

UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

VINICIUS LÚCIO DE ANDRADE

## **INQUÉRITO POLICIAL: UM MODELO EM COLAPSO**

Campina Grande  
2010

VINICIUS LÚCIO DE ANDRADE

## **INQUÉRITO POLICIAL: UM MODELO EM COLAPSO**

Artigo Científico apresentado ao Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Estadual da Paraíba como requisito parcial para conclusão do componente curricular TCC - Trabalho de Conclusão de Curso.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Gleick Meira Oliveira

Campina Grande  
2010

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL – UEPB

A553i Andrade, Vinicius Lúcio de.  
Inquérito Policial [manuscrito]: Um Modelo em Colapso/ Vinicius Lúcio de Andrade. – 2010.  
26 f.  
Digitado.  
Trabalho Acadêmico Orientado (Graduação em Direito) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2010.  
“Orientação: Profa. Esp. Gleick Meira Oliveira, Departamento de Direito Público”.

1. Processo penal 2. Inquérito policial 3. Investigação criminal I. Título.

21. ed. CDD 345.05

VINICIUS LÚCIO DE ANDRADE

**INQUÉRITO POLICIAL: UM MODELO EM COLAPSO**

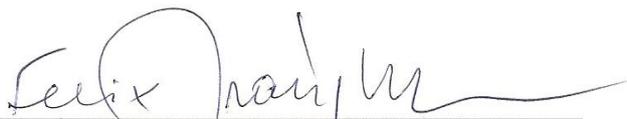
Campina Grande, 07 de dezembro de 2010

**BANCA EXAMINADORA:**



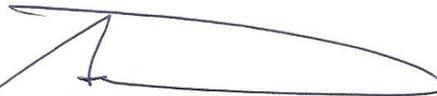
---

Prof.<sup>a</sup> Gleick Meira Oliveira - UEPB  
(Orientadora)



---

Prof.<sup>o</sup> Dr. Félix Araújo Neto - UEPB



---

Prof.<sup>o</sup> Ms. Aécio Souza Melo Filho - UNESC e FACISA

“Mas eu,  
nascido num tempo de sussurros,  
Tenho a voz contundente  
E por mais que me esforce  
Não sirvo para cantar no coro.”

Eduardo Alves Costa

“Não somos nem melhores e nem  
piores. Somos iguais. Melhor é a  
nossa causa.”

Thiago de Mello

## AGRADECIMENTOS

A Cristo com seu inexplicável amor e sua maravilhosa graça me alcançou ainda na minha juventude.

Ao meu Pai, Pedro Lúcio, pelo exemplo de decência e humilde que marcam minha vida.

A minha Mãe, Dalva de Andrade, pelo carinho e amor a cada dia depositado em mim, sob a forma de cuidado, beijos e delícias ao paladar.

Ao meu irmão Victor Lúcio pela amizade, companheirismo e cumplicidade.

Aos meus amigos-irmãos George e Valdeci pela lealdade ao longo desses anos na faculdade, na vida, nos riscos, nas madrugadas e nos sonhos.

A melhor turma da história da Faculdade de Direito da UEPB. Aos brilhantes Philippe “Galego”, “Magistrado” Francisco, Dr. Gilmaro, Jaci (pelo carinho que tratava a todos), Flavinha, Gisele, Wanessinha, Monique, Guilherme “Fiúza”, João Felipe, Lazimir, Mariclécio Poeta, André Luís (uma figura humana fantástica), André Tavares, Diego “Prefeito”, Rodrigo “Sapo”(nosso eterno Presidente do CASP), Daniel Cláudio, Danilo(o versátil), Milena, Joab, Ronildo, Aslan, Anchieta, Agricélia, Laodicéia, Aslan, Dulcinéia...cada um destes são inesquecíveis.

A minha orientadora Professora Gleick Meira pela doce inteligência, disponibilidade e os pertinentes aperfeiçoamentos oferecidos a este trabalho.

Ao Professor Cláudio Lucena pelas brilhantes aulas destruidoras paradigmas e pelo ser humano afável e de excelente trato com todas as pessoas. A Prof<sup>a</sup> Flávia Paiva pelas aulas sempre interessantes e relevantes, trazendo a visão do Direito de um Advogado. Ao Prof<sup>o</sup> Jardon Maia pelas aulas repletas de interação e pela dedicação e afincos dispensados. Ao Prof<sup>o</sup> Harrison Targino pelo gênio jurídico apresentado em todos os encontros memoráveis. Ao Professor Hebert Targino pela oportunidade de serem travados bons e duros debates em todas as oportunidades. Ao Professor Félix Araújo Neto pelas exposições interessantes e carisma pessoal cativante.

Aos funcionários do CCJ Yang e Luís pela paciência, trabalho e alegria dispensados ao longo desses anos.

