



**FACULDADE BAIANA DE DIREITO  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**RAFAELA SANTOS SOARES**

**A (IN)OBRIGATORIEDADE DE INVESTIGAR CRIMES  
FEDERAIS À LUZ DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: UMA  
ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL NO  
ÂMBITO DA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DA BAHIA.**

Salvador

2023

**RAFAELA SANTOS SOARES**

**A (IN)OBRIGATORIEDADE DE INVESTIGAR CRIMES  
FEDERAIS À LUZ DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: UMA  
ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL NO  
ÂMBITO DA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DA BAHIA.**

Monografia apresentada ao curso de graduação  
em Direito, Faculdade Baiana de Direito, como  
requisito parcial para obtenção do grau de  
bacharel em  
Direito.

Orientador: Prof. Roberto Gomes

Salvador  
2023

## TERMO DE APROVAÇÃO

RAFAELA SANTOS SOARES

### **A (IN)OBRIGATORIEDADE DE INVESTIGAR CRIMES FEDERAIS À LUZ DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL NO ÂMBITO DA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DA BAHIA.**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em  
Direito, Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Salvador, \_\_\_\_/\_\_\_\_/ 2023.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por me guiar, iluminar e me revestir de saúde, garra e determinação, me protegendo e abençoando durante todos os dias.

Aos meus pais, Rômulo e Solange, pelo amor, apoio e incentivo incondicionais, que nunca mediram esforços para me ajudar durante todo o período da minha formação acadêmica. De igual modo, aos meus irmãos Ana Victoria, Ana Clara, Bruno e Isa, pelos momentos de cumplicidade e por tudo que superamos durante esses cinco anos de curso. Vocês são a razão do meu esforço e todo e qualquer resultado alcançado nessa trajetória é por vocês.

Ao meu avô Romulo Monteiro Soares, que foi e sempre será a minha maior inspiração e força, em qualquer âmbito da vida.

A Tia Day, por acreditar em mim em tudo que me propus a fazer e me encorajar a não desistir.

A toda minha família, que sempre me estimulou nos estudos e foi meu suporte quando eu precisei.

A minhas avós Hilda, Helenita. Em especial a tia Isse, pelo cuidado e por sempre prezar pela minha educação.

Aos amigos da Associação Atlética Baiana de Direito, por serem a minha família dentro da faculdade e me proporcionarem boas risadas todas as manhãs, momentos e laços que sempre carregarei comigo.

A Equipe de Competição de Arbitragem que me encorajou a novos desafios e confiou em mim para representá-la nas fases orais.

A Moema, Rebeca, Alice e Isabely, que são as minhas amigas da vida e torcem pelo meu sucesso como se delas fosse.

Aos seguranças Chicão e Marcão, por me recepcionarem diariamente com acolhimento e alegria.

Aos colegas do Departamento de Polícia Federal da Superintendência Regional da Bahia, em especial ao núcleo de Repressão à Corrupção e Crimes Financeiros

(DELECOR), por me ensinarem os valores da lealdade, do trabalho em equipe e, principalmente, pelas amizades colhidas durante essa caminhada.

A Dra, Juliana Dourado, por me instruir durante os dois anos de estágio na Polícia Federal e ser o meu exemplo de servidora íntegra e competente.

Ao professor e orientador Roberto Gomes, pela paciência e auxílio constante na elaboração do trabalho de conclusão, bem como pela qualidade de oferecer a educação humanizada.

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar o princípio da obrigatoriedade do direito penal no âmbito da fase de investigação preliminar da persecução penal, focando-se na flexibilização desse instituto na instauração de inquéritos policiais federais em face da eficiência. Busca-se entender o papel do Delegado de Polícia perante o recebimento de notícia-crime nas Delegacias de Polícia Federal e qual o tratamento é dado à essas comunicações. Há tempos a relativização do princípio da obrigatoriedade vem sendo aplicado na prática da atividade policial e as regulamentações internas da Polícia Federal e do órgão externo fiscalizador, qual seja Ministério Público Federal, vêm contribuindo para a reestruturação da investigação em novos modelos de operar na repressão e combate ao crime organizado. Por outro lado, verifica-se a necessidade de analisar os limites objetivos da relativização do princípio da obrigatoriedade, a condução dada às notícias-crime recebida, a fidelidade da fiscalização do órgão de acusação e o exame de aferição de eficiência dessa flexibilização. Dentro desse cenário, observa-se os projetos de investigação da Polícia Federal, os crimes que são abordados e os resultados que decorrem destes, além de averiguar os critérios objetivos da filtragem das notícias-crime que instaurarão inquérito e das que serão encaminhadas para a base de dados centralizada ou arquivamento, passando o estudo a girar em torno de discussões sobre a obrigatoriedade e eficiência da investigação criminal federal e o papel desta perante os fins da Justiça Criminal e para a Segurança Pública.

**Palavras-chave:** Notícia-crime; Obrigatoriedade; Instauração; Inquérito Policial; Polícia Federal; Investigação Preliminar; Persecução Criminal; Eficiência; Segurança Pública.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BI	Business Intelligence
CCR	Câmara de Coordenação e Revisão
ePol	Sistema de Inquérito Policial Eletrônico
IN	Instrução Normativa
IPL	Inquérito Policial
MPF	Ministério Público Federal
PF	Polícia Federal
SISCART	Sistema Cartorário
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Supremo Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>08</b>
<b>2 NOÇÕES FUNDAMENTAIS SOBRE INQUÉRITO POLICIAL E SUA EFICIÊNCIA NO ÂMBITO DA POLÍCIA FEDERAL (PF).....</b>	<b>10</b>
2.1 O INQUÉRITO POLICIAL FEDERAL SOB O FILTRO DA CONTEMPORANEIDADE CONSTITUCIONAL BRASILEIRA .....	12
<b>2.1.1 Dos princípios incidentes sobre o IPF .....</b>	<b>15</b>
<b>2.1.2 Características do IPF à luz da doutrina processual penal contemporânea.....</b>	<b>29</b>
2.2 REDESENHANDO A OBRIGATORIEDADE DA INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO POLICIAL FEDERAL À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	35
2.3 UMA LEITURA PRAGMÁTICA DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA OBRIGATORIEDADE NA INSTAURAÇÃO DO INQUÉRITO POLICIAL .....	40
<b>2.3.1. Projeto “Tentáculos” da Polícia Federal .....</b>	<b>42</b>
<b>2.3.2. Projeto “Prometheus” da Polícia Federal .....</b>	<b>46</b>
<b>2.3.3. Análise preliminar de notícias-crime nas investigações federais de desvio de recursos públicos .....</b>	<b>50</b>
<b>3 A EFICIÊNCIA DA ATIVIDADE POLICIAL FEDERAL EM CONFRONTO À NORMATIZAÇÃO DOS ATOS RELACIONADOS AO RECEBIMENTO DA NOTÍCIA CRIME.....</b>	<b>53</b>
3.1 REQUISITOS PARA NÃO INSTAURAÇÃO DO INQUÉRITO, LIMITES PARA FLEXIBILIZAÇÃO DA OBRIGATORIEDADE E FINALIDADES DAS NOTÍCIAS-CRIME NÃO INSTAURADAS .....	53
3.2 ANÁLISE GERAL DOS PADRÕES DE EFICIÊNCIA DA POLÍCIA FEDERAL.....	58
<b>3.2.1 Parâmetros utilizados para aferir a eficiência das investigações policiais federais .....</b>	<b>61</b>
<b>4 A EFICIÊNCIA DO TRABALHO INVESTIGATIVO: ANÁLISE DE DADOS ORIUNDOS DA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DA POLÍCIA FEDERAL NA BAHIA (SR-BA) .....</b>	<b>63</b>

4.1 DADOS SOBRE INSTAURAÇÕES DE IPF NA POLÍCIA FEDERAL DA BAHIA.....64

**5 CONCLUSÃO .....68**

**REFERÊNCIAS**

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho possui a investigação criminal policial federal como tema de estudo, de modo a examinar o princípio da (in)obrigatoriedade de instaurar inquérito policial federal, em face da eficiência da fase preliminar da persecução penal. O foco do estudo gira, principalmente, em torno do tratamento que é dado às notícias-crime que são recebidas pela Polícia Federal, dado o surgimento de novos paradigmas de investigação policial em prol de melhores resultados no combate a determinados crimes.

Trata-se, portanto, de uma análise do princípio da obrigatoriedade e sua aplicabilidade na instauração de inquérito policial no âmbito das Delegacias de Polícia Federal, observando as nuances da relativização do dever de instaurar o procedimento administrativo investigativo. A suposta flexibilização da obrigatoriedade está atrelada à quantidade de inquéritos instaurados sem deter informações que viabilizassem a condução da instrução ao fim que se propõe, qual seja a elucidação do fato narrado.

Tendo em vista que as investigações fragmentadas não vinham sendo produtivas, a Polícia reestruturou o modelo de investigação, a fim de combater o crime organizado. Essa proposta de investigação com uma visão holística do crime, de modo a unir as informações das notícias-crime ao invés de instaurar, busca apurar as condutas por uma perspectiva macro, a fim de obter melhores resultados ao alcançar as organizações criminosas. Na prática, essa forma de investigação já acontece, e resta ao presente trabalho expor a sua prática e normatização, para discutir se há uma violação à obrigatoriedade ou se, ao ponderar os princípios, o resultado eficiente é um fim que justifica os meios.

O tema se justifica no exame da investigação preliminar realizado pela Polícia Judiciária e os seus fins perante à justiça criminal. É de relevante estudo para o direito, visto que aborda a atuação da segurança pública e sua regulamentação em face ao combate ao crime organizado, além de identificar requisitos e alternativas para a relativização da obrigatoriedade.

Além disso, analisa-se a condução dos novos paradigmas de investigação em face dos princípios constitucionais da economicidade, celeridade, eficiência e outros incidentes no procedimento administrativo. Nesse sentido, beneficia à classe da

Polícia Federal, bem como toda a sociedade, observando a preservação da ordem pública das pessoas e do patrimônio, de modo a pôr em estudo formas de instrução que venham tornar o serviço Policial mais célere e efetivo, visando a produtividade da Segurança Pública no combate à criminalidade.

Para o estudo, foram utilizadas pesquisas bibliográficas doutrinárias relacionadas ao direito penal e à Administração Pública, principalmente no que se refere à Segurança Pública. Ademais, usou-se do método quantitativo, com base na análise dos resultados advindos dos Projetos Tentáculos e Prometheus, bem como dos dados extraídos do Departamento de Polícia Federal da Superintendência Regional na Bahia, em prol do exame do tratamento dado às notícias-crime em face ao princípio da obrigatoriedade e a eficiência da atividade policial.

## 2 NOÇÕES FUNDAMENTAIS SOBRE INQUÉRITO POLICIAL E SUA EFICIÊNCIA NO ÂMBITO DA POLÍCIA FEDERAL (PF)

O Brasil é um país de sistema penal acusatório, caracterizado pela separação das funções de acusar, defender e de julgar, buscando a imparcialidade do juiz e a apreciação de provas por sua livre convicção, desde que fundamentada e presentes as garantias do devido processo legal, contraditório e ampla defesa. Corroborando para essa conclusão, o STJ salientou:

Inexiste controvérsia acerca do modelo acusatório conferido ao sistema penal brasileiro, caracterizado pela separação das atividades desempenhadas pelos atores processuais, pela inércia da jurisdição e imparcialidade do julgador, tampouco de que a cabe ao Ministério Público, na forma do artigo 129 da Constituição Federal, promover privativamente a ação penal pública. (BRASIL, 2021).

O STF reafirmou o sistema penal acusatório no processo penal brasileiro, a fim de preservar os direitos fundamentais e garantias constitucionais do devido processo legal, conforme o artigo 5º, inciso LIV da Constituição Federal. Tal reiteração pôde ser vislumbrada, por exemplo, no julgamento da ADI nº 4693, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, que versa sobre o dispositivo do Regimento Interno do TJ-BA, que previa que, havendo indício de prática de crime cometido por magistrado, o fato seria investigado pelo próprio tribunal, sem prévio pronunciamento do Ministério Público.

Em face do presente caso, o ministro Alexandre de Moraes aduziu que tal artigo violava o artigo 129, inciso I da Constituição Federal, que trata do processo penal de modo a separar as funções de acusação e de julgamento, confirmando a consagração da adoção do modelo acusatório como sistema penal brasileiro. Verifica-se o cuidado da Constituição com a separação dos poderes, a fim de garantir a imparcialidade dos juízes.

Sabendo-se que o processo penal brasileiro é regido pelo sistema penal acusatório, vale lembrar que, dada ciência de uma conduta criminosa, para viabilizar a promoção do *jus puniendi*, o Estado irá iniciar a persecução penal, que é o conjunto de atos

exercidos com a finalidade de apurar os fatos e supostos responsáveis pela infração criminal, dividido em duas fases.

A primeira fase da persecução criminal é investigativa, em regra exercida pela Polícia Judiciária, possui caráter inquisitivo e tem como objetivo a colheita de elementos necessários para a elucidação dos fatos apurados. Já a segunda fase da persecução, se refere ao processo, marcada pela presença do contraditório e caráter jurisdicional, que resulta na absolvição ou na condenação do réu.

Embora o termo Polícia “Judiciária” remeta ao Poder judiciário, esta não é dotada de poder judicial. Em verdade, a Polícia Judiciária integra a estrutura do Poder Executivo como órgão da Administração Pública, de modo a realizar o procedimento investigatório de natureza administrativa, chamado de inquérito policial, regulamentado do artigo 4º ao artigo 23 do Código de Processo Penal vigente.

Em razão da ausência de dialeticidade do contraditório na fase de investigação preliminar na qual tramita o inquérito policial, este é tratado pela doutrina como um procedimento. Para o doutrinador Aury Lopes Júnior (2019, p 122), a investigação preliminar é um gênero, definido como um conjunto de diligências que antecedem a ação penal, no qual estão inseridas espécies de procedimentos investigativos, como o inquérito policial, os inquéritos conduzidos por parlamentares de inquérito, o inquérito civil e o procedimento investigatório criminal.

A busca pelo fato oculto se resume como o marco inicial da investigação, ou seja, é a notícia crime que será averiguada durante toda aquela instrução, acerca da autoria e materialidade, afim de que, com base na verossimilhança, seja possível ou não um indiciamento. O suposto autor do fato possivelmente buscará ocultar a suposta conduta criminosa, de modo que cabe à polícia a descoberta deste fato e colheita de elementos probatórios, autores e partícipes.

Em suma, ocorrido o fato típico, ilícito e culpável, dada as informações mínimas que permitem a realização de instrução, inicia-se a fase preliminar de investigação criminal que, por sua vez, ao apurar os fatos, poderá dar justa causa no âmbito da ação penal. Segundo Greco (1999, p. 92), a justa causa significa o escopo de elementos probatórios razoáveis sobre a existência do crime e da autoria, sendo este o papel exercido pelo inquérito policial. Na visão de Lopes Júnior (2003, p. 45), existem três

fundamentos para qualquer investigação preliminar, assim como o inquérito, sendo estes a busca pelo fato oculto, a salvaguarda da sociedade e o filtro processual.

A fase investigativa tem como finalidade a elucidação dos fatos quanto aos quesitos de existência do crime e autoria. Sendo assim, embora o inquérito policial venha servir como um conjunto probatório mínimo à convicção do acusador e dar justa causa à ação penal, o inquérito policial não se faz eficiente apenas em casos que resultem no indiciamento do investigado ou na condenação do réu.

O procedimento administrativo de investigação preliminar, realizado pela Polícia Judiciária, coleciona características específicas que a diferem da fase processual. Nesse sentido, tendo em vista o caráter inquisitorial da investigação criminal diante do cenário democrático que vislumbra, soa imperioso destacar os princípios, valores e características do inquérito policial, que regem o andamento da persecução com base na sistemática visada pela Constituição Federal de 1988.

## 2.1 O INQUÉRITO POLICIAL FEDERAL (IPF) SOB O FILTRO DA CONTEMPORANEIDADE CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

Com a vigência da Constituição Federal de 1988, houve a democratização do Estado Brasileiro, o que gerou o reconhecimento de vários direitos fundamentais da pessoa humana e a constitucionalização das leis infraconstitucionais, objetivando promover a justiça social através do exercício da cidadania e com base nos princípios. Nesse diapasão, o princípio da dignidade da pessoa humana é o fator legitimador do sistema, não podendo, portanto, existir norma penal ou processual penal fora dos limites constitucionais.

No que tange à investigação criminal, a Carta Magna apresenta nítida distinção entre as fases de investigação criminal e de persecução penal que compõem a persecução, conforme traz a redação do artigo 5º, inciso XII:

É inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal. (BRASIL, 1988).

Bem como, no artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal, pode-se concluir que o contraditório e a ampla defesa são garantias dos chamados “acusados em geral”, que somente existem após a denúncia e início do processo, e não na investigação policial, âmbito no qual existe apenas indiciado.

Tais fatos acentuam o sistema penal brasileiro, com fase preliminar de persecução com caráter inquisitivo e características peculiares. Resta clara a importância do inquérito policial, uma vez que o processo penal é essencial em relação ao direito penal e à pena e, na maioria dos casos, resultado da investigação preliminar é o conjunto de elementos do qual resulta a denúncia e consequente ação penal para análise de aplicação ou não da pena.

No entanto, a conclusão do inquérito policial não poderá ser usada, por si só, para condenação do réu, como se encontra no art. 155 do Código de Processo Penal:

Art. 155. O juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação, ressalvadas as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas. (BRASIL, 2008).

As informações coletadas em fase de investigação preliminar não podem servir de alicerce para a condenação penal, em razão do princípio do devido processo legal, já que os elementos colhidos sem contraditório e sem ampla defesa não podem ser constituídos em prova com o objetivo de fundamentar a condenação do réu. Portanto, o material que é extraído do inquérito policial servirá para a formação de convicção do Ministério Público, seja para o arquivamento dos autos ou para o oferecimento da denúncia.

Com o Pacote Anticrime, embora suspenso, o tratamento dado a esta matéria foi semelhante, ao determinar que não se permite integrar os autos do processo os elementos colhidos em sede de inquérito policial. Todavia, o próprio Pacote Anticrime estabelece que, ainda assim, serão encaminhadas as matérias cautelares e não repetíveis, que poderão integrar o processo como prova, a exemplo dos laudos periciais, interceptação telefônica, etc.

Ademais, ainda observando o inquérito de uma perspectiva constitucional, Gloekener (2014, p. 107 e 108), afirma que uma das finalidades do inquérito policial é a de

garantia contra eventuais acusações despidas de fundamento, servindo como um filtro processual de enorme importância. É partindo dessa ótica que se desenvolveu a ideia de justa causa que, nos dizeres de Lima (2020, p.176), é “a presença de um lastro probatório mínimo apontado no sentido da prática de uma infração pena e da probabilidade de o acusado ser o autor”.

