

O INQUÉRITO POLICIAL NO BRASIL: RESULTADOS GERAIS DE UMA PESQUISA.¹

Michel Misse

Em 2008 a Federação Nacional dos Policiais Federais (FENAPEF), que já desenvolvia uma campanha de críticas ao estatuto do “inquérito policial” no Brasil, procurou-nos para que apresentássemos uma proposta de pesquisa sobre o assunto. À federação, que reúne todos os sindicatos estaduais de policiais federais, interessava uma abordagem independente e empírica, não doutrinária, que permitisse a seus próprios associados obter elementos para melhor avaliação do assunto (e de sua própria posição a respeito). Ao mesmo tempo, pretendia-se que a pesquisa poderia contribuir para as discussões em curso no Congresso Nacional sobre a reforma do Código de Processo Penal, especialmente sobre esse tópico de interesse de agentes policiais, delegados de polícia e promotores de justiça.

O projeto que apresentei foi aprovado pelo conselho da FENAPEF e a pesquisa, iniciada em agosto de 2008, estendeu-se por mais de um ano, encerrando-se em dezembro de 2009. Seus resultados aparecem agora publicados em livro, pela editora Booklink.. Convidei núcleos de pesquisa de outras quatro universidades a participar do projeto, através de seus coordenadores: Arthur Trindade Costa, Joana Domingues Vargas, José Luiz Ratton Jr. e Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo. As capitais selecionadas foram o Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife. A exclusão de São Paulo deveu-se ao fato de que pesquisa semelhante, sob a coordenação de Sérgio Adorno, já estava em andamento na capital paulista.

Em praticamente todos os países modernos, a persecução penal é precedida de uma fase preliminar ou preparatória, destinada a apurar se houve

¹ Trabalho apresentado à Oficina 3 do II Congresso Brasileiro de Carreiras Jurídicas de Estado, Brasília, 7 de julho de 2010, como texto do coordenador para discussão.

crime e a identificar o seu autor. A atribuição de conduzir essa fase preliminar pode ser exclusivamente da Polícia (sistema inglês, na tradição da *Common Law*) ou do Ministério Público, que dispõe para isso da Polícia Judiciária (sistema continental, na tradição da *Civil Law*).² No sistema continental, essa fase preliminar pode também ser complementada pelo instituto do Juizado de Instrução, que dispõe da Polícia Judiciária para aprofundar as investigações.

No Brasil, e apenas no Brasil, encontramos uma solução não somente mista, mas ambivalente na persecução criminal: cabe à Polícia a investigação preliminar como também o aprofundamento das investigações e um relatório juridicamente orientado do resultado dessas investigações. Esse relatório, chamado “inquérito policial”, não deve ser confundido com a mera investigação policial, pois inclui depoimentos transcritos em cartório, além das necessárias peças periciais. É, assim, a “forma jurídica” que a investigação policial deve adquirir para chegar às demais instâncias judiciárias. É, portanto, uma forma de “instrução criminal”.³

A responsabilidade pelo inquérito policial cabe a uma autoridade policial, que recebe essa delegação do chefe de polícia. Para possuírem a prerrogativa de “delegados” do chefe de polícia, e, portanto, de autoridade policial que têm o dever de “relatar” o inquérito policial e “indiciar” suspeitos da autoria de um crime, precisam fazer um concurso público que exige o diploma de bacharel em Direito e o reconhecimento profissional da Ordem dos Advogados do Brasil. Não são, portanto, apenas policiais, como no resto do mundo, mas delegados de uma função, de uma atribuição que pertencia, na origem, ao Judiciário.

Quando se constituiu essa tradição, no Brasil imperial, o chefe de polícia tinha que ser, por exigência legal, um juiz. A ambivalência, aqui, resulta da fusão de duas prerrogativas na autoridade responsável pelo inquérito policial: a de investigar (função administrativa) e a de “formar a culpa” (função judiciária), isto é, a de dar início, por meio do “indiciamento” e da “tomada de

² É amplíssima a bibliografia sobre esses sistemas e suas variantes. Ver, por exemplo, Harry R. Dammer e Erika Fairchild (2006). Para duas referências importantes desenvolvidas a partir de uma perspectiva comparativa com o sistema norte-americano, ver Roberto Kant de Lima (2008) e Antoine Garapon e Ioannis Papadopoulos (2007).

³ Cf. Mello (1965): “Investigação é toda atividade destinada à elucidação do fato e sua autoria. Instrução é a atividade tendente a registrar por escrito os resultados obtidos por aquela” (p.54).

depoimentos” por escrito, em cartório, a uma etapa que na prática, por assim dizer, adquire um *status* instrucional, já que será inteiramente incorporada ao processo. Tudo isso dá-se sob um enquadramento funcional administrativo, isto é, aparentemente sem nenhum valor judicial, pois que dependente de ser encampado total ou parcialmente, no momento da denúncia, pelo Ministério Público. Por definir-se como uma etapa “administrativa”, mas executada por uma “Polícia Judiciária”, a ambivalência dispensa a defesa e o contraditório nessa etapa.

