

A IMPORTÂNCIA DO INQUÉRITO POLICIAL À LUZ DE UM SISTEMA ACUSATÓRIO DE PERSECUÇÃO PENAL

Gabriela Garcia Damasceno¹

Resumo: O tema inquérito policial e sua finalidade nem sempre é tratado com a devida atenção pelos processualistas brasileiros. Limitando-se a uma análise superficial do instituto, até mesmo grandes autores deixaram de aprofundar no estudo da temática dessa ferramenta tão relevante para a garantia de um processo criminal justo. Sob a ótica comum, mesmo antes do advento da ordem constitucional democrática, o inquérito era estudado como procedimento administrativo preliminar responsável pela busca de elementos de prova acerca da autoria e materialidade delitiva. Entretanto, em que pese o surgimento do Estado Democrático de Direito já ser suficiente para que esse instituto fosse avaliado em conformidade com os valores constitucionais, foi na reforma promovida pelo Pacote Anticrime, com a adoção expressa de um sistema acusatório, que essas questões vieram a ser retomadas. O sistema acusatório é o modelo compatível com os princípios e valores fundamentais da pessoa humana que se encontram consolidados no Estado Democrático. Nessa lógica, o inquérito policial não pode ser visto como instituto alheio a tais valores, sob pena de se perder no anacronismo. Em verdade, a releitura do instituto é necessária e pulsante, principalmente quando diante de outras investigações, sendo realizadas sobretudo pelo Ministério Público, de uma forma concorrente e não colaborativa. Assim, a presente pesquisa tem como objetivo reforçar a importância do inquérito policial como garantidor do ideal da devida investigação penal e a necessidade de sua modernização, à luz dos princípios e garantias consagrados pela Constituição Federal. Para tanto, mediante uma pesquisa bibliográfica e utilizando-se de uma metodologia dedutiva, buscar-se-á tecer uma análise crítica de todas as características apontadas pela doutrina majoritária como sendo atributos do inquérito, permitindo uma real releitura do instituto; e, ainda, tecer apontamentos construtivos acerca das outras ferramentas de investigação preliminar, especialmente do procedimento de investigação criminal presidido pelo Ministério Público. Tal crítica não tem o condão de desprestigiar uma instituição em detrimento da outra, mas sim demonstrar a importância do trabalho colaborativo entre todos os entes que participam do sistema criminal de persecução penal.

Palavras-chave: Polícia Judiciária. Inquérito policial. Sistema acusatório.

Introdução

Recentemente, o Código de Processo Penal brasileiro sofreu diversas alterações promovidas pela Lei nº 13.964/2019, conhecida vulgarmente como Pacote Anticrime, fato que gerou discussões acaloradas sobre a extensão de tais mudanças. Uma delas foi a adoção expressa de um sistema acusatório no processo penal brasileiro.

¹ A autora é Delegada de Polícia Civil em Minas Gerais, nível especial, atuando a frente da Delegacia Especializada na Investigação de Furtos e Roubos à Veículos Automotores de Uberlândia/MG. Professora da Pós-graduação em Direito Penal e Processo Penal da Faculdade Pitágoras. Aprovada no processo seletivo para atuar como professora da especialização em Criminologia da ACADEPOL/MG. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Uberlândia, onde também se graduou. Especialista em Direito Público. Possui MBA em Liderança e Coaching na Gestão de Pessoas além de diversos outros cursos. Autora de vários artigos, atualmente também compartilha da autoria de livros e mensalmente, colabora como colunista do Canal Ciências Criminais. Email: professoragabriela@yahoo.com.br.

Segundo a nova redação, prevista no art.3º-A do Código de Processo Penal, "O processo terá estrutura acusatória, vedadas a iniciativa do juiz na fase da investigação e a substituição da atuação probatória do órgão da acusação".

Os impactos do dispositivo supracitado, que representa a adoção expressa de um sistema de persecução penal constitucionalizado e de raiz democrática, não deveriam ser tão extensos já que, desde 1988, o ordenamento jurídico brasileiro adotou uma nova ordem, de cunho democrático, instituído pela Constituição Cidadã. Entretanto, ainda que a doutrina processualista brasileira já defendesse a não recepção de muitos dispositivos do Código de Processo Penal contrários aos ditames constitucionais, na prática, mesmo que contrários ao sistema acusatório de persecução, estes artigos continuavam em plena vigência.

A adoção expressa do sistema acusatório veio recheada de mudanças visando garantir que ao juiz restasse a função precípua de julgar com a devida imparcialidade. Ao órgão acusador, representado pelo Ministério Público nas ações penais públicas, a função de denunciar e buscar a sentença quando convencido da existência do crime e de indícios suficientes de autoria. E a defesa, garantir o equilíbrio processual promovendo uma defesa técnica satisfatória ao acusado. Contudo, pouco se discute ainda hoje acerca dos reflexos de um sistema acusatório na fase pré-processual, no momento investigativo.

É nesse universo de poucos escritores que o presente trabalho se dispõe a desenvolver a tese acerca do fundamental papel do inquérito policial para a consagração de um sistema penal acusatório e, conseqüentemente, constitucionalizado, cuja função fundamental é garantir o levantamento de provas e demais elementos de informação acerca da autoria e materialidade delitiva, para servir de substrato para todos os atores da relação processual que se iniciará, tão somente quando presente a justa causa para tanto. Nesse mister, por meio de uma vasta pesquisa bibliográfica, pautado em um método dedutivo, será inicialmente apresentado os modelos processuais penais e sua relação com o Estado Democrático de Direito. Em seguida, o

papel da Polícia Judiciária será objeto de análise, ressaltando a importância do inquérito policial por ela conduzido. No tópico seguinte será feita uma abordagem do inquérito à luz dos ditames constitucionais e a forma como essa ferramenta de controle do próprio Estado Acusador deve ser utilizada, tecendo-se apontamentos, assim, a falta de controle e regulamentação das atuais formas de investigação realizadas diretamente pelo Ministério Público.

