

***Reflexões sobre a Investigação
Brasileira através do
Inquérito Policial***

**1ª CONFERÊNCIA NACIONAL
DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Ministério da Justiça - 2009

Cadernos Temáticos da Conseg

ISSN 2175-5949
N.6, Ano 01, 2009
76 pp
Brasília, DF

***Reflexões sobre a Investigação
Brasileira através do
Inquérito Policial***

**1ª CONFERÊNCIA NACIONAL
DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro da Justiça

Tarso Genro

Secretário Nacional de Segurança Pública

Ricardo Brisolla Balestreri

Coordenadora Geral da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública

Regina Miki

Editora

Luciane Patrício Braga de Moraes

Conselho Editorial

Fernanda Alves dos Anjos (MJ)

Haydée Caruso (SENASP - MJ)

Jacqueline de Oliveira Muniz (PMD - UCAM)

José Luis Rattón (UFPE)

Luciane Patrício Braga de Moraes (MJ)

Luis Flávio Saporì (PUC - MG)

Marcelo Ottoni Durante (SENASP MJ)

Paula Miraglia (ILANUD)

Regina Miki (MJ)

Renato Sérgio de Lima (FBSP)

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (PUC - RS)

Thadeu de Jesus e Silva Filho (SENASP - MJ)

Capa e Diagramação

Tati Rivoire

Tiragem: 5.000 exemplares

ISSN 2175-5949

Cadernos Temáticos da CONSEG

Coordenação Geral da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública

Ministério da Justiça – Ano I, 2009, n. 06. Brasília, DF.

Todos os direitos reservados ao

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (MJ)

Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Edifício Sede

Brasília, DF – Brasil – CEP 70064-900

Telefone: (61) 2025-9570

Impresso no Brasil

SUMÁRIO

Carta da Coordenadora	7
Apresentação	9
Reflexões sobre a Investigação Brasileira através do Inquérito Policial	
<i>Michel Misse</i>	12
O Inquérito Policial na cidade do Rio de Janeiro	
<i>Michel Misse</i>	17
O Inquérito Policial no Brasil – Uma pesquisa Empírica: O caso da investigação criminal de homicídios dolosos em Belo Horizonte	
<i>Joana Domingues Vargas e Luís Felipe Zilli do Nascimento</i>	29
O Inquérito Policial: o caso do Rio Grande do Sul	
<i>Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo</i>	44
O Inquérito Policial no Distrito Federal	
<i>Arthur Trindade M. Costa</i>	53
Considerações sobre o Inquérito Policial: o que pensam policiais civis, defensores, promotores e juízes em Pernambuco	
<i>José Luiz Ratton e Valéria Torres</i>	59
Inquérito Policial: construindo uma agenda de propostas empiricamente embasada	69



Carta da Coordenadora

A 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública tem como um dos seus objetivos consolidar a segurança pública como um direito fundamental do cidadão e, para tanto, construir uma política nacional de segurança pública com a participação da sociedade civil, dos trabalhadores em segurança pública e representantes do poder público.

Nesse contexto, os Seminários Temáticos tiveram como objetivo principal a ampliação da participação de segmentos específicos no processo da 1ª CONSEG, bem como a qualificação e o aprofundamento da discussão de determinados temas relevantes presentes nos sete eixos temáticos que compõem o Texto-base da Conferência.

Assim, o debate sobre o inquérito policial e a modernização da investigação policial possui enorme relevância para este campo do conhecimento, pois está relacionado à qualidade da investigação e instrução na persecução criminal.

Com o intuito de constituir um espaço de reflexão sobre a investigação e o inquérito policial, foi realizado o Seminário Temático “Reflexão sobre a Investigação Brasileira Através do Inquérito Policial”.

Na ocasião foram discutidas as práticas desenvolvidas nas delegacias de polícia do Brasil, bem como a necessidade de modernização da ação policial, por meio do aperfeiçoamento dos métodos de investigação criminal e persecução.

O presente Caderno Temático constitui um documento que sintetiza o debate realizado entre atores diretamente envolvidos com este campo de conhecimento, seja do ponto de vista acadêmico seja do ponto de vista de exercício da atividade profissional, e deve orientar as discussões que serão realizadas na etapa nacional da 1ª CONSEG.

Regina Miki

*Coordenadora Geral da 1ª Conferência
Nacional de Segurança Pública*





Apresentação

A promulgação da Constituição Federal de 1988 – também conhecida como a “Constituição Cidadã” – viabilizou novos compromissos políticos e sociais no sentido da legitimação da democracia, do federalismo e da participação como grandes pilares estratégicos da organização do Estado. Embora estabelecido em nível político-institucional, o movimento de democratização brasileiro enfrenta ainda o desafio de alcançar as práticas cotidianas dos cidadãos, permeando as relações da população com as diversas agências (e agentes) do poder público, com os espaços e com os indivíduos que o povoam. A experiência democrática dos últimos 20 anos tem reiterado esta constatação, demonstrando que o leque de garantias constitucionais não se projeta de modo uniforme na realidade social brasileira. Recortes sócio-econômicos, de gênero, étnico-raciais, articulam-se de forma complexa em nossa história social, ditando o ritmo de expansão destas garantias entre as diversas “classes de cidadãos”. Para segmentos bastante expressivos da sociedade brasileira, o exercício de certos direitos, como a liberdade de pensamento e o voto, não gerou automaticamente o gozo de outros, como a segurança e o emprego, colocando para os governos democráticos o desafio da afirmação ativa da cidadania plena no Brasil (Carvalho, 2002)¹. Esta tarefa, na atualidade, tem se caracterizado pelos esforços governamentais em qualificar os canais institucionais de participação e controle social, atendendo a antigas reivindicações dos movimentos sociais.

As Conferências, neste sentido, tem sido muito utilizadas enquanto ferramenta de consulta aos diversos atores envolvidos na implementação de políticas públicas setoriais, mobilizados em nível federal, estadual, municipal e comunitário. Por meio das Conferências, a sociedade brasileira se reconhece como uma verdadeira comunidade política, capaz de deliberar sobre questões que afetam a vida diária de todos e todas, indistintamente. Obviamente, isso faz das Conferências processos tão ricos quanto desafiadores. Com frequência, elas trazem para a ordem do dia problemas estruturais da nossa sociedade, os quais até então não tem encontrado canais adequados de resolução, quer no sistema político, quer no sistema jurídico. Nessas ocasiões, as potencialidades do modelo são postas diretamente à prova: as Conferências podem encarar o desafio histórico que lhes é colocado ou podem simplesmente

¹ CARVALHO, José Murilo (2002). *Cidadania no Brasil: O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.



desviar-se dele; podem romper com consensos previamente estabelecidos ou podem apenas reafirmá-los. Tudo depende de como o processo decisório está organizado e de como, dentro desse processo, os participantes exercitam a sua responsabilidade política e a sua ousadia democrática.

Frente a este desafio, a convocação da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública representa um momento histórico para o processo de consolidação democrática brasileira. Ao partilhar o poder de gestão com a sociedade, a Conferência estabelece um marco de transformação das práticas tradicionalmente adotadas na construção de políticas públicas de segurança em nível nacional, estadual, municipal e comunitário. Espera-se que a ampla mobilização social catalisada pelas etapas eletivas e preparatórias da 1ª CONSEG sedimente as bases principiológicas, institucionais e práticas do paradigma de segurança com cidadania, centrado na tríade participação, prevenção social e repressão qualificada. Com diferentes aproximações em relação ao tema, trabalhadores da área de segurança pública, poder público e organizações da sociedade civil encontram-se hoje envolvidos em um amplo processo de pactuação coletiva sobre os rumos desta mudança.

Enquanto etapas preparatórias da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, os Seminários Temáticos são ferramentas indutoras de participação e de contribuições críticas, assumindo a responsabilidade de ampliar o leque de capacidades técnicas e políticas dos atores mobilizados, para que ocupem de modo qualificado os espaços de co-gestão estabelecidos. Propostos por instituições reconhecidamente competentes no trato dos fenômenos abordados, a realização dos Seminários Temáticos viabilizou um maior aprofundamento acerca de tópicos específicos da organização e funcionamento do sistema de segurança pública e justiça criminal, contemplados nos sete eixos da 1ª CONSEG.

Neste sentido, o presente Caderno Temático reúne as principais contribuições do **Seminário Temático Reflexões sobre a Investigação Brasileira através do Inquérito Policial**, realizado entre os dias 01 e 02 de julho de 2009, em Brasília.

O seminário buscou apresentar os principais resultados da pesquisa **O inquérito Policial no Brasil: uma pesquisa empírica** coordenada pelo Dr. Michel Misse, coordenador do Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana da UFRJ e desenvolvidas em quatro outras universidades: UFMG, PUC-RS, UnB e UFPE. O Caderno está dividido em três partes: a primeira traça um breve panorama das características e desafios do inquérito policial, enquanto

procedimento investigativo, apuratório e cartorial, bem como as linhas gerais da pesquisa que deu origem ao Seminário; na segunda parte encontram-se publicados papers dos pesquisadores responsáveis pelas equipes de trabalho em cada um dos estados participantes – Michel Misse (RJ), Joana Domingues Vargas (BH), Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (RS), Arthur Trindade M. Costa (DF) e José Luiz Ratton (PE) – que, lidos em seu conjunto, oferecem ao leitor alguns resultados preliminares da pesquisa, que se encontra hoje em fase de finalização. Por fim, encerrando o Caderno, foi sistematizada, a partir das contribuições dos painelistas, uma agenda para este campo temático, que será incluída no Caderno de Propostas da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública.





Reflexões sobre a Investigação Brasileira através do Inquérito Policial

Michel Misse*

Em praticamente todos os países modernos a persecução penal é precedida de uma fase preliminar ou preparatória destinada a apurar se houve crime e a identificar o seu autor. A atribuição de conduzir essa fase preliminar pode ser exclusivamente da polícia, como no sistema inglês da tradição da *common law*, ou do Ministério Público, como no chamado sistema continental, que dispõe da polícia judiciária para aprofundar as investigações. Apenas no Brasil encontramos uma solução mista para esta fase preparatória da persecução penal: cabe a polícia a investigação preliminar e a produção de um relatório juridicamente orientado do resultado dessas investigações. O produto desse relatório é o que vem a constituir o inquérito policial.

A responsabilidade formal pela condução do inquérito cabe a uma autoridade policial, a qual recebe essa delegação do Chefe de Polícia. Para possuírem a prerrogativa delegada de autoridades policiais para relatar o inquérito e indiciar suspeitos da autoria de um crime, os delegados precisam fazer um concurso público que exige o diploma de bacharel em Direito e o reconhecimento profissional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Não se trata, portanto, de meros policiais, mas de delegados de uma outra função que, em sua origem e tradição, pertence ao Chefe de Polícia. A ambivalência aqui resulta da fusão das prerrogativas de 'investigar' e de 'formar a culpa', de iniciar, através do indiciamento e da tomada de depoimentos inscrita em cartório, uma etapa que na prática adquire um status quase pré-instrucional. Tudo isso sob um enquadramento funcional administrativo e não judiciário. Em termos formais legais, todo esse procedimento preliminar não tem valor judicial, uma vez que depende de ser encampado, total ou parcialmente, pelo Ministério Público. Essa etapa preliminar administrativa é inteiramente inquisitorial, dela não participa o contraditório nem a produção de provas e tomada de depoimentos que interessem a defesa, antes ou mesmo depois do indiciamento. Neste formato, pode-se dizer que o inquérito policial é único, pois reúne o estatuto de neutralidade da investigação policial com a potencial atribuição e formação da culpa, que é inerente ao poder de acusar e indiciar a autoria

* Doutor em Sociologia,
Professor
Associado do Departamento
de Sociologia da UFRJ e
Coordenador do Núcleo de Estudos em Cidadania, Conflito e Violência Urbana da UFRJ.

do crime. É como se um delegado de polícia brasileiro operasse com as atribuições da polícia no sistema inglês, simultaneamente, de forma autônoma e subordinada, às atribuições do Juiz de Instrução do sistema francês ou do sistema continental. O delegado, entretanto, não tem o poder de decidir pela denúncia, atribuição que cabe ao Ministério Público, o que basta para frustrar qualquer tentativa de simplificação que se queira fazer nesse tema.

Para melhor compreender a conformação atual do quadro apresentado acima, faz-se necessário um breve passeio pela história do inquérito policial no Brasil. Nos primórdios do sistema penal brasileiro, cabia aos Juizes de Paz lavar o 'auto de corpo de delito' e formar a culpa dos delinquentes, o chamado 'sumário de culpa', função consignada aos Juizes de Paz em nosso primeiro Código de Processo Penal, datado de 1832. Considerado um código liberal para a época em que foi promulgado, o CPP de 1832 incorporava muito mais o modelo de justiça penal inglês do que o modelo continental – curiosamente, um código extremamente liberal em um país escravista. A formação da culpa no código de 1832 incluía a inquirição de testemunhas, mas também o direito do acusado de contestar estas testemunhas durante a própria investigação. Em 1841, nova lei penal passou a atribuir aos Chefes de Polícia e a seus delegados e subdelegados a preparação do sumário de culpa – em concorrência aos Juizes Municipais, que assumiam as atribuições dos antigos Juizes de Paz – acumulando assim funções criminais e funções policiais. No entanto, já se podia observar alguma forma de separação entre essas funções na lei penal de 1841, que obrigava o delegado a pronunciar o suspeito e enviar o processo ao Juiz Municipal para manutenção ou não de sua decisão. Assim, a pronúncia começava a substituir o sumário de culpa.

Finalmente, em 1871, por meio da lei 2.033, a formação da culpa passou a ser atribuição exclusiva dos Juizes de Direito e dos Juizes Municipais, os únicos que poderiam se tornar Chefes de Polícia, cabendo aos delegados e subdelegados apenas proceder ao inquérito policial, expressão que aparece pela primeira vez em um código dessa relevância. Na lei de 1871, o inquérito policial era definido da seguinte maneira: "o inquérito policial consiste em todas as diligências necessárias para o descobrimento dos fatos criminosos, de suas circunstâncias e dos autores e cúmplices, e deve ser reduzido a instrumento escrito". No artigo 10 do Regulamento 4.824, no entanto, afirmava-se naquela mesma época: "as atribuições do Chefe de delegados e subdelegados de polícia subsistem com as seguintes redações: primeiro, a da formação da culpa e pronúncia nos crimes comuns". Pode-se perceber a ambivalência na legislação

já em 1871. Um referencial legal afirma que a formação de culpa cabe aos Juízes, o outro afirma uma competência concorrente, ou seja, que “subsiste as atribuições de formação da culpa” de delegados e subdelegados. A tradição inquisitorial se mantinha como função auxiliar da polícia através do inquérito policial, do que derivou, sem aparente contrariedade, o poder do indiciamento dos suspeitos nessa etapa preliminar.

O Código de Processo Penal de 1941 suprimiu o sumário de culpa da pronúncia, o que poderia ser, para muitos estudiosos, inconstitucional, dado que a Carta de 1937, que vigorava na época, assegurava que, a exceção de flagrante delito, a prisão só poderia ser efetuada após pronúncia. Segundo Canuto Mendes de Almeida, em seu livro *Princípios Fundamentais do Direito Penal*, essa supressão só não incorre em inconstitucionalidade se se admitir que houve deslocamento para o inquérito policial das funções do suprimido ‘sumário de culpa’. A rigor, a instrução criminal preliminar deveria ser judicial, mas se o legislador decidiu por suprimir o sumário de culpa, atribuiu um caráter extra-judicial ao inquérito policial. Daí não se pode inferir que, além da primeira inconstitucionalidade, consistente em ‘ser policial’ o que deveria ‘ser judiciário’, ainda ocorra uma segunda, a do indiciado ser repellido de sua própria formação de culpa. Essa é uma discussão antiga, que já se faz presente nos primórdios da interpretação do Código de Processo Penal de 1941. O Canuto Mendes de Almeida argüia era a inexistência de contraditório na formação de culpa através do inquérito policial, além da não separação entre as funções de investigar e de iniciar os procedimentos da denúncia. O fato de que a ação penal passava a ser atribuição do Ministério Público não modifica substancialmente o argumento pelo simples fato de que o inquérito policial transformava-se, na prática, numa peça processual, inclusive com a exigência que deveria ser entranhado no processo penal. Do ponto de vista jurídico-formal, o sistema brasileiro é ‘acusatorial’, sem juizado de instrução; na prática, entretanto, ele é misto, com parte das atribuições da instrução criminal sendo cumprida pela polícia judiciária através do inquérito policial, que teoricamente seria apenas uma peça administrativa pré-instrucional.

Em razão da complexidade dessas questões e da escassez de trabalhos empíricos cientificamente orientados que tratem especificamente do inquérito policial decidiu-se realizar a pesquisa que deu origem ao Seminário Temático **Reflexões sobre a Investigação Brasileira através do Inquérito Policial**. A pesquisa empírica congregou metodologias qualitativas e quantitativas diversas – como a análise estatística, a etnografia, os estudos de fluxos

etc. – tendo sido encomendada pela Federação Nacional dos Policiais Federais (FENAPEF) e coordenada pelo Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana da Universidade Federal do Rio de Janeiro (NECVU-UFRJ). Desde agosto de 2008, uma equipe de cerca de 60 pesquisadores, recrutada junto às universidades federais de cada estado envolvido, realizou observações e coleta de informações no Rio de Janeiro, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Belo Horizonte e Distrito Federal. Treze modalidades criminais foram acompanhadas: do registro do boletim de ocorrência até a conclusão do inquérito policial e a decisão do Judiciário. Além das centenas de entrevistas com agentes policiais, delegados, promotores e juízes, foram realizados estudos comparativos entre os resultados obtidos e as características dos sistemas de justiça penal da Argentina, Espanha e França.

O objetivo central desse investimento de pesquisa foi verificar empiricamente o comportamento dos operadores da polícia, do Ministério Público e da Justiça na conformação prática, nas suas rotinas cotidianas, da função que o inquérito policial assume no Direito Penal brasileiro. Embora importante, a discussão doutrinária não esgota a forma como os operadores se apropriam desta ferramenta. Foi preciso descer ao campo e verificar *in loco* como as coisas se passam, avaliando o modo pelo qual as ambivalências da legislação e da tradição, assim como as mudanças introduzidas nos últimos anos, encontram solução nas práticas adotadas. Com isso foi possível observar que, algumas vezes, as práticas correntes atravessam a fronteira de uma legalidade considerada antiquada, inquisitorial, quando não autoritária, seguindo em direção a um tipo de “ilegalidade prática”, uma lógica em uso justificada pela eficiência. Se o inquérito passa a ser um entrave, criam-se alternativas práticas para dar eficiência a algo que de outro modo não atenderia a imensa demanda recebida pelas instituições do sistema de justiça penal. No entanto, esta “ilegalidade eficiente” diminui tanto as garantias de direitos dos acusados, quanto também não tem se demonstrado capaz de aumentar a eficiência, aumentar a capacidade investigativa da polícia. Como já demonstraram os estudos de fluxo da justiça criminal no Brasil, o principal gargalo do sistema encontra-se na passagem de fluxos entre a polícia e o Ministério Público, onde se perde a maior parte das ocorrências.

