

Wilkson Vasco Francisco Lima Barros

**DA PREVENÇÃO NA FASE  
PRÉ-PROCESSUAL**

Editora  
**DIN.CE**



**Wilkson Vasco Francisco Lima Barros**

**DA PREVENÇÃO NA  
FASE PRÉ-PROCESSUAL**



**Fortaleza-CE  
2023**

**FICHA TÉCNICA:**

**Editor-chefe:** Vanques de Melo  
**Diagramação:** Vanques Emanuel  
**Capa:** Vanderson Xavier  
**Produção Editorial:** Editora DINCE  
**Revisão:** Da Autora

**CONSELHO EDITORIAL:**

Dr. Felipe Lima Gomes (Mestre e doutor pela UFC)  
Prof. e Ma. Karine Moreira Gomes Sales (Mestra pela UECE)  
Francisco Odécio Sales (Mestre pela UECE)  
Ma. Roberta Araújo Formighieri  
Dr. Francisco Dirceu Barro  
Prof. Raimundo Carneiro Leite  
Eduardo Porto Soares  
Alice Maria Pinto Soares  
Prof. Valdeci Cunha

---

**DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)**

BARROS, Wilkson Vasco Francisco Lima  
DA PREVENÇÃO NA FASE PRÉ-PROCESSUAL  
Editora DINCE 2023. 88 p. Impresso

**ISBN: [978-85-7872-612-6](#)**

---

1. Direito Processual Penal 2. Prevenção I. Título

---

Todos os direitos reservados. Nenhum excerto desta obra pode ser reproduzido ou transmitido, por quaisquer formas ou meios, ou arquivado em sistema ou banco de dados, sem a autorização de idealizadores; permitida a citação

---

**NOTA DA EDITORA**

As informações e opiniões apresentadas nesta obra são de inteira responsabilidade do(s) autor (es).

A DIN.CE se responsabiliza apenas pelos vícios do produto no que se refere à sua edição, considerando a impressão e apresentação. Vícios de atualização, opiniões, revisão, citações, referências ou textos compilados são de responsabilidade de seu(s) idealizador (es).

**Impresso no Brasil**

Impressão gráfica: **DIN.CE**

**CENTRAL DE ATENDIMENTO:**

Tel.: (85) 3231.6298 / 9.8632.4802 (WhatsApp)  
Av. 2, 644, Itaperi / Parque Dois Irmãos – Fortaleza/CE

# APRESENTAÇÃO

O estudo aborda sobre a necessidade de haver fixação de atribuição legal de investigação em situações pontuais.

A ausência dessa regulamentação gera investigações prescritas por encaminhamentos entre Delegacias baseadas em mudanças jurisprudenciais, algumas vezes recorrentes.

Como exemplo clássico, temos o caso do estelionato por contas bancárias em comarcas distintas da vítima e do agressor, com alterações de entendimentos de 2008 até 2021.

A regulamentação racionalizaria o procedimento, fazendo melhores investigações, sem alterar a atribuição investigativa a todo momento, tornando longos os procedimentos, em violação à razoável duração do processo – também aplicável à fase pré processual.

A carência de regulamentação de diversos pontos de atuação da Polícia Judiciária dificulta a concretização dos princípios constitucionais da eficiência e da duração razoável do processo (em seu sentido amplo).

Busca-se apontar solução a fim de melhorar (ainda mais) a eficiência e qualidade do serviço das Polícias Judiciárias.

O estudo aponta as quatro problemáticas e a possível solução ao caso, de forma objetiva e técnica – como toda atuação jurídica deve ser. Um dos pontos cruciais é a criação do Conselho Nacional de Polícia Judiciária.

Precisamos sempre avançar em todas as fases da persecução penal, a fim de conseguir procedimentos efetivos e respeitadores as duas vertentes do garantismo: o negativo, evitando abusos por parte de membros do Estado; e o positivo, gerando a vedação à proteção deficiente – protegendo também as vítimas das infrações penais.

Somente assim, alcançaremos o garantismo integral.