Nesses termos, mister a compreensão acerca dos modelos de persecução existentes e seus reflexos, demonstrando a importância de se pautar em um sistema acusatório balizado pelos valores constitucionais.

1. O sistema de persecução penal no Estado Democrático de Direito

Ao longo da história do Estado, o sistema de persecução penal, ainda que de maneira rudimentar, sempre se fez presente, representado a forma como o Estado responde às ameaças caracterizadas pela prática de ilícitos penais. Uma vez praticada a conduta penalmente desvalorada, nasce para o Estado o poder-dever de atuar responsabilizando seus autores e restabelecendo a ordem e harmonia social.

Por tal lógica, o sistema processual adotado por um Estado representa a opção político-jurídica acolhida pelo legislador para o desenrolar da persecução criminal. Seguindo esse raciocínio, a doutrina apresenta dois modelos contrapostos: o sistema inquisitorial e o sistema acusatório.

A distinção entre ambos decorre, sobretudo, de uma diferenciação entre as pessoas do julgador e do acusador. Contudo, seu alcance princípio lógico é muito mais extenso, já que em cada um destes sistemas há uma vasta contraposição na forma como o devido processo penal deve ser conduzido, sobretudo no que diz respeito à observância dos direitos e garantias processuais que hoje encontram-se estabelecidos pela Constituição Democrática.

O sistema inquisitorial pode ser assim compreendido como a opção político-jurídica

em que a figura do julgador se mescla com a do acusador. Esse modelo, em sua essência, predominou entre os séculos XII e XIV, como uma forma de combater de forma mais eficiente a delinquência que se beneficiava da ineficiência das partes no modelo então existente, de base acusatória (LOPES JÚNIOR. 2012. p.121).

Entre suas principais características, pode-se citar a atuação de ofício do juiz (característica essa que muitas vezes gera a confusão entre as figuras do julgador e do acusador), transformando o duelo entre acusador e defensor em um processo desigual em que, de um lado, figura o Estado, e de outro, o delinquente. O juiz-inquisidor deixa de lado a sua necessária imparcialidade e passa a atuar de ofício na busca pela condenação, intervindo e colhendo os elementos de prova que entender pertinentes. Consequentemente, o acusado deixa de figurar como sujeito do processo para representar um mero objeto da investigação (LOPES JÚNIOR. 2012. p.122).

Por força dessa lógica, pode-se afirmar que o processo penal inquisitorial, no afã de aplicar as medidas necessárias aos infratores, passou a ser secreto e não contraditório, desrespeitando todas as garantias processuais que hodiernamente são dadas ao cidadão quando figura como réu em um processo de natureza penal.

A consagração do sistema inquisitorial se deu com a instituição do Tribunal do Santo Ofício, ou Tribunal da Inquisição, pela Igreja Católica no século XIII. Buscando combater todo comportamento contrário aos mandamentos da igreja, o Direito Canônico acusou e julgou diversos "hereges", imputando-se a eles condenações brutais e cruel, e legitimando até mesmo a prática de tortura como método eficaz de obtenção da verdade (BOFF. 1993.p.10).

Esse modelo de perseguição criminal, compatível com o Estado Absolutista da época, foi sendo substituído a partir da estruturação e fortalecimento do Estado de Direito. O Estado, detentor do monopólio de punir, necessitava de uma forma mais humanizada de investigação, processamento e julgamento dos indivíduos que atuavam contrariamente ao ordenamento.

Nesses termos, o primeiro passo foi a designação de representantes distintos do Estado para atuar como acusador e julgador. Dessa necessidade nasce o Ministério Público (LOPES JÚNIOR. 2012. p. 128). Portanto, o sistema acusatório caracteriza-se, *ab initio*, pela presença de partes distintas, com igualdade de condições, que atuam na acusação e na defesa, sobrepostas por um juiz imparcial e equidistante (PRADO. 2005. p.114)

Por sua vez, o réu deixa de figurar como mero objeto da investigação para ascender a condição de sujeito de direito dessa tríade processual, garantindo-se a ele a observância de direitos que foram sendo consagrados pelo novo modelo político-jurídico instituído pelo Estado de Direito e promovendo ao juiz o dever de inércia que avalizaria sua imparcialidade, à medida que não se imiscuisse mais com a função de acusar e produzir prova.

Por mais óbvio que possa parecer, essa imprescindível "divisão de tarefas" que garante o equilíbrio da relação processual nem sempre é tão clara e respeitada como deveria. Por esse motivo, muitos dispositivos do Código de Processo Penal brasileiro foram alterados visando reforçar esses pressupostos. Assim, pode-se citar o surgimento do juiz de garantias, figura distinta do juiz de instrução que, embora esteja com sua implementação suspensa, notadamente, busca evitar que o juiz da instrução, ao analisar atos da fase pré-processual, tenha sua imparcialidade mitigada. Nos mesmos termos, as alterações de dispositivos como da prisão preventiva onde se permitia uma atuação de ofício do juiz e que, com a reforma, não mais se admite.

Contudo, falar em um sistema processual acusatório representa não só o estabelecimento de funções bem distintas entre as instituições protagonistas da perseguição processual penal, mas, sobretudo, o respeito aos direitos e garantias do cidadão no crivo do processo, seja ele vítima, ou réu.

Ferrajoli ainda destaca que um sistema acusatório é detentor de diversas características: uma rígida separação entre o juiz e a acusação, a

equidade de condições entre acusação e defesa, a publicidade e oralidade dos julgamentos (2006. p.518). Em que pese ser o modelo que vigorou por toda a Antiguidade grega e romana, a implementação gradual de um modelo inquisitorial a partir do final do século XII só veio a ser superada pelo surgimento do Estado de Direito e reinserção dos ideais que sustentavam o sistema acusatório na realidade dos Estados (LIMA. 2020. p.44).