O principal bloqueio, portanto, não está no Judiciário, como muitas vezes alardeia-se junto à opinião pública, mas na passagem do inquérito policial para o Ministério Público. Nesse sentido, entende-se por quê as adaptações práticas admitidas no sistema não têm se revelado tão eficientes. Essas adaptações, que ficam na fronteira

da legalidade e da ilegalidade, são o resultado da criatividade dos atores para dar conta de uma pressão muito grande de trabalho que precisa encontrar algum tipo de solução, mesmo não prevista na legislação e que, portanto, possa ser considerada não-legal até certo ponto. Não se trata aqui de denunciar arbitrariedades e corrupção no funcionamento deste sistema, facilitadas pelo caráter extra-oficial e obscuro destas práticas. O que ocorre na gestão prática do inquérito policial não são desvios da lei, algo que é feito sem apoio institucional, como no caso da metáfora das maçãs podres, como exceções individuais às normas institucionais. Refere-se aqui a desvios da lei geridos institucionalmente, através de acordos e pactos informais que envolvem a polícia, o Ministério Público e até o Judiciário e que são mantidos em nome da racionalidade do sistema.

Um exemplo bastante ilustrativo pode ser observado sobre a obrigatoriedade de instauração do inquérito policial. Em termos formais, a obrigatoriedade diminuiria o poder discricionário dos delegados. Entretanto, pela ambivalência da posição do inquérito policial na arquitetura do sistema de justiça criminal, essa obrigatoriedade não é seguida, pois vige uma discricionariedade na prática justificada pela eficiência e pela racionalidade. A discricionariedade passa a ser feita a partir da verificação preliminar da investigação (VPI), ferramenta através da qual se decide o que vai ou não virar inquérito, sem que se precise avaliar publicamente os seus critérios e os seus desvios. Trata-se de uma investigação que antecede o inquérito policial, de modo a evitá-lo e proteger o delegado titular da obrigatoriedade de sua instauração, que acaba acontecendo quando a maior parte da investigação já foi feita, como um tipo de formalização.

Dentre os diversos resultados obtidos pela pesquisa – detalhados nos *papers* que serão apresentados a seguir – pode-se afirmar que o inquérito policial forma culpa. Seu caráter administrativo, na prática, toma forma de uma pré-instrução criminal, dominante na etapa judiciária, embora não contemple o contraditório e nem as garantias individuais do acusado. Seu caráter inquisitorial reproduz um sistema de crenças baseado na idéia de ‘verdade real’, de onde decorre a necessidade do cartório, de tomar os depoimentos com fé pública, o que transforma a investigação policial numa produção interminável de papéis escritos e com firma reconhecida. Decorre daí a extrema relevância da inclusão deste tema no marco da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, no sentido de estimular a ampliação da capacidade investigativa da polícia judiciária e de suas condições de trabalho, sem prejuízo das garantias à plena cidadania e presunção da inocência dos acusados.



O Inquérito Policial na cidade do Rio de Janeiro - Resultados preliminares¹

Michel Misse*

1. Introdução

Esta pesquisa pretende descrever empiricamente a realização do inquérito policial, os alcances do modelo para o trabalho policial e judicial, e as especificidades históricas e culturais que sustentam atualmente determinadas formas de fazer e entender os inquéritos policiais. Para tal, realizou-se, na cidade do Rio de Janeiro, trabalho de campo em três delegacias distritais da Zona Norte e em três Promotorias de Investigação Penal (PIP) da 1ª Central de Inquéritos do Ministério Público do Estado.

Em todos os locais de pesquisa, foram feitas entrevistas com os operadores do sistema de justiça criminal, a observação da rotina de trabalho dos mesmos e a análise de Inquéritos Policiais. Também foi utilizada a técnica de grupos focais com promotores de justiça, delegados e policiais que trabalham especificamente com inquéritos (chamados de *sindicantes*), com o objetivo de levantar os problemas principais das práticas em relação à lógica administrativa e às consequências judiciais do Inquérito.

A partir dos registros de campo produzidos com base nas visitas ao Ministério Público e às três delegacias pesquisadas, foi possível reconhecer características, assuntos e problemáticas comuns, referentes ao desenvolvimento dos inquéritos, que serão abordadas a seguir, no decorrer de uma descrição das etapas dos procedimentos policiais nas delegacias. Em seguida, expomos algumas questões referentes ao trabalho de acompanhamento dos inquéritos na 1ª Central de Inquéritos.

*Doutor em Sociologia, Professor Associado do Departamento de Sociologia da UFRJ e Coordenador do Núcleo de Estudos em Cidadania, Conflito e Violência Urbana da UFRJ.

2. Estrutura e organização das delegacias

No ano de 1999, começou a ser implantado, no Estado, o Programa Delegacia Legal (PDL), com a finalidade de informatizar e padronizar todo o fluxo de procedimentos que envolvem as inves-

¹ Equipe de pesquisa e autoras associadas na confecção do presente artigo: Andrea Ana do Nascimento, Brígida Renoldi, Carolina Cristoph Grillo e Natasha Neri.

tigações dos crimes nas delegacias. Os objetivos do Programa foram a transformação do funcionamento das delegacias, o aprimoramento do atendimento ao cidadão e a melhora da função investigativa da polícia, através da padronização arquitetônica, técnica e operacional. A implantação de um sistema informatizado, estruturado em rede, teve como propósitos facilitar a circulação da informação e manter um controle sobre a produtividade nas delegacias. Dentre as 133 delegacias distritais do Estado, 94 estão hoje inseridas no Programa Delegacia Legal, além de outras 15 unidades de polícia especializadas.

Quanto às atividades de trabalho, observou-se que a organização e a divisão de funções reformula, na prática, o que foi pautado formalmente pelo PDL. Apesar da determinação de que todos os policiais devem atuar em todas as etapas da investigação e do processamento dos casos nas delegacias – quais sejam, os Registros de Ocorrência (ROs), as Verificações de Procedência de Informação (VPIs) e os Inquéritos Policiais (IPs) – percebeu-se, no trabalho de campo, que os delegados distribuem a grupos diferentes de policiais a responsabilidade de realizar cada etapa dos procedimentos.

Cada delegacia distrital conta com um delegado titular, dois adjuntos e um assistente. O titular distribui as tarefas entre os policiais e funcionários, determinando quem vai atuar em cada setor da delegacia. É ele quem cuida de questões administrativas e políticas, supervisiona a elaboração de alguns inquéritos e, em raros casos - quando há repercussão na mídia ou interesses particulares -, conduz ele mesmo as investigações. O assistente auxilia o titular e costuma cobrar o trabalho de policiais, além de despachar os procedimentos e relatar inquéritos. Os adjuntos supervisionam o trabalho dos policiais plantonistas, suspendendo ou instaurando procedimentos ao final dos plantões, além de acompanhar e relatar inquéritos.

O efetivo de uma delegacia policial no Rio de Janeiro conta, em média, com 40 a 50 policiais, total que, na opinião de delegados e policiais, é insuficiente para atender à demanda. O trabalho nas delegacias encontra-se dividido entre os seguintes setores:

1) Balcão de atendimento: É composto por dois estudantes de serviço social ou psicologia. Ali se faz a primeira filtragem de consultas e queixas, algumas das quais resultarão em um Registro de Ocorrência (RO).

2) Grupo de Investigação (GI): É composto por quatro equipes de policiais, que fazem plantões de 24 horas e descansam nas 72 horas seguintes. Eles cuidam dos Registros de Ocorrências, Termos Circunstanciados e VPIs, sem atuar na etapa seguinte, a do Inquérito Policial, apesar da já referida previsão do PDL de que

todos os policiais do GI atuem em todas as etapas da investigação dos casos .

Dentre os policiais que oficialmente compõem o GI, existe um grupo restrito de cerca de seis agentes que trabalha apenas com Inquéritos Policiais, os *sindicantes* de inquéritos, que são selecionados pelos delegados segundo critérios diversos, como aptidões pessoais, celeridade e interesses específicos nos casos. Cada *sindicante* tinha sob sua responsabilidade uma carga fixa que variava entre cerca de 200 e 400 inquéritos. Em vez de trabalharem em regime de plantão, os *sindicantes* trabalham em horário comercial, alternando entre segundas, quartas e sextas, ou terças e quintas.

3) Grupo de Investigação Complementar (GIC): Os policiais do GIC realizam a maioria das diligências externas, encarregam-se de alguns poucos inquéritos, considerados mais importantes pelo delegado, e participam das operações ostensivas da Polícia Civil. Costumam ser homens de confiança do delegado titular, podendo se transladar com ele, nas eventuais transferências entre delegacias. Por este motivo, são chamados, com muita ironia, de *Grupo Íntimo do Chefe*, ou, ainda, de *turma da rua*.

4) Setor de Suporte Operacional (SESOP): Nesta seção, são organizados todos os documentos que chegam e saem da delegacia.

5) Setor de Inteligência Policial (SIP): Compila todos os dados sobre indivíduos suspeitos, ocorrências registradas, fotos, digitais e outras informações sobre a criminalidade local. Ali são realizados os procedimentos de identificação dos suspeitos.

3. O Registro de Ocorrência

Após passarem pela filtragem feita no Balcão de Atendimento, os indivíduos que desejam notificar um crime são encaminhados à mesa de um policial plantonista do Grupo de Investigação, que, antes de iniciar o procedimento, indaga informalmente o indivíduo sobre o fato ocorrido, com o objetivo de certificar-se de que o evento constitui um crime previsto no Código Penal². Quando o policial do GI entende que o caso deve ser registrado, inicia um Registro de Ocorrência (RO) no computador, preenchendo o formulário virtual com as informações cedidas pelo comunicante.

Em Registros de Ocorrência simples, quando não há flagrante, um crime é informado por um comunicante, seja ele vítima ou testemunha – um cidadão ou agente da lei.³ Em casos de flagrante

² Quando conseguem evitar o registro, os policiais dizem que realizaram um bico. O ato debicar faz alusão a um "chute", dado para se livrarem de ocorrências que considerem de menor potencial ofensivo e que só iriam tomar o seu tempo, "desnecessariamente", segundo eles.

³ Um RO pode ser aberto também quando chegam à DP cartas precatórias vindas de outros estados, de modo que se possam iniciar novas investigações, ou somente colher a oitiva de um indivíduo para investigações realizadas em outros estados.

delito, o RO pode compor um Auto de Prisão em Flagrante, que é remetido à Justiça em até 10 dias. Se o crime for de “menor potencial ofensivo”, com pena de até dois anos de reclusão, o registro compõe um Termo Circunstanciado, a ser encaminhado a um Juizado Especial Criminal (JECrim).

Logo ao iniciar o registro, o policial identifica o tipo penal do crime e colhe os Termos de Declaração dos envolvidos no caso, isto é, faz a oitiva formal das testemunhas, vítimas ou autores dos crimes. O estilo narrativo dos termos de declaração segue a forma de narração indireta, em que as palavras do comunicante são filtradas, interpretadas e re-escritas pelo policial do GI. De um modo geral, notou-se que os ROs são preenchidos de maneira deficitária. Os policiais fazem poucas perguntas e limitam-se a anotar um breve resumo do acontecido, deixando de lado itens que futuramente poderiam contribuir para o esclarecimento dos casos. Policiais costumam não questionar sobre a participação específica de cada um dos autores do crime, dificultando a “individualização da conduta”, indispensável à denúncia a ser oferecida pelo promotor.

Após o Registro de Ocorrência, o delegado adjunto determina se a investigação será ou não suspensa. Caso opte pelo prosseguimento das investigações, o policial do GI tem até 30 dias para concluí-lo. Ao final ou no decorrer desse prazo, o delegado deve remeter ao JECrim os casos de menor potencial ofensivo e pode, através de um despacho, iniciar uma VPI ou instaurar um Inquérito Policial.

4. A Verificação de Procedência da Informação (VPI)

Os Registros de Ocorrência realizados pelo GI costumam virar automaticamente uma VPI, mas isso não significa que serão investigados. A grande maioria dos ROs e das VPIs é suspensa logo após a sua abertura por uma autoridade policial, sob a frequente argumentação de que não há indícios suficientes para seguir uma linha de investigação. A maior parte das VPIs suspensas, portanto, nada mais é do que ROs suspensos. É possível a suspensão dos procedimentos enquanto ROs ou VPIs, decisão esta que cabe aos delegados. Conforme foi verificado, a maioria dos registros não passa das primeiras 24 horas, pois é suspensa pelo delegado adjunto. Além disso, ao serem analisadas VPIs suspensas, notou-se que, em sua maioria, são compostas apenas do RO, de “Informação sobre Investigação” e de um Despacho do delegado para suspensão.

Notou-se no campo que a VPI é, em muitos casos, uma maneira de os policiais ganharem mais tempo para decidirem se “vale a pena ou não” investigar aquele caso em um Inquérito. Este procedimento não é fiscalizado pelo Ministério Público, pois não há obrigatoriedade de remissão à Central de Inquéritos. Na fase da VPI, os policiais não podem solicitar nenhuma medida cautelar, mas podem incluir demais peças, como laudos periciais. Por vezes, mesmo sem muitos indícios, delegados instauram inquéritos com o intuito primordial de solicitar medidas cautelares à Justiça.

O prazo de duração de uma VPI é de 90 dias, prorrogáveis por até 120. Depois disso, ela pode ser suspensa ou transformar-se em um IP. VPIs suspensas podem ser reabertas caso ocorra um flagrante ou um reconhecimento por foto em que se identifique a autoria de crimes com *modus operandi* semelhante, sendo intimadas as demais vítimas. A isso chama-se “investigação em bloco”.

Apesar da obrigatoriedade legal de instauração de Inquérito Policial para todos os feitos criminais que cheguem ao conhecimento da Autoridade Policial, a criação das VPIs institucionalizou a filtragem dos casos que vão adiante. Muitos delegados argumentam que o Código de Processo Penal prevê uma checagem da procedência da informação, mas a Polícia Civil do Rio de Janeiro formalizou este procedimento. Enquanto um mecanismo administrativo, a VPI constitui um momento fundamental para a definição do que pode ou não resultar na instauração de um Inquérito, ou seja, delinea a própria natureza do que será um inquérito.

5. O Inquérito Policial na delegacia

Os inquéritos policiais podem ser iniciados a partir de um Registro de Ocorrência em delegacia; de uma requisição do Ministério Público (a partir de uma queixa-crime); da detecção de um indício de crime em um processo judicial; ou por carta precatória. A filtragem dos casos que se transformam em inquéritos é muito maior no que se refere às ocorrências registradas em delegacia. Segundo os delegados, opta-se pela instauração de inquéritos quando há materialidade e/ou indícios de autoria, ou seja, quando existem informações suficientes para se seguir uma linha de investigação ou quando o caso já se encontra próximo de sua solução. O delegado faz, portanto, uso da discricionariedade para definir quais ROs e VPIs vão resultar ou não em um Inquérito.

Em casos de estelionato, por exemplo, só se instaura inquérito quando se sabe o nome, ainda que falso, do autor ou quando são

apresentadas pistas para se chegar a autoria, como um endereço, um número de uma conta bancária ou de um telefone. Nos caso de furto ou roubo, só se instaura inquérito quando há reconhecimento do autor por foto, captação de imagem em câmeras de segurança, ou quando estes ocorrem em empresas ou residências particulares – logo, a grande maioria destes crimes não passa da VPI. Os únicos inquéritos que são necessariamente abertos, mesmo que não haja nenhum indício de autoria, referem-se às mortes não-naturais. Todos os casos de homicídio, sejam eles dolosos ou culposos, e latrocínios transformam-se imediatamente em inquérito, pois sua materialidade é incontestável, segundo delegados.

Existem também os Flagrantes, que podem ser considerados como inquéritos bem sucedidos, pois começam com a prisão dos autores do crime. Contudo, o sucesso destes inquéritos não deriva de investigações incluídas no mesmo, pois, na maioria dos casos, resultam de ações preventivas ou repressivas das polícias Civil ou Militar. Os Flagrantes são remetidos à Justiça e não passam pela Central de Inquéritos.

Os delegados instauram inquéritos, através de uma Portaria, em que enumeram as diligências a ser realizadas para a apuração dos fatos. Os procedimentos são, então, distribuídos entre os chamados sindicantes de inquérito, que ficam encarregados das diversas tarefas envolvendo a elaboração do inquérito. Todas as peças são anexadas ao inquérito enquanto um documento físico, mas são antes incluídas no sistema virtual do PDL. Quando as exigências burocráticas não são devidamente cumpridas, a delegacia pode ter problemas na correição, um procedimento trimestral de auditoria das unidades policiais, realizado pela Corregedoria de Polícia. A correição proporciona impactos no cotidiano, visto que, com as visitas agendadas, o efetivo é direcionado à atualização das pendências, incluindo a abertura e suspensão das VPIs e o envio de IPs ao Ministério Público. Neste momento, a apuração dos crimes fica relegada ao segundo plano.

Em meio ao montante de trabalho burocrático, pouco se faz no sentido de apurar os crimes. Notou-se que os sindicantes, apesar de ressaltarem a importância de ir à rua, praticamente não realizam diligências externas à delegacia. Eles podem intimar, pelo correio, as pessoas já mencionadas no RO, como a vítima (ou parentes dela), o autor, ou uma testemunha já apontada, sem que haja um esforço para arrolar novas testemunhas. Caso a pessoa intimada não compareça (e elas, normalmente, não comparecem), não se costuma ir ao seu local de residência, ou demora-se muito até tomar-se tal medida. Os sindicantes reclamaram que não há efetivo nem viaturas disponíveis para ir à rua, utilizando-se, muitas vezes, de seu próprio carro.

Os policiais do GIC são aqueles que mais realizam diligências externas, pois não se encarregam de trabalhos burocráticos. São poucos os casos que caem em suas mãos, só os mais especiais. Eles costumam fazer rondas na área, visando a prender ocasionalmente indivíduos em flagrante, os quais são “apertados” para conseguir informações a respeito de outros crimes. O GIC detém o conhecimento sobre a criminalidade local e coordena os chamados inquéritos-mãe, os quais acumulam informações sobre os grupos de criminosos que atuam na região, especialmente no tráfico de drogas. Destes inquéritos “nascem” outros inquéritos e flagrantes.

