos, a partir da demora para a conclusão das investigações policiais, causa, além da **perda da qualidade da própria jurisdição** – notadamente pela **corrosão da verdade** trazida pela prova oral, sujeita sempre à capacidade de reprodução dos fatos pelos depoimentos orais, cuja fidedignidade se dilui progressivamente com o passar dos meses e dos anos – também **o comprometimento da própria utilidade da resposta punitiva** (“quanto mais pronta for a pena e mais de perto seguir o delito, tanto mais justa e útil ela será” – BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. 2. ed. Trad. Cretela Jr.; Cretella, Agnes. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 71).

Se, de um lado, não há como negar a existência de uma **cultura autoritária**, de que resultam não raros exemplos de abusos de poder no exercício da atividade punitiva estatal, desde as instâncias policiais, passando pelos órgãos de acusação e também de jurisdição, como deixar de constatar, por outro lado, a **tibieza estatal** no cumprimento de suas leis penais, quando, por falta de estrutura, de interesse, de capacidade ou, o que é pior, por deliberada intenção omissiva, crimes da maior gravidade nem sequer são

investigados e menos ainda punidos os seus autores?

Com esses dados e essa realidade em mente, considero ser possível dirigir nossa atenção ao tema do **excesso de prazo para a conclusão de inquéritos policiais**, sob a perspectiva de quem, como cada um de nós, é incumbido de velar pela **adequada interpretação e aplicação das leis** federais do país – principal missão constitucional do Superior Tribunal de Justiça –, **sem descurar, todavia, da necessária e sempre premente preservação dos direitos fundamentais envolvidos em uma persecução penal**, relativos tanto aos investigados quanto à vítima e aos integrantes da coletividade afetados pela prática do crime sob apuração.

Não se há, entretanto, de desconsiderar, na análise deste tema, que as agências estatais que integram o sistema de justiça criminal operam com a lógica do princípio da obrigatoriedade da ação penal, o que acaba por onerar sobremaneira os órgãos de persecução penal.

E nessa impossibilidade de dar vazão a todos os casos que são levados ao conhecimento das autoridades, acaba por haver certa seletividade do sistema na análise de cada situação a investigar, direcionando prioridades de acordo com a limitada capacidade de investigar e processar todos os ilícitos penais. O fenômeno é apontado, com seu conhecido tom crítico, por Eugênio Raul ZAFFARONI, *in verbis*:

O princípio de legalidade processual exige que os órgãos do sistema penal exerçam seu poder para tentar criminalizar todos os autores de ações típicas [...] A estrutura de qualquer sistema penal faz com que jamais se possa respeitar a legalidade processual [...], as agências do sistema penal dispõem apenas de uma capacidade operacional ridiculamente pequena se comparada à magnitude do planejado. [...] torna-se óbvio que o sistema penal está estruturalmente montado para que a legalidade processual não opere e, sim, para que exerça seu poder com altíssimo grau de arbitrariedade seletiva dirigida, naturalmente, aos setores vulneráveis. (ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal*. 2. ed. Rio de Janeiro: REvan, 1996, p. 21).

IV. O inquérito policial e a consequência de sua excessiva duração

No ordenamento processual penal brasileiro, o inquérito policial,

procedimento de natureza administrativa, é função privativa da Polícia judiciária (civil ou federal), embora as investigações para a apuração de crimes em geral possam ser conduzidas por outras instituições, especialmente o Ministério Público. Este, por ser titular exclusivo da ação penal pública e também por ser incumbido pela Constituição da República de exercer o controle externo da atividade policial, pode requisitar diligências investigatórias e outras iniciativas voltadas à defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (arts. 127 e 129, I, VII e VIII da CR).

Para cumprir seu objetivo-mor – apurar a ocorrência do crime noticiado, sua autoria e circunstâncias de sua prática – a autoridade policial dispõe do prazo de 10 dias se o indiciado estiver preso ou de 30 dias se ele estiver solto.

Decerto que tal prazo – ao menos para o investigado que está solto – não permite, na grande maioria dos casos, o pleno exaurimento das investigações, as quais, conforme leciona Aury Lopes Jr, se apoiam em três pilares ou funções precípuas, sob uma ótica garantista do sistema punitivo: “busca do fato oculto, salvaguarda da sociedade e evitar acusações infundadas” (LOPES JR., Aury. *Sistemas de investigação preliminar no processo penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 41)

Convém notar, sob outra angulação, que a letra do art. 10 do CPP é muito clara ao referir-se a “**indiciado**” (preso ou solto), o que implica a existência de uma suspeita qualificada, da qual tenha resultado um ato formal de indiciamento ou, ao menos, um direcionamento da atividade investigatória para alguém que ostenta a qualidade de provável autor da conduta em apuração.