# SUMÁRIO:

INTRODUÇÃO .....	9
1 – DA REGULAMENTAÇÃO NA FASE PRÉ PROCESSUAL .....	11
2 – DAS CONSEQUÊNCIAS MALÉFICAS DA NÃO REGULAMENTAÇÃO.....	15
2.1. Da problemática do boletim de ocorrência e suas remessas às delegacias com atribuição .....	15
2.2. Da ausência de sistemas nacionais de interação entre as policiais judiciárias.....	67
2.3. Da ausência de um órgão central e nacional das polícias judiciárias .....	72
2.4. Em quais situações e com qual marco a delegacia se tornaria “preventiva” .....	81

CONSIDERAÇÕES FINAIS ..... 99

REFERÊNCIAS..... 101



# INTRODUÇÃO

A presente pesquisa denominada como “DA PREVENÇÃO NA FASE PRÉ-PROCESSUAL” traz uma discussão sobre a urgência de regulamentação do tema. A persecução penal tem que ser pensada pelas racionalidade e instrumentalidade das formas. As recorrentes alterações jurisprudenciais não podem tornar o lapso temporal da investigação tão longo, com remessas longevas e infinitas entre as unidades policiais.

Há quatro grandes problemáticas para a resolução de atribuição entre Delegacia em situações sem forte regulamentação.

A primeira é a demora de remessa de um boletim de ocorrência ou procedimento policial entre as unidades, em especial, entre estados diferentes.

A segunda é a ausência de sistemas nacionais de interação entre as policiais judiciárias, com possibilidade de remessas eletrônicas diretas. O sistema PPE busca resolver este viés.

A terceira é a ausência de um órgão que possibilitasse a definição da atribuição legal para a investigação em momentos de dúvidas, a similaridade do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público.

A quarta é definir em quais situações e qual o marco para a Delegacia se tornar preventiva quanto à infração penal.

Um exemplo vivo e atual desta situação causada pela não incidência da prevenção, são os procedimentos sendo encaminhados entre estados pelos crimes de estelionatos cometidos com uso de agência bancária entre estados distintos – exemplo utilizado como base para demonstrar a dificuldade de atuação em certas situações.

Para chegar ao ponto principal, foi necessário destrinchar sobre os institutos da prevenção com todas suas nuances jurídicas, além de valorar as problemáticas e possíveis soluções para o caso.

A busca em melhoria é uma necessidade cotidiana do serviço público.

# CAPÍTULO 1

## DA REGULAMENTAÇÃO NA FASE PROCESSUAL

---

Jurisdição vem do latim, significando “dizer o direito”, quem tem a função de definir o direito do caso concreto. Nesse contexto, para definir qual dos juízos poderia julgar a causa, surge a competência, sendo o limite da jurisdição, definindo de forma prévia e imparcial a quem é regular julgar os fatos.

A problemática aqui debatida, não existe na fase processual, em especial por critérios de fixação e modificação de competência.

A prevenção não é um critério da modificação da competência, contudo, ela fixa a competência em casos de juízos potencialmente competentes.

O Código de Processo Penal (CPP), define os critérios para fixação de competência:

Art. 69. Determinará a competência jurisdicional:

I - o lugar da infração:

II - o domicílio ou residência do réu;

III - a natureza da infração;

IV - a distribuição;

V - a conexão ou continência;

VI - a prevenção;

VII - a prerrogativa de função.

Vale destaque que a doutrina majoritária aponta a conexão e a continência como critérios modificadores de competência e não de fixação, tendo em vista que altera a competência original.

Sobre estes critérios, podemos usar como exemplo de racionalidade processual, também necessária na fase pré processual, a prevenção.

A prevenção surge como instituto para definir a competência entre dois ou mais juízos igualmente competentes. Ocorre quando um antecede aos outros na prática de algum ato do processo ou de medida a este relativa, ainda que anterior ao oferecimento da denúncia ou da queixa. Nos exatos termos do CPP:

## CAPÍTULO VI

## DA COMPETÊNCIA POR PREVENÇÃO

Art. 83. Verificar-se-á a competência por prevenção toda vez que, concorrendo dois ou mais juízes igualmente competentes ou com jurisdição cumulativa, um deles tiver antecedido aos outros na prática de algum ato do processo ou de medida a este relativa, ainda que anterior ao oferecimento da denúncia ou da queixa (arts. 70, § 3o, 71, 72, § 2o, e 78, II, c).

Elmir Duclerc (2008, p.278) afirma o entendimento do rol de prevenção não ser um rol exaustivo: “Sobre a norma do art. 83 do CPP, especificamente, é preciso ter em mente que, embora o texto legal faça referência expressa a algumas situações específicas de prevenção, não se trata, a rigor, de um rol exaustivo”<sup>1</sup>.