No Rio de Janeiro, a maioria das favelas é dominada por grupos de traficantes de drogas e considerada como “área de risco”, de modo que os policiais não costumam ir a esses locais, senão através de grandes operações. As testemunhas que residem em favelas geralmente se recusam a comparecer às DPs, pois, além de cultivarem uma profunda desconfiança em relação à polícia, temem ser percebidas como delatores, ou “X9”, pelos traficantes. Este é um enorme entrave à elucidação dos casos, sobretudo os homicídios, cujas vítimas, em sua maioria, moram em favela e têm antecedentes criminais. Ninguém se dispõe a colaborar com as investigações e sequer a polícia se mobiliza em arrolar testemunhas, de modo que raramente se chega a um indiciamento.

Sobre a elucidação de homicídios, deve-se ressaltar também a demora e a má qualidade dos laudos periciais, além da fraca comunicação entre os institutos de polícia técnica e as delegacias. Mesmo quando os laudos chegam logo à delegacia, o conteúdo dos mesmos quase não contribui para as investigações. Também não é feita, nem solicitada, a perícia de local, caso trate-se de uma “área de risco”.

Diante da impossibilidade de se dar conta do volume total dos inquéritos nos prazos regulamentados, os policiais e delegados selecionam os casos que devem ser priorizados segundo critérios como a repercussão na mídia, a gravidade do ato, a posição social da vítima e as motivações pessoais dos agentes. A sobrecarga de trabalho é evocada como justificativa para a morosidade do IP. Além disso, policiais se queixam da falta de ajuda dos delegados, que apenas assinam despachos e cobram-lhes metas de produtividade. As metas são impostas pela Chefia de Polícia e incluem uma cota de inquéritos relatados “com êxito”, ou seja, com indiciamento. Se alcançadas, resultam em uma gratificação monetária ao delegado titular e na manutenção da sua titularidade.

Uma tática empregada por policiais para “solucionar” vários inquéritos de uma só vez, aumentando a produtividade, é indiciar uma única pessoa por vários crimes. Com base na semelhança entre determinadas ocorrências, é possível induzir testemunhas a colaborar com a incriminação de pessoas que já tiveram mandados de prisão expedidos,

umentando, assim, o número de inquéritos “com êxito”. É possível, inclusive, responsabilizar uma pessoa morta por diversos casos, tal como um policial comentou: “Se o cara estiver morto, a gente joga várias em cima dele e resolve tudo.”

A descrença no sucesso dos inquéritos está vinculada ao amontoamento de procedimentos que se arrastam por muitos anos, pesando sobre a atividade policial e sobre o acompanhamento dos inquéritos pelo Ministério Público. Conforme dito por um sindicante: “Eu finjo que investigo e o promotor finge que trabalha.”

6. O Inquérito Policial e o Ministério Público

O Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro possui três Centrais de Inquéritos, criadas em 1991⁴, com sedes na capital do Estado, em Niterói e na Baixada Fluminense. A pesquisa de campo foi realizada na 1ª Central de Inquéritos, na capital, que conta com 23 Promotorias de Investigações Penais (PIPs). Cada uma delas tem um promotor, que é responsável pelos inquéritos referentes a, em média, duas delegacias. É comum, no entanto, que os promotores “acumulem” PIPs, ficando responsáveis pelos inquéritos de outras duas unidades policiais.

Com a criação das Centrais de Inquéritos, os procedimentos passaram a ficar sob responsabilidade dos promotores das PIPs até a denúncia ou arquivamento. Depois disso, o processo passa ao promotor vinculado a uma Vara Criminal⁵. Na opinião dos promotores entrevistados, a criação das PIPs possibilitou a eles um maior conhecimento sobre as características dos crimes praticados nas áreas das DPs.

De acordo com um funcionário do setor que recebe inquéritos, a 1ª Central de Inquéritos recebe cerca de 2 mil inquéritos diários, provenientes de 10 a 12 delegacias policiais. Geralmente, cada delegacia envia à Central de Inquéritos um malote semanal com os inquéritos, relatados ou não-relatados.

Os inquéritos policiais são enviados pela primeira vez à Central em até 30 dias após a sua abertura, mesmo que ainda não-relatado. Os autos são tradicionalmente enviados ao MP fisicamente, com todas as suas peças. Mas também começou a ser testada, em duas PIPs, em 2006, uma comunicação virtual entre delegacias e MP, através da qual o inquérito não-relatado fica disponível em rede para o promotor, cujas promoções são acessadas virtualmente na delegacia. Apenas os procedimentos relatados são enviados fisicamente à Central. A informatização, segundo promotores, tem agilizado a tramitação do inquérito entre a DP e o MP, diminuindo gastos. Notou-se, por outro lado, que a

⁴ As centrais de inquéritos não são previstas em lei e passaram a funcionar a partir da resolução 438, assinada pelo então Procurador-Geral de Justiça do MP-RJ, Antonio Carlos Biscaia, em 9 de abril de 1991. Já a resolução 786, de 02 de dezembro de 1997, do MP-RJ, versa sobre as atribuições das 3 centrais e das suas respectivas PIPs.

⁵ Quando há uma solicitação de medida cautelar, o processo é distribuído a uma Vara Criminal, mas, depois de julgado o pedido, o inquérito continua sob responsabilidade do promotor da PIP.

probabilidade de o promotor ler todo o procedimento não-relatado é ainda menor quando ele está disponível apenas virtualmente.

Uma vez de posse do inquérito, o promotor pode remetê-lo de volta à delegacia, concedendo novos prazos para a conclusão do trabalho policial e/ou solicitando novas diligências ou procedimentos⁶; pode pedir o seu arquivamento ao juiz; ou pode oferecer uma denúncia. Em cada uma das PIPs, o grande volume de inquéritos é separado por uma secretária, de acordo com os critérios de seleção de cada promotor. Os inquéritos analisados com mais rapidez são aqueles em que há pedidos de medidas cautelares. Ademais, observou-se que os promotores dão atenção privilegiada aos inquéritos relatados, meramente estendendo o prazo daqueles ainda inconclusos. Assim, na maioria das vezes, os não-relatados, em que o delegado pede uma prorrogação do prazo de conclusão, não chegam a ser lidos (ou relidos) pelo promotor e são etiquetados pela própria secretária, com uma autorização previamente assinada pelo promotor para a concessão de um prazo maior, entre 30 e 120 dias. A falta de leitura dos não-relatados contribui para que os autos fiquem em inércia, no chamado pingue-pongue entre as delegacias e a Central, indo e vindo muitas vezes ao longo dos anos sem nada ser acrescentado ao trabalho investigativo.

Conforme previsto em lei, o trabalho dos promotores no Inquérito Policial deve ser o de fiscalização das atividades de investigação policiais. Entretanto, a presença de promotores nas delegacias é, conforme foi observado, raríssima⁷, e a fiscalização do trabalho policial acontece meramente através dos autos dos inquéritos enviados à Central. Além disso, as relações de poder e profissionais entre promotores, de um lado, e policiais e delegados, de outro, constituem um jogo de forças sobre quem deve pautar as investigações realizadas pelos sindicantes. Os delegados sentem-se descontentes em ter de enviar os inquéritos para a Central, pois, para eles, o juiz é quem devia avaliar os inquéritos, e não os promotores das PIPs.

No entanto, ao acompanharmos o trabalho de sindicantes de inquéritos nas três delegacias, observou-se que, de fato, eles aguardam as promoções vindas do MP para que possam dar prosseguimento às investigações. De acordo com os policiais, é raro os delegados participarem de perto das investigações, limitando-se a solicitar diligências na portaria dos inquéritos. Por um lado, os sindicantes pautam suas ações a partir do que é pedido pelo MP, mas, por outro, reclamam muito de que os promotores não tem contato mais próximo com a delegacia e com os crimes, e “não conhecem a realidade”, fazendo solicitações que muitas vezes não podem ser atendidas – seja por ineficiência das perícias, pela falta de testemunhas ou pelo fato de que não se costuma fazer diligências em favelas.

6 Existe a possibilidade de o promotor solicitar também diligências ao Grupo de Apoio Operacional (GAP) do Ministério Público, formado por policiais militares, guardas municipais, bombeiros e policiais civis, preparado para fazer diligências e investigações, e atuar na segurança dos promotores. Estes podem, inclusive, realizar alguns procedimentos na própria Central, como a oitiva de testemunhas ou envolvidos. No Ministério Público, existe um grupo específico formado.

7 O Programa Delegacia Legal previa, inicialmente, a presença de promotores e defensores nas delegacias, mas essa medida não obteve adesão por parte das demais instituições.

Na opinião dos promotores, a presidência do IP é do delegado, agindo o MP na requisição de diligências que achar necessárias e devendo, por isso, o delegado cumpri-las. Os promotores criticaram, todavia, o fato de que policiais e delegados muitas vezes esperam as solicitações de diligências dos promotores para agirem.

Dentre as deficiências do inquérito, os promotores ressaltaram a demora nos laudos periciais e baixa qualidade dos laudos de local, os quais muitas vezes não são devidamente preservados pelas polícias civil ou militar. Os promotores também argumentaram que os maiores problema dos inquéritos estão geralmente nas peças iniciais, no RO, e nas diligências mal ou não realizadas, mesmo que a pedido do MP ou do próprio delegado. Devido à superficialidade dos termos de declaração, é comum que promotores solicitem novas oitivas na DP ou no MP. Além do mais, os promotores reclamam que os policiais não arrolam testemunhas no local, e que a falta de provas testemunhais é um dos maiores entraves à resolução dos casos. Apesar de não ser muito comum, há testemunhas que procuram as centrais de inquérito, dispostas a colaborar e a depor, contanto que não seja feito na delegacia.

Sobre o relatório final dos delegados, os promotores reclamaram de sua superficialidade. Segundo eles, muitas vezes os delegados relatam os inquéritos sem eles estarem prontos, pois há metas impostas pela chefia de polícia. Por isso, é comum que inquéritos já relatados acabem voltando para as delegacias para a realização de mais diligências, a pedidos do promotor – o que pode dar início a um pingue-pongue demorado. Observou-se, ainda, que, quando os inquéritos estão relatados, em sua grande maioria, os promotores seguem as sugestões de arquivamento ou denúncia dos casos. As divergências de opiniões entre delegados e promotores são minoria, pois os promotores costumam acatar o que está proposto nos relatórios finais, se houver peças técnicas e testemunhas. No entanto, é possível que um promotor resolva solicitar o arquivamento ou denunciar inquéritos que ainda não foram relatados, de acordo com o seu entendimento sobre o caso.

Vale enfatizar que a maior parte das promoções realizadas pelos promotores consistem na concessão de um prazo maior para o término das investigações. Ao longo da duração dos inquéritos, geralmente os promotores solicitam uma vez a realização de diligências e, em seguida, apenas concedem prazos mais longos. O resultado do jogo de empurra entre a DP e o MP é que muitas vezes os inquéritos passam anos sem serem resolvidos, em uma inércia na qual vão e voltam da DP sem que nada seja feito, e vão e voltam do MP sem que nada seja solicitado.

Considerações Finais

Para os policiais, o Inquérito pode ser equiparado à investigação policial. Mas a investigação policial não pode se limitar ao Inquérito, pois ela foge muitas vezes do controle e do registro formal, abrangendo aptidões individuais e relacionais. Dinâmicas interpessoais e interinstitucionais são determinantes na elaboração do Inquérito e para que este contenha alguma investigação. As dificuldades de comunicação entre policiais, delegados, promotores e setores de perícia afetam o andamento do inquérito.

Para controlar estas dificuldades, próprias da dinâmica institucional, algumas medidas foram implementadas, como a reforma proposta no Programa Delegacia Legal, que não alcançou a objetividade e eficácia previstas. Tais limitações resultam de paradigmas de sociabilidade que transcendem as dimensões meramente controláveis através das regras formais, havendo resistência a determinadas mudanças, pois os atores defendem valores e práticas que entram em conflito com as regras formais.

O valor da confiança pauta, em grande medida, o curso das ações relacionadas ao Inquérito Policial, desde a nomeação política dos delegados pelo Chefe de Polícia, que constitui um ato de delegação. A cada transferência de policiais ou delegados, inicia-se uma nova constituição de relações, provocando um enorme desgaste dos vínculos de confiança. Se essas bases não logram se constituir de forma sólida, todo o trabalho policial nos inquéritos pode ver-se diretamente comprometido.

A categoria nativa de pingue-pongue, para se referir às idas e vindas dos inquéritos entre as delegacias e o Ministério Público, é muito eloqüente. Ela se refere ao movimento, mas a um movimento inerte, no qual as pessoas, vítimas e autores, se perdem de vista, se desumanizam. Quando pessoas e crimes viram papel, e este se reproduz de maneiras mecânicas, quase sem novos conteúdos, as rotinas baseadas na tradição cartorial se fortalecem, e perpetua-se a suspensão dos conflitos.

É possível reconhecer no trabalho policial com os inquéritos – principalmente daqueles considerados bem sucedidos – uma orientação marcadamente inquisitorial, que se torna evidente quando, na hora de avaliar os critérios para a sua instauração, o principal indício é o de autoria. Trabalha-se em função de uma denúncia, da possível punição de um sujeito “incriminável”, e não em função do esclarecimento dos casos.

Referências Bibliográficas

FIGUEIRA, Luiz Eduardo. O ritual judiciário do Tribunal do Júri. Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 2008.

KANT DE LIMA, Roberto. A polícia da cidade do Rio de Janeiro. Seus dilemas e paradoxos. 2ª ed. revista. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1995.

KANT DE LIMA, Roberto. "Polícia e exclusão na cultura judiciária". In: Tempo Social, Revista de Sociologia 9 (1), 169-183, USP, São Paulo. 1997.

MISSE, Michel. "A construção social do crime no Brasil". Derechos Humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil. Estudios de antropología jurídica. TISCORNIA, Sofia e PITTA, Maria Victoria (orgs). Antropofagia. Buenos Aires. 2008.

PAES, Vivian Ferreira. A Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro. Análise de uma (re)forma do governo na Polícia Judiciária. Dissertação de mestrado em sociologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

PLANO ESTADUAL – Política pública para a segurança, justiça e cidadania. Rio de Janeiro, 2000.

REIS DA SILVA LINHARES, Cláudio. "A ambiguidade do Inquérito Policial". In: KANT de LIMA, Roberto e MISSE, Michel (orgs.), Ensaios sobre a Igualdade Jurídica, Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2005.



O Inquérito Policial no Brasil - Uma pesquisa Empírica: O caso da investigação criminal de homicídios dolosos em Belo Horizonte

Joana Domingues Vargas*

Luís Felipe Zilli do Nascimento**

1. Contextualização

Desde meados dos anos 80, diversos estudos têm demonstrado que o aumento nas taxas de crimes e a sua posterior manutenção em níveis elevados, bem como transformações ocorridas nos padrões da criminalidade, não foram acompanhados de mudanças mais radicais no sistema de justiça criminal, de maneira a possibilitar a sua adequação a essas novas realidades.

A partir dos anos 90, entretanto, com a criação e os resultados alcançados pelos juizados especiais criminais, que passaram a tratar os delitos de menor potencial ofensivo de forma mais simplificada, rápida e negociada, formou-se o consenso sobre a necessidade de reforma do sistema de justiça criminal como um todo e de sua reestruturação no âmbito federal e estadual.

O principal desafio colocado à modernização do Sistema de Justiça Criminal, tanto no que diz respeito às mudanças processuais quanto institucionais, é harmonizar a efetividade e celeridade do sistema com a preservação dos direitos e garantias fundamentais das partes envolvidas. Outro desafio, não menos importante, é o de promover a identificação dos operadores com os princípios almejados nas reformas, de maneira a fazer com que tais práticas passem a nortear, de fato, suas práticas profissionais cotidianas.

Uma das iniciativas adotadas para a reforma do sistema de justiça criminal no Brasil tem sido a de tentar promover mudanças na legislação processual penal. Tais mudanças visam atualizar e modernizar o Código de Processo Penal (CPP), de maneira a possibilitar uma maior celeridade e efetividade no processamento das demandas. Do conjunto dos projetos de lei apresentados ao poder legislativo, destaca-se o PL 4.209/2001, projeto de lei que propôs modificações no texto original do CPP relativo à investigação criminal, visando a sua simplificação. Elaborada por uma comissão de juristas, a proposta objetivou retirar da investigação policial o seu caráter burocrático e cartorial, tido como um

*Historiadora, Socióloga e Professora Adjunta do Departamento de Sociologia e Antropologia da Universidade Federal de Minas Gerais, Pesquisadora do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) da UFMG e Pesquisadora Associada do Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana (NECVU) da UFRJ.

**Jornalista, Sociólogo e Doutorando em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente, é pesquisador do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (CRISP/UFMG).

dos responsáveis pela demora na finalização do processo penal como um todo. O projeto foi discutido no Congresso Nacional em comissões especializadas e novos projetos de lei foram apensados ao original. Ao longo dos oito anos em que este tramitou na Câmara, debateu-se sobre a eliminação ou permanência do inquérito policial, a exclusividade ou não da Polícia Civil na condução do inquérito policial, a tramitação direta ou não do inquérito policial entre a polícia e o Ministério Público, dentre outras questões, muitas delas envolvendo disputas de caráter classista. Um substitutivo bastante modificado em relação ao projeto original foi enviado para o Senado em 19 de dezembro de 2008.

A partir de 2003, a reforma do Sistema de Justiça Criminal também foi impulsionada nos Estados. Estratégias de indução de ações foram adotadas pelo Governo Federal que condicionou o repasse de recursos à elaboração de planos estaduais que seguissem as diretrizes da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), referenciadas no Plano Nacional de Segurança Pública. Tal plano centrou-se principalmente em reformas gerenciais, como planejamento estratégico, gestão da informação, integração do sistema justiça criminal, dentre outras.

2. Discussão proposta: uma investigação empírica do inquérito policial

a) Uma abordagem empírica para subsidiar o debate

As discussões parlamentares sobre a modernização do processo penal brasileiro e as propostas de mudanças institucionais decorrentes da adoção de um plano de segurança pública estadual constituem o pano de fundo da discussão proposta nesta apresentação, que pretende, por meio de uma abordagem empírica, trazer à discussão alguns resultados preliminares da pesquisa que tem por objetivo compreender o papel e a função que o inquérito policial assume no processamento de crimes no Brasil. Dimensão, portanto, diferenciada das concepções normativas presentes nas propostas de reforma da legislação processual penal e de mudanças institucionais do sistema, mas em diálogo com essas, na medida em que os achados empíricos visam fornecer maiores subsídios para os debates em curso, como também indicar, ainda que de forma muito incipiente, os possíveis impactos das reformas já empreendidas sobre as práticas dos operadores dessa fase processual.

b) Recorte e questões

Dada a exigüidade de espaço, elegemos para a discussão nesse artigo algumas questões relativas ao inquérito policial. A saber: qual é o papel desse instrumento na investigação? Como a polícia exerce a sua discricionariedade na seleção do que deve ser investigado e qual o impacto do volume de casos nesta seleção? Como os entraves burocráticos e o aspecto cartorial do instrumento exercem efeitos sobre a atividade investigativa? Qual a participação efetiva do Ministério Público no controle da atividade policial, especialmente no que diz respeito à supervisão do inquérito policial?

