

**DIRETORIA DE ESTUDOS SOCIAIS**



**UCAM / UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES**  
**PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

## **FORUM DE DEBATES**

### **Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas**

3º Encontro:

**Averiguação e Inquérito Policial; Denúncia e  
Abertura de Processo no Ministério Público**

Organização:

Daniel Cerqueira (IPEA)

Julita Lemgruber (CESeC/UCAM)

Leonarda Musumeci (CESeC/UCAM)

AGOSTO DE 2000

## FÓRUM DE DEBATES

Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas

2º Encontro:

AVERIGUAÇÃO E INQUÉRITO POLICIAL; DENÚNCIA E ABERTURA DE PROCESSO NO MINISTÉRIO PÚBLICO

## ARTIGOS

- INTRODUÇÃO
- Sistemas de Informações Criminais: construindo uma metodologia de integração de dados e de análise do fluxo da justiça criminal do Estado de São Paulo  
  
Renato Sérgio de Lima
- Averiguação e Inquérito Policial, Denúncia e Abertura de Processo no Ministério Público  
  
Jésus Trindade Barreto Junior
- O Inquérito Policial  
  
Guaracy Mingardi
- Ministério Público – Atribuições e Sistemas de Informações  
  
Marcos José da Hora Faria

# **SISTEMAS DE INFORMAÇÕES CRIMINAIS: CONSTRUINDO UMA METODOLOGIA DE INTEGRAÇÃO DE DADOS E DE ANÁLISE DO FLUXO DA JUSTIÇA CRIMINAL DO ESTADO DE SÃO PAULO<sup>1</sup>.**

**RENATO SÉRGIO DE LIMA**

Mestre em Sociologia pela Universidade de São Paulo; Analista de Projetos da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Seade. Foi Gerente de Unificação de Informações e Estatísticas da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça (gestões José Carlos Dias e José Gregori).

A centralidade do crime e da violência na vida cotidiana de grande parcela da população do país impõe desafios consideráveis ao planejamento de políticas públicas de Segurança. Contudo, cabe destacar que o crescimento da criminalidade observado, a partir das estatísticas oficiais, pode estar refletindo uma série de outros fenômenos que não o efetivo aumento no cometimento de crimes desta natureza. Vale lembrar que, como fontes de informação, dados estatísticos, em sua maioria produzidos pelo Estado, implicam necessariamente a contextualização dos resultados obtidos. Logo de início é importante ressaltar um ponto-chave na produção sobre o tema no Brasil. Vários estudos e documentos já enfatizaram a inexistência, no país, de sistemas integrados de informações criminais. Ainda hoje, não existe uma tradição de produção sistemática de dados sobre criminalidade e sobre o sistema de justiça criminal, o que em muito dificulta os diagnósticos propostos (Fundação João Pinheiro, 1988; Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo/Seade, 1999).

No caso específico de São Paulo, há uma série de órgãos produtores de informações<sup>2</sup> e um número considerável de dados à disposição. Contudo, essas informações ou são geradas com finalidades outras que não o acompanhamento estatístico, ou são produzidas na lógica interna de cada uma das várias instâncias de governo e, portanto, não são comparáveis entre si, dificultando a realização de análises adequadas sobre o contexto urbano do crime e da violência e sobre o funcionamento das agências que compõem o sistema de justiça criminal. Já há alguns anos, a Fundação Seade vem reunindo dados e referências sobre a produção de estatísticas e estudos na

---

1 - Este texto tem por base projeto em execução na Diretoria Adjunta de Produção de Dados, da Fundação Seade, sob supervisão de Luiz Henrique Proença Soares. Os slides apresentados são resultado de processamento especial feito por Lilian Liye Konishi e assessoria de Ana Lucia Pastore Schztmeyer.

<sup>2</sup> . Dados sobre crimes ou mortes violentas são produzidos/disponibilizados pela Secretaria de Segurança Pública, pela Fundação Seade, pelo Ministério da Saúde, pelo IBGE, pelo Proaim da Prefeitura Municipal de São Paulo e, eventualmente, por universidades e instituições de ensino e pesquisa.

área de Segurança Pública, sistema de justiça criminal, criminalidade e violência, procurando capacitar-se para o desenvolvimento de metodologias de tratamento integrado dessas informações. E é um pouco a partir desta experiência que pretendo discutir o uso e a integração de informações criminais neste Fórum, não no sentido de esgotar todo o estoque de dados existentes ou de fornecer um diagnóstico completo sobre os temas, mas sim no de oferecer um roteiro dos principais desafios que os fenômenos analisados impõem.

Em termos metodológicos, como já foi discutido no primeiro encontro deste Fórum, no que diz respeito ao acompanhamento e à avaliação da tendência da criminalidade, em geral utilizam-se informações sobre ocorrências policiais registradas, as quais, a bem da verdade, carecem de fidedignidade, pois seus registros não refletem a totalidade dos fenômenos, deixando de fora uma parcela não mensurada da realidade. Esta corresponderia às chamadas "cifras ocultas", que podem ser explicadas pelo fato de somente uma parcela das vítimas denunciar, aos distritos policiais<sup>3</sup>, as ofensas criminais sofridas, pela intervenção de critérios burocráticos de avaliação e desempenho administrativo, pelas "negociações" que ocorrem entre vítimas, agressores e autoridades, bem como pelo provável impacto da implementação de políticas determinadas de segurança pública. Assim sendo, mudanças no comportamento das pessoas em relação à postura diante destes fenômenos poderiam refletir no movimento dos dados oficiais<sup>4</sup>. Entretanto, a despeito de todos os problemas indicados, as séries estatísticas oficiais indicam a tendência da criminalidade, sobretudo quando cobrem um período relativamente longo e, mesmo não correspondendo ao total de crimes cometidos, conseguem detectar a evolução e os movimentos dos crimes durante determinado período (Adorno, 1994; Coelho, 1987; Paixão, 1983; Feiguin & Lima, 1995).

---

<sup>3</sup>. É nos distritos policiais, unidade administrativa e operacional da Polícia Civil do Estado de São Paulo, que um crime é oficialmente relatado ao Estado e transforma-se num procedimento administrativo legal (Boletim de Ocorrência). Somente após essa fase é que o Estado toma conhecimento oficial da existência de um crime e, dependendo da avaliação da autoridade policial, pode iniciar uma investigação sobre suas causas e autores. Sabe-se que, muitas vezes, um crime chega ao conhecimento de autoridades policiais, mas não é oficialmente relatado, tendo sua mediação e resolução encaminhadas através de outros mecanismos que não o Sistema de Justiça Criminal.

<sup>4</sup>. Para solucionar este problema adota-se, usualmente, pesquisas de opinião que investigam a incidência criminal junto à população. A aplicação de instrumentos do tipo das Pesquisas de Vitimização pode, quando articulada com as estatísticas oficiais, permitir uma análise mais refinada da realidade, mas também é influenciada por uma série de limitações metodológicas destas pesquisas. Entre elas, uma principal mas não única limitação destaca que o questionamento de determinada amostra da população sobre crimes e

O problema é que, devido às particularidades da forma de organização do sistema de justiça criminal brasileiro, pouca informação pode ser extraída além das estatísticas sobre o movimento da criminalidade. Poucos são os estudos que avaliam o funcionamento do sistema de justiça criminal de forma integrada e numa perspectiva de fluxo, ou seja, analisando quem é absorvido pelo sistema, quais os crimes cometidos e qual o tratamento dispensado. Esta perspectiva foi inaugurada no Brasil pelo Prof. Antonio Luís Paixão, que era ligado à UFMG e a Fundação João Pinheiro, e teve desdobramentos em alguns outros trabalhos acadêmicos (Sérgio Adorno, do NEV/USP; Joana Vargas, da Unicamp; e Heleiéth Safioti, da PUC/SP). Contudo, ao que tudo indica, estes trabalhos não lograram sucesso em influenciar as políticas públicas da área e provocar a integração das informações de todas as instâncias e poderes que lidam com justiça criminal no país. Não existe nenhuma análise que consiga dar uma visão ampla do funcionamento deste sistema e enfrentar esta limitação é um dos objetivos que vêm sendo perseguidos pela Fundação Seade.

Nesta linha, a Fundação Seade obteve autorização do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e das Secretarias Estaduais de Segurança Pública e de Administração Penitenciária, além de ter firmado convênio com o Ministério Público Estadual, para produzir um diagnóstico do “Estado das Artes” das estatísticas produzidas no âmbito destas instituições e verificar a possibilidade de uma análise integrada dos dados disponíveis. Aproveitando uma decisão comercial da empresa de processamento de dados do Estado de São Paulo - Prodesp, tomada na década de 80, que integrou todas as bases de segurança pública e justiça criminal, independentemente de quem era o “cliente”, está sendo possível desenhar um modelo de integração de dados e de análise do fluxo da justiça criminal do estado, desde 1976.

#### MOSTRAR SLIDE 1

Assim, o trabalho com a Documentação do Sistema de Justiça e Segurança da Fundação Seade, composto pelos dados fornecidos pela Prodesp, deverá gerar uma análise ampla do fluxo da Justiça Criminal para o Estado de São Paulo que, inclusive, poderá servir de piloto para a constituição do Módulo de Estatísticas Criminais do Infoseg - por se tratar das mesmas informações que alimentam o Infoseg e, ainda, do banco de dados dos Cadastros Geral, de Processos e de Inquéritos do Sistema Criminal

---

violência parte do pressuposto que a pessoa perguntada saiba o que é o crime perguntado e que ela o reconheça como tal (Lima, 1997).

permitem uma série de cruzamentos de dados que podem nos oferecer uma visão do funcionamento da justiça.