Observa-se que a justa causa é de grande importância para o processo penal, visto que conforme o art. 395, inciso III do Código de Processo Penal, a ausência desse pressuposto na inicial acusatória será fator plausível para que a denúncia seja rejeitada. Exige-se a justa causa pois o ordenamento tem como pretensão legitimar a instauração do processo penal, demandando da inicial um lastro probatório suficiente que a acompanhe.

Sendo assim, embora o inquérito seja dispensável para a propositura da ação penal, este como forma de investigação preliminar a cargo da Polícia Judiciária é justificado pela sua instrumentalidade garantista, já que serve para embasar a denúncia da ação penal, como também serve para evitar acusações e processos vazios, infundados ou descabidos, que acarretam prejuízo ao sujeito e ao Estado.

Resta claro que a implantação do Estado Democrático de Direito tornou o sistema penal brasileiro repleto de garantias constitucionais, uma vez que a democracia é uma estrutura política que põe o indivíduo em primeiro plano frente ao Estado. Nas palavras de Ferrajoli (2004, p.11), é “a consequência direta da teoria liberal das relações entre indivíduo e Estado, conforme a qual, primeiro vem o indivíduo e depois o Estado”, frase que remete aos princípios, direitos e garantias fundamentais elencados na Constituição, em proteção ao indivíduo.

Quanto às competências das repartições policiais, a Constituição também foi responsável repartir, como descrito no artigo 144. Ademais, a Constituição Federal trouxe no artigo 5º, incisos LXII e LXVII alguns os limites da atividade policial.

Com base no exposto, se faz relevante analisarmos o inquérito policial buscando entender quais são os contornos peculiares que lhe caracteriza e como se dá a incidência dessas especificidades. Ademais, observar os princípios que incidem sobre o procedimento, uma vez que, diante de uma Constituição Federal repleta de garantias, estes servirão como balizas para o desenvolvimento da persecução preliminar.

### 2.1.1 Dos princípios incidentes sobre o IPF

Percebe-se na contemporaneidade doutrinária brasileira uma vasta quantidade de princípios e características que incidem na investigação preliminar. No entanto, frente à privação estrutural desse trabalho, serão abordados aqueles mais relevantes para o tema posto em apreciação.

Primeiro, falaremos sobre o princípio da obrigatoriedade. No entanto, nesse momento, as questões pragmáticas serão poupadas para que se tenha, de fato, uma visão teórica da ideia desse princípio. Em que pese haja discussão doutrinária quanto à obrigatoriedade ser classificada como princípio ou como característica, por opção metodológica, estabeleceu-se como princípio.

Desde os primórdios, com a evolução da humanidade em virtude de ganhos individuais, começaram a surgir conflitos de interesses e passou a se criar regras de conduta e sistemas para reprimir tais condutas lesivas ao convívio social. Assim, a persecução criminal é objeto de incessante discussão em meio à sociedade, pertinente a sua importância como repressão à violência urbana, que assombra o nosso país, fazendo-se necessária a constituição de mecanismos de controle por parte do Estado.

Nesse sentido, conforme o entendimento de Afrânio da Silva Jardim (1994, p.12), a origem do princípio da obrigatoriedade se traduz "no momento em que o Estado proibiu a vingança privada, assumiu o dever de prestar jurisdição, monopolizando esta atividade pública". Ocorrido o fato criminoso e dado o seu conhecimento, a persecução penal é o meio pelo qual se concretiza o poder punitivo do Estado. Existem várias formas de investigar e vários órgãos responsáveis pela investigação, mas a principal encarregada pela instrução preliminar é a Polícia Judiciária, como afirma Ladisael Bernardo e Sérgio Viana (2004, p. 58).

Sabe-se que este princípio processual penal da obrigatoriedade está relacionado à atividade de persecução penal, incidindo sobre as duas fases que a compõem: a fase de investigação preliminar, que antecede a propositura da ação penal, e a fase processual, momento em que o princípio da obrigatoriedade está vinculado à função do Ministério Público.

Quando se fala em princípio da obrigatoriedade considerando-se sua aplicação rígida e inflexível, percebe-se que, conceitualmente, nas palavras de Mirabete (1993, p. 47):

Aquele que obriga a autoridade policial a instaurar inquérito policial e o órgão do Ministério Público a promover a ação penal quando da ocorrência da prática de crime que se apure mediante ação penal pública.

Explicando o princípio em sua forma pura, Tourinho Filho (1994, p. 40) diz que "os órgãos incumbidos da persecução não podem possuir poderes discricionários para apreciar a conveniência ou oportunidade da instauração do processo ou do inquérito". Para ele, isso se baseia na ideia de que os delitos não podem ficar impunes, uma vez que o princípio da obrigatoriedade impõe ao Estado o dever, e não só o poder, de dar início, ou continuidade, à persecução criminal.

Analisando sob a ótica constitucional, o princípio da obrigatoriedade de instaurar inquérito decorre do artigo 5º do Código de Processo Penal e possui como fundamento o interesse da coletividade na atuação penal. Pois, havendo indícios de autoria e materialidade suficientes da prática de um ato criminoso, o Ministério Público é obrigado a apresentar denúncia. Isso se estende para a seara de investigação preliminar, visto que, a partir da ciência de uma conduta supostamente criminosa, o presidente da investigação, Delegado de Polícia, deverá abrir inquérito para apurar a ocorrência.

Esse princípio está ligado à legalidade, já que tanto o ministério Público quanto a autoridade policial não podem afastar o cumprimento da lei que lhes impõe o dever de agir. Em relação aos crimes de ação pública condicionada, no entanto, se torna uma exceção, uma vez que a lei exige representação do ofendido ou requisição do Ministro da Justiça, tornando a ação penal sujeita à vontade dos particulares, como dispõe o artigo 34 do Código de Processo Penal.

Sobre a instauração do procedimento investigativo, Paulo Busatto (2013, p. 347 a 395) lembra que a notícia-crime é algo que se diz a respeito de um suposto crime, se trata de uma articulação específica da linguagem a justificar uma análise do caso pelo órgão investigativo do sistema de justiça penal. Nesse sentido, o registro de um boletim de ocorrência ou a apresentação de um requerimento particular que veicule

certa narrativa criminal não deve ser visto como expressão do crime em si, se tratando apenas de uma notícia-crime.

O evento comunicado, portanto, não deve ser tomado como certeza, mas como objeto inicial de apuração. Sendo assim, o referido procedimento é atribuído à polícia judiciária conforme determinação legal, e constitui principal atividade de investigação, tendo como finalidade colecionar elementos suficientes para o esclarecimento da conduta delituosa.

De acordo com Ricardo Tucunduva (2011, p. 60), em razão da obrigatoriedade, entende-se que o Delegado tem o dever de instaurar inquérito para averiguar o crime noticiado, de modo que o artigo 4º do Código de Processo Penal expressamente prevê:

Art. 4º A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria. (BRASIL, 1995)

A redação torna explícito que compete à autoridade policial auxiliar a justiça, prescindindo a produção do inquérito policial, que posteriormente servirá de apoio ao Juiz na fundamentação de sua decisão.

No que tange ao princípio da legalidade e oportunidade, segundo o doutrinador Hugo Mazzilli (2009, p. 31), relacionado à obrigatoriedade, não se pode falar em direito de ação, mas sim no dever de agir, fundada no princípio da legalidade. Ao dissertar sobre a atividade persecutória do Estado, o professor José Marques (1980, p. 88) afirma que esta é baseada nos princípios políticos da legalidade e da oportunidade.

Pelo princípio da legalidade, no exercício do Ministério Público, é obrigatória a propositura da ação penal ao ter notícia do crime sem a existência de obstáculos que o impeçam de atuar. Já a oportunidade, o citado órgão tem a faculdade, e não o dever ou a obrigação jurídica de propor a ação penal, quando cometido um fato delituoso, de modo que essa faculdade se exerce com base em estimativa discricionária da utilidade, sob o ponto de vista do interesse público, da promoção da ação penal.

Pela ótica da investigação preliminar que, no exercício da Polícia Judiciária, se refere ao dever de realizar a instauração de inquérito policial a fim de elucidar os fatos assim que houver conhecimento de um fato delituoso, objetivando estabelecer a ordem e

segurança pública. Nesse sentido, Álvaro Lazzarini (1988, p. 276) faz uma distinção acerca da segurança pública e a ordem pública:

A ordem pública encerra, porém, um contexto maior, no qual se encontra a noção de segurança pública, com estado antidelitual, resultante da observância das normas penais, com ações policiais repressivas ou preventivas típicas, na limitação das liberdades individuais.

Como corolário do princípio da obrigatoriedade, tem-se o da indisponibilidade, o qual não permite que, após iniciada a ação penal, seja possível dela desistir, como se vê no artigo 42 do Código de Processo Penal. Diante da ausência de poder do Delegado de Polícia de decidir ou não instaurar a investigação, em razão da obrigatoriedade, após iniciada a instrução, não é permitido que o presidente da investigação archive o inquérito por conta própria, devendo este ser encaminhado impreterivelmente para o órgão fiscalizador, que é o Ministério Público. Isso é reflexo das características do inquérito, dotado de indisponibilidade.

Significa que, após iniciada a instrução criminal, o Delegado não possui o condão de arquivar a investigação por conta própria. Então, é no cenário preliminar à instauração que cabe essa discussão, ou seja, com base em requisitos objetivos, aplica-se a um filtro na notícia crime, a fim de observar os fatos que realmente ensejam a abertura de investigação policial.

Tal princípio foi relevante no momento histórico em que surgiu, e sua importância está justamente no fato de que obriga o Estado a agir, todavia, não lhe permitindo uma apreciação valorativa, nem da viabilidade da instauração da ação penal, incorre no erro de onerar excessivamente o Poder Jurisdicional, impedindo uma aferição mais aprofundada das causas. Portanto, tendo como base a quantidade de notícias inverídicas, desconexas, com ausência de fato típico ou com informações insuficientes, é necessário sopesar a oficiosidade legal em prol do princípio da eficiência.

Em contrapartida, o princípio da oportunidade diverge do da obrigatoriedade, conforme mencionou José Frederico Marques (1997, p. 309): citado o órgão estatal tem a faculdade, e não o dever ou obrigação jurídica de propor a ação penal, quando cometido um fato delituoso. Essa faculdade se exerce com base em estimativa

discricionária da utilidade, sob o ponto de vista do interesse público, da promoção da ação penal.

Nesse sentido conceitual, ainda, tem-se o entendimento seguido por Maurício Antônio Ribeiro Lopes (1995 p. 170), que o define, também, como sendo o princípio "que permite ao Ministério Público eleger entre acionar ou arquivar quando a investigação põe manifesto que o acusado com quase absoluta certeza tenha delinquido". Para ele, o princípio da oportunidade constitui uma exceção a essa obrigatoriedade e permite que o titular da ação penal se omita na sua proposição ou prosseguimento, notadamente nas hipóteses de escassa lesividade social leve culpabilidade e, geralmente, desde que cumpridos outros requisitos legais.

Outro princípio que incide sobre o inquérito policial é a presunção de inocência que, em linhas gerais, presume todo indivíduo inocente, até que se prove o contrário, ou seja, que este tenha sido declarado culpado em sentença penal transitada em julgado. Decorre do artigo 5º, inciso LVII da Constituição federal de 1988, bem como foi acolhido na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Conforme aduz Mirabete (2006, 142), também é reconhecido como o princípio da não-culpabilidade, já que o acusado é inocente durante o curso do processo até o momento da condenação ou absolvição. Essa presunção de inocência se apresenta desde a instrução, como uma presunção legal de *juris tantum* de não culpabilidade, invertendo o ônus da prova, pois não é o réu que precisa provar a sua inocência, mas sim o Ministério Público que deve provar que o acusado é culpado.

Durante a investigação criminal preliminar, o delegado de polícia também segue o princípio da presunção de inocência, uma vez que irá colher provas que viabilizem, com base na autoria e materialidade indiciar alguém. No entanto, durante no curso do inquérito policial o investigado não será tratado como culpado, pois essa presunção de inocência só se modifica com uma sentença penal condenatória.

Porém, vale ressaltar que a presunção de inocência não impede que medidas sejam tomadas durante a investigação, a exemplo da prisão cautelar, desde que devidamente motivada e motivada a sua decretação, com base no artigo 93, inciso IX da Constituição Federal vigente. Sendo assim, a prisão cautelar não fere o princípio da presunção de inocência.

Para além de ter seus atos pautados na legalidade, Luiz Otávio Amaral (2003, p. 133) aponta que a investigação policial precisa ser eficiente, conforme os princípios norteadores da Segurança Pública, visto que o inquérito policial, após finalizado, servirá de substrato para a Ação Penal. Portanto, tendo como base a quantidade de notícias inverídicas, desconexas, com ausência de fato típico ou com informações insuficientes, é necessário sopesar a oficiosidade legal em prol do princípio da eficiência.

Seguindo esse pensamento, Hely Meireles (1992, p. 90) afirma que o Estado não deve apenas desempenhar sua atividade dentro da legalidade, deve buscar necessariamente atuar de forma para que se possam atingir os melhores resultados possíveis, satisfazendo assim as necessidades da comunidade e de seus membros.

Para a Administração Pública, eficiência significa que o agente prestador de algum serviço deverá procurar um equilíbrio entre produtividade e economicidade. Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho (2008, p.27):

O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional.

Registra-se a distinção das expressões eficácia, eficiência e efetividade. A eficiência se refere ao modo pelo qual é processado o desempenho da atividade administrativa. Já a eficácia se refere aos meios e instrumentos empregados pelos agentes no desempenho daquela. Por fim, a efetividade está ligada ao resultado obtido.

O princípio da eficiência, para José Afonso da Silva (2002, p. 651), orienta a atividade do Estado para conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo. Nas palavras dele, a “eficiência significa fazer acontecer com racionalidade”.

A Constituição Federal em seu art. 144, parágrafo 7º dispõe: “A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”. Dessa forma, no entendimento de Juliano Zorzan (2009, p.200) a investigação criminal, instrumentalizada no inquérito policial, é uma das obrigações do Estado no que tange à segurança pública. Verifica-

se assim, que a prestação da segurança pública e, conseqüentemente, os atos no inquérito policial deve operar-se de modo eficiente, conforme determina a Constituição.

Percebe-se, diante dos conceitos expostos, que o inquérito policial, assim como qualquer atividade pública que envolve recursos, deve ter um fim eficiente. No entanto, em se tratando da seara punitiva do Estado, a eficiência se faz muito importante, visto que a sua especificidade irá colocar investigados na posição socialmente duvidosa e submeter a julgamento com risco de supressão de direitos fundamentais, a exemplo da liberdade.

Já o princípio da economicidade é constitucionalmente previsto no art. 70 da Carta Magna, e que prevê a busca pelos resultados esperados com o menor custo possível, constituindo-se, em suma, como uma união da qualidade, celeridade e menor custo. Nesse âmbito, para Nucci (2012, p.76) este princípio seria benéfico para as partes envolvidas no processo, garantindo a impunibilidade, uma vez que promove um aprimoramento da prestação jurisdicional.

A economia processual consoma-se como a busca pela eficiência máxima da prestação jurisdicional sem a perda da sua qualidade e, por conseguinte, a garantia, através desta eficiência, do menor gasto público possível. Deve-se levar em conta o entendimento de que cada ação possui suas peculiaridades, tendo assim, individualmente, cada uma das demandas o seu próprio “tempo razoável”, que deve ser sempre pautado no bom senso para a busca da correta medida entre a demora e a necessidade.

Observa-se no princípio da economicidade processual não só o ensejo a preservação das finanças públicas, mas sim a busca pelo máximo de resultados em menos atos, evitando repetições desnecessárias, sopesando-se, todavia, as obrigatoriedades da lei, galgando-se o que for possível para acelerar uma decisão e, assim, economizando-se tempo.

O princípio da celeridade pode ser traduzido, de forma simplificada, na rapidez na resolução do conflito jurídico-penal, no direito a uma resposta em tempo útil, que é uma exigência constitucional. Conforme o doutrinador Carvalho de Oliveira (2013, p.4) foi a partir da Emenda Constitucional n.º 45, de 30 de dezembro de 2004, que se acrescentou ao artigo 5º da Magna Carta, o inciso LXXVIII, que estabelece que “a

todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Significa que os casos têm que ser resolvidos o mais rápido possível, enfatizando as duas palavras que podem entrar em oposição, visto que rápido e possível não significa resolver de qualquer jeito, mas sim na maior velocidade possível de forma que não comprometa a justiça do caso. Daí que Anabela Miranda Rodrigues (1998, p. 234) aduz:

Celeridade não é apenas como fruto de uma lógica de produtividade e eficácia, mas também e sobretudo da própria lógica da justiça, que o mandamento da celeridade foi instituído.

Nessa esteira, considerando a duração razoável de um inquérito policial, este impacta diretamente na conclusão do caso, pois é através dele que se observa o aporte probatório do crime praticado por determinado indivíduo, e conseqüentemente influencia na celeridade processual, haja vista que este enseja o início da persecução penal.

A execução do inquérito policial pode ser vista como ponto chave de fundamentação para a elucidação do crime. Para tanto, fica visível o quão específico é esse procedimento, uma vez que abarca o suporte técnico para que os agentes públicos envolvidos tenham condição de analisar as informações e tomar decisões assertivas em relação às circunstâncias que lhes são apresentadas para que sejam adotadas as devidas medidas processuais. Na Lei nº 5010/66, que organiza a Justiça Federal, temos o seguinte prazo:

Art. 66. O prazo para conclusão do inquérito policial será de quinze dias, quando o indiciado estiver preso, podendo ser prorrogado por mais quinze dias, a pedido, devidamente fundamentado, da autoridade policial e deferido pelo Juiz a que competir o conhecimento do processo.

Parágrafo único. Ao requerer a prorrogação do prazo para conclusão do inquérito, a autoridade policial deverá apresentar o preso ao Juiz. (Brasil, 1966)

Sendo assim, o inquérito presidido pela polícia federal, o prazo é de 15 dias para acusado preso, prorrogável por mais 15 dias. Se solto, o prazo é de 30 dias. Não há qualquer consequência caso o prazo de acusado solto seja descumprido, todavia,

quando se tratar de indiciado preso, qualquer atraso pode ser alvo de pedido de relaxamento da prisão.

Nota-se que o regramento não delimita prazo para a instauração do inquérito, retratando apenas o prazo de conclusão após o inquérito instaurado. Embora os inquéritos, em sua maioria, demorem mais tempo para serem concluídos do que o prazo estabelecido inicialmente pela legislação penal, a concessão de prazos e morosidade de fechamento da investigação pode refletir negativamente no processo penal.

Por mais que o inquérito não tenha uma forma rígida, há características que lhe são inerentes. Um dos pontos importantes do processo penal é que mesmo que não exista prazo para o término das investigações, ninguém pode ser objeto de investigação eterna. O poder de punir do estado pode se esvaziar, em razão da prescrição em decurso do tempo.

As investigações que se prolongam demasiadamente no tempo têm como ponto negativo o risco de extinção da punibilidade. Nas palavras de Gustavo Junqueira e Patrícia Vanzolini (2013, p. 804) as causas extintivas de punibilidade “são causas que extinguem o poder de punir do Estado”, impedindo que ele aplique ou execute a sanção.