Como nosso Código de Ritos é ainda, ao menos neste aspecto, obsoleto, não contempla dispositivo similar ao de códigos mais recentes, a exemplo do código de **Portugal**, em que o investigado adquire, em certo momento da investigação, a **condição jurídica de arguido**, nos seguintes termos:

Artigo 58.º **Constituição de arguido**

1 - Sem prejuízo do disposto no artigo anterior, é **obrigatória a constituição de arguido logo que:**

- a) Correndo inquérito contra pessoa determinada em relação à qual haja suspeita fundada da prática de crime, esta prestar declarações perante qualquer autoridade judiciária ou órgão de polícia criminal;
- b) Tenha de ser aplicada a qualquer pessoa uma medida de coação ou de garantia patrimonial, ressalvado o disposto nos n.ºs 3 a 5 do artigo 192.º;
- c) Um suspeito for detido, nos termos e para os efeitos previstos nos artigos 254.º a 261.º; ou
- d) For levantado auto de notícia que dê uma pessoa como agente de um crime e aquele lhe for comunicado, salvo se a notícia for manifestamente infundada.

A consequência vem mais adiante, ao disciplinar-se a **duração do inquérito**, da seguinte forma:

Artigo 276.º Prazos de duração máxima do inquérito

1 - O Ministério Público encerra o inquérito, arquivando-o ou deduzindo acusação, nos prazos máximos de seis meses, se houver arguidos presos ou sob obrigação de permanência na habitação, ou de oito meses, se os não houver. [...]

4 - **Para efeito do disposto nos números anteriores, o prazo conta-se a partir do momento em que o inquérito tiver passado a correr contra pessoa determinada ou em que se tiver verificado a constituição de arguido.**

Algo similar dispõe o também moderno Código de Processo Penal do Chile, cujos artigos 229 e 233 disciplinam a questão, determinando que após a “**formalização da investigação**”, com a comunicação ao imputado, começa a correr o prazo do inquérito. Confira-se:

Artículo 229.- Concepto de la formalización de la investigación. La formalización de la investigación es la comunicación que el fiscal efectúa al imputado, en presencia del juez de garantía, de que desarrolla actualmente una investigación en su contra respecto de uno o más delitos determinados.

Artículo 233.- Efectos de la formalización de la investigación. La formalización de la investigación producirá los siguientes efectos:

- a) Suspenderá el curso de la prescripción de la acción penal en

Superior Tribunal de Justicia

conformidad a lo dispuesto en el artículo 96 del Código Penal;

b) **Comenzará a correr el plazo previsto en el artículo 247**, y

c) El ministerio público perderá la facultad de archivar provisionalmente el procedimiento.

Nosso Código, no Título II do Livro I, relativo ao Inquérito Policial (arts. 4º ao 23), faz diversas alusões à figura do “indiciado”, mas em nenhum dispositivo afirma em que consiste, ou em qual momento ocorre, o indiciamento formal do investigado ou suspeito. Com isso, não temos uma regulamentação e um controle normativo, como nos homólogos diplomas estrangeiros, sobre os prazos de duração do inquérito e a partir de qual momento o suspeito assume o status de indiciado.

E, se alguém é formalmente indiciado, passa a ter o seu nome incluído nos registros criminais, o que, entre outras consequências – como a afetação de sua imagem e honra perante a coletividade – permite, até que desapareça tal registro, ter sua situação agravada em futuros processos, em que, por exemplo, pode ser decretada medida constritiva a seu patrimônio ou a sua liberdade, por já estar sendo investigado em outro inquérito policial.

Entretanto, **é possível que, mesmo sem haver indiciamento do investigado, venha ele, de algum modo, a ser afetado por medidas tomadas ao longo do inquérito**, não apenas as que diretamente o afetem (por exemplo, busca e apreensão domiciliar, de documentos, interceptação telefônica, arresto e sequestro de bens, ou mesmo uma prisão preventiva), mas outras que, embora não interfiram em seu patrimônio ou em sua liberdade, lhe trazem desconforto ou constrangimento. Podem-se citar, como exemplo, seguidas intimações para depor como “declarante”; determinação para que compareça a delegacia para ser formalmente reconhecido; intimações, para prestar depoimento, de empregados da empresa da qual o suspeito é diretor; declarações da autoridade policial à imprensa de que investiga possíveis crimes cometidos pelo suspeito etc.