Como exemplos do uso da prevenção para torna o processo lógico, temos os casos de limite territorial incerto entre duas ou mais jurisdições (artigo 70 § 3º), ausência de residência certa ou o réu possuir mais de uma, ou no caso de ignorado o seu paradeiro (artigo 72 § 1º e 2º) e quando não for possível firmar a competência por conexão ou continência no concurso de jurisdições da mesma categoria (artigo 78, II, c). Cita-se:

CPP

---

<sup>1</sup> Direito Processual Penal, (2008, p.278), Elmir Duclerc

Art. 70

§ 3º - Quando incerto o limite territorial entre duas ou mais jurisdições, ou quando incerta a jurisdição por ter sido a infração consumada ou tentada nas divisas de duas ou mais jurisdições, a competência firmar-se-á pela prevenção.

Art. 72

§ 1º - Se o réu tiver mais de uma residência, a competência firmar-se-á pela prevenção.

§ 2º - Se o réu não tiver residência certa ou for ignorado o seu paradeiro, será competente o juiz que primeiro tomar conhecimento do fato.

Art. 78

II - no concurso de jurisdições da mesma categoria:

c) firmar-se-á a competência pela prevenção, nos outros casos;

Assim, a prevenção é uma forma de estabilizar o processo, em casos específicos, a fim de evitar sucessivas alterações que prejudicariam o seu bom andamento. Justamente o necessário que ocorra também na fase pré processual, em algumas circunstâncias.

## **CAPÍTULO 2**

# **DAS CONSEQUÊNCIAS MALÉFICAS DA NÃO REGULAMENTAÇÃO NA FASE PRÉ PROCESSUAL**

---

Conforme supra destrinchado há quatro grandes problemáticas para a resolução de atribuição entre Delegacia em situações sem forte regulamentação.

Passaremos a debater cada uma delas, buscando soluções e métodos para superar os problemas.

### **3.1 – DA PROBLEMÁTICA DO BOLETIM DE OCORRÊNCIA E SUAS REMESSAS ÀS DELEGACIAS COM ATRIBUIÇÃO**

Boletim de ocorrência (BO) é o documento em que uma pessoa informa algum fato ao Delegado de Polícia. Em regra, informa-se infração penal, mas há casos de outros, a exemplo de “BO de fatos atípicos”, como perda de documentos.

O BO existe para formalizar a determinação do CPP em permitir que a população informe à Polícia fatos criminosos:

CPP:

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

(...)

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

Trata-se de uma forma de aproximar a população da Polícia. Ninguém sabe mais das infrações penais da localidade que a população local.

Essa importância é explicitada por Costa e Bevilacqua<sup>2</sup>, citando que a peça mais importante de um procedimento policial é o BO, pois é por meio dele que uma notícia antes não divulgada torna-se pública para fins investigativos. O BO pode ser entendido como o clamor da sociedade em busca de justiça, pois muitas vezes

---

<sup>2</sup>(apud ALEIXO, ANA TAYLA SOUZA, 2020).  
<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/55782/natureza-juridica-do-boletim-de-ocorrncia>.



o cidadão que ocorre a um órgão policial, muitos antes de querer apurar a autoria do feito, quer apenas ser ouvido e que as suas declarações sejam tomadas a termo para surtir os efeitos legais.

Roberto Mauro de Souza Tristão<sup>3</sup> afirma que o boletim de ocorrência se presta, fundamentalmente, a levar à autoridade de polícia judiciária (Polícia Federal e Polícia Civil) a notícia de infração penal (crime ou contravenção), bem como a outros órgãos, públicos ou particulares, o relato sobre os fatos que tenham demandado a intervenção da polícia, cuja solução subsequente esteja afeta a esses órgãos.

De acordo com a Polícia Civil (Estado de SP), boletim de ocorrência (BO) “é o documento utilizado pelos órgãos da Polícia Civil para o registro da notícia do crime, ou seja, aqueles fatos que devem ser apurados através do exercício da atividade de Polícia Judiciária”<sup>4</sup>.

Conforme Renan Guilherme Simões do Viso<sup>5</sup>, o BO é um instrumento essencial na persecução penal. Inclusive, critica os BOs de fatos atípicos, que muitas vezes sobrecarregam as Polícias Judiciárias, já bastante sufocadas pela relação efetivo x demanda (grifos nossos):

**O B.O serve como “pontapé inicial” dado à  
Polícia pelo comunicante para a**

---

<sup>3</sup>(apud ALEIXO, ANA TAYLA SOUZA, 2020).  
<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/55782/natureza-judicial-do-boletim-de-ocorrncia>.