A causa de prescrição que envolve o princípio da celeridade são por perempção ou decurso do tempo, que estão previstas no rol não taxativo do artigo 107, inciso IV do Código Penal Brasileiro e resulta na perda do *jus puniendi* pelo Estado, em razão do decurso dos prazos estabelecido no artigo 109 do Código Penal. Na definição do doutrinador Rogério Greco (2011, p. 705), a prescrição é “o instituto jurídico mediante o qual o Estado, por não ter tido capacidade de fazer valer o seu direito de punir em determinado espaço de tempo previsto na lei, faz com que ocorre a extinção da punibilidade”.

Existem alguns fundamentos, que surgiram ao longo dos anos, e que justificam a prescrição. Ainda seguindo os ensinamentos de Rogério Greco (2016, p. 122), são estes:

O esquecimento do fato a respeito da infração penal, o desaparecimento da necessidade do exemplo ao meio social, a dispersão de provas, além do fator

tranquilidade para aquele que praticou a infração penal, pois um erro cometido no passado não pode persegui-lo para sempre.

A prescrição atua como limite ao exercício do poder, mas, acima de tudo, porque existe um verdadeiro direito ao esquecimento. Traduz como um esquecimento programado e necessário para o Direito, pois para Cezar Roberto Bitencourt (2012, p. 867) “prescrição é a perda do direito de punir do estado, pelo decurso de tempo, em razão do seu não exercício, dentro do prazo previamente fixado”.

Quanto maior a celeridade das investigações criminais, menor será o risco de haver prescrição do crime. Com fulcro no entendimento do doutrinador e ministro Alexandre de Moraes (2012, p.112), os processos administrativos e judiciais devem garantir todos os direitos às partes, sem, contudo, esquecer a necessidade de desburocratização de seus procedimentos e na busca de qualidade e máxima eficácia de suas decisões.

Além disso, a celeridade no processo penal serve também como uma resposta à sociedade, configura-se como um princípio muito importante para que o sistema não sobrecarregue e porque está diretamente associado à efetividade. Uma resposta tardia é ruim para todo mundo. É ruim em caso de culpa, pois a sociedade tem interesse na condenação, em ver a resposta aparecer, e também é ruim em caso de inocência, porque decorre tempo longo com a acusação mantida. O processo penal não pode sofrer influências da mídia ou da sociedade, mas, de todo modo, a resposta em prazo razoável traz segurança de um Estado ativo nas suas demandas.

Atenta-se também que a celeridade contribui para o colhimento de provas recentes, que contribuem, em tese, para elucidação dos fatos de forma mais breve e assertiva do que as investigações que se prolongam por anos, casos em que determinadas podem se perder ou tornarem-se imprecisas, a exemplo de um depoimento colhido 15 dias após o fato ocorrido e esse mesmo depoimento prestado 4 anos após o acontecimento do fato investigado.

Tradicionalmente, a doutrina indica o contraditório e a ampla defesa como sinônimos, como se os dois institutos fossem um só, ligados visceralmente. Esses princípios estão dispostos no Art. 5º, LV da Constituição Federal, qual afirma que “aos litigantes em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes”, devendo estes

serem observados em processos judiciais ou administrativos. Além disso, o mesmo artigo, no inciso LIV, estabelece que “Ninguém será privado de liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.”

Para Falazzari (1996, p.277), o processo sob uma perspectiva estruturalista é definido como “procedimento em contraditório”, sendo este exercido com plena paridade de armas entre os interessados que poderão ser atingidos pelo resultado final. No bojo do inquérito, o Delegado de Polícia, diante da suspeita da prática de infração penal, coordena a produção de elementos que podem vir a densificá-la ou infirmá-la, por isso Cortina (2015, p. 168) classifica a sua atuação como bifronte, visto que é desvinculada dos interesses da acusação e defesa, com o objetivo de elucidar os fatos investigados. Nesse sentido, sobre a defesa na investigação preliminar, Badaró (2015, p.416) diferenciou as provas pré-constituídas das provas constituídas, de modo que se referem à fonte real e fonte pessoal, respectivamente. Com base nessa distinção, ele explica que nas primeiras, predominantemente colhidas por meio de busca e apreensão, é incabível o contraditório pleno, em razão da sua própria natureza.

Sobre esse tema, podemos observar o voto do Relator Gilmar Mendes sobre o contraditório diferido em sede de inquérito policial:

O inquérito não possui contraditório, mas as medidas invasivas deferidas judicialmente devem se submeter a esse princípio, e a sua subtração acarreta nulidade. Obviamente não é possível falar-se em contraditório absoluto quando se trata de medidas invasivas e redutoras da privacidade. Ao investigado não é dado conhecer previamente — sequer de forma concomitante — os fundamentos da medida que lhe restringe a privacidade. Intimar o investigado da decisão de quebra de sigilo telefônico tornaria inócua a decisão. Contudo, isso não significa a ineficácia do princípio do contraditório. Com efeito, cessada a medida, e reunidas as provas colhidas por esse meio, o investigado deve ter acesso ao que foi produzido, nos termos da Súmula Vinculante 14. Os fundamentos da decisão que deferiu a escuta telefônica, além das decisões posteriores que mantiveram o monitoramento, devem estar acessíveis à parte investigada no momento de análise da denúncia e não podem ser subtraídas da Corte, que se vê tolhida na sua função de apreciar a existência de justa causa da ação penal. Trata-se de um contraditório diferido, que permite ao cidadão exercer um controle sobre as invasões de privacidade operadas pelo Estado. [Inq 2.266, voto do rel. min. Gilmar Mendes, P, j. 26-5-2011, *DJE* 52 de 13-3-2012.

Em consonância com essa ideia, na visão de Taruffo (2005, p. 374), o exercício do contraditório como uma espécie de controle procedimental é indispensável para os

elementos de prova nos autos do processo penal. Todavia, em relação às provas pré-constituídas, produzidas fora do processo, por absoluta evidência, não há incidência do contraditório prévio, sem que isso implique em qualquer prejuízo para a sua utilização e valoração.

Destaca-se que, nas últimas décadas, os métodos de investigação e de obtenção de elementos de provas no processo penal sofreram significativas transformações diante da evolução tecnológica e científica, principalmente no que diz respeito às provas periciais, interceptações telefônicas, telemáticas e audiovisuais. Dito isso, Winter (2008, p.33) explica que, pela própria natureza oculta dessas provas, o contraditório não pode se dar no momento em que são produzidas, postergando o exercício deste para a fase em juízo, momento no qual as partes interessadas poderão discutir o modo de valoração, para que as provas venham ser dotadas de eficácia probatória.

No âmbito da ampla defesa estão inseridas as ideias de autodefesa e defesa técnica, que significa que o defensor deve estar devidamente habilitado e a defesa efetiva que diz respeito à garantia e efetividade da participação da defesa em todos os momentos do processo. No entanto, no bojo da investigação preliminar ampla defesa não é assegurada, em razão da característica inquisitorial deste procedimento.

O doutrinador Antônio Duarte (1996, p. 146) destaca a importância da defesa na investigação preliminar, pois o vício poderia acarretar em uma contaminação à possível futura ação penal. Em contradição à este pensamento, Fernandes (2005, p. 231), afirma que a ampla defesa deve ocorrer apenas na fase processual, e que “ao mencionar contraditório, impõe que seja observado em processo judicial ou administrativo, não estando abrangido o inquérito policial”.

Em relação à natureza do inquérito policial, ele ainda aduz que é um conjunto de atos determinados por uma autoridade administrativa que não chega sequer a configurar um processo administrativo, já que não segue uma ordem de atos predeterminados por lei. Entretanto, o doutrinador faz uma ressalva à importância da admitir a atuação da defesa na investigação, não se tratando de defesa ampla, mas limitada a resguardar os interesses mais relevantes do investigado, como o requerimento de diligências, o pedido de liberdade provisória, relaxamento de prisão e impetração de habeas corpus.

Predominantemente, a doutrina brasileira não reconhece o cabimento da ampla defesa na primeira fase da persecução criminal, sendo esta inquisitiva, de modo a não oportunizar ao investigado o direito de defesa neste momento. Assim, nestas circunstâncias, os elementos de prova, legitimamente produzidos no inquérito policial, podem ser aproveitados tanto pela acusação quanto pela defesa e valorados pelo juiz para embasar decreto condenatório ou absolutório, desde que a parte adversa tenha a oportunidade de contraditá-los.

Há ainda o princípio do Delegado Natural, que assim como o princípio do juiz natural, promotor natural e defensor natural, está pautado em uma concepção democrática que imperou após o período militar. As instituições que integram o sistema de justiça criminal devem respeitar as disposições constitucionais, potencializadora do regime de garantias, a fim de que não se legitime um modelo autoritário.

Com base na Lei nº 12.830/13, o artigo 2º afirma que a natureza jurídica da profissão de Delegado de polícia é jurídica e orienta na condução do procedimento investigativo:

Art. 2º As funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado.

§ 1º Ao delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, cabe a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais.

§ 2º Durante a investigação criminal, cabe ao delegado de polícia a requisição de perícia, informações, documentos e dados que interessem à apuração dos fatos. (Brasil, 2013)

Nesse sentido, além do Delegado possuir importante papel, o seu serviço está ligado à uma área essencial à justiça. Isso se dá porque a atuação do Delegado possui liberdade para se manifestar juridicamente sobre os elementos do conceito analítico do crime, assim como possui discricionariedade para conduzir o inquérito policial e a investigação preliminar como um todo.

Sabe-se que os responsáveis pelo andamento do inquérito e sua efetivação estão descritos no art. 38 do Decreto-Lei 4.824/1871, sendo eles os chefes, delegados e subdelegados de polícia, que devem prosseguir com diligências assim que tiverem

conhecimento da notícia-crime, para identificar a ocorrência e todas as suas circunstâncias.

Art. 38. Os Chefes, Delegados e Subdelegados de Polícia, logo que por qualquer meio lhes chegue a notícia de se ter praticado algum crime comum, procederão em seus distritos às diligências necessárias para verificação da existência do mesmo crime, descobrimento de todas as suas circunstâncias e dos delinquentes. (Brasil, 1871)

O conceito de Delegado natural está atrelado à dialeticidade entre as funções exercidas por cada instituição democrática no âmbito da justiça criminal e seu papel diante da proteção das garantias constitucionais, sendo necessário uma limitação de poder. É exatamente esta limitação que, com fundamentos na formalidade e institucionalidade, resguardará a interferência política como uma espécie de garantia ao investigado.

Significa que, na visão de Rangel (2020, p. 128) o delegado, enquanto presidente da investigação preliminar, passa a dispor de garantias mínimas no exercício da sua função, agindo com independência funcional. Na prática, isso resulta em um procedimento preliminar, em tese, justo e imparcial, sem que este sofra influências de manifestações externas.

Além disso, o Delegado não escolhe o que irá investigar. Em verdade, a naturalidade se dá quando, ocorrido o crime, já é possível identificar a autoridade policial competente responsável para comandar a investigação, impondo limites à sua remoção com fundamento no real interesse público.

Nessa direção, Nestor Távora e Rosmar Rodrigues (2020, p. 162) falam que, a avocação ou redistribuição de um inquérito policial somente poderá ocorrer mediante despacho fundamentado quando houver motivo de interesse público ou por motivos previamente estabelecidos em regulamento da instituição, que não prejudique a eficácia da instrução, como previsto no artigo 2º, §4º da lei 12.830/13.

### **2.1.2 Características do IPF à luz da doutrina processual penal contemporânea**

O inquérito policial possui, tradicionalmente, importantes características específicas que diferem o inquérito policial da fase processual, em razão das suas peculiaridades. Nesse sentido, para melhor abordagem do tema posto em análise, é imperioso discorrer sobre as principais características que contornam o modelo de investigação preliminar sob condução da Polícia Judiciária.

O Código de Processo Penal Brasileiro, em seu artigo 9º, determina que “todas as peças do inquérito policial serão reduzidas a escrito e assinadas pela autoridade”, o que confere ao inquérito policial uma característica de documentalidade. Essa exigência se dá pela importância de se registrar os atos da investigação, de maneira sequencial, facilitando o acesso à informação e garantindo a confiabilidade do procedimento. Porém, a característica da escrita sofreu alterações substanciais no seu conceito, que precisou ser atualizado diante da modernização do processo judicial.

Nos últimos anos, a sociedade passou por um momento de transição entre os procedimentos físicos e virtuais, e no trabalho policial não foi diferente. O processo eletrônico foi gradativamente implementado na Justiça brasileira, o que refletiu na possibilidade aos órgãos do Poder Judiciário, por intermédio dos autos total ou parcialmente digitais permitissem acesso por meio de redes internas e externas, na missão de entregar uma prestação jurisdicional de maneira célere, e eficaz.

A Lei nº 11.419/06 possibilitou o aperfeiçoamento do conceito “escrito” para que, no âmbito digital, possa ser acessado mediante autorização para usuários previamente cadastrados, que poderão movimentar as peças e praticar atos processuais à distância. Com fulcro no artigo 405, §1º de Código de Processo Penal, os procedimentos processuais penais passaram a permitir que os depoimentos do investigado, ofendido ou testemunhas fossem feitos por meio de gravações audiovisuais, prevendo maior fidelidade das informações obtidas.

Embora seja de grande importância para o sistema penal, o inquérito policial não se trata de um procedimento imprescindível para a propositura da ação penal, tendo em vista que a existência de justa causa pode ser obtida através de outros meios. Nesse sentido, nos casos em que a representação for oferecida pautada em elementos

suficientes que possibilitem oferecer a ação penal, o Ministério Público pode dispensar o inquérito policial.

Em se tratando de inquisitorialidade, o que define a vertente inquisitorial do procedimento investigativo de inquérito policial é a ausência de contraditório pleno, sem a estrutura dialética que rege o processo penal, sendo assim, não há uma efetiva participação do investigado, justificada também pela característica de sigilo atribuída a este método de apuração. O caráter inquisitivo aliado à discricionariedade do delegado, proporciona mais agilidade na busca pelas informações necessárias, sendo fator benéfico em relação a efetividade do trabalho policial.

O inquérito policial deve ser exercido por instituições oficiais, vinculadas ao Poder Público, como é o caso da Polícia Judiciária civil e federal, nos termos do artigo 144, §1º, I c/c artigo 144, §4º da Constituição Federal de 1988. Cabe ao Delegado de Polícia, como representante profissional dotado de qualificação jurídica, presidir as investigações uma vez que a autonomia na investigação depende de que o órgão responsável pela investigação preliminar seja blindado por qualquer espécie de interferência que possa manipular a busca pela verdade, com base nisso, existe a previsão legal que impede a remoção injustificada do Delegado De Polícia.

A oficiosidade decorre da redação do artigo 5º, I do Código de Processo Penal, no qual fica estabelecido que o inquérito policial será instaurado de ofício, quando versar sobre crimes de ação pública. Trata, em suma, da obrigatoriedade da autoridade policial, a partir do momento em que se tem conhecimento de suposto fato típico e ilícito, iniciar as investigações, independente de provocação.

O procedimento possui característica de indispensabilidade, pois embora haja certa discricionariedade na atuação do delegado em face do inquérito policial, após este ser instaurado, este não está sujeito à livre disposição do órgão investigador (Polícia Judiciária). Uma vez iniciado o procedimento, a possibilidade de arquivamento recai sobre atribuição do órgão de controle externo, qual seja o Ministério Público. Em relação à esta limitação, o artigo 17 d Código de Processo Penal dispõe que “a autoridade policial não poderá mandar arquivar autos de inquérito”.

Atribui-se ao inquérito policial a característica de ser discricionário, pois não há um rigor metodológico para a investigação preliminar como existe no processo. Nestes termos, o Delegado de Polícia deve nortear a investigação e o rumo das diligências

de acordo com as peculiaridades do caso concreto. Em razão da ausência de uma linearidade nos atos de instrução, o presidente da investigação detém certa liberdade na sua atuação, gozando da discricionariedade em relação às diligências que serão realizadas e sua ordem de determinação a fim de desvendar os fatos que estão sendo apurados nos autos da instrução.

Observa-se a definição de Poder Discricionário trazido pelo Dicionário Compacto Jurídico de Guimarães (2007, p. 148):

Margem de liberdade concebida pela lei à Administração Pública para, em cada caso, decidir conforme convicção do agente e as circunstâncias do fato. É a liberdade concedida aos órgãos administrativos quanto à conveniência e oportunidade dos atos administrativos. Estando limitado pela lei, o poder discricionário não se confunde com arbitrariedade ofensiva à legalidade.

As normas administrativas e processuais penais não estipula de forma rigorosa um procedimento a ser seguido no exercício dos atos investigativos, de modo que a autoridade policial goza de determinada liberdade na sua atuação rente ao inquérito. Após registrada a notícia-crime, o Delegado de Polícia, enquanto autoridade que preside a investigação determinará as diligências a serem realizadas ao curso da investigação, conforme julgar mais adequado ao caso concreto.

Nota-se que para que a Polícia Judiciária entregue resultados reais e fieis ao atendimento da lei e da Constituição, a discricionariedade se refere muito mais a forma de condução da investigação, ou seja, alinhada com a ideia individualizada de atendimento para cada situação fática. Desse modo, dentro da mesma categoria de crimes, é possível que a investigação de cada um seja conduzida de maneira diferente.

A exposição sobre esse tema remete, inclusive à valoração crimino-fenomenológica, a qual reconhece que cada crime é único no que diz respeito à sua constituição e, por isso, possui maturação própria, observadas as devidas peculiaridades de cada fato supostamente criminoso.

A Constituição Federal, no art. 5º, XXXIII e LX, assim como no artigo 93, IX, institui uma condição de publicidade aos atos processuais. Além disso, a previsão contida na Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto San José da Costa Rica),

menciona que o processo penal deve ser público, salvo no que for necessário para preservar os interesses da justiça.

Entretanto, como estamos ratando de uma fase procedimental e pré-processual, o inquérito é marcado pelo sigilo, que se extrai do artigo 20º do Código de Processo Penal, segundo o qual “a autoridade assegurará no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade”.

O caráter sigiloso imposto ao inquérito policial objetiva preservar a eficiência das instruções, além de preservar a privacidade e intimidade dos envolvidos, sejam eles investigados, testemunhas ou vítimas, em consonância com o disposto no artigo 5º, X da Constituição Federal. Noutro giro, destaca-se que o sigilo não é de natureza absoluta, visto que, com base na Súmula Vinculante nº 14 e artigo 7º, XIV do Estatuto da OAB, é garantido ao advogado o acesso aos atos em prol do colhimento de provas já praticados e documentados ao longo da investigação.

Ademais, o sigilo interno representa o acesso limitado aos autos, que tanto o investigado quanto o defensor possam consultar o conteúdo da investigação. Essa ideia permite negar acesso àqueles elementos que porventura estejam em fase de diligência que será juntada de modo oportuno à investigação, da mesma forma que as diligências ainda não iniciadas não precisam ser comunicadas às partes.