Em quaisquer dessas situações, parece-me razoável sustentar a possibilidade de que o Poder Judiciário, por meio de habeas corpus, realize um **controle sobre a razoabilidade da duração do inquérito policial**, porque, *dum pendet, rendet*, é dizer, enquanto dura, traz, de um lado, algum tipo de situação vantajosa para o Estado – que continua com a possibilidade de, enquanto não alcançada a prescrição, investigar o fato e a pessoa sobre quem recai a suspeita de autoria – e enseja, de outro lado, incalculável prejuízo para o indivíduo que, **indiciado ou não**, acaba por sofrer, no mínimo, o

constrangimento de ter uma investigação direcionada à sua pessoa, com a perturbação de sua tranquilidade para seguir sua vida.

V. A jurisprudência do STJ sobre o tema

Aqui reside, então, o **ponto fundamental a definir nesta impetração**: é possível o controle judicial do inquérito policial, por meio de habeas corpus, com determinação de arquivamento das investigações, fora da hipótese prevista em lei – mediante requerimento do Ministério Público, na forma do art. 28 do CPP – quando, no curso de uma investigação, se reputa excessivo o prazo de sua duração?

A **Corte Especial** deste Superior Tribunal de Justiça já se pronunciou sobre a matéria, nos seguintes termos:

[...] Embora a garantia da razoável duração do processo vigore no apuratório pré-processual, o excesso de prazo não se configura com a mera passagem aritmética do tempo, mas sim quando a inércia da acusação evidenciar a patente ausência de justa causa para a manutenção da apuração pela impossibilidade de obtenção de elementos que eventualmente venham a corroborar a narrativa acusatória. 6. Havendo elementos indiciários mínimos de materialidade e autoria e possibilidade em tese da existência do delito, **não cabe o trancamento de inquérito por excesso de prazo**. [...] (AgRg no Inq n. 1.088/DF, Rel. p/acórdão Ministra Nancy Andrighi, Corte Especial, DJe 22/03/2009).

Nesta **Sexta Turma** – e também na **Quinta Turma** – há decisões admitindo o trancamento das investigações em hipóteses excepcionais, em relação às quais nem sempre há consenso entre os integrantes do Colegiado. Tal providência não é, todavia, corriqueira, dada a natureza não peremptória do prazo para a conclusão do inquérito policial. O que se nota, portanto, é que ambas as Turmas analisam caso a caso para verificar a existência de situação particular que permita concluir pela presença de um constrangimento ilegal na demora para a conclusão do procedimento policial.

Confirmam-se os seguintes julgados (destaquei):

RECURSO EM HABEAS CORPUS. SEQUESTRO E HOMICÍDIO QUALIFICADO. EXCESSO DE PRAZO PARA A

CONCLUSÃO DO PROCEDIMENTO INVESTIGATÓRIO. NÃO OCORRÊNCIA. RECURSO NÃO PROVIDO. 1. É entendimento consolidado nos tribunais que os prazos indicados na legislação processual penal para a conclusão dos atos processuais não são peremptórios, de modo que eventual demora no julgamento do recurso de apelação deve ser aferida levando-se em conta as peculiaridades do caso concreto. 2. **Embora se identifique o decurso de mais de oito anos desde a instauração do inquérito policial, os crimes apurados são gravíssimos e complexos, cuja apuração demora, é bem verdade, mas não a ponto de impor a cessação da atividade investigatória do Estado, sobretudo porque não houve restrição à liberdade do recorrente e o prazo prescricional está longe de ser alcançado.** 3. Recurso não provido (RHC n. 74.078/MG, Rel p/acórdão Ministro Rogério Schietti, 6ª T, DJe 18/2/2019, destaquei).

AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS. TRANCAMENTO DE INQUÉRITO POLICIAL. INCABÍVEL. EXCESSO DE PRAZO. COMPLEXIDADE DO FEITO. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

1. **O trancamento do inquérito policial por meio do habeas corpus é medida excepcional, somente passível de adoção quando houver inequívoca comprovação da atipicidade da conduta, da incidência de causa de extinção da punibilidade ou da ausência de indícios de autoria ou de prova sobre a materialidade.**

2. É uníssona a jurisprudência desta Corte no sentido de que o constrangimento ilegal por **excesso de prazo** só pode ser reconhecido quando seja a **demora injustificável**, impondo-se adoção de **critérios de razoabilidade** no exame da ocorrência de constrangimento ilegal.