<sup>4</sup> Manual de Polícia Judiciária da Polícia Civil, 2000, p. 73)

<sup>5</sup><https://luchtenbergeguilherme.jusbrasil.com.br/artigos/481084769/boletim-de-ocorrencia-e-coisa-seria>, Renan Guilherme Simões do Viso, acesso em 20/02/2023

**investigação dos fatos comunicados.** Presta-se fielmente à descrição do fato, registrando horários, determinados locais, relacionando objetos, descrevendo pessoas envolvidas, identificando partes entre inúmeras outras informações relevantes juridicamente.

**De outro lado, o brasileiro tem por costume lavar boletins para o registro de fatos atípicos,** isto é, fatos que, muito embora, não se revistam de tipicidade penal - não configurando, portanto, infração penal - servem para “preservar direitos” ou prevenir a prática de possível infração.

O B.O também serve para resguardar a própria ação policial, demonstrando de onde partiu aquela série de ações investigativas que se o órgão de polícia está realizando.

(...)

Aliás, **fica a crítica de que o registro do boletim “para preservação de direitos” nem deveria ser admitido em nosso país,** pois o registro de situação fática perante o Órgão de Polícia deve tratar de fatos que realmente demandem a intervenção da polícia. **Inúmeros exemplos poderiam ser dados sobre B.Os desnecessários feitos diariamente. Os indevidos relatos de fatos que não demandam atuação policial somente sobrecarregam o trabalho das serventias policiais, obstruindo o serviço em relação àquilo que é mesmo pertinente.**

Neste sentido, um dos objetivos do BO, além de registrar infrações penais, é permitir a análise detalhada da quantidade e dos tipos de crimes que ocorrem em determinado local, a fim de possibilitar a criação de estratégias de prevenção e combate à criminalidade, a partir do macro e do micro. Roberto Mauro de Souza Tristão<sup>6</sup> define:

O registro do BO tem como finalidade, também, o desenvolvimento de estudo estatísticos, que têm significativa importância na elaboração dos planejamentos das atividades de polícia preventiva.

Em outro giro, há quem defenda a produção de boletins atípicos, tendo em vista que geram informações, como dados de qualificação, endereços, entre outros dados, de pessoas que hoje não são investigadas, mas podem ser futuramente. Além disso, podem servir pra localizar testemunhas de infrações penais, podendo ser a diferença entre uma investigação concluída com ou sem sucesso.

Hagen<sup>7</sup> afirma que o público de a uma Delegacia é variado, somando vítimas de crimes graves e violentos, pessoas que desejam registrar brigas entre vizinhos e indivíduos com

---

<sup>6</sup> TRISTÃO, Roberto M. de S. O Boletim de ocorrência sob aspecto da dêxis da base espacial como processo de instauração e manutenção de referência.

<sup>7</sup>(apud ALEIXO, ANA TAYLA SOUZA, 2020). <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/55782/natureza-juridica-do-boletim-de-ocorrncia>.

problemas psíquicos, por isso, quando do registro do BO, o policial efetua uma espécie de classificação do que é lhe comunicado, selecionando os indícios que culminarão no registro de ocorrência. Nesse cenário, a transcrição, pelo policial, da oralidade do comunicante, gera o histórico de BO (p. 149).

Franciscon<sup>8</sup> apresenta a finalidade do BO como a de registrar a ocorrência policial e notificar as providências tomadas, ou seja, a descrição da ocorrência e de seu atendimento pelos órgãos policiais. Toda ocorrência policial tem um teor de ocorrência criminal ou não-criminal, adquirindo certo valor fundamental, ou seja, o valor de interpretação técnica do órgão policial responsável pela lavratura do BO. Franciscon ressalta que o teor da ocorrência registrada é tecnicamente interpretado pelos valores do policial que atende a ocorrência. A interpretação técnica de valores funcionais dependerá do preparo do policial na doutrina técnico-profissional ditada pela vocação de sua corporação.

Clóvis Mendes resume bem o debate, inclusive citando o Manual da Polícia Civil de São Paulo, que autoriza o registro do BO de “preservação de direitos”. Apesar de ser uma citação mais longa, ela é essencial ao debate, tendo em vista trazer diversos exemplos e entendimentos doutrinários e jurisprudenciais (grifos nossos):

Muitos já ouviram a recomendação: "vá à Delegacia e registra um B.O. de preservação de direitos".

---

<sup>8</sup>(apud ALEIXO, ANA TAYLA SOUZA, 2020).  
<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/55782/natureza-juridica-do-boletim-de-ocorrncia>.

---

O tema, num primeiro momento, parece ser de pouquíssima relevância. Mas não é!