No geral, o cuidado com o sigilo é necessário, uma vez que a mera contaminação da testemunha ou indevido conhecimento sobre o fato pode comprometer toda a essência da investigação.

O inquérito tem o objetivo informativo, não se pode ignorar o valor que esse procedimento investigativo possui como instrumento com a finalidade de alcançar uma verdade real. Embora possua importante valor probatório, oferecendo ao Ministério Público ou ao ofendido os elementos necessários para a instauração da investigação, esse valor probatório é relativo, pois não pode, por si só, servir para formar a convicção do juiz.

Majoritariamente, a doutrina e a jurisprudência entendem que o juiz não pode se basear pura e simplesmente nas provas apresentadas no inquérito policial, por ser uma série de atos que não foram submetidos ao contraditório, realizados de forma sigilosa e inquisitiva. Referente à alteração implementada pela Lei nº 11.690/2008, o artigo 155 do Código de Processo Penal passou a ter a seguinte redação:

O juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação, ressalvadas as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas. (Brasil, 2008)

A partir do exposto, o artigo 155, em suma, delibera que o elemento de prova, para que possa servir para a apreciação e o livre convencimento motivado do juiz, precisa obrigatoriamente ter ido produzida de modo a ter o contraditório e a ampla defesa garantidos, ou seja, requer a participação das partes no processo penal. Sobre o valor probatório do conteúdo extraído da investigação preliminar, Muccio (2007, p. 87) afirma que:

Pela nova ordem legal, portanto, não está o juiz impedido de decidir pela condenação do acusado tão somente com a prova do inquérito policial (elementos informativos colhidos na investigação), desde que essa prova tenha a natureza de cautelar, não repetível, antecipada, e seja bastante para confirmar a autoria e a materialidade.

Porém, há, ainda, uma minoria na doutrina que se posiciona de forma contrária ao entendimento de que as provas colhidas durante a investigação preliminar, através das diligências no bojo do inquérito policial, possam ser utilizadas no processo penal com um fim decisivo. Nesse seguimento, Lopes Júnior cita que: “é absolutamente inconcebível que os atos praticados por uma autoridade administrativa, sem a intervenção jurisdicional, tenham valor probatório na sentença”. Do mesmo modo, se posiciona Aury Lopes Júnior (2009, p. 595) ao dizer que:

Quando houver necessidade de produção probatória, que não poderá ser refeita no decorrer do processo, este deverá ser realizado por meio de um incidente de produção antecipada da prova, o qual será submetida aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Sendo assim, não há como negar a relevância das provas produzidas durante a fase preliminar da persecução penal, mas não se pode condenar apenas com base nas informações colhidas durante a investigação policial, visto que tal decisão estaria violando o direito fundamental de contraditório.

Diante do exposto, mesmo que não possam ser usados para condenar, os elementos informativos colhidos poderão ser usados para o convencimento do juiz para a

decisão, mas quando outros elementos e provas são ratificados em juízo, respeitando-se o contraditório e ampla defesa, conforme jurisprudência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

APELAÇÃO CRIMINAL. PORTE DE ENTORPECENTES PARA CONSUMO PESSOAL. IMPOSSIBILIDADE DE ABSOLVIÇÃO ANTE A EXISTÊNCIA DE PROVAS SUFICIENTES DE AUTORIA E MATERIALIDADE. VALIDADE DO DEPOIMENTO TESTEMUNHAL DO POLICIAL QUE REALIZOU A PRISÃO DA ACUSADA EM CONSONÂNCIA COM AS DEMAIS PROVAS DOS AUTOS. TIPICIDADE DA CONDUTA. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. I. Trata-se de recurso interposto pela parte ré em face de sentença que a condenou a pena de advertência sobre os efeitos das drogas, por ter no dia 16 de fevereiro de 2016, entre as 17h e 17h05, na CNM 02, proximidades da Feira Central de Ceilândia/DF trazido consigo de forma livre e conscientemente, sem autorização e em desacordo com determinação legal ou regulamentar, uma porção de maconha. Recorre pedindo sua absolvição por ausência de provas de sua suposta conduta delitiva. 5 II. Recurso próprio e tempestivo. As contrarrazões não foram apresentadas (fl. 217). Parecer ministerial pelo conhecimento e não provimento do apelo (fls.221/222v). III. A conduta de possuir droga para consumo próprio amolda-se aquela prevista no artigo 28 da Lei nº 11.343/06. IV. Não há que se falar em absolvição por insuficiência de provas quando o acervo probatório é harmônico e os elementos colhidos em fase inquisitorial são confirmados em juízo sob o crivo do contraditório e da ampla defesa. V. O policial militar, agindo no exercício de suas funções, é agente público e o ato por ele praticado reveste-se de todos os requisitos inerentes ao ato administrativo, em especial, o da veracidade. Desse modo, é válido o depoimento testemunhal dos militares que realizaram a abordagem da ré, especialmente quando ratificada pela confissão extrajudicial da acusada (fl. 04). Precedente: (Acórdão n.1078320, 20160310123079APJ, Relator: EDILSON ENEDINO DAS CHAGAS 2ª TURMA RECURSAL, Data de Julgamento: 21/02/2018, Publicado no DJE: 02/03/2018. Pág.: 855/859) VI. Por fim, deve ser mantida a pena fixada haja vista a previsão legal de imposição de medidas educativas, nas quais, a advertência sobre os efeitos das drogas, é medida que se encaixa. VII. Recurso conhecido e não provido. Sentença mantida. Súmula do julgamento servirá de acórdão nos termos do artigo 82, § 5º da Lei 9.099/95. TJ-DF 20160310041726 DF 0004172-48.2016.8.07.0003, Relator: Almir Andrade de Freitas, Data de Julgamento: 13/06/2018, 2ª Turma Recursal, data de Publicação: Publicado no DJE 190/6/2018. Pág. 509/512. (DISTRITO FEDERAL, 2018).

Teremos, então, a prova produzida em sede preliminar com natureza relativa, como demonstra Eugênio Pacelli (2005, p.190):

A nova redação ressalta que a prova produzida no inquérito policial ou em outro procedimento investigatório prévio não poderá “sozinha” sustentar uma decisão condenatória. A ressalva da prova produzida no inquérito ser utilizada na condenação, desde que “auxiliadas” pelas demais provas produzidas em contraditório no processo, já era o entendimento consolidado na doutrina brasileira.

Por fim, diante dos posicionamentos doutrinários expostos, pode-se concluir que a nova redação do dispositivo 155 do Código de Processo Penal, houve maior atuação judicial na investigação preliminar, o que resulta em maior possibilidade da prova colhida em fase de inquérito seja utilizada ao final do processo como respaldo para uma sentença penal condenatória. No entanto, o modelo constitucional do processo penal prevê que as provas devem ser produzidas em contraditório.

## 2.2 REDESENHANDO A OBRIGATORIEDADE DA INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO POLICIAL FEDERAL À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Na investigação criminal policial é atribuída à Polícia Judiciária a condução da investigação preliminar, com o objetivo de elucidar os fatos, analisar o suposto crime e elucidar o fato. Nessa perspectiva, o princípio da obrigatoriedade incide desde a ciência do fato, uma vez que, a partir do conhecimento do fato delituoso, o Delegado de Polícia fica encarregado de instaurar o procedimento administrativo investigativo de inquérito policial para desenvolver a instrução, em prol de colher os elementos necessários para apurar os fatos narrados e convicção do órgão de acusação.

O princípio da obrigatoriedade se baseia na indispensabilidade da punição por parte do Estado frente a uma ocorrência criminosa, obrigando que este aja a fim de promover o *jus puniendi*. A obrigatoriedade é, em tese, o dever de instaurar o inquérito, sem que se conceda aos órgãos incumbidos da persecução penal a possibilidade de ponderar entre instaurar ou não o procedimento administrativo de investigação preliminar.

Em linhas gerais, a obrigatoriedade tem como base o interesse da coletividade na atuação do direito penal e, na visão de Medeiros (1994, p, 176), havendo indícios de que determinada pessoa tenha praticado um fato típico, ilícito e culpável, estabelecesse a dúvida no que tange à posição que o indivíduo mantém com o Estado, de modo que a apuração para esclarecer essa dúvida é de dever do Estado e de interesse público. Ocorrida infração penal, a punição é praticamente indispensável, sendo o Estado obrigado a apurar sem permitir que a discricionariedade atinja a questão de se instaurar ou não o procedimento investigativo.

Sendo assim, o princípio da obrigatoriedade impõe ao Delegado de Polícia o dever de instaurar o procedimento para apurar as dúvidas do fato noticiado em prol do interesse da coletividade e dever do Estado. O princípio da obrigatoriedade aplicado de forma literal na instauração de inquérito policial federal gerou acúmulo de inquéritos devido a quantidade de notícias-crimes que não possuíam informações mínimas para alcançar a finalidade desse procedimento administrativo, qual seja a elucidação dos fatos quanto à autoria e materialidade.

Portanto, a noção de relativizar o princípio da obrigatoriedade de instaurar inquérito surge a partir das numerosas notícias-crime que geram instaurações baseados unicamente na circunstância formal do crime. Pois, na prática, a instauração de inquéritos simplesmente pela obrigatoriedade não vinha gerando resultados eficientes, dada a grande quantidade investigações apartadas, em sua maioria com informação reduzida para a condução da instrução criminal.

A principal crítica ao princípio da obrigatoriedade se refere exatamente ao fato de que, ao obrigar a autoridade policial instaurar um inquérito a partir do conhecimento da infração criminosa, este leva em consideração apenas o aspecto formal do crime. Nesse contexto, crime é toda conduta que infrinja as disposições previstas nas leis penais, sem atentar-se às demais questões envolvidas na conduta.

Luigi Ferrajoli (2002, p. 457) define o postulado da obrigatoriedade como “a obrigação dos órgãos de acusação pública de promover o juízo para toda *notitia criminis* que vier a seu conhecimento, ainda que para requerer o arquivamento ou a absolvição caso considerem o fato penalmente irrelevante ou faltarem indícios de culpabilidade”.

Ocorre que, ao processo penal restringir o princípio da obrigatoriedade à concepção formal do crime, acaba eliminando qualquer exame de tipicidade material ou de exame antecipado da conduta dolosa. No entanto, há casos em que essas análises para além da tipicidade formal antes da instauração são essenciais para garantir o efetivo desenvolvimento da instrução penal, uma vez que os fatos típicos, por si só, não sustentam o desenvolvimento da investigação para a elucidação dos fatos necessários.

No entanto, põe-se em discussão se cabe ao delegado de polícia um juízo discricionário, de modo que possa verificar a melhor forma e o momento mais adequado para dar início ao inquérito policial, desde que de acordo com critérios

objetivos previamente estabelecidos e em um prazo razoável, priorizando as notícias-crime mais relevantes e de grande potencial lesivo, com a finalidade de dar uma maior efetividade às investigações e melhor gerir os recursos humanos e materiais disponíveis.

Em determinados casos, embora seja identificada a autoria e materialidade, não se verifica lesão ao bem jurídico, como por exemplo um procedimento instaurado para apurar o furto de 200,00 contra a Caixa Econômica Federal, que é formalmente típico, mas materialmente é ínfimo. Resta posto em observação que, embora seja uma conduta ilícita, a relevância do crime e da consequente lesão ao bem jurídico se apresenta insignificante.

A aplicação do princípio da insignificância, embora pacificada no âmbito judiciário, vem sendo discutida quanto a sua aplicação pela autoridade policial, tratando da legitimação do Delegado de Polícia fazer juízo de valor sobre o caso de deixar de instaurar um procedimento investigativo, usando a insignificância como fundamento. Nessa linha de pensamento, Cornejo (2001, p. 6) afirma que o princípio da insignificância:

[...] é o que permite não processar condutas socialmente irrelevantes, assegurando não só que a Justiça esteja mais desafogada, ou bem menos assoberbada, senão permitindo também que fatos mínimos não se transformem em uma sorte de estigma para seus autores. Do mesmo modo, abre a porta a uma revalorização do Direito Constitucional e contribui para que se imponham penas a fatos que merecem ser castigados por seu alto conteúdo criminal, facilitando a redução dos níveis de impunidade.

O que se vislumbra de problemático no dever de instaurar a qualquer custo é a ocorrência de vários fatos que, a princípio, são formalmente típicos, mas não possuem respaldo material que justifiquem a instauração de um inquérito policial federal. Sendo assim, passou-se a relativizar a aplicação do princípio da obrigatoriedade como mera subsunção do fato à norma, motivada pela busca de uma maior efetividade da atividade policial.

Levando-se em consideração as dimensões continentais do Brasil, a Polícia é o órgão que mais possui condições funcionais de atuar em todo e qualquer lugar do território nacional. Isso significa que a investigação preliminar policial confere à persecução

penal uma abrangência bem maior do que a do juizado de instrução ou do promotor investigador.

A atuação da Polícia Judiciária presume que a atividade investigativa se guia quando o crime já ocorreu e procura-se, imediatamente, medidas restritivas de direitos, esclarecer os fatos e deter o autor. Para isso, os indícios objetivos já devem estar presentes para justificar as medidas a serem tomadas, visto que estes serão os pressupostos de fato da investigação.

Evidentemente que não se faz necessária a certeza, já que esta se dará apenas em juízo, mas é exigido um conjunto de indícios objetivos que permitam aferir a probabilidade de veracidade do quadro fático apresentado na notícia-crime e apurado durante a investigação preliminar. Neste conceito, entram as diligências policiais de direitos fundamentais.

O inquérito policial se apresenta como instrumento autônomo de investigação, pois não existem partes no inquérito policial, havendo, apenas, sujeitos que intervêm no curso da investigação e que não necessariamente integram o processo. O seu objeto é a notícia-crime, que narra determinado fato a ser apurado acerca da sua autoria e materialidade. E sobre seus atos, o inquérito policial, irá ser instruído com base em diligências determinadas pelo presidente da investigação, com o direito de defesa limitado.

Em suma, com base no exposto, podemos dizer que o inquérito irá se debruçar sobre os fatos narrados na notícia crime que, após a instrução, possibilitará a transição para uma verossimilhança, que é materializado com o indiciamento. Apenas na sentença é que será alcançado um juízo de certeza resultante em condenação ou absolvição.

Nota-se a importância que a notícia-crime tem para o processo penal, uma vez que esta será o objeto principal a respaldar toda a investigação criminal relacionada ao fato narrado e o ponto de partida para a determinação de diligências do Delegado de Polícia. Uma notícia que não oferece substrato suficiente para o desenvolvimento do inquérito precisa, antes da instauração, ser filtrada observando além do aspecto formal do crime.

A Polícia Judiciária, no âmbito da investigação policial, não ocupa papel de auxiliar da instrução, mas sim de titular, já que preside o inquérito, determina a apuração das infrações penais e de sua autoria com autonomia a discricionariedade. Destaca-se

que a Polícia Judiciária, seja ela estadual ou federal, não está subordinada funcionalmente ao Poder Judiciário nem ao órgão do Ministério Público.

Em se tratando de um procedimento investigativo e administrativo e imperioso debruçarmos a análise da investigação preliminar policial e a sua característica de discricionariedade em face dos princípios que regem a administração pública, quais sejam a legalidade, impessoalidade, moralidade, motivação, publicidade e eficiência. A finalidade da discricionariedade mitigada é equilibrar ambas as diretrizes essenciais do exercício da atividade policial, que são a eficiência e as garantias como proteção de um eventual abuso.

Tendo em vista a exigência em face do legislador para a execução de normas reguladoras que tratem das medidas de direitos fundamentais detalhadamente, como previsto no princípio da legalidade, há, neste ponto, uma possível tensão entre os princípios da eficiência e da proteção contra a arbitrariedade.

Na seara criminal, as margens para a discricionariedade na escolha das diligências a serem determinadas são amplas, uma vez que quanto às formas de executar a instrução na investigação preliminar se encontram abrangidas pelo conceito de autonomia técnica e tática inerente à atividade policial. É essencial que as medidas a serem traçadas se atentem aos parâmetros dos pressupostos de fato previstos em lei, sendo estes interpretados sem discricionariedade aberta, como cobertor da segurança jurídica e do Estado de Direito.

A flexibilização do princípio da obrigatoriedade, na realidade, propõe uma discricionariedade regrada Lopes Junior (2013, p. 382), permitindo ao delegado de polícia adotar estratégias, rotinas de análise e classificação das notícias-crime, priorizando investigações mais relevantes para sociedade, de acordo com critérios objetivos, como a gravidade da lesão e a relevância do bem jurídico tutelado.

De forma genérica, o conceito do Estado Democrático de Direito e sua ideia de justiça determinam que mesmo que o Delegado de Polícia exerça o seu poder discricionário de condução da investigação no inquérito policial, que seja este guiado por padrões racionais de escolha.

A investigação preliminar não tem como fundamento a satisfação jurídica da pretensão acusatória, bem como a aplicação da pena. Objetivo do inquérito policial é apenas garantir o eficaz funcionamento da justiça penal, através da colheita dos elementos

probatórios necessários para instrumentalizar a convicção do órgão acusatório ou seu próprio arquivamento. Assim, embora o presidente da investigação preliminar disponha de poder discricionário na condução da instrução preliminar, esse poder não pode ser arbitrário, devendo observar as balizas legais.

Os Delegados de Polícia Judiciária atuantes no Brasil são autoridades incumbidas constitucionalmente da apuração das infrações penais e de sua autoria, bacharéis em direito e aprovados em certame público de provas e títulos, treinados especificamente para desenvolver a função constitucional que lhes é atribuída, ou seja, a mesma exigência de formação superior cobrada de juízes e de promotores.

Destaca-se, ainda, que sobre a atividade policial recai o controle externo exercido pelo Ministério Público e corregedoria da Polícia Judiciária, executada pelo Poder Judiciário. Diante do exposto, a atuação do Delegado de Polícia na condução do procedimento de investigação preliminar deve estar alinhada à dupla finalidade, sendo estas a proteção dos interesses individuais que está submetida à ação policial, juntamente com a realização de uma atividade policial efetiva.

É possível aferir que, diante das razões expostas em relação às problemáticas geradas da aplicação literal do princípio da obrigatoriedade de instaurar inquérito, a Polícia Judiciária Federal, objeto de estudo desse trabalho, vem trabalhando com a relativização deste princípio, a fim de garantir estrategicamente resultados mais eficientes à investigação preliminar.

### 2.3 UMA LEITURA PRAGMÁTICA DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA OBRIGATORIEDADE NA INSTAURAÇÃO DO INQUÉRITO POLICIAL

É notória a incidência dos princípios constitucionais e administrativos na investigação preliminar e as características específicas que compõem o inquérito policial, norteando a atividade de investigação criminal exercida pela Polícia Judiciária. No entanto, é preciso abordar esse procedimento quanto à sua aplicação na prática, trazendo a análise para a realidade.