## SUMÁRIO

1. Resumo/Abstract	08
2. Introdução	09
3. Breve Histórico do Inquérito Policial no Brasil	10
4. A Crise do Inquérito Policial	13
5. Uma Outra Perspectiva: o Promotor-Investigador	19
6. Considerações Finais	23
7. Referências Bibliográficas	25

# INQUÉRITO POLICIAL: UM MODELO EM COLAPSO

Vinicius Lúcio de Andrade

## Resumo

Criado em 1871, ainda no Brasil Império, o principal instrumento da fase pré-processual penal brasileira, o inquérito policial, tornou-se obsoleto e incompatível com uma sociedade complexa como a atual. Assim, enseja-se a construção de um novo modelo de investigações criminais. A disputa política entre Ministério Público e Polícia Judiciária adia a resolução do problema que resulta em péssima qualidade das peças acusatórias, material probatório de baixa qualidade, morosidade das investigações e impunidade. A tendência mundial dos sistemas jurídico-penais mais modernos sugere a adoção do modelo do promotor-investigador em superação ao modelo policial.

Palavras-chave: Processo Penal. Inquérito Policial. Investigação Criminal.

## Abstract

Created in 1871, still in Imperial Brazil, the main instrument of the brazilian pre-criminal procedure, the police investigation became obsolete and incompatible with such a complex society as ours, what offers an opportunity to the construction of a new model for criminal investigations. The political dispute between prosecuting attorneys and the Judicial Police puts off the solution of this problem which results in poor quality accusatory piece, material evidence of poor quality, morose investigations and impunity. The global inclination towards a modern legal and penal system suggests the adoption of a district attorney-investigator model instead of a police officer model.

Key-Words: Criminal procedure. Police investigation. Criminal Investigation

## 1. INTRODUÇÃO

O Inquérito Policial é a principal ferramenta no levantamento de dados, indícios, provas e elementos na fase pré-processual penal brasileira. Confeccionado pela Polícia Judiciária fornece os elementos básicos para o oferecimento da denúncia pelo Ministério Público. Todavia, a investigação preliminar brasileira baseada majoritariamente nesse instrumento, passa por crise profunda, devido as grandes transformações da sociedade (criminalidade organizada, intensificação e facilidade das comunicações, massificação de serviços, globalização, crimes cibernéticos, fraudes contábeis de alto impacto econômico) e as mudanças nos papéis e procedimentos no interior do sistema acusatório, principalmente no novo papel investigativo tomado pelos Ministérios Públicos Estaduais e o Ministério Público Federal.

Em essência, o Inquérito Policial, não sofreu alterações desde a segunda metade do séc. XIX, ainda no Brasil Império. A atual legislação praticamente inalterada desde 1940, apesar das releituras e adequações constitucionais e infraconstitucionais após a Constituição de 1988, não conseguiu dotá-lo de objetividade e eficiência.

Nesse contexto, como fazer uma investigação criminal em uma sociedade complexa como à do século XXI com um instrumento jurídico sistematizado na década de 1940, herdado da Reforma do Código de Processo Criminal de 1871, inspirado no processo inquisitorial canônico português, resquício do período medieval? E por que este procedimento tornou-se ícone da polícia judiciária, sobrevivendo a várias Constituições Brasileiras e Reformas no Processo Penal Pátrio? Quais perspectivas se delineiam para as investigações criminais no Brasil além das apresentadas pelo Inquérito Policial?

## 2. BREVE HISTÓRICO DO INQUÉRITO POLICIAL NO BRASIL

No século XIX o Brasil passou por dois processos históricos extremamente relevantes do ponto de vista político e jurídico, a Independência de Portugal em 1822 e a Proclamação da República em 1889, nesse contexto a influência das idéias liberais e iluministas não se transformaram em direitos civis para maior parte da população como nas revoluções européias impelidas pelos mesmos ideais. Os escravos, os não-católicos, os analfabetos e aqueles com renda inferior a 100 mil réis não eram considerados sujeitos da cidadania.

Apesar disto o Código de Processo Criminal de 1832, trouxe avanços descentralizando o poder, atribuindo aos “juizes de paz” - cidadãos eleitos através do critério censitário na própria localidade - eram os responsáveis pela investigação criminal. Esta por sua vez era avaliada pelo Conselho de Jurados na sua admissibilidade quanto à acusação e ao mérito.

Todavia, os Juizes de Paz representavam uma grande ameaça aos magistrados, letrados e advogados da Corte grandes influenciadores da política imperial, pois representava o fortalecimento do poder local e contrariava os objetivos centralizadores do império, este Código vigorou apenas nove anos.

Em 1841 a Reforma do Código de Processo Criminal provoca o esvaziamento dos poderes dos juizes de paz que apesar de serem respaldados pelas oligarquias locais tinham uma parcela de legitimidade, pois tinham sido eleitos e conheciam as peculiaridades das regiões em que estavam inseridos. A reforma foi centralizadora e policializante. O Chefe de Polícia da Corte, nomeado pelo Imperador, escolhia “delegados de polícia” (daí o surgimento da expressão usada atualmente) entre juizes de direito e desembargadores para conduzirem as investigações, antes dirigidas pelos “juizes de paz”. Assim, Mendes (2008, p.161) afirma que,

...a tendência centralizadora da Reforma de 1841 representou não só alterações significativas na instituição do Júri, mas, sobretudo, na estrutura da investigação penal e na forma da construção da verdade jurídica nesta matéria, uma vez que a investigação criminal passa a ter uma fase pré-judicial preliminar para a “formação da culpa” que servirá como base a propositura da ação penal.