Feitas as devidas distinções, importante demonstrar que, por muito tempo o processo penal brasileiro foi descrito por parte da doutrina como um sistema misto. Mesmo com o advento da Constituição Democrática, tendo em vista diversos dispositivos da legislação processual que permitiam uma certa atuação inquisitorial do juiz, essa classificação, de certa monta, mostrava-se como a mais compatível com a realidade (NUCCI. 2012. p.122). A título de exemplo, cite-se a antiga redação do art. 311 do CPP que permitia ao juiz decretar a prisão preventiva de ofício, sendo que apenas com o advento do Pacote Anticrime esse dispositivo deixou de vez o ordenamento brasileiro.

Contudo, a existência de dispositivos legais como o supracitado, que embora vigentes, contrariavam a ordem democrática e decorriam de uma legislação de matriz autoritária, não deveria ser compreendida como justificativa idônea para a opção por um sistema misto.

Em verdade, por força da instituição da nova ordem constitucional, de vertente democrática, mister que a legislação vigente fosse interpretada em conformidade com a Constituição, não podendo ser aceitos como recepcionados dispositivos que com ela colidissem, sob pena de quebra da harmonia essencial do ordenamento.

Não há como, em um modelo político democrático, onde a dignidade da pessoa humana representa um dos pilares do Estado, que o sistema de persecução criminal se destoe dessa lógica. Nesse sentido as lições de Geraldo Prado (2005. p. 364) para quem o sistema acusatório é o único que se mostra compatível com o modelo de

implementação dos direitos fundamentais, base de todo Estado Democrático de Direitos.

Todavia, mesmo diante de um tema já antigo onde a doutrina é unânime acerca da necessidade de consolidação do sistema acusatório, na história recente de nosso país tivemos investigações que foram realizadas sem que as cautelas desse sistema fossem devidamente observadas. Sob as mesmas justificativas que antigamente fundamentaram a instituição da inquisição, viu-se noticiadas pela mídia práticas onde o juiz teria supostamente atuado não com a imparcialidade devida, mas sim em colaboração com a acusação, violando a base de sustentação de um sistema acusatorial (SANTOS. 2021). Assim, pode-se afirmar que a adoção expressa de um modelo acusatório pelo legislador pátrio permite deixar claro que não há de se falar em outra sistemática quando diante de um modelo político democrático pautado no respeito aos direitos e garantias fundamentais do cidadão.

2. A Polícia Judiciária na condução do inquérito policial

Uma vez reafirmada a opção político-jurídica brasileira por um sistema acusatório, a fase preliminar da investigação, exercida sobremaneira pela Polícia Judiciária, também merece atenção.

A expressão Polícia Judiciária abarca duas grandes instituições presentes no sistema de segurança brasileiro: a Polícia Federal e as Polícias Cíveis de cada ente federativo. Ela faz parte da estrutura estatal e seu nascedouro é a própria Constituição que, no art. 144, §§1º e 4º, expressamente expôs as atribuições da Polícia Judiciária, destacando a importância dessas instituições na garantia da segurança pública por meio, precipuamente, da apuração das infrações penais.

Dentre todas as diferentes polícias existentes, apenas a Polícia Judiciária detém a função precípua de investigar. Na execução desse mister, acaba desenvolvendo papel de relevo no exercício da função jurisdicional do Estado, defendendo que

o processo penal seja construído sob uma ordem jurídica justa.

Em que pese sua atuação ter estreita vinculação com o Poder Judiciário, destinatário final dos trabalhos investigativos produzidos, as Polícias Federal e Cíveis encontram-se vinculadas ao Poder Executivo, inclusive administrativa e financeiramente, anomalia presente na história brasileira desde a transição da monarquia para a república. Curiosamente, antes da adoção do sistema republicano, conforme Regulamento nº 120 de 1842, a direção da Polícia Judiciária no Brasil ficava a cargo de Desembargadores e Juizes de Direito (COELHO. 2017. p. 61)

Embora subordinadas administrativa e financeiramente ao Poder Executivo, urge destacar que a chefia da Polícia Judiciária é exercida por Delegado de Polícia de carreira, bacharel em Direito e detentor de cargo público cujo ingresso se deu mediante concurso. Ou seja, funcionalmente, não há qualquer subordinação da Polícia Federal ou Civil ao executivo, já que toda as investigações realizadas são guiadas pelos ditames jurídicos e sob a ótica da autonomia funcional, sendo inadmissíveis ingerências nesses princípios basilares de sustentação da atividade de investigação exercida pela polícia investigativa.

As atribuições da Polícia Judiciária é deveras ampla, sendo também sua responsabilidade dar apoio ao Poder Judiciário no cumprimento de diligências necessárias (ordem de prisão, de busca, de condução, etc.), efetivar a identificação civil e criminal dos cidadãos (trabalhos de papiloscopia), elaborar exames de corpo de delito, de necropsia e liberação de corpos após avaliação do IML (atuação dos médicos-legistas), realizar as mais diversas perícias necessárias para a elucidação das investigações criminais (papel desempenhado pelos peritos), entre outras tantas atribuições. Contudo, é na condução do inquérito policial que seu papel constitucional de maior relevância é materializado.

Assim, diferentemente da polícia repressiva ou ostensiva, cuja atividade de segurança pública imediata é o principal papel, a Polícia Judiciária tem como função precípua a promoção do

devido processo penal (COELHO. 2017. p.62). Ou seja, através da formalização de seu trabalho investigativo, a Polícia Judiciária busca garantir que um processo criminal só seja iniciado quando presente um lastro probatório mínimo que o justifique. Logo, por meio de suas investigações, desempenha um triplo papel, qual seja: a) dar ao titular da ação penal as provas e elementos informativos necessários para o início de um processo penal justificado, buscando, com isso, o restabelecimento da Justiça e da ordem, então quebrados pela prática de um crime; e b) evitar que o Estado, por meio do início do processo criminal, venha a promover uma ação indevida contra um cidadão, gerando uma mácula desnecessária e injustificada; c) entregar à justiça criminal provas e elementos de informação que sirvam ao processo e, conseqüentemente, a todos os atores da relação processual que poderá vir a ser instituída.