Quando falamos de leitura pragmática, a intenção é pensar no tema proposto como estudo no presente trabalho para além da estrutura gramatical (sintática) e persuasiva

(semântica), percebendo como a investigação preliminar da Polícia Judiciária, especialmente a Polícia Federal, atua na prática, assim como a incidência dos seus princípios.

Sendo assim, analisaremos na prática a discussão em torno do princípio da obrigatoriedade de instaurar inquérito policial e o poder de discricionariedade do Delegado de Polícia Federal em face das informações recebidas na notícia-crime, frente à eficiência da atividade policial. Isso se dá, principalmente, porque existem notícias crime que, embora relatem a ocorrência um fato típico, ilícito e culpável, não possuem, por si só, informações necessárias que corroborem para que a instrução criminal tenha um fim eficiente e célere.

Após instaurada, a investigação preliminar pode ter diversos desfechos, não se restringindo o seu sucesso pelo indiciamento ou posterior denúncia e condenação. Diante disso, em face do princípio da obrigatoriedade de investigar e com base na discricionariedade de conduzir o inquérito policial, existem casos específicos em que a flexibilização de instauração de inquérito imediato e uno deve ser considerada.

Ocorre que, para que a notícia se torne inquérito, não basta que esta narre o fato criminoso, visto que a ausência de dados sobre o fato a ser investigado compromete todo o andamento da investigação. O Delegado de Polícia, embora possua discricionariedade para dirigir a instrução, necessita de informações consistentes para determinar as diligências a serem realizadas, escolhendo as que aparentemente forem mais apropriadas para o caso concreto.

Sabe-se que os piores fins para a investigação preliminar são a prescrição do crime, com conseqüente extinção do direito de punir do Estado, e a investigação inviável, que não aborda informações e elementos suficientes para que a investigação tenha linhas a serem seguidas em prol da busca da verdade real. Nesse último caso, embora haja um inquérito aberto com base na notícia “deficitária”, a falta de informação faz com que não exista desenvolvimento da investigação.

Abrir uma investigação sem a base de informações necessária leva à provável estagnação, até que surja uma nova informação para auxiliar o presidente da investigação a determinar mais providências e realizar diligências, o que pode gerar a prescrição do crime pelo decurso do tempo. Isso ocorre, na maioria dos casos, não pela incompetência da polícia, mas sim pela obrigatoriedade de instaurar a

investigação dada a ciência do fato criminoso, mesmo que sem a investidura necessária para sustentar o curso da instrução criminal.

Porém, nesses dois casos citados – prescrição e inviabilidade da investigação - existem problemas que repercutem por diversas searas, sejam elas sociais, jurídicas e administrativas. Enseja, portanto, na lesão à economicidade, celeridade, ao interesse social e a segurança jurídica proposta pelo sistema penal e constitucional.

### **2.3.1 Projeto Tentáculos da Polícia Federal**

Diante disso, em 2009 surgiu o primeiro projeto da Polícia Federal de Cooperação Técnica, chamado de “Tentáculos”, com a ideia de avaliação preliminar e sugestões estratégicas de atuação. Esse projeto se destina a investigar movimentações bancárias irregulares na Caixa Econômica Federal, envolvendo cartões clonados e internet banking – serviço disponível para que clientes do banco realizem transações e acessem informações das contas bancárias através da internet – que configura o artigo 155, §4, inciso II do Código de Processo Penal.

À época da sua idealização, a Polícia Federal se encontrava em um cenário de milhares de inquéritos policiais instaurados a partir de representações da Caixa Econômica Federal, com dificuldades de apuração da autoria criminosa e poucos resultados eficientes. Diante disso, surgiu a Proposta do Departamento de Polícia Federal a união de informações de casos semelhantes em bancos de dados maiores, com o objetivo de colher provas robustas e alcançar as organizações criminosas que agiam por traz desses pequenos furtos qualificados por fraude.

Tínhamos o contexto no qual o Departamento de polícia Federal recebia, em média, 4.000 expedientes mensais noticiando a ocorrência de furtos em contas bancárias no sistema internet banking ou fraudes através de clonagem de cartões magnéticos. Todavia, cada notícia-crime indicava, basicamente, a retirada em determinada conta bancária, o nome do correntista lesado e a agência bancária, demonstrando-se totalmente contraproducente abrir um inquérito policial para cada notícia-crime com apenas tais dados.

Para Tarapanoff (2006, p 72), o cenário tecnológico da era da informação influenciou as organizações internacionais a buscarem por sistemáticas mais adequadas para oferecer melhor serviço possível. Nesse sentido, Costa, Machado e Zackseski (2016, p 114) afirmam que o complexo cenário que envolve o sistema de justiça criminal reclama contextualização das inter-relações entre órgãos que, direta ou indiretamente, interferem na investigação criminal, percebidas como variável relevante.

Diante do exposto, existia a necessidade de reorganizar a estrutura sistemática da Polícia Federal e as investigações criminais para obter resultados eficientes no combate ao crime, de modo que instaurar inquéritos apartados para cada caso concreto não vinha sendo proveitoso há certo tempo. Com isso, muda-se a postura em face do recebimento de notícia-crime, passando a utilizar da tecnologia para unir as informações e analisar por uma perspectiva holística, em prol da eficiência.

Havia, nesse período, uma média de 50.000 inquéritos policiais sobre essa matéria, com número insignificante de indiciados e não havendo notícia de prisões, pois em razão da superficialidade das provas que compunham a instrução, não era o suficiente para formar a convicção do órgão acusador ao ponto de gerar uma ação penal. Em seguida, houve o pronunciamento da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, que fez a Recomendação de nº1/2009, com a seguinte redação:

No inquérito policial em andamento, em que esteja sendo investigado furto em conta bancária de um correntista, por intermédio do sistema internet banking ou fraude mediante clonagem do cartão magnético, recomenda-se, diante da comprovada impossibilidade de se apurar tais crimes isoladamente, que o Procurador da República, em havendo solicitação da Polícia Federal, remeta-lhe os autos para a extração de cópias ou de eventuais dados, para que as investigações se desenvolvam em inquéritos maiores ("Projeto Tentáculos"), cujo objetivo é chegar às quadrilhas e agentes criminosos que praticam tais fraudes. Em seguida, deve ser arquivado o inquérito, para que seja evitado o bis in idem.

Foi quando se passou a perceber que as instaurações de instruções menores realizadas isoladamente não estavam sendo proveitosas para o fim que propõe a atividade policial e o processo penal, na apuração e responsabilização dos culpados. Verificou-se a ineficácia do sistema baseado no princípio da obrigatoriedade de

instauração de procedimento administrativo investigatório simplesmente pela subsunção formal do crime.

Além disso, após ser constatado que esses crimes são praticados por organizações criminosas que retiram dinheiro de contas de correntistas de todo país, partir da adoção do Projeto Tentáculos passou-se a trabalhar com a otimização dos recursos humanos e materiais, fortalecendo a inteligência de investigações, para que estas ocorram de forma mais racional.

O trabalho da inteligência policial dentro do referido projeto tem por base a criação da Base Nacional de Fraudes Eletrônicas com treinamento dos policiais federais voltados à esse Projeto, a criação do Grupo Permanente de análise da Unidade de Repressão aos crimes Cibernéticos e a criação de Grupos de Combate a Fraudes Bancárias Eletrônicas. Com a implantação estratégica do acúmulo dos dados noticiados em relação aos crimes cibernéticos, vem sendo possível chegar a organizações criminosas, diminuindo exponencialmente o número de inquéritos infrutíferos.

Sendo assim, a implementação do Projeto Tentáculos resumiu os dados dos inquéritos em curso para alimentar a base de dados do sistema eletrônico que gerencia o Projeto, de modo que os inquéritos foram arquivados com a ressalvado artigo 18 do Código de Processo Penal. A técnica utilizada é no tratamento de dados como informações de inteligência, com base nos quais são produzidos Relatórios de Análise que podem a vir gerar inquéritos policiais.

Com isso, foi firmado convênio entre a Polícia e a Caixa Econômica Federal para unir forças em combate ao crime. A cooperação entre as instituições disciplinou ações conjuntas de projetos, treinamento de recursos humanos, compartilhamento de tecnologias, dentre outros, uma vez que os critérios dos dados a serem lançados para base de inteligência criminal precisam ser específicos para a obtenção do resultado desejado.

Os Relatórios de Inteligência são gerados em Brasília e nas capitais de maior ocorrência de crimes ou vítimas. Em 2010, a Bahia ocupava lugar na lista dos estados com maior incidência dos Grupos Regionais de Combate a Fraudes Bancárias. Com a adoção desse modelo de investigação, a Polícia Federal passou a deflagrar grandes operações especiais, a exemplo da Operação Puerpério, Operação Neverland, Operação Maranhão, Operação Cavalo de Troia II, Operação Pegasus e Operação

Replicante, que tiveram origem nos primeiros Relatórios de Análise do Projeto e descortinou organizações criminosas que controlavam a fraude investigada.

Na visão de Siqueira (2014, p. 34), os resultados demonstrados com o novo modelo de investigação serviram como espécie de um termômetro que apontou a necessidade de centralizar as informações em uma grande base de dados que pudesse proporcionar a correlação de fraudes por meio de diversos tipos de vínculos. Com as lições dessa inovação investigativa, a 2ª Câmara de Coordenação e Revisão regulamentou a Orientação de nº 18/2014 (BRASIL, 2014).

Foi orientado observar que, embora o crime ocorra de forma fragmentada em vários locais do país, sempre que possível, em razão da prevenção por conexão probatória, prevista no artigo 71 do Código de Processo Penal, deve-se concentrar a apuração no juízo em que a Operação Especial for deflagrada. Com essa Orientação, a 2ª CCR busca privilegiar a economicidade e a eficiência da persecução penal dos delitos que são objeto do Projeto Tentáculos (BRASIL, 2014).

Em 2022, a Portaria Conjunta DICOR/PF-COGER/PF nº 5 regulamentou os procedimentos a serem adotados em relação às comunicações de crimes sobre fraudes bancárias eletrônicas e atualizou os procedimentos referentes ao Projeto Tentáculos (Brasil, 2022). Logo no artigo 2º da Portaria, fica estabelecido o tratamento das notícias-crime em banco de dados:

Art. 2º As fraudes bancárias eletrônicas praticadas em prejuízo da CAIXA serão tratadas de forma conjunta em banco de dados disponibilizado pelo Núcleo de Repressão a Fraudes Bancárias - NUFBAN/DRCC/CGFAZ/DICOR/PF, chamado de Base Nacional de Fraudes Bancárias Eletrônicas - BNFBE. (Brasil, 2022).

O procedimento, nesses casos, se dá com a transferência das informações constantes nas comunicações para a Base Nacional de Fraudes, passando a constituir uma base de dados unificada. Ademais, no artigo 6º da Portaria é possível verificar uma análise preliminar da notícia-crime pela Corregedoria, registrada como RDF – Registro de Fato para o tratamento especial de Fraude Bancária Eletrônica.

Art. 6º A notícia de infração penal relativa à fraude bancária eletrônica dirigida às Superintendências Regionais e às Delegacias descentralizadas de Polícia

Federal deverá ser encaminhada à Corregedoria Regional ou ao chefe da Delegacia de Polícia Federal para registro e análise.

§ 1º A notícia de infração penal deve ser registrada no sistema de polícia judiciária como Registro de Fato - RDF, devendo ser selecionada, no campo “tratamento especial”, a opção “Fraude Bancária Eletrônica”, durante a análise. (Brasil, 2022)

Todavia, estabelece-se no artigo 6º, §5º da Portaria Conjunta de nº 5 que, a depender do caso concreto, se houver justa causa na informação recebida ou por exigência das peculiaridades desta, poderá ser determinada a instauração de Inquérito Policial ou registro de NCV – Notícia-Crime em Verificação:

Art. 6º. § 5º Havendo justa causa, em razão das especificidades do caso, a Corregedoria Regional ou o chefe da Delegacia de Polícia Federal poderão desconsiderar o procedimento previsto nos parágrafos anteriores deste artigo, determinando a instauração imediata de Inquérito Policial ou o registro de Notícia-Crime em Verificação.

Nesse sentido, tendo em vista as regulamentações que norteiam tal procedimento e a eficiência proporcionada pela nova forma de investigar determinados crimes, resta coerente a reestruturação da atividade Policial Judiciária Federal no tratamento dado às notícias-crime. A implementação desse modelo de investigação na prática, ao ser instruído por Portarias, Orientações e Enunciados evita a arbitrariedade, preserva a legalidade dos atos e padroniza o tratamento a ser dado diante de situações semelhantes.

Posteriormente, houve a criação do Projeto Prometheus da Polícia Federal, que abarca a investigação através de banco de dados para apurar crimes de outras matérias. Com esses projetos, a Polícia Federal conseguiu direcionar recursos materiais, humanos e tempo com melhor aproveitamento, dada a quantidade de Operações que passaram a ser realizadas em todo o país.

### **2.3.2. Projeto Prometheus da Polícia Federal**

No ano de 2019, a Portaria Conjunta nº 001-COGER-DICOR/PF regulamentou a Fase Piloto do Projeto Prometheus, versando sobre os procedimentos a serem adotados em relação às notícias-crime. A Portaria considerou a necessidade de implementar

rotinas procedimentais relacionadas ao controle externo da atividade policial no que se refere ao direcionamento dado às comunicações recebidas no âmbito do Projeto Prometheus.

O Projeto Prometheus tem como objetivo modificar o procedimento preliminar à instauração de inquérito policial, prevendo a adoção do princípio da racionalidade, por meio da análise das ocorrências criminais para que seja possível deliberar, em profundidade, sobre a viabilidade, a oportunidade e a necessidade de instauração de inquérito policial, tendo como base parâmetros estabelecidos institucionalmente que foram fruto de entendimentos da Polícia Federal, do Ministério Público Federal - MPF e de órgãos parceiros interinstitucionais.

Com matéria mais abrangente, o Projeto Prometheus tem a finalidade de fortalecer o enfrentamento à criminalidade, com enfoque em crimes violentos, organizações criminosas, corrupção e lavagem de dinheiro, inclusive com atuação na faixa de fronteira. Com os resultados positivos do Projeto Tentáculos frente aos crimes de fraude bancária, o artigo 2º da Portaria de nº 001/2019 lista as matérias que são objeto do Projeto Prometheus:

Art. 2º Integrarão o Projeto Prometheus as notícias-crime que tenham como objeto as seguintes modalidades delitivas:

I - Delitos relacionados a apropriação indébita previdenciária (Código Penal, art. 168-A), sonegação de contribuições previdenciárias (Código Penal, art. 337-A), fraude na concessão e manutenção de benefícios previdenciários, assistenciais e sociais (estelionato - Código Penal, art. 171, § 3º; falsificação documental - Código Penal, art. 297 e falsidade ideológica - Código Penal, art. 299 e uso de documento falso, Art. 304 - Código Penal) e a inserção de dados falsos em sistemas de informação (Código Penal, 313-A) relativa aos delitos previstos neste inciso;

II - Delitos relacionados a moeda falsa (Código Penal, arts. 289 a 292), a fraude no pagamento de benefícios previdenciários, assistenciais e sociais - fraude bancária (Código Penal, art. 155 e 171), a contrabando e a descaminho (Código Penal, art. 334 e 334-A) e a importação, exportação, compra ou a venda de pequena quantidade de produtos destinado a fins terapêuticos e medicinais quando praticados por meio dos serviços postais (Código Penal, Art. 273, § 1º);

III - delitos relacionados a estelionato (Código Penal, art. 171), falsidade documental (Código Penal, arts. 297, 299 e 304) e inserção de dados falsos em sistemas de informação (Código Penal, art. 313-A) relacionados a crimes ambientais;

IV - Delitos relacionados à importação, exportação ou tráfico internacional de pequenas quantidades de material entorpecente ou seus insumos (Lei nº 11.343/2006, art. 33) praticados por meio dos serviços postais.

V - Delitos patrimoniais praticados contra carteiros no exercício das suas funções.

VI - delitos relacionados a fraudes no financiamento de veículos; (Brasil, 2019).

É, do ponto de vista funcional, um plano estratégico de atuação da atividade policial que vem trazendo bons frutos e passou a ser expandido para o combate do crime organizado que atuam por todo o Brasil, cometendo diversos delitos. Conforme a Portaria citada, o Delegado de Polícia, ao receber a comunicação, poderá tomar uma das quatro medidas dispostas no artigo 6º:

Art. 6º Com base na informação, o chefe da Delegacia Especializada ou a Autoridade Policial responsável deliberará por uma das seguintes providências:

I - juntada da notícia-crime a uma investigação policial em andamento, diante da pertinência das informações para o inquérito policial já em curso;

II - aglutinação de notícias-crime para instauração de um único inquérito policial;

III - imediata instauração de inquérito policial diante da existência de elementos suficientes contidos na notícia-crime sob análise; ou

IV - manutenção dos dados da notícia-crime no sistema, aguardando outras informações que poderão ensejar posterior instauração de inquérito policial com elementos que permitam uma apuração eficiente e eficaz. (Brasil, 2019).

Observa-se que, diferentemente da aplicação instantânea do princípio da obrigatoriedade e conseqüente instauração de inquérito, essa norma permite que a Autoridade Policial possua liberdade para escolher como conduzir a investigação dentre as opções listadas. Essa norma se coaduna com a realidade de que, na prática, o princípio da obrigatoriedade não é essencialmente aplicado no recebimento da notícia-crime com imediata instauração de inquérito policial.

Em 2021 foi elaborada a Instrução Normativa nº 189-DG/PF, que regulamentou a fase Cooperativa do Projeto Prometheus, no âmbito da Polícia Federal. Nos artigos 2º e 3º da Instrução, define-se o projeto, bem como os seus objetivos:

Art. 2º O Projeto Prometheus consiste em iniciativa institucional estratégica da Polícia Federal - em entendimento com a Procuradoria-Geral da República e cooperação de diversos órgãos públicos - para promover a reorientação do esforço investigativo da Polícia Federal a fim de priorizar o enfrentamento ao

crime organizado, às associações criminosas e aos delitos de maior potencial ofensivo.

Art. 3º O objetivo do Projeto Prometheus é o incremento dos resultados operacionais, da eficácia, da eficiência e da efetividade da atividade de polícia judiciária no âmbito da Polícia Federal a ser alcançado por meio de:

I - redefinição do processo de análise prévia à instauração de inquérito policial; e

II - realocação de recursos humanos e materiais mediante a redução do volume geral de investigações inviáveis e de menor relevância penal. (Brasil, 2021).

Vislumbra-se no artigo 3º que o interesse da Polícia Federal com a implementação do Projeto é obter melhores resultados operacionais, de modo que a eficiência seja alcançada pela atividade policial. Para tanto, a análise da notícia-crime e a melhor utilização dos recursos dispostos demonstram ser duas opções para maior eficiência, através do uso de ferramentas tecnológicas, como discorre o artigo 4º da Instrução Normativa:

Art. 4º A análise prévia mencionada no inciso I do art. 3º será realizada mediante o uso de ferramentas tecnológicas desenvolvidas pela Polícia Federal e destinadas ao manuseio de informações criminais extraídas de:

I - notícias de crime e de inquéritos policiais em tramitação na Polícia Federal; e

II - dados e informações provenientes da Polícia Federal e recebidos de órgãos parceiros. (Brasil, 2021).