Situação bastante comum, ao menos em delegacias do Estado de São Paulo, é aquela em que o cidadão ali comparece e solicita o registro de um boletim de ocorrência de "preservação de direitos", noticiando fato penalmente atípico, isso facilmente perceptível pelo policial responsável pelo atendimento, mesmo que ele não tenha formação em Direito.

São vários os casos: mulher que quer sair de casa, em preparação a uma posterior separação judicial, pede o tal B.O. para que não seja acusada, futuramente, de "abandono do lar"; pai que quer ter o filho menor em sua companhia, num final de semana (sem provimento judicial concedendo tal direito) e é impedido pela genitora, a qual alega alguma circunstância impeditiva; estudante que não viu respeitado o direito à meia-entrada em show musical; pessoa que esperou por longo tempo em fila de banco; assinante que teve a linha telefônica cortada sem motivo. E por aí vai. Os exemplos são muitos e os casos serão retomados nesse artigo.

O registro desses fatos em delegacias de polícia, longe de demonstrar desconhecimento da lei por parte dos servidores que o fazem, evidenciam sua disposição em atender a população, suprimindo a carência de outros órgãos estatais e, não raro, proporcionar - desnecessariamente - um ponto de partida para que advogados ingressem com ações judiciais.

**De qualquer forma, é razoável considerar que o registro de fatos penalmente atípicos refoge completamente da esfera de atribuições da Polícia Civil.** Com efeito, segundo lição de Fernando da Costa Tourinho Filho, "a função precípua da Polícia Civil consiste em apurar as infrações penais e a sua autoria. Sempre vigilante, pondera Pimenta Bueno, ela indaga de todos os fatos suspeitos, recebe os avisos, as notícias, forma os corpos de delitos para comprovar a existência dos atos criminosos, sequestra os instrumentos dos crimes, colige todos os indícios e provas que pode conseguir, rastreia os delinquentes, captura-os nos termos da lei e entrega-os à Justiça Criminal, juntamente com a investigação feita, para que a Justiça examine e julgue maduramente (Processo pena brasileiro, p. 11)".

**Os esforços e recursos - humanos e materiais - da Polícia Civil devem ser canalizados nesse sentido. Jamais ocupar-se em registrar episódios - muitos dos quais retratando miuçalhas e quizilas sem importância - que não dizem respeito às suas atribuições.**

**O Manual de Polícia Judiciária da Polícia Civil do Estado de São Paulo (2000) esclarece que boletim de ocorrência "é o documento utilizado pelos órgãos da Polícia Civil para o registro da notícia do crime, ou seja, aqueles fatos que devem ser apurados através do exercício da atividade de Polícia Judiciária" (p. 73) e "presta-se fielmente à descrição do fato, registrando horários,**

**determinados locais, relacionando veículos e objetos, descrevendo pessoas envolvidas, identificando partes etc." (p. 74).**

**O próprio Manual, no entanto, reconhece e admite a lavratura dessa "espécie" de boletim de ocorrência, ressaltando: "Além dessa função principal, o boletim de ocorrência é utilizado largamente para registros de fatos atípicos, isto é, fatos que, muito embora, não apresentem tipicidade penal - não configurando, portanto, infração penal -, merecem competente registro para preservar direitos ou prevenir a prática de possível infração, sendo conhecidos, consuetudinariamente, pela denominação de boletim de ocorrência de preservação de direitos" (p. 74).**

**Há, nisso, um desvirtuamento da função policial e, conseqüentemente, considerável perda de tempo e gasto inútil de material para serviços que deveriam ser executados por outros órgãos e profissionais.**

Retomando os exemplos dados inicialmente, têm sido inúmeros os casos registrados em boletins de preservação de direitos.

1) Candidatos a concurso público que chegam no local da prova dentro do horário estipulado no edital e encontram os portões já fechados, sendo impedidos de entrar e fazer a prova. Ora, o B.O. nesse caso é dispensável. Basta que os candidatos firmem declaração, sob as penas da lei (e a falsidade, aí, terá como consequência

as penas do art. 299 do Código Penal) e fotografem os portões fechados (hoje, os aparelhos celulares podem cuidar bem disso, mostrando a data e o horário na foto). Até porque a autoridade policial, por mais boa vontade que tenha, não poderá obrigar os responsáveis pelo concurso a reabrir os portões ou tomar qualquer outra providência imediata. A questão deverá ser discutida junto à Comissão de Concurso ou mesmo por representação ao Ministério Público, o qual dispõe de mecanismo próprio para apurar eventual ofensa às regras do concurso público.