Inicialmente, foi possível delinear três recortes analíticos, a partir dos quais deverão surgir novos desdobramentos e recortes. São eles:

1. Fluxo de Justiça propriamente dito, isto é, um estudo das trajetórias dos indivíduos no interior do Sistema Criminal, desde a ocorrência policial até o cumprimento da pena no sistema penitenciário, passando pelo inquérito, processo e execução criminal. Este tipo de análise permite visualizar, em termos estatísticos, as quebras, os afunilamentos e as rupturas que ocorrem no funcionamento do Sistema Criminal. Além disso permite o cruzamento de informações biográficas e processuais, gerando análises sobre o movimento da criminalidade e as respostas institucionais que são dadas aos crimes e aos criminosos. Podem-se cruzar, entre outras, informações sobre sexo, naturalidade, profissão, cor da pele do indivíduo com o tipo de crime cometido, a sentença proferida, a duração da pena, o tipo de estabelecimento em que a pena foi cumprida, os benefícios concedidos. Podem-se ainda cruzar apenas as informações processuais, fornecendo um retrato da atuação da Justiça.
2. Contextualização sócio-econômica e demográfica da criminalidade absorvida pelo Sistema de Justiça. Isto resulta do cruzamento dos dados biográficos daqueles que ingressam no Sistema Criminal com outras bases de dados como por exemplo condições de vida, desemprego, migração, etc.
3. Perfil das instituições. A riqueza de informações que podem ser produzidas nos leva a um quadro do que são as instituições da Justiça e do Sistema Penitenciário no Estado de São Paulo. A eficácia do Sistema de Justiça Criminal pode ser debatida através da análise de dados sobre a estrutura administrativa das instituições, quantidade de processos, número de servidores, tempo de duração dos processos, vagas em penitenciárias, entre outros. Com isso, espera-se acumular informações que possam orientar o planejamento de políticas públicas e estratégias institucionais para a prevenção e mediação dos conflitos de natureza criminal.

Enfim, a riqueza deste tipo de análise é enorme e, como exemplo, os slides apresentados a seguir podem dar uma idéia do potencial de uso dos dados e das vantagens de integração das informações.

DEMAIS SLIDES

MUDANÇAS LEGISLATIVAS

Analisando dados sobre reincidência e sobre fluxo carcerário, observa-se que, se a rotatividade de sentenciados não é grande, a de indivíduos é menor ainda, pois uma mesma pessoa, via de regra, faz mais do que uma passagem pelo sistema ao longo da vida (Alesp e Seade, 1999). Este entrave no fluxo carcerário tem sido ainda mais agravado após a aprovação da Lei dos Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/90) - acrescida pelas Leis 8.930/94 e 9.677/98 - que prevê o cumprimento integral da pena em regime fechado, diminuindo a rotatividade de boa parte das vagas nas penitenciárias paulistas. A exigüidade de vagas para o regime semi-aberto e a dificuldade de manter programas em meio aberto inviabilizam a progressão da pena prevista na lei. Dois tipos de distorções resultam dessa situação: ou alguns indivíduos permanecem presos no regime fechado quando deveriam estar no semi-aberto, ou alguns são postos em liberdade sem completar o ciclo da progressão.

Nesta linha, a Secretaria de Administração Penitenciária demonstrou interesse num estudo que, com base nas informações contidas neste projeto, avalie o impacto de determinadas políticas públicas ou propostas legislativas nas várias esferas do sistema de justiça criminal, em especial o novo projeto de Código Penal. A idéia é saber como a legislação proposta ajudaria a desobstruir o sistema de justiça criminal e qual seria o incremento populacional no sistema carcerário paulista, afinal alguns especialistas indicam que esta população carcerária poderia dobrar num curto espaço de tempo (de 80.000 presos para mais de 150.000). Se isto se confirmar, a questão que se coloca é dimensionar os recursos necessários para atender tal demanda e avaliar se a relação custo/benefício justifica esta reforma. Estamos desenhando este estudo e em breve podemos trazer novos subsídios à discussão.

Bem, eu gostaria novamente de agradecer o convite para participar deste Fórum e espero que as discussões realizadas no âmbito do Fórum permitam suscitar iniciativas que procurem integrar informações. Para além do investimento em tecnologia da informação, que tem sido a tônica do Governo Federal no Infoseg, por exemplo, é necessário pensar uma política de informações criminais, que englobe todas as instituições do sistema e que estimule uma discussão sobre a qualidade, a integridade e a correção das informações. Ao meu ver, este modelo proposto pela Fundação Seade atende a esses objetivos, mas muito mais ainda deve ser feito. Muito obrigado!.

## **BIBLIOGRAFIA**

BRASIL. Ministério da Justiça (1995). Censo Penitenciário Nacional. Brasília.

- \_\_\_\_\_. (2000). Sistema Integrado de Informações em Justiça e Segurança Pública - Infoseg. Brasília.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (1987). Indicadores sociais de criminalidade. Belo Horizonte. (Relatório de Pesquisa).
- FUNDAÇÃO SEADE (Vários anos). Anuário estatístico do Estado de São Paulo. São Paulo.
- \_\_\_\_\_/Universidade de São Paulo. Núcleo de Estudos da Violência (1995). O jovem e a criminalidade urbana em São Paulo. São Paulo. (Relatório de Pesquisa).
- LIMA, Renato Sérgio de. (1997). Acesso à Justiça e reinvenção do espaço público: saídas possíveis de pacificação social. Revista São Paulo em Perspectiva, São Paulo, 11(3): jul-set. pp. 86-91.
- POMPEU, João Cláudio B. (2000). Levantamento de registros de homicídios no Brasil (1979-98). Brasília: Ministério da Justiça. (Relatório da Secretaria Nacional de Segurança Pública).
- SAFFIOTI, Heleieth (1994). Violência de gênero no Brasil atual. Estudos Feministas, 2º semestre, p 443-461. número especial
- SÃO PAULO (Estado). Assembléia Legislativa/ FUNDAÇÃO SEADE (1999). Fórum São Paulo Século XXI: Caderno Segurança. São Paulo.

# AVERIGUAÇÃO E INQUÉRITO POLICIAL, DENÚNCIA E ABERTURA DE PROCESSO NO MINISTÉRIO PÚBLICO

## JÉSUM TRINDADE DE BARRETO JUNIOR

Exposição no Fórum de Debates “Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre Bases de Dados e Questões Metodológicas”, promovido pelo IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas e Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes, no Rio de Janeiro, RJ, dia 25 de agosto de 2000.

Posição no evento: Tema proposto: “Averiguação e Inquérito Policial, Denúncia e Abertura de Processo no Ministério Público” (sic). Enfoque do expositor: “Processualidade e interação entre polícia e o Ministério Público” (sic).

**Expositor:** Jésum Trindade Barreto Junior, Delegado de Carreira da Polícia Civil de Minas Gerais, Classe Especial, ex-Secretário Executivo do Conselho de Segurança Pública da Região Sudeste, Assessor Especial do Secretário da Segurança Pública, Chefe da Divisão Psicopedagógica da Academia de Polícia Civil de Minas Gerais, ex-Vice Presidente da Associação dos Delegados de Carreira da Polícia Civil de Minas Gerais, ex-Secretário Geral do Conselho Estadual de Trânsito e professor da Acadepol. Telefones: (31) 379.5027; (31) 379.5023. E:mail: jj.gab@sesp.mg.gov.br

SENHORAS E SENHORES,

**MEUS CUMPRIMENTOS AOS DIRIGENTES E PESQUISADORES DO IPEA POR ESTA INICIATIVA QUE, AFINAL, PROJETA ESTA CASA PARA A DESAFIANTE QUESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA, DA VIOLÊNCIA E DA CRIMINALIDADE. CERTAMENTE, A PRODUÇÃO CIENTÍFICA A RESPEITO DA TEMÁTICA RECEBE, COM ESTE NOVO ATOR, UM APORTE DE QUALIDADE INESTIMÁVEL.**

**EXTERNO MEUS SINCEROS AGRADECIMENTOS PELA OPORTUNIDADE, DEBITANDO A MINHA PRESENÇA NESTE ENCONTRO, EU DIRIA, À IMPRUDENTE INDICAÇÃO DE AMIGOS, COMO OS PROFESSORES CLÁUDIO BEATO, DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, E JAQUELINE MUNIZ, DO CENTRO DE ESTUDOS DE SEGURANÇA E CIDADANIA DA UNIVERSIDADE CÂNDIDO MENDES, QUE VIRAM UTILIDADE NA PARTICIPAÇÃO DIRETA, AQUI, DE UM PROFISSIONAL DA ÁREA DE SEGURANÇA DO CIDADÃO. POR ISTO MESMO E ANTES DE TUDO, QUERO ENFATIZAR A MINHA CONDIÇÃO DE SIMPLES PROFISSIONAL DO SETOR DE POLÍCIA, ONDE ATUO HÁ QUASE DUAS DÉCADAS E, PORTANTO, CONTAR COM A MAIOR CONDESCENDÊNCIA DESTE PÚBLICO QUALIFICADO POR EXPERIMENTADOS PESQUISADORES E INTELLECTUAIS. ISTO PORQUE, NA VERDADE E QUANDO MUITO, O MÁXIMO QUE ME ATRIBUO É A VIRTUDE DE**

UM OBSERVADOR COMUM BASTANTE CRÍTICO MAS, RESSALTO, NÃO PRATICO ESTA QUALIDADE COM OS INSTRUMENTOS SEGUROS DA RAZÃO METÓDICA, COMO O FAZ O CIENTISTA SOCIAL. DESTA FORMA, O QUE TENHO A OFERECER SÃO AS IMPRESSÕES – MERAS IMPRESSÕES - DE ALGUÉM QUE VIVE O COMPLEXO COTIDIANO DA INSERÇÃO DO APARELHO DE POLÍCIA NOS CENÁRIOS DA VIOLÊNCIA E DA CRIMINALIDADE. QUE PRIVEM A MINHA ABORDAGEM, PORTANTO, DOS RIGORES PRÓPRIOS DO OLHAR ACADÊMICO.

