

FACULDADE DOCTUM DE VITÓRIA  
CURSO DE DIREITO

JOSÉ VIRGILIO MELO BARCELLOS JÚNIOR

**VERIFICAÇÃO PRELIMINAR DA INFORMAÇÃO NA INVESTIGAÇÃO  
CRIMINAL**

VITÓRIA  
2017

FACULDADE DOCTUM DE VITÓRIA  
CURSO DE DIREITO

JOSÉ VIRGILIO MELO BARCELLOS JÚNIOR

**VERIFICAÇÃO PRELIMINAR DA INFORMAÇÃO NA INVESTIGAÇÃO  
CRIMINAL**

Artigo científico apresentado ao curso de Direito da Faculdade Doctum de Vitória, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Processual Penal  
Orientadora: Prof<sup>o</sup>. Jardel Sabino De Deus

VITÓRIA

2017

# VERIFICAÇÃO PRELIMINAR DA INFORMAÇÃO NA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL

*José Virgílio Melo Barcellos Júnior<sup>1</sup>  
Prof.º. Orientador de Conteúdo e Metodologia: Jardel Sabino De Deus<sup>2</sup>*

## RESUMO

O tema escolhido envolve um assunto de bastante relevância jurídica no âmbito do Processo Penal brasileiro e na investigação criminal policial: Verificação Preliminar da Informação na Investigação Criminal. O centro da pesquisa é a averiguação da possibilidade de regulamentação da Verificação Preliminar da Informação, sua apresentação como uma solução mais eficaz para apuração dos crimes e como forma de desburocratizar a investigação dando eficiência ao Inquérito Policial.

O assunto apresentado é pouco discutido, haja vista a inexistência de interesse do legislador, mas causa grandes repercussões práticas tanto para o poder judiciário quanto para as polícias judiciárias que diante de tal problemática criam portarias nos âmbitos administrativos, mas aguardam a solução no âmbito nacional. Porém, o legislador ainda não criou mecanismos que produzam uma maior eficiência na persecução penal.

Palavras-Chave: Verificação Preliminar da Informação; Inquérito Policial; Modelos de Investigação Criminal; História da Investigação Preliminar no Brasil; Problemáticas na Investigação Policial; Polícia Judiciária

## ABSTRACT

The chosen topic involves a matter of great juridical relevance in the scope of the Brazilian Criminal Procedure and in the police criminal investigation: Preliminary Verification of Information in Criminal Investigation. The center of the research is the investigation of the possibility of regulation of the Preliminary Verification of Information, its presentation as a more effective solution for the investigation of crimes and as a way to reduce bureaucracy of investigation giving efficiency to the Police Inquiry.

---

<sup>1</sup> Acadêmica do 10º Período do Curso de Direito da Faculdade Doctum de Vitória - ES. E-mail: junior.dm7@gmail.com

<sup>2</sup> Mestre em Direito e Garantias Fundamentais pela FDV. Professor Universitário. Email: profjardeldedeus@gmail.com

The subject presented is little discussed, given the lack of interest of the legislator, but it has great practical repercussions both for the judiciary and for the judicial police who, in the face of such problems, create administrative authorities, but wait for the solution at the national level. However, the legislature has not yet created mechanisms that will produce greater efficiency in criminal.

Keywords: Keywords: Preliminary Verification of Information; Police Inquiry; Criminal Investigation Models; History of Preliminary Investigation in Brazil; Problems in Police Investigation; Judiciary Police

## INTRODUÇÃO

O processo penal e o modelo de investigação criminal, atualmente, não supre os anseios da sociedade devido à grande demanda de crimes que exigem apuração e repressão. Diante do alarmante crescimento de delitos e das grandes dificuldades em elucidar as infrações penais, o inquérito policial é apresentado muitas vezes uma demasiada falta de discricionariedade da atuação policial, incorrendo em diversos problemas tanto para sociedade, como para a administração pública.

O presente trabalho inicia-se explicando os modelos de investigação criminal sendo eles três tipos: O sistema de investigação preliminar policial, o qual toda a investigação é realizada pelas policias judiciárias e dirigidas por Delegados de Polícia de Carreira. O sistema de investigação preliminar judicial ou de juízo de instrução, que incube ao Poder Judiciário determinar como será realizado as investigações, sendo a polícia mero executor. E o sistema de investigação preliminar com atuação do Ministério Público, no qual o próprio membro é o Ministério Público incumbido realizar as diligências necessárias para elucidação das infrações penais.

O Brasil adotou o Sistema de Investigação Preliminar Policial em decorrência de ser menos custoso, mais eficiente, estando as policias judiciárias mais presentes no vasto território nacional o que, por fim, torna a investigação mais isenta, considerando que o juiz de direito se torna menos parcial.

Após uma breve exposição dos fatos históricos da investigação Criminal no Brasil, foram explicados por quais motivos são adotados tal modelo investigativo policial sendo conceituado o que é Inquérito Policial, suas principais características e princípios norteadores.

São exibidos alguns problemas do Inquérito Policial, principalmente no que tange a instauração, arquivamento, eficiência, motivação e constrangimento, resultando uma ausência de filtro.

Tal filtro seria A Verificação Preliminar da Informação ou Verificação da Procedência da Informação citado no parágrafo 3º do Artigo 5º do Código de Processo Penal.

Neste instituto é realizado as seguintes indagações: A VPI deve ser considerada um procedimento legal? Como é apresentado, hoje existem diversos mecanismos reguladores, porém nenhum deles pacificou a aplicação do instituto em todo território nacional.

O tema abordado não visa resolver os problemas das investigações criminais, mas ser uma ferramenta que venha facilitar as políticas de repressão ao crime, a modo de desburocratizar delegacias policiais e o poder judiciário, com fito de dar maior celeridade ao processo penal.

O presente artigo está dividido em três capítulos que são: Os Modelos de Investigação Preliminar e história da Investigação Policial no Brasil, aspectos gerais da investigação preliminar policial e suas problemáticas e Verificação Preliminar da Informação.

## **1 MODELOS DE INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR**

Inicialmente, será demonstrado os três principais modelos de investigação preliminar criminal, sendo eles: O sistema de investigação preliminar policial, o sistema de investigação preliminar judicial e o sistema de investigação preliminar com atuação do Ministério Público, segundo entendimento Aury Lopes Júnior discorre:

O sistema de investigação preliminar policial caracteriza-se por encarregar à polícia judiciária o poder e o mando sobre os atos destinados a investigar os fatos e a suposta autoria, apontados na notícia criminis ou através de qualquer outra fonte de informação. Todas as informações sobre os delitos públicos são canalizadas para a polícia, que decidirá e estabelecerá qual linha de investigação a ser seguida, isto é, que atos e de que forma. Praticará ela mesmo as provas técnicas que julgar necessárias, decidindo também quem, como e quando será ouvido. Para que aqueles atos que impliquem a restrição de direitos fundamentais-prisões cautelares, buscas domiciliares, intervenções corporais, telefônica etc.- deverá solicitar ao órgão jurisdicional. É importante destacar que neste sistema a polícia não é um mero auxiliar, senão o titular (verdadeiro diretor da instrução preliminar), com autonomia para dizer as formas e os meios empregados na investigação e, inclusive, não se pode afirmar que existe subordinação funcional em relação aos juízes e promotores.