2) Funcionários de hospital que comparecem a uma Delegacia e noticiam evasão voluntária do paciente. Já experimentaram perguntar a razão para isso? A resposta virá: "é para eximir o hospital de qualquer responsabilidade". Mas o B.O. vai eximir o hospital? Eventual responsabilidade (nesse caso, geralmente, a civil) será discutida em ação própria e um simples livro de registro de ocorrências do hospital, constando o fato (e com nome e qualificação de eventuais testemunhas) já se presta para esclarecer o ocorrido. É certo, sim, que nem o B.O. nem o registro nos arquivos do hospital impedirão que se discuta a responsabilidade da entidade. Evidentemente que, no caso de arrebatamento forçado de paciente ou mesmo seu desaparecimento, a Polícia deverá ser comunicada.

3) Cidadãos que registram boletim "contra" a Prefeitura, reclamando da existência de "lombadas" irregulares no perímetro urbano. Ora, em situações tais, bastaria que se



fotografasse esses obstáculos e que uma representação fosse endereçada ao Ministério Público, com indicação de suas localizações, para que as providências em favor do interesse coletivo fossem adotadas. Muito simples! Na comarca de Junqueirópolis/SP, v.g., um termo de ajustamento de conduta firmado entre Ministério Público e Prefeitura Municipal acabou com o problema (Inquérito civil nº 16/99).

4) Enfermeira que registra boletim dessa natureza, por conta da ausência de médico no hospital em que ela trabalha, em determinado período. Ora, bastaria comunicação verbal ou mesmo um relatório do caso à Provedoria e à Administração do nosocômio ou, ainda, registro em livro do próprio hospital e, no primeiro dia útil seguinte, uma representação ao Conselho de Medicina, sem prejuízo de, em se tratando de hospital público, denúncia na secretaria de saúde respectiva. Evidentemente, se essa ausência implicasse em omissão de socorro para determinado paciente ou mesmo no agravamento do estado de saúde - com óbito, inclusive - seria, sim, caso de comunicação à Polícia, mas não para lavratura de mero boletim de "preservação de direitos".

5) Perda ou extravio de documento. Não se vislumbra justificativa razoável para registrar boletim de ocorrência. Se a finalidade do B.O. é a de embasar o pedido de 2ª via, basta que o titular do documento subscreva uma declaração de extravio. Vale lembrar que a falsidade nele porventura contida, pode

sujeitar o declarante a responder pelo crime de falsidade ideológica (art. 299, CP).

6) Boletim de ocorrência de "preservação de direitos" para subsidiar reclamação em Procon municipal. Ora, a partir do momento em que o consumidor comparece a uma unidade do Procon reclamando violação a um direito previsto na legislação consumerista, basta que se registre, em formulário ou requerimento próprio, sendo demais exigir que ele apresente o B.O. Obviamente que, em se verificando que a violação pode, ainda que em tese, caracterizar ilícito penal, será o caso de enviar cópia do registro do Procon à autoridade policial para as providências de sua alçada.

**Em síntese, o boletim de ocorrência, por si só, não preserva o cidadão de nada.** Mesmo considerando que, com o seu registro, o delegado de polícia toma conhecimento do fato, isso em nada favorece o interessado, exceto se a situação configurar infração penal. É bem possível que o fato noticiado pelo interessado e que motivaria, a seu pedido, a lavratura do B.O. de preservação de direitos, esconda um fato penalmente típico. Porém, há que se perquirir minudentemente sobre todas as circunstâncias do episódio narrado para apurar eventual indício da ocorrência de prática delituosa ou contravencional. Em se verificando tal situação, a natureza do boletim de ocorrência será outra, dispensando-se o título de "preservação de direitos". Seria o caso, p. ex., de pessoa que comparece em unidade policial informando que descobriu ser sócio de uma sociedade empresária, sem que

jamais tivesse feito qualquer tratativa nesse sentido. É possível antever, na espécie, que tal indivíduo foi vítima de um golpe. Há indícios de prática criminosa que exige uma investigação; não se trata meramente de uma "preservação de direitos". N'outra situação, apesar de insistentes chamados da direção da escola, os pais não comparecem para conversar sobre três consecutivos meses de ausência de criança na escola. Ora, a providência reclamada não seria o "B.O. de preservação de direitos", mas um de abandono intelectual (para se apurar a responsabilidade penal dos genitores) e isso, depois de feita a comunicação ao Conselho Tutelar, para eventual aplicação de medidas protetivas, sendo certo que nem sempre a evasão escolar de criança e adolescente implica na responsabilidade penal de seus pais ou responsáveis.