Começaria, buscando contextualizar esta fala, destacando a fragmentação do chamado sistema de justiça criminal, cuja idealizada articulação esbarra na ausência de política que estabeleça uma ética e uma técnica solidária entre as instituições públicas responsáveis pelos diversos campos da ação preventiva e repressiva sobre a criminalidade. Esta situação muitas vezes ultrapassa a mera assincronia, estendendo-se para o terreno dos antagonismos, da disputa pela hegemonia no respectivo espaço público. Considero importante destacar este aspecto, sobretudo no que concerne à dita inexistência de uma técnica de articulação, porque é justamente aí que vai se expandir o vazio de uma política estrutural de informações sobre o fenômeno da violência e da criminalidade, o que propiciaria o ajuste sistêmico dos passos de cada ator estatal envolvido e, por extensão, da sociedade civil e centros de pesquisa, cuja participação no processo é essencial.

O TEMA PROPOSTO CONCENTRA-SE NO INSTITUTO DO INQUÉRITO POLICIAL. NÃO OBSTANTE ESTE FÓRUM JÁ VIR CONSOLIDANDO UMA TRAJETÓRIA QUE DEMARCA OS CAMPOS DE AÇÃO DE CADA INTEGRANTE DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL, É OPORTUNO INICIAR PONTUANDO O LUGAR DAS INVESTIGAÇÕES POLICIAIS NO FLUXO PROCEDIMENTAL DA INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE FATO CRIMINAL. COMO É NOTÓRIO, O CRIME É INVESTIGADO, SALVO POUCAS EXCEÇÕES, PELAS POLÍCIAS CIVIS, NO ÂMBITO DOS ESTADOS FEDERADOS E PELA POLÍCIA FEDERAL, NO ÂMBITO DA UNIÃO. ESTAS ORGANIZAÇÕES REALIZAM AQUELO A QUE O DIREITO DENOMINA POLÍCIA JUDICIÁRIA, ISTO É, FUNDAMENTALMENTE A ATIVIDADE DE EXECUÇÃO DA PESQUISA PRELIMINAR À AÇÃO PENAL EM JUÍZO. PORTANTO, TEMOS QUE NOS ATER AO CARÁTER DUAL DO SISTEMA PERSECUTÓRIO VIGENTE: UMA FASE EXTRA-JUDICIAL, PRATICADA POR ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO E OUTRA FASE QUE SE DESENVOLVE

NO JUÍZO CRIMINAL, PORTANTO, SOB ÓRGÃO DO PODER JUDICIÁRIO COM A PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

NA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL, DE 1941, O ENTÃO MINISTRO DA JUSTIÇA, FRANCISCO CAMPOS, ASSIM SE PRONUNCIOU:

“FOI MANTIDO O INQUÉRITO POLICIAL COMO PROCESSO PRELIMINAR OU PREPARATÓRIO DA AÇÃO PENAL, GUARDADAS AS SUAS CARACTERÍSTICAS ATUAIS. O PONDERADO EXAME DA REALIDADE BRASILEIRA, QUE NÃO É APENAS A DOS CENTROS URBANOS, SENÃO TAMBÉM A DOS REMOTOS DISTRITOS DAS COMARCAS DO INTERIOR, DESACONSELHA O REPÚDIO DO SISTEMA VIGENTE.

O PRECONIZADO *JUÍZO DE INSTRUÇÃO*, QUE IMPORTARIA LIMITAR A FUNÇÃO DA AUTORIDADE POLICIAL A PRENDER CRIMINOSOS, AVERIGUAR A MATERIALIDADE DOS CRIMES E INDICAR TESTEMUNHAS, SÓ É PRATICÁVEL SOB A CONDIÇÃO DE QUE AS DISTÂNCIAS DENTRO DO SEU TERRITÓRIO DE JURISDIÇÃO SEJAM FÁCIL E RAPIDAMENTE SUPERÁVEIS. PARA ATUAR PROFICUAMENTE EM COMARCAS EXTENSAS, E POSTO QUE DEVA SER EXCLUÍDA A HIPÓTESE DE CRIAÇÃO DE JUIZADOS DE INSTRUÇÃO EM CADA SEDE DO DISTRITO, SERIA PRECISO QUE O JUIZ INSTRUTOR POSSUÍSSE O DOM DA UBIQUÍDADE. DE OUTRO MODO, NÃO SE COMPREENDE COMO PODERIA PRESIDIR A TODOS OS PROCESSOS NOS PONTOS DIVERSOS DA SUA ZONA DE JURISDIÇÃO, A GRANDE DISTÂNCIA UNS DOS OUTROS E DA SEDE DA COMARCA, DEMANDANDO, MUITAS VEZES, COM OS MOROSOS MEIOS DE CONDUÇÃO AINDA PRATICADOS NA MAIOR PARTE DO NOSSO *HINTERLAND*, VÁRIOS DIAS DE VIAGEM. 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, DISCUTIR AS PROCLAMADAS VANTAGENS DO JUÍZO DE INSTRUÇÃO. PRELIMINARMENTE, A SUA ADOÇÃO ENTRE NÓS, NA ATUALIDADE, SERIA INCOMPATÍVEL COM O CRITÉRIO DE UNIDADE DA LEI PROCESSUAL. MESMO, PORÉM, ABSTRAÍDA ESSA CONSIDERAÇÃO, HÁ EM FAVOR DO INQUÉRITO POLICIAL, COMO *INSTRUÇÃO PROVISÓRIA* ANTECEDENDO À PROPOSITURA DA

AÇÃO PENAL, UM ARGUMENTO DIFICILMENTE CONTESTÁVEL: É ELE UMA GARANTIA CONTRA APRESSADOS E ERRÔNEOS JUÍZOS, FORMADOS QUANDO AINDA PERSISTE A TREPIDAÇÃO MORAL CAUSADA PELO CRIME OU ANTES QUE SEJA POSSÍVEL UMA EXATA VISÃO DE CONJUNTO DOS FATOS, NAS SUAS CIRCUNSTÂNCIAS OBJETIVAS E SUBJETIVAS. POR MAIS PERSPICAZ E CIRCUNSPERTA, A AUTORIDADE QUE DIRIGE A INVESTIGAÇÃO INICIAL, QUANDO AINDA PERDURA O ALARMA PROVOCADO PELO CRIME, ESTÁ SUJEITA A EQUÍVOCOS OU FALSOS JUÍZOS A *PRIORI*, OU A SUGESTÕES TENDENCIOSAS. NÃO RARO, É PRECISO VOLTAR ATRÁS, REFAZER TUDO, PARA QUE A INVESTIGAÇÃO SE ORIENTE NO RUMO CERTO, ATÉ ENTÃO DESPERCEBIDO. POR QUE, ENTÃO, ABOLIR-SE O INQUÉRITO PRELIMINAR OU INSTRUÇÃO PROVISÓRIA, EXPONDO-SE A JUSTIÇA CRIMINAL AOS AZARES DO *DETETIVISMO*, ÀS MARCHAS E CONTRAMARCHAS DE UMA INSTRUÇÃO IMEDIATA E ÚNICA? PODE SER MAIS EXPEDITO O SISTEMA DE UNIDADE DE INSTRUÇÃO, MAS O NOSSO SISTEMA TRADICIONAL, COM O INQUÉRITO PREPARATÓRIO, ASSEGURA UMA JUSTIÇA MENOS ALEATÓRIA, MAIS PRUDENTE E SERENA.” (GRIFEI)

FUGINDO DELIBERADAMENTE DE CONCEITOS ESTRITAMENTE JURÍDICOS, EU DIRIA QUE O FATO CRIMINAL, ANTES QUE ASSIM SEJA FORMALMENTE CONSIDERADO, É UM DRAMA INDIVIDUAL OU COMUNITÁRIO QUE, TÃO LOGO ACONTECIDO, PROVOCA UMA NOTÍCIA QUE CHEGA, NA MAIOR PARTE DAS VEZES À POLÍCIA OSTENSIVA, NO BRASIL, A POLÍCIA MILITAR. OU, POR OUTRAS VEZES, DIRETAMENTE À POLÍCIA DE INVESTIGAÇÕES, ISTO É, ÀS POLÍCIAS CIVIS OU MESMO, RESIDUALMENTE, À POLÍCIA FEDERAL (DIGO “RESIDUALMENTE” PORQUE AS COMPETÊNCIAS DESTA ÚLTIMA, EMBORA FORMALMENTE SUBMETIDAS À MESMA LÓGICA E PRESCRIÇÕES LEGAIS DA POLÍCIA JUDICIÁRIA, EM GERAL ESCAPAM DA ROTINA DA CHAMADA CRIMINALIDADE COMUM, VIOLENTA OU NÃO, MAS QUE EM QUALQUER HIPÓTESE É AQUELA QUE AFETA MAIS DIRETAMENTE O COTIDIANO DAS PESSOAS E GRUPOS).