3. **Em face da complexidade do feito, não se verifica ilegalidade, pois apontado que o esquema criminoso é amplo e bem-estruturado, com indícios do protagonismo das pacientes, e envolvimento de diversos agentes, mais de uma centena de vítimas e um estruturado esquema de fraudes.**

4. Agravo regimental no recurso em habeas corpus improvido. (AgRg no RHC n. 118.556/MT, Rel. Ministro Nefi Cordeiro, 6ª T., julgado em 5/3/2020, DJe 9/3/2020)

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROCEDIMENTO INVESTIGATÓRIO. DURAÇÃO.

EXCESSO DE PRAZO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA. TRANCAMENTO DA INVESTIGAÇÃO. SÚMULA 83/STJ. AGRAVO IMPROVIDO.

1. A investigação criminal gera danos à pessoa, suportáveis pelo interesse da apuração da justa causa, mas não passíveis de eternização.

2. **Tendo sido iniciadas investigações em 2012, e encontrando-se o inquérito policial, injustificadamente, sem conclusão desde 2017, porque não realizadas diligências requeridas pela acusação, e tendo o feito ficado paralisado para manifestação acerca da prorrogação do prazo para conclusão das diligências desde 06/04/2018, não revela ilegalidade a decisão do Tribunal local de reconhecer o excesso de prazo da investigação em junho/2018, já que constatada clara mora e indevido dano estatal, a justificar a concessão de habeas corpus para determinar seu trancamento. Incidência da Súmula 83/STJ.**

3. Agravo regimental improvido. (AgRg no AREsp n. 1.453.748/PR, Rel. Ministro **Nefi Cordeiro**, 6ª T., julgado em 10/3/2020, DJe 16/3/2020)

HABEAS CORPUS. IMPETRAÇÃO CONTRA DECISÃO DE RELATOR QUE INDEFERIU LIMINAR NA ORIGEM. SUPERVENIÊNCIA DE JULGAMENTO DO MÉRITO NA CORTE REGIONAL. ACÓRDÃO CARREADO AOS AUTOS. ANÁLISE DO ALEGADO CONSTRANGIMENTO. AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA. HIPÓTESE NÃO COMPROVADA DE PLANO. NECESSIDADE DE AMPLO REEXAME DA MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INVIABILIDADE NA VIA ELEITA. EXCESSO DE PRAZO PARA O OFERECIMENTO DA DENÚNCIA. DEMORA NÃO JUSTIFICADA. ILEGALIDADE MANIFESTA.

[...]

4. Os prazos indicados para a consecução da instrução criminal servem apenas como parâmetro geral, pois variam conforme as peculiaridades de cada processo, razão pela qual a jurisprudência uníssona os tem mitigado, à luz do princípio da razoabilidade.

5. Hipótese em que o inquérito policial, iniciado em 14/12/2015, embora envolva investigação extremamente complexa, encontra-se encerrado desde 9/4/2018. Os autos foram encaminhados ao Ministério Público Federal há cerca de um ano e, desde então, sem nenhuma justificativa apresentada neste feito, aguardam inertes análise para oferecimento da denúncia.

6. **Caracterizada a ineficiência estatal, impõe-se o trancamento**

do inquérito policial por excesso de prazo.

7. Ordem concedida para trancar o referido inquérito policial em relação ao paciente. (HC n. 480.079/SP, Rel. Ministro **Sebastião Reis Júnior**, 6ª T., julgado em 11/4/2019, DJe 21/5/2019)

PENAL E PROCESSUAL PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM HABEAS CORPUS. RECURSO DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO JULGADO PREJUDICADO. PLEITO DE TRANCAMENTO DO INQUÉRITO POLICIAL. INVIABILIDADE. PERDA DO OBJETO. INQUÉRITO FINALIZADO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PREJUDICADO. RECURSO DESPROVIDO.

I - É assente nesta Corte Superior de Justiça que o agravo regimental deve trazer argumentos capazes de alterar o entendimento anteriormente firmado, sob pena de ser mantida a r. decisão impugnada por seus próprios fundamentos.

II - Quanto ao apontado descumprimento de ordem anterior desta Corte de Justiça para conclusão das investigações, **é cediço que o tempo para a conclusão do inquérito policial ou da instrução criminal não tem as características de fatalidade e de improrrogabilidade**, fazendo-se necessário raciocinar com o **juízo de razoabilidade** a fim de caracterizar o excesso, não se ponderando a mera soma aritmética de tempo para os atos de investigação ou processuais.