Como bem salientou o magistrado trabalhista Ricardo Artur Costa e Trigueiros, "o Boletim de Ocorrência (BO) é mera peça informativa, lavrada a partir da notícia de prática delituosa levada unilateralmente pela parte ao conhecimento da autoridade policial. Faz prova apenas da notitia criminis, mas não do crime...".

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina decidiu que o boletim de ocorrência "é peça instrumental que contém mera transcrição das informações prestadas pela vítima, mostrando-se sem mais, dado com imprestabilidade eficaz probatória"<sup>3</sup>, até porque serão os elementos coligidos no

inquérito que darão suporte a eventual futura ação penal e, nas hipóteses legais, formarão o quadro probatório na *persecutio criminis* in judicio.

O costume de certos profissionais ou repartições pedirem ou exigirem que o civilmente lesado providencie o registro do tal B.O. de preservação de direitos beira o comodismo ou a falta de conhecimento para redigir uma notificação, uma representação ou uma simples declaração. Sem contar que o submete a uma *via crucis* desnecessária!

Vale citar que há uma imensa lacuna jurídica na regulamentação acerca do Boletim de Ocorrência. O próprio CPP somente descreve o BO em um artigo (809) e sobre estatística e arquivamento, sem regulamentação (grifos nossos):

#### CPP

Art. 809. A estatística judiciária criminal, a cargo do Instituto de Identificação e Estatística ou repartições congêneres, terá por base o **boletim individual**, que é parte integrante dos processos e versará sobre:

I - os crimes e as contravenções praticados durante o trimestre, com especificação da natureza de cada um, meios utilizados e circunstâncias de tempo e lugar;

II - as armas proibidas que tenham sido apreendidas;

III - o número de delinquentes, mencionadas as infrações que praticaram, sua nacionalidade, sexo, idade, filiação, estado civil, prole, residência, meios de vida e condições econômicas, grau de instrução, religião, e condições de saúde física e psíquica;

IV - o número dos casos de co-delinquência;

V - a reincidência e os antecedentes judiciais;

VI - as sentenças condenatórias ou absolutórias, bem como as de pronúncia ou de impronúncia;

VII - a natureza das penas impostas;

VIII - a natureza das medidas de segurança aplicadas;

IX - a suspensão condicional da execução da pena, quando concedida;

X - as concessões ou denegações de habeas corpus.

§ 1º Os dados acima enumerados constituem o mínimo exigível, podendo ser acrescidos de

outros elementos úteis ao serviço da estatística criminal.

§ 3º O **boletim** individual a que se refere este artigo é dividido em três partes destacáveis, conforme modelo anexo a este Código, e será adotado nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios. A primeira parte ficará arquivada no cartório policial; a segunda será remetida ao Instituto de Identificação e Estatística, ou repartição congênere; e a terceira acompanhará o processo, e, depois de passar em julgado a sentença definitiva, lançados os dados finais, será enviada ao referido Instituto ou repartição congênere.

André Luis Melo<sup>9</sup> destrincha (grifos nossos):

Por outro lado, o CPP quando fala em “boletim” apenas o faz no art. 809 e para referir-se à questão da estatística e prevê que uma via será arquivada no cartório policial, mas nem se sabe se este dispositivo está em vigor, pois os Estados não usam mais os modelos constantes dos anexos, os quais têm como título “distrito policial” e em 1941 a divisão de atribuições policiais era bem diferente da atual.

---

<sup>9</sup> <https://www.conjur.com.br/2010-fev-17/preciso-acabar-excesso-formalismo-boletim-ocorrencia>, André Luis Melo, acesso em 23/02/2023

---

(...)

**Esta lacuna é de suma importância que venha a ser preenchida, pois fragiliza o controle do sistema penal.** Afinal, o Delegado de Polícia não pode arquivar Inquéritos Policiais, mas todos sabemos na prática que pode deixar de Instaurar Inquéritos Policiais ou TCOs, pois não há controle. Isto pode se dar por vários motivos como atipicidade, mas não existe controle e nem publicidade efetiva, pois há casos em que apenas são arquivados sem despacho, além disso a decisão não é publicada.

Acerca da remessa de boletins de ocorrência ou procedimento policial entre as unidades há uma clara e óbvia demora, em especial, entre estados diferentes.

A relação demanda e efetivo é esmagadora, gerando lentidão em procedimentos. Isso não é (nem de longe) culpa dos servidores policiais, contudo é a triste realidade brasileira desde sempre, devido a uma demanda altíssima em contraponto a efetivo e instrumentos escassos.

