

FACULDADE NATALENSE PARA O DESENVOLVIMENTO DO RIO
GRANDE DO NORTE

ALBERTO LIMA DE ALMEIDA

O INSTITUTO DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL ENTRE REFORMA E EXTINÇÃO

NATAL-RN

2010

ALBERTO LIMA DE ALMEIDA

O INSTITUTO DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL ENTRE REFORMA E EXTINÇÃO

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade Natalense para o Desenvolvimento do Rio Grande do Norte, como requisito parcial para obtenção de título de Pós-graduado em Direito Penal e Processual Penal.

Orientador: LUCIANO NASCIMENTO SILVA (Drº).

NATAL/RN

2010

ALBERTO LIMA DE ALMEIDA

O INSTITUTO DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL ENTRE REFORMA E EXTINÇÃO

Monografia apresentada e aprovada em ____/_____/_____ pela banca
examinadora composta pelos seguintes membros:

BANCA EXAMINADORA:

Membro Examinador

Membro Examinador

Membro Examinador

NATAL/RN

2010

Dedico este trabalho a todos aqueles que fazem a Policia Federal neste país e que querem o seu desenvolvimento integrado aos anseios de seus colaboradores.

A minha família que doou parte de suas horas de lazer para que fosse possível a produção do texto.

Aos amigos que contribuíram de maneira relevante com suas idéias e críticas e em especial ao Escrivão de Polícia Federal Augustinho que tornou possível de fato a pesquisa.

. "Embora ninguém possa voltar atrás e fazer um novo começo, qualquer um pode começar agora e fazer um novo fim". (Chico Xavier/Emmanuel)

RESUMO

Este trabalho tem em seu bojo informações obtidas de pesquisa realizada no banco de dados do Departamento de Polícia Federal, estas nos permitem avaliar o desempenho do instituto da investigação criminal no âmbito das competências das instituições federais, isto com dados dos últimos dez anos. Mais ainda, permite através do estudo de caso na circunscrição Natal no Rio grande do Norte, analisar a contribuição do inquérito policial para o processo penal e que de forma surpreendente apresenta índices de efetividade insignificantes, vindo a corroborar a tese de que o Inquérito Policial tem servido de filtro pré-processual, ou mesmo, tornando-se um gargalo para o sistema processual brasileiro. Os dados encontrados acentuam a crise desta estrutura investigativa centenária, posto que comprova a sua pouca eficácia como instrumento de investigação criminal, tornando-se dissonante com as exigências e necessidades de uma sociedade ansiosa pela resposta que o Estado brasileiro deve dar em termos de eficácia e eficiência nos atos em favor do cidadão, e que clama por um processo penal célere e dinâmico. A proposição foi sugerir modificações na estrutura do instituto de investigação criminal, bem como na estrutura das instituições legitimadas a proceder à coleta de provas com fins de auxiliar o judiciário na aplicação do direito penal.

PALAVRAS CHAVES: Inquérito Policial, Policia Federal, Pesquisa Científica, Investigação Criminal, Processo Penal.

ABSTRACT

This work has at its core information obtained from research conducted in the database of the Federal Police Department, they allow us to evaluate the performance of the institute of criminal investigation under the powers of federal institutions, that data with the last ten years. Moreover, allows through a case study in the district in Natal Rio Grande do Norte, to analyze the contribution of the police investigation into the criminal proceedings and that surprisingly shows negligible levels of effectiveness, growing to substantiate the argument that the police inquiry has served as a filter pre-procedural, or even becoming a bottleneck for the Brazilian procedural system. The data obtained emphasize the crisis of this century-old investigative structure, since it proves its ineffectiveness as a tool for criminal investigation and became dissonant with the requirements and needs of a society eager for the answer that the Brazilian government should provide in terms of efficiency and efficiency in the acts in favor of the citizen, and that calls for a swift prosecution and dynamic. The proposition was to suggest changes in the structure of the institute of criminal investigation, as well as the structure of legitimate institutions to undertake the collection of evidence for purposes of assisting the judiciary in the enforcement of criminal law.

KEYWORDS: Police Inquiry, Federal Police, Scientific Research, Criminal Investigation, Criminal Proceedings.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	08
2	CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS	11
2.1	Inquérito policial	12
2.2	Do Princípio da Eficiência	14
2.3	Princípio da Eficiência <i>versus</i> Inquérito Policial	16
2.4	Do Arcabouço Administrativo	19
2.5	O Departamento de Polícia Federal	20
3	ESTUDO DE CASO	23
3.1	Considerações metodológicas	23
3.2	Da metodologia adotada.	24
3.3	Coleta de dados e fontes de informação	25
3.4	A coleta e análise dos dados	26
3.5	Da análise do primeiro fluxo de tempo: prazo necessário para relatar	26
3.6	Análise do segundo fluxo de tempo: da ciência do fato delitivo à abertura do procedimento investigativo	28
3.7	Dos procedimentos relatados	29
3.8	Dos inquéritos devolvidos para novas diligências	31
3.9	Quadro comparativo de inquéritos relatados e não relatados	32
4	ANALISANDO A EFICÁCIA DO EMPREGO DO INQUÉRITO NOS ÚLTIMOS DEZ ANOS.	34
4.1	Do quantitativo de inquérito	34
4.2	Analisando a efetividade do inquérito no processo judicial	35
4.2.1	Análise dos procedimentos arquivados	37
4.2.2	Análise do emprego do inquérito nas decisões judiciais	38
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	41
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	47
	APÊNDICES	49

1. INTRODUÇÃO

Estudos sociológicos sobre a formação da sociedade fundados nas idéias de Weber (1974), Tilly (1996) e Bendix (1996) nos remetem a idéias de que o Estado moderno deveria ter como princípios basilares em sua criação: um sistema fiscal centralizado e estável; possuir uma força militar profissional, permanente e sujeita a um comando central; onde o exercício da justiça deve ser monopólio do poder público; além de ter uma administração burocrática fundada na existência de funcionários.

Sob essa perspectiva, o Estado passa a expressar uma política garantista que vai se refletir em direitos como, p. ex., à vida, à liberdade, ao bem-estar, à segurança e ao acesso à justiça. E a idéia de justiça transformada em mediadora dos conflitos nas relações políticas, econômicas, culturais, sociais e interpessoais, evitando que o poder dos mais fortes eliminasse pura e simplesmente os mais fracos.

Nos trabalhos de Foucault (1975) a defesa na isonomia de tratamento legal é a tônica, onde todos devem ser submetidos de forma igual às leis (constitucionais ou penais) independentemente de sua condição de classe, sexo, geração, raça ou quaisquer outra referencia socioeconômica ou cultural.

Coube ao Estado a legitimidade na aplicação das leis penais (distribuir sanções e assegurar, pelo controle repressivo e com isso a coesão interna da ordem social), através de instituições que o fazem em circunstâncias determinadas, em obediência ao império da lei e através de órgão específicos.

Essa legitimidade estatal identifica-se, por conseguinte, com Legalidade; e esta constitui, o fundamento de um sistema jurídico confiável, cuja funcionalidade e operacionalidade garantem previsibilidade de ações e resolução de conflitos segundo regras reconhecidas como legítimas.

Nesse diapasão, e inspirado no iluminismo punitivo, muito devido às contribuições das idéias de Cesare Beccaria, veio a configuração de um sistema de justiça criminal fundado na racionalização do direito penal, na formação especializada, na profissionalização das funções da justiça; nascendo assim funcionalidade da polícia, dos tribunais de justiça penal e prisões modernas, inscritos nas reformas penais que tiveram lugar em praticamente todas as sociedades do mundo ocidental capitalista a partir da primeira metade do século XIX.

É basicamente da defesa do sistema garantista visando impedir os abusos de toda sorte, como, p. ex., o cerceamento do direito de defesa, que vemos a criação das formalidades processuais como forma de garantia de justiça.

Contudo nas últimas décadas tivemos no Brasil um crescimento do descrédito quanto à eficácia deste modelo adotado, fruto do processo de modernização da sociedade provocado pelos grandes movimentos sociais tais como: a globalização, ditaduras, reaberturas políticas, graves violações de direitos humanos e a escalada do crime urbano em todas as suas modalidades, a criminalidade organizada em dimensões nacional e transnacional, etc.

Juntando a tudo isso, o declínio da confiança depositada nos governantes, nos governos, nos mecanismos de participação e representação (parlamentos e congressos, partidos políticos, sindicatos, associações de classe) nas instituições públicas em geral (Adorno, 2007 (APUD, Levi, 1998, p.15)).

Adorno (2007) chama atenção que figura entre as mais inquietantes preocupações nacionais a insegurança e a violência. E conforme sondagens de opinião, realizadas por distintos institutos de estudos acadêmicos, houve o apontamento, como uma das principais causas, senão a mais importante desse cenário social, para o fator impunidade penal.

O entendimento, exarado acima, reflete claramente o pensamento de considerar o fator “tempo” como medida de justiça; ou seja, procuram sugerir que o lapso de tempo entre o início dos procedimentos judiciais e a sentença final seja decisiva para a idéia que fazem de justiça, sob argumento de que em um tempo demasiadamente longo poderia convergir para não identificação de culpados e com isso a impunidade se expandiria, colocando em xeque o próprio Estado. Saibam, no entanto, que de uma maneira geral abordam o tema, mas não esgotam, há aspectos mais complexos que necessitam ser avaliados.

Em verdade, os sociólogos se debruçam sob a temática *insegurança e violência* há muitos anos, porém ainda não são unânimes em apontar suas causas. Claro que o entendimento exarado por Adorno (2007), aborda somente um dos aspectos analisados e apontados pelos populares, por acreditarem também que a *Lei* pode resolver os problemas sociais, isso em grande parte favorecidos pelos apelos da mídia. Tal posicionamento reflete-se nos líderes políticos que querem resolver todos os problemas somente com leis.

Corroborando o entendimento acima, estudos recentes, baseados em pesquisas de opiniões, fortalecem o argumento segundo o qual quanto maior a impunidade, menor a

confiança nas instituições encarregadas de aplicar as leis. Em outras palavras, elevadas taxas de impunidade significariam que essas instituições não estariam cumprindo as tarefas para as quais foram originalmente criadas e formalizadas.

Os sociólogos concordam em apontar que as novas modalidades de violência e crime, a par de outros efeitos sobre as instituições de controle social, têm perturbado o andamento convencional dos processos administrativos e judiciais, contribuindo possivelmente para o alargamento da morosidade e com isso enfraquecendo a capacidade do poder público de aplicar lei e manter a ordem, e isso tendo implicância direta na construção desse cenário de insegurança coletiva.

Resumidamente, a sociedade mudou, os crimes cresceram e tornaram-se mais violentos, mas as instituições encarregadas da proteção dos cidadãos, bem como de aplicar lei e zelar pela manutenção da ordem, permaneceram operando segundo o modelo utilizado há mais de um século. O caso emblemático é a permanência do inquérito policial em nosso ordenamento jurídico, posto que somente outros dois países o mantém, sendo um asiático e outro africano.

Os estudos de Adorno (2007) ainda destacam o “performance institucional” como fator primordial na confiança depositada pelos cidadãos no sistema; ou seja, as instituições e as leis devem tornar-se confiáveis junto aos cidadãos, para isso é necessário que os agentes institucionais ao decidirem e/ou agirem obrigatoriamente devem seguir regras previamente instituídas e legitimamente reconhecidas como imperativas.

Estabelecidos parâmetros de previsibilidade da ação governamental com estipulações de padrões básicos dos serviços a serem prestados à comunidade, todo o esforço será na busca em atingir essas metas estabelecidas. O legislador brasileiro, no artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), traçou as diretrizes e princípios que devem nortear os agentes institucionais encarregados das funções estatais, com destaque para princípios básicos que norteiam quaisquer ações estatais: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Dentre estes princípios, o último vem a ser a coroação desta luta em alcançar uma “performance institucional” ideal e que cumpra suas funções em todos os níveis de administração. Percebe-se, portanto que o Legislador criou meios para se aferir e regular os procedimentos adotados pelo Estado no auxílio a aplicação das normas que visam mediar os

conflitos sociais, para tanto o gestor público deve analisar seus procedimentos sob o prisma do princípio da eficiência.

2 CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS

O sistema judiciário brasileiro foi todo delineado no Século XIX, destaque para estrutura básica que visa à busca e obtenção da prova em auxílio ao poder judiciário. Falamos do procedimento pré-processual criado 1871, como modificação do já existente código de processo penal criado em 1832, e estabelecido pelo Decreto-Lei nº 4824, de 22 de novembro de 1871, que perdura até hoje. Tivemos outras reformas no referido código, contudo continuo-se adotando o inquérito policial, tendo como argumentos que este era o melhor para andamento da justiça.