III - **In casu, trata-se de feito complexo** envolvendo agente público (ex-prefeito municipal) que, anteriormente, detinha foro por prerrogativa de função junto ao eg. Tribunal de origem, e, que apurava dois crimes graves, homicídio consumado e homicídio tentado, com suposta motivação política, **já tendo sido ouvidas 26 (vinte e seis) testemunhas além de terem sido realizados diversos exames periciais, o que implica em delonga na conclusão do inquérito.**

IV - Concluído o inquérito policial e indiciado o agravante, mesmo que após o prazo fixado para conclusão do procedimento, resta prejudicado o exame dos embargos de declaração pela perda do objeto. Agravo regimental desprovido. (AgRg nos EDcl no HC n. 518.278/MA, Rel. Ministro **Leopoldo de Arruda Raposo** (Desembargador Convocado do TJ/PE), 5ª T., julgado em 17/12/2019, DJe 19/12/2019)

PROCESSO PENAL. HABEAS CORPUS SUBSTITUTIVO DE RECURSO PRÓPRIO. INADEQUAÇÃO. PECULATO. ASSOCIAÇÃO CRIMINOSA. TRANCAMENTO DO INQUÉRITO. CARÊNCIA DE JUSTA CAUSA NÃO

EVIDENCIADA. MOROSIDADE NO DESFECHO DAS INVESTIGAÇÕES. PRAZO PARA ENCERRAMENTO DO INQUÉRITO FIXADO. WRIT NÃO CONHECIDO. ORDEM CONCEDIDA DE OFÍCIO.

[...]2. Nos termos do entendimento consolidado desta Corte, o trancamento de inquérito por meio do habeas corpus é medida excepcional, que somente deve ser adotada quando houver inequívoca comprovação da atipicidade da conduta, da incidência de causa de extinção da punibilidade ou da ausência de indícios de autoria ou de prova sobre a materialidade do delito, o que não se infere não hipótese dos autos.

[...] 8. **Conquanto a Constituição Federal consagre a garantia da duração razoável do processo, o excesso de prazo na conclusão do inquérito policial somente poderá ser reconhecido caso venha a ser demonstrado que as investigações se prolongam de forma desarrazoada, sem que a complexidade dos fatos sob apuração justifiquem tal morosidade. Por outro lado, ainda que não tenha sido decretada a sua custódia preventiva ou a qualquer outra medida cautelar, inegável reconhecer que o prosseguimento do inquérito por prazo indefinido traz inegável constrangimento ao investigado, máxime se ele houver sido formalmente indiciada.**

[...] 11. Conforme o reconhecido em recente julgado desta Quinta Turma, "afigura-se prudente fixar prazo para conclusão do inquérito policial, com o objetivo de evitar o perecimento de toda a investigação já realizada, pois o prazo transcorrido até aqui indica a iminência de que seja ultrapassada a fronteira da razoabilidade, que poderia caracterizar, de forma superveniente, constrangimento ilegal. Assim, **impõe-se a limitação do prazo para o encerramento das diligências em curso, que devem ser concluídas no prazo máximo de 30 (trinta) dias**" (AgRg no HC 491.639/MA, Rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, julgado em 30/05/2019, DJe 04/06/2019).

12. Writ não conhecido. Ordem concedida, de ofício, tão somente para **fixar o prazo improrrogável de 30 dias para o desfecho do inquérito policial**, a contar a publicação do acórdão. (HC n. 444.293/DF, Rel. Ministro **Ribeiro Dantas**, 5ª T., julgado em 3/12/2019, DJe 13/12/2019)

AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS. ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA. TRANCAMENTO DO INQUÉRITO POLICIAL. EXCESSO DE PRAZO. COMPLEXIDADE DO FEITO. QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO. DECISÃO FUNDAMENTADA. AGRAVO

IMPROVIDO.

1. A constatação de eventual **excesso de prazo** para a conclusão de inquérito e até mesmo de processo **não é resultado de operação aritmética de soma de prazos**. É imprescindível sopesar a **complexidade dos fatos e dos crimes sob investigação, o número de pessoas envolvidas e as demais circunstâncias** que tornam razoável a dilação do prazo para o encerramento do procedimento de investigação.

2. Na situação em tela, **a dilação de prazo para as investigações decorre da complexidade do caso e da necessidade de maior verticalização das investigações**. Por isso, não se revela, por enquanto, desarrazoada a dilação do prazo investigatório, haja vista as nuances da situação apurada.

[...] 5. Recurso improvido, reforçando a **recomendação de que se concluam as diligências** necessárias para encerrar o inquérito policial com a maior brevidade possível. (AgRg no HC n. 502.748/MT, Rel. Ministro **Reynaldo Soares da Fonseca**, 5ª T., julgado em 15/8/2019, DJe 30/8/2019).