Nos sistemas que adotam uma investigação preliminar judicial, o juiz instrutor é a máxima autoridade, responsável pelo impulso e direção oficial. É o principal responsável pelo desenvolvimento da instrução preliminar. Como protagonista, o juiz instrutor detém todos os poderes para realizar as investigações e diligências que entenda necessárias para aportar elementos

de convicção que permitam ao Ministério Público acusar, e a ele decidir, na fase intermediária, pela admissão ou não da acusação. Não se pode afirmar que seja um sujeito ativo, pois a imparcialidade que lhe impõe a lei faz com sua posição seja distinta daquela que ocupam os demais sujeitos. Será um sujeito imparcial, ainda que responsável por impulsar e dirigir a investigação. No que se refere a investigação preliminar, a atuação do Ministério Público poderá variar substancialmente, desde um mero auxiliar do juiz instrutor (no sistema anteriormente analisado) até na posição de titular da instrução. Interessa-nos, pois o último caso, o promotor investigador ou do MP titular da investigação preliminar.

Atualmente, existe uma tendência de outorga ao Ministério Público a direção da investigação preliminar, de modo que o promotor investigador poderá obrar pessoalmente e/ ou por meio da Polícia Judiciária (necessariamente subordinada a ele). (LOPES,2002,p.57-74).

Como foi apresentado, a Autoridade Policial é o verdadeiro titular da investigação criminal e não possui qualquer subordinação aos Juízes e Promotores. Sendo essa parte ativa na elucidação de crimes deve-se colher provas, solicitar perícias entre outras funções. Cabe a esse profissional trabalhar com isenção e de maneira discreta a modo de garantir os Direitos do Investigado.

## 1.1 HISTÓRIA DA INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR NO BRASIL

O modelo de investigação preliminar adotado no Brasil levou em consideração as dificuldades de controle, de presença da autoridade em razão das distâncias e diferenças regionais para optar pela investigação conduzida pela autoridade policial e não pelo juiz de instrução.

Podemos nos questionar o porquê não foi adotado o modelo de investigação pelo Ministério Público e veremos que este órgão também era deficitário. Em razão disso, o Código de Processo Penal previa inclusive a figura do promotor "ad hoc" em seus artigos 419 e 448 que foram revogados com a Constituição de 1988.

Os motivos históricos do modelo de investigação preliminar, adotado no ordenamento jurídico pátrio, serão apresentados sobre a ótica de dois autores e, por fim, serão apresentados fatos e motivos do código de processo penal que teve forte influência do Direito Grego, Romano e Português:

Na Grécia Antiga, entre os atenienses, existia uma prática investigatória para apurar a probidade individual e familiar daqueles que eram eleitos magistrados.

Já entre os romanos, conhecidos como "*inquisitio*", era uma delegação de poderes dada pelo magistrado à vítima ou familiares para que investigassem o crime e localizassem o criminoso, acabando se transformando em acusadores. Anos após, a "*inquisitio*" atinge melhoras no seu procedimento e

também ao acusado, concedendo-lhe poderes para investigar elementos que pudessem inocentá-lo.

Passado algum tempo, o Estado quis para si o direito de investigação, passando a função para agentes públicos.

Nas Ordenações Filipinas não falavam em *Inquérito Policial*, o mesmo teve sua origem em Roma, com passagens pela idade média e referências na legislação portuguesa e com aplicação no Brasil.

Em 1832, quando surgiu o Código de Processo, eram apenas traçadas normas sobre as funções dos Inspetores de Quarteirões, mas estes não exerciam atividade de Polícia Judiciária, não se tratava de Inquérito Policial, havia apenas dispositivos que informavam sobre o procedimento informativo. No entanto, com a Lei nº 2.033, de 20/09/1871, regulamentada pelo Decreto nº 14.824, de 28/11/1871 (art. 4º, § 9º), surgiu, entre nós o Inquérito Policial com essa denominação, sendo que o artigo 42 da referida lei chegava inclusive a defini-lo: "O Inquérito Policial consiste em todas as diligências necessárias para o desenvolvimento dos fatos criminosos, de suas circunstâncias e de seus autores e cúmplices, devendo ser reduzido a instrumento escrito. (PICOLIN, 2007).

Além de narrar a história da investigação criminal brasileira dizendo que o sistema está seguindo uma enorme evolução histórica, considerando melhor capacitação dos profissionais responsáveis, deve-se fornecer melhores resultados para o Poder Judiciário:

A investigação criminal no Brasil, historicamente, é incumbência de um corpo de profissionais talhados especificamente para tal mister: a polícia judiciária. Em alguns momentos históricos houve um movimento pendular entre a polícia e o judiciário, sobre a presidência das investigações, vacilando seu enquadramento ora como atividade estatal administrativa ora como atividade judicial.

No Brasil colônia, na vigência das Ordenações Filipinas, a apuração de crimes e a formação da culpa eram executadas pelos juízes, corregedores e pelos juízes de fora, auxiliados pelos alcaides.

Com o Alvará de 1760, foi criado o cargo de Intendente Geral de Polícia da Corte e do Reino, ao qual foi atribuída a incumbência de formação da culpa dos criminosos, cumulativamente aos juízes, com preponderância daquele. Contudo, somente com a vinda da família real para o Brasil, em 1808, foi criada a Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil.

Após a independência, mais especificamente em 1827, foi criado o cargo de juiz de paz, que assumiu a função de promover a formação da culpa e o julgamento criminal.

Ressalta-se, ainda, que o Código de Processo Criminal de 1832 manteve a atribuição de polícia judiciária do juiz de paz, sendo que, logo na reforma promovida pela Lei de 3 de dezembro de 1841, as funções apuratórias retornaram às mãos da polícia judiciária, que as exercia por meio do Chefe de Polícia, delegados e subdelegados, permanecendo assim até hoje.

Apesar de o inquérito policial ter adquirido estatura legal somente em 1871, as autoridades incumbidas da apuração criminal já o adotava em suas atividades desde 1832, seja através dos atos praticados pelo intendente, juiz de paz, juiz de direito ou o próprio delegado de polícia. Sua origem remonta às Ordenações Manoelinas que já passavam a adotar as formas romanas de procedimento judicial, seguindo pelas Ordenações Filipinas que tinham lugar no juiz de fora, juiz ordinário, ministros comissionados e corregedores, como pelos responsáveis pelas devassas gerais e especiais, no caso brasileiro durante período colonial.

A nomenclatura "inquérito policial" somente veio a aparecer no texto do Decreto nº 4.824, de 22 de novembro de 1871. Contudo, as matrizes da investigação criminal já vinham sendo construídas desde as primeiras

legislações processuais genuinamente brasileiras. Em outras palavras, as autoridades incumbidas da apuração criminal já adotavam desde 1832 procedimentos de investigação próprios do inquérito policial, seja através dos atos praticados pelo intendente, juiz de paz, juiz de direito ou o próprio delegado de polícia.

No período anterior ao constitucionalismo lançado por Montesquieu, havia confusão no exercício da atividade de investigação criminal, tanto pelo representante do governo imperial que por vezes executava também as atividades judiciais, ou, pelo integrante de uma magistratura que exerciam atividades administrativas civis de uma determinada unidade social.