A sociedade brasileira mudou nestes últimos 140 anos, tanto nas estruturas sociais, como na maneira como a criminalidade se reproduz. Com isso, o clamor por modernidade também na atuação estatal visando combater a criminalidade é cada vez maior. O grande desafio a vencer será fazer acontecer mudanças dinâmicas nesta sociedade da era digital que insiste em manter uma estrutura jurídica arcaica e ritualista.

Os defensores do inquérito policial são unânimes em afirmar que é possível melhorar a sistemática do instrumento de investigação, sob a argumentação que devemos modernizá-lo, inserir os avanços das conquistas obtidas nos direitos humanos, dando acesso à ampla defesa também nesta fase, tais como acesso as peças, defesa prévia, etc.; que devemos informatizá-los e com isso permitir o uso dos mesmos meios tecnológicos utilizados nos juizados criminais e no processo civil, tais como o que aconteceu com a criação do processo eletrônico, recurso de vídeo conferência, cartas precatórias e rogatórias, e com isso dar maior celeridade, e que podem ser afeitos ao inquérito policial.

Todavia uma corrente de pensamento mais radical nos diz que é chegado a hora de exterminar esse resquício medieval no qual se tornou o inquérito, e substituí-lo por um processo contencioso, ou seja, tendem para a judicialização imediata já na fase da investigação.

Antes de nos pronunciarmos, cuidemos de analisar o procedimento existente sob a dogmática jurídica e sob luz do princípio da eficiência, então teremos um parâmetro a ser debatido e quiçá surgem novas idéias sobre como atualizar ou acompanhar as necessidades da sociedade brasileira contemporânea.

2.1 Inquérito policial

É o procedimento administrativo de coleta e produção de provas adotado pelo direito brasileiro, que tem sua origem no nosso ordenamento jurídico penal com a reforma processual penal através do Decreto Regulamentar nº 4.824, de 22 de novembro de 1871, e hoje mantido pela legislação processual penal brasileira vigente no título II, do livro I, no seu artigos 4º ao 23, do Decreto-Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941.

A lição penalista de Mirabete (1994, p. 101) ensina que o Inquérito policial “*é todo procedimento policial destinado a reunir os elementos necessários à apuração da prática de uma infração penal e de sua autoria*” (grifo nosso). Alertando ser uma instrução provisória, preparatória, informativa, em que se colhem elementos por vezes difíceis de se obter na instrução judiciária.

Em linhas gerais o inquérito policial não é um “processo”, mas simplesmente um procedimento administrativo informativo, que tem como objetivo fornecer elementos que se fazem necessários à concretização da ação penal. Em suma, visa fundamentalmente apurar a existência de uma infração penal e sua autoria a fim de que o órgão acusador, que é o Ministério Público, tenha subsídios para a propositura da ação penal; tem como principais características, ser um procedimento escrito, sigiloso, oficial e inquisitivo.

Seus defensores utilizam como referências os argumentos contidos na Exposição de Motivos do Código de Processo Penal, exarada no dia 08.09.1941, por Francisco Campos, então Ministro da Justiça e Negócios Interiores, ao explicar a razão pela qual conservou o inquérito policial:

É ele uma garantia contra apressados e errôneos juízos, formados quando ainda persiste a trepidação moral causada pelo crime, 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 (Bozolo, 2004, p. 04). Grifo do autor.

Argumentos justos e até salutareos para uma época em que não tínhamos a velocidade dos fatos e das informações e onde se buscava proteger o cidadão contra o próprio Estado, já que estávamos em meio a um regime ditatorial, bem como em clima de guerra mundial. Mas atualmente, que argumentos mantém vivo tal instrumento?

O pensamento de Bozolo (2004, p. 3) procura demonstrar que o inquérito policial é uma garantia para a correta aplicação da Lei Penal, já que em seu entendimento:

Não possibilita o recebimento de uma ação penal temerária, que só serviria para desgastar o Poder Judiciário, ocupando-lhe tempo e recursos, que melhor seriam aplicados numa denúncia ou queixa-crime com base firme, fundamentada em um procedimento investigatório policial com alicerce assentado em provas robustas, colhidas sob o crivo do contraditório e da ampla defesa. Daí incontestes, e que não precisariam ser repetidas em juízo, como a maioria das provas técnicas não precisa ser.

Mais ainda, Marques (2000) apresentando argumentos para a manutenção do instituto, afirma que o inquérito policial demonstra ser garantia de direitos fundamentais do indivíduo, não submetendo a pessoa humana, senão quando necessário, aos entraves causados por uma ação penal. E que na realidade o inquérito policial garante direitos individuais sem prejudicar direitos coletivos, pois só leva pessoas aos tribunais, quando veementes indícios demonstrarem o fato e a autoria.

Entre os defensores, se não existem argumentos fortes para a sua manutenção, há certo consenso de que o mesmo deva ser melhorado, com destaque para Bazollo (2004), pois, afirma-se estar filiados aos doutrinadores que pretendem não a extinção do inquérito policial, mas seu aprimoramento, como meio de defesa dos direitos individuais e coletivos, sugerindo entre outras coisas:

a) instituir o contraditório e a ampla defesa; **b)** permitir ao indiciado assistência jurídica e gratuita; **c)** fazer do inquérito instrumento de busca da verdade real; **d)** valer-se do inquérito policial para apurar infrações penais complexas, deixando as infrações penais de menor potencial ofensivo a serem investigadas como previsto na Lei 9.099/95 (2004, p. 5).

Já os detratores do inquérito são cheios de argumentos visando sua extinção, por exemplo, a idéia defendida por Garrido (2009, p.5) em artigo publicado em sitio virtual, em que afirma:

Sob o ponto de vista pragmático, o inquérito tem se revelado um ritualismo processual vazio, eivado apenas de inutilidades. Na melhor das hipóteses, não passa de uma saraivada de carimbaços, firmas, papelórios e formalidades, cujo automatismo, além de oneroso, tem gerado uma série de procrastinações indesejáveis, que emperram a persecução penal logo nos seus primórdios.

Ponto pacífico observado é que o inquérito policial é o procedimento legal adotado e goza de legitimidade, até que se chegue à configuração de um outro instrumento jurídico-penal de investigação. Se o tal instrumento deve ser aprimorado ou substituído, cabe um debate amplo como o que teve por fim a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, patrocinada pelo Ministério da Justiça no ano de 2009, com tema: *Reflexão sobre a investigação brasileira através do inquérito policial*, que, para além de discutir a

problemática estrutural com os membros da sociedade civil, operadores do direito e funcionários públicos encarregados das tarefas correlacionadas, tiveram apresentações de estudos empíricos como os trabalhos de MICHEL MISSE (O Inquérito Policial na cidade do Rio de Janeiro) e de JOANA DOMINGUES VARGAS (O Inquérito Policial no Brasil - Uma pesquisa Empírica: O caso da investigação criminal de homicídios dolosos em Belo Horizonte), entre outros, onde os pesquisadores abordam todos os elos da cadeia produtiva das investigações, detectando pontos de filtragens e gargalos que diluem as notícias crimes antes de chegar ao judiciário.

Percebe-se que os defensores do inquérito utilizando-se de vários argumentos, contudo descuidam do princípio constitucional da eficiência. Não se utilizam de dados concretos para fortalecer suas argumentações. Buscam base nas elucubrações de doutrinadores, que ao aprofundarem seus estudos, salientam ser uma mera peça informativa. Enquanto os detratores utilizam-se de argumentos sólidos que são os resultados práticos obtidos pela sistemática da pesquisa científica.

Entendemos que devemos analisar a situação do inquérito sob o crivo do princípio da eficiência que foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1998, com a função de abalizar a melhor utilização dos *inputs* administrativos (recursos, meios e esforços) bem como os seus *outputs* (resultados).

2.2 Do Princípio da Eficiência

A eficiência como princípio da administração pública tem origem junto ao nascimento das grandes teorias das ciências administrativas. Os estudiosos são unânimes em afirmar que os seus idealizadores remontam aos estudos de Taylor, Fayol e Weber, já que estes definiram inicialmente o seu conteúdo principiológico. O destaque no trabalho de Fayol (1994) esta justamente em ter sido o primeiro a definir as características do bom administrador, bem como os princípios da administração geral. Por sua vez Taylor (1990) preocupou-se em estudar os melhores meios para obter os fins colimados pelas organizações. Já Weber (1999) caracterizou as organizações sociais, analisando a sua juridicidade e a eficiência como princípio para a obtenção de seus fins.

Antes de adentrarmos no cerne da questão, faremos uma breve diferenciação de outros princípios, pois parte da doutrina confundem o princípio da eficiência com os princípios *da moralidade, da racionalidade e do bom administrador*.

Para tanto nos apoderamos dos argumentos de Vetorato (2001) ao destacar que a confusão relacionada ao princípio da moralidade diz respeito a sua origem, ou seja, a origem do *princípio da eficiência* é colocada por alguns doutrinadores como advindas do princípio do *bom administrador*, entre eles, alguns defendem como sendo a mesma coisa, inclusive renomados doutrinadores como CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO e DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO.

Concordamos quando afirma não existir razões para confusão entre os conceitos dos princípios da moralidade e razoabilidade dos atos administrativos com o do princípio da eficiência da Administração Pública, pois embora os três princípios devam sempre ser aplicados simultaneamente, e comporem um sobreprincípio, o do *bom administrador*, o princípio da moralidade é relacionado à *probidade e boa fé administrativa*, e o princípio da razoabilidade é tangente à congruência dos atos administrativos. Para a definição do bom administrador é necessário que este seja seguidor da moral administrativa, da eficiência, da justiça e da racionalidade, ou seja, há envolvimento de outros princípios. Podendo-se dizer que o princípio do *bom administrador* é gênero, o princípio da *eficiência* é espécie.

A lição de Moraes (1999) consiste em afirmar que o Princípio da Eficiência impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social.

Todavia é no conceito amplo de eficiência trazido pelas letras de Costódio Filho (1999, p. 214) que percebemos a dimensão do princípio constitucional da eficiência e como ela afeta as ações do Estado; *in verbis*:

[...] identifica-se no princípio constitucional da eficiência três idéias: prestabilidade, presteza e economicidade. Prestabilidade, pois o atendimento prestado pela Administração Pública deve ser útil ao cidadão. Presteza porque os agentes públicos devem atender o cidadão com rapidez. Economicidade porquanto a satisfação do cidadão deve ser alcançada do modo menos oneroso possível ao Erário público. Tais características dizem respeito quer aos procedimentos (presteza, economicidade), quer aos resultados (prestabilidade), centrados na relação Administração Pública/cidadão.

2.3 Princípio da Eficiência *versus* Inquérito Policial

Do conceito amplo de eficiência resta a certeza de que todo procedimento e/ou serviço prestado pela administração pública devem obrigatoriamente enquadrar-se no arquétipo presteza, economicidade e prestabilidade. Com o inquérito policial não pode ser diferente.

Dentro do critério de prestabilidade (dever ser útil ao cidadão) não há dúvidas, procedimento investigativo adotado pelo sistema judiciário brasileiro fornece elementos necessários ao processo penal e com isso torna-se útil para o cidadão brasileiro envolvido.

Quanto ao critério de “presteza”, ou seja, atender com rapidez, já não podemos afirmar com convicção. Essa incerteza baseia-se nas últimas informações consubstanciadas em trabalhos científicos, como as descritas por Vargas (2008), em que há uma relativa demora na apuração dos fatos delituosos através dos procedimentos via inquéritos e que na sua “maioria são arquivados ou dão pouco resultados, já que somente tem uma margem aproximada de 7 (sete) % de finalizações (condenações ou julgamentos) no poder judiciário”.

Quanto ao critério economicidade, cabe alguns questionamentos como, p. ex., é o procedimento menos oneroso para o Estado? Ocorre repetição de procedimentos? Caso positivo, em que frequência? Bem aqui confesso que não temos argumentos para uma análise concreta, todavia pela estrutura adotada pelo inquérito, este deve ter recursos humanos e de material para ser executado. A falta de uma análise detalhada de custos não nos abaliza para fazer uma crítica justa, todavia na parte dos recursos humanos envolvidos no inquérito policial, basicamente deve ter um delegado de carreira como presidente do feito, bem como dispor de um escrivão para formalizar os atos, além do trabalho dos agentes de investigação, peritos policiais e peritos em papiloscopia, conforme a atual sistemática policial.

Quanto à repetição de atos, pode-se adiantar que em determinadas situações os agentes policiais são encarregados de fazer levantamentos, obter informações e chegam até a desvendar os casos, apresentam as provas de autoria e materialidade, mas não podem remeter tais informações ao detentor da ação penal. São obrigados a encaminhar as informações obtidas aos delegados (chefe imediatos), estes então refarão todos os atos já praticados pelos agentes, dando uma formalização ou padronizações prévias. Neste momento todo o trabalho é refeito (inclui oitivas de testemunhas, presos e dos policiais envolvidos) pelos escrivães e

delegados que irão remeter ao Ministério Público em forma de relatório; quando em juízo, praticamente todos os atos descritos serão novamente refeitos, com exceção das provas periciais. Percebe-se de imediato repetição de procedimentos que de uma forma ou de outra acaba por onerar e deixar mais moroso a obtenção da prova.