Fernando da Costa Tourinho Filho afirma que a Polícia Judiciária exerce atividade de índole eminentemente administrativa, sendo responsável por investigar o fato típico e apurar sua respectiva autoria, fornecendo às Autoridades Judiciárias as informações necessárias à instrução e julgamento dos processos; realizar diligências requisitadas pela Autoridade Judiciária ou Ministério Público; cumprir os mandados de prisão expedidos pelas autoridades competentes; representar ao Juiz no sentido de ser decretada a prisão preventiva ou temporária, entre outras tantas atribuições (2014. p.229).

Nesse sistema, conforme destaca Aury Lopes Júnior, "a polícia não é mero auxiliar, senão o titular (verdadeiro diretor da instrução preliminar), com autonomia para dizer as formas e os meios empregados na investigação" (2014. p.17), não podendo, segundo o mesmo autor, defender a existência de qualquer subordinação funcional dos Delegados de Polícia em relação aos Juizes e Promotores.

É por meio do inquérito policial que se formaliza o trabalho investigativo policial. Tal ferramenta pode ser inicialmente definida, conforme o entendimento doutrinário majoritário, como procedimento preliminar, presidido pelo

Delegado de Polícia, consistente em um conjunto de diligências com o objetivo de colher elementos de informação acerca da autoria e materialidade delitiva, possibilitando que o titular da ação penal ingresse com o processo apenas quando diante de justa causa para tanto (LIMA. 2020. p.175)

Logo, é por meio do inquérito que todo o trabalho investigativo policial é instrumentalizado, funcionando como ferramenta hábil para formalizar a investigação e entregá-la aos cuidados da Justiça para a adoção das providências legais pelas partes do processo. Daí sua maior importância: já que para se evitar a impunidade dos autores de infrações penais, mister a realização de uma investigação séria e devidamente formalizada, proporcionando uma ação penal sólida e que, fundamente o processo criminal instaurado na busca pela Justiça.

3. O inquérito policial constitucionalizado e sua importância

O inquérito policial é majoritariamente conceituado como um procedimento administrativo preliminar que formaliza a investigação legal e tem por finalidade colher elementos informativos acerca da autoria e materialidade delitiva, visando proporcionar ao titular da ação penal, um arcabouço mínimo para uma análise segura acerca da necessidade do processo penal ou de seu arquivamento.

Buscando tratar da temática, o legislador brasileiro, nos artigos 4º ao 23 do Código Penal, trouxe alguns regramentos referente ao inquérito policial sem, contudo, esmiuçar a temática. Ademais, o advento da Constituição Federal de 1988 consagrando garantias processuais fundamentais, na prática, pouco influenciou a forma como as investigações vinham sendo conduzidas pela Polícia Judiciária. Esta seguia adotando um modelo inquisitorial quase que pleno e incompatível com os princípios do emergente Estado Democrático de Direito, já

que tanto os doutrinadores como o legislador nacional mantinham seu raciocínio retrógrado que enxerga no inquérito características típicas de um procedimento inquisitorial (COELHO. 2017. p.85).

Com o advento da minirreforma produzida pelo Pacote Anticrime, o legislador perdeu uma grande oportunidade de promover expressamente uma reanálise desse instituto à luz da Constituição, reforçando seu papel fundamental para a consolidação de uma Justiça Criminal democrática.

Nos manuais acadêmicos o tema inquérito é quase que uníssonamente trabalhado com procedimento administrativo detentor das seguintes características: escrito, dispensável, sigiloso, inquisitorial, discricionário, oficial, oficioso e indisponível. Contudo, algumas dessas características necessitam ser revistas sob o crivo dos princípios e garantias constitucionais, e também da modernização promovida pela era digital. Logo, necessária uma contraposição, ponto a ponto, desses atributos como forma de desmistificar a ideia de inquérito policial como ferramenta inquisitorial.

De plano, em que pese a doutrina majoritária² classificar o inquérito como procedimento administrativo detentor das características supracitadas, mister a reflexão que, em virtude da ordem constitucional vigente, o inquérito policial não pode mais ser classificado como um mero procedimento administrativo, inquisitivo, sigiloso e dispensável. Nesse sentido, há quem defenda a necessidade de ser entendido como “verdadeiro instrumento de garantias, apto a produzir provas legítimas que podem fundamentar uma acusação e respectiva defesa contraposta, a instauração do processo-crime e até mesmo o juízo absolutório ou condenatório de alguém”(COELHO. 2017. p.89)

Contudo, não foi assim que as alterações do Pacote Anticrime apontaram já que, em diversos dispositivos a pequena reforma reforça o caráter dispensável do inquérito e seu valor probatório relativo³. O que denota a necessidade crescente

² Como exemplo podemos citar Aury Lopes Júnior, Eugênio Pacelli, Renato Marcão, Renato Brasileiro Lima, Fernando da Costa Tourinho, entre outros.

³ Nesse diapasão, art. 12 do CPP reforça seu caráter dispensável, podendo a denúncia possuir outras peças de informação que não o inquérito policial. Também o art. 39, § 5º, e art. 46, § 1º, ambos do CPP, ao trazer expressamente a possibilidade do Ministério Público

de se discutir o instituto à luz da Constituição, promovendo seu melhor aproveitamento.

Acerca do atributo do inquérito ser um procedimento escrito, trata-se de mera necessidade de formalização de todos os atos nele praticados para viabilizar sua posterior remessa à Justiça e sua disponibilização ao titular da ação penal. Assim, mesmo tendo diversos atos que se consolidam, por exemplo, de forma oral, a redução a termo é essencial.

