

EDITORIAL



É com grande prazer que apresentamos aos nossos leitores o volume nº 6, número 2, da *Revista Brasileira de Ciências Policiais*. Este volume traz um consistente dossiê composto por artigos que são o resultado de pesquisas e discussões realizadas durante o Seminário intitulado “*A Construção de uma Polícia Republicana: Autonomia, Eficiência e Imparcialidade*”, organizado pela Coordenação de Escola Superior de Polícia e ocorrido no dia 27 de outubro de 2015. Durante o referido evento científico, que contou com a participação de importantes pesquisadores e propiciou articulação de diferentes perspectivas teóricas e empíricas, discutiu-se, em essência, um dos maiores desafios para as instituições policiais brasileiras, que é o de incorporar a sua estrutura e a seus procedimentos, práticas e atitudes uma cultura republicana e democrática, que lhes confira maior legitimidade e confiabilidade.

Em sistemas de justiça como o brasileiro, o saber policial que orienta a investigação criminal é fortemente condicionado a preceitos de verdade. Contudo, um sistema que pretende ser democrático precisa estar também condicionado a critérios de racionalidade e justiça, ou seja, deve estar sujeito a regras jurídicas de proteção de direitos e os limites do justo em todas as suas fases, mesmo que isso importe em se reconhecer um obstáculo à obtenção de uma conclusão a respeito dos fatos pretensamente verdadeira. É que conforme mencionei em outro lugar, na base de um processo penal justo está não apenas a observância firme da lei, mas também de um conjunto de direitos e garantias que assegurem um equilíbrio entre o poder do Estado e do investigado, consubstanciados, sobretudo, em vedações no tocante à produção de provas e na possibilidade de contrastar, já em sede policial, as imputações prévias a eles dirigidas¹.

1 BARBOSA, Emerson Silva Barbosa. Limites constitucionais relativos à prova na investigação criminal. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*. Vol. 6, n. 1, 2015.

A definição do mandato policial, no que diz respeito à investigação criminal, exige, portanto, o reconhecimento interno de que a busca da verdade processual não é ilimitada: não vale tudo para se chegar à verdade. Encarar de frente os limites do devido processo legal em favor de uma devida investigação criminal talvez seja o passo decisivo para construção de uma nova ideia de *Polícia*.

O espaço público em que as polícias judiciárias promovem a investigação criminal é o inquérito policial. Pesquisas empíricas têm revelado que a fase do inquérito é uma das mais importantes do fluxo de justiça criminal, não apenas porque é o elemento material articulador das demais instâncias de justiça, uma vez que o inquérito circula entre as várias instituições penais (polícias, ministérios públicos, varas judiciais e tribunais) e é incorporado ao processo judicial², mas também porque o seguimento do caso em diante depende decisivamente da competência dos investigadores no esclarecimento da autoria e materialidade^{3 4}.

A condição de investigação preliminar e instrução provisória do inquérito policial obriga, portanto, que a autoridade de polícia judiciária zele pela fidelidade da investigação ao Direito, de modo a que não se ultrapassem os limites definidos pelas normas garantidoras dos direitos fundamentais. Em outros termos, a eficiência e a eficácia da investigação devem ser os objetivos principais da autoridade que dirige a persecução extrajudicial, contudo, num Estado de Direito, não basta se alcançar a eficácia/eficiência técnica. É preciso, principalmente, assegurar a eficácia/eficiência jurídica na atuação das instituições e das partes no processo penal. A regra básica é a de que não se pode admitir o pagamento de qualquer preço para se confirmar as hipóteses acusatórias no inquérito policial⁵.

2 VARGAS, Joana Domingues. RODRIGUES, Juliana Neves Lopes. Controle e cerimônia: o inquérito policial em um sistema de justiça criminal frouxamente ajustado. *Revista Sociedade e Estado*. V. 26, n.1, jan/abril 2011.

3 RIBEIRO, Ludmila. A produção decisória do sistema de justiça criminal para o crime de homicídio: análise dos dados do Estado de São Paulo entre 1991 e 1998. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 53, n.1, 2010, pp. 159-193.

4 MISSE, Michel; VARGAS, Joana Domingues. O fluxo do processo de incriminação no Rio de Janeiro na década de 50 e no período 1997-2001: comparação e análise. XIII Congresso Brasileiro de Sociologia. Recife: UFPE, maio/jun. 2007.

5 BARBOSA, Emerson Silva. O devido processo penal e as garantias do contraditório e ampla defesa no

Nesse sentido, reputo como fundamentais para construção de uma devida investigação criminal duas condições.