Com a tripartição dos poderes e após a Revolução Francesa de 1789, os estados nacionais separaram a atividade judicial da administrativa, mas somente em 1871, com a Lei nº 2.033, o Brasil adotou o modelo em que a investigação passou a ser competência do poder executivo, mas mesmo assim a organização criada para exercer tal competência, a polícia judiciária, também auxiliava o poder judiciário no cumprimento das medidas no interesse do processo penal, como ocorre até hoje.

No período republicano consolidou-se a investigação criminal como atividade da polícia investigativa, perdurando até nossos dias.

Há, contudo uma corrente minoritária ligada ao Ministério Público que, a partir da Nova República de 1985, defende a atribuição de competência investigatória ao parquet, então, se coloca na outra extremidade do pêndulo o Ministério Público, em substituição à investigação judicial do passado, esta tida como totalmente superada, mas que ainda remanesce em alguns países europeus e sul-americanos, através dos juizados de instrução.

São apontados como objetivos desta corrente, a superação do processo inquisitivo, a criação de uma instituição encarregada da investigação, e o controle jurídico das investigações policiais (Kai Ambos, 2001:117), o que se afigura paradoxal, pois já existe uma instituição que atende estes objetivos, justamente a polícia judiciária, exceto no tocante a adoção de um processo acusatório, cujo estudo não está diretamente ligado à investigação preliminar, mas à fase processual.

A prática ministerial brasileira tem demonstrado objetivamente que o Ministério Público no molde desejado pela citada corrente, constitui uma instituição hipertrofiada com vocação para a prepotência, o arbítrio e arroubos poucos republicanos, ou seja, cometendo os mesmos equívocos que se busca evitar com a polícia investigativa.

Na Alemanha já se debateu profusamente o tema, chegando-se os pesquisadores a invocarem a existência de uma “policialização da instrução” (Kai Ambos, 2001), mas a constatação inequívoca, admitida por eles, é que a realidade da vida social coloca a polícia como a responsável pela investigação criminal.

Tentativas de reformulação do sistema processual penal

Nosso sistema penal ainda não sofreu totalmente os efeitos dos ideais iluministas encampados pela Constituição Federal de 1988, principalmente os de igualdade e liberdade, não obstante algumas mudanças pontuais introduzidas por leis esparsas, principalmente àquelas ligadas aos trabalhos da Comissão presidida pela professora Ada Pellegrini Grinover, em 2001.

A comissão referida apresentou 07 projetos de leis, dos quais 4 deles foram convertidos em leis, vejamos: júri (PL 4.203/01 - Lei 11.689/08), interrogatório do acusado e defesa efetiva (PL 4.204/01 - Lei 10.792/03), provas (PL 4.205/01 - Lei 11.690/08), recursos (PL 4.206/01 - Senado), procedimentos (PL 4.207/01 - Lei 11.719/08), prisão, medidas cautelares e liberdade provisória (PL 4.208/01 - Senado), investigação criminal (PL 4.209/01). Os PLs 4.206/01 e 4.209/01 foram encaminhados à Comissão Temporária que está apreciando o PLS 156/09.

O Projeto de Lei do Senado nº 156/09 é fruto do trabalho da Comissão de Jurista presidida pelo Ministro Hamilton Carvalhido, criada pelo Senado Federal, e que pretende elaborar novo Código de Processo Penal apoiado sobre as bases político-filosóficas da Constituição Federal de 1988.

O PL nº 4.209/01 foi amplamente discutido na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara Federal, em 2008, durante esforço daquela casa visando aprovar projetos da área de segurança pública, culminando na apresentação de um substitutivo que foi apreciado e aprovado pelo plenário daquela casa, em dezembro daquele ano.

Tal projeto tem plenas condições de ser aprovado devido aos debates travados na Câmara, o qual conseguiu costurar o melhor modelo de investigação criminal para o Brasil, e acaso não seja aprovado fornecerá sólidos subsídios para outros projetos, principalmente para o PLS 156/09.

Os trabalhos desenvolvidos não podem ser ignorados por qualquer iniciativa parlamentar que pretenda refletir sobre o tema.

#### IV. Modelo brasileiro de investigação criminal

Ontologicamente investigar crimes é missão da polícia. Assim foi desde o surgimento dos Estados modernos, quando apareceram os paradigmas de corpos policiais na França e na Inglaterra, no século XVIII, e assim continuará sendo, já que a polícia é quem está mais próxima do fenômeno delitivo ou dos comportamentos desviados, lida com as causas e efeitos da criminalidade, e conseqüentemente, apresenta melhores condições materiais, humanas e técnicas para prevenir e reprimir o crime, bem como, no caso brasileiro, de proceder à investigação criminal pelo braço investigativo do Estado, por intermédio da polícia judiciária.

Há países que adotam uma polícia uniformizada e/ou militarizada, de acordo com seus processos históricos de formação e desenvolvimento do modelo político do Estado, ora centralizado ora descentralizado, mas no Brasil sofremos processo histórico e cultural próprio, com a criação de uma instituição especializada e vocacionada para desenvolver a investigação de crimes e apresentar os autores à Justiça.

Instituições pensadas pela formal civilização européia, herdeira de profunda convicção de dignidade humana, mas que contraditoriamente debate a “metafísica da substância negadora da alteridade” (Del Percio, 2006:142), não podem ser aplicadas integralmente nos países periféricos da América do Sul, onde a sociedade e as instituições são frutos da fusão de raízes européias com as culturas africanas e indígenas, associado ao grau de desenvolvimento social díspare entre àqueles e estes.

Este modelo policial segue paradigma inquisitivo e se distancia do modelo que admite a negociação ao invés da obediência ou, nas palavras de Schaub (2004:3), “el contrato y la reciprocidad en lugar de orden unilateral, la relatividad del caso en lugar del pronunciamiento unívoco, las libertades de cuerpo en lugar de la dominación”.

Certamente por bom tempo teremos de trabalhar com elementos inquisitivos na fase de investigação, como também trabalham os países mais desenvolvidos, pois da mesma forma que o abolicionismo penal (Busato, 2007:86), trata-se de proposta iconoclasta, já que ainda não há mecanismos penais resolutivos de conflitos mais adequados para enfrentamento da questão.

Entretanto, já podem ser introduzidas na metodologia de trabalho policial técnicas de conciliação e mediação de conflitos, como já ocorre nos procedimentos judiciais para pequenos crimes, com claras nuances acusatórias. Esta tendência já pode perfeitamente ser iniciada pelos policiais titulares da investigação criminal.

Nas últimas décadas, com a consolidação democrática no Brasil, o discurso teórico sobre o modelo de investigação criminal gira em torno da diminuição dos índices de violências, da eficácia sistêmica no enfrentamento à criminalidade organizada e à sofisticadas técnicas empregadas pelos delinqüentes, e na vanguarda já há autores, tal como Ulrich Beck na obra *La sociedad del riesgo*, que vaticina uma sociedade industrial de risco para a modernidade, onde estará presente a intoxicação do ar, água, alimentos, solo e animais, contaminação do meio ambiente por radiação atômica e poluição, com ameaça de destruição das bases naturais da vida, uma verdadeira catástrofe apocalíptica, que logicamente demandará novo perfil policial,

flexível e ágil ao mesmo tempo de maneira que possa impedir ou apurar os danos sociais.