Diante do exposto, é notório que, na prática, o princípio da obrigatoriedade não tem mais a sua aplicabilidade absoluta, visto que, em prol dos resultados da investigação preliminar compactuarem com os princípios da celeridade, economicidade e eficiência, a obrigatoriedade tem sido relativizada no âmbito da investigação preliminar.

Ademais, trataremos mais a frente sobre os Enunciados e Orientações do Ministério Público Federal para a prática de tal medida, pois nenhuma decisão pode ser arbitrária. Os projetos adotados para esse modelo de investigação da Polícia Federal são pautados em atos normativos e respaldados na legalidade, além da fiscalização realizada pelo Ministério Público Federal enquanto órgão de controle e revisão externa.

### **2.3.3. Análise preliminar de notícias-crime nas investigações federais de desvio de recursos públicos.**

A Polícia Federal tem a repressão e combate ao desvio de recursos públicos e crimes financeiros como uma prioridade, visto que a corrupção é um delito recorrente em solo brasileiro e afeta o desenvolvimento do país, além de aumentar as desigualdades, conforme Hayshi (2015, p.11). De acordo com os dados da FGV extraídos do Manual de Investigação de Desvio de Recursos Públicos da Polícia Federal (2011, p. 9), o Brasil perde cerca de 5% do Produto Interno Bruto a cada ano, em razão da corrupção existente.

A corrupção resulta diretamente na falha dos serviços públicos prestados para a população, falta de assistência ou qualidade decadente. Tal atitude causa danos à serviços fundamentais e essenciais, principalmente às populações mais carentes que dependem das ações e políticas públicas governamentais, restando a estas difíceis condições.

A DELECOR – Delegacia de Corrupção e Crimes Financeiros é o departamento da Polícia Federal especializado na apuração de crimes com essa matéria. Observa-se que o desvio de recursos públicos nos municípios possui características repetitivas entre os casos, seja de nepotismo no núcleo político ou de confusão entre o público e o privado, com auxílio de empresas “fantasmas” contratadas pelo município muitas vezes por processos licitatórios fraudados e de pessoas físicas como “laranjas”.

Tais delitos causam grande desvantagem ao erário e decorrem de verdadeiras organizações criminosas que envolve núcleo político e empresarial na execução do crime. Todavia, apenas por um fato narrado nem sempre é possível apreciar a engrenagem criminosa que existe por trás da notícia-crime recebida, de modo que a junção de várias notícias-crime nesse mesmo sentido pode oferecer robustez à atuação policial na investigação e conseqüente elucidação dos fatos.

Como regra, a grande maioria dos inquéritos policiais instaurados dessa forma, isto é, a partir de notícia-crime de infrações penais isoladamente consideradas e limitadas a um município, fora de um contexto de repressão à criminalidade organizada e sem uma análise preliminar, possuem uma baixa efetividade, alcançando, em geral,

apenas uma pequena parte dos envolvidos e possibilitando a perpetuação das práticas ilícitas.

A investigação de desvio de recursos públicos exige da autoridade policial a utilização de recursos de Inteligência policial que vão identificar o espaço territorial, coincidências entre as notícias-crime, ligações políticas, empresas e sócios em comum e demais dados macros para a percepção da organização como um todo. Fato é que, em razão da complexidade dos fatos ou pela organização como se dá, esse tipo de crime necessita de técnicas mais eficazes de repressão.

A Lei n. 12.694/2012, que dispõe sobre o processo e o julgamento colegiado em primeiro grau de jurisdição de crimes praticados por organizações criminosas, conceituou o termo:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se organização criminosa a associação, de 3 (três) ou mais pessoas, estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de crimes cuja pena máxima seja igual ou superior a 4 (quatro) anos ou que sejam de caráter transnacional. (Brasil, 2012).

Por outro lado, a tipificação de crime organizado se encontra no artigo 1º, §1º da Lei nº12.850/2013:

§ 1º Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional. (Brasil, 2013).

Nos desvios de recursos públicos ocorridos em municípios por todo o Brasil, observa-se que em muito dos casos a conduta se dá por uma organização criminosa cuja os alvos principais a serem investigados nem sempre se apresentam bem definidos perante a organização. Diante disso, a análise preliminar das notícias-crime com os recursos de Inteligência possibilita que, por meio do agrupamento e informações e dados, resulte em uma maior efetividade investigativa e economicidade dos recursos materiais e humanos.

Aa condutas criminosas de desvio de recursos públicos nos municípios decorre da atuação de organizações difusas, que tornam difícil a percepção do quadro político e empresarial que participa do esquema criminoso, obstando a sua desarticulação. Ao propor uma análise preliminar da comunicação, é possível observar os dados do fato por uma perspectiva global e toda a engrenagem do delito de desvio, pois na maioria dos casos a organização age com o mesmo *modus operandi* em vários municípios.

A inteligência aplicada às atividades de polícia judiciária e investigação criminal pode contribuir decisivamente com o enfrentamento da criminalidade organizada, provendo as polícias de informações estratégicas que possibilitem a identificação de grupos criminosos, do *modus operandi* e da divisão de tarefas, individualização de seus integrantes e comandos hierárquicos e identificação da área geográfica de atuação, dentre outras Gomes (2010, p. 111).

A proposta de tratamento da notícia-crime que comunica suposto crime de desvio de recursos públicos através de contratações de prefeituras municipais se coaduna com o exposto no art. 3º §2 e art. 9º da Instrução Normativa nº 108-DG/PF. A utilidade do exame preliminar no aprimoramento da investigação é explicado por Chagas (2017, p. 29):

Esse tratamento prévio objetiva não só verificar a existência de investigações já em andamento, como também, por exemplo: (i) identificar a atuação organizações criminosas especializadas e seus possíveis integrantes; (ii) descortinar a forma de atuação do grupo criminoso; (iii) levantar o patrimônio dos envolvidos e compatibilidade do modo de vida com as possíveis fontes de renda declaradas; (iv) verificar o possível envolvimento de servidores públicos e agentes políticos, especialmente aqueles detentores de prerrogativa de foro; e (v) delimitar a área de atuação da organização criminosa, em quais municípios ela atua, por exemplo.

Há, portanto, a possibilidade de agrupar mais de uma notícia-crime no mesmo inquérito policial quando verificada conexão entre os fatos informados, mesmo que ocorridos em municípios distintos, desde que haja indícios e *modus operandi* que sugiram a atribuição do suposto crime à determinada organização criminosa. A partir dessa reestruturação de combate ao crime, deixa-se de objetivar somente dada infração, passando a combater o crime organizado de forma ampla.

### **3 A EFICIÊNCIA DA ATIVIDADE POLICIAL FEDERAL EM CONFRONTO À NORMATIZAÇÃO DOS ATOS RELACIONADOS AO RECEBIMENTO DA NOTÍCIA CRIME**

Conforme estabelecido no artigo 5º do Código de Processo Penal, do qual decorre o princípio da obrigatoriedade, a regra é a demonstração do Estado pela busca do exercício do direito de punir e reprimir infrações penais. Em se tratando de um estudo voltado à fase preliminar da persecução penal, em face das investigações criminais realizadas pela Polícia Judiciária esse princípio incide no recebimento da notícia-crime como um dever de, a partir desta, instaurar inquérito policial para apuração dos fatos por ela narrados.

A princípio, em decorrência do princípio da obrigatoriedade a autoridade policial tem o dever funcional de instaurar procedimento de inquérito policial a cada notícia-crime recebida, desde que observada a existência da tipicidade de conduta delituosa. Todavia, em face dos efeitos e respostas consequentes desse sistema de investigação, se fez necessário optar por outros meios de investigação preliminar, buscando sempre vigiar o princípio da eficiência.

#### **3.1 REQUISITOS PARA NÃO INSTAURAÇÃO DO INQUÉRITO, LIMITES PARA FLEXIBILIZAÇÃO DA OBRIGATORIEDADE E FINALIDADES DAS NOTÍCIAS-CRIME NÃO INSTAURADAS**

Em se tratando da Polícia Federal, o método utilizado no tratamento das notícias-crime passou a ser de submissão destas para Corregedoria. Conforme determinado no artigo 5º e Parágrafo único da Instrução Normativa – IN nº 108/2016-DG/PF (BRASIL, 2016), de modo que a função da Corregedoria incluía análise e registro da notícia, trata-se de um exame prévio:

Art. 5º As comunicações de crime dirigidas às unidades centrais, depois de protocoladas, serão encaminhadas à Corregedoria-Geral de Polícia Federal, para análise e remessa à unidade competente. Parágrafo único. A análise se restringirá à verificação da competência da Polícia Federal, da

verossimilhança dos fatos alegados e da tipicidade da conduta. (BRASIL, 2016).

Casos em que seja possível observar prescrição do fato, ausência de atribuição da Polícia Federal ou atipicidade do fato terão seu prosseguimento impedido, como dispõe o artigo 9º, §3º da Instrução Normativa nº 108-DG/PF:

Art. 9º § 3º Na possibilidade de prescrição ou falta de justa causa, a Corregedoria-Geral, a Corregedoria Regional ou o Chefe de Delegacia descentralizada determinará a remessa do expediente ao Ministério Público, registrando-se a baixa no sistema oficial de polícia judiciária. (BRASIL, 2016).

Destaca-se que todo expediente referente ao tratamento que é dado à notícia-crime por parte da Polícia Federal está submetido à revisão do órgão externo fiscalizador, qual seja o Ministério Público Federal. Dito isso, nenhuma determinação, seja de instauração ou de arquivamento, é decidida de forma arbitrária ou sem respaldo na legalidade, uma vez que a eficiência não se dá a qualquer custo.

No artigo 3º, a Instrução Normativa nº 108-DG/PF estabelece os princípios que devem orientar a atividade de polícia judiciária na Polícia Federal, sendo eles: legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência, razoabilidade, celeridade, economicidade e instrumentalidade das formas. Ademais, contém previsão no artigo 3º, §2º de que:

A distribuição de meios e recursos disponíveis à investigação atenderá à gravidade e à complexidade dos fatos investigados, à potencialidade lesiva da conduta delituosa e à natureza jurídica do bem penalmente tutelado. (Brasil, 2016)

É notória a intenção da Polícia Federal em aplicar filtros à instauração de inquérito pelo recebimento de notícias-crime, apurando a lesão ao bem jurídico tutelado e sua relevância para o direito penal. A intenção é poupar a instauração de vários inquéritos para investigar fatos que podem ser atribuídos a uma única organização criminosa.

A Polícia Federal segue atos normativos, instruções, enunciados e orientações advindas do órgão externo, além de se atentar às balizas da administração pública e normas constitucionais e processuais penais. No que se refere à análise de arquivamento, o Enunciado nº 69 da 2ª CCR (BRASIL, 2016), determina que, para essa decisão, é imprescindível a realização de diligências preliminares.

Nesse sentido, o Enunciado nº 21 (BRASIL, 2004), afirma que é admissível o arquivamento de inquérito fundamentado na excludente e tipicidade, culpabilidade ou ilicitude, desde que comprovadas. No entanto, a comprovação da exclusão de um desses elementos do crime não necessita da instauração de inquérito para constatação, visto que é mais célere e econômico verificar a existência ou não desses elementos previamente a instauração do inquérito policial, por meio de diligências de exame da notícia-crime recebida.

A Orientação nº 26/2016 da 2ª CCR do Ministério Público Federal, que também trata sobre a promoção do arquivamento, apresenta a seguinte redação:

A antiguidade do fato investigado, o esgotamento das diligências investigatórias razoavelmente exigíveis ou a inexistência de linha investigatória potencialmente idônea, adequadamente sopesados no caso concreto, justificam o arquivamento da investigação, sem prejuízo do disposto no art. 18 do CPP. (BRASIL, 2016).

Em consonância com esse entendimento, existe o Enunciado de nº 71, baseado em precedentes de sessões de revisão da 2ª CCR. A disposição teve a sua última alteração no ano de 2020, atualmente afirma que:

É cabível o arquivamento de investigação criminal quando, após a colheita de provas, não restarem evidenciados elementos suficientes da autoria delitiva, situação demonstrada com a reunião das seguintes condições: inexistência de suspeitos, de testemunha, de elementos técnicos formadores de convicção (fragmentos papiloscópicos, imagens, vestígios biológicos, etc) e de outras diligências capazes de modificar o panorama probatório atual. (BRASIL, 2020).

Além disso, a superação da obrigatoriedade de instaurar procedimento levando em consideração apenas o aspecto formal do crime ficou clara nas admissibilidades de arquivamento, conforme os enunciados da 2ª CCR que serão citados a seguir. Foi aprovado em 2018 o Enunciado nº 49 da Câmara de Revisão (BRASIL, 2018), passou a admitir a aplicação do princípio da insignificância penal aos crimes de descaminho e tributários federais nos casos em que o débito causado pela conduta formalmente típica seja inferior a R\$ 20.000,00, desde que não haja reiteração do delito.

Considerando o exposto, em 2016 a 2ª CRR instruiu de forma a estabelecer critérios objetivos para a verificação do arquivamento, posto na Orientação de nº 30 (BRASIL, 2016):

Nos crimes não considerados prioritários pela 2ª CCR, em que se comprove a não reiteração e verificado o mínimo grau de reprovabilidade da conduta, são circunstâncias que autorizam o arquivamento da investigação:

- a) Delito de bagatela – a demonstração da mínima ofensividade da conduta, associada ao baixo grau de periculosidade social da ação;
- b) Subsidiariedade do Direito Penal – a verificação de que a aplicação de sanção extrapenal é suficiente para a prevenção e repressão do ilícito;
- c) Adequação da sanção penal – a concreta e fundamentada ausência de necessidade e utilidade de aplicação da sanção penal, conforme os fins da pena. (BRASIL, 2016).

Ao listar parâmetros de ofensividade da conduta e necessidade de repressão penal como critérios que viabilizam ou não a instauração de uma investigação criminal, é possível oferecer legalidade ao filtro funcional do inquérito policial. Para além disso, esse tipo de orientação oficial padroniza o serviço policial e racionaliza as atividades investigativas em prol de melhor aproveitamento de tempo, recursos e resultados.

Tais apontamentos pode gerar ao leitor uma dúvida em relação ao princípio da indisponibilidade já citado anteriormente. No entanto, os arquivamentos não lesionam a indisponibilidade determinada no artigo 17 do Código de Processo Penal sobre a impossibilidade do Delegado de Polícia arquivar inquérito, visto que, nesse momento de averiguação da notícia-crime não existe sequer inquérito instaurado ainda.

As notícias-crime que não forem descartadas deverão ser registradas conforme o artigo 8º da IN nº 108/2016-DG/PF, lançadas pelo protocolo no Sistema SEI-PF (Sistema Eletrônico de Informações) e seguem para exame conformidade com a realidade e viabilidade de prosseguimento da instrução, com o cadastro no Sistema SISCART (Sistema Cartorário). Esse registro em sistemas geram uma decisão de investigar o crime através da instauração de inquérito policial, para apurar os fatos postos pela notícia-crime.

A partir do registro nos sistemas da Polícia Federal, é possível falar na incidência da característica de discricionariedade do Delegado de Polícia na condução da investigação. Destaca-se que a Instrução Normativa de nº 108/2016-DG/PF permitiu

que o tratamento dado às notícias-crime registradas fosse alterado, como é possível verificar no seguinte trecho:

Art. 9º Na análise das comunicações de crime, deverá ser observada a existência de investigação conexa em andamento, projetos ou rotinas de trabalho formalmente instituídos, que visem ao tratamento de informações, à classificação e ao agrupamento das notícias, de acordo com as circunstâncias do cometimento da prática delituosa ou de sua autoria, a fim de otimizar os recursos empregados nas investigações. (BRASIL, 2016).

Com isso, o rumo a ser dado para com as notícias-crime em relação à linha investigativa a ser traçada não é de decisão do Delegado de Polícia do setor ou matéria ligados à investigação. Esse modo de tratamento reconhece uma análise da notícia-crime antes da instauração do inquérito policial por meio de uma óptica geral dos dados e informações.

Ao relativizar a literalidade da aplicação do princípio da obrigatoriedade e do dever de instauração, há a otimização dos recursos empregados nas investigações, filtrando e direcionando as notícias-crime com base no princípio constitucional da eficiência. Ao decidir pela instauração de inquérito policial, incide o artigo 3º da Instrução Normativa 108/2016 DG/PF, evidenciando uma suposta contrariedade entre o princípio da obrigatoriedade e o da eficiência, de um lado a obrigatoriedade e do outro a necessidade de priorizar a atuação estratégica da Polícia Judiciária.

A partir disso, a Polícia Judiciária tem discricionariedade no modo como a investigação se desenvolverá, visto que, a depender do caso concreto, o inquérito policial será aberto ou serão encaminhadas as informações noticiadas para o abastecimento de dados da base de Inteligência Policial. Nesse contexto, o direcionamento deve ser pautado em critérios racionais e objetivos, dentro dos parâmetros legais, de modo que a normatização é aliada à investigação.

A regulamentação da atividade policial compactua com a busca da eficiência policial e o fim proposto pela justiça criminal. Diante disso, a normatização é adaptável às nuances variáveis do fenômeno do crime e, tendo em vista que a criminalidade se organiza para cometer infrações penais, o serviço de investigação deve acompanhar e, se possível, antecipar suas ações de combate ao crime, em favor da segurança pública.

### 3.2 ANÁLISE GERAL DOS PADRÕES DE EFICIÊNCIA DA POLÍCIA FEDERAL

Frente à adoção dos projetos de dados de inteligência e flexibilização do princípio da obrigatoriedade na instauração do inquérito penal, faz-se necessária uma análise da efetividade dos resultados trazidos após a implementação dessas medidas. Com base nas Regulamentações da 2ª Câmara Criminal Revisadora do Ministério Público Federal, o tratamento dado às notícias-crime não se restringe mais apenas ao aspecto formal do crime, pois busca analisar a notícia-crime antes da instauração de inquérito, a fim de determinar a diligência mais adequada à informação da conduta criminosa narrada.

Desde então, a Polícia Federal passou a verificar as notícias-crime recebidas antes da instauração do inquérito. Com isso, o Delegado de Polícia busca averiguar qual é a melhor metodologia a se aplicar no caso concreto, com a finalidade de efetivamente elucidar o fato e contribuir para os fins penais aos quais a investigação preliminar se propõe.

Para Moresi (2001, p 148), é necessário articular fatores para o desenvolvimento de inteligência interno das organizações, justificando tal medida na promoção da gestão do conhecimento, aprendizagem organizacional e conhecimento ambiental, que contribuem para a análise de inteligência estratégica das organizações. Com isso, evidencia-se o pensamento de que a sistemática de utilizar a base de dados e as informações das relações institucionais, no âmbito da investigação preliminar, desenvolveu análises mais úteis com auxílio da inteligência criminal.