O formalismo exacerbado na fase pré-processual tem causado em grande parte o atraso nas conclusões das tarefas imposta às polícias. Por uma questão de economia dos recursos empregados (logística de recursos humanos), se temos agentes previamente designados pela autoridade policial para desvendar o caso e obter provas eficazes para proceder a uma ação penal, e se estes já procederam de conformidade com o esperado, porque refazer novamente na mesma instância administrativa? Essa realidade utópica acontece tanto nos casos de investigações complexas como nos casos de flagrante delito. Nos casos de flagrantes tais procedimentos são mais absurdos, pois os agentes levam o infrator e a prova do crime; para um bom gestor (atitude esperada), somente um relatório dos agentes encarregados já seriam suficientes para encaminhar o caso ao ministério público; todavia os agentes devem apresentar o caso ao delegado e este procede à inquirição do condutor, do preso, das testemunhas, bem como manda aferir e fazer novos testes para as provas apresentadas. Em nosso entendimento trata-se de duplo serviço desnecessário, pois envolve, no mínimo, mais duas pessoas (delegado e escrivão) que poderiam estar fazendo outras atividades, dando celeridade a outros casos.

Na situação descrita acima, percebe-se ainda que não adianta implementar novas medidas visando dar acesso às peças obtidas, ou à ampla defesa já no processo investigativo, ou ainda uso de meios eletrônico de acesso e envio de mensagens, ou ainda de vídeo-conferência. Há na realidade necessidade de uma mudança de postura e emprego eficiente da mão de obra existente.

Esse formalismo adotado no inquérito policial tem pouca ou quase nenhuma importância, visto que necessariamente serão refeitos no judiciário. E em alguns casos o Ministério público não faz uso de tais peças, mesmo com todo formalismo aplicado, visto que legalmente não é obrigatório o uso do inquérito, posto que o artigo 39, § 5º, do Código de Processo Penal (BRASIL, 2009) informa que o inquérito policial é perfeitamente dispensável à denúncia ou queixa. Ou seja, o órgão do Ministério Público pode dispensar o inquérito se tiver em mãos elementos necessários ao oferecimento da denúncia ou queixa. E em se tratando de ação privada, pode ser instaurada independente da efetivação do inquérito policial desde que o ofendido ou seu representante legal tenha reunido os elementos necessários à propositura da ação.

Um exemplo bem funcional é o Termo Circunstanciado de Ocorrências (TCO), onde há dispensa do formalismo do inquérito, sendo os casos são encaminhados diretamente para o juizado, sem que haja perda para as partes envolvidas, nem sobrecarga de formalismo para os investigadores. Daí serem céleres os trabalhos no âmbito das polícias.

Torna-se claro que nem sempre necessitamos de formalismo para se obter resultados satisfatórios, ou mesmo uma resposta relativamente célere por parte do Estado, bem como os funcionários encarregados de sua confecção (TCO) não detém título administrativo para que o instrumento funcione, isto é, são simples funcionários, às vezes funcionários administrativos (não policiais) que lavram tais ocorrências, e remetem ao judiciário.

Alegar-se-á que a norma autoriza somente para casos relativamente simples. Ora, quem disse que todos os casos são necessariamente complexos? O que serve de referência no momento para os casos de Termo Circunstanciado de Ocorrências (TCO) ou Inquérito Policial é a quanto da pena, não a sua complexidade de resolução.

É importante frisar que na atual sistemática há tarefas que podem ser eliminadas por conterem duplicidades e, portanto, caberia de imediato serem simplificadas para se ter uma correspondência direta com o princípio da eficiência. Muito robustecida pelo fato do Estado não dispor de todos os recursos humanos necessários para dar celeridade aos procedimentos que se vem instaurando.

Fato que no meio policial, principalmente no seio das polícias judiciárias, principalmente na Polícia Federal, há nítida compreensão de que quantidade de policiais (Delegados) para presidir os inquéritos são insuficientes, daí o acúmulo de serviços e a lentidão no desenrolar dos inquéritos policiais. A relação é direta e simples, pois se não temos tantos “autoridades”, necessariamente ocorrerá acúmulos de procedimentos, fato que deve contribuir para que a morosidade do processo penal. E bem poderia ser uma das causas apontadas por Vargas (2008) quando informa haver um gargalo ou filtro na fase policial.

Um fato ocorrido no ano de 2000, vêm corroborar o entendimento de que o sistema jurídico processual penal não tem agradado a sociedade, bem como não preenche os requisitos da eficiência, trata-se da criação da comissão de notáveis, todos membros do Instituto Brasileiro de Direito Processual Penal, composta por dez juristas e comandados pela Professora ADA PELLEGRINE GRINOVER, juntamente com juristas como: ANTONIO MAGALHÃES GOMES FILHO, ANTONIO SCARANCE FERNANDES, LUIZ FLAVIO GOMES, MIGUEL REALE JUNIOR, NILZARDO CARNEIRO LEÃO, PETRÔNIO CALMON FILHO, ROGÉRIO LAURIA TUCCI, SIDNEI AUGUSTINHO e RUI STOCO, a pedido do então Ministro da Justiça JOSÉ CARLOS

DIAS, promovessem estudos necessários para reformar o Código de Processo Penal brasileiro, que após quase dez meses de estudos e trabalhos, apresentaram ao Ministro da Justiça sete anteprojatos de lei, cada qual abordando determinada matéria processual penal.

Dos resultados destes estudos merecem destaque a proposta contida no Projeto de Lei n. 4.209/2001, ainda em tramitação na casa legislativa, que trata especificamente da investigação, com indicação para extinção do inquérito policial, criação do juizado de instrução criminal, e diminuição de prazos para apuração das infrações, entre outras. Essa proposta já se encontra há quase 10 anos e, todavia, não se chegou a um consenso, pois o *lobby* dos defensores do inquérito tem conseguido manter engavetada a idéia de um procedimento mais célere e quem sabe mais eficaz. Mas, infelizmente os interesses podem ser outros do que não a melhoria da justiça brasileira.

De positivo temos a certeza de que a sociedade e o governo já sabem das deficiências apresentadas pela sistemática da investigação criminal adotada, cabendo ao Estado estudar e oferecer soluções viáveis e eficientes; se não for o caso de extinguir o inquérito como querem algumas autoridades do processo penal brasileiro, que o mesmo seja otimizado para torná-lo mais célere com os recursos existentes.

Sem defender a idéia dos juzizados de instrução, bem ou mau se observa que apresenta em seu bojo formas de agilização dos procedimentos de obtenção da prova, bem como elimina etapas trabalhadas em duplicidade, tais como a desnecessidade de inquirir com todo rigor testemunhas, vítimas e ofensores, e que serão posteriormente refeita no judiciário.

2.4 Do Arcabouço Administrativo

Dentro desta sistemática de análise do inquérito e sua eficácia, cabe detectar como o mesmo é trabalhado no arcabouço administrativo do Estado, posto que em nosso ordenamento jurídico, existe diferença entre a polícia administrativa e a polícia judiciária.

A primeira cabe proteger a sociedade e seus membros, assegurando direitos, evitar perigos, prevenir delitos, e bem como manter a ordem e o bem estar público; materializa-se nas polícias militares, rodoviárias, bombeiros, guardas municipais, receita federal, delegacias do trabalho, etc. Já a polícia judiciária, também chamada de polícia civil, tem o encargo de rastrear e descobrir os crimes que não puderam ser prevenidos, colher e transmitir às autoridades competentes os indícios e provas, indagar quais sejam seus autores e

cúmplices, e concorrer eficazmente para que sejam levados ao tribunal. Portanto a polícia administrativa tem caráter preventivo, evita a prática de crimes, garante a ordem pública e impede a prática de fatos que possam levar ou por em perigo os bem individuais ou coletivos; enquanto a polícia judiciária tem caráter repressivo, inicia-se após a prática do delito, pois ela investiga os crimes para eventuais sanções penais.

Constitucionalmente cabem as funções de policias judiciais às policias civis e federal, sendo a primeira, competente para agir nos Estados e a segunda, cabe as funções que atendam aos interesses da união. O art. 144, § 4º, da CF/88, estatui que *"às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares"* (BRASIL, 1988, p. 30); grifo nosso.

Direcionando o trabalho para pesquisa de campo que será apresentada com o estudo de caso voltado para a sistemática na esfera da união federativa, mas especificamente na circunscrição de Natal, no Estado do Rio Grande do Norte, voltaremos atenção somente para a polícia judiciária da união, deixando o trabalho relacionado à policia civil para uma outra oportunidade e nos dedicando somente a entender como funciona a Polícia Federal.

2.5 O Departamento de Policia Federal

A Polícia Federal está organicamente vinculado ao Ministério da Justiça, sendo seu trabalho executado pelo órgão denominado de Departamento de Policia Federal, e abrangem cumulativamente, além das funções de policia judiciária da União, outras funções, tais como: repressão aos crimes de entorpecentes, controle de migratório, combate a crimes ambientais e contra a seguridade social, crimes patrimoniais e de interesses da união, o controle da segurança privada, a condução de presos e proteção de testemunhas, as funções de policia internacional (INTERPOL), crimes contra o tesouro nacional, confecção de documentos (passaportes, carteiras de estrangeiros, carteiras de vigilantes) entre outras requisitadas pelo Ministro da Justiça.

No Brasil há uma concentração de funções nos órgãos policiais, contrastando com a tendência mundial de especialização das polícias. Para efeito de compreensão didática apresentamos uma breve comparação do que ocorre com a Polícia Federal brasileira com o sistema norte americano, e de imediato percebe que o Brasil concentra-se no mínimo 06 (seis)

atividades em um só órgão público (Departamento de Polícia Federal), enquanto os norte-americanos distribuem as mesmas atividades em 06 (seis) órgãos distintos, tais as exercidas pelo “*Federal Bureau of Investigation*” (FBI), “U.S. Marshalls” (USM), “*Drug Enforcement Administration*” (DEA) e “*Immigration and Naturalization Service*” (INS), o “*Bureau of Alcohol, Tobacco, and Fire Arms*” (ATF), e o “*Internal Revenue Service*” (IRS).

O “*Federal Bureau of Investigation*” (FBI), possuindo em seus quadros mais de nove (nove) mil agentes especiais e 11 mil funcionários civis nas atividades administrativas e de apoio forense, distribuídos entre a sede da organização e os escritórios regionais localizados em outras grandes cidades norte-americanas. Entre as suas atribuições estão incluídas as investigações acerca do crime organizado, corrupção, pornografia, assaltos a banco e crimes do colarinho branco, incluindo falsificações e fraudes comerciais envolvendo ativos financeiros.

A “*Drug Enforcement Administration*” (DEA) trabalha na interceptação do tráfico de drogas, operações de vigilância com essa finalidade, bem como a infiltração de seus agentes nas organizações envolvidas. E ainda, a DEA mantém registros de indústrias e fornecedores de substâncias controladas e precursoras.

O “*U.S. Marshals*” (USM) exerce atividade básica no transporte de presos federais entre as várias organizações penitenciárias norte-americanas, bem como prove a segurança de instalações do judiciário federal, como também a proteção de indivíduos que prestam testemunho em tribunais federais, prisão de fugitivos federais, e ainda dão cumprimento a mandados de prisão expedidos por tribunais federais e apreensão de bens e propriedades resultantes de atividades ilegais tipificadas na legislação federal.

O “*Immigration and Naturalization Service*” (INS) com atribuição relativa aos serviços de Imigração e Naturalização desenvolve as atividades de policiamento ostensivo das fronteiras terrestres visando impedir entrada de imigrantes ilegais nos EUA. Investiga quadrilhas operando com essa finalidade, e ainda desenvolve as atividades administrativas relacionadas à concessão de vistos permanentes e cidadania norte-americana.

O “*Bureau de Álcool, Tabaco e Armas de Fogo*” (ATF), no que se refere às armas, compete fiscalizar a observância da legislação federal com respeito à manufatura, venda e posse de armas e explosivos.

Ao “*Internal Revenue Service*” (IRS), compete os serviços investigativos quando há fraudes contra o tesouro nacional.

A concentração de atividades policiais em um só órgão, provocado pelo arcabouço administrativo brasileiro, tem seus prós e contras.