Entretanto, a revolução promovida pela era digital tem colocado em questão alguns elementos informativos que tem grande valor na investigação e que são produzidos de outras formas. Nestes termos, podemos citar as oitivas gravadas, filmagens de reconstituição de crimes, vídeos mostrando a ação criminosa, enfim, diversas ferramentas que, com o advento da tecnologia, não podem ser deixadas de lado sob a justificativa de que o inquérito é um procedimento escrito. Também nesse sentido, Renato Brasileiro destaca a possível aplicação subsidiária do art. 405, § 1º do CPP, admitindo o uso dessas novas ferramentas tecnológicas e gravação magnética ou digital dos depoimentos dos envolvidos ouvidos no inquérito sempre que possível (LIMA. 2020. p.183).

Quanto à sua caracterização como dispensável, mormente a citada tendência legislativa em reforçar esse raciocínio, possibilitando, inclusive, que outras ferramentas investigativas possam ser instrumentalizadas para o mesmo mister, o que, em tese, dispensaria a necessidade do inquérito, importante ressaltar o papel fundamental de controle que esse procedimento exerce sobre a atuação punitiva do Estado.

Nesse sentido, sendo um instrumento manuseado de ofício por uma instituição estatal devidamente destinada a esse fim (conforme os atributos da oficialidade e oficiosidade), o inquérito conduzido em respeito a máxima do devido processo investigativo garante que a Justiça receba elementos informativos e provas legitimamente produzidas em um procedimento regulado por lei. Assim, ainda que excepcionalmente a própria lei

garanta que outros instrumentos de investigação sejam aptos a instruir uma inicial acusatória, certo é que, se não forem produzidos em observância dos princípios constitucionais fundamentais e das leis processuais, salutar que se promova a instauração do inquérito policial.

Logo, a existência de outras possibilidades não significa uma prescindibilidade do instituto já que, não se deve olvidar da máxima que fundamenta a existência do inquérito: levar à Justiça Criminal elementos que atuem em prol da verdade real, filtrando a atuação da persecução estatal e evitando o uso da mesma sem justa causa.

A discricionariedade e a indisponibilidade do procedimento são atributos pacíficos entre os doutrinadores. Este último é dito em virtude da investigação conduzida pela Autoridade Policial não ser passível de arquivamento pelo próprio Delegado. Também nesse sentido, o Código de Processo Penal expressamente dispôs, conforme expõe a redação do art. 17: "A Autoridade Policial não poderá mandar arquivar os autos do inquérito".

E os motivos dessa indisponibilidade são mais que óbvios já que o inquérito serve de amparo para toda a Justiça Penal e não apenas ao titular da ação penal. É ferramenta a serviço do Ministério Público, da defesa, do Judiciário, enfim de todos os entes que compõe o sistema de Justiça Penal, inclusive da Polícia Judiciária. (COELHO. 2017. p.98). Sendo assim, a remessa à Justiça para a apreciação e controle dos autos é fundamental à dialética processual.

Nesse ponto, necessária a crítica a redação do art. 28-A do CPP, cuja vigência encontra-se atualmente suspensa pela decisão do STF, mas que promove o arquivamento direto pelo representante do Ministério Público, como se o inquérito servisse tal somente aos seus desígnios.

Sobre a discricionariedade do procedimento, também é importante um pequeno adendo. Ainda que a própria legislação processual não preveja um rito próprio a ser adotado no inquérito, apresentando apenas um rol exemplificativo

dispensar a instauração de inquérito. E por fim, o art. 155 do CPP que veda a utilização apenas do inquérito como fundamento para uma sentença condenatória.

de diligências a serem tomadas pela Autoridade Policial, conforme arts. 6º e 7º do CPP, a inegável existência dessa discricionariedade não significa uma liberdade absoluta da Autoridade Policial para atuar como bem entender.

Em verdade, muitas diligências são necessárias e imprescindíveis em determinadas situações e com a máxima celeridade, sob pena de se tornarem inúteis e prejudicarem o resultado final da investigação. Logo, ao Delegado de Polícia cabe a apreciação do melhor momento para a adoção das diligências necessárias para a apuração dos fatos, inclusive fundamentando sua forma de atuação.

Por esse motivo, certo é que a discricionariedade hora mencionada não é absoluta, mas sim mitigada, devendo a autoridade ter motivos que fundamentam sua escolha, sob pena de posterior responsabilização diante de eventual negligência na condução dos trabalhos investigativos.

No que tange ao fato de ser um procedimento sigiloso, tal característica é fundamental para o êxito das investigações, já que muitas diligências não seriam proveitosas se lhes fosse dada ampla publicidade.

O sigilo pode ser visto sob dois enfoques: ora como uma forma de garantir a efetividade do procedimento na busca das provas e informações relacionadas as circunstâncias delitivas, sua autoria e materialidade; ora sob a máxima do respeito à garantia constitucional da intimidade, evitando-se que os investigados venham a ser expostos à exploração midiática antes mesmo de se ter o início do processo penal e uma possível sentença condenatória.

Portanto, nesse primeiro enfoque, importante destacar que, ainda que realizado sob sigilo, não se pode negar ao advogado acesso aos autos do inquérito. Tal conduta inclusive foi objeto de tipificação, nos termos do art. 32 da nova Lei de Abuso de Autoridade (Lei n.º 13.869/19)⁴. Dada

a importância da questão, também se encontra tratada na Súmula Vinculante nº 14, ao dispor que

É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados e procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa.

Por outro lado, quanto à exploração midiática do investigado, imprescindível destacar o disposto na Nova Lei de Abuso de Autoridade, ao conceber como crime, com pena de detenção de até quatro anos, a conduta de constranger o preso ou detento, mediante violência, ameaça ou redução da sua capacidade de resistência, a exhibir-se (total ou parcialmente) à curiosidade pública ou a submeter-se a situação vexatória ou constrangimento ilegal, devendo ser preservada sua imagem de qualquer exploração desnecessária e ilegítima da imprensa e de terceiros.