Neste caso – o da ocorrência do crime - em que pontualmente fracassou o ideal de prevenção, a polícia ostensiva tem a função de intervir no cenário do conflito, segundo o plano normativo de suas técnicas de ação, visando a minimizar os efeitos do fato, ordenar

racionalmente os dados obtidos no calor da intervenção e, pois submetê-los, por meio de boletim escrito (e, se for o caso, conduzindo pessoas e objetos relacionados) à polícia de investigações. Estamos, aqui, no instante da abordagem estatal imediata, que acontece no ápice das tensões próprias de cada episódio criminal. Ainda neste mesmo plano, devo lembrar que o próprio cidadão também pode recorrer diretamente à Polícia Civil, oferecendo seu relato, sua reclamação, realizando aquilo que o jargão popular chama de queixa. O mesmo se dá com o Ministério Público e o Poder Judiciário, cujas autoridades devem requisitar a providência investigativa, quando o fato inquinado lhes chegar ao conhecimento de algum modo. Em quaisquer das hipóteses, a consequência é a deflagração do procedimento investigativo pela Polícia Civil, isto é, o início do inquérito policial.

**O IMPORTANTE É PERCEBERMOS QUE A NOTÍCIA É A IGNIÇÃO DO PROCEDIMENTO INVESTIGATIVO. É UM DOS TEMAS FUNDAMENTAIS NO ENCADEAMENTO EFICAZ DAS AÇÕES DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS DO SISTEMA É A QUALIDADE DA NOTÍCIA. ESTE ASSUNTO FOI DISCUTIDO NO ENCONTRO PASSADO E SUPONHO QUE DEVIDAMENTE APROFUNDADO, EMBORA EU NÃO SAIBA SE O ENFOQUE SE APROXIMA DESTA QUE ORA SUSTENTO. DE QUALQUER MODO, ENQUANTO RESULTADO DE UMA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO QUE FAZ A POLÍCIA OSTENSIVA SOBRE O FATO CRIMINAL, A NOTÍCIA COMPOSTA POR ELA É O RESULTADO DE UMA SÉRIE DE AÇÕES COMPLEXAS QUE, A DEPENDER DA PRÓPRIA QUALIDADE, INCREMENTARÃO O PASSO SEGUINTE, O PASSO INVESTIGATIVO. DE OUTRO MODO, PODER-SE-IA DIZER QUE QUANTO MAIS ADSTRITA A PADRÕES TÉCNICOS FOR A ABORDAGEM OSTENSIVA, MAIS CHANCES ELA TEM DE APREENDER COM RIGOR OS ELEMENTOS DE INFORMAÇÃO CAPTADOS A CADA ACIONAMENTO QUE RECEBE. DESTA CONSIDERAÇÃO, DECORRE A EXIGÊNCIA DE MODELOS DE ARTICULAÇÃO ENTRE A POLÍCIA OSTENSIVA E A POLÍCIA DE INVESTIGAÇÕES, FATO TRADICIONALMENTE TRATADO NA FRIEZA DE CÂNONES ESSENCIALMENTE JURÍDICO-FORMAIS, GENÉRICOS E, POIS, MUITO POUCO SUJEITOS AOS RIGORES DE PROTOCOLOS TÉCNICOS-CIENTÍFICOS SOLIDÁRIOS ENTRE AS ORGANIZAÇÕES.**

## **AFIRMEI CERTA VEZ QUE**

**“UMA DAS QUESTÕES QUE SE DESTACAM NA PRÁTICA E QUE ACABA PERCEBIDA NO IMAGINÁRIO POPULAR É A BAIXA QUALIDADE TÉCNICA DO APARELHO POLICIAL E A POUCA VISIBILIDADE DE SEU COMPROMISSO ÉTICO COMO INSTRUMENTO DE AÇÕES PELA SOLUÇÃO PACÍFICA DOS CONFLITOS. ESTAS DEFICIÊNCIAS, EM TERMOS GERAIS, SE REVELAM: PRIMEIRO, PELO ANACRONISMO DOS PARADIGMAS DOUTRINÁRIOS E OPERATIVOS DAS POLÍCIAS; SEGUNDO, PELA ASSIMETRIA DE VALORES E PROCEDIMENTOS QUE CADA QUAL PRÁTICA, OFICIAL E OFICIOSAMENTE. PARTINDO DAÍ, SURGE A DEMANDA PELA MAIOR QUALIFICAÇÃO DAS ESTRUTURAS ORGÂNICAS DAS INSTITUIÇÕES POLICIAIS E DOS SEUS SERVIDORES, DE MODO A QUE SE POSSA PENSAR, COMO POLÍTICA PÚBLICA, NUM SISTEMA HOMOGÊNEO, DO PONTO DE VISTA DA EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DAS INSTITUIÇÕES.”**

## **CONTINUEI:**

**“O ANACRONISMO E A ASSIMETRIA EM DESTAQUE SE REVELAM POR DISTORÇÕES HISTÓRICAS QUE PODERIAM SER ASSIM ENFEIXADAS:**

- INEXISTÊNCIA DE UMA DEFINIÇÃO PARADIGMÁTICA DO CICLO COMPLETO DA AÇÃO POLICIAL [POLÍCIA OSTENSIVA E POLÍCIA DE INVESTIGAÇÕES], CONTEMPLANDO-SE AÍ O PAPEL DE OUTROS ATORES PÚBLICOS E PRIVADOS;**
- INEXISTÊNCIA DE PROTOCOLOS DE INTERAÇÃO SISTÊMICA ENTRE AS POLÍCIAS, NAS COMPLEXAS FASES DO CICLO EM QUESTÃO.**

**[ESTE É O VAZIO] DE UMA POLÍTICA SISTEMÁTICA PARA A AÇÃO POLICIAL NO PAÍS. COM EFEITO, AINDA QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 TENHA SIDO EXPLÍCITA COM O INOVADOR CAPÍTULO SOBRE A SEGURANÇA PÚBLICA, DENTRO DO TÍTULO DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS, TUDO FICOU NA ESTRITA DEPENDÊNCIA DA REGULAMENTAÇÃO QUE ELA MESMA PREVIU NO PARÁGRAFO 7º DO ARTIGO 144. EM OUTRAS PALAVRAS, A NAÇÃO FICOU PRIVADA DA NORMA JURÍDICA**

INFRACONSTITUCIONAL QUE DEFINIRIA O CARÁTER SISTÊMICO DA AÇÃO POLICIAL, INTEGRANDO FORMALMENTE OS PAPÉIS QUE ELA GENERICAMENTE DISTRIBUIU ÀS POLÍCIAS ESTADUAIS E ÀS FEDERAIS, VALE DIZER, ÀQUELAS QUE TÊM A MISSÃO DO TRABALHO OSTENSIVO E AS QUE TÊM A MISSÃO DO TRABALHO INVESTIGATÓRIO. SERIA DE SE ESPERAR QUE TAL LEI [OU TAIS LEIS] ERIGISSE(M) CONCEITOS ALINHADOS SOBRE OS DOIS GRANDES RAMOS DO FAZER POLICIAL, VALE REPETIR, O OSTENSIVO E O DE INVESTIGAÇÃO, DEFININDO AÍ O MENCIONADO CICLO COMPLETO DA AÇÃO POLICIAL.”

POR ISTO, PROCEDIMENTOS COMO A CHAMADA AVERIGUAÇÃO, EXPRESSAMENTE MENCIONADA NO PROGRAMA DESTE FÓRUM, SÃO RESULTADO DO EMPIRISMO COM QUE SE REALIZAM OS PASSOS DA AÇÃO POLICIAL. NA VERDADE, A AVERIGUAÇÃO É UMA FIGURA ESTRANHA AO ORDENAMENTO FORMAL, ENTRETANTO, PRATICADA COM MUITA FREQUÊNCIA COMO MODO DE SUPERAR A EVENTUAL PRECARIÉDADE DA NOTÍCIA INICIAL, TORNANDO-A MAIS APROPRIADA A UM, DIGAMOS, JUÍZO RACIONAL DE ADMISSIBILIDADE E CONSISTÊNCIA DO FATO DESCRITO. QUERO DIZER COM ISTO QUE, A DEPENDER DA QUALIDADE DO RELATO PRELIMINAR, TEM-SE TAL OBSCURIDADE OU CONTRADIÇÕES INTRÍNSECAS DELE MESMO, QUE UM PRÉVIO EXERCÍCIO DE DEFINIÇÃO DO CENÁRIO CRIMINAL SE IMPÕE, NA JUSTIFICATIVA DE QUE SE DÊ UM MÍNIMO DE SUBSTÂNCIA À INAUGURAÇÃO DO INQUÉRITO POLICIAL, QUE É UM PROCEDIMENTO FORMAL. NESTE SENTIDO, EU PARTICULARMENTE ENTENDO QUE TODA INVESTIGAÇÃO DEVE ESTAR ABRIGADA DESDE LOGO PELA OFICIALIZAÇÃO DO RESPECTIVO INQUÉRITO, JUSTAMENTE PORQUE O INQUÉRITO NÃO É UM INSTRUMENTO ACUSATÓRIO, MAS SIM UM INSTRUMENTO DE DEMONSTRAÇÃO RACIONALMENTE ORDENADA DE UM FATO CONCRETO CUJAS CARACTERÍSTICAS SE AJUSTAM À DESCRIÇÃO LEGAL DE UM COMPORTAMENTO CRIMINAL. ASSIM, A POSSÍVEL INCONSISTÊNCIA DE UMA NOTÍCIA PODE SER DE TAL MONTA QUE INVIABILIZE A DEFLAGRAÇÃO DE PASSOS INVESTIGATIVOS EFICAZES, DE MODO QUE O INQUÉRITO POR ALI SE FINDA, SOB O OLHAR DO MINISTÉRIO PÚBLICO, EM JUÍZO, ONDE PODE AGUARDAR O SURGIMENTO DE NOVOS INDICADORES.