Vê-se que ambas as Turmas deste STJ, somente em hipóteses muito excepcionais, determinam já o arquivamento do inquérito policial. É mais frequente – quando reconhecido haver o irrazoável atraso na sua condução – que se fixe um prazo para que o Ministério Público ofereça a denúncia ou promova o arquivamento do inquérito policial.

VI. Possíveis critérios para a aferição do excesso irrazoável do prazo de duração do inquérito policial

Sendo assim, conviria, em nome de mais uniformidade do tratamento jurídico do tema, **estabelecer critérios objetivos ou parâmetros temporais** para a aferição da alegada existência de constrangimento ilegal na perpetuação do inquérito policial.

Nosso ordenamento não oferece auxílio a esse propósito, por isso é conveniente buscar a experiência estrangeira sobre o tema, ao menos em códigos modernos, que possuem tradição similar à nossa e de onde costumamos herdar muitos institutos.

No Código de Processo Penal da **Itália**, após a notificação do arguido sobre a existência de uma investigação conduzida pelo Ministério Público, fixam-se prazos para o encerramento do inquérito. Assim é tratada a questão, *in verbis* (grifei):

Art. 405. [...] 2. Salvo quanto previsto dall'art. 415 bis, il pubblico ministero richiede il rinvio a giudizio entro **sei mesi dalla data in cui il nome della persona alla quale è attribuito il reato è iscritto nel registro delle notizie di reato**. Il termine è di un anno se si procede per taluno dei delitti indicati nell'art. 407, comma 2, lett. a).

No artigo seguinte, prevê-se a possibilidade de prorrogações de até seis meses (art. 406) e se estabelece que, em relação a certos crimes e a situações específicas (como, e.g., investigações complexas pela multiplicidade de fatos conexos ou elevado número de pessoas investigadas etc.), pode a **investigação perdurar por um período máximo de 2 anos**. Dispõe o art. 405, c/c 406.6 do CPP, que, **recusada a proposta de prorrogação do prazo para conclusão da investigação, o juiz devolve os autos para o Ministério Público decidir se formula a acusação ou se arquiva o inquérito**.

Já em **Portugal** o art. 276, que cuida dos prazos de duração máxima do inquérito, estabelece o regular prazo de seis meses, que pode se elevar, em **casos mais complexos, a até 18 meses**, sempre sob o alerta de que **“o prazo conta-se a partir do momento em que o inquérito tiver passado a correr contra pessoa determinada ou em que se tiver verificado a constituição de arguido”** (Item 4).

No Código de Processo Penal do **Chile**, por sua vez, também se conta o prazo do inquérito (art. 233, b, transcrito acima) e, **transcorridos dois anos**, a regulação vem da seguinte forma:

Artículo 247.- Plazo para declarar el cierre de la investigación. Transcurrido el plazo de **dos años desde la fecha en que la investigación hubiere sido formalizada, el fiscal deberá proceder a cerrarla**. Si el fiscal no declarare cerrada la investigación en el plazo señalado, el imputado o el querellante podrán solicitar al juez que aperciba al fiscal para que proceda a tal cierre. Para estos efectos, el juez citará a los intervinientes a una audiencia y si el fiscal no compareciere, el juez otorgará un plazo máximo de dos días para que este se pronuncie, dando cuenta de ello al fiscal regional. **Transcurrido tal plazo sin que el fiscal se pronuncie o si, compareciendo, se negare a declarar cerrada la investigación, el juez decretará el sobreseimiento definitivo de la causa**, informando de ello al fiscal regional a fin de que éste aplique las sanciones disciplinarias correspondientes. Esta resolución será

apelable.

Em suma, com os adminículos do Direito Comparado, pode-se concluir que os códigos mais modernos costumam prever um prazo máximo de duração das investigações – em torno de 2 anos – ao cabo do qual deverá o Ministério Público oferecer a denúncia ou promover o arquivamento do inquérito.

Nesses sistemas, porém, a contagem do prazo **toma como termo a quo algum ato concreto que constitua o investigado como o objeto da investigação** (sempre, é claro, também como sujeito de direitos).

Tudo a indicar, pois, que, **enquanto ainda ostentar a condição** de mero suspeito, sem a constituição do *status* de *arguído*, *investigado* ou, como entre nós, *indiciado*, **não se tem como dizer que um inquérito policial**, que é atividade estatal administrativa (não possui natureza jurisdicional, por óbvio) caracterizada pelo sigilo dos seus atos (art. 20 do CPP), **represente um constrangimento ilegal** sobre quem ainda não sofreu ato concreto de turbação à sua liberdade ou ao seu patrimônio.