Como essa etapa “administrativa” é inteiramente inquisitorial, isto é, como dela não participa o contraditório nem a produção de provas e tomadas de depoimentos que interessem à defesa – antes ou mesmo depois do indiciamento –, pode-se dizer que o inquérito policial, nessa forma, é único no mundo, pois reúne o estatuto da neutralidade da investigação policial com a potencial atribuição de formação da culpa, que é inerente ao poder de “indiciar” e de produzir provas por meio de depoimentos tomados em cartório, com vistas a servir para “demonstrar” a autoria do crime. É como se, no delegado de polícia brasileiro, as atribuições da polícia, no sistema inglês, estivessem, ao mesmo tempo, operando autônoma e subordinadamente às atribuições do juiz de instrução do sistema continental. Eu disse “é como se”, e não “que é” – pois o delegado também não tem o poder de decidir pela denúncia, atribuição que cabe ao Ministério Público. A questão aqui decorre da consagração, pela Corte Européia, do princípio do “separatismo”, que retira de quem investiga o direito de acusar, deixando-o a outra instância.⁴

No Brasil, essa separação, consagrada no instituto de que cabe exclusivamente ao Ministério Público o direito de denunciar, mas não de investigar, ficou a meio-caminho, pois manteve no delegado de polícia, através do inquérito policial, não só a função de investigar como a maior parte das

⁴ Ver, por exemplo, os argumentos de Moraes Filho (1997) e Costa (1997) sobre a necessidade dessa separação. Sobre o anteprojeto de um novo Código de Processo Penal, de autoria de Hélio Tornaghi, um dos articulistas da *Revista Brasileira de Criminologia e Direito Penal*, em edição de 1965, comentou o capítulo referente ao inquérito policial. Para ele, “o assunto constitui, na verdade, um dos capítulos mais controvertidos do processo-crime. Nesse terreno abrolham as dificuldades. O eterno problema de harmonizar os interesses em conflito (...) apresenta-se aqui, mais pungente, mais dramático que em nenhum outro momento da *persecutio criminis* (Mello, 1965: 47-64).”

funções de “formação da culpa”.⁵ O Ministério Público fica na posição de apenas encampar o inquérito ou reenviá-lo ao delegado por considerar que as provas são insuficientes, dando-lhe novos prazos. Nesse caso, o inquérito vai e vem, sem saber onde repousar ou ganhar o mérito de se transformar em denúncia. E até aqui não há, ainda, formalmente, qualquer participação necessária do acusado e de sua defesa.

A ambivalência ganha, aqui, sua expressão mais evidente. É o chamado “pingue-pongue”, o vai e vem do inquérito policial entre a delegacia e o MP – um modo de o inquérito não ficar em lugar nenhum, até que – passados meses e, em não poucos casos, anos – ele venha a ser arquivado. Para melhor compreendermos como constituiu-se essa tradição, vejamos então, em linhas gerais, um pouco da história do inquérito policial no Brasil.

No Império, inicialmente, cabia aos juízes de paz lavrar auto de corpo de delito e formar a culpa dos delinquentes (*sumário de culpa*), função que lhes ficou consignada em nosso primeiro Código de Processo Penal, de 1832. A formação da culpa incluía a inquirição de testemunhas, mas também o direito do acusado de contestar as testemunhas. Em 1841, nova lei passou a atribuir aos *chefes de polícia* e a seus *delegados e subdelegados* (por delegação dos chefes de polícia), em concorrência aos juízes municipais (que assumiam as atribuições dos antigos juízes de paz), a preparação do *sumário de culpa*, acumulando assim funções criminais e policiais. No entanto, já se começa a separar essas funções, ao obrigar os delegados que pronunciassem (a *pronúncia* substituía o sumário de culpa) o suspeito a enviarem o processo ao juiz municipal, para a manutenção ou não da decisão. Finalmente, em 1871, por meio da Lei 2.033, a formação da culpa passou a ser atribuição exclusiva dos juízes de direito e juízes municipais, cabendo à polícia (delegados e subdelegados) apenas proceder ao *inquérito policial*, assim definido:

“O inquérito policial consiste em todas as diligências necessárias para o descobrimento dos fatos criminosos, de suas circunstâncias e dos autores e cúmplices, deve ser reduzido a instrumento escrito.” No art. 10 do Regulamento

⁵ Um exemplo é o fato de, em vários estados, os delegados de polícia não classificarem como “homicídio” (art. 121 do C.P.), e sim como “resistência” ou “auto de resistência”, o homicídio praticado por policiais supostamente no cumprimento do dever, dando assim caráter instrutório à sua classificação.

n. 4.824, do mesmo ano, no entanto, afirmava-se: “As atribuições do chefe, delegados e subdelegados de polícia subsistem (grifo meu) com as seguintes redações: 1º. A da formação da culpa e pronúncia nos crimes comuns (grifos meus).” A tradição inquisitorial se mantinha, assim, como função auxiliar da polícia, através do inquérito policial, do que derivou o poder do *indiciamento* dos suspeitos, sem contrariedade nessa etapa preliminar.