ASSIM, MESMO QUE A NOTÍCIA SEJA GRAVEMENTE OBSCURA, NADA IMPEDE QUE CONSTITUA OBJETO DA INAUGURAÇÃO OFICIAL DO INQUÉRITO SOB O ENUNCIADO GENÉRICO DO FATO RELATADO. NESTA HIPÓTESE, AQUILO A QUE CHAMEI DE JUÍZO DA

CONSISTÊNCIA DO RELATO INICIAL, NO CASO, UM JUÍZO NEGATIVO DA CONSISTÊNCIA, SE FARÁ POR DEMONSTRAÇÃO DENTRO DO PRÓPRIO INSTRUMENTO ESCRITO QUE, NESTE CASO, NÃO PROPICIOU O AVANÇO DA INVESTIGAÇÃO. ASSIM, GARANTE-SE A DEMONSTRAÇÃO QUALITATIVA DOS ESFORÇOS PROFISSIONAIS, DE NATUREZA TÉCNICO-CIENTÍFICA, EM BUSCA DO DESVELAMENTO DO FATO. ESTE ASPECTO É, POIS, PARTICULARMENTE IMPORTANTE, PORQUE O DESCOMPASSO DAS CIFRAS DE CADA ORGANIZAÇÃO SE EXPLICA EXATAMENTE PELA PLURALIDADE DE PROCEDIMENTOS NÃO HOMOLOGADOS FORMALMENTE E A AUSÊNCIA DE UMA POLÍTICA TECNICAMENTE ADEQUADA NA CONSOLIDAÇÃO DOS DADOS. ASSIM, SE O INQUÉRITO FOSSE NECESSARIAMENTE INAUGURADO EM CADA CASO, AINDA QUE DEBAIXO DE NOTÍCIA PRECÁRIA, PODER-SE-IA ALINHAR COERENTEMENTE CADA NOTIFICAÇÃO INICIAL (BOLETINS DE OCORRÊNCIA, “QUEIXAS”, REQUISIÇÕES MINISTERIAIS OU JUDICIAIS, ETC.), ATÉ O FINAL DA AÇÃO INVESTIGATIVA. DAÍ PARA DIANTE, O MESMO ALINHAMENTO PRECISARIA SER OBSERVADO, ATÉ QUE SE ENCERRE COMPLETAMENTE O CICLO DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL, ISTO É, ATÉ A DECISÃO FINAL IRRECORRÍVEL DO JUDICIÁRIO.

HÁ UMA TENDÊNCIA SURGIDA EM MINAS GERAIS MAS QUE VEM SE AFIRMANDO NOUTRAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO, QUE BUSCA A SISTEMATIZAÇÃO DO CICLO COMPLETO DA AÇÃO POLICIAL PELO ALINHAMENTO DAS ATIVIDADES DE ENSINO E PESQUISA, INFORMAÇÕES E CONTROLE DE QUALIDADE, CONFORME MOSTRA O ESQUEMA EXIBIDO A SEGUIR:

PROCESSUALIDADE E INFORMAÇÕES NA FASE DA INVESTIGAÇÃO POLICIAL

EXPOSITOR: Jêsus Trindade Barreto Júnior

SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA DE MINAS GERAIS

**CAMPOS DE SISTEMATIZAÇÃO DO CICLO COMPLETO DA INVESTIGAÇÃO POLICIAL  
OSTENSIVA E INVESTIGATÓRIA**



TAL CONCEPÇÃO BUSCA, NA PRÁTICA, A FUSÃO DAS ESCOLAS DE POLÍCIA, DAS RESPECTIVAS ÁREAS DE INFORMAÇÃO E DOS SEUS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO. ACREDITA-SE QUE ESTE MODELO POSSA FORJAR O AJUSTE SISTÊMICO, FUNDADO SOBRETUDO NA COERÊNCIA DO ENSINO E PESQUISA NO ÂMBITO DAS ORGANIZAÇÕES, DA MESMA POLÍTICA DE CAPTAÇÃO, ANÁLISE E DIFUSÃO DE DADOS E, FINALMENTE, PELA SUPERVISÃO SOLIDÁRIA DOS MÉTODOS NORMALIZADOS EM CONJUNTO PELAS ORGANIZAÇÕES. A PREVISÃO, DESTA FORMA, É QUE OS ATOS FINALÍSTICOS SE EXERÇAM SOB O RIGOR DO MÉTODO CIENTÍFICO, DEBAIXO DE UM ARRANJO INSTITUCIONAL QUE PRIVILEGIA A SOLIDARIEDADE ÉTICA E TÉCNICA DAS ORGANIZAÇÕES. NESTE SENTIDO, O CAMPO DAS INFORMAÇÕES POLICIAIS E DE SEGURANÇA PÚBLICA ABARCARIA TODA A MASSA DE DADOS PRODUZIDOS AO LONGO DE TODO O SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL, NO SEUS COMPLEXOS PASSOS, VENCENDO O EMPIRISMO, AS IMPROVISACÕES, A ASSIMETRIA. ALÉM, É CLARO, DE SE ARTICULAR COM OS CENTROS DE PESQUISA E OUTROS ATORES EMPENHADOS NA CONSTRUÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS.

MAS O INQUÉRITO POLICIAL É UMA INSTITUIÇÃO DO DIREITO PROCESSUAL PENAL. PORTANTO, ELE SE AFINA A UMA LÓGICA DE CARÁTER JURISDICISTA. ELE SE DESTINA À PERSECUÇÃO PENAL EM JUÍZO, OU SEJA, ELE TEM POR META A DESCRIÇÃO TÉCNICA DO EVENTO CRIMINAL, VISANDO A DAR SUBSTÂNCIA À DISCUSSÃO DA TESE PUNITIVA CONTRA O OU OS INFRATORES DE CADA CASO. DO PONTO DE VISTA FORMAL, ELE NÃO VINCULA A ACUSAÇÃO MINISTERIAL, A DEFESA E TAMPOUCO A DECISÃO JUDICIAL, UMA VEZ CONSTITUIR-SE EM PEÇA DE CARÁTER INFORMATIVO, PRATICADA SEM O CONTRADITÓRIO. CONTUDO, A DEPENDER DA SUA FORÇA INTERNA, DO PODER DE CONVENCIMENTO DO CONJUNTO DE SEUS ARGUMENTOS, ELE INCREMENTA, QUALIFICA TODAS ESTAS AÇÕES. MAS, PERCEBA-SE, ESTE “PODER” DO INQUÉRITO POLICIAL NÃO DECORRE SENÃO DA SUA INTEGRIDADE COMO PEÇA FRIAMENTE DESCRITIVA QUE, QUANTO MAIS TÉCNICO-CIENTÍFICA FOR, MAIS CREDIBILIDADE GANHA COMO SUPORTE DAQUELAS ATIVIDADES PRATICADAS NO JUÍZO CRIMINAL, OU SEJA, DO EMBATE CONTRADITÓRIO ENTRE TESES DE ACUSAÇÃO E DEFESA. ASSIM, EU OUSARIA SUSTENTAR QUE HÁ DUAS QUALIDADES ESSENCIAIS QUE DISTINGUEM O CAMPO POLICIAL DO CAMPO JUDICIAL: A) UMA QUALIDADE DESCRITIVA, EMINENTEMENTE TÉCNICO-CIENTÍFICA, QUE CORRESPONDE À FASE DO INQUÉRITO E, B) UMA QUALIDADE JURÍDICO-AXIOLÓGICA, EMINENTEMENTE VALORATIVA DAS CIRCUNSTÂNCIAS E CONDUTAS DESCRITAS, QUE CORRESPONDE À FASE DO PROCESSO-CRIME.