Excepcionalmente, é bem verdade, pode haver situações em que, mesmo sem indiciamento formal, alguém seja objeto de atos de investigação que lhe turbem o patrimônio ou a liberdade de ir e vir, como medidas assecuratórias reais (arresto, sequestro ou hipoteca legal), iniciativas probatórias (seguidas intimações para depor como “declarante”), ou até medidas cautelares (pessoais ou probatórias), como prisão preventiva ou cautela a ela alternativa (fiança, por exemplo), ou como interceptação telefônica ou busca domiciliar.

Se **estiver preso**, por óbvio, os prazos para a conclusão do inquérito policial são rígidos, conquanto, na prática, a jurisprudência tolere que, dadas certas circunstâncias (usualmente relacionadas à complexidade das investigações), se alongue um pouco o tempo para o encerramento das investigações.

Nas demais hipóteses, **quando houver, potencialmente, afetação da liberdade do investigado** – mesmo sem ostentar, formalmente, o *status* de indiciado – será possível a proteção via habeas corpus, quer para controlar a própria legalidade do ato, quer para – no ponto que ora mais interessa – controlar o tempo de duração do inquérito policial, que não poderia, a vingar tal raciocínio, perdurar indefinidamente, até o advento da prescrição.

Talvez o grande problema da jurisdição penal atualmente seja o tempo para o cumprimento de todos os atos necessários para, desde a notícia da prática de um crime, investigar, processar e definitivamente condenar quem tenha sido identificado como seu autor. E se, de um lado, não se toleram julgamentos sumários, em que não se permita ao acusado defender-se, a contento, da acusação, não se aceitam, por outro lado, investigações e processos eternizados no tempo, que venham a potencializar as *cerimônias degradantes* de que fala a doutrina (entre as quais a de Jorge FIGUEIREDO DIAS e Manuel COSTA ANDRADE. *Criminologia – O Homem Delinqüente e a Sociedade Criminógena*. Coimbra, Coimbra Editora, 1997, *passim*).

Nessa perspectiva, “A excessiva demora na solução da lide penal representa sofrimento ao acusado e descrédito da justiça perante a sociedade. Por maior que seja a complexidade do caso, deve haver um prazo para seu encerramento. É uma questão de razoabilidade.” (THUMS, G. *Sistemas processuais penais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 31).

Nesse particular, evoluindo meu pensamento sobre o tema, é de se compreender que os prazos prescricionais previstos no art. 109 do Código Penal estabelecem limites máximos para o exercício do *ius puniendi* do Estado, mas não podem servir de parâmetro temporal para a duração de uma atividade administrativa do Estado que interfira na liberdade de alguém.

Dito isso, considero que este prazo de duração do inquérito policial, que, na ausência de uma clara indicação legal – tomando como certo que **os prazos indicados no art. 10 do CPP não são peremptórios** e podem ser, indefinidamente, prorrogados (se solto o indiciado, por óbvio), como, aliás, tem afirmado a jurisprudência dos tribunais pátrios –, deve seguir **critérios de razoabilidade**, os quais tomariam em consideração, *inter alia*, os **seguintes fatores que possam exigir tempo maior da investigação**:

- 1. A complexidade da investigação** (número de possíveis autores, extensão da trama criminosa, caráter interestadual ou até transnacional das ilicitudes, envolvimento de pessoas com prerrogativa de foro e que, portanto, possam gerar deslocamento de competência ou submissão do inquérito à deliberação de autoridade judiciária diversa da competente para coinvestigados);
- 2. O comportamento eventualmente não colaborativo das pessoas** chamadas a depor, por meio de não

comparecimento aos atos para os quais tenham sido intimadas, fornecimento de endereços inexistentes ou errôneos etc;

3. **Necessidade de realização de perícias complexas** ou de oitiva de **testemunhas por carta precatória ou rogatória**, ou necessidade de **cooperação de outras autoridades**, nacionais ou internacionais, para o esclarecimento de fatos objeto das investigações etc;
4. A constatação de que as **investigações se encontram paralisadas**, sem nenhum ato concreto que denote o empenho para o esclarecimento dos fatos, após sucessivas prorrogações do prazo (art. 10 do CPP).

VII. O caso concreto

O recorrente informa que **dois inquéritos policiais** foram instaurados para apurar a suposta prática do crime de peculato (Inquéritos Policiais n. [REDACTED] e [REDACTED]), os quais tramitam sob o controle e a supervisão do Juízo de Direito da 1ª Vara Criminal da Comarca de Araguaína – TO.