O Código de Processo Penal de 1941 suprimiu o sumário de culpa e a pronúncia, o que poderia ser inconstitucional, dado que a Constituição de 1937 assegurava que, à exceção de flagrante delito, a prisão só poderia ser efetuada após pronúncia. Afirma Canuto Mendes de Almeida, em *Princípios Fundamentais do Direito Penal*: “(Essa supressão) só não incorre em inconstitucionalidade se admitir que houve deslocamento, para o inquérito policial, das funções do suprimido sumário de culpa. Em rigor, a instrução criminal preliminar (...) deveria ser judicial. Mas se o legislador ordinário, no suprimir o sumário de culpa, a fez extrajudicial, como é o inquérito policial, daí não se pode nem se deve inferir que, além da primeira inconstitucionalidade, consistente em ser policial o que deveria ser judiciário, ainda ocorra uma segunda, a de o indiciado ser repellido de sua formação de culpa”. (Almeida, pp. 207-208).

O que o jurista arguia era a inexistência de contraditório na formação de culpa por meio do inquérito policial, além da não separação entre as funções de investigar e iniciar os procedimentos da denúncia. O fato de que a ação penal passava a ser atribuição do Ministério Público não modifica, substancialmente, o argumento – segundo vários estudiosos, e aqui cito particularmente Kant de Lima –, pelo simples fato de que o inquérito policial transformava-se, na prática, em uma peça processual, inclusive com a exigência de que deveria ser, por inteiro, *entranhado* no processo⁶.

Do ponto de vista jurídico, o sistema brasileiro é, assim, teoricamente, acusatorial quando dispensa o juizado de instrução, mas na prática é misto, com parte das atribuições da instrução criminal sendo cumprida pela Polícia Judiciária, mediante inquérito policial que, teoricamente, seria apenas uma peça administrativa. É quanto a essas questões que decidimos verificar,

⁶ Kant de Lima, R. (2008).

empiricamente, como se comportam os operadores da Polícia e da Justiça na conformação prática da função que o inquérito policial assume no direito brasileiro. De tal modo podemos avaliar como as ambivalências da legislação e da tradição, assim como as mudanças introduzidas nos últimos anos nessa área, encontram solução nas práticas adotadas. E o quanto essas mudanças atravessam a fronteira de uma legalidade já por si considerada antiquada, inquisitorial, quando não autoritária, em direção a uma ilegalidade prática, sob a forma de uma “lógica em uso” justificada pela eficiência.

No entanto, essa “informalidade eficiente” diminuiu tanto as garantias de direitos dos acusados quanto não foi capaz de aumentar a capacidade investigativa da Polícia. Como se sabe, os estudos de fluxo do sistema de justiça criminal têm demonstrado que o principal bloqueio ao fluxo está entre a Polícia e o Ministério Público e não no Judiciário, que responde pela lentidão. Logo, a eficiência das “adaptações” ilegalmente admitidas no sistema não tem se revelado verdadeira, ou, dito de outro modo, o que há é uma “informalidade ineficiente” em muitos casos.

Como compreender, um pouco mais em detalhe, que essas adaptações ilegais se mantenham? Conhecemos as denúncias sobre arbitrariedades e a corrupção na Polícia e nas demais instituições do sistema. No entanto, não estou me referindo a esse tipo de desvio da lei, feito sem apoio institucional e que aparece, como no caso da metáfora das maçãs podres, como exceções individuais às normas institucionais. Refiro-me a desvios da lei geridos institucionalmente, por meio de acordos ou pactos informais que envolvem a Polícia, o MP e o Judiciário e que continuam a ser mantidos em nome da racionalidade da gestão.

Dois exemplos são suficientes quanto ao que estamos sugerindo: a existência de uma alteração no sentido original das VPIs (Verificação de Procedência da Informação) – que, de informação sobre a procedência da *notitia criminis*, transformou-se em uma investigação preliminar ao inquérito, para saber se vale a pena ou não instaurá-lo. Quer dizer, faz-se um inquérito para se decidir se vale a pena abrir um inquérito. E isso quando a instauração do inquérito, na lei, é obrigatória, uma vez constatada a notícia do crime. O segundo exemplo é a criação de Centrais de Inquérito, para dar agilidade ao processamento dos mesmos, mas que funcionam sem qualquer controle do

Judiciário. Mesmo onde não existem as Centrais de Inquérito, estes passam por estagiários de direito que os enviam às Varas Criminais (ou de Inquéritos) sem qualquer conhecimento do juiz. Ora, nesse estágio, o inquérito adquire, portanto, o caráter de uma pré-instrução, já que, admitido pelo MP, raramente voltará a ser modificado em sua natureza e, entranhado no processo, passará a ser o principal referencial do contraditório nas etapas seguintes.