Dentre os argumentos a favor da concentração há o fato do fortalecimento do órgão frente a outros, facilitando as condições de obter mais recursos posto que, em tese, possui uma força maior junto ao governo federal, poder judiciário e mesmo junto ao poder legislativo, haja vista, concentrar poder e responsabilidades; Há o fato de facilitar o controle administrativo por parte dos governantes, já que somente uma cabeça é responsável por várias políticas de combate ao crime. Pode-se ainda falar em ecletismo na formação dos policiais, já que todos entendem um pouco de tudo.

E corroborando a atuação centralizada consta é avaliação positiva de credibilidade que o órgão vem sendo objeto, a exemplo da pesquisa de opinião realizado pelo *Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (IPESPE)*, no período de 29 de maio a 2 de junho de 2008, com 1500 (um mil e quinhentas) pessoas em diversas regiões do país, apresenta patamares 70% de credibilidade, sendo a terceira instituição na ordem de credibilidade institucional, refletindo uma confiança social crescente no órgão.

Argumentos contrários também merecem menção, pois uma concentração exacerbada de funções públicas provoca um inchaço do órgão, como também uma relativa falta de especialização, pois que os chefes e agentes habitualmente mudando de setores e com isso não chegam a uma especialização desejada. Fato logo percebido quando se busca verificar o histórico dos chefes de delegacias, este pouco tempo ficam nas respectivas delegacias, praticamente de ano em ano há mudanças nas chefias. Já com os agentes também acontece muita oscilação, dificilmente se encontra um policial que permaneceu ao longo dos seus 30 anos de serviço em uma só delegacia, sempre o histórico mostra diversas mudanças no contingente dos policiais lotados. Com isso fica um déficit de especialista. Fato contrastante se dar o policial norte-americano, este sempre será de uma especialização continua, pois não tem como mudá-lo de área ou campo de atuação.

Podemos apontar que a falta de especialização continuada tem seus reflexos no Inquérito Policial, pois mesmo os procedimentos sendo formalmente os mesmos, há déficit na especialização dos profissionais que trabalham na investigação, muito provocado pela mudança constante (re-lotação de servidores). Quando o profissional começa e se especializar em determinado procedimento, é re-lotado em outra delegacia especializada e há então uma quebra no conhecimento adquirido (experiência) que é de importância dimensional para um bom profissional.

3 ESTUDO DE CASO

3.1 Considerações metodológicas

O estudo visa compreender o papel e a função do instrumento de investigação na elucidação e processamento dos crimes de competência da Polícia Federal no Estado do Rio grande do Norte, analisando as decisões do Ministério Público (MP) e da Justiça Federal e Estadual sobre o encaminhamento do inquérito que apura as infrações penais afetados aos interesses da União, bem como do Estado do Rio Grande do Norte, na circunscrição dos juízes federais e/ou estaduais atuante em Natal-RN, no ano de 2008. Esclarece-se, ainda, que há procedimentos que são de atribuição da Policia Federal, contudo são julgados pela Justiça Estadual, tais como procedimentos relacionados ao porte ou posse de armas de calibre permitido, tráfico de drogas estadual, entre outros.

Fazem parte do objeto da pesquisa todos os inquéritos policiais instaurados pela polícia federal em Natal-RN, no ano de 2008, independente de quem julga.

Não se trata de trabalho inédito, estudos similares utilizando de dados obtidos de órgãos estaduais abordaram a temática onde suas conclusões despertaram o interesse científico na busca da compreensão se a mesma sistemática investigativa apresentariam resultados semelhantes, desta feita na esfera federal, com dados fornecidos por órgãos governamentais federais.

Nesta ordem, merecem destaque os trabalhos dos pesquisadores, citados por Antunes (2009, p. 4-5), que nos permitem aferir em uma base mensurável o quanto da eficiência ou das deficiências das ações exercidas pelo Estado na resolução dos conflitos:

Soares (1996) estudando os crimes de homicídio ocorridos em 1992, no Rio de Janeiro, apontou para a ineficiência do sistema devido a pequena capacidade de esclarecimento da autoria dos delitos (91,8% dos casos não saíram das delegacias); Castro (1996) e Adorno (2002) identificam esta tendência ao longo da década também para a capital paulista; Vargas (2004) na análise do fluxo do crime de estupro, em Campinas, 2004, mostra a existência de um funil com duas filtragens: uma maior na fase policial, e outra menor antes da fase judicial, o que resulta num percentual pequeno de condenação; Tavares et al (2003) acompanharam os casos de homicídio doloso em Marabá, entre 1999 e 2000, e verificaram que até 2003 apenas um caso teve a fase de inquérito encerrada; Ratton e Cireno (2004) identificaram os principais gargalos do sistema de justiça criminal para o crime de homicídio doloso em Recife, entre 2003 e 2004, concluindo que

das 2114 ocorrências somente 28 casos foram julgados com 17 condenações; Cano (2006) reconstituiu o fluxo do sistema de justiça criminal para homicídio doloso na cidade do Rio de Janeiro entre 2002 e 2004, concluindo que em 2004, aproximadamente 10% dos casos se encerraram com uma condenação; Misse e Vargas (2007) objetivando avaliar a produção decisória do sistema de justiça criminal para o homicídio doloso na cidade do Rio de Janeiro, especificamente a taxa de esclarecimento entre 2000 e 2005, encontraram o percentual de 14%; Saporì (2007) se utiliza deste mesmo método, para a cidade de Belo Horizonte, e encontra uma taxa de esclarecimento de aproximadamente 15%. Vargas (2008), conclui: (1) as taxas de sentenciamento/ condenação, para o crime de homicídio doloso, decresceram entre 1968 e 2004; e, (2) o maior filtro no sistema de justiça criminal acontece na fase entre o encerramento do inquérito policial e início do processo judicial, principalmente pelas dificuldades relacionadas ao esclarecimento do delito (2009, p. 04-05),

A originalidade na proposta do estudo está em tomarmos por base os dados fornecidos por um órgão da administração federal. Estudos acima mencionados utilizaram dados obtidos nos governos estaduais, pontuais a um determinado assunto, o nosso estudo continua a ser pontual, mas busca o horizonte da sistemática adotada em nível da esfera federal.

Após a apresentação da contextualização metodológica e teórica da temática do fluxo de processamento da investigação criminal, que é a porta de entrada do sistema de justiça criminal brasileiro, faremos algumas considerações metodológicas.

3.2 Da metodologia adotada.

Buscando sintonia com estudos de Vargas (2008, p. 15), que aponta um *“verdadeiro gargalo justamente na fase entre o encerramento do inquérito policial e início do processo judicial”* (grifo nosso); voltamos nossa atenção para o que ocorre no âmbito federal (nos crimes contra a União, suas autarquias, fundações e empresas públicas), onde verificaremos o que ocorre na fase da obtenção da prova, ou seja, na apuração até a fase do encerramento do inquérito policial realizado pela Polícia Federal, tendo por base os dados fornecidos pelo órgão na circunscrição de Natal no Rio Grande do Norte, tendo como base o ano de 2008.

3.3 Coleta de dados e fontes de informação

A coleta de dados foi realizada a partir da documentação disponibilizada pela Polícia Federal no Rio Grande do Norte, com dados contidos no cartório e relativos à abertura de inquéritos policiais e encaminhamento à Procuradoria da República ou à Promotoria Estadual, os órgãos responsáveis por receber os procedimentos de investigação realizados pela polícia Federal referentes aos crimes ocorridos na capital e área de circunscrição, atinentes a sua competência que muitas vezes ultrapassam aos interesses da justiça federal e adentram na esfera da justiça estadual.

Salientamos que no Rio Grande do Norte o órgão da polícia federal tem duas divisões de investigação, uma em Mossoró-RN e a outra em Natal-RN, o trabalho analisará somente os dados emanados da Área de Natal.

A escolha de iniciar a pesquisa pelo Departamento de Polícia Federal deu-se em virtude de uma maior abertura e facilidade de coleta dos dados em tal instância, bem como pelo uso informatizado de tais informações que podem ser disponibilizados em dois sistemas próprios de controle de processos: o Sistema Nacional de Procedimentos - SINPRO e o Sistema Cartório - SISCART.

Foram coletadas as informações de todos os procedimentos investigativos (inquérito policial) abertos no ano de 2008, e que redundaram em denúncias, declinação de competência, apensamentos, arquivamento, e pedidos de novas diligências, relativos a crimes que façam parte da alçada da polícia federal, tais como: contra a fazenda pública, patrimonial, imigração, previdenciários, armas, drogas, ambiental, lavagem de dinheiro, crime organizado, entre outros, perfazendo um total de 981 (novecentos e oitenta e uma) peças, as quais compõem o universo da presente pesquisa.

Fazem parte da base de dados primários coletados na Polícia Federal, junto ao sistema interno denominado de Sistema Nacional de Procedimentos (SINPRO), os quantitativos gerais a respeito instauração e relatórios dos procedimentos investigativos, para os anos de 1999 à 2008.

A pesquisa dos dados, devidamente autorizada, ocorreu no período compreendido 01 de janeiro a 15 de fevereiro de 2010, e como os sistemas são alimentados diariamente, os dados foram checados nos últimos dias da pesquisa onde se atualizou as últimas alterações encontradas.

3.4 A coleta e análise dos dados

As informações referentes aos inquéritos policiais foram coletadas de forma indireta, através das peças elaboradas pelos Delegados e Escrivães, e que ficam armazenadas no SISCART, ou seja, este investigador não teve acesso aos inquéritos propriamente ditos, o que justifica a dificuldade inicialmente encontrada para a obtenção de dados importantes, como a data do início do fato, contudo com o auxílio de dados secundários disponibilizados pela Procuradoria Federal, Justiça Federal, justiça Estadual e Ministério Público Estadual, bem como com auxílio dos escrivães que trabalham com os inquéritos foi possível acompanhar o processo e algumas dessas informações foram obtidas e incorporadas à matriz da pesquisa.

Buscamos acompanhar desde o acontecimento do fato delituoso até o seu processamento pelo judiciário, estabelecemos dois fluxos de temporais, sendo o primeiro elemento da análise o tempo gasto entre o fato delituoso e a abertura do inquérito pela autoridade policial. O segundo vai do tempo gasto da abertura do inquérito e a sua chegada ao Ministério Público, ou seja, até a fase do Relatório.

Estabelecemos como objetivo da pesquisa apenas saber o destino da peça, ou seja, o destino que se dará a peça informativa. Entendemos que se o *Parquet* ao receber o relatório policial e com base nele faz a denúncia, logicamente que as provas obtidas na investigação inaugurada pelo inquérito eram suficiente, caso contrário pede novas diligências ou o seu respectivo arquivamento, o que vem a informa que o objetivo do inquérito foi cumprido formalmente.

3.5 Da análise do primeiro fluxo de tempo: *prazo necessário para relatar*

Para essa análise detalhada dos 981 (novecentos e oitenta e um) inquéritos instaurados no ano de 2008, em Natal-RN, criamos tabelas de fluxo de tempo variáveis em até seis meses (*vide* apêndice A), totalizando quatro margens temporais, nos quais enquadrados os relatórios finais de acordo com tempo gasto por parte da autoridade policial.

A escolha do prazo de 06 (seis) meses, como padrão para nossa pesquisa, mesmo diante do ordenamento processual, dispondo que os inquéritos policiais devam ser

relatados em até 30 (trinta) dias, deu-se pela experiência no trabalho policial, de que somos testemunhas, nos informa que nas investigações mais complexas é flagrante o descumprimento do prazo citado, pois o Departamento de Polícia Federal tem muitas outras atribuições além da função de polícia judiciária, fato que dificulta sobre maneira o trabalho de investigação policial; bem como já tentando estabelecer um padrão que possa ser utilizado a *posteriori* como referência.

Classificamos com a designação de “inquéritos relatados” todos os procedimentos que já tiveram um destino, tais como: relatados, arquivados, foram relatados mas que voltaram para novas diligências, além dos inquéritos que já têm definição no âmbito da justiça: absolvição, condenação, transação penal, extinção de punibilidade e/ou apensados a outro inquéritos.

A primeira margem temporal compreende de 01 (um) dia até 179 (cento e setenta e nove) dias, ou seja, menos de 06 meses da instauração. Os dados nos mostram que foram relatados neste período 251 (duzentos e cinquenta e uma) peças; o que equivale a dizer que apenas $\frac{1}{4}$ (um quarto) de todos os inquéritos instaurados são relatados em menos de 06 (seis) meses.

A segunda margem analisada foi estabelecida de 06 (seis) meses até 11 (onze) meses e 29 (vinte e nove) dias, ou melhor, de 06 (seis) meses a menos de 1 (um) ano, e neste período foram relatados 197 (cento e noventa e sete) peças investigativas. Traduzidos em valores percentuais, implica dizer que praticamente 20% dos inquéritos são relatados nessa margem de tempo.