Também em razão do espaço, selecionamos apenas um tipo de crime: o de homicídios dolosos. Essa seleção se deve ao fato de se tratar de um crime cujas medidas são razoavelmente acuradas e por ser uma espécie de barômetro para todos os crimes violentos, colocando-se no ápice de uma escalada de violência e também do medo crime. No caso de Belo Horizonte, trataremos da discricionariedade, portanto, não em relação à instauração do inquérito policial, visto que para toda ocorrência de homicídio é instaurado um inquérito, mas em relação à seleção de quais inquéritos serão prioritariamente investigados e relatados. Outro motivo para a escolha do crime de homicídio se deve à reforma institucional empreendida na área de Segurança Pública no Estado de Minas Gerais. Desde 2003, o Governo do Estado vem buscando fazer frente ao aumento da criminalidade violenta, especialmente por meio do controle dos homicídios. Esse direcionamento provocou uma reestruturação da Divisão dos Crimes Contra a Vida (DCcV) em 2005, reforçando o seu contingente e adotando uma metodologia de trabalho integrada com a Polícia Militar de Belo Horizonte. Assim também nos pareceu ser produtivo verificar o efeito dessas reformas sobre a investigação criminal dos homicídios em Belo Horizonte. Mas antes de descrever a nova realidade da segurança pública em Belo Horizonte e seu impacto na investigação dos homicídios, optamos por discutir alguns dados anteriores a esse período que nos permitem responder às questões relativas à investigação sob o modelo de inquérito policial.

Seguindo a metodologia proposta pela coordenação nacional da pesquisa, apresentaremos os resultados obtidos com base na análise do fluxo do sistema de justiça criminal, na etnografia empreendida na DCcV e nos grupos focais realizados com operadores: agentes, escrivães, delegados e promotores. Vale ressal-

tar, entretanto, que a pesquisa em Belo Horizonte foi bem mais ampla do que a aqui tratada, abarcando os outros crimes delimitados para o estudo: roubos, furtos e estelionatos e etnografias realizadas em outras delegacias. Parte da pesquisa também foi desenvolvida na Vara de Inquéritos Policiais, nova agência do sistema de justiça em Belo Horizonte. Finalmente, enfatiza-se que os resultados, ora apresentados, são ainda preliminares.

3. Fluxo do Sistema de Justiça Criminal para o crime de homicídio em Belo Horizonte

Estudos de fluxo do sistema de justiça criminal buscam, originalmente, avaliar a capacidade do sistema de processar crimes e criminosos e utilizam como informação, as decisões tomadas nas diferentes organizações que compõem o sistema. De maneira diversa, iremos nos valer de uma base de dados organizada pelo Núcleo de Estudos de Segurança Pública – NESP – da Fundação João Pinheiro, gentilmente cedida pelo pesquisador Eduardo Batitucci, que contempla o que podemos chamar de fluxo invertido, isto é, as decisões são reconstituídas com base na análise de processos cujos resultados foram de sucesso (inquérito instaurado, denúncia realizada, processo sentenciado). Essa base, sobre a qual trabalhamos, refere-se a uma amostra de 124 volumes arquivados no Tribunal de Justiça/MG em 2003, de processos com sentenças já transitadas em julgado e cujo fato originário ocorreu entre 1978 e 2003.

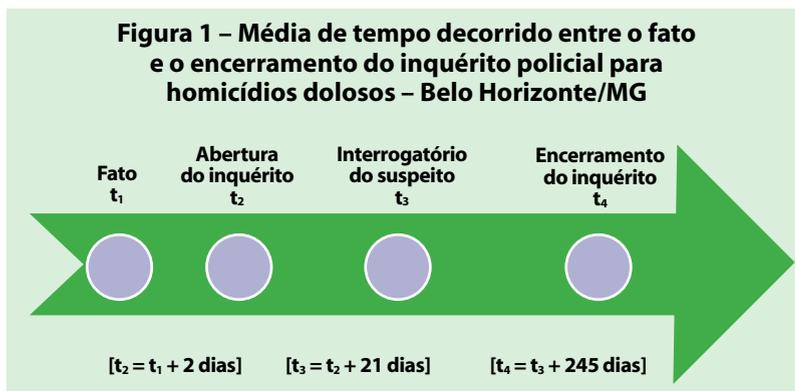
O tratamento dos dados da base indica que, para cada inquérito policial, foram realizadas em média 2,5 perícias. Entretanto, menos de ¼ delas referiam-se à perícia de local do crime, que, como se sabe, é um instrumento fundamental para o esclarecimento da mecânica do crime. A ausência dessas perícias no inquérito que se converteu em denúncia e, conseqüentemente, em processo, indica também que o exame não foi requisitado pelo Ministério Público.

Tabela 1 – Tipos de procedimentos nos inquéritos de homicídios dolosos – BH/MG

<i>Tipos de procedimentos</i>	<i>Média por Inquérito</i>
<i>Perícias</i>	2,5
<i>Diligências externas</i>	3,5
<i>Depoimentos de testemunhas</i>	7,0
Confissão do suspeito	80%

Fonte: TJMG/NESP-FJP/UFGM-CRISP

O peso dado à confissão do suspeito nos dados de Belo Horizonte nos permite supor que, por meio do inquérito policial, procede-se de fato à formação da culpa, em uma fase em que o contraditório, bastante mitigado, restringe-se a velar pela lisura dos procedimentos realizados. Poucos procedimentos externos de investigação e de perícia mostram que esses são menos importantes do que os elementos obtidos no depoimento do suspeito e nos depoimentos das testemunhas.



Nesse quadro dispusemos alguns marcos temporais contidos no inquérito policial, a partir da base de dados trabalhada: o fato (t_1), a abertura do inquérito (t_2), o interrogatório do suspeito (t_3) e o encerramento do inquérito (t_4). Vê-se que, em média, dois dias se passam entre o registro da ocorrência e a abertura do inquérito policial. Após o início das investigações, cerca de 21 dias, em média, se passam até que o suspeito do crime seja interrogado e seu depoimento tomado pela polícia. Mas do interrogatório desse suspeito até o encerramento do inquérito, passam-se, em média, 245 dias (figura 1).

Isso nos leva a inferir que, nos inquéritos bem sucedidos, o processo da investigação chega muito rapidamente a um suspeito do crime de homicídio e, em geral, obtém a sua confissão. Como foi observado por todos os estudos etnográficos realizados sobre o tema: primeiro se identifica o suspeito para depois reconstituir a sua culpa (Paixão, 1982¹; Kant de Lima, 1989²; Mingardi, 1992³; Vargas, 2000⁴). Portanto, a confissão é um meio decisivo para fazer progredir o processo de formação da culpa. Esse processo, no entanto, leva muito tempo até reunir os indícios de provas testemunhais e técnicas que corroborem ou mesmo que venham a ganhar força como elemento de prova independente da confissão.

Assim, no inquérito policial bem sucedido, não se trata apenas de reunir indícios de provas que apontem materialidade, dinâmica

1 PAIXÃO, Antônio Luiz. (1982). A Organização Policial numa Área Metropolitana. Dados Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, IUPERJ, vol. 25, no. 1, p. 63-85.

2 KANT DE LIMA, Roberto. (1989). Cultura Jurídica e Práticas Policiais: a tradição inquisitorial. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, ANPOCS, vol. 4, no. 10, p.65-84.

3 MINGARDI, Guaracy (1992) Tiras, gansos e trutas. São Paulo: Editora Scritta, v.01.

4 VARGAS, Joana Domingues. (2000). Crimes Sexuais e Sistema de Justiça. São Paulo, IBCCrim. 224p.

e autor do crime, mas de encadear os fatos de maneira coerente, de forma a fazer emergir a “versão verdadeira” do que aconteceu. Trata-se, além disso, de fazer convergir os elementos levantados no interrogatório, e que culpabilizam o suspeito, com os outros indícios obtidos, em maior medida, nos depoimentos das testemunhas. Constrói-se, assim, uma versão oficial do fato (que não é a sua versão empírica), traduzida para a linguagem jurídica que irá acompanhar o processo e que servirá de base não apenas para a denúncia, mas para todo o processamento subsequente. Para os delegados ouvidos nos grupos focais, o inquérito policial é um instrumento fundamental que permite distinguir os culpados dos não culpados. Entendem que a sua simplificação põe em perigo as garantias daqueles que são inocentes.

Partimos da hipótese de que o inquérito policial, mais do que realizar a simples constatação dos fatos ou a sua elucidação (o que constituiria a investigação) busca, de fato, formar a culpa (culpabilizando ou mesmo inocentando um suspeito). Daí prevalecer a busca de um suspeito, mais do que a reconstituição de um fato e a importância dada aos depoimentos, mais do que às perícias. Se essa hipótese for verdadeira, a proposta de simplificação da fase investigativa, buscando a sua celeridade, por meio da realização de depoimentos coletados de maneira informal e resumidamente e da coleta das informações estritamente necessárias ao convencimento do Ministério Público, (tal como prevista para reforma do inquérito policial no PL 4209), corre o risco de encontrar sérias resistências e de não ser incorporada nas práticas dos responsáveis pela condução do inquérito. Nesse caso, a modernização pode se tornar apenas cerimonial, isto porque demandas que são legitimadas externamente ao sistema de justiça criminal de celeridade e efetividade conflitam com as práticas internas de formação da culpa. A modernização da investigação criminal demandaria, portanto, a revisão do procedimento de formação de culpa mantido com o inquérito policial.

Ainda com respeito ao fluxo, mas agora no que se refere à capacidade de elucidação policial, estudo recente mostrou que entre 2000 e 2005, em média, apenas 15% das ocorrências de homicídios dolosos registradas em Belo Horizonte foram remetidas à justiça (Sapori, 2007)⁵. Essa proporção é muito baixa, sobretudo, porque ela se refere tanto aos inquéritos relatados para indiciamento, quanto os relatados para arquivamento. Essas baixas taxas de esclarecimento policial dos homicídios se tornaram objeto das atenções e ações da política de segurança pública implementada a partir de 2003 em Minas Gerais, que privilegiou o controle dos homicídios. Uma breve descrição dessa política e de seus impactos sobre a investigação dos homicídios será apresentada a seguir.

5 SAPORI, Luís Flávio (2007). Segurança Pública no Brasil – Desafios e Perspectivas. Editora FGV, Rio de Janeiro. Paulo, IBCCrim. 224p.

4. Modelo de Gestão e Estrutura Organizacional em Minas Gerais

O ano de 2003 vem sendo considerado uma espécie de “*turning point*” na história recente da Segurança Pública em Minas Gerais (Sapori, 2007⁶; Beato Filho 2008⁷). Naquele ano, o Governo do Estado extinguiu as secretarias de estado de “Segurança Pública” e de “Justiça”, unificando-as na recém-criada Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS). O princípio norteador dessa fusão era o pressuposto de que a elaboração e a implementação eficiente de políticas públicas de enfrentamento à criminalidade só poderiam se dar através de uma secretaria que detivesse, sob sua chancela, todas as instituições governamentais envolvidas na produção de Segurança Pública⁸.

Em todas as suas frentes de atuação, a Secretaria de Defesa Social articula uma série de ações, cujos impactos são monitorados pelo Governo do Estado, através de um modelo gerencial denominado “gestão por resultados”. Tal modelo compreende ciclos regulares e sistemáticos de organização de bases de dados e produção de diagnósticos; análise e modelagem de problemas de segurança pública; implementação de ações e intervenções integradas; além de avaliações e monitoramento da efetividade das intervenções e de cumprimento das metas estabelecidas.

Anualmente, todas as instituições e órgãos subordinados à SEDS assinam o que se convencionou chamar de “acordo de resultados”. Trata-se de um plano de atividades e metas que precisa ser cumprido pelos atores envolvidos nos processos em questão. Impulsionados por gratificações pecuniárias concedidas aos servidores do Sistema de Defesa Social, tais acordos contemplam desde metas mais amplas de redução de determinados índices de criminalidade, até objetivos mais restritos, referentes à realização de procedimentos administrativos específicos.

Em termos práticos, esse modelo de gestão e esta estrutura organizacional se operacionalizam sobre uma base territorial especificamente estabelecida para demarcar os limites de responsabilidade compartilhados entre as polícias Civil e Militar. Hoje, Minas Gerais se encontra dividida em 16 Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP), estas subdivididas em 31 Áreas de Coordenação Integrada de Segurança Pública (ACISP), e estas também subdivididas em 123 Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP). A cada um desses níveis corresponde um território cuja responsabilidade é compartilhada entre unidades correspondentes das duas polícias. Para os crimes de maior complexidade e potencial ofensivo, como tráfico de dro-

6 Idem.

7 BEATO FILHO, C. C.; SILVA, B. F. A.; TAVARES, R.. Crime e Estratégias de policiamento. Dados (Rio de Janeiro), v.51, p. 51, 2008.

8 Estão sob a coordenação da SEDS as polícias Civil e Militar, o Corpo de Bombeiros, o Sistema Prisional, o Sistema Socioeducativo, todos os bancos de dados e sistemas de informação referentes à questão da Segurança Pública e uma série de programas de prevenção à criminalidade.

gas e homicídios, por exemplo, a Polícia Civil conta com unidades especializadas de investigação, com responsabilidade sobre todo o território da capital.

Esse arranjo institucional operacional das polícias Civil e Militar é subsidiado por um único sistema de gestão de informações chamado de Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS). Desde o ano de 2003, todos os registros de ocorrências da capital também passaram a ser feitos através de um instrumento único chamado Registro de Evento de Defesa Social (REDS). No que se refere especificamente à Polícia Civil, todas as informações referentes aos processos investigativos vêm sendo agregadas em um sistema chamado PCNET. No entanto, apenas as 147 unidades da Polícia Civil de Belo Horizonte estão efetivamente operando a partir desse sistema que, devido ao seu pouco tempo de existência, ainda não permite a consolidação sistemática de todos os procedimentos e investigações em tramitação nas unidades da Polícia Civil da capital. Além disso, cabe observar que a interface entre o PCNET e os sistemas de informação do MP e do Poder Judiciário ainda não existe.

Ainda dentro dessa proposta de integração sistêmica e de atuação territorializada dos atores envolvidos na política de segurança pública, o Governo do Estado negociou com o Poder Judiciário a criação da Vara de Inquéritos Policiais (VIP), unidade alocada na Comarca de Belo Horizonte e cuja finalidade consiste no tratamento dos atos processuais jurisdicionais, na fase de investigação policial. Exceção feita aos crimes de homicídio e tráfico de drogas, que são apreciados por varas criminais específicas, compete aos juizes e promotores ligados à VIP conhecer e decidir sobre os atos relativos aos inquéritos policiais e seus incidentes, inclusive medidas cautelares, *habeas corpus* e mandados de segurança em matéria criminal, competido-lhe, ainda, determinar o arquivamento do inquérito, se for o caso⁹. Uma vez oferecida a denúncia, cabe à VIP encaminhar o inquérito à Vara Criminal responsável.

9 Após distribuição e registros os autos são encaminhados ao juiz responsável pela Vara que despacha determinando vistas ao Promotor que concorda com os prazos do juiz e retorna ao juiz. O magistrado então despacha encaminhando de volta à delegacia.

5. A investigação de homicídio sob o modelo de Inquérito Policial em Belo Horizonte

Já foi dito que a reforma institucional empreendida na área de Segurança Pública no Estado de Minas Gerais investiu fortemente na reestruturação da Divisão de Crimes Contra a Vida (DCcV), assim, pareceu ser produtivo verificar o efeito dessas reformas sobre a investigação criminal dos homicídios sob o modelo do inquérito policial em Belo Horizonte.

Reflexões sobre a Investigação Brasileira através do Inquérito Policial

5.1. Territorialização na investigação criminal

Atualmente em Belo Horizonte, a DCcV congrega sob sua chancela seis Delegacias Especializadas de Homicídios (DEH). Estas unidades, por sua vez, possuem jurisdições compatíveis com a lógica de regionalização imposta pela divisão de Belo Horizonte em Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP)¹⁰. Esse novo sistema de responsabilização territorial permitiu à Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) aumentar o nível de “accountability” das unidades policiais, posto que agora é possível adotar intervenções focalizadas com base no envolvimento de uma unidade especializada específica. Além disso, esse sistema de regionalização fez com que, pelo menos teoricamente, os policiais envolvidos na investigação dos homicídios naquelas divisões territoriais se especializassem nas dinâmicas criminais locais e, conseqüentemente, tivessem mais facilidades para proceder nas investigações. Contudo, foi possível observar, que o modelo de inquérito policial não se adequa a esse tipo de investigação, visto que procede a um tratamento individualizado das ocorrências e dos suspeitos.

5.2. Volume de inquéritos e metas de produtividade

Outro aspecto a ser observado é o volume de inquéritos em tramitação na DCcV. Segundo registros do cartório central da unidade, cada um dos 13 delegados operacionais da Divisão responde hoje por aproximadamente 500 inquéritos. Isso significa dizer que, atualmente, cerca de 6.500 inquéritos estão em tramitação na unidade. Dados do cartório central também mostram que, durante os últimos dois anos, foram instaurados, em média, 2,6 inquéritos de homicídios por dia pelas Delegacias Especializadas. Em contrapartida, apenas 1,6 inquéritos foram relatados por dia durante o mesmo período. Mantida essa média, tal situação configuraria um aumento de exatamente 365 inquéritos por ano em tramitação na unidade, somados ao volume de aproximadamente 6.500 já existentes.

Atenta a essa situação, a Secretaria de Defesa Social (SEDS) implementou, em outubro de 2008, um sistema de metas que afetou sensivelmente a rotina das delegacias da DCcV. De acordo com o programa, que se encontra inserido dentro do modelo de gestão por resultados, cada delegado se encontra obrigado a relatar, no mínimo, dez inquéritos por mês. A meta, no entanto, não estipula qualquer proporção entre as modalidades de relatoria. Os delegados podem tanto relatar por indiciamento, quanto por arquivamento.

¹⁰ Além das delegacias, o departamento também coordena o serviço de remoção de cadáveres (rabecão) e postos de plantão instalados nos três principais hospitais de Belo Horizonte. Ao todo, a DCcV conta com 194 policiais. São 14 delegados, 25 escrivães e 155 agentes de polícia.

Ao que tudo indica, esse sistema de metas provocou um aumento considerável do número de inquéritos relatados pelas delegacias da DCcV. Basta observar que, entre outubro e dezembro de 2007 (sem o sistema de metas), o departamento relatou 96 inquéritos. No mesmo período de 2008 (já com o sistema de metas), esse número subiu para 271. No entanto, todos os operadores ouvidos pela pesquisa afirmaram de maneira categórica que a pressão pelo cumprimento da meta tem levado os delegados a relatar inquéritos de maneira precipitada, sem a realização de todos os procedimentos necessários ao efetivo esclarecimento dos crimes. Além disso, os delegados também admitem o uso de uma estratégia que consiste basicamente em relatar seus inquéritos mais antigos, sugerindo ao MP o arquivamento dos autos, dado o tempo decorrido e a impossibilidade de apuração. Segundo a maioria dos delegados ouvidos, esse movimento “revisionista” estaria assegurando o cumprimento de mais da metade da cota mensal de cada delegacia.