POIS BEM, JUSTAMENTE POR SUBMETER-SE À LÓGICA JURISDICISTA, O INQUÉRITO DEIXOU DE EVOLUIR COMO INSTRUMENTO DE PERCEPÇÃO DE OUTRAS VARIÁVEIS DE SIGNIFICAÇÃO PSICOLÓGICA, SOCIAL, POLÍTICA, ANTROPOLÓGICA QUE DETERMINAM A CRIMINALIDADE. ASSIM, DIRIGINDO-SE AO PROCESSO-CRIME, PERDE-SE NAS IMPOSIÇÕES DA EXIGÊNCIA PUNITIVA, DESPREZANDO ASPECTOS QUE INCREMENTARIAM UM CONHECIMENTO DAS QUALIDADES MAIS ÍNTIMAS DE CADA EVENTO CRIMINAL. DE OUTRA FORMA, O CONCERTO DESTAS QUALIDADES ÍNTIMAS PODERIA SERVIR DE INSUMO PARA A PRÓPRIA AÇÃO POLICIAL, ABRINDO ESPAÇOS PARA A CONSTRUÇÃO DINÂMICA DE TÉCNICAS PREVENTIVAS E REPRESSIVAS MAIS AJUSTADAS AOS ASPECTOS PONTUAIS DOS DIVERSOS TIPOS DE CRIMINALIDADE.

NESTE SENTIDO, O INQUÉRITO POLICIAL NÃO SE AFIRMOU COMO UM INSTRUMENTO DE PESQUISA QUE, ALÉM DE SERVIR COMO PEÇA INFORMATIVA PARA A AÇÃO PUNITIVA, PRATICADA NO ÂMBITO DO JUDICIÁRIO, TAMBÉM SERVISSE COMO PEÇA NUCLEAR DE APREENSÃO DAS QUALIDADES INTERNAS DE CADA PRÁTICA DELITUOSA. E, É CLARO, UM INSTRUMENTO PARA SER LIDO NÃO APENAS COMO EXPRESSÃO TÓPICA DE UM COMPORTAMENTO SUBJETIVO – O COMPORTAMENTO DO OU DOS CRIMINOSOS - ADSTRITO EXCLUSIVAMENTE À LÓGICA DO DESVIO INDIVIDUAL. O INQUÉRITO PODE E DEVE SER PERCEBIDO SEGUNDO ESTRATÉGIAS QUE LHE SUBMETAM A UMA LEITURA ESTATÍSTICA, PARA DAÍ PENETRAR-SE NA QUALIDADE DOS DADOS, PARA A PERCEPÇÃO DE CONJUNTURAS E DA PRÓPRIA ESTRUTURA DA DELINQUÊNCIA. ENTENDO QUE ESTA DESTINAÇÃO DO INQUÉRITO NÃO SERVIRIA APENAS AOS INTERESSES ACADÊMICOS E MESMO GOVERNAMENTAIS, MAS SERVIRIA JUSTAMENTE DE FONTE PARA O APERFEIÇOAMENTO DINÂMICO DO APARELHO DE POLÍCIA E DO PRÓPRIO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL COMO UM TODO. EU DIRIA QUE ESTA ORIENTAÇÃO CONDUZIRIA A POLÍCIA A UM NOVO TIPO DE AÇÃO, BASEADA NA COMPREENSÃO CRIMINOLÓGICA DO FENÔMENO QUE ABORDA E INSERINDO-A, ÉTICA E TECNICAMENTE, NA CONDIÇÃO DE EFETIVO PROTAGONISTA DA CIDADANIA.

DENTRO DAQUELA ESTRATÉGIA QUE DESCREVI E CUJO ESQUEMA GRÁFICO EXIBI, O INQUÉRITO POLICIAL PODERIA GERAR MUITO MAIS ELEMENTOS INFORMATIVOS DO QUE O FAZ NO SISTEMA ATUAL, EM QUE APENAS PROVOCA A CHAMADA NOTA DE INDICIAMENTO, ASSENTADA, EM GERAL, NOS GRANDES BANCOS DE DADOS CORPORATIVOS MANTIDOS PELAS POLÍCIAS CIVIS. ESTA NOTA CONSISTE SIMPLEMENTE EM DIZER QUEM É OU QUEM SÃO OS SUJEITOS ATIVOS DO DELITO, COM OS RESPECTIVOS DADOS INDIVIDUALIZADORES (FILIAÇÃO, ENDEREÇO, DOCUMENTAÇÃO PESSOAL E OUTRAS VARIÁVEIS PURAMENTE FORMAIS) E A CORRESPONDENTE ADEQUAÇÃO DO COMPORTAMENTO INQUINADO À DESCRIÇÃO DAS LEIS PENAIS. ORA, O INQUÉRITO, NO SEU NECESSÁRIO APROFUNDAMENTO SOBRE O DRAMA CRIMINAL, COMPÕE UM RELATO QUE TRAZ EXPRESSÕES – DESPREZADAS NO SISTEMA VIGENTE – DE QUALIDADES FUNDAMENTAIS PARA A COMPREENSÃO DO FENÔMENO DA CRIMINALIDADE. AINDA AGORA EU ME REFERI ÀS QUALIDADES ÍNTIMAS DE CADA CASO ABORDADO, JUSTAMENTE AQUELAS DE NATUREZA SOCIAL, POLÍTICA, ANTROPOLÓGICA OU MESMO PSÍQUICA, QUE DE OUTRA FORMA, QUE NOUTRA CULTURA DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL – ESPECIALMENTE NA FASE POLICIAL, ONDE NÃO

**PREVALECE A LÓGICA DA DISCUSSÃO CONTRADITÓRIA QUE CARACTERIZA O PROCESSO EM JUÍZO** - SERVIRIAM PARA O TRAÇADO DE POLÍTICAS MAIS ADEQUADAS PARA A PRÓPRIA AÇÃO POLICIAL, E DAÍ PARA O PROCESSO JUDICIAL, SENÃO PARA OUTRAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS E DA PRÓPRIA SOCIEDADE ORGANIZADA.

O INQUÉRITO SE ESTRUTURA PELA CONJUNÇÃO DE DOIS NÚCLEOS DE AÇÃO: O DA HISTORICIDADE E O DA MATERIALIDADE DO EVENTO CRIMINAL. EM OUTRAS PALAVRAS, O INQUÉRITO BUSCA DESCREVER AS CIRCUNSTÂNCIAS OBJETIVAS E SUBJETIVAS DE CADA CASO, COMO DISSE FRANCISCO CAMPOS NO TRECHO JÁ CITADO AQUI MESMO. PARA FAZÊ-LO, ELE EMPREENDE, OU PELO MENOS DEVERIA EMPREENDER, UMA DENSE ATIVIDADE DE CHECAGEM PERMANENTE ENTRE DECLARAÇÕES E DEPOIMENTOS DAS PESSOAS ENVOLVIDAS - SEJAM VÍTIMAS, TESTEMUNHAS E PROVÁVEIS OU MESMO CONFESSOS AUTORES – E BUSCAR EVIDÊNCIAS MATERIAIS QUE CONFIRMEM A ARGUMENTAÇÃO SUBJETIVA. A META É DEMONSTRAR COERENTEMENTE TODOS OS PASSOS DO ACONTECIMENTO E INDICAR OS RESPONSÁVEIS POR CADA QUAL. DE MODO ESPONTÂNEO, ELE TRABALHA COM O CRITÉRIO ELEMENTAR DA FORMULAÇÃO DE UMA HIPÓTESE – DECORRENTE DA NOTÍCIA – E A BUSCA DA RESPECTIVA COMPROVAÇÃO, O QUE FAZ PELA PRÁTICA DE ATOS COERCITIVOS, BALIZADOS PELOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS INSCRITOS NA CONSTITUIÇÃO E NO ORDENAMENTO INFRA-CONSTITUCIONAL. OS MECANISMOS OBEDECEM FUNDAMENTALMENTE A DISPOSITIVOS DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. E, TALVEZ AÍ, REPITO, PELA IDEOLOGIA PREDOMINANTEMENTE JURISDICISTA DO PROCEDIMENTO, A ÚNICA NOTA PRODUZIDA É DE CARÁTER CARTORIAL, DESTINADA TÃO SOMENTE A INDICAR O ATO DO CHAMADO INDICIAMENTO, VALE DIZER, O ATO PELO QUAL O PRESIDENTE DAS INVESTIGAÇÕES DIZ AO SISTEMA QUE DETERMINADA PESSOA É A APONTADA COMO AUTORA DO DELITO. NESTA NOTA HÁ DADOS INDIVIDUALIZADORES DE CADA CRIMINOSO E A HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA PENAL FORMULADA. NO FUTURO, ADVINDO SENTENÇA CONDENATÓRIA DESTA INDICAÇÃO, O JUDICIÁRIO RETORNA NOVA INFORMAÇÃO, COMUNICANDO TAL CIRCUNSTÂNCIA, COM A LEITURA JURÍDICO-FORMAL, DE CARÁTER DECISÓRIO, SOBRE O CASO. NESTE ÍTERIM, CASO SOBREVENHAM NOTAS PROCESSUAIS, COMO MANDADOS DE PRISÃO, MANDADOS DE BUSCA, ALVARÁS DE SOLTURA, TUDO É PROCESSADO NOS CHAMADOS ARQUIVOS CRIMINAIS, ADMINISTRADOS, EM GERAL, PELAS POLÍCIAS CIVIS.

NÃO OBSTANTE A COMPOSIÇÃO DESTES DADOS FORMAIS, O INQUÉRITO AINDA É UMA PRÁTICA EMPÍRICA, SUJEITA A MUITAS IDIOSSINCRASIAS. QUESTÕES HISTÓRICAS, SOBRETUDO AS LIGADAS À PRÁTICA DOS REGIMES AUTORITÁRIOS DEIXARAM HÁBITOS MUITO ENRAIZADOS NA ATIVIDADE INVESTIGATIVA, EMBORA PRECISEMOS RECONHECER AVANÇOS MUITO VISÍVEIS.