As organizações criminosas são vistas como instrumentos sociais para atender demandas relevantes, atuando direta ou indiretamente voltada para a justiça criminal. Desse modo, as instituições passaram a criar convênios focados no fornecimento de informações que propiciam melhor cenário para a investigação preliminar da persecução penal.

Sendo assim, a interação entre as instituições ocorre em uma perspectiva estrutural de programas, pessoal e de canais de comunicação em prol da justiça criminal. A Polícia Judiciária em seu trabalho repressivo, ao trabalhar em modelo de interorganização, superam a ideia de investigação fragmentada e passam a aplicar novas possibilidades de combater a criminalidade.

Ante o exposto, recebida a notícia crime, são determinadas diligências iniciais de verificação para que, com base nas informações extraídas na notícia, seja ponderado o fim ao qual essa notícia-crime irá se destinar. A depender do caso concreto, o delegado irá instaurar o inquérito ou encaminhar as informações colhidas para abastecer a base de dados de inteligência de algum projeto estratégico da Polícia Federal.

Através da Portaria de nº 4.453/2014-DG/DPF, a Polícia Federal traz uma abordagem holística no portfólio estratégico, o que demonstra, cada vez mais, que olhar a situação como um todo, em determinados casos, acaba sendo mais útil para a justiça criminal. Por isso, observar os resultados desse modelo de espécie de filtragem no momento da instauração precisa ter seus resultados estudados.

A utilização de sistemas de inteligência e consequentes Relatórios de Análise foram elencadas como fatores de sucesso pela Polícia Federal, na mesma portaria citada, como expõe:

#### 6.4. Inteligência bem estruturada

Disponer de sistemas de inteligência estratégica e policial, capazes de produzir, proteger e difundir o conhecimento, que acompanhe as evoluções no segmento.

##### 9.4.6. Ação Estratégica: Efetivação de Mecanismos de Análise e Inteligência Policial

Desenvolver, sistematizar e implementar mecanismos de análise e inteligência policial e de integração e interação de dados, informações e sistemas, protegendo-os de ataques e ações adversas, emprestando maior eficiência às análises e investigações policiais, bem como à elaboração de exames periciais, fornecendo aos servidores envolvidos no processo o treinamento e capacitação adequados. (BRASIL, 2014)

A estrutura do Projeto de Cooperação Técnica a ser adotada se fundamenta na análise criminal baseada nos critérios de *modus operandi* adotado pelos criminosos e características para possibilitar o entendimento do fenômeno criminal. O modelo que orienta quais são os dados relevantes para a inteligência e análise, racionalmente pensado em obter do Projeto a resposta adequada do problema que se propõe resolver.

Segundo dados extraídos do Ministério Público Federal (BRASIL, 2016), a utilização dessa nova sistemática de investigação criminal pelo Projeto Tentáculos, foi possível, por exemplo, abrir 11 inquéritos referentes à 1.264 vítimas e 1.169 destinatários dos

recursos, somando o valor subtraído de R\$ 2.349.539,23. Ao observar esse exemplo para comparação, caso fosse aplicado o princípio da obrigatoriedade em sua forma literal, procederia cerca de 1.264 inquéritos abertos, em sua maioria com informações rasas.

Observa-se que, ao trabalhar com o número exponencialmente menor do que as notícias-crime recebidas, os alcances da investigação foram significativos. Após examinar as informações instaurar apenas cerca de 11 inquéritos, a investigação atingiu quadrilhas organizadas, com prisões temporárias e preventivas deferidas, com eficiência de apuração a um montante de valor significativo para a União.

A medida de junção de informações em base de dados ainda justifica o arquivamento dos inquéritos correlatos, tendo em vista a inexistência de elementos de prova para a instauração de um novo procedimento ou prosseguimento do feito. Em paralelo a isso, a medida afasta o *bis in idem*, evitando a duplicidade de investigações que se debruçam sobre o mesmo fato.

Sobre o arquivamento a fim de evitar o *bis in idem*, o Enunciado nº 57 da 2ª CCR dispõe:

É desnecessário o envio dos autos à 2ª CCR no caso de decisão ou promoção de arquivamento fundado na existência de outro procedimento investigatório com idêntico objeto (princípio do *ne bis in idem*), o que deverá ser devidamente comprovado nos autos arquivados e remanescentes. (BRASIL, 2018)

Se mostra necessária a concentração de esforços e o desenvolvimento de um trabalho especializado, com o objetivo de possibilitar a identificação das organizações criminosas voltadas a esse tipo de delito. As metas propostas não demonstram ofensa ao princípio da obrigatoriedade, mas sim conjugam com o princípio da eficiência, prevista no artigo 37 da Constituição Federal.

Percebe-se que tal estratégia da atividade policial gera melhor prestação do serviço público de prevenção e repressão à criminalidade organizada e otimizam os recursos públicos e tecnológicos da investigação, como por exemplo as análises de inteligência.

### **3.2.1 Parâmetros utilizados para aferir a eficiência das investigações policiais federais**

Na segurança pública, bem como em todas as atividades administrativas, é constante a busca por um serviço efetivo. Sendo assim, a atividade policial está sempre inovando as formas de abordagem a depender do caso concreto, remodelando a estrutura investigativa de forma a se tornar cada vez mais adequada no combate aos crimes e obter resultados com a maior eficiência possível.

Os Projetos de Cooperação Técnica de investigação tem sido cada vez mais utilizados, a exemplo do Tentáculos com a Caixa Econômica Federal, Prometheus e o Sistema de Investigação de Movimentação Bancária – SIMBA. Nesse sentido, a DELEAQ – Delegacia de Controle de Armas e Produtos Químicos, a partir da informação de que os insumos químicos para a produção de cocaína tinham origem no mercado brasileiro, surgiu a estratégia de antecipar a coleta de dados e informações que possam orientar a repressão ao tráfico de drogas.

A ineficiência que vinha se verificando em relação aos inquéritos acumulados sem resultado efetivo para a finalidade da justiça criminal se dava pela incompatibilidade entre a forma de investigar e a forma como se organizava o crime. Sobre isso, Barbosa (2008, p 125) cita que na sociedade há várias expressões de ações criminosas e essas podem se apresentar de forma organizada ou desorganizada, de modo que exigirá a reação estatal do direito de punir e reprimir, a depender do grau de complexidade da demanda criminal.

Fato é que a Atividade de Inteligência de Segurança Pública não é usual na atividade de prevenção e repressão criminal, mas sim usada como uma forma diferenciada de abordagem tática e estratégica da prevenção e repressão criminais, aplicada na investigação quando para além das evidências é necessário produzir um conhecimento tático e estratégico frente ao crime organizado. Para Rodrigo Carneiro Gomes (2008, p. 3):

A existência do crime organizado é uma demonstração de um poder paralelo não legitimado pelo povo, que ocupa lacunas deixadas pelas deficiências do Estado democrático de Direito e demonstra a falência do modelo estatal de repressão à macro-criminalidade.

Neste viés, Marco Cepik (2003, p. 27) sustenta:

Inteligência é toda informação coletada, organizada ou analisada para atender as demandas de um tomador de decisões qualquer. Para a ciência da informação, inteligência é uma camada específica de agregação e tratamento analítico em uma pirâmide informacional, formada, na base, por dados brutos e, no vértice, por conhecimentos reflexivos.

Assim, a atividade de inteligência policial é um método que fornece à fase preliminar da persecução penal a colheita de evidências e provas mais contundentes e eficazes para o processo. O procedimento de reunião de dados vem a tona para preencher as lacunas que não foram capazes de ser descritas na notícia-crime por si só e, portanto, não possibilita o desenvolvimento do inquérito fragmentado.

A investigação criminal das organizações criminosas é regulamentada na Lei nº 12.850/2013, cujo artigo 3º estabelece um rol dos meios de prova viáveis em qualquer fase da persecução penal. A análise é a avaliação desses dados, cujo processo submete as informações colhidas para apuração da condição de embasar a elucidação do crime quanto a sua autoria e materialidade.

O resultado da análise de Inteligência Policial após o cruzamento dos dados e observação dos vínculos pode ser de natureza tática ou estratégica. O conhecimento tático se refere ao colhimento de informações, enquanto o conhecimento estratégico decorre das apreciações e estimativas dos dados.

Com essa inovação, o Projeto Prometheus, apoiado pelo Ministério do Trabalho, que visa substituir o atual modelo de recepção e processamento de notícias-crimes por uma metodologia mais moderna e eficiente de dados e informações para reduzir o número de inquéritos sem solução e dar mais eficiência na desarticulação de grupos criminosos foi vencedor do Prêmio Ajufe Boas Práticas de Gestão, da Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe).

Os resultados obtidos com os Relatórios de Inteligência e filtragem de notícias-crime em relação à eficiência obtida pela Polícia Federal na desarticulação de organizações criminosas tem sido cada vez mais significativo, levando em consideração o novo paradigma de investigação e o fim proposto pela justiça criminal.

#### **4 A EFICIÊNCIA DO TRABALHO INVESTIGATIVO: ANÁLISE DE DADOS ORIUNDOS DA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DA POLÍCIA FEDERAL NA BAHIA (SR-BA)**

Perante os apontamentos teóricos que tratam sobre a obrigatoriedade e eficiência e a fim de possuir uma análise concreta dos efeitos da relativização da atividade policial em determinados crimes, demonstra-se pertinente a observação de dados extraídos da Polícia Federal para melhor compreensão dos seus resultados. Há alguns fatores que serão usados para realizar uma espécie de exame de aferição da eficiência após a adoção do modelo de investigação com análise da notícia-crime preliminar à instauração.

Os dados a serem abordados são oriundos da Corregedoria-Geral do Departamento de Polícia Federal da Superintendência Regional da Bahia. Tendo em vista que o intuito do trabalho é desenvolver uma análise em face ao novo modelo de investigação e seus respectivos frutos, algumas pontuações referentes aos dados utilizados precisam ser feitas, uma vez que seria inviável a abordagem de todo e qualquer crime.

Faz-se necessário compreender que os Projetos citados são Prometheus e Tentáculos, sendo o “Tentáculos” de competência centralizada da sede da Polícia Federal em Brasília, cujo os dados que permanecem aglutinados na base são decorrem de todo o país. A matéria gira em torno dos crimes de fraude à banco da Caixa Econômica Federal, incluindo o interbanking, cujo alguns resultados significativos já foram expostos ao longo do presente trabalho.

Por outro lado, há o Projeto “Prometheus”, que abarca várias matérias delituosas e que possui dados registrados nas Superintendências Regionais, como é caso da Delegacia cujo os dados foram extraídos. Diante disso, em determinadas análises, privar-se-á o objeto do estudo estatísticos nas três tipificações criminais abordadas pelo Prometheus que são de ocorrência mais frequente na Superintendência Regional da Bahia, quais sejam os crimes de cédula falsa, assalto à carteiro e envio de drogas ilícitas pelos Correios.

Ademais, salienta-se que os dados trabalhados e expostos serão apenas dados brutos, tendo em vista a preocupação com a preservação de dados sensíveis dos investigados.

#### 4.1 DADOS SOBRE INSTAURAÇÕES DE IPF NA POLÍCIA FEDERAL DA BAHIA

Diante da abordagem pragmática da atuação policial judiciária federal, percebeu-se que o princípio da obrigatoriedade vem sendo flexibilizado perante a instauração imediata de novos procedimentos investigativos. Destaca-se que 2018 a Polícia Federal não possuía nenhum sistema que combinasse os dados armazenados com gestão de conhecimento, havia apenas o SISCART – Sistema Cartorário, existindo apenas diversos procedimentos isolados sem ferramentas de visualização em visão nacional.

Com o surgimento do ePol – Inquérito Policial Eletrônico, os procedimentos investigativos foram digitalizados, possibilitando melhores formas de investigar, Segundo Baggio, Xavier e Pito ( 2022, p.3):

Quando as primeiras unidades da Polícia Federal passaram a utilizar o sistema ePol tornou-se evidente a necessidade de que fosse também desenvolvida uma solução completa de visualização dos dados estatísticos dos Inquéritos Policiais, até então extraídos de forma manual. O principal motivo era que coexistiriam dois sistemas atuando de forma conjunta na geração de dados de polícia judiciária, e produzindo dados que deveriam ser somados, a exemplo de inquéritos policiais instaurados e relatados.

O armazenamento de dados deixou de ser através de inquéritos físicos e alimentados manualmente, como ocorria no SISCART, e passou a tratar as instruções em uma plataforma de banco de dados centralizada, chamada ePol. Portanto, até o surgimento do ePol, não havia uma rotina de extração estatística em relação ao número de inquéritos instaurados, problema que veio a ser solucionado com a cooperação entre o ePol e o BI- Business Intelligence voltado aos inquéritos policiais.

Tais medidas unificaram diversos dados em uma base central da Polícia Federal, que tornou expansiva a visualização das informações estatísticas da Polícia Judiciária. A tabela a seguir demonstra dados históricos da instauração de inquéritos policiais instaurados por ano, de 2014 à maio de 2023, que contribuem para melhor compreensão do impacto estatístico na quantidade de instaurações ao longo desse período.

<b>IPLs instaurados na SR/PF/BA</b>	<b>SISCART</b>	<b>ePol</b>	<b>Total</b>
2014	1701	0	1701
2015	1406	0	1406
2016	1391	0	1391
2017	1345	0	1345
2018	1431	0	1434
2019	930	156	*
2020	52	2572	**
2021	12	793	805
2022	5	745	750
2023	0	164	164

Esse quantitativo se refere ao resultado de pesquisas realizadas nos sistemas de Polícia Judiciária da Polícia Federal (SISCART e ePol), na data de 10 de maio de 2023. Os valores nulos existentes na coluna “ePol” da tabela entre 2014 e 2018 se justificam, visto que a implementação do sistema ePol se deu gradativamente a partir do ano de 2019 na Superintendência Regional da Bahia conforme Instrução Técnica nº 001-COGER/PF de 2019, que dispõe sobre a gestão de documentos e processos no âmbito do Inquérito Policial Eletrônico da Polícia Federal (ePol).

A partir do ano de 2018 ocorreu o retombamento dos inquéritos policiais já instaurados no novo sistema ePol, bem como a instauração de novos inquéritos no SISCART, por razões técnicas. Sendo assim, a quantidade de inquéritos registrados no ePol no ano de 2020 (2.572) se refere tanto aos já instaurados no SISCART que estavam tramitando e foram retombados no ePol, como os inquéritos que ainda permaneceram sendo instaurados pelo SISCART.

Nos anos de 2021 à 2023, a quantidade de inquéritos policiais instaurados é a soma dos registros do SISCART com os do ePol, vez que algumas instaurações por prisão em flagrante permanecem sendo lavradas no SISCART por razões técnicas. Portanto, de uma visão geral, observa-se que o princípio da obrigatoriedade vem sendo flexibilizado ao longo dos anos, visto que ao analisarmos de forma comparativa o número de inquéritos instaurados, observa-se uma redução vertiginosa.

Nota-se que no período em que a Polícia Federal trabalhava artesanalmente apenas com o SISCART e os inquéritos físicos, de alimentação e extração manual, houve

redução no número de inquéritos instaurados. Em 2014 o total de inquéritos instaurados na Superintendência Regional da Bahia era de 1.701 procedimentos, enquanto em 2018 o total é de 1.434 instaurações, com redução de cerca de 267 inquéritos a menos.

Em 2019, após a adoção de uma base de dados centralizada e sistema de inquéritos eletrônicos que viabilizassem visão mais ampla das investigações em andamento, aliada à implementação de BI, a redução de instaurações demonstra cada vez maior. Tem-se que, de 2019 para o ano de 2022, a redução de instaurações de inquérito se deu de 1.086 para 750 inquéritos, com o número de procedimento instaurados menor a cada ano.

É fato que, perante os números apresentados, a obrigatoriedade de instaurar inquérito já vinha sendo flexibilizada há quase dez anos. Entretanto, após a implementação de um sistema eletrônico, programas de BI e adoção de projetos que permitiram novos modelos de investigação aliados à tecnologia, o número de instaurações fragmentadas vem reduzindo significativamente, o que demonstra a inaplicabilidade direta da obrigatoriedade em sede de investigação preliminar.

Nos anos de 2021 e 2022 é possível fazer uma análise de recebimento de notícias-crime, inquéritos relatados e prescrições, como mostra a seguinte tabela:

<b>Termos utilizados na busca</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Notícias-Crimes	183	171
Instaurações	805	750
Relatados	633	393
Prescritos	0	0

Nos anos de 2021 e 2022 não foi registrado caso de prescrição, o número de recebimento de notícia-crime variou minimamente e a média de instaurações reduziu. Sobre os inquéritos relatados, há uma diminuição no último ano. O fato de não haver prescrição aponta positivamente à nova estruturação, visto que não se pode permitir que o direito de punir do Estado se perca com o tempo e pactua com os princípios da celeridade e economicidade da administração pública.

Ademais, com a redução latente do número de inquéritos instaurados e consequentemente em tramitação, é possível lidar com a atividade investigativa de forma mais objetiva, econômica e direcionando de melhor forma os recursos humanos e materiais disponíveis. A partir da reestruturação do modelo de investigação, grande número de operações especiais passou a ser deflagrado nos últimos anos por ação do Departamento da Superintendência Regional de Polícia Federal da Bahia, a exemplo das Operações Offerus, Copérnico, Strike, Expresso Sertão, Adsumus, Kepler, Mesa Farta, Sintonia, No Service, Maritimum deflagradas nos últimos anos, todas com mandados judiciais de busca e apreensão ou prisão, a fim de desarticular organizações criminosas.

## 5 CONCLUSÃO

Diante do sistema penal acusatório adotado no Brasil e a persecução penal, composta pelas fases preliminar e processual, nota-se a importância da investigação eficiente que, embora disponível para a ação penal, detém grande relevância e utilidade para a elucidação dos fatos. A investigação criminal cumprida pela Polícia Judiciária tem como objetivo o recolhimento de elementos necessários para motivar a convicção do órgão externo, qual seja o Ministério Público, seja para realizar a denúncia dos autos ou para promover o arquivamento.

A fase de investigação criminal exercida pela Polícia Federal é realizada por meio de procedimento administrativo, com um composto de diligências investigativas na busca pelo esclarecimento do fato oculto, típico, ilícito e culpável, com base nas informações mínimas conhecidas através da notícia-crime. É indispensável a existência de justa causa para fomentar a instrução, visto que esta se caracteriza como o conjunto de elementos comprobatórios coerentes sobre a ocorrência do crime e da autoria responsável pela conduta criminosa.

Aprecia-se que tal procedimento é norteado pela Constituição Federal de 1988 e tem de observar os direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana, visto que a democracia apresenta uma condição política na qual o indivíduo vem em primeiro lugar quando comparado ao Estado e busca-se proteger o sujeito de eventual abuso. Sendo assim, a justa causa não só é o lastro mínimo de indicativos de um crime, como também serve para evitar acusações e procedimentos infundados que venham acarretar prejuízo ao sujeito e ao Estado.