Qualquer debate sério acerca de tais temas não pode ignorar que a solução para os problemas de segurança pública não passa somente pela alteração dos modelos de organizações ou instrumentos repressivos, mas pela abordagem integral do problema com a implementação de políticas públicas que atendam as demandas sociais, nas áreas de saúde, educação, moradia e emprego, historicamente sonegadas pela elite e pelo Estado, agregado a um sistema político democrático que funcione, levando em “conta fatores atinentes a estratificação social, o exercício do poder público e as instâncias de legitimação do sistema” (Del Percio, 2009:96).

Historicamente as práticas e formas judiciais prestigiam a proteção do indivíduo frente ao arbítrio privado ou do Estado, chegando Zaffaroni a proclamar que a função essencial do direito penal e da Justiça criminal é conter o poder punitivo do Estado.

Por outro lado, a atividade policial busca a proteção da sociedade e o oferecimento da paz pública, sem o rigor das formas, de modo que toda atividade de segurança pública e, principalmente, a atividade investigatória policial deve trabalhar à luz dos princípios da dignidade da pessoa humana e o prestígio à cidadania.

Neste particular, depreende-se que a formação universitária em Direito do delegado de polícia, com absorção de princípios humanistas e pleno entendimento do dogma da dignidade da pessoa humana, permite-lhe reunir atributos para trabalhar a necessidade de efetivação do poder punitivo do Estado, na averiguação da verdade histórica dos fatos penais; e, de outra sorte, também é capaz de lhe permitir assegurar as liberdades do cidadão como regra fundamental de um Estado Democrático de Direito.

O modelo brasileiro de investigação criminal, que repousa na existência de uma instituição secular responsável por tal função, dirigida por policial profissional bacharel em Direito, tem plenas condições de trabalhar a dinâmica dos demais personagens da persecução criminal tanto no âmbito decisório, acusatório e até mesmo defensivo, pois possuem a mesma formação básica. Tal aptidão é um diferencial que o torna flexível para o bom desempenho da atividade estritamente investigatória, contanto com a participação ativa e colaboração de outros policiais com os conhecimentos técnicos importantes para a reconstrução histórica dos fatos penais.

Este profissional e seu instrumento de atuação, o inquérito policial, metaforicamente, são verdadeiras jaboticabas dos modelos policiais modernos. A jaboticaba é uma saborosa fruta silvestre sul-americana, mas a planta é maçadamente cultivada no Brasil desde o descobrimento, cujo nome provém do tupi guarani, é dulcíssima, suculenta, delicada, abundante, resistente, com propriedades antioxidantes, de proteção do sistema imunológico e manutenção de uma boa saúde, portanto, o trabalho do delegado de polícia por intermédio do inquérito policial, assim como a jaboticaba, deve ser mais valorizado, cultivado e estudado seriamente pela academia, livres de preconceitos.

Neste contexto emerge o paradigma da atividade investigatória estatal, não podendo o legislador, o pesquisador e o jurista ignorarem estas premissas, sob pena de absoluto fracasso sistêmico e incapacidade de assegurar uma sociedade livre, pacífica, justa e fraterna. (SANTOS, 2009).

Neste viés, foi na Exposição de Motivo do Código de Processo Penal vigente (Decreto – Lei Nº. 3689/41) que se manteve o modelo de investigação preliminar criminal policial com instrumento de elucidação o Inquérito Policial, extraído da seguinte redação:

IV – Foi mantido o inquérito policial como processo preliminar ou preparatório da ação penal, guardadas as suas características atuais. O ponderado exame da realidade brasileira, que não é apenas a dos centros urbanos, senão também a dos remotos distritos das comarcas do interior, desaconselha o repúdio do sistema vigente.

O preconizado juízo de instrução, que importaria limitar a função da autoridade policial a prender criminosos, averiguar a materialidade dos crimes e indicar testemunhas, só é praticável sob a condição de que as distâncias dentro do seu território de jurisdição sejam fácil e rapidamente superáveis. Para atuar proficuamente em comarcas extensas, e posto que deva ser excluída a hipótese de criação de juizados de instrução em cada sede do distrito, seria preciso que o juiz instrutor possuísse o dom da ubiquidade. De outro modo, não se compreende como poderia presidir a todos os processos nos pontos diversos da sua zona de jurisdição, a grande distância uns dos outros e da sede da comarca, demandando, muitas vezes, com os morosos meios de condução ainda praticados na maior parte do nosso hinterland, vários dias de viagem, seria imprescindível, na prática, a quebra do sistema: nas capitais e nas sedes de comarca em geral, a imediata intervenção do juiz instrutor, ou a instrução única; nos distritos longínquos, a continuação do sistema atual. Não cabe, aqui, discutir as proclamadas vantagens do juízo de instrução.

Preliminarmente, a sua adoção entre nós, na atualidade, seria incompatível com o critério de unidade da lei processual. Mesmo, porém, abstraída essa consideração, há em favor do inquérito policial, como instrução provisória antecedendo a propositura da ação penal, um argumento dificilmente contestável: é ele uma garantia contra apressados e errôneos juízos, formados quando ainda persiste a trepidação moral causada pelo crime ou antes que seja possível uma exata visão de conjunto dos fatos, nas suas circunstâncias objetivas e subjetivas. Por mais perspicaz e circunspeta, a autoridade que dirige a investigação inicial, quando ainda perdura o alarma provocado pelo crime, está sujeita a equívocos ou falsos juízos a priori, ou a sugestões tendenciosas.

Não raro, é preciso voltar atrás, refazer tudo, para que a investigação se oriente no rumo certo, até então despercebido. Por que, então, abolir-se o inquérito preliminar ou instrução provisória, expondo-se a justiça criminal aos azares do detetivismo, às marchas e contramarchas de uma instrução imediata e única? Pode ser mais expedito o sistema de unidade de instrução, mas o nosso sistema tradicional, com o inquérito preparatório, assegura uma justiça menos aleatória, mais prudente e serena. (BRASIL,1941).

Ainda sob o aspecto histórico é preciso dar destaque ao fato de que o Ministério Público conseguiu enormes avanços com a Constituição de 1988 sem que houvesse avanços significativos em relação à Polícia Judiciária.

As garantias dadas à Magistratura e ao Ministério Público, não foram dadas aos delegados de polícia que apesar de sua atribuição constitucional de dirigir as polícias

judiciárias, perdeu parte de suas importantes atribuições ao mesmo tempo em que o controle externo passou a ser muito maior.

Estes fatos terão repercussão no objeto deste estudo, pois é justamente da necessidade de controle que faz com que a investigação saia cada vez mais da informalidade passando para a limitada investigação cartorial.

As autoridades policiais terão muito mais preocupação em formalizar o inquérito a sair dos gabinetes para ir aos locais de crime como preconiza o Código de Processo Penal.

Contextualizando, o legislador escolheu, a priori, separar do Poder Judiciário da função investigatória, tendo em vista que seria muito custoso ao erário público manter o modelo de juízo de instrução, como também muito distante da realidade dos fatos tornando muito fraca a atuação do Estado, podendo o juiz ser induzido ao erro. Assim, o Poder Judiciário perante as infrações penais em regra, se mantém inerte até o recebimento da denúncia, para um julgamento mais isento se afastando do clamor público.