A primeira é que a autoridade investigante precisa ser imparcial, desinteressada e comedida na operacionalização de instrumentos coercitivos. A maneira mais fácil de garantir uma atuação isenta é assegurar à instituição policial e ao delegado de polícia autonomia, tanto jurídica, como administrativa e política. A autoridade policial deve gozar da prerrogativa de decidir qual o melhor sentido de justiça tem determinado fato, bem como definir a melhor estratégia de investigação e o momento de execução de atos coercitivos, representadas no tripé autonomia jurídica, tática e operacional.

A segunda condição para se garantir uma polícia republicana é reconstruir as bases epistemológicas do inquérito policial. É comum se ler em manuais jurídicos e na jurisprudência que o inquérito policial, em razão de sua natureza administrativa e inquisitiva — não contraditória — é uma peça meramente informativa⁶, sem valor probatório ou com valor probatório limitado e que a função principal do inquérito é servir de base ao ajuizamento de eventual ação penal. O inquérito, assim, seria um instrumento formal para coletar informações sobre crimes e criminosos e apresentá-los ao ministério público, despidido de efeitos jurídicos sobre o processo, salvo em algumas exceções de antecipação probatória.

Na prática judiciária, todavia, é possível perceber um conflito quanto aos efeitos jurídicos e práticos. Do ponto de vista jurídico, em suas origens o modelo de inquérito foi desenhado para servir como instrução provisória, preliminar ao processo. Isso pode ser visto não apenas pela justificativa contida na exposição de motivos do atual Código de Processo Penal em vigor, que atribui textualmente ao inquérito esta função, mas também pelo delineamento das atividades investigativas e o papel dos atores na persecução criminal.

inquérito policial. *Revista Sistema Penal & Violência*, Porto Alegre, v. 3, n. 1, p. 74-88, jan./jun. 2011.

6 Nesse sentido: CHOURK, Fauzi Hassan. *Garantias constitucionais na investigação criminal*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006; OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. *Curso de processo penal*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. Para uma outra perspectiva, ver NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de processo e execução penal*. São Paulo: RT, 2005.

Mesmo reformulações mais recentes que, em princípio, buscaram atribuir ao inquérito a natureza informativa, no sentido de que no inquérito são colhidos *elementos de informação* para posterior debate judicial como se depreende à primeira vista do teor do artigo 155 do CPP⁷, percebe-se que juridicamente o inquérito é mais que isso. O inquérito policial é também o espaço institucional para produção de provas cautelares, não repetíveis e antecipadas. Ou seja, a própria lei atribui à investigação preliminar uma função probatória, que a despeito da impressão que possa dar o dispositivo legal, é regra e não exceção na persecução penal.

Diante disso, também é possível dizer que a realidade da persecução penal contraria essa característica do inquérito como uma peça meramente informativa. Do ponto de vista sociológico, o que se verifica empiricamente é que no inquérito podem e são produzidas todas as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas, — verdadeira instrução preparatória do processo criminal —, que serve à convicção das partes e do juiz. É durante o inquérito, sobretudo em investigações que requerem sofisticados meios de investigação e prova, que são produzidos os elementos de informação a respeito da dinâmica do fato, circunstâncias, intencionalidades, relações de ajuste ou cooperação, instrumentos utilizados, proveito auferido etc., que serão debatidos durante a fase de instrução judicial, tais como o exame de corpo de delito, as interceptações das comunicações, quebras de sigilo bancário, fiscal ou telefônico, a busca e apreensão, o reconhecimento de pessoas e coisas, a identificação criminal entre outras.

Quais os interesses ou razões, portanto, para se atribuir ao inquérito a natureza meramente informativa, quando se sabe que ele não tem essa característica? Entendo que são ao menos três.

A primeira razão é a de inviabilizar a participação ativa do investigado e seu defensor na fase de inquérito, uma vez que atrapalharia a produção de evidências em favor da hipótese acusatória. Trata-se de forma de preservar

7 Art. 155 do CPP: O juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação, ressalvadas as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas.

a inquisitorialidade enquanto característica que facilita a produção de verdades pelos detentores de um saber particularizado⁸. A natureza inquisitiva seria a razão para se caracterizar o inquérito como peça meramente informativa, com valor probatório limitado, já que não reservaria espaço para participação ativa do acusado e de seu defensor (contraditório). Contudo, a causa na verdade é o efeito. É falta de interesse em tornar o inquérito minimamente contraditório que o torna inquisitivo. Impedir a participação ativa do investigado, a pretexto de alcançar eficiência investigativa, sabota, a meu ver, o processo de democratização da investigação criminal.