Quanto à caracterização do inquérito como procedimento inquisitorial, muitas críticas merecem ser acostadas nesse último aspecto. Uma vez que a Constituição Democrática trouxe em seu bojo o necessário respeito a diversos princípios e garantias processuais que cercam o cidadão contra a atuação estatal, a investigação preliminar realizada pela Polícia Judiciária através do inquérito policial não pode se revestir da inobservância completa desses valores. Mas adequado seria sua releitura à luz desses princípios já que é pela via do inquérito que toda a Justiça Criminal normalmente se movimenta, sendo uma ferramenta salutar para o alcance da Justiça e a garantia de diminuição da impunidade.

É nessa lógica constitucional que a adoção de um sistema processual acusatório, e não inquisitorial, se faz imprescindível. Na nova redação do art. 3º-A do CPP o legislador assim o fez expressamente. Entretanto, equivocadamente, para a doutrina majoritária a exigência de respeito

⁴ Art 32 da Lei nº 13.869/19: "Negar ao interessado, seu defensor ou advogado acesso aos autos de investigação preliminar, ao termo circunstanciado, ao inquérito ou a qualquer outro procedimento investigatório de infração penal, civil ou administrativa, assim como impedir a obtenção de cópias, ressalvado o acesso a peças relativas a diligências em curso, ou que indiquem a realização de diligências futuras, cujo sigilo seja imprescindível: Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa".

aos preceitos constitucionais apenas se impõe com o início formal do processo, com o oferecimento da denúncia ou queixa, e não nas fases preliminares da *persecutio criminis*.

Não há de se sustentar, com o advento da Constituição Cidadã, que o sistema processual penal adote qualquer tipo de procedimento, ainda que preliminar, incompatível com os valores da Lei Maior. Por consequência, torna-se insustentável entender o inquérito ou qualquer outra investigação preliminar como um procedimento inquisitorial.

E para a adequação desse novo paradigma, salutar que o acesso a investigação e o contraditório, ainda que diferidos, sejam garantidos no procedimento, respeitando a máxima da devida investigação criminal, corolário do devido processo penal material.

3.1 Consequências práticas da adoção de um inquérito policial constitucionalizado

De todo o exposto acima, enxergar o inquérito policial em conformidade com a Constituição aparenta tão óbvio quanto o princípio da supremacia constitucional. Entretanto, não basta afirmar que ele é uma ferramenta essencial à Justiça Criminal para que seja enxergado como tal.

Em verdade, em muitas unidades policiais a condução do inquérito ainda encontra respaldo no anacronismo anterior a instituição do Estado Democrático, sendo urgente que o Delegado de Polícia promova uma verdadeira mudança de concepção na forma de condução das investigações.

Uma vez considerado um procedimento que colhe não só elementos informativos, mas também provas que vão corroborar com a elucidação da verdade no processo, o inquérito necessita observar os ditames da ampla defesa e do contraditório, permitindo-se amplo acesso aos causídicos às diligências já concluídas.

As peças produzidas no bojo do inquérito não devem ser vistas como peças da acusação,

mas sim elementos de informação da Justiça. Logo, um reconhecimento, mesmo sendo negativo, deve ser documentado e juntado aos autos, assim como todos os demais elementos de prova que por ventura foram obtidos pela Polícia Judiciária, ainda que favoráveis a defesa, devem fazer parte do corpo do inquérito. As testemunhas ouvidas informalmente não devem ser selecionadas para se formalizar o depoimento apenas daquelas que se mostrarem interessantes para a acusação, afinal de contas, o fim último do inquérito não deve ser entendido restritivamente como mero instrumento para propositura da ação penal pelo titular da ação. Sua finalidade é muito mais ampla: é servir à Justiça Criminal e a todos os seus personagens, garantindo o alcance máximo da proximidade da verdade real.

O respeito à ampla defesa também deve ser materializado na garantia do direito a não autoincriminação. Nesse ponto, antes de mais nada, salutar que o investigado seja comunicado de que está sendo ouvido na condição de investigado para que, a partir desse conhecimento, possa manifestar o interesse em fazer uso ao direito ao silêncio, da autodefesa e até mesmo de constituir um advogado. A autodefesa também pode ser representada pela garantia de não ser obrigado a fazer prova contra si próprio. Em tempos onde o acesso aos aparelhos telefônicos é de grande interesse para as investigações, comunicar o investigado acerca da sua condição é requisito sem o qual qualquer obtenção de senha de acesso ao aparelho não se mostrará legítima.

Também no mesmo sentido, evidentemente que a prerrogativa de constituir advogado, tendo com este o direito à entrevista em local reservado, antes da formalização da oitiva, é de fundamental observância em respeito aos direitos e garantias do investigado. O inquérito policial constitucionalizado não coaduna com uma visão inquisitorial.

Em que pese não exaurir por completo o tema, imprescindível falar acerca do teor do despacho de indiciamento e quais formalidades são essenciais para a garantia de respeito aos ditames de uma devida investigação legal. Sendo

o indiciamento o ato pelo qual o Delegado de Polícia manifesta sua convicção acerca de possível autoria, por força da convergência das provas e elementos de informação careados nos autos, faz-se mister que, uma vez realizado tal despacho, o investigado possa ser participado da decisão, possibilitando o amplo acesso do mesmo a toda investigação produzida. Não se mostra aceitável que o investigado seja surpreendido como réu em um processo criminal sem que lhe tenha sido oportunizada a produção de provas para sua defesa ou, até mesmo, para fundamentar o arquivamento do inquérito.

Portanto, apenas a título exemplificativo, esses são alguns reflexos de uma construção constitucionalizada do inquérito policial. Contudo, outros procedimentos investigativos têm apresentado problemas graves em sua condução, sobretudo os PIC's, procedimentos investigativos criminais sob a responsabilidade do Ministério Público.

