

Projeto de Lei alterando o CPP, que estabelece, entre outras medidas, a imprescindibilidade do Inquérito Policial como base para a denúncia ou a queixa. Rejeição.

PARECER *

A nosso juízo, o projeto de lei de número 4.306 de 2008, de autoria do Exmo. Deputado Federal Alexandre Silveira, apresenta defeitos de ordem formal e substancial, não devendo ser aprovado pela respectiva Casa Legislativa, pelos motivos que abaixo expomos.

Para facilitar o entendimento do que aqui se dirá, faremos uma crítica tópica, examinando artigo por artigo do citado projeto, sempre preocupados com o sistema processual penal pátrio.

1 - O primeiro artigo do projeto foge à tradição da nossa técnica legislativa. Na verdade, tal artigo, como proposto, não retrata uma verdadeira regra jurídica, mas apenas é um enunciado do que a futura lei iria tratar, tal como já está dito na ementa ou enunciado do projeto. Vale dizer, a lei não deve resumir o que regulará, mas deve efetivamente regular. Aliás, o projeto trata de outros temas aqui não referidos.

2 - O artigo segundo do projeto comentado busca dar nova redação ao artigo 3º do atual Código de Processo Penal. Sua finalidade, como consta expressamente da justificativa elaborada pelo ilustre Deputado, é tornar sempre obrigatório o inquérito policial. Sem ele, não seria legítimo o exercício da ação penal condenatória, pública ou privada.

Inicialmente, importa ressaltar que a parte final da norma proposta é totalmente, *data venia*, impertinente, pois o Código de Processo Penal não cuida da ação penal em face de crimes militares. Por outro lado, jamais se exigiu ou exigirá a instauração de inquérito policial como condição para a instauração de "procedimentos administrativos especiais" (*sic*), tema que não pertence ao Direito Processual Penal e, sim, ao Direito Administrativo.

* O presente parecer versa a respeito do Projeto de Lei 4.306/2008, que, entre outras providências, torna imprescindível o inquérito policial para a apresentação da denúncia ou da queixa e foi encaminhado ao relator do PL, Deputado Guilherme Campos (DEM-SP), através da CONAMP (Associação Nacional dos Membros do Ministério Público).

Na verdade, se a regra fosse aceita pelo nosso Congresso Nacional, a ressalva deveria ser feita ao exercício da ação penal perante os Juizados Especiais Criminais, competente para as infrações de menor potencial ofensivo, matéria regulada pela conhecida lei nº 9.099/95, que substituiu o inquérito policial pelo chamado “termo circunstanciado”, em nome da brevidade de tais julgamentos.

Entretanto, parece-nos que o equívoco maior, **concessa venia**, está em tornar a instauração do inquérito policial sempre necessária, ou seja, obrigatória em todos os casos. Como sempre sustentamos em sede doutrinária (**Direito Processual Penal**, Rio, Forense, 11ª edição, pp. 97/99 e 181/182), o inquérito policial desempenha dupla função em nosso sistema processual acusatório. Primeiro, tem como escopo levar ao titular da ação penal (pública ou privada) o conhecimento circunstanciado da conduta delituosa, para que possa fazer uma imputação individualizada na sua denúncia ou queixa, consoante regra do art. 41 do Cód. de Proc. Penal. Em segundo lugar, o inquérito visa a dar lastro probatório mínimo à acusação que se fará em juízo, ou seja, justa causa para o regular exercício do direito de ação penal.

Ora, casos há em que o titular da ação penal já dispõe de tais elementos probatórios, em razão da aplicação das regras dos artigos 27, 39, § 1º, e 40 do Código de Processo Penal. Nestas hipóteses, o inquérito policial é desnecessário, pois iria investigar o que já está apurado. É intuitivo.

Por que exigir a instauração do moroso e custoso inquérito policial se um juiz já encaminhou ao Ministério Público fotocópias de um determinado processo onde já se tem prova suficiente para a denúncia de um crime noticiado em um processo cível, por exemplo??? Por que exigir a instauração do inquérito policial se a Comissão Parlamentar de Inquérito, na forma regimental e decisão do Plenário da Casa Legislativa, encaminha ao Ministério Público cópia de peças do procedimento ali realizado, já outorgando ao titular da ação penal o conhecimento dos fatos a serem imputados na sua denúncia e o suporte probatório necessário ao exercício da ação penal??? O mesmo ocorre, não raras vezes, quando o presidente de uma comissão de inquérito administrativo, no âmbito do Poder Executivo, remete cópias de seu procedimento disciplinar ao Ministério Público, fornecendo-lhe dados e provas de um peculato, por exemplo. Por que investigar o que já está investigado???

De relevo notar, outrossim, que surgem determinadas situações fáticas onde a busca da prova para lastrear a acusação penal em juízo é muito técnica ou específica, não dispondo a polícia de meios eficazes de apuração. Isto ocorre, nos chamados “crimes do colarinho branco”, como por exemplo, crimes contra o sistema financeiro, crime de evasão de divisas ou lavagem de dinheiro e os denominados crimes tributários. Nestas hipóteses, a investigação praticamente só pode ser feita no âmbito do Banco Central, com auxílio COAF ou outros órgãos administrativos, sob a coordenação do Ministério Público.