A obrigatoriedade de instauração do inquérito policial completa essa complexa arquitetura jurídica, pois se de um lado diminui o poder discricionário do delegado, por outro lado diminui também sua responsabilidade, já que ele não precisará “dar conta” (*accountability*) do que faz – sua obrigação é instaurar o inquérito e dar-lhe prosseguimento, mesmo que não leve a lugar nenhum. Por isso mesmo, pela ambivalência do papel do inquérito nessa arquitetura, na prática, a obrigatoriedade não é seguida⁷. Vige uma discricionariedade justificada pela “eficiência” e pela “racionalidade”, sem que se precise avaliar publicamente seus critérios e seus desvios; mas aparentemente ninguém quer acabar com a obrigatoriedade do inquérito policial – nem os delegados, nem o Ministério Público.

Um bom exemplo da ambivalência de funções do delegado de polícia ocorre na Polícia Federal. Ali, as investigações policiais antecipam-se à instauração do inquérito, que só será aberto, durante as investigações, caso sejam necessárias medidas cautelares (por exigência legal). A lógica seguida na Polícia Federal é que o inquérito policial só deve ser instaurado quando a investigação, concluída, já dispuser de elementos que o justifiquem. Fica, assim, caracterizada a duplicidade de papéis que cabe à Polícia: investigação policial (também separada do policiamento ostensivo, praticado pelas polícias militares) e pré-instrução criminal. Se bem feita esta última, o Ministério Público simplesmente a chancelará na denúncia, poupando-se trabalho ao pensar ao processo todo o inquérito policial. Com isso, na prática, a Polícia passa a “carregar” a parte mais

⁷ Afirma Ada Pellegrini Grinover, sobre a “falácia e hipocrisia na adoção rigorosa do princípio da obrigatoriedade” (de instauração do inquérito policial para todos os crimes): “Na prática, operam diversos critérios de seleção informais e politicamente caóticos. Não se desconhece que, em elevadíssima percentagem de certos crimes de ação penal pública, a polícia não instaura o inquérito, o Ministério Público não oferece a denúncia, o mesmo MP e o juiz agem de modo a que se atinja a prescrição”. (Grinover, 1998, p. 215).

pesada (e mais exigente) do processo de incriminação. E também a maior parte da “formação da culpa”.

No caso das Polícias Civis, em virtude da enorme demanda produzida pelo excessivo volume de ocorrências criminais que chegam ao seu conhecimento, a discricionariedade do delegado passa a ser feita via VPI. No Rio de Janeiro, que se excede em inovações, a VPI chega a ser escrita e acondicionada em uma pasta. Há um arquivo geral de VPIs em cada delegacia. Sua função é, declaradamente, evitar um inútil inquérito policial, e assim evitar o caos que papéis desse tipo produziram tanto nas delegacias quanto no Ministério Público, como nos disseram delegados e promotores.

Encontramos realidades diferentes em cada estado e em cada capital pesquisada – variações sobre um mesmo tema, é certo, mas com as cores e as sonoridades da sensibilidade jurídica local. O tema comum, porém, é uma tradição que fez do *inquérito policial* a peça-chave que abre, tanto quanto fecha, as portas do processo de incriminação no Brasil.

A PESQUISA

A pesquisa sobre o inquérito policial no Brasil, cujos resultados serão publicados proximamente em livro, nasceu de um convite, que me foi formulado pelo presidente da Federação Nacional de Policiais Federais (FENAPEF), Marcos Vinicius Wink. Ele queria que se iniciasse um levantamento sobre o inquérito policial no Brasil de modo independente, pois considerava que chegaríamos a resultados próximos aos que ele chegara em sua experiência como policial. Uma vez decidido o projeto e sua independência frente às posições sustentadas pela FENAPEF, que é crítica em relação ao instituto do inquérito policial, convidei colegas de outras universidades para partilharem comigo o desenvolvimento do trabalho. Assim, o universo da investigação compreendeu a Polícia Judiciária de quatro estados e o distrito federal, com exclusão da Polícia Federal.⁸ Foram selecionadas especialmente as capitais desses estados – Rio de

⁸ Excluímos a Polícia Federal após infrutíferas tentativas de obter autorização para realizar a pesquisa em dependências de suas superintendências regionais, mas também pela complexidade que significaria acompanhar as redes de papéis que interligam um “inquérito-mãe” aos seus “inquéritos-filhotes” e ao Ministério Público Federal, além da sigilosa atividade de investigação de crimes que, geralmente, envolvem membros das classes dirigentes. A inexistência de estatísticas criminais publicamente

Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre – e Brasília, D.F. Não se buscou uma perspectiva comparativa sistemática, mas elementos de comparação foram indicados e selecionados durante o desenvolvimento do projeto. Decidimos também acrescentar ao nosso universo, sem exigência comparativa sistemática, pesquisa em dois países com tradição jurídica comum à nossa – Argentina e França –, assim como uma incursão sobre o sistema processual adotado na Espanha, na etapa preliminar da investigação, em outro país da mesma tradição,. Os resultados obtidos permitiriam, assim, ao leitor, compreender melhor os temas comuns e as diferenças gerais de procedimentos entre países que partilham uma mesma tradição jurídica, aquela do chamado Direito Positivo (*Civil Law*).

A metodologia adotada incluiu dimensões quantitativas e qualitativas – revisão bibliográfica, etnografia em delegacias de polícia, grupos focais com delegados, promotores, defensores e agentes policiais, entrevistas com autoridades e juristas, e análise de dados estatísticos disponíveis em cada estado. Decidimos, também, considerando a diversidade de facilidades ou obstáculos existentes em cada cidade ou estado, flexibilizar, para cada caso, os focos e métodos mais adequados, tendo em vista os prazos e as autorizações obtidas.

Mais de sessenta pesquisadores dedicaram-se à pesquisa por um período de um ano e dois meses, coordenados por professores-doutores de cinco respeitadas universidades brasileiras, por sua vez diretores dos principais laboratórios de pesquisa que tais universidades mantêm nessa área temática (NECVU-UFRJ, NEVIS-UNB, NEPS-UFPE, CRISP-UFGM, PUC-RGS). Os resultados completos serão apresentados no livro “O Inquérito Policial no Brasil: uma pesquisa empírica”, cujos resultados gerais sumário aqui.

RESULTADOS GERAIS

De um modo geral, sem entrar na variedade e nas especificidades do inquérito policial encontradas em cada cidade, podemos listar alguns resultados gerais, comuns à pesquisa. Em primeiro lugar, constatou-se em todas as capitais estudadas, um volume muito elevado de ocorrências criminais, especialmente se relacionado ao efetivo

disponíveis na esfera federal também contribuiu para nos demover de incluir a Polícia Federal em nosso universo, dado o prazo que dispúnhamos para realizar esta pesquisa.

de investigadores e autoridades policiais incumbidos de dar-lhe tratamento. Essa constatação é agravada pela desconexão prática do trabalho investigativo com a rotina de policiamento preventivo das Polícias Militares, também observada em todas as áreas pesquisadas. No caso de homicídio doloso, especialmente, o problema é agravado pelo fato de que a preservação do local do crime nem sempre é feita pela Polícia Militar, a primeira a chegar, e nem essa é treinada para iniciar ou lhe é permitida realizar as investigações iniciais, decisivas nesse e em outros tipos de crime. Em compensação, verificou-se que grande parte dos crimes que apresentam melhor taxa de elucidação resultam de flagrantes, isto é, do trabalho das Polícias Militares e não de investigações da Polícia Civil. Polícias de ciclo completo poderiam resolver esse problema, mesmo mantendo as duas corporações separadas.

Observou-se também um persistente conflito de saberes entre “tiras”, isto é, o policial investigador, e “delegados”, isto é, o bacharel em direito concursado para ocupar a posição de autoridade policial. Entre os primeiros, valoriza-se a experiência policial propriamente dita, seus códigos e regras, mesmo quando desviantes da lei; entre os delegados, o que se tem são o saber jurídico e a capacidade de produzir inquéritos relatados “com materialidade e autoria”, para que sejam aceitos pelo Ministério Público. Verificou-se, também, que há conflitos de interesses entre essas categorias, resultantes da inexistência de uma carreira única, que premiasse os policiais mais experientes e dedicados com o posto de autoridade policial, como em outros países. Para chegar à posição de delegado de polícia, o policial precisará fazer uma faculdade de direito, obter o título e passar em novo concurso público. Essas exigências são percebidas por muitos como uma desvalorização dos agentes policiais frente às autoridades policiais. Sindicatos diferentes representam as duas categorias. Observou-se também, em alguns estados (especialmente no Rio de Janeiro), alta rotatividade de delegados e policiais entre as delegacias e uma constante reclamação de interferência política na atividade policial.