A QUALIDADE DOS INQUÉRITOS, PORTANTO, FICA MUITO CONDICIONADA À CAPACIDADE PESSOAL DE CERTOS PROFISSIONAIS OU DE CERTOS ESPAÇOS DE MAIOR EXCELÊNCIA DENTRO DAS POLÍCIAS CIVIS.

PORTANTO, QUESTÕES COMO A QUALIDADE DOS INQUÉRITOS E TEMPO DE TRAMITAÇÃO, TAXAS DE INDICIAMENTO, TAXAS DE ESCLARECIMENTO DE CRIMES E TAXAS DE DENÚNCIAS, PERFIS DE CRIMINOSOS SÃO TODOS TEMAS QUE DIZEM RESPEITO AO GERENCIAMENTO ADEQUADO DAS INFORMAÇÕES DENTRO DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL. VOLTANDO ÀQUELA HIPÓTESE DE INTERAÇÃO, O CAMPO DAS INFORMAÇÕES POLICIAIS E DE SEGURANÇA PÚBLICA CONSTITUIRIA UM GRANDE LABORATÓRIO DE TRATAMENTO SISTÊMICO DESTES DADOS, ALINHANDO, CONFORME JÁ DITO, TODO O FLUXO E REFLUXO DAS AÇÕES PRATICADAS PELOS DIVERSOS ATORES. PORTANTO, INCIDIRIA NÃO APENAS SOBRE A QUALIDADE DOS INQUÉRITOS, COMO TAMBÉM DOS RELATÓRIOS DE OCORRÊNCIA, DOS PERFIS CRIMINOLÓGICOS DOS DELINQUENTES, DA DENÚNCIA E OUTROS ATOS PROCESSUAIS, INTEGRANDO LOGICAMENTE TODOS OS DADOS, CONFERINDO-LHES HARMONIA E CONSISTÊNCIA.

BEM, COM ISTO ESPERO TER PERCORRIDO ALGUNS DOS TEMAS BUSCADOS PELO FÓRUM E, SE FOR O CASO, ESTAREI À DISPOSIÇÃO PARA O DEBATE.

# O INQUÉRITO POLICIAL

**Guaracy Mingardi**

## **1ª PARTE - O MODELO FORMAL**

O inquérito policial é um documento feito pela Polícia Civil e encaminhado ao Judiciário, que serve como base para um promotor denunciar um indivíduo considerado autor de determinado delito.

Segundo o nosso modelo policial cabe a Polícia Civil conduzir as investigação sobre um crime. O responsável pelo inquérito é o Delegado de Polícia, que deve ser bacharel em direito.

Ao tomar conhecimento de um crime o delegado de polícia deve :

- ◆ Constatar a existência do delito
- ◆ Verificar como foi cometido
- ◆ Descobrir a autoria
- ◆ Obter as provas
- ◆ Enviar ao judiciário as informações
- ◆ Se houver mandado de prisão expedido por um juiz prender o acusado

O inquérito é a forma estabelecida no Título II do Código de Processo Penal, artigos 4 a 16, de encaminhar as informações ao judiciário. O prazo legal para elaboração de um inquérito é de trinta dias. Após este prazo o delegado tem de enviar o inquérito para o judiciário para pedido de prazo. O inquérito bem sucedido termina quando o delegado redige seu relatório final e o mesmo é utilizado pelo Ministério Público para fazer a denúncia do réu. Quando não é possível apontar um culpado o inquérito pode ser arquivado. Normalmente o arquivamento se dá com base numa manifestação do promotor neste sentido, mas o único que pode determinar o arquivamento de um inquérito é o juiz.

O núcleo de um inquérito bem sucedido são as provas coletadas pelo delegado contra o autor do delito. Existem 13 tipos de provas:

1. Coisas apreendidas
2. Informações das vítimas
3. Informações das testemunhas
4. Informações do acusado
5. Acareação
6. Reconhecimento de coisas
7. Reconhecimento de pessoas
8. Documentos
9. Perícias
10. Identificação dactiloscópica
11. Estudo da vida pregressa do acusado
12. Reconstituição
13. Identificação por DNA<sup>3</sup>

A teoria do inquérito é que a análise destas provas tornaria possível ao delegado formar convicção sobre a autoria do crime. Formada a convicção ele deve então redigir seu relatório e apresentá-lo ao judiciário, que o encaminha ao Ministério Público.

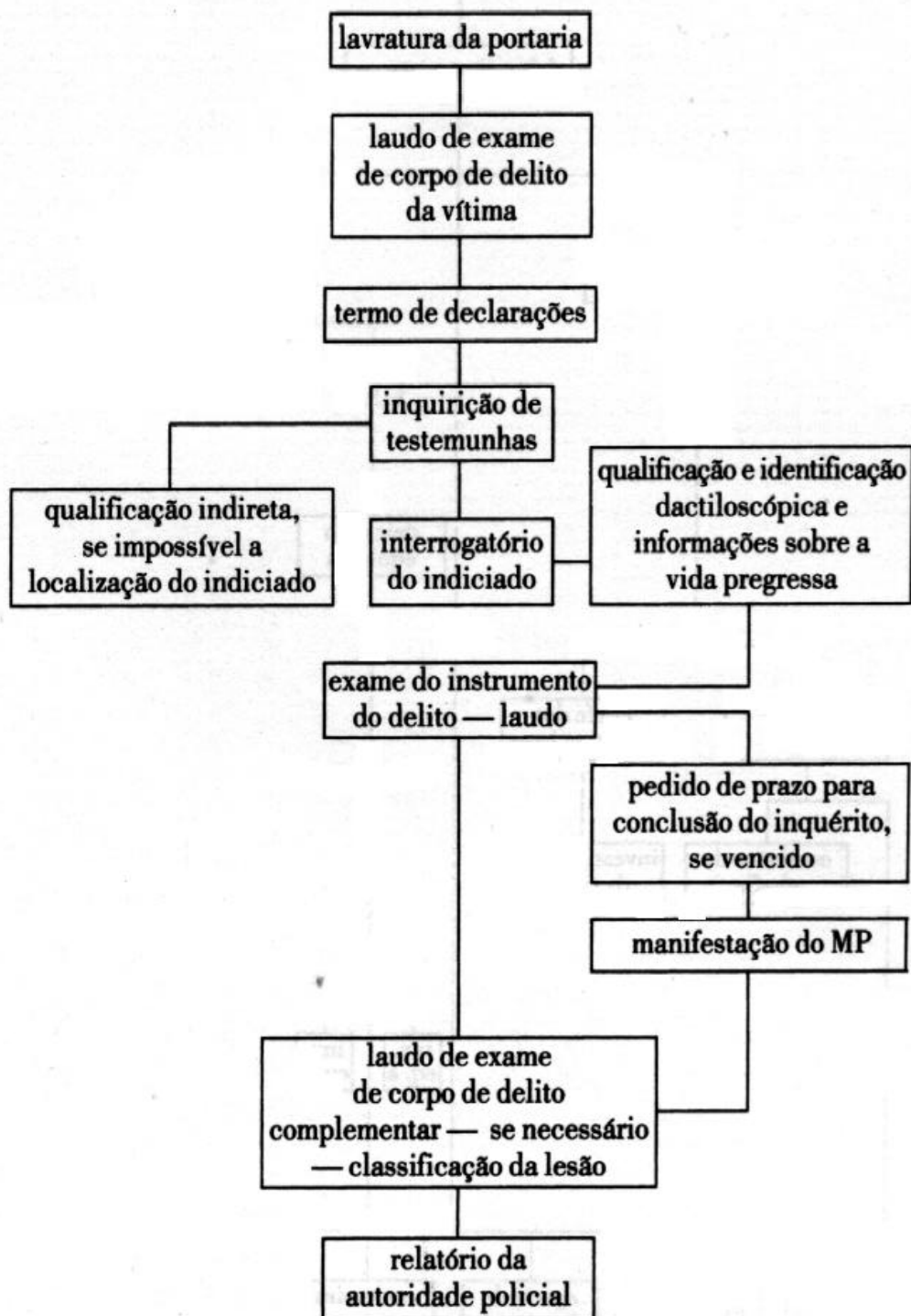
Se o promotor não está convencido da culpa, ou então acha as provas muito frágeis para viabilizar uma condenação, ele tem dois caminhos: encaminhar novamente o inquérito para o delegado responsável, para que sejam realizadas novas diligências, ou então pedir arquivamento ao juiz.

Na página seguinte temos um fluxograma dos trâmites de um inquérito de lesão corporal dolosa.

---

<sup>3</sup> Os textos tradicionais evidentemente não incluem o DNA entre as provas, e também existem dificuldades técnicas que tornam seu uso pouco freqüente no Brasil.

**FLUXO DO INQUÉRITO PARA APURAÇÃO DE  
CONDUTA TIPIFICADA NO ART. 129 DO CP (CRIME DE LESÃO CORPORAL),  
INICIADO POR PORTARIA DA AUTORIDADE POLICIAL**



Fonte: SALLES JR., Romeu de Almeida. *Ação Penal: ritos de detenção e reclusão*. São Paulo, editora Saraiva, 1986.