## **2 ASPECTOS GERAIS DA INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR POLICIAL E SUAS PROBLEMÁTICAS**

### **2.1 ASPECTOS GERAIS DA INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR POLICIAL**

De modo geral, a investigação preliminar perdeu importância no meio jurídico à medida que o Ministério Público ganhou garantias e estruturas, passando a menospreza-la e dizer que não decorre de mero procedimento administrativo dispensável, o que significou para aqueles que faziam uma leitura apressada, que se tratava de formalidade inútil.

Ocorre que neste ponto a teoria se distanciou da prática, pois raramente se encontra uma denúncia que não tem por base um inquérito policial.

O Ministério Público passou a utilizar de agentes sem o devido preparo para a investigação, como é o caso da polícia ostensiva, e, desta forma, a polícia judiciária foi sendo abandonada pelos gestores enquanto a criminalidade aumentava e a sensação de impunidade também.

Fala-se muito em desburocratizar o inquérito, mas poucos falam em torna-lo mais ágil, pois esta discussão é sempre permeada de interesses corporativos, uma vez que, fatalmente significaria dar maior poder e discricionariedade à autoridade policial como a recente proposta de que o delegado conceda medidas protetivas de urgência nos casos de violência doméstica.

Há uma visão supostamente garantista, em especial para o investigado, e quase nunca para as vítimas. Ignora-se o fato de que nos tempos atuais, as autoridades policiais possuam a mesma formação jurídica que juízes e promotores, além, é claro, da formação policial que habilita à prática concreta de seus atos. Assim, todas as medidas cautelares devem entrar no sistema de justiça criminal passando pelo judiciário e Ministério Público, o que quase sempre é demorado tornando as medidas ineficazes devido tal burocracia.

Mas, ainda assim, entendemos que nosso modelo de investigação preliminar é o mais adequado, não só por sua tradição do direito formal, como pela própria estrutura do Estado, bastando corrigir eventuais deficiências, melhorando investimentos e fazendo modificações como as que sugerimos neste artigo.

Antes de ser comentado sobre o inquérito policial, é necessário ser apresentado os principais princípios relacionados ao tema em pesquisa que é o princípio da eficiência, conforme é definido:

É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros. (MEIRELLES, p:98).

E a observância ao princípio da legalidade:

O princípio da legalidade significa estar a Administração Pública, em toda a sua atividade, presa aos mandamentos da lei, deles não se podendo afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor. Qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal, ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe-se a anulação. Seu campo de ação, como se vê, é bem menor que o do particular. (GASPARINI, 2001).

Tais princípios devem ser observados ante a problemática, haja vista que não faria sentido se não fossem previamente explicadas.

Um dos procedimentos utilizados na investigação preliminar adotado no Brasil é o Inquérito Policial, sendo muito bem conceituado pelo autor Paulo Rangel em sua doutrina (Direito Processual Penal 6ª edição pag:64 e 65) que diz: “Inquérito Policial, assim, é um conjunto de atos praticados pela função executiva do estado com o escopo de apurar a autoria e materialidade (nos crimes de deixam vestígios - delicta facti permanentis) de uma infração penal, dando ao Ministério Público elementos necessários que viabilizem o exercício da ação penal.”

Quanto ao conceito de Inquérito Policial:

É o conjunto de diligências realizadas pela polícia judiciária para apuração de uma infração penal e de sua autoria, a fim de que o titular da ação penal possa ingressar em juízo (CPP, art. 4º). Trata-se de procedimento persecutório de caráter administrativo instaurado pela autoridade policial. Tem como destinatários imediatos o Ministério Público, titular exclusivo da ação penal pública (CF, art. 129, I), e o ofendido, titular da ação penal privada (CPP, art. 30); como destinatário mediato tem o juiz, que se utilizará dos elementos de informação nele constantes, para o recebimento da peça inicial e para a formação do seu convencimento quanto à necessidade de decretação de medidas cautelares. (CAPEZ, 2012, p.111).

Tendo em conta que o Código de Processo Penal brasileiro não tem uma definição exata, utilizaremos do direito Lusitano que em seu Código de Processo Penal Português define:

262.º O inquérito compreende o conjunto de diligências que visam investigar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a responsabilidade deles e descobrir e recolher as provas, em ordem à decisão sobre a acusação (PORTUGAL, 1987).

A investigação criminal, que tem como instrumento mais costumeiro o Inquérito Policial, possui as principais características, segundo Capez (2012, p.117-119):

Procedimento escrito: Considerando-se as finalidades do inquérito, não se concebe a existência de uma investigação verbal. Dado isso, todas as peças do inquérito policial, serão reduzidas a escrito ou datilografadas e, neste caso, rubricadas pela autoridade. (Tendo previsão no CPP, artigo 9º).

**Sigiloso:** A autoridade assegurará no inquérito o sigilo necessário à exposição do fato ou exigido pelo interesse da sociedade (tendo previsão no CPP, artigo 20). O sigilo no inquérito policial deverá ser observado como forma de garantia da intimidade do investigado, resguardando-se seu estado de inocência.

**Oficialidade:** O inquérito policial é uma atividade investigatória feita por órgãos oficiais, não podendo ficar a cargo do particular, ainda que a titularidade da ação penal seja destinada ao ofendido.

**Oficiosidade:** Efeito do princípio da legalidade, ou obrigatoriedade, da ação penal pública. Indica que a atividade das autoridades policiais independe de qualquer espécie de provocação, sendo a instauração do inquérito exigida diante da notícia de uma infração penal, (tendo previsão no CPP, artigo 5º, I), salvo os casos de ação penal pública condicionada e de ação penal privada (tendo previsão no CPP, artigo 5º, incisos 4º e 5º).

**Autoritariedade:** O inquérito é chefiado por uma autoridade pública, no caso, a autoridade de policial (delegado de polícia de carreira).

**Indisponibilidade:** É indisponível. Após sua instauração não pode ser arquivado pela autoridade policial (tendo previsão no CPP, artigo 17).

**Inquisitivo:** Define-se como inquisitivo o procedimento em que as atividades persecutórias concentram-se nas mãos de uma única autoridade, a qual prescinde, para a atuação, da provocação de quem quer que seja, podendo e devendo agir de ofício, realizando, com discricionariedade, as atividades necessárias ao esclarecimento do crime e da sua autoria.

O Inquérito Policial terá início conforme o Código de Processo Penal prevê:

Art. 5º Nos crimes de ação pública o inquérito policial será iniciado:

I - de ofício;

II - mediante requisição da autoridade judiciária ou do Ministério Público, ou a requerimento do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo.

§ 1º O requerimento a que se refere o nº II conterá sempre que possível:

a) a narração do fato, com todas as circunstâncias;

b) a individualização do indiciado ou seus sinais característicos e as razões de convicção ou de presunção de ser ele o autor da infração, ou os motivos de impossibilidade de o fazer;

c) a nomeação das testemunhas, com indicação de sua profissão e residência.

§ 2º Do despacho que indeferir o requerimento de abertura de inquérito caberá recurso para o chefe de Polícia.

§ 3º Qualquer pessoa do povo que tiver conhecimento da existência de infração penal em que caiba ação pública poderá, verbalmente ou por escrito, comunicá-la à autoridade policial, e esta, verificada a procedência das informações, mandará instaurar inquérito.

§ 4º O inquérito, nos crimes em que a ação pública depender de representação, não poderá sem ela ser iniciado.

§ 5º Nos crimes de ação privada, a autoridade policial somente poderá proceder a inquérito a requerimento de quem tenha qualidade para intentá-la. (BRASIL,1942).