Dessa forma, foram construídos a estrutura e os sujeitos que utilizaram o Inquérito Policial, que só será criado na Reforma do Código de Processo Criminal de 1871, com forte inspiração inquisitorial do processo penal luso diferente do Código de 1832, este foi afetado pelo modelo processual inglês.

Nesse contexto de alterações jurídicas, tinha como fundo político uma disputa durante o período imperial, entre liberais conservadores e liberais radicais, e essa transferência de poder para a instituição policial controlar as investigações criminais e dispô-las de modo a satisfazer seus interesses, foi produto da reação dos liberais conservadores atentos em fortalecer o poder central.

Posteriormente, o Brasil adentra o período republicano sem muitas alterações. A República introduziu o federalismo, contudo sem construir uma sociedade igualitária com efetivas liberdades públicas e garantias civis. Nesse contexto foram abolidos os privilégios de nascimento, os títulos nobiliárquicos, as ordens honoríficas. Todavia, permaneceu o foro privilegiado por prerrogativa de função, a prisão especial e procedimentos inquisitoriais como o inquérito, institutos estabelecidos em um sistema jurídico anterior, oligárquico e hierarquizado. Este, por sua vez, tem deslocada sua competência do Poder Judiciário para os poderes executivos estaduais, obedecendo a lógica federalista republicana.

Sete décadas depois, em 1941, através do Decreto-Lei nº 3.689 de 1941, surge o Código de Processo Penal com a formatação atual. Apesar de unificar as legislações, pois cada estado tinha seus próprios sistemas processuais penais, foi concebido sob a influência do facismo italiano e do autoritarismo do Governo Vargas, tendo como principal pensador o então Ministro da Justiça Francisco Campos. Ele foi o cérebro jurídico do Estado Novo de Vargas, na exposição de motivos do código que elaborou. Justificou que o inquérito policial deveria permanecer devido a realidade brasileira que não seria restrita aos centros urbanos, mas aos distritos distantes do interior, em seguida rejeita a figura do Juiz de Instrução devido a sua incompatibilidade a esta realidade.

Quando a Exposição de Motivos do Código de Processo Penal uma das defesas realizadas pelo Ministro Francisco Campos reside na explicação das

razões da manutenção do modelo Inquérito Policial no nosso ordenamento jurídico.

Campos assim argumenta:

Foi mantido o inquérito policial como processo preliminar ou preparatório da ação penal, guardada as duas características atuais. O ponderado exame da realidade brasileira, que não é apenas dos centros urbanos, senão também a dos remotos distritos das comarcas do interior, desaconselha o repúdio vigente. (Exposição de Motivos do Código de Processo Penal)

Ou seja, compreendia o próprio governo na voz do Ministro da Justiça que o modelo aplicado de investigações preliminares era equivocado. Criou-se uma solução aparente para o país em que não este deveria ser alterado. Era um modelo excêntrico, com características brasileiras. Quando a população tinha acesso mais facilmente nos grandes centros ao Judiciário, minoravam-se as injustiças e arbitrariedades cometidas pelos Delegados de Polícia. Mas nos vasto interior do país a autoridade policial atuava de forma absolutamente discricionária.

Ademais o Ministro Campos expõe:

(...) Seria imprescindível, na prática, a quebra do sistema: nas capitais e nas sedes de comarca em geral, a imediata intervenção do juiz instrutor, ou a instrução única; nos distritos longínquos, a continuação do sistema atual. Não cabe aqui, aqui, discutir as proclamadas vantagens do juízo de instrução. (Exposição de Motivos do Código de Processo Penal)

Nesta afirmação, a confissão é clara, o nosso ordenamento processual penal quanto às questões das investigações preliminares é concebido em contrariedade ao modelo anglo-saxão (Juiz de Instrução), até então o menos problemático, e em uso nos sistemas processuais de quase todos os países da Europa, pois fornecia mais garantias ao cidadão.

Francisco Campos ainda suscita como último argumento a adoção desse modelo, seria incompatível com o critério de unidade da lei processual. Motivo sem fundamento, com um novo Código havia reais condições de alterações significativas, fato que não ocorreu.

Então, adentra-se o século XXI sem mudanças estruturais relevantes, assim preleciona Moreira (2010, p.01):

O atual código continua com os vícios de 60 anos atrás, maculando em muitos dos seus dispositivos o sistema acusatório, não tutelando satisfatoriamente direitos e garantias fundamentais do acusado, olvidando-se da vítima, refém de um excessivo formalismo (que chega a lembrar o velho procedimentalismo), assistemático e confuso em alguns dos seus títulos e capítulos.

O atual código é um antagonismo claro com sociedade atual e com parâmetros de constitucionalidade trazidos pela Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal vem fazendo uma releitura da nossa sistemática processual penal. Expurgando inconstitucionalidades, criando Súmulas Vinculantes, construindo entendimentos que atingem de forma veemente as investigações criminais e o inquérito policial.