Temos a primeira ilação: ao somarmos as duas primeiras margens temporais, jaz o quantitativo de 448 (quatrocentos e quarenta e oito) peças relatadas em menos de um ano. Esses valores brutos nos indicam que a Polícia Federal de Natal no Rio Grande do Norte necessitou de quase 1 (um) ano para dar destino a 45,66% dos procedimentos investigativos instaurados no ano de 2008; ou ainda, que necessitou de praticamente 01 (um) ano para relatar menos da metade das peças instauradas naquele ano.

A terceira margem de temporal compreendendo de 01 (um) ano a menos de 01 (um) ano e seis meses (01 ano até 1,5), os dados apurados nos informam que foram relatados 155 (cento e cinquenta e cinco) peças, que equivalem praticamente a $\frac{1}{4}$ (um quarto) de todos os inquéritos relatados até o presente (23,62%).

Já a quarta margem de tempo estabelecida teve prazo fixado acima de 01 (um) ano e seis (seis) meses, sendo constatado que houve em números 53 (cinquenta e três) peças

relatadas neste período; que diante do universo geral, são equivalentes a 5,4% dos inquéritos aberto no ano de 2008.

Pode-se concluir que a Polícia Federal em Natal necessitou de mais de 1 (um) ano e 06 (seis) meses para relatar 656 (seiscentos e cinquenta e seis) inquéritos, tendo como referência a data da tomada da ciência do fato delituoso. Isso corresponde em valores relativos a 66,87% de todo o trabalho referente ao ano de 2008, para um fluxo de tempo de mais de ano e meio (Apêndice A).

3.6 Análise do segundo fluxo de tempo: *da ciência do fato delitivo à abertura do procedimento investigativo*

Seguimos o mesmo critério da análise feita acima, estabelecendo tabela de fluxo de tempo variáveis em até 06 (seis) meses, com as mesmas quatro margens temporais, nos quais observamos o tempo despendido da data da ocorrência do fato até a abertura do inquérito por parte da autoridade policial.

Da análise dos dados contidos no quadro 01, abaixo, constata-se que as autoridades estatais tomam conhecimento dos fatos delitivos em sua grande maioria (60,85%) nos primeiros 06 (seis) meses da sua incidência. Em outras palavras, menos da metade dos casos são notificados a partir dos 06 (seis) meses do início do delito.

Uma pequena parcela (15,78%) dos fatos delituosos tiveram ocorrências que demoraram de 06 (seis) meses a menos de 1 (um) ano, para que as autoridades públicas encarregadas de investigar os crimes tomasse ciência.

Todavia detectou-se 180 (cento e oitenta) casos que somente chegam ao conhecimento das autoridades com mais de 18 (dezoito) meses do fato (18,43 %).

A tomada de ciência, por parte do Estado, de fatos delituosos com uma margem de tempo muito longa pode ocasionar a dificuldade de se obter os meios de prova (autoria e materialidade), ou mesmo levar a prescrição do direito de punir. Este último dado é relevante, pois, pode ser apontado como um fator de explicação para tantos processos arquivados e/ou redundarem em extinção de punibilidade.

Ressalta-se que um dos elementos que interferem nas investigações é o fator tempo. Quanto mais cedo se tem notícia do fato ilícito, maiores são as chances de sucesso nas investigações, por fatores óbvios, tais, como: existências de testemunhas, possibilidade de se

obter a materialidade dos crimes, através da conservação do local do crime possibilitando realização de perícia no local de crime, entre outros. Passados mais de um ano do crime, as chances de ser bem sucedido diminuem, daí ser de bom alvitre que a autoridade seja alertada o quanto antes para a realização do delito.

As ocorrências delituosas que necessitaram de mais de 01 (um) ano para que a autoridade policial tomasse ciência do fato e instaurasse o devido inquérito, atingem patamar de 228 (duzentos e vinte e oito) casos para o período de 2008; equivalentes em valores percentuais de 23,24%, e que bem teria o condão de interferir ou dificultar a atuação do trabalho de obtenção da prova.

Fluxo de tempo do fato a abertura da investigação

Tempo do fato até abertura do procedimento Inquérito Policial	Quantitativo Ano 2008	Percentual
Menos de 06 meses	597	60,85 %
06 meses a menos de 01(um) ano	155	15,80 %
01 (um) ano a menos 01 (um) ano e seis meses	48	4,89 %
Mais de um ano e seis meses	180	18,34 %
Total de IPL	981	100%

Quadro 1:

Fontes SISCART (JAN/2010) e SINPRO (JAN/2009)

3.7 Dos procedimentos relatados

Para uma compreensão didática, classificamos com a designação de “inquéritos relatados” todos os procedimentos que já tiveram um destino, tais como: relatados sem definição, os arquivados, os que foram relatados mas retornaram para novas diligências, bem como os em que houve declinação de competência, além dos inquéritos que já tem definição no âmbito da justiça: absolvição, condenação, transação penal, extinção de punibilidade e/ou apensados a outro inquéritos.

Foram encontrados, para o ano referência, com algum desfecho no âmbito policial 656 (seiscentos e cinquenta e seis) peças relatadas, sendo equivalente a 66,87% do universo da pesquisa (Apêndice B); nota-se que deste total, 343 (trezentos e quarenta e três) peças, portanto mais da metade (52,28 %) estavam relatadas mas sem nenhuma destinação por parte do *Parquet* quanto a efetivação de denúncia; uma outra parte 83 (oitenta e três) peças

relatadas foram devolvidas para novas diligências (12,65%); já os procedimentos que deram ensejo a arquivamentos constituem um universo de 132 (cento e trinta e duas) peças, equivalendo a um percentual de 20,57%, ou seja, basicamente, 1/5 das peças relatadas foram com pedido de arquivamento ou já estavam arquivadas, conforme demonstrado no gráfico abaixo.

Inquérito relatados/2008

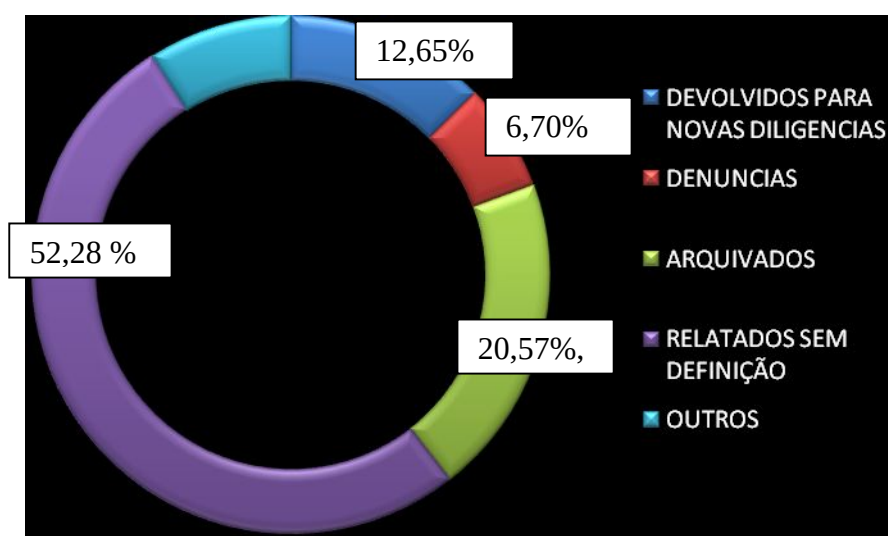


Gráfico 1:

Fontes: SISCART (JAN/2010) e SINPRO (JAN/2009)

Dos processos que efetivamente chegaram o judiciário através oferecimento de denúncia pelo Ministério Público, incluso nessa contagem os casos com definição judicial (transação penal (08), absolvição (04), extinção de punibilidade (02) e condenação (02)) e denúncia sem a definição judicial (28), representam um total de 44 (quarenta e quatro) casos, que em valores relativos constitui 6,70% de todos os casos relatados pelas as autoridades policiais na circunscrição de Natal-RN, para o ano de 2008.

Tecnicamente não se pode dizer que a transação penal seja uma sentença visto que há apenas uma homologação de um acordo por parte do judiciário, então se retirarmos os valores referente, resultaria apenas 08 (oito) casos efetivamente julgados que em termos percentuais equivalem a 1,21 % de um universo de 656 (seiscentos e cinquenta e seis) relatados pelas autoridades policiais, isto depois de mais de um ano da abertura dos procedimentos investigativos e que em alguns casos, cerca de $\frac{1}{4}$ dos procedimentos de coletas de provas já estão abertos a mais de um ano e meio

Fica claro que o ano de 2008, exhibe índices baixos de aproveitamento, dos inquéritos policiais como instrumentos de apoio às decisões judicial; e mais irrisório se

apresentam quando referenciados ao universo de 981 (novecentos e oitenta e um) casos levados a conhecimento da autoridade policial, pois as margens de aproveitamento de tal mecanismo investigativo são reduzidos ao percentual de 0,81%.

Há de se convir que tais valores além de irrisórios, dão uma resposta à sociedade, primeiramente lenta, pois já se passaram em absoluto mais de um ano da abertura dos últimos procedimentos tomando por base os procedimentos finais (DEZ/2008), e que grande parcela já atingiu um ano e meio e em outros casos já fazem mais de dois anos que estão iniciadas as investigações. Em segundo lugar a resposta dada é inexpressiva e ineficiente frente ao grande anseio da sociedade por justiça, pois tanta demora para apresentação de ínfimo aproveitamento judicial, com a agravante que tal morosidade ocorre ainda na fase pré-processual.

3.8 Dos inquéritos devolvidos para novas diligências

Detectou-se que uma parcela de procedimentos relatados pela polícia são recusados inicialmente pelo Ministério Público/Procuradoria, por falta de alguns dos pressupostos necessários à ação, sendo devolvidos às autoridades para que promovam novas investigações (Apêndice B), que no ano de 2008, chegaram a proporções que superaram 12% dos inquéritos relatados pela polícia federal.

Esta devolução demonstra uma falta de sintonia dos dois entes públicos envolvidos, pois se o procedimento policial é tido como pronto pela autoridade policial, este é enviado ao titular da ação, contudo quando é devolvido para outras diligências, fica claro que algo não está em sintonia.

Todavia, pode-se refutar que, no universo geral esses valores não ultrapassam o patamar de 8% de devolução, que seriam pequenos os índices. No entanto, ao confrontá-los com outros parâmetros da pesquisa, percebe-se que valores mesmo reputados pequenos são superiores aos índices obtidos pelos procedimentos que deram origem a todas as denúncias (inclusive as que tiveram decisão judicial) efetivamente realizadas no ano de 2008, que obteve no universo dos inquéritos relatados apenas o percentual de 6,70 % (Gráfico 01).

Fato que essas devoluções acarretam nova sobrecarga de serviços e com isso mais trabalhos para as delegacias, posto que irão compor o montante já acumulado e

demorarão mais ainda para serem novamente remetidas ao detentor da ação e com isso contribuindo para o já lento desenrolar da justiça.

3.9 Quadro comparativo de inquéritos relatados e não relatados

Numa análise comparada, tendo como observação dos os anos de 2007 e 2008, observa-se que após mais de 2 (dois) anos completos os processos instaurados (ano de 2007) obtiveram um desfecho que os aproximam de 70% de resolução no âmbito policial. Para os procedimentos do ano de 2008, passado um ano da instauração, o índice de resolução em sua grande maioria atinge patamares que podemos considerar satisfatório, posto que em tese os casos já têm solução e que podem servir de subsídios para formalização de denúncia por parte do Ministério Público.

INQUERITOS POLICIAIS	Ano 2007	Ano 2008	Percentuais	
RELATADOS OU COM DEFINIÇÃO	454	656	68,47 %	66,87 %
NÃO RELATADOS	209	325	31,53 %	33,12 %
Total de IPL	663	981	100 %	

Tabela 02: quadro comparativo de inquéritos relatados

Fontes: SISCART (JAN/2010) e SINPRO (JAN/2009)

Mas um questionamento se faz necessário, com um índice tão alto de resolução dos procedimentos investigativo pela Polícia Federal, por que as taxas de denúncias efetuadas pelo Ministério Público são baixas? Aqui o trabalho de VARGAS (2008) nos dar uma ajuda, pois aponta para alguns subterfúgios encontrados pelas autoridades policiais em Belo Horizonte - MG, quando nos fala de sistemas de metas de relatórios a cumprir por parte dos delegados nos quais os mesmos devem relatar uma quantidade predeterminada e onde entra a necessidade de relatar inquéritos mais antigos pedindo arquivamentos, apensamentos, entre outras, e com isso conseguem cumprir suas cotas, contudo não apresentam a qualidade que se espera no final de um procedimento investigativo criminal; esta explicação nos coloca no caminho para entender a discrepância entre os dados fornecidos pela policia e o pouco aproveitamento pelo Ministério Público, bem como nos coloca luz sobre as elevadas taxas de devolução de inquéritos para novas diligências e pedidos de arquivamentos, contudo devemos

tomar somente a título de hipótese com relação a este trabalho, já que não temos argumentos necessários para corroborar as informações da referida pesquisadora.