A segunda razão é que negar o caráter probatório do inquérito evitaria a contaminação da fase judicial. Ações ilícitas ou irregulares praticadas durante a fase do inquérito não geraria nulidades à fase de instrução judicial. O fato é que para além dos efeitos das informações produzidas no inquérito, o que deve levar em conta são as diligências ou atos instrutórios praticados durante a investigação criminal. As ações policiais ilícitas não estão imunes à anulação em razão do caráter aflitivo e invasivo destas sobre direitos fundamentais. Com isso, com ou sem caráter probatório, ações ilícitas devem sempre estar na alça de mira de instâncias corretivas. Mais ainda quando essas ações produzem informações essenciais para formar a convicção da autoridade judicante. Imunizar ações investigativas irregulares para proteger o processo judicial também comprometeria o caráter justo e democrático do processo.

O terceiro interesse é o de pôr fim ao inquérito. Há, na atualidade, um questionamento quanto ao modelo de investigação criminal realizado por meio do inquérito policial. Muito se discute sobre a eficiência procedimento policial para produzir verdades, além do caráter supostamente seletivo da investigação criminal. Não pretendo discutir aqui a questão da seletividade, uma vez que já o fiz exaustivamente em outro lugar⁹. Meu enfoque será sobre a crítica ao excessivo formalismo do inquérito.

8 KANT DE LIMA, Roberto. A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos. 2ª ed. Trad. de Otto Miller. Rio de Janeiro: Forense, 1995. Ver, do mesmo autor, Sensibilidades jurídicas, saber e poder: bases culturais de alguns aspectos do direito brasileiro em perspectiva comparada. Anuário Antropológico, 2010, p. 25-51.

9 BARBOSA, Emerson Silva. Inquisitorialidade e seletividade das práticas policiais de administração de conflitos. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito. Brasília: Universidade de Brasília, 2014.

Atribui-se ao inquérito uma característica excessivamente burocrática, cuja rotina de formalização impede que se concentrem esforços na investigação propriamente dita, ou seja, na produção de provas que deem suporte ao processo judicial. A crítica ao excessivo formalismo do inquérito não é todo imerecida. O sistema de justiça demanda cada vez mais um fluxo mais célere de informações e, por isso, melhorias de eficiência serão muito bem-vindas. Contudo, estou convencido de que a ausência ou a multiplicidade de formas jurídicas não é o melhor caminho para se proteger direitos fundamentais. A ausência de forma jurídica, suscitada como solução para a letargia das investigações e em nome de uma suposta “celeridade” ou “desburocratização”, revela uma faceta inquisitorial, secretista e autoritária própria dos períodos nebulosos da Inquisição, em que o investigado/acusado somente tomava conhecimento da imputação ao final do processo, o que contrária frontalmente o devido processo penal¹⁰.

Modelos pretensamente desburocratizados, sem registro documental ou informatizado, possibilitam maior risco a que a investigação se torne um instrumento de corrupção, violência, extorsão próprios de regimes antidemocráticos e não sujeitam à necessária *accountability*, como processo de acompanhamento, fiscalização, controle e responsabilização dos atores públicos. O inquérito tem um papel fundamental no Estado democrático de Direito como instrumento de controle da liberdade investigativa, na medida em que inadmite, como regra, iniciativas investigativas fora do âmbito do procedimento formal. O que, aliás, contribui para um modelo de investigação mais transparente e, por isso, impugnável quando ofender as garantias individuais do investigado.

É preciso, portanto, desconstruir o fetichismo do inquérito, que pretende atribuir uma imagem deturpada ao procedimento de investigação como algo arcaico pelo simples fato de prestigiar o registro de cada etapa da investigação, — sobretudo no que diz respeito às diligências que afetam direitos fundamentais, — bem como por ser conduzido por uma autoridade jurídica, o delegado de polícia.

10 BARBOSA, Emerson Silva. O devido processo penal e as garantias do contraditório e ampla defesa no inquérito policial. *Revista Sistema Penal & Violência*, Porto Alegre, v. 3, n. 1, p. 74-88, jan./jun. 2011.