4. Ponderações acerca das investigações materializadas mediante Procedimento Investigativo Criminal (PIC)

Já antes da entrada em vigor do Pacote Anticrime havia a discussão sobre a legitimidade do Ministério Público realizar, por si só, investigações de cunho criminal, haja vista que tal prerrogativa não foi expressamente prevista pelo constituinte para esta instituição como fizera para a Polícia Judiciária.

Diante de toda essa mudança e da então inquestionável – segundo o STF⁵ – legitimidade do Ministério Público presidir uma investigação preliminar, os manuais acadêmicos descreviam como uma das características do inquérito policial a sua prescindibilidade, fato que,

consequentemente, legitima sua eventual substituição pelo então chamado procedimento de investigação criminal ou PIC, presidido diretamente pelo representante do Ministério Público.

No afã de ampliar suas atribuições para legitimar sua atuação investigativa, muitos Promotores de Justiça têm defendido essa nova atribuição alegando que o inquérito policial está em crise. Nos dizeres de Aury Lopes Júnior (2000. p. 47), as investigações policiais não têm servido ao Ministério Público já que não traz todos os elementos desejados pelo *parquet* que, inclusive possui um “descompasso” na relação com o meio policial; não serve para a defesa já que a Autoridade Policial nega a esta o acesso aos autos, bem como o exercício do contraditório e da ampla defesa; e não serve para o Juiz pois a “forma de atuar” da polícia retira a credibilidade do material produzido.

Dentre os argumentos favoráveis a essa atuação encontra-se, sobretudo, a ideia de que, sendo o Ministério Público o titular da ação penal, e possuidor dos poderes de, inclusive, requisitar a instauração do inquérito e de diligências em seu bojo, nada mais lógico que também possa exercer, ele mesmo, a atribuição que deveria requisitar. Ademais, os Ministros do STF que se colocaram como favoráveis também afirmaram que não há na Constituição nenhum dispositivo que identifique a investigação como prerrogativa exclusiva da Polícia Judiciária, sendo indiscutível que outros instrumentos, como exemplificadamente as CPI's, possam servir de ferramenta instrutória para fundamentar o início de um processo penal.

O surgimento do PIC na atuação persecutória do Ministério Público, uma vez considerado legítimo, passou a ser amplamente utilizado. Porém, a falta de regulamentação acerca do

5 Nesse sentido acórdão do pleno do STF que assim manifestou: “O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei 8.906/94, artigo 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade – sempre presente no Estado democrático de Direito – do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante 14), praticados pelos membros dessa instituição”. RE 593727. Relator Min Cezar Peluso. Data do julgamento: 14 mai. 2015. Disponível em: < https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=RE%20593727%20&sort=_score&sortBy=desc > Acesso em: 10 mai. 2021.

mesmo é latente já que não se mostram claros os critérios que justificam essa tomada de atribuição.

Ademais, as dúvidas são muitas: se o Promotor tem atribuição para investigar, qual a lógica deste mesmo servidor requisitar à Polícia Judiciária a instauração de inquérito? Poderia o Delegado de Polícia responder a requisição com o argumento “faça você mesmo” ou seria deveras deslegante? Se ao advogado, conforme inclusive entendimento sumulado, deve ser garantido amplo acesso aos inquéritos nas Delegacias de Polícia, a exceção dos casos em que há segredo de justiça, porque não há uma preocupação da justiça em garantir esse mesmo acesso dos causídicos aos procedimentos de investigação criminal presentes nas Promotorias?

E mais, ressaltando os motivos do voto do Ministro Marco Aurélio, contrário à legitimidade da investigação criminal presidida pelo Ministério Público, como compatibilizar tal legitimidade com a função de controle externo da atividade policial, constitucionalmente atribuída ao representante do Ministério Público? Segundo o próprio ministro, não há lógica no fato do responsável pelo controle exercer a atividade que deve ser controlada. Qual controle sob a mesma haveria de existir?

Ainda sobre essa atuação dos Promotores e Procuradores como presidentes da investigação criminal, alguns apontamentos necessitam ser rascunhados especificadamente acerca da ação dos grupos especializados. Estes, hoje presentes dentro do Ministério Público, têm contando apenas com o apoio da polícia ostensiva em verdadeiro desprestígio à Polícia Civil. A não cooperação da Polícia Judiciária, real detentora de todo o *know-how* investigativo, dissemina uma quebra de confiança entre os integrantes de ambas instituições. A atuação de grupos especializados não representa algo negativo. Muito pelo contrário, pode ser o nascedouro de um novo patamar investigativo. Contudo, se feito de forma a não atuar conjuntamente com a instituição que constitucionalmente é consagrada como titular da função de investigar, mostra-se contrária a boa condução do sistema de persecução penal.

O fortalecimento de todo o sistema de justiça criminal implica em um trabalho conjunto, que vise melhorias e fortalecimento de todas as instituições envolvidas, sobretudo, para o Ministério Público e as Polícias Judiciárias, atores principais na busca pelos elementos de prova fundamentadores de uma eventual ação penal. Mas esse fortalecimento não pode representar um poder desmedido e sem controle, pois assim haveria nítida violação ao equilíbrio necessário ao bom andamento do Estado Democrático.

Justificar a exclusão da Polícia Civil ou Federal da participação de trabalhos investigativos sob argumentos de uma eventual “corrupção institucionalizada” e “descompassos” entre os representantes de cada órgão, como proposto por Aury em uma citação acima é, no mínimo causador de uma generalização preconceituosa. Se a corrupção existe na Polícia, necessária a atuação diretiva do controle existente sobre a mesma, seja dos órgãos de controle interno (as Corregedorias de Polícia), como também dos órgãos de controle externo (atribuição essa dos próprios representantes do Ministério Público).