5.3. Caráter cartorial e burocratizado da atividade investigativa

No que diz respeito aos impactos que o instrumento do inquérito policial exerce sobre a condução das investigações, foi possível observar que, como todos os procedimentos investigativos adotados pelos policiais precisam ser transpostos de maneira escrita para os autos do IP, o escrivão acaba assumindo um papel fundamental no processo de elucidação do crime e na própria condução do inquérito.

Após a emissão de uma portaria padrão, alguns delegados só voltam a ter contato com o inquérito quando ele retorna às suas mãos devidamente solucionado ou para que ele assine pedidos de dilação. O que a presente pesquisa observou é que a participação ou não do delegado nas investigações fica a cargo do perfil individual de cada operador. Pode-se inferir que a característica essencialmente cartorial do inquérito policial torna possível a completa ausência de comunicação entre o presidente do inquérito e os agentes de investigação, uma vez que todos esses atores podem se relacionar apenas através de despachos, ordens de serviços e comunicações de serviço, se assim for da vontade do delegado. Como o escrivão é quem detém a guarda do caderno investigativo, o que se observou é que, em alguns casos, é ele quem orienta os agentes sobre quais testemunhas intimar e quais levantamentos realizar, assumindo funções que deveriam caber ao delegado.

Por fim, o volume de inquéritos e a burocracia envolvida na sua

execução nos leva a lançar um olhar mais atento ao Cartório Central da DCcV, setor responsável por gerenciar o fluxo de absolutamente todos os documentos que chegam e que saem da DCcV. Quando um inquérito é relatado (seja para indiciamento, seja para arquivamento), ele sai do cartório da Delegacia Especializada que o confeccionou e é enviado ao Cartório Central da Divisão. Somente a partir de lá ele é remetido ao Tribunal de Justiça. O mesmo ocorre com os inquéritos que precisam seguir para a Justiça solicitando dilação de prazo. Essa rotina, entretanto, parece se constituir hoje em um dos principais entraves burocráticos para o andamento célere dos procedimentos de investigação e sua efetividade.

Atualmente, o Cartório Central é presidido por um escrivão-chefe e conta com duas funcionárias administrativas responsáveis por formalizar todos os registros de entrada e saída de documentos. No entanto, em uma unidade responsável por aproximadamente 6.500 inquéritos, essa estrutura se mostra claramente insuficiente para atender à demanda apresentada pelas seis delegacias de homicídios. Em função disso, o Cartório Central acabou desenvolvendo uma rotina de procedimentos que, se por um lado se mostrou capaz de normatizar os trabalhos do setor, por outro lado parece ter se constituído em um entrave burocrático para o andamento dos inquéritos. A pesquisa de campo permitiu observar que grande parte dos trabalhos de condução do inquérito e de investigação dos homicídios se desenvolve em função da rotina de trabalho e o ritmo próprio dos procedimentos adotados pelo Cartório Central da DcCV, quando deveria ser o contrário.

A Lógica da Estante: No Cartório Central, os inquéritos que chegam ao setor com relatório final ou com primeiro pedido de dilação são encaminhados no mesmo dia à Justiça. Entretanto, aqueles volumes que chegam ao setor a partir do segundo pedido de dilação são armazenados em uma estante com capacidade para aproximadamente 400 volumes. Somente quando essa estante se encontra com a capacidade esgotada, os inquéritos são remetidos à Justiça (e isso pode levar semanas ou meses). Ao retornarem, são armazenados em outra estante (mesma lógica), para serem devolvidos à delegacia de origem. Duas funcionárias manuseiam inquérito por inquérito para registrar no sistema sua saída e seu retorno à Divisão. Na saída, é feita a conferência de todos os documentos contidos no volume e que seguem para o TJ. No retorno, o processo é refeito.

Cabe observar que, dado o volume de inquéritos que tramitam na DCcV e o número reduzido de funcionários lotados no Cartório Central da unidade, podem se passar várias semanas entre a saída de um volume de uma delegacia especializada e sua remessa ao Tribunal de Justiça. Há casos de inquéritos que são remetidos à Justiça com pedidos de dilação e que, devido à demora do trâmite no Cartório Central, retornam às mãos do delegado responsável já com o novo prazo vencido.

Verificou-se, assim, que para além do “ping-pong” realizado entre delegacia e Tribunal de Justiça para atender às exigências legais de concessão de mais prazo para a investigação e de outras exigências legais corporificadas em carimbos, também atuam lógicas burocráticas que são desenvolvidas para dar racionalidade à tramitação do grande volume de inquéritos. Tais exigências legais e lógicas burocráticas do modelo de inquérito policial acabam por se sobrepor àquela que é a atividade fim da polícia: a investigação.

6. A relação entre Polícia Civil e Ministério Público

O relacionamento protocolar apenas via papel caracteriza a relação entre PC e MP em Belo Horizonte. De acordo com a maioria esmagadora dos operadores ouvida pela presente pesquisa, a relação entre Polícia Civil e Ministério Público se desenvolve exclusivamente através da troca dos documentos necessários ao atendimento das necessidades burocráticas e legais dos inquéritos policiais. Tal disjunção apareceu no grupo de discussão com agentes, delegados e promotores, mas ficou ainda mais patente na discussão com os representantes do Ministério Público. Esses demonstraram não saber que o expressivo aumento do volume de inquéritos relatados, a eles enviados nos últimos meses, se devia a uma meta imposta pelo Governo do Estado aos delegados de polícia.

Ao serem informados sobre as metas, os promotores especularam que essa pressão por produção de relatórios pode ser a razão da baixíssima qualidade dos relatórios e inquéritos que vêm chegando às suas mãos, além do desconumal número de pedidos de arquivamento de inquéritos mais antigos. Os policiais, por outro lado, garantiram que a despeito das reclamações dos promotores, o número de cotas ministeriais não sofreu qualquer aumento após a adoção do sistema de metas. Por fim, os representantes do Mi-

nistério Público também percebem um aumento considerável no número de inquéritos relatados referentes a crimes passionais. Esta percepção também ajuda a compreender melhor os caminhos pelos quais passam a discricionariedade dos delegados da DCcV. Em função da pressão exercida pelas metas, os delegados admitem abertamente a prioridade na conclusão de inquéritos de homicídios que são, em tese, “mais fáceis” de resolver, posto haver suspeitos já identificados.

A disjunção caracteriza a relação entre MP e PC e o fato dessa relação se dar apenas através de “papéis” e sem a participação e efetivo controle do MP parece prejudicar sensivelmente a qualidade e a celeridade das investigações policiais e, conseqüentemente, das denúncias oferecidas pelo Ministério Público. Os promotores tendem a aceitar passivamente o trabalho realizado pela polícia e evitam inspecioná-lo para não assumir a responsabilidade pela ineficiência da elucidação na investigação. Na proposta original o PL 4209 recomendou a obrigação de remessa dos autos do inquérito ao Ministério Público em 20 dias, não se estancando com isso a investigação, sendo enviado posteriormente ao MP o que ficou por apurar. Tal proposta desapareceu do texto que foi enviado ao Senado. Sua aplicação responsabilizaria o Ministério Público não apenas pela fiscalização, mas também pela investigação, alcançando, com isso, um tempo da ação penal que se justaporia e se articularia ao tempo da investigação.

Conclusão

O caráter cartorial que assume a investigação criminal sob o modelo do inquérito policial privilegia a atividade burocrática em detrimento da atividade investigativa. Esse instrumento não se adequa ao volume de ocorrências e nem tampouco à investigação criminal moderna que se volta para a territorialização.

Dada a importância do inquérito policial como instrumento de formação da culpa, mudanças pontuais, como a sua simplificação “tout court”, tal como prevista no texto atual do PL 4209, correm o risco de ficarem prescritas no Código do Processo Penal, mas não conformarem as práticas dos operadores. Já a simplificação do inquérito policial, retirando da polícia a tarefa de formação da culpa (a ser realizada, como previsto no CPP, na fase de instrução, com contraditório) e acompanhada da efetiva articulação entre a Polícia e o Ministério Público, poderá possibilitar o aumento da capacidade

investigativa do sistema de justiça criminal brasileiro e, ao mesmo tempo, preservar as garantias dos envolvidos de ter o direito a um tratamento justo ou de ver a sua demanda atendida.

A descontinuidade e o descompasso existente entre as atividades desenvolvidas pelas organizações que compõem o SJC, no que diz respeito à confecção e ao aproveitamento do inquérito policial, apontam para a necessidade da ampliação de uma política de segurança pública para uma política criminal que envolva todo o sistema: Polícia, Ministério Público, Varas Criminais e o Tribunal do Júri, bem como a Execução.

Referências bibliográficas

ADORNO, Sérgio. (1999). Justiça Formal: estrutura e funcionamento do sistema de justiça penal. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio. Continuidade Autoritária e Construção da Democracia. Núcleo de Estudos da Violência. Universidade de São Paulo, p.642-55.

COELHO, Edmundo Campos. (1986). A Administração da Justiça Criminal no Rio de Janeiro: 1942-1967. Dados Revista de Ciências Sociais, vol. 29, no. 1, p.61-81. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).

CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. (2004). GOMES, Luis Flávio (org). Editora Revista dos Tribunais. 6ª. Edição atualizada em 05.janeiro.2004. Brasil. [Primeira edição 1942].

GARAPON, Antoine & PAPADOPOULOS, Ioannis. (2008). Julgar nos Estados Unidos e na França: cultura jurídica francesa e common Law em uma perspectiva comparada. Coleção Conflitos, Direitos e Cultura. Editora Lúmen Júris, Rio de Janeiro.

KANT DE LIMA, Roberto. (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. Coleção Conflitos, Direitos e Cultura. Editora Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 289p.

MEYER, John W. & ROWAN, Brian. (1977). Institutionalized Organizations: formal structure as myth and ceremony. American Journal of Sociology, vol. 83, no. 2, september, p.440-63.

MISSE, Michel (2008). "Sobre a construção social do crime no Brasil: esboços de uma interpretação". In: MISSE, Michel (org.). Acusados e Acusadores: estudos sobre ofensas, acusações e incriminações. Faperj/Editora Revan. Rio de Janeiro, pp. 13-32.

MISSE, Michel & VARGAS, Joana Domingues (2007) O fluxo no processo de incriminação no Rio de Janeiro na década de 50 e no período 1997-2001: comparação e análise. XIII Congresso Brasileiro de Sociologia. 29 de maio a 01 de junho. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, Pernambuco, Brasil.

SINHORETTO, Jacqueline. (2006). Ir aonde o povo está: etnografia de uma reforma da justiça. Universidade de São Paulo, Faculdade de Letras e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia, Tese de Doutorado em Sociologia, 418p. (mimeo)



O Inquérito Policial: o caso do Rio Grande do Sul

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo*

1. Introdução

Em agosto de 2008 foi constituída a equipe de pesquisadores, para os quais foi apresentado o projeto de pesquisa “O Inquérito Policial: uma pesquisa empírica”, coordenado pelo professor Michel Misse. Foram também realizadas as leituras da bibliografia indicadas para estabelecer uma linguagem e compreensão comuns acerca do objeto de pesquisa. Constituída a equipe de pesquisadores, iniciaram-se as atividades de mapeamento das fontes de informação sobre o inquérito policial em Porto Alegre.

O trabalho de sistematização das fontes foi facilitado pelo fato de que já se encontrava em andamento o levantamento de dados sobre indicadores de desempenho da Justiça Criminal no Rio Grande do Sul. Buscou-se então, em um primeiro momento: a) identificar e avaliar os principais indicadores estatísticos de desempenho das instituições que compõem o sistema de Justiça Criminal no Estado do Rio Grande do Sul (Polícia Civil, Ministério Público e Poder Judiciário); b) coletar dados sobre o fluxo da Justiça Criminal no RS, identificando o número e o tipo dos delitos que chegam à Polícia Civil, os que são encaminhados ao Ministério Público e por ele denunciados, os que são processados e julgados pelo Poder Judiciário e os tipos de condenação e; c) investigar o método de produção e os fatores que atuam sobre a qualidade dos dados produzidos, bem como eventuais obstáculos à consolidação de dados úteis à construção de políticas públicas no campo da segurança.

Assim, buscou-se coletar e analisar as estatísticas produzidas pelos órgãos oficiais. Junto à Secretaria de Segurança Pública, foram coletados e analisados dados sobre a atividade da Polícia Civil. Junto ao Ministério Público, dados sobre denúncias produzidas a partir de Inquéritos Policiais recebidos, bem como seu encaminhamento ao Poder Judiciário. Por fim, no que concerne ao Poder Judiciário, foram coletados e analisados dados produzidos

* Coordenador do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Criminal – GPESC/ PUCRS. Demais pesquisadores envolvidos no projeto: Léia Tatiana Foscarini, Fernanda Bestetti de Vasconcellos e Daniel Moraes Escouto.

pelo Tribunal de Justiça, referentes a processos vindos, iniciados e terminados, bem como sobre a distribuição dos mesmos por matéria, no primeiro e segundo grau de jurisdição.

Foram também incorporados os dados apresentados pela pesquisadora Maura Gizele Rosado Basso, em sua dissertação de mestrado, defendida no mês de fevereiro de 2008 junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais da PUCRS. Maura coletou dados de ocorrências policiais, inquéritos policiais e processos judiciais sobre homicídios praticados em Porto Alegre no ano de 2004, dando atenção especial aos casos que, até o final do ano de 2007, ainda não haviam sido julgados pelo Tribunal do Júri, seja porque o inquérito não havia sido concluído, seja por estarem ainda em tramitação no Poder Judiciário.

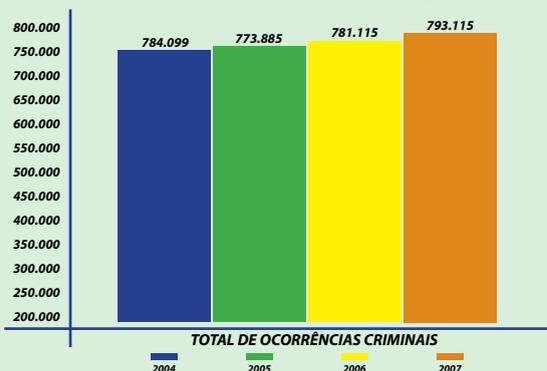
Com relação ao trabalho de acompanhamento etnográfico nas delegacias, foi realizado nos meses de dezembro de 2008 a abril de 2009 nas delegacias especializadas de roubos e homicídios, e em uma delegacia distrital de Porto Alegre. Nas duas primeiras também foram quantificados os dados relativos aos inquéritos policiais inconclusos, referentes aos anos de 2007 e 2008. Foram também realizadas, nos meses de abril e maio, entrevistas em profundidade com os delegados responsáveis pelas três delegacias e com o diretor do DEIC.

A seguir são apresentados alguns dos resultados alcançados. São ainda um resultado parcial da pesquisa, cuja finalização deverá ocorrer até o mês de agosto de 2009.

2. Dados quantitativos a respeito do inquérito policial e do fluxo do sistema de justiça criminal no RS e em Porto Alegre

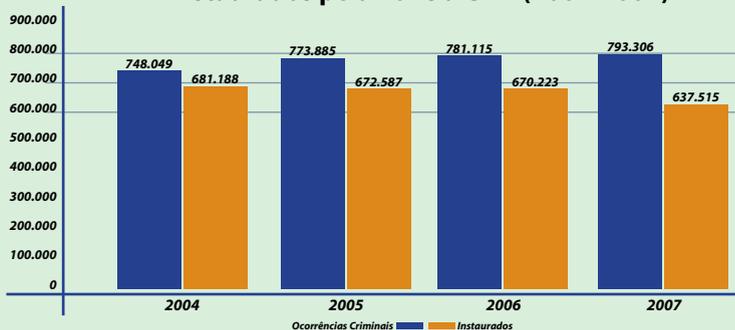
Apresenta-se, a seguir, uma série de dados referentes à atuação da Polícia Civil no Estado do Rio Grande do Sul. Os primeiros gráficos que seguem foram construídos a partir dos dados produzidos pela Divisão de Planejamento e Coordenação da Polícia Civil (DIPLAMCO). O gráfico abaixo apresenta o total de ocorrências registradas pela Polícia Civil no estado do RS nos anos de 2004 a 2007, permitindo identificar uma tendência de aumento, chegando a quase 800.000 ocorrências no ano de 2007.

Gráfico 01 - Número de ocorrências registradas pela Polícia Civil (2004-2007)



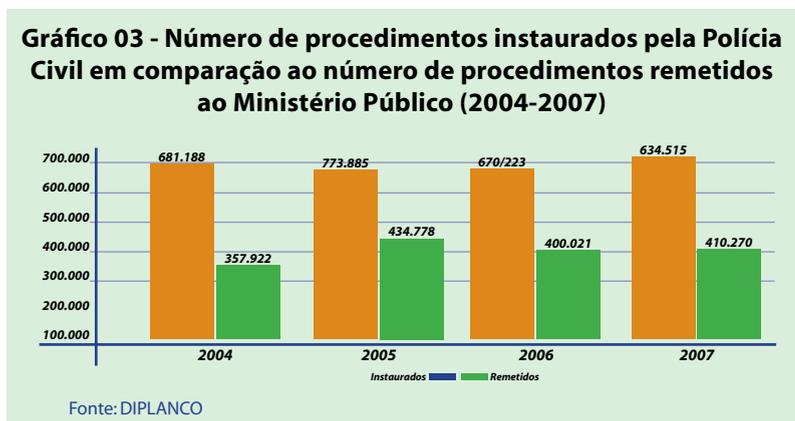
O próximo gráfico apresenta a relação entre o total de ocorrências e o total de procedimentos instaurados pela Polícia. Entre os procedimentos instaurados estão os inquéritos policiais, os termos circunstanciados e os procedimentos para apuração de ato infracional. No ano de 2007, a diferença chega a 158.791 casos em que a ocorrência não dá ensejo a abertura de um procedimento, correspondendo a 20% do total de ocorrências. A explicação para o aumento dessa diferença está ligada ao fato de que em 2007 entrou em vigor a portaria 164/2007 da Chefia de Polícia, que determinou a não abertura de inquérito antes da verificação da procedência das informações (VPI – art. 10, parágrafo único).