Mostra-se, em geral, muito baixa a capacidade de elucidação de crimes graves, como o roubo e o homicídio, como também o é a de produção de provas periciais em homicídios, um tipo de crime com alto grau de elucidação nos países modernos. Em compensação, verificou-se em todas as delegacias pesquisadas um excesso de papéis e de escrita, visando a uma atividade-fim – o relatório da investigação – cuja função deveria ser apenas preliminar e administrativa e cujo valor judicial dependerá de sua utilidade nas outras etapas do processo. Entretanto, as exigências cartorárias, a

necessidade de tomadas de depoimentos transcritas e as regras de formalização escrita na comunicação entre delegados e seus subordinados, com o Ministério Público e com o Judiciário (Portarias, Autos, Ofícios, Memorandos, Livros etc) tomam excessivo tempo aos agentes e autoridades. No entanto, representam um poder que poucos admitem perder.

Finalmente, verificou-se também uma distância e um afastamento tanto entre agentes policiais e delegados, quanto entre esses e membros do Ministério Público. É como se, a cada nível hierárquico do processo de incriminação, os atores encarregados de esclarecer um determinado crime, em sua “materialidade e autoria”, afastassem-se progressivamente da “cena do crime”, transformando-a em uma narrativa de segunda e terceira mãos. O primeiro a chegar, o policial militar, não pode iniciar a investigação, apenas fazer o flagrante, caso o autor permaneça próximo à cena do crime; se não houver flagrante, na melhor das hipóteses, preservado o local, chegam os policiais civis e os peritos; o delegado, que pode não comparecer à cena, receberá os informes dos policiais civis e aguardará os exames periciais solicitados, mas os laudos podem demorar dias, semanas, meses... Mediante portaria, o delegado terá instaurado o Inquérito Policial. Convidará ou intimará, então, testemunhas para depor na delegacia, mas nem sempre terá condições de buscá-las, aguardando que venham, que não faltem. Se chegarem, ou quando chegarem, ouvirá, determinando ao escrivão (que não raras vezes substitui o delegado, como sindicante), que transcreva os seus depoimentos e, quando os há, que interrogue os suspeitos, que serão então indiciados. Juntará os laudos periciais, as transcrições dos depoimentos e outros materiais e redigirá uma reconstituição do que encontrou, relatando por escrito o resultado obtido, e enviará a peça – enfim, o Inquérito Policial, ao Ministério Público (MP), que poderá constatar que todo o esforço é judicialmente insuficiente para denunciar quem quer que seja. Devolve então o inquérito ao delegado, dando-lhe novo prazo ou solicitando que realize novas diligências. Este, já às voltas com novas portarias e novos inquéritos policiais, e certo de que não obterá mais nada com aquele, poderá engavetá-lo e esperar chegar o prazo para reenviá-lo ao Ministério Público, dando assim início ao “pingue-pongue”. O pingue-pongue vem a ser a ida e vinda de inquéritos entre delegacias e varas criminais (ou centrais de inquérito, como no Rio de Janeiro). Algum dia, um procurador cansado olhará toda aquela papelada e pedirá seu arquivamento, por insuficiência de resultados. Cada inquérito que se transforma em denúncia e segue em frente, já como ação penal, é uma vitória.

OS NÚMEROS

Naturalmente, não se pode atribuir exclusivamente ao modelo do inquérito policial os baixos números de elucidação de crimes que foram encontrados durante a pesquisa na maioria das capitais. Outros fatores, que não vem ao caso tratar neste artigo, incidem sobre esses resultados. Um dos desafios da pesquisa foi o de tentar isolar o modelo do inquérito desses outros fatores de modo a obter a medida mais próxima de sua interveniência. No entanto, a baixa qualidade dos dados estatísticos produzidos tanto pela polícia quanto pelo Ministério Público e pelo Judiciário, no Brasil, impediram a adoção dos instrumentos de medida adequados. Fomos obrigados a apenas oferecer o que permitia o mínimo de confiança na descrição estatística, o que variou de capital para capital em razão das diferenças de produção de dados em cada estado. Além disso, a dificuldade de acessar diretamente os dados – decorrente do fechamento dessas instituições à investigação externa (e até mesmo interna) obrigou-nos, em vários casos, a usar tabelas já prontas, preparadas pelas próprias instituições que estavam sob avaliação na pesquisa.

No Rio de Janeiro, após idas e vindas institucionais, conseguimos ter acesso a uma consulta direta ao banco de dados do Ministério Público referente à capital. Não obtivemos dados da mesma qualidade nem na Polícia, nem no Judiciário – que nos negaram acesso a essa consulta direta. Com base nos registros de ocorrência que são publicados pela Polícia no Diário Oficial, conseguimos chegar a um resultado aproximado quanto à taxa de elucidação dos inquéritos policiais (excluídos os flagrantes, em sua maior parte produzidos pela Polícia Militar). Tomando por base o ano de 2005 e analisando o que aconteceu com os registros das ocorrências, verificadas naquele ano, até quatro anos depois, em 2009, com base no banco de dados da Primeira Central de Inquéritos do MP, obtivemos os números apresentados na tabela 1:

Tb. 1: Relação entre Ocorrências Registradas na Polícia em 2005 e Inquéritos Tombados até 2009			
Frequência	Homicídios Dolosos	Roubos	Estelionato
Ocorrências Registradas na Polícia	3167	69621	9101
Inquéritos Tombados no MP	2928	1258	3052

No caso dos homicídios dolosos (tentados e consumados), que por lei devem ser julgados por tribunal de júri, a taxa de inquéritos enviados ao MP até quatro anos depois

do ocorrido alcança 92,5%. No caso de roubos, o percentual cai para 1,8%, o que é compreensível dado que a maior parte dos processos por roubo não têm autoria identificada e são decorrentes, quase sempre, de flagrantes (não incluídos na tabela). Quanto a estelionato, o percentual é de 33,5%, bem mais alto que roubo e que parece decorrer da denúncia da vítima e das informações que, prestadas por ela, permitem à polícia melhores condições de investigação. De qualquer forma, é evidente que 7,5% dos registros de homicídio doloso (consumado e tentativa), 98,2% das ocorrências de roubo e 63,5% dos estelionatos registrados pela polícia da capital do Estado do Rio de Janeiro não chegam ao conhecimento do Ministério Público até quatro anos depois de ocorridos. Certamente ainda constituem VPIs e aguardam o momento (que pode ser infundável) de se transformarem em inquéritos.

Quando, no entanto, avaliamos o que aconteceu com os inquéritos chegados ao Ministério Público, chegamos a resultados mais esclarecedores (tab. 2).

Frequência	Homicídios Dolosos	Roubos	Estelionato
Denunciados	111	370	489
Arquivados	394	133	396
Devolvidos para novas diligências	2400	638	2011
Outras providências	23	117	156

Embora 92,5% dos inquéritos de homicídios dolosos tenham chegado ao conhecimento do MP, apenas 3,6% transformaram-se em ação penal até quatro anos depois das ocorrências, a grande maioria ficou no “ping-pong”. No caso de roubo, embora já fosse muito pequeno o número de inquéritos chegados ao MP, apenas 30% levaram à denúncia dos indiciados, mais de metade retornaram ao ping-pong. Se comparado ao volume de ocorrências, apenas 0,5 por cento transformaram-se em ações penais, se excetuados os flagrantes. Mesmo no caso de estelionato, que apresentava um volume relativamente maior de inquéritos conhecidos do MP, o número deles que se transformou em ação penal não ultrapassou 16 por cento.

Se considerarmos os dados do Tribunal de Justiça referentes aos flagrantes de homicídio (consumado e tentativa) tombados em 2005, no mesmo ano da ocorrência, o total de homicídios que é esclarecido na capital do Estado do Rio de Janeiro não chega a totalizar 11%, podendo variar no máximo até 15% das ocorrências até quatro anos depois.

Em Belo Horizonte, o total de inquéritos enviados à justiça (ações penais) também oscilava em torno de 15% entre 2000 e 2005, segundo pesquisa (Sapori, 2007).

Os pesquisadores de Belo Horizonte não conseguiram acesso aos dados judiciais apesar dos esforços empreendidos nesse sentido. Em Porto Alegre verificou-se que cerca de 75% dos inquéritos por homicídio doloso (consumado e tentado) não haviam ainda sido remetidos à Justiça um ano depois da ocorrência. São casos que, já com esse tempo passado, dificilmente levarão a uma elucidação. Em Recife, 32% das ocorrências de homicídio consumado e latrocínio transformaram-se, em média, em inquéritos nos anos de 2005 e 2006 e, desses, um terço foi arquivado ou retornou ao ping-pong. Em média, cerca de 20% desses crimes foram denunciados no mesmo período. Em Brasília, D.F., cerca de 70% dos homicídios consumados transformaram-se em inquéritos relatados com materialidade e autoria – um resultado muito alto se comparado com os resultados anteriores. Mas nada sabemos sobre o que ocorreu com eles – se foram todos denunciados ou não.

Verificou-se, em geral, que pode haver uma correlação entre o volume de ocorrências, o efetivo de investigadores em atividade e a capacidade de processamento de crimes pela polícia. No entanto, não foi possível quantificar em todos os casos, essa correlação – o que teria permitido isolar um fator que independe do modelo de inquérito policial mas que interfere na produtividade policial. De qualquer modo, ele pode funcionar como agravante do modelo, como no Rio de Janeiro, ou como seu neutralizador, como no caso de Brasília.