### **3. A CRISE DO INQUÉRITO POLICIAL**

Historicamente o procedimento em estudo não tem reciprocidade com um estado democrático de direito ou com os valores da democracia, nem preocupa-se na preservação das garantias individuais e do cidadão. É instrumento a serviço do Poder Executivo que o usa de forma discricionária, investigando quem e quando lhe aprouver.

É consensual a opinião de que a investigação preliminar baseada nesse instrumento está em crise. O nível de elucidação dos crimes é irrisório, a pobreza técnica do material produzido pela polícia, as investigações são demoradas e prolixas. Não raro inquéritos chegam a tramitar dez anos sem uma plausível elucidação, nos quais muitos dos crimes já estão prescritos.

Assim, constata o criminalista Aury Lopes (2006, p.01):

os juízes apontam para a demora e pouca confiabilidade do material produzido pela polícia, que não serve como elemento de prova na fase processual. Os promotores reclamam da falta de coordenação entre a investigação e as necessidades de quem, em juízo, vai acusar. O inquérito demora excessivamente e nos casos mais complexos, é incompleto, necessitando novas diligências.

A desconfiança dos juízes é compreensível, os inquéritos e investigações conduzidos até pouco mais de duas décadas tinham como

requisito básico o uso da tortura. O cenário mudou significativamente. Mas a herança dos métodos da Ditadura Militar e da própria mentalidade autoritária é ainda muito danosa às corporações policiais.

Todavia, devemos ressaltar que a culpa não reside só na atuação da polícia, aliás, as Polícias Cíveis e a Polícia Federal (em algumas regiões do país) trabalham em regra sob misto de precariedade e improviso, mas na estrutura desse modelo de investigação.

Claramente há dois setores que não desejam essas mudanças: os delegados de polícia e os advogados. Os primeiros baseiam-se no poder oferecido por esse instrumento, mudá-lo profundamente ou extingui-lo significará o esvaziamento das suas funções, da reserva de poder, tornar-se-iam figuras expletivas. Os últimos aproveitam-se legitimamente das falhas, imperfeições, atrasos, procedimentos burocráticos, em regra, não dão importância a esta fase pré-processual, salvo em casos rumorosos com réus abastados ou crime organizado. Em geral, a atuação formal do criminalista inicia-se após o oferecimento da denúncia. Afinal, será o Ministério Público que valorará o que foi produzido incluindo ou excluindo condutas ou investigados na fase processual.

Outra consequência das agruras do procedimento inquisitorial incide na qualidade das peças acusatórias do MP, em geral, genéricas e sem um nível mínimo de detalhes, são recebidas pelo juízo de forma a não melindrar interesses recíprocos, traço comum à cultura forense. Nesse contexto, reiteram-se teorias contorcionistas como a imputação alternativa, originadas nas debilidades advindas do inquérito policial. Dessa forma são infligidas ao investigado, agora denunciado, verdadeiras “penas processuais”, pelo fato de se acusar para depois se investigar.

Essa postura ministerial redundava num equívoco, pois a investigação preliminar tem finalidade de proteção do cidadão, nisto reside o seu viés garantista: Evitar aventuras acusatórias. Ou seja, é evitar que um inocente seja submetido ao processo (ainda que se conclua favoravelmente a ele) e a publicidade deste constitua uma causa de grave de humilhação e descrédito.

Em importante estudo, Aury Lopes aponta basicamente três argumentos contrários ao inquérito policial:

a) a discricionariedade da polícia se situa numa zona tênue entre lícito e ilícito, assim ela não deve presidir a instrução preliminar, porém ser apenas um órgão auxiliar;

b) a eficácia da atuação policial está vinculada a grupos sociais mais vulneráveis, ou seja, classes inferiores têm suas condutas sistematicamente investigadas enquanto as classes mais elevadas permanecem impunes;

c) a contaminação política da polícia que pauta suas estratégias e prioridades em escolhas ausentes de técnica e sistemática, mas levadas por casuísmos e ocasiões.

Nessa perspectiva, é a situação das corporações policiais, sob a direção das Secretarias de Segurança Pública, a cada gestão de segurança pública são mudadas as “prioridades” e escolhidos os “inimigos ideais” para serem combatidos: assaltos a banco, tráfico de drogas, entre outros. A finalidade é fazer show midiático, pirotecnia policial, ostensividade máxima, armas de grosso calibre, grandes viaturas e assim faça com que a imprensa instale a sensação de segurança social.

Outro nuance é o trabalho cartorial das delegacias de polícia que é o centro dos afazeres de toda equipe, no qual, tem na figura do Escrivão de Polícia a sua principal peça, sem este a atividade cartorária não flui e o Delegado torna-se um sujeito de poderes esvaziados porque não os tem como instrumentalizar. Em suma, o trabalho investigativo é secundário e desprivilegiado. Campanas, contatos com informantes, levantamento de informações, mapeamento de locais e rotas usadas pelas atividades criminosas, diagramas de elos, são ações postas entre as últimas posições numa escala valorativa.