Como já mencionado no relatório deste RHC, os procedimentos investigatórios **perduram por mais de 5 anos** (na data da interposição do recurso) e, mesmo após mais de 23 dilações de prazos (14 dilações de prazo do IPL n. 5012841-91.2013.827.2706, iniciado em 23/8/2013, e 9 do IPL n. 0011987-51.2014.827.2706, iniciado em 9/10/2013, conforme indicam as razões do recurso), ainda não foram obtidos elementos concretos capazes de promover o indiciamento do investigado, ora recorrente.

Ao prestar informações, fl. 334-STJ, a autoridade judiciária noticiou que (grifei):

Em 1º de julho de 2014 foi juntado relatório final pela autoridade policial (Evento de nº 27). Com vista dos autos, **o Ministério Público requereu uma série de diligências** (Evento de nº 29). **Em razão de as investigações já se estenderem por mais de dois anos sem nenhum desfecho, foi**

determinado, de ofício, pelo Magistrado Titular desta 1ª Criminal, o arquivamento do inquérito policial em razão da carência de justa causa para sua manutenção (Evento de nº 53). **A decisão proferida foi cassada pelo Tribunal** de Justiça do Tocantins por meio da Correição Parcial nº 0011412-76.2015.827.0000 (Evento de nº 61). Mesmo após várias manifestações do Ministério Público pela conclusão das investigações, inclusive, de providências por parte do órgão sensório da Polícia Judiciária (Eventos de nº 68, 70, 85, 91, 97, 105, 110, 121, 127, 134, 140, 149 e 162) **até o presente momento o caderno investigativo encontra-se pendente de diligências**. As investigações já perduram por mais de 5 anos e a **última cota ministerial requerendo o cumprimento de diligências e a conclusão do inquérito em um prazo de 90 dias foi lançada em 02 de maio de 2019** (Evento de nº 162).

É possível, então, inferir – ao menos em relação ao referido IP

– que:

- já se passaram mais de seis anos desde o início do inquérito policial;
- o recorrente não se encontra formalmente indiciado em ambos os inquéritos policiais instaurados, conforme noticiado na própria petição inicial do recurso;
- a pena prevista para o crime em apuração – peculato – oscila de 2 a 12 anos;
- não há indicação quanto a tratar-se de fato de particular complexidade para sua apuração;
- já houve sucessivas prorrogação do prazo para a conclusão dos inquéritos, sem indicação de avanço nas investigações;
- já houve apresentação de Relatório de Conclusão das investigações pela autoridade policial.

Eu tenderia, portanto, a acompanhar o em. Relator, Ministro Sebastião Reis Júnior, para, considerando irrazoável o prolongamento

excessivo das investigações nos referidos inquéritos policiais, conceder a ordem de habeas corpus.

No entanto, **em nenhum momento** da impetração original, ou no recurso endereçado a esta Corte Superior, **informou o recorrente** ter havido algum **ato constritivo à sua liberdade ou ao seu patrimônio**, ou mesmo a prática de algum ato, por parte da autoridade policial ou do representante do Ministério Público, **que o tenha de algum modo causado constrangimento, ou afetado sua imagem, sua honra ou sua tranquilidade**, como o indiciamento formal, o cumprimento de mandado de busca e apreensão, a submissão a ato de reconhecimento formal ou outro qualquer do qual se possa inferir o direcionamento das investigações para a pessoa do recorrente.

A mera existência de um inquérito policial para apurar a prática de crime de ação penal pública não pode ser objeto de controle judicial, por meio de habeas corpus – vocacionado à proteção da liberdade humana – **se não há indicação de ato concreto do qual se possa inferir a existência de um constrangimento ilegal, que importe em restrição ou supressão do direito de locomoção do paciente.**

Não se pode transformar o Habeas Corpus em instrumento de controle de atos administrativos – ou mesmo judiciais – sem que se aponte qual o ato específico que, direta ou indiretamente, tenha causado ou possa causar concreto risco de perda da liberdade do paciente.

Se, eventualmente, houver injustificado atraso, omissão ou mesmo desídia na atividade administrativa da Polícia e do Ministério Público do Estado de Tocantins, **há outros instrumentos legais e correcionais que podem ser manejados para obviar tal irregularidade.** Porém, **a menos que** – insisto – se indique de que forma o curso de uma investigação está afetando, ainda que potencialmente, a liberdade do recorrente, **não é o habeas corpus o remédio para a aventada irregularidade.**

Com tais considerações, pedindo a respeitosa vênia do Relator, **nego provimento ao recurso, ou, eventualmente, voto por sua acolhida parcial, assinando prazo de 30 dias para que o membro do Ministério Público ofereça denúncia ou promova o arquivamento do inquérito policial.**

Superior Tribunal de Justiça