O Inquérito Policial possui uma série de peculiaridades que o caracteriza e princípios que norteiam o seu desenvolvimento. No entanto, se depreende do trabalho o foco na análise do princípio da obrigatoriedade que, na fase de investigação preliminar da persecução penal, conforme a aplicação do artigo 5º do Código de Processo Penal, incide na investigação criminal como o dever da Autoridade Policial de instaurar inquérito policial para apurar os fatos narrados na notícia-crime.

O inquérito policial tem característica discricionária em relação à determinação de diligências a serem realizadas para apurar o fato aparentemente ilícito comunicado, mas as formas de executar essa discricionariedade são limitadas pelas normas

reguladoras de proteção contra a arbitrariedade. Verifica-se uma discricionariedade mitigada promovida pela autonomia técnica e tática inerente à atividade policial, controlada pelas balizas principiológicas e legislativas, a fim de equilibrar as diretrizes essenciais da investigação policial, que são a eficiência da instrução e as proteções e garantias do investigado.

De acordo com o princípio da obrigatoriedade, dado o conhecimento do Delegado de Polícia de fato delituoso, este tem o dever de instaurar o procedimento de investigação criminal, de modo que sobre esse dever não se incidiria a característica de discricionariedade ou espaço para juízo de valor. A obrigatoriedade se respalda essencialmente no aspecto formal do crime e está diretamente ligada à legalidade, que impõe sobre a Autoridade Policial o dever de agir, em prol de estabelecer a ordem e segurança pública.

No entanto, coexistindo com princípio da obrigatoriedade e legalidade, há o princípio da oportunidade, que diante de contextos de aparente obrigatoriedade passa a observar demais fatores para além da subsunção do fato à norma, como por exemplo a escassa lesividade social do caso concreto. Sendo assim, embora o princípio da obrigatoriedade se aplique à fase preliminar de investigação, deve a Autoridade Policial exercer um exame preliminar das notícias-crime com base nos critérios de oportunidade e conveniência.

A relativização da obrigatoriedade de instaurar inquérito policial advém da promoção de liberdade ao Delegado de determinar estratégias, classificações e agrupamentos na condução da investigação, guiado por padrões racionais de escolha. Nos termos do artigo 9º da Instrução Normativa nº 108/2016, fica permitida alteração do tratamento dado às notícias-crime, uma vez que exista investigação conexa em curso, haja projetos instruídos formalmente – como é o caso do Pometheus e Tentáculos – ou quando possível otimizar os recursos empregados na investigação de acordo com as circunstâncias do crime e sua autoria.

Nesse contexto, crime é toda conduta que infrinja as disposições previstas nas leis penais, sem atentar-se às demais questões envolvidas na conduta, levando em consideração critérios objetivos como a tipicidade material, relevância do bem jurídico tutelado, gravidade da lesão e possível atuação de organizações criminosas, dentre outros. Essa filtragem não pode ser arbitrária e subjetiva, mas se mostra necessária para o desenvolvimento do procedimento investigativo, visto que a concepção de fato

típico, por si só, não alimenta o andamento da instrução criminal para a elucidação dos fatos.

Considera-se que, em algumas matérias específicas, a maioria das notícias-crime que chegam com informações ínfimas para a instauração e condução da instauração com fim eficaz. De igual modo, percebe-se que esses crimes são práticas delituosas fragmentadas de uma organização criminosa que, por meio de inquéritos apartados, dificilmente são desvendadas e, portanto, exigem novas formas de apuração.

Com base no exposto no presente trabalho, a relativização do princípio da obrigatoriedade tem sido colocada em prática há mais de 10 anos, observados os Projetos Tentáculos e Prometheus de investigação, abordando um olhar macro. No entanto, ao reestruturar o modelo de apuração aliado à tecnologia, após o surgimento do sistema de inquéritos eletrônicos no ano de 2019 e a utilização da ferramenta de BI - Business intelligence, a relativização da obrigatoriedade de instauração de inquérito policial se tornou cada vez mais frequente nas delegacias federais, reduzindo o número de inquéritos em tramitação e aumentando o uso de bases de dados e cruzamento de vínculos.

Mediante Portaria de nº 4.453/2014, a Polícia Federal permitiu uma abordagem holística que estimula cada vez mais o olhar geral em determinados casos, em prol da efetividade da investigação à justiça criminal. Os Projetos de Cooperação Técnica fundamentam a análise criminal com fulcro no *modus operandi*, a fim de promover a compreensão do fenômeno criminal e possibilitar a repressão e combate à criminalidade.

A atuação das organizações criminosas como uma sistemática ordenada demanda da Polícia Judiciária uma organização institucional e estratégica para descortinar os grupos criminosos que operam em diversas localidades do território com o mesmo *modus operandi*. Tal ideia foi pôde ser concretizada ao unir as informações que eram recebidas através de notícia-crime e que, ao invés de instaurar inquérito com base na obrigatoriedade, foram empregues à central de Banco de Dados para análise e Relatório de Inteligência, gerando robustez à atuação policial na investigação e consequente elucidação dos fatos de forma eficiente.

O novo paradigma de investigação criminal passou a ser orientado, tendo em vista a necessidade de uma regulamentação para balizar os atos policiais e a padronização

dos procedimentos a serem adotados nas diversas delegacias federais do país. A análise preliminar da notícia com imprescindível realização de diligências está lastreada no Enunciado nº 69 da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão. Nesse seguimento, o Enunciado nº 21 da Câmara supracitada permite exames de excludente de tipicidade, culpabilidade e ilicitude, desde que comprovadas.

Ademais, o princípio da insignificância foi contemplado como critério de análise do procedimento investigativo, conforme disposto no Enunciado de nº 49 da 2ª CCR. Neste Diapasão, a Orientação nº 30 da 2ª Câmara revisora estabelece critérios objetivos como o delito da bagatela, a subsidiariedade do direito penal e a adequação da sanção penal, observados os fins da pena.

Diante da análise dos dados extraídos do Departamento de Superintendência Regional da Bahia foi possível averiguar que o número de instaurações de inquérito policial vem caindo vertiginosamente se comparados os números de 2014 à 2023. Além disso, diante da quantidade nula de inquéritos prescritos e significativa taxa de inquéritos relatados, observa-se eficiência da atividade policial sem a perda do *jus puniendi* do Estado no combate à criminalidade.

Nesse sentido, observa-se a possibilidade do Delegado de Polícia, com base nos critérios objetivos instituídos e regulamentados, filtrar as comunicações recebidas e usar da discricionariedade para verificar a melhor forma de investigar, seja determinando a instauração imediata de inquérito ou não. Tal ponderação não fere a obrigatoriedade, visto que a investigação ocorre, mesmo que sem a instauração imediata do procedimento administrativo.

Faz-se importante a adaptação da atividade policial para atuar de acordo com as necessidades existentes para combater esquemas criminosos de atuação em massa que agem em todo o território brasileiro. Os novos paradigmas da investigação criminal da Polícia Judiciária Federal, aliado à Inteligência Policial e tecnologia de análise macro do fenômeno do crime, atendem a finalidade de proporcionar maior efetividade às investigações e melhor gestão dos recursos materiais e humanos, observando os demais princípios da administração pública, quais sejam eficiência, economicidade e celeridade, a fim de promover uma efetiva Segurança Pública e repressão ao crime organizado.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Luiz Otávio de Oliveira. **Direito e Segurança Pública, a juridicidade operacional da polícia**. O manual do policial moderno. S/ed., Brasília: Consulex, 2003. p. 133.

ANDRADE, Vinicius Lúcio de; OLIVEIRA, Gleick Meira. **Inquérito Policial: um modelo em colapso**. Paraíba. UEPB. 2011, p. 06.

BARBOSA, A. M. A Atividade de Inteligência de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, Brasil, v. 2, n. 1, p. 11–30, 2012. Disponível em: <https://periodicos.pf.gov.br/index.php/RBCP/article/view/33>. Acesso em: 6 maio. 2023.

BARBOSA, Adriano M. **Criminalidade Predatória Organizada**. Belo Horizonte: Revista Artigo 5º, 2008.

BERNARDO, Ladisael. Polícia Federal: **Manual prático de processo disciplinar e sindicância**/Ladisael Bernardo e Sérgio Viana da Silva. S/ed, Campinas: Bookseller, 2004.

BITENCOURT, César Roberto. **Tratado de direito penal: parte geral 1**, 17. ed. rev., ampl. e atual. de acordo com a Lei n. 12.550, de 2011. –São Paulo-: Saraiva, 2012, p. 867

BOSCHI, José Antônio Paganella. **Das penas e seus critérios de aplicação**. 6. ed., rev. e ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

BOTTINO, Thiago. **Segurança versus liberdade: repercussões no sistema penal de um novo paradigma constitucional**. in <http://www.mundojuridico.adv.br>. Acesso em 26 de abril de 2023.

BRASIL. Código de Processo Penal. **Decreto-Lei 3.689/41**. PINTO, Antonio Luiz de Toledo. VadeMecum. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2010

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO FEDERATIVA DA REPÚBLICA 1988**. Brasília: Poder Legislativo, 1988.

BRASIL. **DECRETO- LEI N° 3689/1941**: DECRETO- LEI n° 3689/1941. Brasília: Poder Legislativo, 1941.

BRASIL. **DECRETO- LEI N° n° 2848/1940**: DECRETO- LEI n° n° 2848/1940. Brasília: Poder Legislativo, 1940.

BRASIL. **DECRETO N° n° 4.824/1871**: DECRETO n° 4.824/1871. Brasília: Poder Legislativo, 1871.

BRASIL. **DECRETO-LEI N° 3.689**: Decreto-Lei. Rio de Janeiro, 1941. Disponível em: <https://periodicos.pf.gov.br/index.php/RBCP/article/view/542>. Acesso em: 06 maio 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689 de 03 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 13 out. 1941. 1969.

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 3.689**, DE 3 DE OUTUBRO DE 1941. Disponível em . Acesso em: 19 abril. 2022.

BRASIL. **LEI Nº 11.690/2008**: Lei nº 11.690/2008. Brasília: Poder Legislativo, 2008.

BRASIL. **LEI Nº 11.690/2012**: Lei nº 11.690/2012. Brasília: Poder Legislativo, 2012.

BRASIL. **LEI Nº 12.830/2013**: Lei nº 12.830/2013. Brasília: Poder Legislativo, 2013.

BRASIL. **LEI Nº 12.850/2013**: Lei nº 12.850/2013. Brasília: Poder Legislativo, 2013. Lei nº 12.649/2012

BRASIL. **LEI Nº 5.010/1966**: Lei nº 5.010/1966. Brasília: Poder Legislativo, 1966.

BRASIL. **Nº 189-DG/PF**: INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 189-DG/PF. Brasília: Poder Legislativo, 2021.

BRASIL. **Portaria nº 4.453/2014-DG/DPF**. Polícia Federal. Brasília. Vide:< <http://www.pf.gov.br/institucional/planejamento-estrategico>>. Acesso em: 04 mai. 2023. BRASIL.

BRASILEIRO, Renato. **Manual de Processo Penal**. 1. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

BUSATO, Paulo Cesar. **Sobre a dimensão material da pretensão de relevância – princípio da ofensividade** (Direito Penal: parte geral. 01 ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 347-395).

Campinas: Bookseller, 1997, p. 129. No mesmo sentido: FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenkner. **Investigação Criminal e Ação Penal**. 02 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 18.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Processual Penal**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p.27

CARVALHO, Shumara Zamilé; OLIVEIRA, Ariane Fernandes de. **A prova emprestada e os princípios da celeridade e economia processual**. 2013. Disponível em: <http://www.santacruz.br/ojs/index.php/JICEX/article/viewFile/41/309>> Acesso em: 27 de abril de 2023.

CEPIK, Marco. **Espionagem e Democracia: Agilidade e Transparência como dilemas na Institucionalização de Serviços de Inteligência**. Rio de Janeiro: Fgv, 2003.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão; MACHADO, Bruno Amaral; ZACKSESKI, Cristina **A investigação e a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos**: uma pesquisa empírica no sistema de justiça federal. Brasília: Esmpu, 2016.

FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y razón: teoría del garantismo penal**. Madrid : Trotta, 1998. p. 851.

FERRAJOLI, Luigi. **O Direito como sistema de garantias**. (n. 7), p. 95-97.

GOMES, Rodrigo Carneiro. **O Crime Organizado na Visão da Convenção de Palermo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

GOMES, Rodrigo Carneiro. **Prevenir o crime organizado: inteligência policial, democracia e difusão do conhecimento**: segurança pública & cidadania. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**. – 13. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011, p. 705

Instrução Normativa - **IN nº 108/2016-DG/PF**. Polícia Federal. Brasília. Disponível em: <http://www.fenapef.org.br/wp-content/uploads/2016/11/IN-nova-PJ-1.pdf>. Acesso em 04 mai. 2023.

JARDIM, Afrânio Silva. **Ação Penal Pública: Princípio da Obrigatoriedade**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

JUNIOR, Romeu de Almeida. **Inquérito Policial e Ação Penal**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 3

JUNQUEIRA, Gustavo, VANZOLINI, Patrícia. **Manual de Direito Penal**. – São Paulo: Saraiva, 2013, p. 804.

LAZZARINI, Álvaro. **Da segurança pública na Constituição de 1988**. *Jornal O Estado de S. Paulo* de 17-9-1989.

LOPES JR, Aury. **Direito a Duração Razoável do Processo tem sido ignorada no País**. Disponível: <http://www.conjur.com.br/2014-jul-25/direitoduracaorazoavelprocesso-sido-ignorado->. Acesso em 27 de abril de 2023.

LOPES JR., Aury. **Direito processual penal** – 16. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2019. 1. Processo penal – Brasil I.

LOPES JR., Aury. **Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006

LUIZI, Luiz. **Os Princípios Constitucionais Penais**. 2. ed. – Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2003.

LYRA FILHO, Roberto. **A Classificação das Infrações Penais pela Autoridade Policial**. In: ASÚA, Luis Jiménez de et al. Estudos de Direito Penal e Processo Penal em homenagem a Néelson Hungria. Rio de Janeiro: Forense, 1962, p. 277 e 288.

MARQUES, José Frederico **Tratado de Direito Processual Penal**. São Paulo, Saraiva, 1980, v. 2, p. 88

MARQUES, José Frederico. **Elementos de Direito Processual Penal**. 1 ed. rev. e atual. Campinas: Bookseller, 1997.

MARQUES, José Frederico. **Elementos de Direito Processual Penal**. v. 1.

MAZZILLI, Hugo Revista do Ministério Público. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 33, jul./set. 2009 (págs. 31 a 34)

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1992, p.90

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade** – fundamentos, natureza e limites. Revista de Direito Administrativo. v. 122. Rio de Janeiro, 1975.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **ATA DA 475ª SESSÃO**: 2ª Câmara de Coordenação e Revisão em Matéria Criminal e Controle Externo da Atividade Policial. Brasília, 2009.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Processo Penal**. 2 ed., São Paulo: Atlas, 1993.

MISSE, Michel (organizador). **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: Booklink, 2010, p. 54.

MORESI, Eduardo Amadeu Dutra. **Inteligência organizacional**: um referencial integrado. ciência da informação. Rio de Janeiro: Del Rey, 2001.

MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **2ª Câmara de Coordenação e Revisão em Matéria Criminal e Controle Externo da Atividade Policial**. Orientação nº 18/2014. Disponível em:< <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/orientacoes/documentos/Orientacao%20no%2018%20-%20Orientacao%20a%20eficiencia%20na%20persecucao%20penal%20-%20Projeto%20Tentaculos.pdf>>. Acesso em: 04 mai. 2018.

MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **2ª Câmara de Coordenação e Revisão em Matéria Criminal e Controle Externo da Atividade Policial**. Orientação nº 30/2014. Disponível em:< <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/orientacoes/documentos/Orientacao%20no%2018%20-%20Orientacao%20a%20eficiencia%20na%20persecucao%20penal%20-%20Projeto%20Tentaculos.pdf>>. Acesso em: 04 mai. 2023.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código de Processo Penal comentado**. 15. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. 11. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Princípios Constitucionais Penais e Processuais Penais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

PACELLI, Eugênio. Curso de processo penal. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2017  
SALLES

PINTO, Adilson Luiz; LUCA, Raphael Baggio de; PINTO, João Vianey Xavier Filho Adilson Luiz. **INQUÉRITO POLICIAL FEDERAL BRASILEIRO**:: business intelligence como ferramenta inovadora na comprovação da sua eficácia. Rio de Janeiro: ., 2020.

POLÍCIA FEDERAL. **IN N° 108/2016-DG/PF**: Instrução Normativa. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.fenapef.org.br/wp-content/uploads/2016/11/IN-nova-PJ-1.pdf>.. Acesso em: 02 maio 2023.

POLÍCIA FEDERAL. **PORTARIA CONJUNTA DICOR/PF-COGER/PF N° 5**: PORTARIA CONJUNTA DICOR/PF-COGER/PF. Brasília, 2022.

POLÍCIA FEDERAL. **PORTARIA CONJUNTA N° 001-COGER-DICOR/PF**: PORTARIA CONJUNTA N° 001-COGER-DICOR/PF. Brasília, 2019

POLÍCIA FEDERAL. **PORTARIA N° 4.453/2014-DG/DPF**: Portaria. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/institucional/planejamento-estrategico>. Acesso em: 04 maio 2023.

RODRIGUES, Anabela Miranda s, “**A celeridade no processo penal, uma visão de direito comparado**” RPCC, 8, 1998, pág.234

SANTOS, Bruno C. L.; FRANÇA JÚNIOR, Francisco A.; SANTOS, Hugo L. R. **Práticas judiciárias no campo criminal e a construção das verdades na persecução penal: um debate a partir de Michel Foucault**. Revista Brasileira de Direito Processual Penal, Porto Alegre, vol. 5, n. 2, p. 1041-1072

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 651.

SIQUEIRA, E P. **O Projeto Tentáculos da Polícia Federal**: da concepção à proposta de modelo aplicável na segurança pública brasileira.. Brasília: Monografia de Especialização em Gestão da Segurança da Informação e Comunicações, 2014.

Sistema de Inquérito Policial Eletrônico da Polícia Federal (ePol), acessado em 10.05.2023.

STJ — **HC: 640518 SC 2021/0015845-2**, relator: ministro JORGE MUSSI, Data de Publicação: DJ 22/01/2021.

TÁVORA, Nestor; ROQUE, Fábio. **Código de Processo Penal Para Concursos**. 6ª ed. Rev. Ampl. E atual. 2015.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo penal**. 15 ed. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1994.

TUCUNDUVA, Ricardo Cardozo de Mello. **O sigilo no inquérito policial**. 2011. 105 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual Penal) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011. p. 61-62.

VILALTA; MACHADO. **Novos Paradigmas da Investigação Criminal**. Brasília: Revista Brasileira de Ciências Policiais, 2018.

ZORZAN, Santos Juliano. **A persecução criminal pré-processual e princípio da eficiência**. Revista Direito e Justiça: Reflexões sociojurídicas. n° 12. 2009, p. 200