Gráfico 02 - Número de ocorrências registradas em comparação ao número de procedimentos instaurados pela Polícia Civil (2004-2007)



Fonte: DIPLANCO

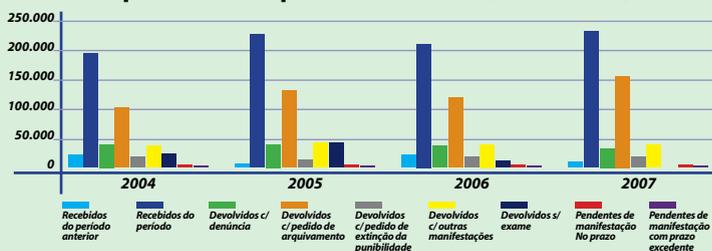
O gráfico 03 mostra a diferença entre o número de procedimentos instaurados e aqueles remetidos aos órgãos competentes. Consta-se que, se no ano de 2004 foram remetidos 52,5% dos procedimentos instaurados, no ano de 2007 os procedimentos remetidos chegam a 64,6%.



Foram também sistematizados os dados produzidos pelo Ministério Público referentes aos inquéritos policiais recebidos nos anos de 2004 a 2007. Aos inquéritos policiais recebidos pelo Ministério Público podem ser dados diversos encaminhamentos, tais como: devolução à polícia com diversos pedidos de providências, oferecimento de denúncia, pedido de arquivamento, e pedido de extinção de punibilidade.

O gráfico a seguir oferece um panorama sobre os encaminhamentos dados pelo MP/RS aos inquéritos policiais recebidos no período analisado. Percebe-se que há uma variação de 200.000 (2004) a 230.000 (2005) inquéritos recebidos, e mais da metade deles são pura e simplesmente arquivados. A denúncia é efetivamente oferecida para algo em torno de 40.000 casos em 2004, chegando a menos de 20.000 denúncias oferecidas no ano de 2007, ou seja, considerando-se a variação apresentada no período, pode-se concluir que em torno de 10% a 20% dos inquéritos recebidos pelo Ministério Público acabam dando ensejo à denúncia.

Gráfico 04 – Encaminhamento dado pelo Ministério Público a partir dos Inquéritos Policiais (2004-2007)



Fonte: MP/RS

O gráfico a seguir informa o número total de ocorrências por homicídio tentado e consumado no estado, no período de 2003 a 2007, por semestre. O gráfico seguinte informa o número de denúncias, condenações e absolvições para o delito de homicídio em suas diversas modalidades, no ano de 2006.

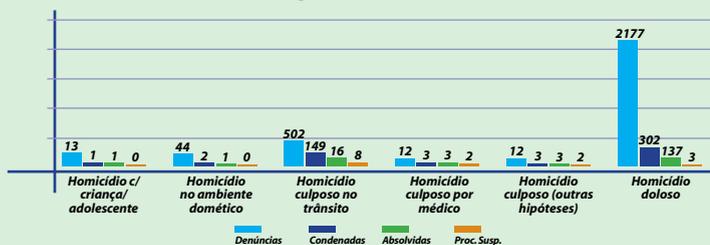
Constata-se que em 2006 foram registradas 4.931 ocorrências para homicídio tentado ou consumado, e oferecidas 2.177 denúncias no mesmo período, correspondendo a 44% do total. Considerando que o judiciário produziu 302 condenações e 137 absolvições, pode-se inferir que as condenações para o delito de homicídio doloso tentando e consumado ficam em torno de 6% do total de casos registrados pelo polícia, ressalvando-se que as condenações no ano de 2006 referem-se possivelmente a fatos ocorridos nos anos anteriores.

Gráfico 05 – Ocorrência por Homicídio: tentado e consumado



Fonte: SJS/RS - Departamento De Estatística Criminal

Gráfico 06 - Pessoas denunciadas, condenadas e absolvidas por Homicídio em 2006



Fonte: MP/RS, Relatórios referidos ao final.

3. Análise dos inquéritos de homicídios praticados em Porto Alegre

No ano de 2008, a pesquisadora Maura Gizele Rosado Basso defendeu dissertação de mestrado junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais da PUCRS, intitulada “Homicídios Ocorridos em Porto Alegre: Perfil e Agenciamentos.” A pesquisa buscou analisar os crimes de homicídio ocorridos em Porto Alegre no ano de 2004, que não obtiveram sentença, pela Justiça de primeiro grau, até a finalização da pesquisa de campo, em novembro de 2007.

Considerando os homicídios, as lesões corporais seguidas de morte, os latrocínios e os encontros de cadáveres, no ano de 2004 ocorreram em Porto Alegre 383 crimes com resultado morte. Isso significa uma taxa de 28,14 crimes, por 100 mil habitantes. Desses 383 crimes com resultado morte, foram analisados 165, nos quais estavam envolvidos 147 indivíduos, apontados como responsáveis, e 170 vítimas.

Tais eventos foram chamados de ‘crimes não resolvidos’ ou de ‘amostra’, por se encontrarem ainda na fase do inquérito policial ou sem julgamento pelo Tribunal do Júri. Dos 165 eventos analisados, 13,9% (23 eventos) ainda não tinham número do inquérito policial; 45,5% (75 eventos) eram inquéritos; 40,6% (67 eventos), já se encontravam na etapa do processo judicial. Em 63,5% dos casos (80 ocorrências), a autoria não era conhecida, no momento do registro da ocorrência.

Chama a atenção o fato de que a primeira tipificação recebida quando do registro do evento na Delegacia de Polícia é predominantemente de homicídio simples. Na seqüência, com o

desenvolvimento das investigações até o oferecimento das denúncias, os homicídios passaram, na sua maioria, a ser tipificados como qualificados.

Passamos agora a análise dos dados sobre inquéritos policiais de homicídios tentados e consumados em Porto Alegre nos anos de 2007 e 2008, anos em que já havia sido retomado o funcionamento da Delegacia de Homicídios e Desaparecidos (DHD), delegacia especializada que desde 2005 centraliza a investigação de todos os casos de homicídio tentado e consumado ocorridos na capital. As tabelas a seguir mostram o total de inquéritos abertos para as duas modalidades, o total de indiciamentos, e o número de inquéritos remetidos e não remetidos.

Com base nestas tabelas, obtidas na própria delegacia, constata-se que, no final de 2008, 70% dos inquéritos para homicídios consumados e 80% dos inquéritos para homicídios tentados em Porto Alegre abertos no ano de 2007 ainda não haviam sido remetidos ao Poder Judiciário.

PERÍODO: ANO DE 2007

	Total de inquéritos policiais	Com indiciamento	Sem indiciamento	Remetidos (ao poder judiciário e/ou demais órgãos competentes)	Não remetidos (em andamento, na dhd)
<i>Homicídios consumados</i>	474	129	345	142	332
<i>Homicídios tentados</i>	415	169	246	85	330
<i>*Outros crimes</i>	136	-	-	-	-
SOMA GERAL	1.025	298	591	227	662

PERÍODO: ANO DE 2008

	Total de inquéritos policiais	Com indiciamento	Sem indiciamento	Remetidos (ao poder judiciário e/ou demais órgãos competentes)	Não remetidos (em andamento, na dhd)
<i>Homicídios consumados</i>	478	67	411	106	372
<i>Homicídios tentados</i>	442	116	326	60	382
<i>*Outros crimes</i>	146	-	-	-	-
SOMA GERAL	1.066	183	737	166	754

*Outros: Encontro de cadáver, suicídio, tentativa de suicídio, aborto, tráfico de entorpecentes, porte/posse de arma, desaparecimento, falso testemunho, ameaça, morte súbita, falecimento, latrocínio, lesão corporal, extorsão mediante seqüestro, formação de quadrilha, pedofilia, falsificação de documentos, resistência, furto, roubo, receptação, coação no curso da investigação, desobediência.

* Departamento Estadual de Investigações Criminais – DEIC: Atuando em todo o estado, o DEIC coordena, fiscaliza e executa as atividades de polícia judiciária e investigações decorrentes da ação de bandos ou quadrilhas, ou que necessitem investigação especializada. Compõem o DEIC os seguintes órgãos: Divisão de Assessoramento Especial, Delegacia de Polícia de Repressão ao Roubo de Veículos, Delegacia de Capturas – DECAP, Delegacia de Pronto Atendimento – DPPA, 1ª Delegacia de Polícia de Repressão a Roubos, Delegacia de Polícia de Repressão ao Roubo e Furtos de Cargas, Delegacia de Polícia de Investigação de Homicídios e Desaparecidos – DHD, Delegacia de Polícia de Crimes contra a Fazenda Estadual, Meio Ambiente e Saúde Pública – DEFAS, Delegacia de Polícia de Proteção aos Direitos do Consumidor, Saúde Pública e da Propriedade Intelectual, Industrial e Afins- DECON, e a Delegacia de Polícia de Repressão aos Crimes Contra o Patrimônio das Concessionárias e os Serviços Delegados – DRCP.

4. *Etnografia nas Delegacias*

Durante o mês de novembro de 2008 foram realizados contatos com as autoridades responsáveis pela autorização do ingresso dos pesquisadores nas Delegacias. A autorização foi dada no início do mês de dezembro, depois de uma reunião com o então Chefe de Polícia, Delegado Pedro Rodrigues, que manifestou o apoio institucional à realização da pesquisa. Tendo a autorização do Chefe de Polícia para realizar a investigação junto a Delegacia de Homicídios e Desaparecidos (DHD) e à 1ª Delegacia de Repressão a Roubos, realizou-se uma reunião com os Delegados Ranolfo Vieira (Diretor do DEIC*), Bolívar Lantada, Rodrigo Bozzetto (Titular e Adjunto da DHD) e Juliano Ferreira (Titular da Delegacia de Roubos), onde foram apresentados os pesquisadores e os objetivos da pesquisa. Durante os meses de dezembro de 2008 a março de 2009 foi desenvolvido o acompanhamento do trabalho realizado no dia-a-dia dentro dos cartórios.

A Delegacia de Homicídios e Desaparecidos (DHD) centraliza a investigação de todos os homicídios ocorridos em Porto Alegre, atendendo ainda alguns de outras cidades, quando chamada, em razão da complexidade e da necessidade de uma estrutura maior. Atualmente conta com 41 funcionários, dentre os quais 2 delegados, 1 agente administrativo e 9 equipes volantes, que são compostas de 2 investigadores e 1 escrivão cada.

A 1ª Delegacia de Polícia de Repressão a Roubos atua principalmente no combate ao roubo a banco, e sua principal ferramenta para a investigação desse tipo de crime são as escutas telefônicas. Conta com 28 funcionários lotados, sendo eles: 1 delegado, 1 comissário e 5 equipes volantes – compostas por 3 policiais cada.

Por fim, no mês de abril de 2009 realizou-se o acompanhamento do trabalho desenvolvido por uma delegacia distrital, a 2ª Delegacia de Polícia de Porto Alegre, que conta com um quadro de pessoal composto por 24 policiais, 1 assessor administrativo e uma 1 copeira. A Delegacia está dividida em 5 cartórios, sendo que 4 deles trabalham com a elaboração dos inquéritos e 1 atua somente com precatórias; 1 equipe de investigação que trabalha na investigação de todos os inquéritos, de todos os cartórios, além dos procedimentos investigatórios anteriores a instauração de Inquérito; 3 duplas de plantonistas que trabalham 24 horas corridas e folgam 72 horas. Segundo dados obtidos nos registros da secretaria, em abril de 2009 havia 33.619 inquéritos em andamento (lembrando que nesse número não estão incluídos os procedimentos de investigação que ficam no Setor de Investigação (SI), na situação de VPI.

Para concluir, seguem algumas das manifestações colhidas durante o acompanhamento etnográfico do trabalho policial nas três delegacias:

✿ **Perspectiva profissional**

“A Polícia Civil é um trampolim enquanto a gente aguarda passar ou ser chamado em outro concurso, que tenha melhor remuneração, maior reconhecimento e condições de trabalho, como é o caso da Polícia Federal. Enquanto isso não acontece a gente vai se virando por aqui e estudando muito.”

✿ **Cultura policial**

“Dava um pau nele, fechava o cara e depois que ele acordasse (pois normalmente desmaiava...) – o que poderia ser no outro dia – tinha uma boa conversa com ele... hoje os tempos são outros. Mas a polícia só batia quando tinha certeza que era culpado! E mais, quem apanhava da polícia, aprendia a lição.”

✿ **Corrupção**

“O MP e o Judiciário falam que é muita corrupção na polícia; porém o policial é o primeiro a chegar no local do fato, ele que passa os acontecimentos para os autos, ele que transforma em papel, e se não colocar algo nos autos aquela coisa não existiu, por isso é muito mais fácil de corrompê-lo; depois que está nos autos é difícil de tirar, ou seja, fica difícil de corromper um promotor ou magistrado.”

✿ **Seletividade**

“A polícia trabalha com prioridades, cada escrivão tem mais ou menos uns 200 inquéritos, logo, eles não conseguem atender a todos. Então os que têm indício de autoria (maior probabilidade de solução), ou que têm muita pressão política/midiática, são os atendidos.”



O Inquérito Policial no Distrito Federal

Arthur Trindade M. Costa*

1. Introdução

A finalidade deste trabalho é produzir subsídios empíricos para a compreensão do Sistema de Justiça Criminal Brasileiro, seu funcionamento, seus conflitos e suas práticas e representações sociais. O objetivo específico desta pesquisa foi compreender o papel e a função do inquérito policial no âmbito do Sistema de Justiça Criminal. Buscou-se, assim, produzir dados empíricos que permitissem aumentar nosso estoque de conhecimentos sobre os reflexos das práticas sociais relativas ao inquérito policial tanto na persecução criminal, quanto na investigação policial.

No Distrito Federal, a pesquisa foi realizada em três etapas diferentes: a) etnografias numa delegacia de polícia; b) análise do Fluxo do Inquérito Policial e c) realização de grupos focais com juízes, delegados, agentes e promotores.

Alguns dados produzidos nestas três etapas da pesquisa serão apresentados nas próximas seções, principalmente aqueles que se referem aos seguintes temas: a) Discricionariedade; b) Fluxo de Justiça Criminal e c) Saberes Policiais e Saberes Jurídicos.

* Arthur Trindade M. Costa é professor do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília e coordenador do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança NEVIS / UnB.

1. Discricionarieidade

Observamos que tanto agentes, quanto delegados, promotores e juízes estabelecem critérios para selecionar os inquiridos serão instaurados e que merecerão atenção. Sem esta seleção de casos, o funcionamento do sistema de justiça criminal seria mais caótico. Ocorre que esta seletividade é feita sem atender a uma política específica ditada pela direção-geral da PCDF, pelo MPDFT ou pelo TJDFT.

Além disso, dada a falta de diretrizes institucionais para proceder a seleção, freqüentemente ocorre que os temas priorizados pelos delegados não coincidem com aqueles escolhidos pelos promotores. Os juízes também fazem suas escolhas, mas estas não seguem necessariamente a lógica de seletividade do Ministério Público. Em suma, existem diferentes filtros no sistema de justiça criminal do DF, estes filtros seguem diferentes lógicas e o resultado disso é a ausência de uma política criminal coerente

Juiz 1 - “E aí qual é o próximo passo? O próximo passo é a onde você ta querendo chegar. Começar a ser seletivo com os processos de réu solto. Corre os processos de réu preso, e os processos de réu solto você começa a ser seletivo. A primeira seletividade vem do ministério público quando pede arquivamento, e você mal olha e arquiva tudo. Segundo, é começar a intransigir com algumas teses jurídicas, por exemplo o princípio da insignificância, o princípio da bagatela, e você começa a arquivar, ou dar benefícios que a rigor você nem gostaria de dar mais. É melhor uma resposta penal mínima do que nenhuma resposta penal. Ai se a vara bagunça demais, como a vara dela estava, como estava no Paranoá, antes de ir pra São Sebastião, você escolhe o tipo de crime e atua neles, o resto fica no armário esperando prescrever”.

Promotor 5 - “Enfim, o que eu ia falar: tem muitos colegas que ainda têm essa cultura. Quero dizer, a minha prioridade é o réu preso, a minha segunda prioridade são os processos que já foram judicializados, que têm prazos que estão correndo, e a minha última prioridade é o inquirido policial de réu solto, porque esse eu só dou pela baixa...”

Numa delegacia circunscricional do Distrito Federal, apenas nos casos de flagrante ou homicídios dolosos os inquiridos são obrigatoriamente instaurados. Nos demais casos, cabe ao delegado chefe verificar se no boletim de ocorrência já existem elementos de prova necessários para a conclusão de um inquirido. Via de regra, nos casos onde estes elementos não estão presentes, os inquiridos não são instaurados. Somente em casos excepcionais procede-se investigação

preliminar para levantar novas informações. Estes casos excepcionais referem-se à natureza da vítima ou à repercussão do crime. Em resumo, é a lógica jurídica que rege a seleção dos casos a serem instaurados inquéritos. Existindo elementos jurídicos suficientes, instaura-se inquérito, do contrário arquiva-se a ocorrência.

Já nas delegacias nas delegacias especializadas, geralmente, primeiro procede-se a investigação criminal, realizam-se escutas telefônicas e campanas. Uma vez feito o levantamento de informações deflagra-se uma operação policial, cujo objetivo é a prisão em flagrante dos suspeitos. Só depois do flagrante que o inquérito é instaurado.

**Tabela 1. Homicídios, Latrocínios , Roubos e Inquéritos
Relatados Paranoá e Itapoá 2007-2008 e 2009**

	HOMICÍDIOS						LATROCÍNIOS						ROUBOS			IP's		
	2007		2008		2009		2007		2008		2009		2007	2008	2009	2007	2008	2009
	CONSUMADO	TENTADO	CONSUMADO	TENTADO	CONSUMADO	TENTADO	CONSUMADO	TENTADO	CONSUMADO	TENTADO	CONSUMADO	TENTADO						
JAN	5	4	4	4	5	8	0	1	0	1	0	1	83	83	90	56	80	91
FEV	7	8	3	1	6	9	1	1	0	1	0	1	94	85	105	70	102	94
MAR	2	9	2	4			0	2	0	4			112	83		72	93	
ABR	8	7	5	4			0	0	0	0			65	100		89	81	
MAI	5	6	1	1			0	2	3	1			71	81		113	49	
JUN	2	8	3	3			1	0	1	0			66	128		79	61	
JUL	2	5	6	3			0	1	1	1			76	107		66	92	
AGO	1	5	1	3			0	1	0	0			70	126		68	76	
SET	0	2	0	3			0	1	0	2			95	119		58	70	
OUT	1	7	5	6			0	1	0	1			91	114		73	136	
NOV	5	5	3	8			0	1	0	1			67	108		60	87	
DEZ	2	8	4	7			0	3	0	1			83	109		62	67	
TOTAL	46	74	42	47	11	17	2	14	5	13	0	2	981	1243	195	866	1000	18

Fonte: 6ª Delegacia de Polícia

Ao contrário de outras unidades de federação, no Distrito Federal não há uma Central de Inquéritos no Ministério Público ou no Judiciário. Entretanto, a fim de otimizar sua tramitação, os inquéritos e os processos judiciais só são analisados de fato pelo judiciário e pelo Ministério Público quando já se encontram concluídos. Este assunto foi discutido pelos juizes e delegados participantes dos grupos focais:

Juiz 3 - “O cartório já manda direto, pro ministério público. Eu não tomo conhecimento do que é inquérito

Juiz 2 - “Eu costumo dizer que o juiz só vai olhar se for curioso, se tiver curiosidade em relação àquele inquérito porque (...) não dá tempo de abrir um inquérito policial”

Nem os pedidos de pedidos de prorrogação de prazos, nem os pedidos de arquivamento são analisados pelos juizes. Em alguns fóruns, juizes e promotores têm acordos informais para agilizar estes procedimentos. Na prática, os inquéritos são enviados direto do cartório dos fóruns para o MP.