Na mesma direção observa-se que:

a polícia judiciária executa em torno do inquérito policial um ritual semelhante ao exercido nas varas criminais para realização da instrução criminal. O delegado de polícia funciona como se fosse um juiz de instrução e a delegacia como se fosse um cartório; costume dizer que o escrivão acaba sendo mais importante do que o detetive que deve proceder à investigação criminal. Atribuo a esse quadro, típico do cenário brasileiro, o processo de burocratização e de

ineficácia da investigação criminal. (CERQUEIRA, 1998, p.59 apud ZAVERUCHA, 2003, p. 79)

Portanto o que menos se faz na polícia judiciária, a polícia investigativa, é investigar. A prioridade são os prazos do inquérito; os ofícios em resposta ao MP; os memorandos aos superiores hierárquicos; a organizações do arquivo do cartório e entre outras inúmeras ações secundárias e na maioria das vezes desnecessárias a elucidação dos crimes.

É um círculo vicioso que não se restringe apenas aos procedimentos investigados já relatados pela autoridade policial e enviados ao Ministério Público, em tese estes já teriam todos os elementos necessários ao oferecimento da denúncia. Mas é um engano, o chamado “pingue-pongue” dos inquéritos policiais, indo e voltando com pedidos de diligências ou para juntada de laudos periciais atravanca o andamento da atividades cotidianas da Delegacia. A situação é agravada quando esses procedimentos investigativos foram instaurados, mas os crimes investigados não serão solucionados. Veja bem, a depender concretamente do caso e suas peculiaridades é possível conjecturar se aquela investigação é viável ou não. Pois, grande parte dos Boletins de Ocorrência registrados não se tornam (legalmente deveriam) Inquérito Policiais por ausências de informações ou surgimento linhas de investigações plausíveis. O cenário altera-se estranhamento quando devido as cobranças da família, pressões da imprensa ou interferência política dar-se-á prioridade aquele caso em detrimento de todos os outros.

Esse quadro de relações entre Ministério Público e Polícia é descrito sob a ótica dos policiais, por Miche Misse (2010, p.57):

Consideram que o MP é o “dono do inquérito”, como nas palavras de um escrivão. Mas quem deve afinal pautar as investigações de um inquérito policial? Promotores queixam-se de que não deveriam ensinar a polícia a investigar, mas, às vezes, precisam fazê-lo. Por outro lado, os delegados titulares reclamam das intervenções dos promotores que solicitam diligência inviáveis ou já realizadas. No entanto, eles gostariam que os promotores participassem mais da construção dos inquéritos, indicando as peças de que precisam para concluir o feito.

As relações entre Polícia Judiciária e Ministério Público sofreram evolução considerável, há sem dúvida uma maior interação e cooperação. Entretanto, os choques são inevitáveis, pois a ambas as instituições disputam

um espaço de poder semelhante, o controle das investigações criminais. As investigações criminais conduzidas pelo Ministério Público já são uma realidade em todo país, a despeito da discussão sobre a constitucionalidade do MP investigar diretamente.

Nesse cenário, a formatação precária dos procedimentos policiais cartoriais gera injustiças e seleciona condutas mais vulneráveis a punição. Os crimes contra o patrimônio e contra a vida são “os mais combatidos”, em geral de fácil elucidação e com grande oferta de vestígios e pistas que facilitam o trabalho. Nos crimes contra a administração pública e contra a fé pública encontram-se grandes resistências para construir um conjunto probatório, pois a estrutura do inquérito não possibilita uma construção de provas esclarecedoras dos fatos e crimes desse tipo, a situação se agrava quando se analisa o crime organizado e suas práticas (lavagem de dinheiro, crimes contra ordem econômica, tráfico de pessoas e órgãos,...). Pois nestes casos a prova testemunhal é quase inexistente, salvo nos poucos casos de uso do instrumento da delação premiada, no mais, a prova técnica, as perícias, interceptações telefônicas e ambientais é que farão a diferença na construção da acusação pelo Ministério Público.

Quando partimos para a discussão sobre a eficiência da sistemática investigativa usada atualmente os números são indefensáveis. Antes, deve-se considerar a péssima estrutura das polícias judiciárias: ausência de pessoal e material de expediente, salários sofríveis, falta de gestão administrativa, interferência política, treinamento precário.

Entretanto esses aspectos não são particulares ao sistema de segurança pública atingem também outras áreas da atividade estatal (educação, saúde, previdência social,...). Assim, cerca de 80% dos crimes comunicados a Polícia Federal não são elucidados, e de acordo com dados do Tribunal de Contas da União (TCU), nos últimos 20 anos o número de inquéritos abertos pela PF cresceu 2.000%. É um aumento de 145% por delegado. Em 2003, a PF abriu 50.220 inquéritos; em 2005 foram 66.492. Desse modo, a mais aparelhada, bem paga e treinada das polícias judiciárias brasileiras consegue solucionar apenas 20% daquilo que lhe é trazido.

Na mesma linha, de acordo com o Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, nos últimos 4 anos (entre 2004 e 2008) entre desaparecidos e

mortos foram mais de 24 mil pessoas no Estado. Estima-se uma taxa de elucidação de 5% nos crimes de homicídio. Ou seja, o atual modelo investigativo solucionou apenas 1.200 casos.