4 ANALISANDO A EFICÁCIA DO EMPREGO DO INQUÉRITO POLICIAL NOS ÚLTIMOS DEZ ANOS.

4.1 Do quantitativo de inquérito

O Gráfico abaixo, representa os quantitativos dos inquéritos policiais abertos nos últimos 10 anos, pela Polícia Federal (área Natal-RN), onde se percebe uma relativa estabilidade na curva de procedimentos investigativos até o ano de 2006, passando então para uma curva ascensional do ano de 2007 em diante, chegando a atingir a casa do milhar de procedimentos no ano de 2009.

O aumento verificado a partir de 2007, muito se deve à melhoria das estruturas por que passou o órgão nesse período, em que houve um aumento nos quadros funcionais, bem como uma política de gestão de recursos humanos e de materiais, que possibilitou uma atuação maior Departamento de Polícia Federal, com isso fazer frente ao papel de órgão governamental de referência junto à sociedade.

Quantitativos de inquéritos nos últimos 10 anos.



GRAFICO 2:

Fonte: SINPRO (JAN/2010)

4.2 Analisando a efetividade do inquérito no processo judicial

Buscando uma leitura mais confiável com a utilização do inquérito policial como instrumento básico de investigação, apresentamos na forma de gráfico, já em valores relativos (percentuais), os resultados obtidos pela Polícia Federal na área Natal-RN, nos últimos dez anos.

No Gráfico 03 abordamos três aspectos, quais sejam: a extinção de punibilidade, denúncias e inquéritos arquivados, com a proporcionalidade do emprego em cada ano, permitindo acompanhar a efetividade do instrumento jurídico da investigação criminal.

Prestabilidade (dever ser útil ao cidadão) do inquérito nos últimos 10 anos (valores percentuais)

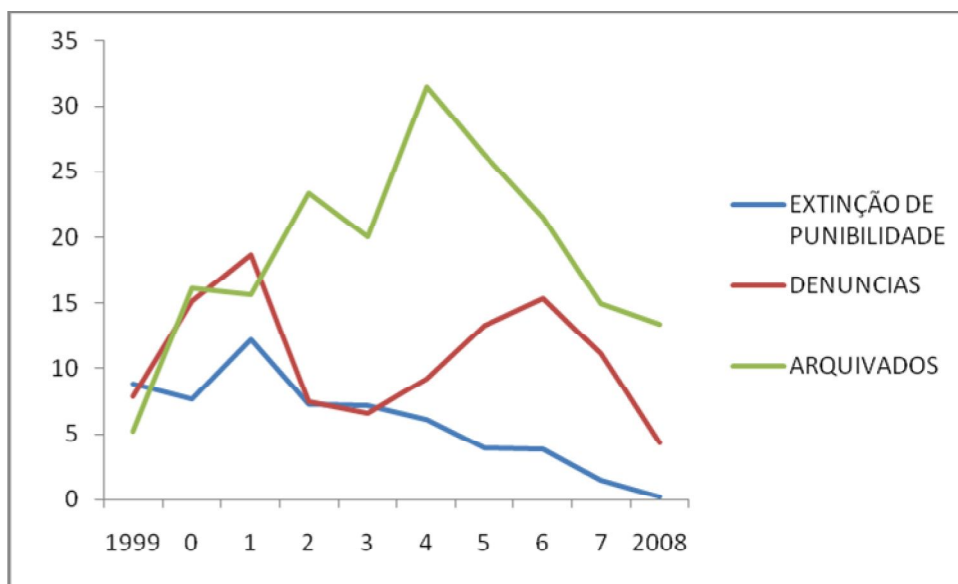


Gráfico 3:

Fonte: SINPRO/JAN/2009

A leitura positiva se encontra no declínio da curva da extinção de punibilidade que em alguns anos superou em números os casos denunciados pelo Ministério Público e/ou Procuradoria da República, efetivamente para os períodos de 1999 e 2003. Cabe a reflexão de que se o processo é extinto pela incapacidade do Estado de provar a culpa dos envolvidos, torna-se mais um indicador de que há algo errado com o instituto da investigação criminal.

Para a leitura do Gráfico 03, o termo denominado “denúncia”, engloba também, para efeitos desta pesquisa, os quantitativos relativos a procedimentos que já se

encontram com definição no âmbito da justiça, seja com absolvição, condenação e/ou transação penal.

Os dados relacionados aos casos dos procedimentos que tiveram como resultado final denúncia por parte do *Parquet* são preocupante, posto que somente nos anos de 2000, 2001 e 2005, 2006 e 2007, tiveram desempenho com cifras oscilantes entre 10% a 20%, em todos os outros anos, seus resultados foram menores que 10%. Tais índices foram obtidos levando em consideração os valores absolutos dos respectivos anos.

E torna-se maior a preocupação quando da análise dos dados de desempenho do ano de 2008, já que houve uma sensível elevação no numero de inquérito em relação ao ano de 2007, passando de 636 (seiscentos e trinta e seis) peças para 981 (novecentos e oitenta e uma) peças, com uma elevação em 318 (trezentos e dezoito) inquéritos à mais (aumento de 47%), contudo os casos em que foram efetivadas denúncias por parte do *Parquet*, apresentam índices próximos a 4,48%, tendo como referência todos os inquéritos abertos para o período. Pode-se contrapor o fator tempo, sob a alegação do pouco tempo da instauração, todavia de forma absoluta todos os processos já contam com mais de ano de sua instauração e que em alguns casos já superam o ano e meio.

Fazendo um comparativo com outras pesquisas, como por exemplo o trabalho de Misse (2008, p. 6), no Rio Grande do Sul, este “conclui que em torno de 10% a 20% dos inquéritos recebidos pelo Ministério Público acabam dando ensejo à denúncia”. Semelhante resultado é obtido por Vargas (2008) em Belo Horizonte - MG, envolvendo ocorrências de homicídios dolosos, onde detecta que apenas 15% das ocorrências eram resolvidas.

Os obtidos nesta pesquisa também apontam resultados similares, posto os casos dos procedimentos que tiveram como resultado final denúncia por parte do *Parquet*, com as devidas variações (anos de 2000, 2001 e 2005, 2006 e 2007), tiveram desempenho com cifras oscilantes entre 10% a 20%, contudo em todos nos outros anos, seus resultados foram menores que 10% (Gráfico 03).

Uma conclusão parcial, que se pode chegar é que salvo algumas particularidades inerentes aos objetivos das apurações das infrações penais, o aproveitamento do inquérito policial, via denúncia, mantém uma certa consonância tanto no âmbito das polícia civis dos estados como no âmbito federal, com a policia federal, já que as pesquisas demonstram uma correlação de resultados.

4.2.1 Análise dos procedimentos arquivados

Fato comum e até providencial são os arquivamentos de procedimentos inquisitórios, quando o fato levado ao conhecimento da autoridade não tem fundamento jurídico, não é crime, ou não se possa provar por falta de materialidade e/ou autoria do crime; deve-se, logicamente se infundado, ser arquivado. Fato que nos induzem a acreditar que os índices obtidos nesta pesquisa são normais. Todavia ao comparar os índices de arquivamentos com os de procedimentos que deram surgimento a ações judiciais, a diferença chama atenção pois, a discrepância para o ano de 2008 chegou a aproximar dos 300 %. Posto que enquanto a cifra de procedimentos denunciados pelo *Parquet*, apresentam índices próximos a 4,48%, os procedimentos arquivados ultrapassam a casa dos 13,45 % (apêndice C) .

Percebe-se, ainda no Gráfico 03, que houve um pico de processos arquivados no ano de 2004, que não nos foi possível avaliar os motivos reais, contudo um fato merece menção, foi a greve geral dos agentes, escrivães e papiloscopista, ocorrida no referido ano, que dificultou sobremaneira os trabalhos investigativos, mas é precoce imputar somente a este fato um resultado de tamanha proporção, principalmente se comparado com os anos seguintes, mesmo porque a greve teve duração de apenas dois meses, mas sem dúvidas mexeu com sua superestrutura do órgão público.

Destaque-se que somente nos anos de 1999 e 2001, os procedimentos arquivados são superados por um outro argumento. Infelizmente em 1999 são superados pelas cifras de extinção de punibilidade o que não é elogiável, mas em 2001, é superado pelos números de denúncias efetivadas, que achamos ser o mais desejável, dentro de uma visão voltada ao princípio da eficiência do Estado.

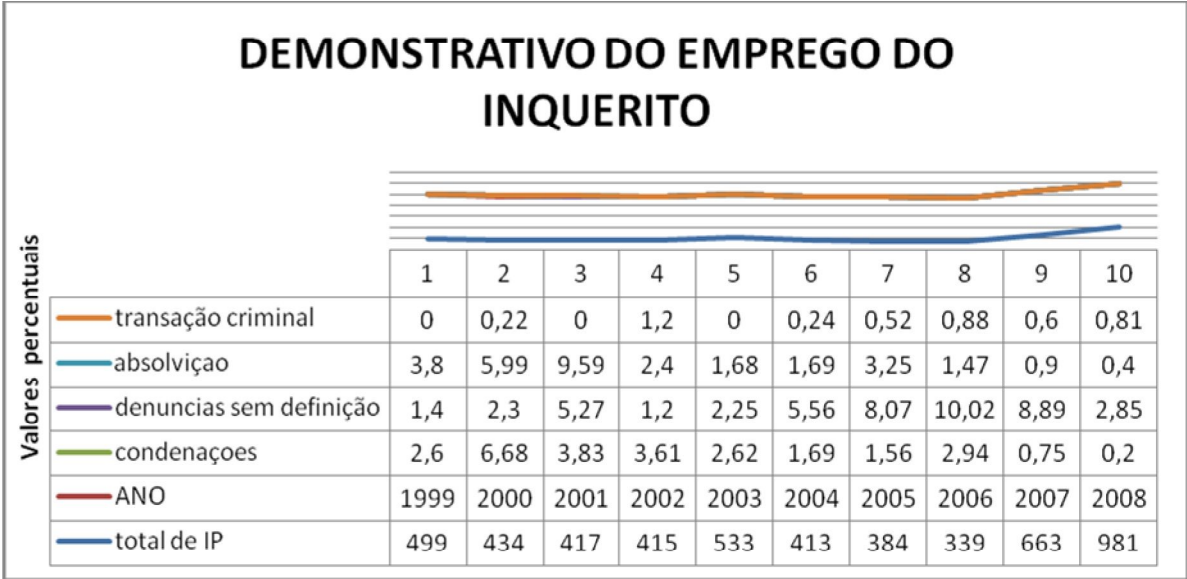
Os dados analisados indicam que após o ano de 2001 os números dos inquéritos arquivados foram sempre superiores aos números de procedimentos que deram origem às denúncias. O que pelo efeito de investigação prévia seria até salutar, já que nem todos os procedimentos devem resultar em denúncia e esta em ação penal. Todavia percebe-se que nos anos de 1999, 2000, 2001, 2006 e 2007 os índices se aproximam, obtendo uma amplitude que diferenciam suas bases (Arquivados *versus* Denúncias) em menos de 30%, contudo nos anos de 2002, 2003, 2004, em diferença em favor dos inquéritos arquivados superam a casa dos 300%.

A exemplo, o ano de 2004, pode-se constatar que os valores absolutos referente a inquéritos que foram oferecidas denúncias (aqui inclusos os casos que houveram

condenações, absolvição, transação penal e os casos em que foram aceitas denúncia, mas que não houveram decisão judicial) somam somente 38 (trinta e oito) casos, enquanto no mesmo período, os casos arquivados equivalem a 130 (cento e trinta) procedimentos (apêndice 03).

4.2.2 Análise do emprego do inquérito nas decisões judiciais

Demonstrativo do emprego do inquérito nas decisões judiciais nos últimos 10 anos



Quadro 2:

Fonte: SINPRO (JAN/2009)

O quadro acima demonstra o emprego pelo poder judiciário no Rio Grande do Norte, últimos dez anos, mediante valores percentuais, do uso do inquérito policial como instrumento de obtenção da prova em nível de polícia federal.

O fator positivo é verificar que a transação penal vem sendo utilizada, mesmo de maneira acanhada, a partir do ano de 2000.

Detecta-se, através dos dados informados na tabela, que o inquérito policial até o ano de 2001, serviu mais para absolver do que para condenar, logo após esse ano as taxas ficam praticamente as mesmas com ligeira oscilação para ganho quantitativo das condenações.