Entretanto, o papel do cartório no fluxo do IP não pode ser desprezado. No DF, os cartórios classificam os inquéritos de acordo com os tipos de crimes, tipos de vítimas, se a réu preso ou não. Para isto, os inquéritos ganham tarjas de cores diferentes. A tarja vermelha indica que naquele inquérito há réu preso. Este trabalho tem grande efeito sobre o trabalho do MP, pois é em função desta classificação que o MP organiza sua ordem de prioridades.

Em função do alto grau de discricionariedade que goza de facto a polícia civil, dificilmente o inquérito policial se constitui numa ferramenta de controle da atividade policial. Como disse um juiz, “O promotor só denuncia quem o delegado quer, e o juiz só condena quem o delegado quer”. De fato, o contato de juizes e promotores com a atividade policial é formal. Ou seja, se dá fundamentalmente através do inquérito policial e do processo criminal. Há relatos de delegados lotados em delegacias especializadas de que, freqüentemente, escolhe-se a região onde será realizada a prisão em flagrante em função dos promotores que estão lotados naquelas varas criminais

Juiz 4 - “Eu acho que a gente não tem tanta proximidade, como ela falou, com inquérito pra que a gente tenha esse controle ainda na fase de inquérito, porque a atividade jurisdicional ela é... o juiz só age se provocado, então é preciso que depois que haja a violação, que chega a nosso conhecimento por meio de provocação de alguém por meio de uma ação, por meio de

uma outra ação. Esse tipo de fiscalização fica mais a cargo dos promotores de justiça mesmo. Porque eles vão fiscalizar a atividade policial investigativa...”

Promotor 1 - “...percebo também uma situação em que isso mostra às estancas o déficit que o Ministério Público tem no exercício do controle. Em outra análise, o que eu quero dizer: Ele está sempre correndo atrás da realização do controle numa atuação posterior às eventuais situações que ensejariam esse controle. Ainda é muito difícil. Embora o Ministério Público se esforce brutalmente para fazê-lo, por meio de recomendações e outros instrumentos, do diálogo prévio, que o outro promotor se refere às visitas e reuniões como nosso núcleo de controle externo faz, em fazer uma atuação preventiva ou então o estabelecimento de um norte de atuação”.

Delegado 4 - “Isso. Se você tem uma quadrilha que atua em diferentes cidades, você não vai escolher aquela cidade que tem aquele promotor que você sabe que deu problema. Isso não é retaliação, é porque o objetivo maior do inquérito policial, na investigação policial, é uma prestação judicial justa, ativa, séria, e infelizmente alguns promotores, alguns membros do Ministério Público dificultam. Muitas vezes eles fazem com que a prestação judicial, ou ela não ocorra, ou ela ocorra uma operação insignificante”.

2. Fluxo no sistema de justiça

A Polícia Civil do Distrito Federal registrou 556 homicídios no Distrito Federal em 2004, dos quais 311 originaram processos judiciais. Destes 311 processos, 87 constam como arquivados e possuem dados de arquivo no sítio do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT, 2009). Os processos arquivados encontram-se distribuídos em 10 das 12 circunscrições judiciárias do Distrito Federal.

Dentre os 87 processos analisados, 64 originaram-se de inquéritos policiais instaurados por portarias da PCDF, enquanto 23 são frutos de inquéritos iniciados por atos de prisão em flagrante, conforme mostra a tabela 7. Do total de inquéritos analisados, 68 (78,2%) foram denunciados pelo Ministério Público. Do total de inquéritos denunciados pelo MP, 49 (72,1%) receberam uma sentença de pronúncia do Juiz Criminal e foram encaminhados ao Tribunal do Júri. Dos casos pronunciados, 22 (44,9%) receberam sentenças condenatórias privativas de liberdade.

**Tabela 7 - Fluxo de Justiça Criminal no Distrito Federal
Homicídios Dolosos - 2004**

<i>Inquéritos Policial</i> <i>Forma de instauração</i>	<i>Ministério Público</i> <i>Denúncia</i>	<i>Justiça Criminal</i> <i>Pronúncia</i>	<i>Tribunal do Juri</i> <i>Condenação</i>
<i>Flagrante</i> 24	<i>Sim</i> 68	<i>Sim</i> 49	<i>Sim</i> 22
<i>Portaria</i> 63	<i>Não</i> 19	<i>Não</i> 19	<i>Não</i> 27
Total 87	87	68	49

Fonte: TJDFT

Verificamos, portanto, que apenas 25,3% (22) dos inquéritos concluídos pela polícia civil resultaram na condenação do(s) indiciado(s). Estes números não servem para aferir a qualidade do trabalho da polícia, uma vez que a atuação do Ministério Público, da Justiça Criminal e do Tribunal do Júri também contribuíram para este resultado.

De forma geral os contatos entre os promotores e os delegados de polícia é distante e formal. Somente por iniciativa pessoal de um deles, estes contatos passam a ser mais diretos e sistemáticos. Quando existe coincidência entre delegacias e promotorias especializadas (i.e. meio ambiente) estes contatos se tornam freqüentes, sistemáticos. Nestes casos especiais, os problemas relacionados aos IP's são rapidamente resolvidos, bem como se estabelece um padrão de provas necessárias a efetivação das denúncias.

Como sabemos, o promotor é o "titular da ação penal" e, portanto, tem autonomia para julgar se os fatos relatados no inquérito policial devem ou não ser denunciados. Isto implica em dizer que promotor e delegado podem divergir sobre os aspectos jurídicos dos casos apresentados. Os promotores decidiram pela denúncia em 78,2% dos casos analisados. E, portanto, em 21,8% dos casos, promotor e delegados divergiram sobre se as provas (testemunhas, depoimentos, perícias etc) produzidas no inquérito policial eram necessárias e/ou suficientes para atestar a autoria e a materialidade do crime. Nestes casos, os promotores determinaram que o processo retornasse a polícia. Na linguagem da cotidiana dos promotores, "decidiram pela baixa". Conforme mostra a tabela 9, em 47,4% dos casos, os promotores determinaram que se continuasse a investigação e que fossem feitas novas diligências. Em 26,3% dos casos, solicitaram esclarecimentos de pontos da investigação e em outros 26,3% requisitaram que a polícia completasse a documentação apresentada.

Tabela 9 - Motivos do pedido de Baixa - MP

	<i>Quantidade</i>	<i>%</i>
<i>Continuar Investigação</i>	9	47,4
<i>Esclarecer Pontos</i>	5	26,3
<i>Completar Documentação</i>	5	26,3
Total	19	100,0

Fonte: TJDFT

Os pedidos de “baixa” são umas das maiores fontes de insatisfação dos delegados com os promotores. Estes pedidos seguem pelo menos três razões distintas: falta de convicção do promotor, inquérito mal elaborado e administração da demanda de trabalho. Sobre esta última razão dos pedidos de baixa, constatamos que ao fazerem os IP’s retornarem para a polícia, os procuradores freqüentemente estão administrando sua demanda de processos. Dependendo do tipo de crime, os promotores solicitam nos trabalhos da polícia como forma de ganhar tempo e mais adiante evocar a chamada “prescrição em perspectiva”. Ou seja, dado o tempo já decorrido e avaliando o tempo que o processo irá tramitar, o promotor sugere que quanto o caso finalmente for julgado muito provavelmente já terá prescrito.

Delegado 2 – “O que a gente percebe na prática, principalmente em delitos de pena menor, é que muitas vezes o promotor faz o pedido de novas exigências simplesmente porque ele não está disposto a oferecer a denúncia. Não está disposto a oferecer a denúncia porque aquilo vai gerar um processo que vai exigir a presença dele em audiência, por um crime que ele sabe que muito provavelmente vai prescrever naquele período, então o que ele faz: começa a solicitar reiteradamente, acontece muito em estelionato, furto, em crimes de penas baixas, penas mínimas muito baixas, com isso ele cria condições de evocar mais a frente à chamada prescrição em perspectiva”.

Promotor 4 – “Eu vou fazer um mea culpa agora. Eu vou fazer um mea culpa do Ministério Público que influencia diretamente na parte prática do inquérito. São as famosas baixas, os pedidos de baixa. No Ministério Público mandaram fazer um carimbo. ‘Pela baixa, pela baixa, pela baixa’”.

No Distrito Federal, chama atenção a atenção do elevado número de inquéritos solucionados. Ou seja, dos inquéritos cujo relatório final confirmou a ocorrência do crime de homicídio e apontou o(s) nome(s) dos supostos agressores. Conforme mostra a tabela 3, ao todo foram solucionados 1915 inquéritos, ou seja, 69,1%. Este percentual é bastante elevado se comparado com o desempenho dos outros estados da federação onde o percentual de inquéritos solucionados não ultrapassa os 10%.

**Tabela 3 - Inquéritos Policiais - Portarias
Homicídios Dolosos 2003-2007**

	2003	2004	2005	2006	2007	Total
<i>Solucionados</i>	407	415	407	337	349	1915
<i>Em apuração</i>	179	141	116	203	217	856
Total	568	556	523	540	566	2771

Fonte: PCDF

Nos outros tipos de crime (i.e. roubos, furtos e estelionatos), está taxa de resolução é mais baixa. O bom desempenho das investigações sobre homicídios dolosos no Distrito Federal está relacionado ao tipo de conflito que gerou estas mortes, bem como ao padrão de relação que se estabelece entre a polícia e a população. A maior parte destes homicídios refere-se a conflitos entre pessoas conhecidas cujo resultado muitas vezes é a morte de uma das partes. Estas situações compreendem conflitos entre cônjuges, parentes, amigos, vizinhos e colegas de trabalho. A investigação deste tipo de crime é feita caso a caso, ouvindo testemunhas das vítimas e dos agressores. As técnicas de investigação de homicídio são aprendidas no cotidiano da atividade policial. Além disso, no caso do Distrito Federal, há uma diretriz para que se instaure imediatamente inquérito policial em todos casos de homicídios.

Nos outros tipos de crime, a investigação é mais difícil. As informações existentes necessitam de uma análise criminal que frequentemente demandam tratamento estatístico. Apesar da sua importância para o trabalho de polícia, a atividade de investigação recebe pouca atenção dentro da PCDF. A Academia de Polícia Civil dedica apenas 20 horas do seu currículo à investigação policial. Tanto para juízes quanto para promotores o inquérito bem feito é aquele que trás provas “contundentes” e informações úteis para a apreciação do caso na justiça. Boa parte destas provas e informações estão contidas no relatório de investigação elaborado pelo agente chefe da seção de investigação.

Juiz 4 - “Prova pericial normalmente é mais contundente. Eu acho que a questão não é a confiabilidade da prova testemunhal, é a gente conhecer os policiais que trabalham na nossa...eu acho que Ceilândia é mais difícil porque é uma cidade maior. Mas em Planaltina não é tão difícil assim porque são duas delegacias que eu conheço os delegados, a gente tem o cuidado de periodicamente fazer reuniões com eles em torno...”

Promotor 5 - “Relatório de inquérito pra gente é algo praticamente inútil. Concordam com a afirmação que eu tô fazendo? O que a gente precisa, como promotor de justiça no inquérito, não é de uma síntese daquilo que aconteceu. A gente precisa de informação. Então: a testemunha viu ou não viu? Você tava lá? Eu tenho arma apreendida? Eu tenho perícia realizada? Eu tenho... Eu quero informação, porque é isso que eu preciso na hora que eu for ver aqui na denúncia, pra eu convencer o juiz de que aquela acusação que eu to fazendo precisa de provas. Então, o relatório dizendo: “olha, foram ouvidas tantas testemunhas, foram apreendidas tantas coisas e nós fizemos isso e isso...” Se aquilo me acrescentasse informação

seria importante. Como normalmente é só uma descrição daquilo que foi feito, uma descrição é algo que, no geral, não tem muita...”

Promotor 6 - “Agora, tem determinadas provas técnicas, relatórios de agentes... Esses relatórios são muito interessantes”

Para os delegados de polícia, um inquérito bem feito trás, além destas provas e investigações, elementos necessários à instrução. Ou seja, elementos juridicamente válidos para serem utilizados no processo criminal.

Delegado 3 – “Então o inquérito tem duas naturezas. Os dados deles são os de investigação, que os agentes, e tem os de instrução, ele tem a função de acautelar as provas desde já... Aí a gente instaura o inquérito quando tem elementos para instruir, se não a gente teria um inquérito que seria com trinta dias, acabaria com capa, portaria, ocorrência, laudo de avaliação econômica, e declarações da vítima. Onde é que entraria o MP?”

3. Saberes Policiais e Saberes Jurídicos

Segundo alguns nossos interlocutores, existem uma variedade de papéis e atividades exercidos dentro de uma delegacia de polícia circunscricional. Estes papéis requerem diferentes tipos de saberes: jurídicos, administrativos e policiais.

A divisão pragmática com relação ao desempenho dos “tipos de saberes” (jurídicos, policiais, administrativos), contudo, é bastante visível, variando não somente com relação à repartição onde o sujeito trabalha, como também de acordo com sua posição hierárquica e funcional. Pudemos observar os Delegados e Escrivães de Polícia mais voltados ao desempenho dos ditos “saberes jurídicos” e alguns poucos Agentes de Polícia para os “saberes policiais”. Quanto aos “saberes administrativos”, são esses dominados por quase a totalidade dos sujeitos, tendo em vista que o próprio modelo do inquérito policial incorpora uma gama enorme de procedimentos também administrativos, como trâmites e “cargas”.

Na 6ª Delegacia de Polícia, de um total de 68 policiais, 22 (33,3%) se dedicam a atividades que requerem saberes típicos de polícia. Destes, apenas 13 (19,7%) policiais exercem atividades relacionadas à investigação, os outros 9 policiais exercem atividades de policiamento comunitário (SPCom), atendimento à mulheres vítimas de violência doméstica (SAM) e administração de conflitos (SIC – Menor). Embora seja atividades que requerem saberes policiais, não estão relacionadas à investigação.

**Quadro 1 – Distribuição dos Efetivos
Por Funções e Saberes**

Seção	Funções	Saberes	Total
Chefia	1 Delegado-Chefe 1 Delegado-Adjunto	Jurídicos / Administrativos	3
Cartório	1 Delegada de Cartório 1 Escrivã-Chefe 3 Escrivães-Cartorários 4 Agentes de Polícia	Jurídicos / Administrativos	9
SAM	1 Agente de Polícia (Chefe) 1 Agente de Polícia	Policiais	2
SIC – MENOR	1 Agente de Polícia (Chefe) 4 Agentes de Polícia	Policiais	5
SIC – MAIOR	1 Agente de Polícia (Chefe) 5 Agentes de Polícia	Policiais	6
SIC – VIO	1 Agente de Polícia (Chefe) 6 Agentes de Polícia	Policiais	7
SPCom	1 Agente de Polícia (Chefe) 1 Agente de Polícia	Policiais	2
SAA	1 Agente de Polícia (Chefe) 3 Agentes de Polícia 1 Agente Administrativo	Administrativos	5
Plantão	Equipe A (Alfa) 1 Delegado de Polícia 1 Escrivã de Polícia 1 Agente de Polícia (Chefe) 3 Agentes de Polícia	Jurídicos	6
	Equipe B (Bravo) 1 Delegado de Polícia 1 Escrivã de Polícia 1 Agente de Polícia (Chefe) 4 Agentes de Polícia		7
	Equipe C (Charle) 1 Delegado de Polícia 1 Escrivão de Polícia 1 Agente de Polícia (Chefe) 4 Agentes de Polícia		7
	Equipe D (Delta) 1 Delegado de Polícia 1 Escrivã de Polícia 1 Agente de Polícia (Chefe) 4 Agentes de Polícia		7
Total			66

Mas quais são os saberes e habilidades necessários para a atividade policial? Talvez esta seja a grande questão relativa ao inquérito policial. Certamente há necessidade de conhecimentos jurídicos para realizar investigações capazes de produzir provas que possam instruir os processos criminais. Ou seja, provas com validade jurídica. Entretanto, parece bastante questionável a necessidade de um bacharel em direito para realizar este tra-

balho. Mais ainda, a exigência desse tipo de bacharel acaba por conferir caráter hegemônico dentro da instituição policial a um tipo de saber diferente dos saber policiais. Assim as atividades de investigação, policiamento comunitário, atendimento a grupos específicos (mulheres, crianças, idosos) e a administração de conflitos acabam tornando secundárias dentro da Polícia Civil. A confecção do Inquérito Policial, e mais especificamente do seu relatório final, parece ser a principal atividade numa delegacia de polícia. Trata-se, portanto, da imposição de um tipo de saber, típico do campo jurídico, a uma instituição pertencente ao campo policial.

A necessidade deste tipo de saber, materializada na figura do bacharel em direito, tem sido justificada de duas formas pelos delegados de polícia. Em primeiro lugar ele seria necessário para instruir o inquérito, ou seja, transformar o relatório de investigação em peça de instrução processual. Tal justificativa é frequentemente posta em dúvida por juízes, promotores e agentes de polícia, como vimos anteriormente.

Uma outra função a ser desempenhada pelo bacharel em direito estaria relacionada ao controle da atividade policial. Dadas as peculiaridades do trabalho do agente de polícia, próximo demais aos fatos exigiria um tipo específico de controle jurídico. Os delegados realizariam o primeiro filtro jurídico do trabalho dos agentes, seguidos pelos promotores e juízes.

Aqui parece que há uma confusão quanto ao controle da atividade policial. Não há dúvida da importância do controle da atividade policial, entretanto o controle jurídico desta atividade é muito pouco efetivo. Juízes e promotores reconhecem que seu nível de controle sobre a atividade policial é muito pouco efetivo. O controle exercido pelos delegados pode de fato ser mais eficiente, mas não por causa dos saberes jurídicos, mas sim pela figura do supervisor ou chefe. Ocorre, como disseram alguns delegados e agentes, dado o distanciamento entre delegados e agentes, esta supervisão é muito precária.