A justificativa de que as investigações criminais não são realizadas com eficiência apenas por falta de condições, não se coaduna com a realidade, pois o procedimentalismo, o formalismo, a concentração de poderes na figura do Delegado e a ausência de critérios seletivos objetivos para priorizar o combate a determinadas práticas delitivas depõem de forma contundente contra o Inquérito Policial.

Explica o penalista Eugenio Raul Zaffaroni(2007,p.31):

“a legalidade é um mito perigoso. A seletividade da justiça penal tem que ser respondida institucionalmente com racionalidade e não ser negada, porque isso seria como querer para o Sol. Se o exercício do poder punitivo é seletivo, essa seleção tem que ser feita segundo uma certa política do Ministério Público e não segundo interesses das burocracias ou pagos pela corrupção.”

É nessa seara onde se insere o instrumento chamado inquérito policial, pois este é burocrático e facilmente manipulável pelas redes de corrupção. Assim acontece com a regulação da tortura, a permissão da participação dos advogados de acordo com conveniências pessoais, o registro de certas informações ou não, a concentração das atividades em determinados casos, as omissões investigativas em outros, a ausência de meios instrumentos na resolução de crimes graves, pois tiveram como vítimas pessoas pobres.

Do modo como a estrutura está posta o instrumento inquisitorial é potencializador da corrupção. Veja-se o exemplo da apreensão de bens relacionados aos crimes (especificamente os bens recuperados pela polícia em suas ações): motos, carros, caminhões, objetos de valor. Não há critério legal rígido para devolução desses objetos aos seus legítimos donos, assim os “Autos de Entrega” são feitos a depender da discricionariedade da Autoridade Policial, criando uma “indústria de recompensas”, a depender do valor do bem. No Código Penal, estas condutas enquadram-se como corrupção, concussão ou peculato-apropriação, a depender do caso.

Nesse momento de crise, sugere-se uma escolha urgente para formatação de uma outra estrutura de investigação preliminar no Brasil baseada em instrumentos sumários, objetivos, com grande rigor técnico e estreita supervisão e liderança do Ministério Público. O modelo atual atendeu os interesses de uma sociedade rural e com poucas grandes cidades, sem altos índices de violência e criminalidade. Um verdadeiro anacronismo jurídico em nossa sociedade, todavia ainda serve a interesses nefastos de vários setores sociais, o sistema investigativo atual entrou em colapso, por isto crescem as atividades de inteligência e investigações autônomas no âmbito da estrutura dos Ministérios Públicos e em outros órgãos estatais: INSS, Receita Federal, Fiscos Estaduais, IBAMA.

#### **4. UMA OUTRA PERSPECTIVA: O PROMOTOR-INVESTIGADOR**

No panorama mundial há três modelos de investigação criminal: o modelo policial presente no Brasil, Quênia, Uganda e Indonésia (e apenas nestes em todo mundo); o modelo de Juiz de Instrução, no qual quem realiza e comanda investigação é o Juiz, e também controla a atividade policial - Espanha e França são os principais expoentes; e o modelo de promotor-investigador, no qual quem lidera as investigações e a atuação da polícia é o Ministério Público - modelo existente na Itália e na maioria dos países.

Assim, o Direito Comparado coloca essa sistemática como vanguardista. Desse modo assevera Santin (2001, p.30):

No cenário mundial é o Ministério Público quem detém o comando das investigações preliminares. Ele dirige ou supervisiona ou coordena as investigações criminais, com exemplos marcantes na Itália, Portugal, Alemanha, França, México, Colômbia, Peru, Paraguai, Japão e Coréia do Sul. O reforço da atuação do Ministério Público na investigação criminal, especialmente o encargo de dirigir a investigação com o auxílio da polícia, é uma tendência irreversível de toda América Latina, seguindo a orientação do Projeto de Código Processual Penal-Tipo para Ilbero-América (arts. 68, 73, 246, 250 e 261). As reformas recentes de vários países da América (Paraguai, Bolívia, Chile, Província de Buenos Aires) concretizam esta nova postura processual.

Nessa perspectiva mundial o modelo do promotor-investigador surge como o menos problemático, pois o modelo brasileiro está esfacelado, não

responde a demanda e não soluciona os crimes, como já discutimos. Já o do juiz de instrução também não satisfaz pela absoluta falta de lógica um juiz investigar para um promotor acusar, entre outras incongruências, foi sob esse entendimento que esse modelo foi abandonado em 1974 na Alemanha, em 1987, em Portugal, em 1989, na Itália.

No mesmo prisma ensina Lopes (2005, p.83):

Melhor investiga quem acusará, melhor acusa quem investigou. O mais importante não pode ser o juiz a investigar. E a tendência natural da evolução é o Ministério Público assumir a fase pré-processual. Basta ponderar para perceber que o modelo do promotor-investigador é decorrência natural do fracasso dos demais.

Portanto, nele os problemas são mais facilmente contornáveis e mais se aproxima da estrutura do modelo acusatório: o juiz garantindo (não investigando), o Ministério Público investigando, e a defesa procurando assegurar as garantias fundamentais do indivíduo.