No que se refere às condenações, o melhor índice obtido foi para o ano de 2000, em que a taxa de condenação chegou a 6,68% e que logo em seguida entra em valores

decadenciais e sempre abaixo de 4% do total de procedimentos abertos. No ano de 2007 a índice não atinge 1%, podendo ser alterado, pois ainda há processos em andamento.

Alarmante, contudo, é verificar que passado mais de um ano, as taxas dos processos oriundos do ano de 2008, atingem a margem de apenas 0,2% de todos os inquéritos abertos no que se refere a índice de condenações obtidas com o uso do inquérito policial.

Tais dados corroboram as informações apontadas por Vargas (2008, p.6), quando afirma ter encontrado “um filtro” na fase de investigação policial. Positivamente se faz presente um verdadeiro “gargalo” ou “filtro” na fase pré-processual penal quando da utilização do inquérito policial, também pelas instituições federais; fato facilmente identificado pelos resultados práticos obtidos pela polícia federal, na circunscrição de Natal no Estado do Rio Grande do Norte, órgão legitimado para proceder a investigação criminal nível de União. Será essa a contribuição que o inquérito tem dado para agilizar/diminuir ou aumentar a morosidade da justiça? Não temos a intenção de esgotar o assunto, pois a discussão em torno da morosidade penal, que em dado momento histórico era salutar e necessária ao processo, já não faz mais parte dos anseios da sociedade contemporânea que quer tudo resolvido em praticamente em tempo real, inclusive a retribuição penal. Apegaremos-nos aos fatos da pesquisa.

Emprego de inquéritos policiais pela justiça (valores percentuais)

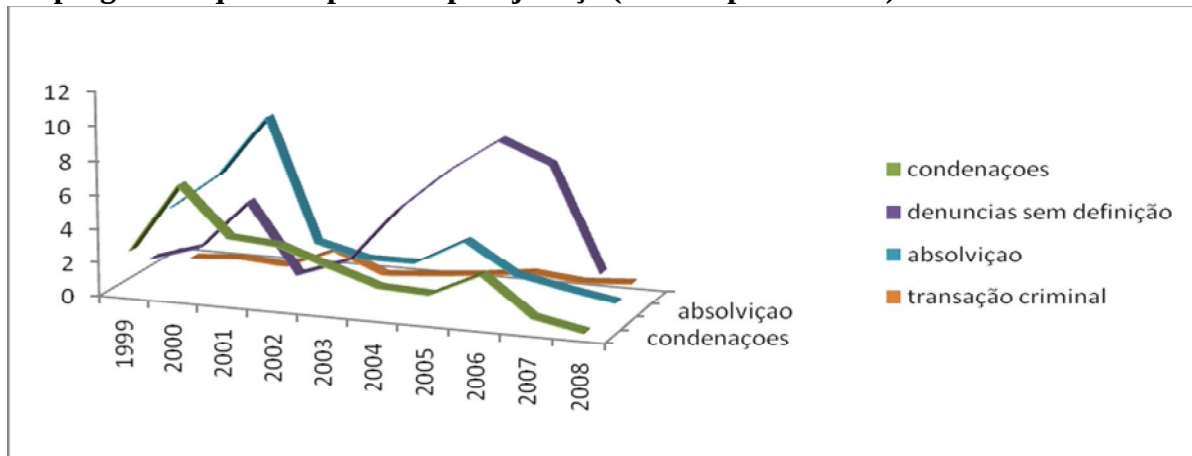


Gráfico 4:

Fonte: SINPRO/JAN/2009

Analisando o gráfico acima, percebe-se que a efetivação prática do inquérito policial nos últimos dez anos é muito pequena, principalmente a partir do ano de 2002.

Claro que a curva ascendente de denúncias ainda sem definição na justiça, partindo do ano de 2003, nos permitem a ilação de que pode ser esse o tempo de morosidade da justiça, e que tais índices serão reajustados nos anos vindouros, já que obrigatoriamente

terão um desfecho, no entanto seja qual for o resultado obtido com essa diluição, ainda ficarão muito aquém do desejado para um processo investigatório que atenda as necessidades de uma sociedade cada vez mais necessitada de procedimentos eficazes e eficientes no combate à criminalidade e quanto à eliminação da morosidade da justiça.

As linhas que representam as condenações e denúncias, subsidiadas pelo inquérito policial, são cada vez menores, mesmo com o aumento dos números de processo nos anos de 2007 e 2008.

Fazendo um comparativo com o estudo de Vargas (2008, p. 7), este detecta que há uma relativa demora na apuração dos fatos delituosos através dos procedimentos via inquéritos e que na “sua maioria são arquivados ou dão pouco resultados, já que somente tem uma margem aproximada de 7 % de finalizações (condenações ou julgamentos) no poder judiciário”.

Neste trabalho no que se refere à condenações, o melhor índice obtido pela polícia federal no Rio Grande do Norte (área Natal) foi para o ano de 2000, onde a taxa de condenação chegou a 6,68% e que logo em seguida entra em valores decadenciais e sempre abaixo de 4% do total de procedimentos abertos. No ano de 2007 o índice não atinge 1%, lembrando que pode ser alterado, pois ainda há processos em julgamento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa e estudo de caso nos permitem as seguintes conclusões: a primeira delas ligada ao dado empírico de que “o inquérito policial é instrumento jurídico ineficaz e moroso de investigação criminal”

Os dados apresentados nos quadros 01 (p. 29) e quadro 02 (p. 38), com lógica e racionalidade, nos leva a questionar o instituto da investigação criminal, por apresentar problemas graves com relação ao prazo de conclusão dos procedimentos investigativos; consubstanciada pela constatação de que somente um quarto ($\frac{1}{4}$) dos inquéritos policiais são relatados nos primeiros seis meses após sua abertura, como também pela inequívoca informação de que a Polícia Federal no Rio Grande do Norte necessitou de mais de um ano para proceder à conclusão de um pouco mais da metade (58,35%) dos inquéritos policiais sob sua responsabilidade, comprometendo portanto o prazo legal estipulado pelo Código de Processo Penal, cuja a previsibilidade é estabelecida aos limites dos 30 dias para conclusão do inquérito policial.

Inegável que a demora nas investigações ocasionam reflexos diretos nos índices de inquéritos arquivados, conforme estabelecidos no Gráfico 03, que em alguns casos os quantitativos chegam a ser 300%, maiores que os índices de encaminhamento levados ao judiciário, a exemplo do ano de 2004.

Como também refletem nos procedimentos que tiveram como desfechos a extinção de punibilidade, posto que foi possível mensurar que nos anos de 1999 e 2003, superou em números os casos denunciados pelo Ministério Público e/ou Procuradoria da República (Gráfico 03).

Se o processo é arquivado ou extinto, ainda na fase pré-processual pela incapacidade do Estado de provar a culpa dos envolvidos, torna-se sem dúvida mais um indicador que há algo errado.

Cabe ressaltar que mesmo a doutrina não sendo unânime em afirmar que o inquérito tenha um prazo fatal, o inciso LXXVIII do Artigo 5º da Constituição Federal de 1988, criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004 (BRASIL, 2009), informa que a duração do processo deve ter um prazo razoável, o que já seria mais que suficiente para se buscar delimitar um prazo cabal para conclusão do procedimento investigativo. Salientamos ainda, que a referida emenda, busca adaptar o Brasil a acordos internacionais dos quais somos

signatários, tais como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, firmada na cidade de San José, em 1969, na Costa Rica, conhecida como "Pacto de San José da Costa Rica, no qual a celeridade processual foi reconhecida internacionalmente como "direito humano", portanto de aplicabilidade imediata.

O legislador pátrio lamentavelmente omitiu-se, naquela oportunidade, em determinar ou fixar o que seria o prazo considerado razoável para a duração do processo, cabendo à doutrina estipulá-lo, todavia não se tem uma posição unânime.

Positivamente a margem de tempo estipulada no Código de Processo Penal para a conclusão do inquérito policial é muito baixa, de tal forma que se tornou praxe administrativa a solicitação de novos prazos por parte das dos profissionais encarregados dos referidos procedimentos investigativos, o que vêm a torná-los morosos e lentos, haja vista que a falta de prazo cabal para conclusão do inquérito policial tem levado ao entendimento equivocado por parte das autoridades legitimadas, que podem postergá-los indefinidamente, tendo como resultado prático a não resolução imediata dos casos, legando-se à posteridade sob os menores pretextos burocráticos.

Esta sistemática adotada é dissonante com os anseios da sociedade, pois mesmo desconhecendo os resultados práticos lastreados por pesquisas deste gênero, há muito tem questionado a morosidade do instituto da investigação criminal.

Cabe, portanto, à ciência apontar os gargalos ou filtros na sistemática da persecução penal, e isso já vêm ocorrendo com trabalhos científicos baseados em dados mensuráveis que apontam, entre outros vilões o inquérito policial, por ser lento e trazer pouca contribuição para o esclarecimento dos crimes, seja na esfera da polícia judiciária dos estados ou da polícia judiciária da união, com implicação direta nos baixos índices de condenações, obtidos pela justiça, no âmbito do direito penal.

A demora da solução dos casos via inquérito policial tem influência direta na demora para prolação da decisão judicial, contribuindo portanto para tornar o Estado ineficaz e moroso na prestação jurisdicional.

O Estado vinculado ao princípio da eficiência, vêm adotando procedimentos para tornar-se mais efetivo em suas ações de prestação jurisdicional. Destaque para a atitude governamental de engendrar, no ano de 2000, estudos necessários para reformar o Código de Processo Penal brasileiro. Do resultado do estudo, saíram várias propostas que já fazem parte da vida dos brasileiros, tais como adoção do processo eletrônico junto aos juizados especiais cíveis e criminais, uso de vídeos-conferência em audiências, citações e penhoras eletrônicas, entre outros, visando com isso dar celeridade ao processo.

Outras propostas oriundas do referido estudo ainda continuam no papel principalmente a que pretende alterar especificamente a investigação preliminar promovida pela polícia judiciária através do inquérito policial (Projeto de Lei n. 4.209/2001). Entre as medidas sugeridas neste projeto de lei, há aquela que trata da mudança na terminologia do código atual; desnecessidade do comparecimento das testemunhas nas Delegacias; a colheita de provas de forma singela, podendo os depoimentos ser tomados em qualquer local, de forma oral e informal; prever que o prazo razoável para conclusão do inquérito policial será de 60 (sessenta) dias contados do conhecimento da infração penal pela autoridade policial, salvo se o indiciado estiver preso, quando o prazo será de 10 (dez) dias; veda dilatação de prazo para encerramento do inquérito, estando concluso ou não, o inquérito será enviado ao Ministério Público.

Sem analisar o mérito da proposta, pode-se argumentar que o modelo de investigação existente vive seus últimos momentos, está esgotado, e o próprio Estado, a classe governante, os aplicadores do direito e a sociedade civil sabem desse problema crônico, que tem contribuído para ineficiência e morosidade do processo penal no Brasil.

Corroboramos o entendimento de ser extremamente relevante estipular uma margem de tempo para conclusão do inquérito policial, posto que vivemos numa sociedade sistematizada e capitalista que sempre busca margem para a produção seja por parte do trabalhador ou do próprio Estado.

A segunda e última conclusão surge para afirmar que “os resultados obtidos por meio do inquérito são poucos conclusivos e por vezes ineficientes”

Os dados dos últimos dez anos informam que os procedimentos que tiveram como resultado final a denúncia por parte do *Parquet*, seus resultados foram menores que 10%, com exceção para os anos de 2000, 2001 e 2005, 2006 e 2007, que apresentaram desempenho com cifras oscilantes entre 10% a 20%.

Para efeito de desempenho, no ano de 2008, as denúncias efetivadas pelo *Parquet* representaram, até a data da pesquisa, apenas 44 (quarenta e quatro) casos, que em valores percentuais equivalem 4,48%, isso levando em consideração todos os inquéritos aberto para o período.

Os índices, relativos às condenações, são irrisórios, mesmo para os anos que tiveram números satisfatórios de procedimentos encaminhados para o judiciário pelo *Parquet* através das denúncias, posto que efetivamente os valores são abaixo de 4% do total de procedimentos abertos, com exceção para o ano de 2000 que apresentou o melhor índice percentual observado de 6,68%. Nessa leitura comparada, constata-se um decréscimo nas

taxas, pois para o ano de 2007 o índice de condenação não atinge 1%; e no ano de 2008 somente apontou dois casos de condenações, ou seja, o equivalente a valores percentuais de 0,2% de todos os procedimentos em apuração.

E mais, os resultados obtidos pelos inquéritos da polícia federal em Natal-RN, até o ano de 2001, vinham servindo mais para absolver do que para condenar, pois as absolvições superavam em número as condenações.

A extinção de punibilidade nos períodos de 1999 e 2003 superou os quantitativos relacionados aos casos denunciados pelo Ministério Público e/ou Procuradoria da República, posteriormente vem caindo, mas com a morosidade existente no próprio sistema penal, é capaz de se manter em valores elevados.