E ocorrerá o arquivamento conforme define o Código de Processo Penal:

Art. 28. Se o órgão do Ministério Público, ao invés de apresentar a denúncia, requerer o arquivamento do inquérito policial ou de quaisquer peças de informação, o juiz, no caso de considerar improcedentes as razões invocadas, fará remessa do inquérito ou peças de informação ao procurador-geral, e este oferecerá a denúncia, designará outro órgão do Ministério Público para oferecê-la, ou insistirá no pedido de arquivamento, ao qual só então estará o juiz obrigado a atender. (BRASIL,1942).

Como é visto, o arquivamento do Inquérito Policial demanda-se a participação de diversas figuras com enfoque no controle da atividade investigativa. Neste sentido, seguindo a literalidade da lei, todas as provas devem chegar ao conhecimento do Ministério Público e do Juiz de Direito o qual tomará as providências cabíveis ou determinar novas diligências.

## 2.2 PROBLEMÁTICAS

Uma vez que a autoridade policial receba a notícia da ocorrência de um crime, entende-se que deva iniciar a apuração da autoria e materialidade através do inquérito policial que é a formalização de diversos atos concretos próprios da atividade policial, o que é inviável em muitas situações em razão dos efetivos insuficientes das polícias judiciárias em relação ao grande número de delitos. Assim, é notório que para cada boletim de ocorrência registrado se instaurasse um inquérito

as autoridades policiais e que seus agentes apenas cumprissem esta formalidade sem poder concluir nada.

Temos unidades de polícia judiciária que registram mais de cinquenta ocorrências num só dia. Se a cada ocorrência fossem tomados depoimentos das vítimas, localizadas testemunhas, realizadas perícias diversas, análise de inteligência e outras diligências, quantas horas seriam gastas para a execução de todas estas tarefas sem a mínima possibilidade de êxito? Qual seria o prejuízo para a administração pública ao desencadear todo este processo sem primeiro analisar sua viabilidade e possibilidade de chegar a um resultado positivo?

Estes simples exemplos nos mostram a necessidade de se fazer uma triagem ao examinar a ocorrência no sentido de verificar se as informações da notícia crime são suficientes para se requisitar perícia, e determinar o deslocamento de uma equipe de investigadores, às vezes por mais de 50 km, ou seja, se existe a mínima possibilidade de chegar à autoria. Caso contrário, entende-se que não deve ser instaurado inquérito evitando-se desperdício e constrangimentos.

Como foi apresentado os aspectos gerais da Investigação Criminal, a lei cria pouca margem e quase sempre torna o ato vinculado da autoridade policial em instaurar inquéritos policiais, mesmo que infundados, ficando em desacordo com os princípios gerais da administração pública, ferindo a presunção de inocência e levando o cidadão a um constrangimento ilegal por parte do Estado.

Neste sentido, todo ato administrativo, principalmente de investigação criminal, deve ser motivado e ter consigo o mínimo de fundamento para que se evite abusos por parte do Estado.

Cabe ressaltar algumas hipóteses como pedidos de interceptação telefônica com base em inquéritos que não possuem o mínimo de fundamento, ou oitivas de testemunhas com base em denúncias anônimas, apurações de fatos atípicos, entre outros casos que ferem o princípio da motivação.

Moreira (2014, *apud*) “Motivar é enunciar expressamente – portanto explícita ou implicitamente – as razões de fato e de direito que autorizam ou determinam a prática

de um ato jurídico. Todo ato da Administração Pública deve ser motivado haja vista o respeito aos princípios constitucionais da Administração Pública.

Reforçando tal entendimento:

"Não se inicia investigações por puro capricho, por curiosidade, por leviandade, mas sim quando se tem um mínimo necessário de provas que possa conduzir a investigação à descoberta de um fato criminoso e de seu provável autor." (GRECO, 2010).

Além de problemas de no que concerne a constrangimento e arbitrariedade do Estado, é apresentando outros aspectos que atingem a persecução penal.

Considerando que quando se instaura um inquérito policial, apenas o magistrado pode determinar o arquivamento, e, neste interim, as delegacias se abarrotam de inquéritos sem soluções, gerando custos a fazenda pública, prejudicando até mesmo investigações de crimes que causam lesão a sociedade e que por muitas vezes é determinado novas diligências para buscas de novas provas. No entanto, inexistente solução e o prazo de apuração é prorrogado levemente causando vagarosos tempos de investigação, criando certa angústia por aqueles que esperam uma resposta estatal.

Estabelecendo-se procedimentos padrão em relação às chamadas Verificações da Procedência da Informação ou VPI, estaríamos dispensando maior atenção aos casos em que a polícia judiciária tem maior chance de chegar à autoria e materialidade sem preocupar-se em fazer relatórios pela autoridade policial seguido de pareceres do Ministério Público e, por fim, decisão judicial para arquivamento. Isto sem contar as inúmeras diligências que são realizadas apenas para cumprir formalidade.

Pelo princípio da eficiência é preciso que se reconheça que não será possível chegar a um resultado positivo em todos os casos, principalmente em crimes contra o patrimônio nos grandes centros urbanos, e também que não exista efetivo policial para apurar tantos crimes. Esta constatação pode ser feita durante a Verificação da Procedência da Informação.

Por fim, o processo penal é aplicado em todo território nacional, devendo haver uniformidade, não sendo adequadas legislações estaduais, nem notas de instrução administrativas.

Diante desse quadro, o sistema investigatório brasileiro incorre em sérios problemas, pois inexistem filtros para instauração de inquérito policiais causando burocratização e baixa resolutividade de crimes. Neste sentido, é interessante a regulamentação da Verificação da Procedência da Informação (VPI), como forma de fornecer uma maior eficiência ao serviço público.

### **3 VERIFICAÇÃO PRELIMINAR DA INFORMAÇÃO**

A Verificação Preliminar da Informação ou Verificação da Procedência da Informação é adotada pela Autoridade Policial, sendo um procedimento simplificado, o qual é realizado de forma prévia à instauração do Inquérito, tendo como embasamento legal o artigo 5º § 3º do CPP que diz:

Qualquer pessoa do povo que tiver conhecimento da existência de infração penal em que caiba ação pública poderá, verbalmente ou por escrito, comunicá-la à autoridade policial, e esta, verificada a procedência das informações, mandará instaurar inquérito. (BRASIL, 1942).

Existe diversos entendimentos doutrinários favoráveis à VPI, segundo entendimento doutrinário:

"Do exame preliminar da notícia da infração podem resultar várias soluções: deferimento, determinando instauração de inquérito; determinação de sindicâncias preliminares; intimação do noticiante para suprir omissões; indeferimento por atipicidade do fato; indeferimento por falta de interesse de agir (extinção da punibilidade); indeferimento por suspeição, incompetência, ilegitimidade para agir, coisa julgada etc." (GARCIA, 2004).

O autor Rogério Sanches CUNHA, Gustavo Muller LORENZATO, Maurício Lins FERRAZ e Ronaldo Batista PINTO discorrem:

"à autoridade policial que preside o inquérito policial é conferida certa liberdade de atuação, presumindo-se, por óbvio, a prevalência do bom senso e do razoável. Destarte, pode o Delegado de polícia indeferir sua instauração, cabendo recurso de tal decisão ao Chefe de Polícia, assim

entendido o Delegado-Geral de Polícia ou o Secretário de Segurança Pública (art. 5º, § 2º, CPP)”. (CUNHA, LOREZATO, FERRAZ, PINTO, 2008).