A pesquisa, por fim, sugere que, se reduzido à sua condição de investigação preliminar, sem oitivas transcritas em cartório e com prazo limite para envio definitivo ao Ministério Público, o inquérito policial poderia ganhar em agilidade e obrigaria a um maior envolvimento do Ministério Público no esclarecimento do crime e na formação da culpa no processo de incriminação. Os projetos que pretendem alterar o Código de Processo Penal, infelizmente, estão longe das pesquisas e das discussões quanto à racionalidade do processo: estão mais sujeitos aos interesses das corporações envolvidas, que às questões que efetivamente interessam ao cidadão comum.

Bibliografia

Barbosa, M.M. (1990) *Inquérito Policial. Doutrina, Prática, Jurisprudência*. São Paulo, Livraria e Editora Universitária de Direito.

Binder, A.M. (1993) *Perspectivas sobre a reforma do processo criminal na América Latina*. Brasília, USIS.

Código do Processo Criminal de Primeira Instância do Império do Brasil com a Lei de 3 de dezembro de 1841 etc, pelo Conselheiro Vicente Alves de Paula Pessoa. Rio de Janeiro, Livraria de A.A. da Cruz Coutinho, 1882.

Costa, P.B.F.M. (1997) *Inquérito policial e a investigação dos fatos que antecede a ação penal no ordenamento jurídico instaurado pela Constituição de 1988*, São Paulo, Revista Brasileira de Ciências Criminais, ano 5, n. 19.

Flory, Th. (1981) *Judge and Jury in Imperial Brazil, 1808-1871. Social control and political stability in the New State*. Austin, University of Texas Press.

Garapon, A. e Papadopoulos, I. (2008) *Julgar nos Estados Unidos e na França. Cultura Jurídica Francesa e Common Law em uma perspectiva comparada*. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris.

Grinover, A. P. (1998) *O Processo em Evolução*. Rio de Janeiro, Editora Forense Universitária.

Holanda, S. B., org. (1976 e ss.) *História Geral da Civilização Brasileira*. Rio de Janeiro, Difel, vários volumes.

Lima, R.K. (1995) *A Polícia da cidade do Rio de Janeiro. Seus dilemas e paradoxos*. Tradução de Otto Miller. 2ª. Edição revista. Rio de Janeiro, Forense.

Lima, R. K. (2008) *Ensaio de Antropologia e de Direito. Acesso à Justiça e Processos Institucionais de Administração de Conflitos e Produção da Verdade Jurídica em uma Perspectiva Comparada*. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris.

Machado Neto, A.L. (1969), *História das Idéias Jurídicas no Brasil*. São Paulo, Grijalbo/USP.

Mello, J.D.C. (1965) *O inquérito policial em face do anteprojeto*, Revista Brasileira de Criminologia e Direito Penal, ano 2, n. 9.

Mendes de Almeida Jr., J. (1920), *O processo criminal brasileiro*. Rio de Janeiro, Typographia Baptista de Souza, 3ª. Edição aumentada.

Misse, M. (2006) *Crime e Violência no Brasil Contemporâneo. Estudos de sociologia do crime e da violência urbana*. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris.

Misse, M. (1999) *Malandros, marginais e vagabundos. A acumulação social da violência no Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado em Sociologia, Rio de Janeiro, IUPERJ.

- Misse, M., org. (2008) *Acusadores e Acusados. Estudos sobre ofensas, acusações e incriminações*. Rio de Janeiro, Revan/Faperj.
- Misse, M. e Vargas, J.D. (2009) *A produção decisória do sistema de justiça criminal no Rio de Janeiro ontem e hoje: um estudo preliminar*, Revista Brasileira de Ciências Criminais, ano 17, n. 77.
- Mouhanna, Ch., Ackermann, W. (1995), *Une affaire de confiance: les relations OPJ/Magistrats dans le processus penal*. Paris, IHESI.
- Pacheco, J.M.T. (1994) *Policia Judicial: una perspectiva latinoamericana*. São Paulo, Revista Brasileira de Ciências Criminais, ano 2, n. 7.
- Paula, J.L.M. de (2002) *História do Direito Processual Brasileiro. Das origens lusas à escola crítica do processo*. Barueri, SP, Editora Manole.
- Rangel, P. (2005) *Direito Processual Penal*. 10ª. Edição. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris.
- Salles Jr., R.A. (1992) *Inquérito Policial e Ação Penal. Indagações, Doutrina, Jurisprudência, Prática*. São Paulo, Saraiva.
- Sapori, L.F. e Andrade, S. (2007) “Arranjos institucionais e políticas de segurança pública na sociedade brasileira”, in M.V. da Cruz e E. Batitucci, *Homicídios no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora da FGV.
- Tarr, G.A. (2006) *Judicial Process and Judicial Policymaking*. Belmont, USA, Thomson.
- Tiscornia, S. e Pita, M.V., eds. (2005) *Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil. Estudios de antropología jurídica*. Buenos Aires, Antropofagia.
- Vargas, J.D. (2000) *Crimes sexuais e sistema de justiça*. São Paulo: IBCCRIM.