A toda evidência, o que se deve exigir para o legítimo exercício da ação penal é a justa causa, não se admitindo acusação em juízo sem lastro probatório mínimo - justa causa. Ora, esta prova pode ser obtida tanto através do inquérito policial, que é o mais comum, como também por outros meios legais. Até mesmo a vítima (ofendido) pode já dispor desta prova e exercer a ação privada, se for o caso, ou encaminhá-la ao Ministério Público, se o crime exigir acusação estatal (art. 27 do Cód. de Proc. Penal.).

A toda evidência, se o titular da ação penal fizer a acusação sem a necessária prova, caberá ao juiz rejeitar a denúncia ou a queixa, como dispõe expressamente o atual artigo 395, inciso III, do Código de Processo Penal. Isto pode ocorrer até mesmo quando a denúncia é lastreada em inquérito, que não tenha apurado suficientemente o delito. O importante é que haja prova para legitimar o exercício da ação penal. Irrelevante se esta prova foi obtida no inquérito policial ou em outro procedimento previsto em lei.

Em resumo, não vemos por que tornar a instauração do inquérito policial uma nova condição para o legítimo exercício da ação penal, pública ou privada. Isto não traz qualquer benefício para quem quer que seja, mas apenas obrigaria o Estado a investigar o que, muitas vezes, já está apurado. Perda de tempo e dinheiro.

3 - O artigo 4º do projeto busca dar nova redação ao artigo 369 do Código de Processo Penal. Ocorre que a matéria ali tratada não tem qualquer relação com o capítulo no qual está inserido o mencionado art.369, que não pode ser revogado, pois trata de citação no estrangeiro, através de carta rogatória. Por outro lado, o que vem disciplinado no art. 4º do projeto já se tornou lei, consoante se vê pelos artigos 397 e 300 do Código de Processo Penal, com as redações que lhe foram dadas pela recente Lei n.º 11.719/2008.

Ressalte-se que o artigo 4º do projeto acabou esquecendo de dizer qual a redação que dá ao artigo 369 do atual Código de Processo Penal (*sic*) ...Tal ocorre, na verdade, pelo artigo 5º do projeto, num grave erro de técnica legislativa.

4 - O artigo 6º do projeto incorre no mesmo defeito técnico, pois esquece de dar a nova redação ao art. 399 do Código de Processo Penal. Parece-nos que esta nova redação vem a ser efetivada artigo seguinte, ou seja, no artigo 7º do projeto (*sic*).

Primeiramente, cabe salientar que o art. 399 do atual Código de Processo Penal cuida do momento processual para o requerimento de diligências pelo titular da ação penal. A toda evidência, esta questão não pode ficar sem regulamentação no código. Em outras palavras, não se pode abrir mão da regra do atual art. 399 do CPP, cujo teor não tem qualquer relação com os temas tratados no projeto.

Por derradeiro, o que vem tratado no questionado artigo 7º do projeto já foi incorporado ao atual Código de Processo Penal, tendo em vista a recente Lei n.º 11.719/08.

Note-se, ainda, que o § 3º deste dispositivo do projeto, que exige adotar o chamado princípio da identidade física do juiz já está no atual § 2º do art. 399 do CPP, *in verbis*: “O juiz que presidiu a instrução deverá proferir a sentença”.

5 - Finalmente, o artigo 8º criaria um verdadeiro caos no nosso sistema processual. A revogação dos parágrafos do artigo 5º do CPP deixaria sem qualquer regulamentação as diversas formas pelas quais o inquérito policial pode ser instaurado. Note-se, inclusive, que a **notitia criminis** de qualquer pessoa do povo, nos crimes de ação pública, ficaria sem previsão legal, o que seria um retrocesso em termos de defesa social e direito de cidadania.

Não menos sem sentido seria a revogação integral do art. 39 do Código de Processo Penal, proposta pelo artigo do projeto ora comentado. Na verdade, o direito de representação da vítima (ofendido), na ação penal pública condicionada, ficaria sem qualquer disciplina no nosso Direito Processual.

Em resumo, após a necessária reflexão e exame detalhado de todo o projeto de lei referido no início deste parecer, chegamos à conclusão de que nenhuma das novas regras propostas devam ser incorporadas ao nosso sistema processual penal. Como estudioso da matéria e com a experiência de trinta anos atuando no magistério universitário e no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, nos manifestamos pela **TOTAL REJEIÇÃO DA PROPOSTA LEGISLATIVA COMENTADA**, com a devida vênia das opiniões em contrário.

Rio de Janeiro, 05 de fevereiro de 2009.

AFRANIO SILVA JARDIM

Professor Adjunto de Direito Processual Penal da UERJ. Mestre e Livre-Docente em Direito Processual Penal. Procurador de Justiça no Estado do Rio de Janeiro. Autor de livros sobre o Direito Processual Penal.