Além do entendimento doutrinário, a posição firmada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em sua orientação jurisprudencial nº 580, eis a ementa do referido julgado:

EMENTA Habeas corpus. Constitucional e processual penal. Possibilidade de denúncia anônima, desde que acompanhada de demais elementos colhidos a partir dela. Instauração de inquérito. Quebra de sigilo telefônico. Trancamento do inquérito. Denúncia recebida. Inexistência de constrangimento ilegal. 1. O precedente referido pelo impetrante na inicial (HC nº 84.827/TO, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJ de 23/11/07), de fato, assentou o entendimento de que é vedada a persecução penal iniciada com base, exclusivamente, em denúncia anônima. Firmou-se a orientação de que a autoridade policial, ao receber uma denúncia anônima, deve antes realizar diligências preliminares para averiguar se os fatos narrados nessa "denúncia" são materialmente verdadeiros, para, só então, iniciar as investigações. 2. No caso concreto, ainda sem instaurar inquérito policial, policiais federais diligenciaram no sentido de apurar as identidades dos investigados e a veracidade das respectivas ocupações funcionais, tendo eles confirmado tratar-se de oficiais de justiça lotados naquela comarca, cujos nomes eram os mesmos fornecidos pelos "denunciantes". Portanto, os procedimentos tomados pelos policiais federais estão em perfeita consonância com o entendimento firmado no precedente supracitado, no que tange à realização de diligências preliminares para apurar a veracidade das informações obtidas anonimamente e, então, instaurar o procedimento investigatório propriamente dito. 3. Habeas corpus denegado. (STF, 2007).

Tal decisão do STF foi de grande valor para institucionalização do instituto da VPI, porém não vincula tais decisões aos atos da administração.

Há mais de 25 anos, o Departamento Polícia Federal regula em seu âmbito administrativo a VPI com Instrução Normativa 01/92:

#### TÍTULO I DO INQUÉRITO POLICIAL CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

1. as notícias de infração penal endereçadas aos órgãos centrais, por meio de requerimentos, representações ou requisições, resguardadas as atribuições do Diretor-Geral e do Coordenador-Geral Central de Polícia, depois de protocolizadas, serão encaminhadas à Corregedoria-Geral da Polícia Federal para registro, manifestação objetiva e despacho à unidade competente.

2. Os expedientes referidos, quando diretamente endereçados às Superintendências Regionais, serão remetidos à Corregedoria Regional para registro, pronunciamento e, se for o caso, envio à Delegacia Regional de Polícia para pronto atendimento.

2.1. Nas Delegacias de Polícia Federal, Classe "A", as notícias de infração serão encaminhadas à Delegacia Executiva para registro e providências.

- 2.2 Nas Delegacias de Polícia Federal, Classe “B”, o registro e atendimento serão providenciados por seu respectivo titular.
3. havendo manifestação contrária à instauração de inquérito policial por parte do distribuidor ou da autoridade policial a quem foi distribuído, o expediente será submetido à respectiva Corregedoria para decisão.
  - 3.1 . Mantido o indeferimento o interessado será cientificado.
  - 3.2 . Se a decisão constatar a falta de atribuição do Departamento de Polícia Federal, o expediente será encaminhado ao órgão competente.
  - 3.3 Das decisões proferidas pela Corregedoria caberá recurso à autoridade superior.
4. . Se a decisão for favorável à instauração de inquérito policial, o expediente será distribuído, imediatamente, na forma do Capítulo II, deste Título.
  - 4.1 . Logo que receber o expediente, a autoridade designada para presidir o inquérito procederá a instauração.
  - 4.2 . Na comprovada impossibilidade da imediata instauração, a autoridade policial comunicará, por escrito, esta circunstância ao distribuidor.
5. As Corregedorias promoverão o permanente acompanhamento das notícias de infração penal.
6. . Quando as informações noticiadas não possibilitarem a instauração imediata de inquérito policial, será averiguada a sua procedência com vista à confirmação da existência da infração penal, na forma prevista no § 3º, art. 5º do Código de Processo Penal.
7. . Nas hipóteses de crime eleitoral, a instauração dependerá de requisição, à exceção da ocorrência de flagrante delito.
8. . As notícias resultantes de investigação da área operacional somente serão submetidas à apreciação de que tratam os itens 1 e 2, quando houver dúvidas quanto à atribuição do DPF ou implicações no campo disciplinar.
9. A fase dos procedimentos policiais instaurados em decorrência de resoluções de Comissões Parlamentares de Inquérito será informada semestralmente à respectiva Casa Legislativa até sua conclusão, na forma do disposto na Lei 10.001, de 04.09.2000.(DPF,1992)

Outras Polícias Judiciárias da Federação também regularam tal procedimento, como é o caso da Polícia Civil do Estado de Sergipe, que editou a Instrução Normativa 01/2006, e a Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro. Porém, tal entendimento não foi uniformizado como a Polícia Civil do Estado do Espírito Santo, sendo seguida uma tendência contrária. Considerando que são criadas novas tecnologias capazes de gerarem inquéritos policiais automáticos, tornam-se vinculados a lavratura de boletins de ocorrência como a do inquérito policial, causando transtornos em

investigações que por hora não é respeitado o sigilo necessário, ferindo a intimidade do investigado e prejudicando a investigação.

A adoção da VPI, como medida que antecede a instauração do inquérito, permitiria à autoridade policial maior discricionariedade em focar seus esforços naqueles crimes em que houvesse maior probabilidade de se chegar à autoria, evitando a prática de se acumular documentos sem que haja uma correspondência entre a demanda e a capacidade de investigação.

Segundo entendimento de José Ricardo Chagas, a VPI deve ser utilizada com muita prudência, pois pode ser utilizada como artifício para escapar da fiscalização do Ministério Público que, por fim, cita que toda denúncia recebida é necessária apurar para verificar a verossimilhança da informação:

A obrigatoriedade de instauração do inquérito policial completa essa complexa arquitetura jurídica, pois se de um lado diminui o poder discricionário do delegado, por outro diminui também sua responsabilidade, já que ele não precisará “dar conta” (*accountability*) do que faz – sua obrigação é instaurar o inquérito e dar-lhe prosseguimento, mesmo que não leve a lugar nenhum. Por isso mesmo, pela ambivalência do papel do inquérito nessa arquitetura, na prática, a obrigatoriedade não é seguida. Vigem uma discricionariedade justificada pela “eficiência” e pela “racionalidade”, sem que se precise avaliar publicamente seus critérios e seus desvios; mas aparentemente ninguém quer acabar com a obrigatoriedade do *inquérito policial* – nem os delegados, nem o Ministério Público. Um bom exemplo da ambivalência de funções do delegado de polícia ocorre na Polícia Federal. Ali, as investigações policiais antecipam-se à instauração do inquérito, que só será aberto, durante as investigações, caso sejam necessárias medidas cautelares (por exigência legal). A lógica seguida na Polícia Federal é que o inquérito policial só deve ser instaurado quando a investigação, concluída, já dispuser de elementos que o justifiquem. Fica, assim, caracterizada a duplicidade de papéis que cabe à Polícia: investigação policial (também separada do policiamento ostensivo, praticado pelas polícias militares) e pré-instrução criminal. Se bem-feita esta última, o Ministério Público simplesmente a chancelará na denúncia, poupando-se trabalho ao apensar ao processo todo o inquérito policial. Com isso, na prática, a Polícia passa a “carregar” a parte mais pesada (e mais exigente) do processo de incriminação. E também a maior parte da “formação da culpa”.