Evidentemente há problemas e contradições também nesta sistemática: não há promotor imparcial; há o risco de direcionamento na busca das provas; predominantemente as investigações continuarão sendo realizadas pela polícia judiciária, pois há um hiato entre normatividade e efetividade; sob certo ponto de vista o promotor pode se torna um temível inquisidor; e o modelo tem certo viés de utilitarismo judicial a fim de responder as expectativas das sociedades no combate à criminalidade.

Outra inquietação será como exigir uma investigação ao Ministério Público que não consegue nem sequer realizar o Controle Externo da Atividade Policial? Ou seja, a mesma instituição que encontra dificuldades em realizar um trabalho superficial e panorâmico de fiscalização conseguirá coordenar com eficiência as investigações criminais?

Podemos elencar vantagens podem ser elencadas no modelo do promotor-investigador:

- a) É uma evolução do sistema acusatório, pois mantém o juiz longe da investigação e preserva sua imparcialidade;
- b) Aproxima a investigação da acusação, pois o MP terá maiores condições de combate ao longo da ação penal, pois conhecerá a gênese daquelas condutas criminosas;

- c) Devido à autonomia do Ministério Público e as prerrogativas constitucionais dos seus membros, as investigações teriam maior força e prestígio. Seriam menos imunes as interferências políticas e as mudanças de governo;
- d) Haveria a construção de uma política criminal pautada em análise criminal e argumentos técnicos, preservando os investigadores de casuísmos e pressões momentâneas;

A discussão desse modelo deve-se fundar na distribuição equilibrada dos poderes, um MP hipertrofiado é danoso ao Estado de Direito, mas uma Polícia Judiciária ineficiente e pautada em políticas criminais geridas por núcleos estatais afetados pela corrupção também é muito mais devastadora.

Insta observar, na consolidação de um modelo como esse haveria uma nova configuração de funcionamento e poderes para a Polícia Judiciária. Afinal, está continuará tendo papel fundamental na persecução criminal.

Todavia, há uma constatação provocativa, nesse espaço de perspectiva da alteração do modelo de investigação criminal, há uma disputa que se reveste de discursos sobre a inconstitucionalidade ou não, do Ministério Público presidir investigações. Mas há na verdade uma ferrenha disputa por espaço de poder, no âmbito federal entre Ministério Público Federal e Policial Federal - leia-se entre procuradores e delegados -, nos estados o conflito se dá entre promotores e delegados de polícia. Os últimos não concebem a idéia, pois almejam que seus cargos sejam incluídos como carreira jurídica para que adquiram prerrogativas (inamovibilidade, vitaliciedade) e salários semelhantes aos integrantes do MP e Magistratura. Enquanto, os primeiros querem controlar as investigações, interferir de forma direta, pois perceberam que tais atividades possibilitam o acesso a inúmeras informações de altíssimo valor que por vezes não tem acesso ou muito menos são carregadas para as ações penais. Além do discurso jurídico, a aparente harmonia, integração e cooperação demonstrada nas operações policiais pelo país, encobrem uma forte disputa política pelo controle das investigações criminais.

Muito mais importante que definir quem faz a inquisição, é definir como esta será feita, isto é a forma dos atos e a estrutura da fase pré-processual; definir claramente como será feito o controle externo da atividade policial; elencar as medidas restritivas de direitos fundamentais (alcance, requisitos e

quem as decretarão); ainda o objeto de investigação e o campo onde recairão os atos investigativos. A fim de evitar investigações autoritárias sem razoável razão e de outro lado não obstar o trabalho investigativo. Reside nesse contexto à imposição que devem ser usadas técnicas de sumarização, a fim de evitar como há hoje, inquéritos longos, inchados, verdadeiras investigações plenárias. Na mesma ótica constata Lopes (2005, p.86):

em geral a Polícia investiga muito e mal, ou pouco e igualmente mal no que se refere a qualidade do material. Devemos fazer uma investigação efetivamente sumária, que busque a fumaça do crime, o *fumus commissi delicti*. Esse é o objeto da fase pré-processual.

Também se faz necessário determinar a situação jurídica do sujeito passivo na fase pré-processual. É intolerável não haver sistematização legal acerca do que é indiciamento, por enquanto definida pela doutrina e discutida timidamente pela jurisprudência do STF e STJ, mas que não se sabe, por exemplo, qual a carga processual que o sujeito passivo assume com isto? Que direitos lhe são atribuídos naquele momento? Quais as consequências do ato para investigação? Pois, o indiciamento é absolutamente irrelevante para a persecução processual penal, sendo desnecessário para fins de oferecimento da denúncia. E se torna absolutamente ilógico quando promotores opinam pela baixa dos autos inquisitoriais a Delegacia e requisitam que o Delegado proceda ao indiciamento de algum dos investigados. Ora, além de ser ato privativo da autoridade policial, não obsta o oferecimento da denúncia nem implica em qualquer gravame a fase processual, tendo em vista que o magistrado não porá como um dos requisitos para o recebimento da peça acusatória o indiciamento de quem quer que seja, na fase pré-processual. Inclusive se o fizesse, seria uma ofensa ao sistema acusatório.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo geral, a figura do promotor-investigador é a grande perspectiva que se delineia para a investigação preliminar brasileira. Mas com a quebra do monopólio investigativo da polícia, outros órgãos estatais, como já citado, devem também ser imbuídos de investigações em sua áreas atuação. Todavia deve haver normatização clara (limites, meios, instrumentos e implicações jurídicas) dentro dos parâmetros constitucionais. Pois, por exemplo, é inegável que o IBAMA deve ter uma posição privilegiada para o combate aos crimes ambientais, porque isso se coaduna com dever constitucional de proteção ao meio ambiente.