## **2ª PARTE - O INQUÉRITO REAL**

Existem apenas duas categorias cuja maioria defende a manutenção do inquérito na sua forma atual : delegados de polícia e advogados criminalistas. O primeiro grupo tem fortes motivos corporativos para isto, afinal é uma questão de manutenção do espaço. Muitos tem medo que qualquer alteração no inquérito abra caminho para sua extinção. Já o segundo grupo apresenta ao público razões das mais nobres para defender o inquérito, porém na prática o principal motivo para esta defesa é que o inquérito policial é muito formal e via de regra mal feito, portanto facilita a defesa dos réus.

Como foi dito anteriormente a Polícia Civil existe para investigar crimes e relatá-los ao judiciário, que dá prosseguimento ao caso. O problema começa aí, na investigação, ou melhor, na falta dela. A maioria dos casos não é investigado. Na cidade de São Paulo, por exemplo, no ano de 1998 foram registradas 618.076 queixas. Apenas 45.890 viraram inquéritos policiais, ou seja, 7,4% do total. O crime que origina proporcionalmente mais inquéritos é o homicídio. Todo homicídio, pelo menos em princípio, provoca a abertura de um inquérito, seja pela delegacia local, seja pelo Departamento de Homicídios<sup>4</sup>. Já o furto de veículos, um dos crimes que mais cresceu nos últimos anos, tem um dos índices mais baixos. De 52.349 veículos furtados, foram instaurados apenas 320 inquéritos nas delegacias locais, ou seja 0,6%. É fato que a delegacia especializada também instaura inquéritos, mas não existem estatísticas a respeito disponíveis ao público, o que por si só é um mau sinal.<sup>5</sup>

Existem inúmeras desculpas para este estado de coisas, que a polícia está desmotivada, que passa o tempo cuidando de presos, etc. , mas um dos motivos mais evidentes é a burocracia que envolve o inquérito policial. Ao instaurar o inquérito o delegado fica preso a ele. Mesmo que não descubra nada ele não pode deixá-lo de lado, tem de continuar trabalhando o inquérito até que o juiz resolva arquivá-lo.

---

<sup>4</sup> Uma das armadilhas existentes na análise de dados policiais é ignorar as divisões departamentais. A menos de um ano pesquisadores anunciaram à imprensa que apenas 705 dos homicídios viravam inquérito. Isto ocorreu porque foram ignorados os números do Departamento de homicídios.

<sup>5</sup> Alguns inquéritos de furto de veículos podem estar mascarados como receptação, pois quando não é possível provar que um indivíduo na posse de um carro furtado foi o ladrão, a praxe é indiciá-lo por receptação dolosa.

Por conta disso existe uma regra não escrita determinando que, a não ser nos casos mais importantes, só se instaura um inquérito quando já se sabe quem é o culpado. Em outras palavras, quanto mais obscuro for o caso, menos a autoridade policial se sentirá tentada a investigá-lo, pelo menos formalmente. Na maioria dos distritos policiais paulistanos as equipes de plantão<sup>6</sup> se limitam a redigir boletins de ocorrência, virando verdadeiras fábricas de papeis inúteis. Outra atividade exercida pelas equipes de plantão é "tocar" os inquéritos de autoria conhecida.

Já a equipe de chefia, subordinada diretamente ao delegado titular do distrito, trabalha de um ponto de vista no mínimo interessante. Escolhe seus casos a partir de três critérios: importância (classe social das vítimas, por exemplo), casos fáceis de resolver (para melhorar a produção) e casos mais rentáveis. O segundo critério também ocorre em parte dos departamentos especializados. No DENARC (Departamento de Narcóticos) cada equipe tem de realizar pelo menos 4 prisões em flagrante por mês. Muitos resolviam o problema prendendo micro traficantes de crack, abundantes na região próxima ao departamento.<sup>7</sup> O problema com essa atitude é que o objetivo do departamento não é prender micro-traficantes, e sim investigar o tráfico médio e grande.

Existem papeis de todo o tipo dentro de um inquérito policial. Os mais comuns são:

Portaria instaurando o inquérito

Cópia do flagrante

Boletim de Ocorrência

Termo de declarações (depoimentos)

Laudos periciais

Pedidos de informações do delegado aos mais diversos órgãos

Juntada de documentos

Antecedentes criminais

---

<sup>6</sup> Cada distrito tem cinco equipes, formadas pelo delegado, um ou dois investigadores e um ou dois escrivães

<sup>7</sup> A poucas quadras do prédio do DENARC situava-se a Cracolândia, região conhecida pela venda e consumo ostensivo de crack. Há alguns meses a atuação ostensiva da polícia no local espantou a maioria dos usuários e micro traficantes.

Pedido de prazo  
Despacho do juiz  
Relatório de investigações  
Pedido de diligências por parte do promotor  
Ordem de serviço, do delegado para os investigadores  
Fotografias  
Aposentos de provas materiais ( por exemplo balas utilizadas no crime)  
Pedidos do delegado ao juiz, como quebra de sigilo bancário ou telefônico

Uma coisa que torna o inquérito difícil de entender é sua organização. Todos estes papéis citados são juntados a medida em que vão chegando, não existe uma ordem lógica. Por exemplo um inquérito pode ter na pag. 50 um pedido de informações. O leitor paciente só vai ser recompensado na página 210, onde tal pedido foi respondido. Muitas vezes o inquérito tomou um rumo completamente diferente no tempo corrido entre a página 50 e a 210, o que torna aquela informação supérflua ou descabida. O modelo burocrático obriga, porém, que esta informação sem qualquer relevância seja acrescentada. Existem inquérito com centenas de volumes, cada um deles com mais de duzentas páginas. Um caso famoso em São Paulo é o inquérito do jogo do bicho iniciado durante o governo Fleury. Atualmente ele vai ser arquivado por falta de provas, apesar de contar com **700 volumes**.

Via de regra o inquérito de um departamento especializado é melhor elaborado do que o feito no distrito. Os departamentos investigam mais e produzem melhores resultados. Os melhores inquéritos geralmente são produzidos pelo Departamento de Homicídios. É uma investigação mais fácil do que em crimes contra o patrimônio (geralmente vítima e homicida se conhecem), os policiais corruptos evitam trabalhar em homicídios (não há de quem tirar dinheiro) e por último o nível de dedicação é maior. Já a investigação em crimes contra o patrimônio praticamente não existe. A regra é que a polícia vai do criminoso para o crime, não o contrário. A maioria dos que cometem crimes contra o patrimônio é profissional, portanto existem grandes chances de ser fichado ou, no mínimo, conhecido da polícia especializada. É o caso dos ladrões especializados em roubo a bancos, cujo número, durante muitos anos, não chegava a duas centenas na capital paulista.

O inquérito de tráfico tem suas peculiaridades. É o único caso em que o número de boletins de ocorrência pode ser inferior ao de inquéritos. Isto ocorre porque o tráfico é crime sem vítima. Já que ninguém vai registrar queixa de tráfico, os casos existentes são sempre resultado de prisões ou apreensões de droga. Tanto os boletins de ocorrência como os inquéritos servem apenas para medir o quanto a polícia trabalhou, não tem qualquer relação com a real ocorrência deste crime. Onde a polícia trabalha mais ou melhor são registrados mais prisões de traficantes.

Outro dado interessante a respeito do inquérito é que as provas produzidas pela polícia, como os depoimentos, tem de ser refeitas no judiciário. Na verdade as testemunhas são freqüentemente ouvidas de novo na presença do juiz. Segundo Acosta, "a autoridade policial toma conhecimento, antes da autoridade judiciária, das infrações perseguíveis por ação pública e promove um *inquérito preliminar*". É uma duplicação de esforços que redundará numa grande perda de tempo e dinheiro no serviço público.

### **3ª PARTE - O QUE FAZER COM O INQUÉRITO**

O atual Código de Processo Penal é antigo. Precisa ser reformado com urgência. Uma das mudanças mais necessárias é simplificar o trabalho da polícia investigativa. Para isso existem pelo menos duas propostas circulando no parlamento:

- ◆ Acabar com o inquérito, tese defendida publicamente pelos ouvidores de polícia, que encaminharam a parlamentares projeto de lei neste sentido
- ◆ Simplificar o inquérito, desburocratizando-o. Entre os partidários desta idéia estão alguns policiais civis, promotores e juizes

Na verdade as duas propostas são muito parecidas, porque ambas defendem na prática o fim do inquérito atual. Caso vingue qualquer uma das duas ocorrerá uma grande transformação. No lugar de um monte de papéis diversos e juntados de forma a dificultar a compreensão, juiz e promotor passariam a lidar com uma coisa bem mais enxuta. Toda a informação necessária viria em um relatório constando dos laudos periciais, relatórios de investigação e um resumo do delegado.

## **BIBLIOGRAFIA**

ACOSTA, Walter P. O processo penal. Editora do Autor. Rio de Janeiro.

COBRA, Coriolano N. Manual de investigação policial. Saraiva. São Paulo, 1986.

Código de Processo Penal. Saraiva. São Paulo, 1989.

MINGARDI, Guaracy. Tiras Gansos e Trutas. Scritta. São Paulo, 1992.

SALLES JR., Romeu de Almeida. Ação Penal: ritos de detenção e reclusão. Saraiva. São Paulo, 1986.

TOCHETTO, Domingos. org. Identificação humana. Sagra Luzato. Porto Alegre, 1999

GUARACY MINGARDI                      24/08/00