O inquérito policial há muito deixou de ser esse procedimento administrativo baseado na tortura, no desrespeito das garantias individuais e na omissão de acesso aos causídicos. Quem hoje frequenta uma Delegacia de Polícia sabe quanto às coisas mudaram e quanto o trabalho da polícia tem buscado se aprimorar, mesmo com todos os déficits humanos e de equipamentos enfrentados pelas Polícias Judiciárias. O inquérito representa a principal ferramenta investigativa criminal, sendo que a grande maioria dos processos têm seus elementos de prova embasados nesse produto.

Ademais, não há de haver “descompassos” na relação entre a Polícia e o Ministério Público já que ambos fazem parte do mesmo sistema de persecução criminal e, tanto o representante do *parquet* como o Delegado de Polícia, são bacharéis em Direito capazes de compreender a importância de sua atuação e a eventual responsabilidade de seus atos. Assim, como atores de uma mesma peça, a atividade de um corrobora para o bom desempenho do outro e vice e versa.

Pensando sob a lógica dos fundamentos democráticos do estado, ainda há de se fazer o seguinte questionamento: de que adianta a instituição de um suposto sistema acusatório, retirando-se inclusive poderes instrutórios do juiz, se não ocorrer controle de freios e contrapesos também no órgão acusatório? Permitir que o Ministério Público exerça uma função de investigação sem, contudo, regulamentar precisamente em quais casos ele terá essa legitimidade, como será feito o controle jurisdicional das investigações existentes e como deverá ser a relação entre o Ministério Público e a Polícia Judiciária é, no mínimo, temerário. Outra não pode ser a conclusão haja vista a importância de ambas instituições para o bom desempenho do sistema criminal.

Conclusão

1. Em suma, em um Estado verdadeiramente Democrático de Direitos não há de se admitir que o sistema de persecução penal divirja do modelo acusatório. Esse é o único modelo hábil a compatibilizar a função de punir e perseguir o possível responsável por um delito com os princípios e garantias fundamentais de matriz constitucional.
2. No Brasil, por longos anos, em virtude das incongruências entre o Código de Processo Penal e os princípios constitucionais, havia até quem sustentasse que nosso modelo criminal era misto. Entretanto, essa interpretação é inaceitável, já que as normas do CPP devem ser interpretadas à luz da Constituição, e não o contrário.
3. Com as reformas pontuais promovidas com o Pacote Anticrime há uma expressa predileção legislativa pela adoção de um sistema acusatório, inclusive com a retirada de diversos poderes instrutórios do juiz, primando-se pela sua real imparcialidade com o caso. Entretanto, essa mesma legislação não caminhou no sentido de fortalecer o inquérito policial e revisá-lo sob a ótica dos princípios e garantias fundamentais do direito.
4. Compreender o inquérito policial como um mero procedimento administrativo inquisitorial

e prescindível, cuja finalidade se limitaria a dar instrumentos de prova para a formação da *opinio delicti* é um raciocínio retrógrado e limitado, que não reconhece como destinatário do inquérito todas as partes da Justiça Criminal.

5. O inquérito tem como uma de suas funções servir de controle para avaliação de justa causa para o início do processo penal. Assim, deve prestar tanto à acusação como a defesa, sendo o Delegado de Polícia o primeiro garantidor dos direitos do cidadão.

6. A existência de investigações presididas diretamente pelo Ministério Público necessita de uma melhor regulamentação sob pena de se colocar em cheque a própria cooperação entre esta instituição e as Polícias Judiciárias. A delimitação das investigações promovidas por cada uma das instituições é urgente, uma vez que, dada a inexistência de delimitação, é possível que tanto a Polícia investigativa como o Ministério Público estejam investigando um mesmo fato, podendo inclusive chegar a conclusões divergentes, sem que nenhuma das duas instituições tenha conhecimento, atestando uma indiscutível ineficiência do aparato estatal.

7. Destaca-se que as críticas apontadas à investigação ministerial não se tratam de mera discussão institucional apaixonada, mas sim, de uma análise franca do quão relevante é o inquérito policial para a garantia de um processo verdadeiramente acusatório, como o quão urgente é a aproximação colaborativa das instituições vinculadas a persecução penal. ■

Referências

BOFF, Leonardo. Prefácio. Inquisição: um espírito que continua a existir. In: *Directorium Inquisitorum* - manual dos inquisidores. Brasília: Rosa dos Tempos, 1993

BRASIL. *Código de processo penal*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>. Acesso em: 10 mai. 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.869 de 2019*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm>. Acesso em: 10 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 593727. Relator Min Cezar Peluso. Data do julgamento: 14 mai. 2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&rad=true&page=1&pageSize=10&queryString=RE%20593727%20&sort=_score&sortBy=desc>. Acesso em: 10 mai. 2021.

COELHO, Emerson Ghiraldelli. *Investigação criminal constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2017.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 29 ed. São Paulo: RT, 2006.

LIMA, Renato Brasileiro de. *Manual de processo penal*. 89 ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

LOPES JÚNIOR, Aury. A crise do inquérito policial: breve análise dos sistemas de investigação preliminar no processo penal. In: *Revista de Direito Penal*, nº. 4, out/nov, 2000, p. 39-66. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDP_04_39.pdf>. Acesso em 30 mar 2020.

_____. *Direito processual penal*. 99 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. *Investigação preliminar no processo penal*. 69 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MARCÃO, Renato. *Curso de processo penal*. 29 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de processo e execução penal*. 89 ed. São Paulo: RT, 2012.

PACELLI, Eugênio. *Curso de processo penal*. 219 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

PRADO, Geraldo. *Sistema acusatório: a conformidade constitucional das leis processuais penais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SANTOS, Rafa. Decisão do STF sobre suspeição de Moro é exaltada por especialistas. *Revista Consultor Jurídico*. 23 mar. 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-mar-23/decisao-stf-suspeicao-moro-exaltada-especialistas#author>>. Acesso em: 10 mai 2021.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo penal*. 359 ed. São Paulo: Saraiva, 2014. v.1.