Reformas pontuais não trarão as mudanças efetivas que carecem o nosso sistema pré-processual. Afinal, deve-se compreender que quando se retiram quatro ou cinco artigos e põem-se outros pressupondo uma alteração interessante, fazendo do Código de Processo Penal um painel de idéias e tensões dispersas, pois a convivência entre novidades e antiquários acaba por gerar o ressurgimento de velhas práticas tirando a consistência do sistema.

A instituição desse modelo não significa a aniquilação da Polícia Judiciária, mas gradativa transformação das Polícias Judiciárias em órgãos auxiliares e precipuamente investigativos, solucionadores de crimes, sob supervisão mais próxima do MP.

Ao Ministério Público não se poderá dar a possibilidade de decretar medidas cautelares (busca e apreensão, interceptação telefônica) e restringir direitos e garantias fundamentais sob pena de provocar graves distorções no sistema acusatório.

Assim, o inquérito tornar-se-ia um relatório de investigação, nessa perspectiva será posto de outra forma, sendo eminentemente endoprocedimental, sumário, objetivo, buscando a elucidação do delito de forma clara e sucinta.

Um relatório que não necessitará ser realizado por um Delegado de Polícia, com todos os maneirismos jurídicos inerentes ao meio, mas por um corpo de investigadores pautados e direcionados pelo Ministério Público, com saberes diversos e interdisciplinares. Com formação superior em diversas áreas: analistas de sistemas, historiadores, geógrafos, sociólogos, psicólogos,

economistas, contadores, bacharéis em direito, etc. Todavia essa gama de formações seriam supedâneos de sua atividade principal: a investigação criminal.

É a superação de modelo defasado que seria agora superado pela prova técnica, com prova testemunhal selecionada e eminentemente essencial ao caso.

Uma Polícia Investigativa como órgão auxiliar do Ministério Público produzindo relatórios de investigação com as prioridades determinadas pelo MP, acerca de determinados tipos de crimes e em regiões pré-selecionadas de forma técnica.

Propõe-se a superação de paradigmas a quebra de modelos procedimentais que implica em disputa política. Leia-se disputa por poder. Muitos discursos são revestidos de falácias jurídicas e interpretações hermenêuticas vazias acerca de competências do MP e da Polícia Judiciária.

Desse modo, o Estado Democrático de Direito no Brasil reclama a transformação de modelo procedimental ultrapassado e incompetente, em outro modelo pautado na eficiência e no respeito aos direitos humanos.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, Francisco Dirceu. **Temas de processo penal para concursos**, vol. 1. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CALABRICH, Bruno. **Investigação Criminal pelo Ministério Público: fundamentos e limites constitucionais**. São Paulo: RT, 2007.

LOPES, Aury. **Sistemas de Investigação Preliminar no processo penal**. Belo Horizonte: Lúmen Júris, 2006.

\_\_\_\_\_. **Propostas para um novo modelo de persecução criminal - combate a impunidade**. Brasília: Secretaria de Pesquisa e Informação Jurídicas - Centro de Estudos Judiciário-Conselho da Justiça Federal, 2005.

\_\_\_\_\_. **A Crise do Inquérito Policial: breve análise dos sistemas de investigação preliminar no processo penal**. Disponível em <<http://www.aurylopes.com.br/art0006.html>>. Acesso em 10.fevereiro. 2010.

MENDES, Regina L. Teixeira. **A Invenção do Inquérito Policial Brasileiro em uma Perspectiva Histórica Comparada**. Rio de Janeiro: Revista SJRJ, 2008, p. 147-169.

MISSE, Michel. **O Inquérito Policial no Brasil: Uma Pesquisa Empírica**. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

MOREIRA, Rômulo de Andrade. **A reforma do Código de Processo Penal**. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2572>>. Acesso em 01.abril.2010.

OLIVEIRA, Alessandro José Fernandes. **A Instrução Preliminar produzida pelo Ministério Público**. Dissertação de Mestrado. Curitiba: UFPR, 2006.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl. **In Revista Brasileira de Segurança Pública**, Brasília: SENASP, 2007.

\_\_\_\_\_, Eugênio Raúl e BATISTA, Nilo. **Direito Penal Brasileiro. Primeiro Volume**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003, p.43.

ZACCONE, Orlando. **Acionistas do nada: Quem são os traficantes de drogas**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2007.

ZAVERUCHA, Jorge. **Polícia Civil de Pernambuco: O desafio da reforma**, Recife: Editora Universitária UFPE, 2003.