Diante das constatações acima não tem como se afirmar que a sistemática do inquérito policial esteja de acordo com o princípio da eficiência, seja quanto aos procedimentos relacionados à prestação do serviço fornecido e sua economicidade, seja quanto aos resultados obtidos (prestabilidade) que devem sempre ser centradas na relação Estado/cidadão. Contudo, uma pequena parcela que se locupleta com o sistema vigente insiste em não mudar. É claro que preferem argumentar que as mudanças no instituto de investigação penal devem ser pontuais para que haja um melhoramento dos métodos utilizados.

Mas é possível melhorar a sistemática do inquérito policial? Seus defensores consideram que o uso dos meios tecnológicos já em utilização no processo penal, tais como citação, processo eletrônico possam ser afeitos ao inquérito e com isso dar maior celeridade. Também argumentam que podem ser respeitados os direitos humanos em permitir-se que o indiciado possa apresentar defesa ainda no procedimento inquisitório e pré-processual, bem como ter acesso às peças iniciais.

Em contrapartida, outra corrente de pensamento entende que é chegado a hora de exterminar esse “resquício medieval”, que se tornou o inquérito policial, e substituí-lo por um procedimento contencioso, ou seja, a judicialização da investigação. Essa é uma das propostas oriunda da Comissão dos Notáveis de 2000, que a mais de 09 (nove) anos tentam instituir os juizados de instrução criminal no Brasil.

Se será ser bom ou ruim, não se sabe ao certo, mas com certeza dará um basta a essa sistemática atual, e forçará as instituições policiais a se modernizarem e com isso buscarem mais eficiência em seus métodos, pois pela proposta inicial os policiais não terão muito tempo para procederem às investigações, somente algo em torno de 60 (sessenta) dias.

Claro que os órgãos policiais terão dificuldades iniciais, pois, estando acomodados a não fazer suas tarefas com presteza, já que atualmente existe a possibilidade

cômoda em pedir novo prazo ou de quantos forem necessários. Fato que as investigações mais complexas ficam engavetadas até ocorrer a prescrição ou se solicitar o seu arquivamento, passando então a fazerem parte da estatística dos índices até então apontados como elevados e que em nada ajudam a solucionar a problemática da morosidade do processo penal.

O uso da tecnologia será um avanço para o processo como um todo, mas a mentalidade do fator humano, encarregado da investigação é fundamental para acompanhar essa sistemática. Somos do entendimento que devam ocorrer mudanças nos trabalhos investigativos em nível de Departamento de Polícia Federal, onde a profissionalização dos agentes federais deva ser uma prioridade estratégica. Torná-los especialistas, com experiências e abalizados para solucionar os casos os mais complexos. A diluição dos poderes internos do órgão, visando dar celeridade às investigações, são políticas necessárias, pois, se adotada a sistemática do juizado de instrução, os policiais terão pouco tempo para tomar decisões e isso requer uma certa autonomia.

Seguramente a sistemática atual adotada, no seio das polícias judiciárias, devem serem mudadas, posto que um policial (agente, escrivão, papiloscopista) no último nível de sua carreira não pode tomar a frente de investigações, somente por não ser detentor do título administrativo de “presidente do inquérito”, isso falando de um procedimento prévio e informativo, que poderá ser levado adiante pelo magistrado ou não.

Dar competência aos policiais, habilitados, para investigar os casos e estes apresentando relatórios concisos e de acordo com as normas vigentes não diminui a instituição, ao contrário somente a eleva. Mudanças estruturais são necessárias, visando conceder aos policiais “subutilizados” em suas capacidades, o poder para realizar as diligências e fazer os relatos de suas investigações em que apontem para autoria e materialidade, sem que tenha que ser refeitos todos os atos pelo Delegado ou pelo Perito, atualmente o detentor do poder de conduzir as investigações e perícia, respectivamente.

Entendemos ser muito mais simples a sistemática em que os policiais (agentes/escrivães/papiloscopistas), habilitados, façam a investigações, e ao Delegado como chefe, supra as necessidades administrativas, favorecendo que estes policiais tenham todo o apoio necessário, seja como gestor, seja como fator de ligação com as autoridades detentoras da ação ou com os magistrados, para facilitar as investigações. Aí sim teremos uma força atuante, onde seus membros tenham funções definidas e possam aperfeiçoar-se a cada dia. E não o que temos hoje, onde os agentes e escrivães, sempre em maior número, são meros assistentes dos delegados, bem como os papiloscopista seguindo a mesma sistemática são meros assistentes dos peritos. Estes policiais, mesmo e maior números processam somente

informações primárias, ficam sempre limitados a receber ordens específicas do chefe, não tendo autonomia para o trabalho investigativo. Limitam a cumprir tarefas sem ter a responsabilidade de desenvolver todo o seu potencial humano e de trabalho para órgão.

E ainda, o Estado avançaria na aplicação do princípio da eficiência, relacionado ao aspecto onerosidade, visto que atualmente é obrigado a contratar servidores públicos sem experiências, nos quais investe recursos materiais em sua formação para ter os “presidentes de inquéritos” (delegados), normalmente profissionais recém saídos das faculdades e sem experiência profissional e de vida. Estes recém-contratados, muitos deles sem o perfil necessário, mas atraído pela remuneração (mão-de-obra mais cara) já vão ser chefes de profissionais com muito mais experiência e de remuneração menor. Por uma questão de lógica, ao se fazer absorver a mão-de-obra qualificada já existente o Estado estaria economizando na contratação de chefes, pois poderia fazer concurso interno para escolher os melhores qualificados (com perfil de liderança) e gastaria menos na contratação e formação dos futuros chefes. Fatalmente seriam menores os ônus financeiros, pois se envidaria esforços para ter mais profissionais ligados às investigações (agentes/escrivães/papiloscopistas) com remuneração menor; bem como, por não haver a necessidade de se ter tantos chefes, fatalmente haveria uma diminuição na contratação dos profissionais na categoria de delegados (maior remuneração), que pela sistemática atual são de necessidade crescente, pois, somente eles podem ser os dirigentes dos inquéritos. Consequentemente, adotando a sistemática sugerida, haveria um melhor emprego dos gastos públicos relacionados a investigação policial.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sergio. **Crime, justiça penal e desigualdade jurídica**: as mortes que se contam no tribunal do júri. **Revista USP**, Março/Maio, 1994.

_____. A criminalidade urbana violenta no Brasil: um recorte temático. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 35, pp.3-24, 1993.

BOZOLO, Joel de Luna. **A Conservação do Inquérito Policial**. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5628>>. Acesso 30nov.2009.

CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa**. 3. ed. Coimbra : Coimbra, 1993.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL. 1988. Sitio: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 11fev.2010.

COSTODIO FILHO, Ubirajara. **A Emenda Constitucional 19/98 e o Princípio da Eficiência na Administração Pública**. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. Revista dos Tribunais, São Paulo, n. 27, p. 210-217, abr./jul. 1999.

FAYOL, Jules Henri. **Administração Industrial e Geral**. 10. ed., São Paulo: Atlas 1994.

GARCIA, Wilson Roberto Barbosa. **Do inquérito policial**. 2006. Disponível em: <www.direitonet.com.br/textos/x/77/88/778/DN>. Acesso em 06jan.2010.

GARRIDO, Luciano. **O ocaso do inquérito policial**. 2009. Disponível em: <<http://www.imil.org.br/artigos/o-ocaso-do-inquerito-policial>>. Acesso em 11fev.2010.

GOMES, Rodrigo Carneiro. Sobre o inquérito policial desde sua origem até o seu encerramento com jurisprudência sobre o tema. 2009. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/referencias/novas-leis-processuais-aperfeicoam-inquerito-policial>>. Acesso em 10jan.2010.

MARQUES, Tarcísio. **Inquérito policial**. ADPESP, São Paulo, ano 21, n. 29, p. 63-67, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Processo Penal**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

MISSE, Michel. O Inquérito Policial: uma pesquisa empírica, o caso do Rio Grande do Sul ; em agosto de 2008. 1ª CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA: Reflexão sobre a investigação brasileira através do inquérito policial. Disponível em: <<http://www.slideshare.net/cipasap/conseg-inquerito-policial>>. Acesso em 14fev.2010.

MISSE, Michel; VARGAS, Joana Domingues . O fluxo do processo de incriminação no Rio de Janeiro na década de 50 e no período 1998-2002. CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA 13, 2007, Recife. Desigualdade, Diferença e Reconhecimento. Recife, PE : UFPE, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Reforma Administrativa**: Emenda Constitucional nº 19/98. 3. ed., São Paulo: Atlas, 1999.

RATTON, José Luiz; CIRENO, Flavio. Violência endêmica: relatório de pesquisa: homicídios na cidade do Recife: dinâmica e fluxo no sistema de justiça criminal. **Revista do Ministério Público de Pernambuco**. V. 1, n 1, 2007.

TALOR, Frederick Winslow. **Princípios de Administração Científica** . 8 ed. São Paulo: Atlas, 1990.

VARGAS, Joana Domingues; BLAVATSKY, Ismênia; RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. **Metodologia de tratamento do tempo e da Morosidade processual na Justiça Criminal**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2006.

_____. Análise comparada do fluxo do sistema de justiça para o crime de estupro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, p. 671-697, 2007.

VETTORATO, Gustavo. O conceito jurídico do princípio da eficiência da Administração Pública. 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4369>>. Acesso em 24fev.2010.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. 3. ed. 2 v. Brasília: Ed UNB, 1999.

APÊNDICE A.

Tabela do fluxo de tempo necessário para relatar

Tempo p/ relatar IP	Quantitativo (Ano 2008)	Percentual geral (981)	Percentual relatados (656)
Menos de 6 meses	251	25,58 %	38,26 %
06 meses a menos de 1 ano	197	20,08 %	30,03 %
01 ano a menos 01 ano e seis meses	155	15,80 %	23,62%
Mais de um ano e seis meses	53	5,40 %	8,07%
Quantidade de IPL RELATADOS	656	66,87%	100%
Inquéritos não relatados	325	33,13%	
Quantidade total IPL	981		

Fontes: SISCART (JAN/2010) e SINPRO (JAN/2009)

APÊNDICE B

INQUÉRITOS POLICIAIS EFETIVAMENTE RELATADOS

MOTIVOS	Ano 2007	Ano 2008	Percentuais	
TRANSAÇÃO CRIMINAL	05	08	1,10 %	0,30 %
OFERECIMENTO DE DENUNCIA	59	28	12,33 %	4,57 %
ABOLVIÇÃO	06	04	0,88 %	0,30 %
APENSADOS	42	07	9,25 %	2,43 %
EXTINÇÃO DE PUNIBILIDADE	10	02	2,42%	0,30 %
DEVOLVIDOS PARA DILIGENCIAS	52	83	11,45 %	12,65 %
DECLINAÇÃO DE COMPETENCIA	56	45	11,45 %	4,87 %
ARQUIVADOS	99	132	22,02 %	20,57 %
SUSPENÇÃO DO PROCESSO	06	09	1,76 %	1,21 %
CONDENAÇÃO	06	02	1,32 %	00
ENCAMINHADO PARA OUTRA UNIDADE	00	08	00	0,47 %
IPL - RELATADOS SEM DEFINIÇÃO	114	343	25,11 %	52,28 %
Total de IPL RELATADOS	454	656		

Quadro 4:

Fontes: SISCART (JAN/2010) e SINPRO (JAN/2009)

APÊNDICE C

TABELA COM DADOS DOS INQUÉRITOS POLICIAIS NOS ULTIMOS 10 ANOS

ANO	TOTAL DE IPL	CONDE NAÇÕES	ABSOL VIÇÃO	EXTIN ÇÃO PUNIBILIDADE	DENUN CIA	TRAN SAÇÃO CRIMI NAL	ARQUI VADOS	EM ANDAMENTO NO DPF	DIVERSOS (*)	RELATADOS SEM DECISÃO JUDICIAL OU DENUN CIA DO M.P.
1999	499	13	19	64	07	-	26	01	09	360
2000	434	29	26	33	10	01	70	01	13	251
2001	417	16	40	51	22	-	69	02	24	193
2002	415	15	10	30	05	01	97	06	47	204
2003	533	14	09	38	12	-	107	06	60	287
2004	413	07	07	25	23	01	130	19	63	138
2005	384	06	12	15	31	02	101	28	85	104
2006	339	10	05	13	34	03	73	52	54	95
2007	663	05	06	10	59	04	99	209	157	114
2008	981	02	04	02	28	08	132	325	137	343

FONTE: SINPRO (FEV/2010)

*** Incluídos procedimentos que tiveram como resultados: suspensão de processo, declinação de competência, apensados a outros procedimentos, trancamentos e encaminhados a outra unidade.**