Promotor 3 – “A minha tese, e eu levo essa tese para todos os congressos, principalmente quando têm delegados é o seguinte: que um dos grandes erros da constituição foi dar a presidência do inquérito policial para bacharéis em direito. Nós não precisamos de bacharéis em direito na delegacia. Nós precisamos de economistas, contadores, psicólogos, analistas, engenheiros, não é? Porque a atividade policial investigativa é uma atividade lógica. Não há nada no mundo que associe raciocinar

logicamente com conhecimento jurídico. Aliás, o conhecimento jurídico necessário para ser delegado é a capacidade de ler dez artigos do código de processo penal e conversar com um promotor de justiça”

Juiz 1 – “Eu acho que a figura do delegado de polícia, numa reforma, pode muito bem numa reforma ser condensada na figura do promotor. Os delegados não gostam quando ouvem isso, os promotores odeiam quando ouvem isso, mas o ponto que nós tamos caminhando, a figura do delegado ta ficando absolutamente desnecessária. O ministério público podia assumir de vez a investigação, e ter um figurante a menos nessa estrutura toda”



Considerações sobre o Inquérito Policial: o que pensam policiais civis, defensores, promotores e juízes em Pernambuco

José Luiz Ratton*

Valéria Torres**

1. Introdução

Este texto discute, de forma concisa, alguns dos principais resultados da pesquisa sobre o inquérito policial realizada na cidade do Recife e que faz parte de uma pesquisa comparada nacional¹. O objetivo geral desta última está voltado para o inquérito policial como instrumento de investigação preliminar no processo penal brasileiro. Compreender a forma como ele é produzido praticamente, no cotidiano das delegacias, investigar como os policiais o constroem formal e informalmente, confrontar as percepções que dele têm tanto os policiais civis quanto atores situados em outras organizações da justiça estão entre os objetivos desta pesquisa.

No entanto, as reflexões que se seguem dizem respeito apenas às percepções dos diferentes entrevistados sobre o tema em tela. Nosso intuito é compreender, para o caso de Pernambuco, os campos de crenças, interesses e valores muitas vezes em conflito e que constituiriam, de certa forma, indicadores qualitativos tanto das percepções organizacionais que orientam os discursos e as práticas, quanto das dificuldades de integração inter-institucional no âmbito das diferentes agências do Sistema de Justiça Criminal (SJC).

Passemos aos achados. Predomina, em todos os segmentos investigados², a percepção de que o inquérito policial cumpre uma função basilar no Sistema de Justiça Criminal, uma vez que é, na prática, o elemento que dá início e embasa toda a ação penal. Assim, reconhecem que essa “peça informativa”, contendo a identificação da autoria e da motivação de um ilícito, funciona como um primeiro julgamento do Estado acerca de um evento criminoso, visto que a versão nele apresentada tende a ser reproduzida na persecução penal, da denúncia do Ministério Público (MP) à formação da convicção pelo juiz.

Dificuldades estruturais para um trabalho de instrução complementar ao da Polícia Civil, e mesmo para a reprodução de provas

*Professor e Pesquisador do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco. Coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Criminalidade, Violência e Políticas Públicas de Segurança da UFPE.

**Professora e Pesquisadora do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco. Coordenadora Adjunta do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Criminalidade, Violência e Políticas Públicas de Segurança da UFPE.

1 A pesquisa, com coordenação geral do Prof. Michel Misse, ocorreu em cinco capitais brasileiras: Rio de Janeiro, Recife, Porto Alegre, Belo Horizonte e Brasília. Para a cidade do Recife, a coordenação foi do Prof. José Luiz Ratton e foram realizadas, além das entrevistas e grupos focais: uma etnografia de uma delegacia de homicídios (1), uma etnografia de uma delegacia distrital (2), uma análise do fluxo do

coletadas em primeira mão, estão dentre os fatores elencados como causas para o que seria um hiper-dimensionamento do inquérito no fluxo do SJ, que se diferenciaria do processo penal apenas pela ausência do contraditório. Inclusive, todos reconhecem que, na prática, tanto a oferta quanto a aceitação de denúncias, nem sempre convincentes ou bem fundamentadas, – segundo os próprios promotores – se dá com base na idéia de que eventuais distorções e erros serão corrigidos pelo princípio do contraditório, que distingue a persecução penal frente ao inquérito.

No discurso acerca da prática policial, inquérito e investigação formam uma unidade de sentido hierarquicamente organizada, em que este último elemento da díade subordina o primeiro, embora os dois termos sejam utilizados de forma intercambiável. A investigação é definida como um processo de coleta de informações, em que se juntam pequenos vestígios para elucidar um crime, e que depois serão formalizadas e reunidas no inquérito. Registre-se a generalidade e a contundência da idéia de que a “boa investigação”, como o “bom inquérito”, são aqueles que possibilitam a reconstituição do crime nos seus detalhes, não deixando dúvidas quanto aos seus elementos centrais: autoria, motivação e circunstâncias.

Dentre as principais dificuldades enfrentadas cotidianamente na condução de investigações e inquéritos encontram-se, por ordem de frequência e intensidade com que aparecem nos discursos dos policiais civis:

- 1) a “lei do silêncio”;
- 2) a ausência de recursos para a alimentação de uma rede de informantes;
- 3) a escassez e a demora de laudos periciais;
- 4) a violação corriqueira da cena do crime;
- 5) o ordenamento jurídico associado ao que os policiais identificam como uma certa atitude preventiva do Ministério Público (MP) e do Judiciário com relação às demandas da Polícia Civil (PC);
- 6) deficiências nas condições de trabalho;
- 7) metas elevadas de produtividade, incompatíveis com elementos importantes na condução de uma investigação (tempo, paciência e persistência).

Inquiridos acerca da necessidade do bacharelado em Direito para o exercício das funções de delegado, é unânime, entre os policiais, a opinião de que o mesmo é essencial ao desempenho satisfatório das atribuições desse posto. Várias razões são apontadas para justificar essa percepção: o respeito às garantias individuais; tipifica-

homicídio da Polícia Civil ao Ministério Público (3). Os resultados destas três partes da pesquisa estão em fase de conclusão.

2 Foram entrevistados dezoito delegados, escrivães, agentes e comissários da Polícia Civil de Pernambuco e realizados dois Grupos de Discussão, sendo o primeiro com delegados e o segundo com promotores, juizes e defensores públicos, que na falta de melhor terminologia são aqui designados por operadores do Sistema de Justiça Criminal.

ção e encaminhamento adequado dos eventos criminosos levados ao conhecimento da autoridade policial; orientação e segurança transmitidos pelo delegado para a equipe.

Em contraposição, a perspectiva dominante entre os operadores do SJC enfatiza como atribuição precípua da Polícia Civil as atividades investigativas, em detrimento da formação jurídica. Afir-mam que o modelo adotado no Brasil, hoje, favorece a confusão e sobreposição de papéis, levando, por exemplo, o MP a buscar suprir lacunas de investigação, enquanto a polícia perde tempo com formalidades jurídicas. Todos ressaltam, entretanto, que enquanto o atual modelo existir, fica difícil não se exigir do delegado um conhecimento jurídico consolidado.

É unânime entre os policiais de todas as categorias pesqui-sadas a percepção de que estratégias de priorização das demandas que chegam às delegacias são cruciais para o funcionamento das mesmas, uma vez que nem os recursos humanos, nem a estrutura disponível conseguem fazer face à demanda. Tendem a ser priori-zados: os casos de mais fácil elucidação, em que os indícios iniciais já apontam a autoria e a motivação; os casos de maior repercussão, que chamam a atenção da mídia e colocam a polícia na berlinda; os casos em que a família fica cobrando da polícia uma solução³.

Os policiais que estão na linha de frente da delegacia, ca-pitaneados pelo comissário, procuram, na medida do possível, es-tabelecer estratégias que favoreçam a conciliação entre as partes, evitando a formalização de todos os ocorridos que a polícia toma conhecimento. Acentuam que se trata de estratégia fundamental para garantir o funcionamento da delegacia, de modo que as ener-gias, o tempo e os recursos escassos da PC possam ser direcionados aos crimes de maior potencial ofensivo.

Os delegados também reconhecem que muitos de seus pa-res realizam investigações preliminares, optando, algumas vezes, por não instaurar inquéritos quando os indícios coletados são mui-to tênues, e a materialidade do “fato” não está estabelecida.

Do mesmo modo, os operadores do SJC enfatizam a discricionariedade da autoridade policial, cujo poder está além da possibilidade de decidir sobre a abertura ou não de inquérito ou T.C.O. – agora mais regulamentada pela obrigatoriedade legal⁴ – mas reside mormente no poder de decidir sobre o que entra ou não no inquérito, com implicações em todo o fluxo do SJC, observada a máxima de que o que não existe nos autos, não existe no mundo. Nessa linha, os operadores do SJC manifestam certo desconforto, associado à clareza de que do amplo leque de elementos que se imagina serem

³ Este achado é confirmado pela etnografia de ambas as delegacias, distrital e de homicídios.

⁴ No caso de Pernambuco, há uma portaria de dezembro de 2007 que torna compulsória a instauração de inquérito para homicídio, diminuindo, para este tipo de crime, o grau de discricionariedade da autoridade policial.

colhidos numa investigação, cabe ao delegado selecionar aqueles que entrarão para o mundo jurídico, posto que o inquérito policial acaba por ser a principal peça de informação do processo.

O discurso dos entrevistados, em geral, evidencia que certo grau de tensão perpassa as relações entre a PC, de um lado, e defensores, promotores e juízes, de outro. No entanto, os operadores do SJC também percebem tensões entre as diferentes instâncias do SJC, marcada pelo cruzamento de interesses freqüentemente divergentes, como no caso do MP e da Defensoria Pública. Concluem que a própria estrutura da justiça criminal no Brasil, a começar pelo inquérito policial, não favorece um trabalho integrado entre os vários representantes do Estado, multiplicando as fontes de tensão e comprometendo a eficácia do sistema como um todo.

Como regra geral, observada na prática cotidiana, policiais, promotores, juízes e defensores se posicionam como oponentes numa arena de disputas em que cada um se crê um defensor privilegiado do interesse coletivo, concebido, obviamente, segundo sua própria perspectiva. Dadas as deficiências apontadas, promotores e juízes concordam que se faz necessária a adoção de estratégias de regulamentação e controle sobre o trabalho da polícia judiciária.

De sua parte, delegados emitem testemunhos positivos relativos a experiências de parceria com o MP e o Judiciário. Entendem que quando é possível estabelecer uma relação de maior proximidade e confiança com os operadores do SJC, os pleitos da polícia têm mais chances de ser atendidos, o que favorece o andamento dos inquéritos e repercute em benefícios para a sociedade.



Inquérito Policial: construindo uma agenda de propostas empiricamente embasada*

O Seminário Temático **Reflexões sobre a Investigação Brasileira através do Inquérito Policial** cumpriu mais uma etapa preparatória da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, abrindo um importante espaço para o aprofundamento da discussão sobre o papel do inquérito policial no sistema de Justiça Criminal brasileiro. A partir das mesas de trabalho do Seminário, que apresentaram os resultados da pesquisa em cada um dos estados envolvidos – Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Distrito Federal e Belo Horizonte – foram extraídas propostas para a 1ª CONSEG, de modo a qualificar as discussões que serão realizadas sobre este campo temático para a construção da política nacional de segurança pública.

Entretanto, é importante reforçar que, embora tenham sido desdobradas do espaço dialogal propiciado pela divulgação dos dados da pesquisa para o público presente, as propostas descritas abaixo não configuram sugestões dos pesquisadores envolvidos ou qualquer orientação prática do investimento de pesquisa que deu origem ao presente Caderno Temático.

Agenda de propostas

- ⊗ Não secundarização das atividades de investigação, policiamento comunitário, atendimento a grupos específicos (mulheres, crianças e idosos) e da administração de conflitos dentro das Delegacias de Polícia.
- ⊗ Qualificação dos policiais, com maior atenção à atividade de investigação, a começar pelo incremento da carga horária a ela destinada nos currículos dos cursos de formação, sem excesso de formalidades.
- ⊗ Quebra da hegemonia e sobreposição do saber jurídico em face do saber policial, bem como a descentralização de saberes (jurídicos, policiais e administrativos) na prática policial.
- ⊗ Accountability e direcionamento de esforços no sentido da especialização das investigações, a partir de um Modelo

*Texto elaborado a partir das apresentações dos palestrantes no Seminário. Colaborou na elaboração deste texto o pesquisador e Sociólogo Wélliton Caixeta Maciel (NEVIS/UnB).

de “Gestão por Resultados” com ciclos regulares e sistemáticos de: organização de bases de dados e produção de diagnósticos, análise de modelagem de problemas de segurança pública, implementação de ações e intervenções integradas, avaliação e monitoramento da efetividade das intervenções e do cumprimento das metas estabelecidas.

✿ Desburocratização e descartorialização do inquérito policial com definição clara de papéis dos sujeitos envolvidos nas relações sociais estabelecidas a partir desse procedimento e efetivação da comunicação entre esses sujeitos, sem verticalidades e limitações.

✿ Implementação e afirmação de uma Política Criminal para o Sistema de Justiça Criminal como um todo, estabelecendo padrões gerais de discricionariedade (valorativa e normativamente) às práticas de seus protagonistas, além de promover maior articulação entre os mesmos.

✿ Redirecionamento da atividade policial à investigação preliminar, com função meramente administrativa, visando apenas ao convencimento do Ministério Público, que passa a assumir maiores responsabilidades diante ao inquérito policial.

✿ Adaptação da investigação criminal e das instituições envolvidas no processamento de crimes ao ritmo e às dinâmicas impostas pelo fenômeno criminal contemporâneo, conciliando celeridade, eficácia e preservação das garantias e direitos fundamentais.

✿ Criação de mecanismos que promovam a efetivação e a celeridade na elaboração de laudos periciais.

✿ Estabelecimento de estratégias objetivas de priorização das demandas de investigação (que não apenas os casos de mais fácil elucidação, maior repercussão ou de maior cobrança por parte de terceiros ou das partes envolvidas) para o bom funcionamento das Delegacias de Polícia, uma vez que nem os recursos humanos, nem a estrutura disponível conseguem fazer face à demanda.

✿ Criação e manutenção de mecanismos de controle externo da discricionariedade policial na investigação, principalmente no que concerne à seleção feita pelo Delegado de Polícia dos elementos colhidos e que entrarão para o “mundo jurídico”, posto que o inquérito policial acaba por ser a principal peça de informação do processo.

✿ Estabelecimento de diretrizes nacionais a respeito de me-

canismos de controle formal, capazes de conduzir processos de correição transparentes com autonomia e combate à corrupção. Para tanto, urge a necessidade de se trabalhar por uma institucionalização mais eficaz das corregedorias, ouvidorias e inspetorias e conseqüente estruturação desses importantes instrumentos.

- ⊗ Repensar a estrutura da Justiça Criminal brasileira, de modo a favorecer um trabalho integrado entre os vários representantes do Estado (policiais, promotores, juízes e defensores), diminuindo as tensões entre esses sujeitos, sem comprometimento da eficácia do sistema como um todo.

- ⊗ Desjudicialização da investigação policial a partir de uma nova definição do papel do Delegado, não mais funcionando como uma combinação de juiz de instrução e supervisor de qualidade, repensando inclusive a questão da necessidade (ou não) de um Bacharel em Direito para realizar investigações capazes de produzir provas que possam instruir os processos criminais.

- ⊗ Articulação entre dimensões normativas e dimensões culturais e práticas das organizações policiais e jurídicas. Articulação dos elementos necessários a uma perspectiva garantista com a própria natureza da investigação policial.

- ⊗ Maior estreitamento de vínculos entre as agências de segurança pública do Estado e a sociedade, por meio da ampliação do acesso a informações sobre segurança pública a núcleos de pesquisa e organizações da sociedade civil.

- ⊗ Profissionalização da gestão da segurança a partir da produção de conhecimento; formulação de indicadores de desempenho; formação, treinamento e qualificação contínua e permanente dos profissionais atuantes no Sistema de Justiça Criminal e de Segurança Pública.

- ⊗ Modernização da ação policial com maiores investimentos em policiamento de proximidade, incremento da polícia técnico-científica, aperfeiçoamento de métodos de investigação e persecução criminal.

- ⊗ Incorporação ao modelo atual de uma ampliação do procedimento abreviado, com uma mais efetiva produção de instrumentos, que agregue o mínimo de base probatória para outros delitos de menor potencial ofensivo, com a instauração de inquérito apenas para crimes contra pessoas e crimes com organizações criminosas, ampliação da

possibilidade de acordo entre as partes sem a necessidade de transação penal.

✿ Criação da figura do um juiz de garantias que acompanhe mais de perto a atividade da polícia, além de uma definição mais clara do papel do Delegado (com formação não apenas jurídica, abrir possibilidade para outras áreas de formação). Diante desse quadro, o promotor de justiça aparecerá como formador da judicialização daquilo que for feito além de acompanhar mais diretamente o do trabalho da polícia.

✿ Manutenção de um sistema híbrido, com menor autonomia ao Delegado na investigação, responsabilidade do promotor e supervisão de um juiz de garantias nesse processo, promovendo, assim, uma melhor triangulação entre a investigação, a acusação e o julgamento.

1ª Conferência Nacional de Segurança Pública

Coordenação Executiva:

Coordenadora Geral: Regina Miki

Secretária Executiva: Fernanda dos Anjos

Secretária Executiva Adjunta: Mariana Carvalho

Coordenadora de Capacitação: Beatriz Cruz

Coordenador de Comunicação: Marcelo de Paiva

Coordenador de Infraestrutura: Antonio Gianichini

Coordenador de Metodologia: Fábio Deboni

Coordenador de Mobilização: Guilherme Leonardi

Coordenador de Projetos Especiais: Fernando Antunes

Assessora Especial da Coordenação Executiva: Luciane Patrício

Assessora de Assuntos do Sistema Penitenciário: Márcia de Alencar

Equipe:

Adriana Faria, Alberto Kopittke, Alessandro Mendes, Alex Dias, Amanda Ayres, Ana Carla Maurício, André Arruda, Anelize Schuler, Ângela Simão, Atahualpa Coelho, Cíntia Luz, Clarissa Jokowski, Cláudia Gouveia, Daisy Cordeiro, Daniel Avelino, Daniella Cronemberger, Denis Torres, Élica Miranda, Fernanda Barreto, Flávio Tomas, Gisele Barbieri, Gisele Peres, Heloísa Greco, Henrique Dantas, Leandro Celes, Leidiane Lima, Maria Gabriela Peixoto, Maria Thereza Teixeira, Mariana Levy, Mateus Utzig, Priscilla Oliveira, Rafael Santos, Regina Lopes, Renata Florentino, Rodrigo Xavier, Rosier Custódio, Sady Fauth, Sheila Almeida, Socorro Vasconcelos, Tatiana Rivoire, Thales de Moraes, Verônica dos Anjos, Verônica Lins e Wagner Moura.

Consultora para a elaboração dos Cadernos Temáticos:

Elizabeth Albernaz

Portal:

www.conseg.gov.br



PRONASCI

Ministério
da Justiça



www.conseg.gov.br