Nesse sentido, os trabalhos de pesquisa aqui publicados refletem a tentativa de se desmistificar algumas críticas em relação ao trabalho de investigação da polícia e ao inquérito policial. Assim, neste número trazemos oito artigos sobre temas que envolvem a autonomia e eficiência das instituições de polícia judiciária e os instrumentos para garantir uma investigação imparcial. É possível notar que embora alguns textos tenham diferentes enfoques, cuidam de temas complementares uns aos outros, que buscam articular um sentido democrático e republicano à investigação policial, razão pela qual recomenda-se uma leitura atenta de todos os trabalhos publicados.

O artigo de Guilherme da Cunha Werner, *A isenção política na Polícia Federal*, aborda três dimensões da autonomia necessárias ao trabalho isento da instituição: administrativa, funcional e orçamentária. No texto, o autor propõe uma análise que perpassa a identificação de perigos que possam desconstruir o trabalho da Polícia Judiciária da União, como o corporativismo exacerbado, o apoderamento, como expressão do clientelismo e totalitarismo, a opacidade e a desestruturação, como esvaziamento de recursos e investimentos. Ressalta, ainda, a necessidade de se emprestar confiança a partir de estratégias de *accountability*.

Eliomar da Silva Pereira e Stenio Santos Sousa discutem a autonomia da polícia judiciária a partir de um olhar crítico sobre a Proposta de Emenda Constitucional nº 412/2009. Enquanto primeiro enfoca sua análise sobre as críticas corporativas e infundadas ao projeto que pretende atribuir autonomia às polícias judiciárias, o segundo privilegia a discussão sobre a plausibilidade de se conferir as instituições de polícia judiciária autonomia orçamentária, financeira e administrativa e sua relação com a eficiência da polícia judiciária da União.

Franco Perazzoni e Wellington Clay Porcino Silva fazem um contraponto interessante à tendência frequente de se considerar que o modelo de investigação brasileiro é distinto do praticado em outros países ocidentais tidos como mais avançados, como os Estados Unidos, na França, Inglaterra e outros, bem como que o modelo brasileiro, ao contrário dos demais, pouco evoluiu em quase dois séculos de existência. Além disso, a partir de referên-

cias estatísticas comparadas e os dados produzidos pela Polícia Federal em relação aos indicadores de eficiência de investigação da instituição, levantados pelos autores e por pesquisa elaborada por João Vianey Xavier Filho, percebe-se que as críticas à ineficiência do inquérito são injustas. Os trabalhos apresentados sustentam que muitas das críticas em relação ao inquérito estão na construção dos indicadores e na metodologia de análise dos dados.

Enquanto os cinco primeiros trabalhos focaram mais propriamente nos temas da autonomia e da eficiência, os trabalhos de Priscila Busnello, Alessandro Maciel Lopes e Milton Fornazzari Junior tratam de temas que versam sobre as formas de garantir o funcionamento de uma polícia republicana e respeitadora dos direitos fundamentais. Em seu texto, Busnello faz uma relação direta entre polícia e democracia e chama a atenção para importância do respeito aos limites da legalidade e dos direitos humanos para “*estruturação, manutenção, fortalecimento e evolução*” de processo democrático em uma sociedade marcada por riscos e a exacerbação do controle penal. Já Lopes analisa os efeitos práticos e jurídicos à definição clara de competência para a atividade de investigação preliminar, a partir da capacidade do agente que produz a investigação e formalização de seus atos e seus reflexos práticos na ação penal, no que diz respeito à validade da prova. Fornazzari Junior, por sua vez, suscita a necessidade de uma cooperação jurídica em matéria penal como resposta para melhoria da eficiência das investigações que versam sobre crimes econômico-financeiros de caráter transnacional. O autor ainda reforça a importância inquérito policial como procedimento criminal indispensável para cooperação, uma vez que qualquer medida de cooperação ou auxílio direto de governo estrangeiro em matéria penal, durante a fase de investigação criminal, deve estar associada a um procedimento previamente formalizado, enquanto corolário do devido processo legal. Ademais, ressalta-se a necessidade de conferir maior segurança jurídica aos processos de cooperação internacional por meio da definição das formas jurídicas adequadas e/ou legítimas para embasar ações das autoridades responsáveis pelos pedidos de auxílio internacional.

Após essa breve síntese dos artigos, desejo a todos os nossos leitores uma boa leitura!

As revistas continuam disponíveis eletronicamente no Portal de Periódicos da ANP, no endereço: <http://periodicos.dpf.gov.br>.

Aguardamos sua submissão!

EMERSON SILVA BARBOSA

PROFESSOR DA ANP E MEMBRO DA COMISSÃO EDITORIAL