No caso das polícias civis, em virtude da enorme demanda produzida pelo excessivo volume de ocorrências criminais que chegam ao seu conhecimento, a discricionariedade do delegado passa a ser feita via VPI. No Rio de Janeiro, que se excede em inovações, a VPI chega a ser escrita e acondicionada em uma pasta. Há um arquivo geral de VPIs em cada delegacia. Sua função é, declaradamente, evitar um inútil inquérito policial, e assim evitar o caos que papéis desse tipo produziriam tanto nas delegacias quanto no Ministério Público, como nos disseram delegados e Promotores. Encontramos realidades diferentes em cada estado e em cada capital pesquisada – variações sobre um mesmo tema, é certo, mas com as cores e as sonoridades da sensibilidade jurídica local. O tema comum, porém, é uma tradição que fez do inquérito policial a peça-chave que abre, tanto quanto fecha, as portas do processo de incriminação no Brasil. (MISSE, 2009).

Neste passo, se por um lado devemos manter o controle da atividade policial, não é com a concessão de prazos e movimentação meramente formal que haverá uma melhora no inquérito policial. Não basta que a autoridade determine uma diligência para que ela se realize, é preciso investimento em tecnologias, pessoal e aprimoramento da legislação para que a investigação preliminar seja bem feita e de forma rápida.

Como foi demonstrado, é importante a autoridade policial ter algum nível de discricionariedade, tendo em vista que gera um maior engajamento como figura ativa na investigação, gerando maior senso de responsabilidade a modo de ter como dever garantia da legalidade em suas ações que por momentos vem agir como autoridade coatora, pois exerce o poder de privar o investigado da sua liberdade ou direito.

## **CONCLUSÃO**

Foram explicados diversos Sistemas de Investigação Preliminar, são eles: O Sistema de Investigação Preliminar Judicial, Sistema de Investigação Preliminar, realizado pelo Ministério Público, e o Sistema de Investigação Preliminar Policial. No ordenamento jurídico brasileiro foi adotado o Sistema de Investigação Preliminar Policial, nos quais o legislador considera o mais adequado devido à grande extensão do território nacional pela própria tradição dessas instituições que vem mais de séculos sendo incumbido de realizar as apurações de delitos, pela maior eficiência em decorrência de ser menos burocrático e estar mais próximo da sociedade.

Como vimos, houve sim uma evolução histórica da legislação processual penal que se tornou mais garantista. Criaram-se novos mecanismos de investigação e também surgiram novas tecnologias e maior capacitação daqueles que atuam nas investigações, contudo a demanda ficou muito acima dos avanços o que ofuscou de certa forma a polícia judiciária para onde todo o universo criminal é direcionado.

A pesquisa não visa apenas demonstrar fatos históricos. Visa também, a evolução do sistema de investigação o qual deve se adequar aos princípios constitucionais, como é o caso do princípio da eficiência da legalidade, dentre outros. Por conseguinte,

explicando as principais características do principal instrumento da investigação que é o Inquérito Policial.

Nosso estudo teve foco num mero ajuste legislativo que poderia gerar maior agilidade e eficiência na investigação, permitindo que se considere que a autoridade policial reúna desde que tenha condições e mínimos elementos necessários para formalização através da instauração do inquérito policial, ou que a investigação permaneça como registro nos crimes em que vítima não reconhece o autor, não identifica testemunha, nem há vestígios do crime, situação muito comum.

Quando tratamos de Inquérito Policial verificamos diversos gargalos e uma baixa resolutividade de crimes em decorrência de diversos fatores, porém o pesquisador se ateve em analisar a importância da legalização da VPI, o qual é necessária uma uniformização em todo território nacional.

Analizamos que seria necessário estabelecer em quais casos seriam admitidas a VPI, como se daria o controle externo da atividade policial em relação a elas, quais os procedimentos se adotaria para evitar o arquivamento sumário quando incabível ou, também, quais as diligências mínimas a serem executadas.

Diante do conflito de princípio da supremacia do interesse público e a presunção de inocência, apenas o fato de ser investigado em um inquérito infundado já causa constrangimento conforme entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal devendo ocorrer verificação prévia, visto que evitaria abusos por parte do Estado. Porém, pela falta de amparo legal, delegados de polícia por vezes incorrem em crimes de prevaricação e usurpação de função. Desse modo, o pesquisador defende sua regulamentação, pois daria maior discricionariedade estando mais de acordo com o estado democrático de direito.

É notório que as autoridades policiais possuam a mesma formação jurídica que os juízes e promotores. Não se justifica que a investigação preliminar seja objeto de disputa entre estas categorias de servidores, uma vez que, deva prevalecer o interesse público, o trabalho harmonioso e incessante dos três entes estatais com o fim de se evitar a impunidade.

Por fim, o ideal seria um maior engajamento do poder legislativo de maneira a contribuir para uma investigação mais célere, que consiga atingir os anseios sociais de uma persecução penal bem instruída para sua perfeita aplicação.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Exposição de Motivos Do Código de Processo Penal, 1941. in: VADE MECUM, 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal federal. Habeas Corpus 84827-TO.. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 23 novembro. 2007. Disponível em: <[www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000168953&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000168953&base=baseAcordaos)>. Acesso em: 20 abril 2017.

CAPEZ, Fernando. *Curso de Processo Penal*, 2012.

CHAGAS, José Ricardo. Artigo Nuances do Art. 5º §3º do CPP no tocante à (i)legalidade da VPI: verificação de procedência das informações. Disponível: <https://conteudojuridico.com.br/artigo,nuances-do-art-5o-%C2%A73o-do-cpp-no-tocante-a-ilegalidade-da-vpi-verificacao-de-procedencia-das-informacoes,26513.html>. Acesso: 29 de out. 2017.

CUNHA, Rogério Sanches; LORENZATO, Gustavo Muller e FERRAZ, Maurício Lins e Ronaldo Batista PINTO. *Processo Penal Prático*, 2008.

DOS SANTOS, Célio Jacinto Modelo policial de investigação criminal na reforma processual brasileiro. Disponível em: <http://www.adpesp.org.br/artigos-exibir?art=124>. Acesso: 04 Nov. 2017.

FERNANDES, Caroline Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,do-principio-da-eficiencia-conceito-e-caracteristicas,39702.html>, Acesso: 09 Nov. 2017.

GARCIA, Ismar Estulano. *Procedimento Policial: Inquérito e Termo Circunstanciado*. 10. ed. 2004.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*, 2001.

GRECO, Rogério. *Atividade Policial*, 2010.

LOPES, Aury Júnior, *Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal*, 2001.

MISSE, Michel. Artigo O Inquérito Policial no Brasil. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7199/5778>. Acesso: 04 Nov.2017.

PICOLIN, Gustavo Rodrigo. Artigo Surgimento do Inquérito Policial. Disponível em: [https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=156](https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=156). Acesso em 31 out. 2017.

RANGEL, Paulo. *Direito Processual Penal*, 2002.