Soma-se a isso a necessidade de priorizar o diminuto efetivo nas demandas mais urgentes, como roubo, homicídios, crimes sexuais.

Neste universo de prioridades, por lógica, crimes com problemas em definir a atribuição e com menores repercussões acabam ficando menos priorizados.

Vale citar que somente o aumento de quantitativo de policiais não geram automaticamente a redução de crimes. Obviamente, vários outros fatores contribuem, como contexto histórico social do local, tempo de ausência de atuação policial forte, estrutura das unidades policiais, treinamentos eficazes, etc.

Luiz Flávio Gomes e Adriana Loche<sup>10</sup> fizeram o seguinte arrazoado acerca de uma pesquisa da relação efetivo e população em Alagoas e São Paulo (grifos nossos):

No ano de 2010 o Estado de Alagoas liderou o ranking dos homicídios no Brasil. Foram registrados, no Estado, 2.226 homicídios, que equivalem a uma taxa de 71,3 mortes por 100 mil habitantes.

Afirma-se que esta seria a maior taxa de homicídios já registrada no país, em todos os tempos. Sendo ou não, **de acordo com a matéria “Líder em assassinatos no país, AL tem mais carência de policiais do que efetivo nas ruas”**, publicada no canal UOL Notícias, veiculada em 10 de fevereiro de 2011, o Estado de Alagoas apresenta um déficit no quadro de policiais. A falta de policiais seria uma das causas da violência. Essa é a tese.

O Estado de São Paulo, nesse mesmo ano, teve a menor taxa de homicídios dos últimos tempos. Foram registradas 4.320 mortes, o que

---

<sup>10</sup> Loche, Adriana e Gomes, Luiz Flávio. A falácia do efetivo policial e a segurança pública. <https://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/121918148/a-falacia-do-efetivo-policial-e-a-seguranca-publica>. Acesso em 16/03/2023.

---



corresponde a 10,47 homicídios por 100 mil habitantes. O Estado de São Paulo possui o maior contingente policial do país.

Analisando-se secamente as taxas de homicídios e o efetivo policial de cada Estado, desavisadamente chegaríamos à seguinte conclusão: o número de homicídios em Alagoas é elevado porque o efetivo policial é reduzido. Conclusão apressada: para prevenir o crime é necessário contratar mais policiais.

**A equação não é tão simples como parece. Não basta apenas levar em conta o número do efetivo policial, é preciso também comparar o número de policiais por habitantes.**

O número ideal de policiais recomendado pela Organização das Nações Unidas (ONU) é de 1 para 250 habitantes. Segundo dados oficiais divulgados na matéria citada, o Estado de Alagoas tem um efetivo de 8.066 policiais militares e 1.998 policiais civis, somando 10.054 agentes.

A população do Estado, segundo o censo de 2010, foi calculada em 3.120.922 habitantes. Temos a seguinte proporção: 1 policial para 310 habitantes.

No Anuário 2010 do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, lançado em dezembro passado, o efetivo policial do Estado de São Paulo em 2010 era de 86.837 policiais

militares e 30.311 policiais civis, totalizando 117.148 agentes policiais.

Os dados do censo de 2010 registraram uma população de 39.924.091 habitantes para todo o Estado, o que representa a proporção de 1 policial para 340 habitantes.

**Um dos mitos (das falácias) da segurança pública refere-se à máxima “para se ter mais segurança, é preciso ter mais policiais nas ruas”. De acordo com os números apresentados, observa-se que São Paulo tem um número menor de policiais por habitantes e, ao mesmo tempo, uma taxa menor de homicídios em relação a Alagoas.**

**Se a premissa seca do número de policiais fosse verdadeira, era de se supor que o Estado de Alagoas registrasse um número menor de mortes, já que possui uma proporção maior de policiais por número de habitantes.**

**Ainda que a presença policial seja um importante fator inibidor da criminalidade, a premissa de que uma cidade ou um Estado mais policiado será mais seguro não é uma verdade absoluta, como se pode observar pelos números.**

Para se compreender o fenômeno é imprescindível ir além das relações diretas ou das respostas fáceis. É necessário analisar todas as causas que geram a violência e

oferecer respostas que vão muito além dos efetivos policiais.

Um ponto não citado nesta conclusão e essencial é a quantidade de policiais civis. Conforme a atribuição constitucional definida, a Polícia Militar, em regra, faz a parte ostensiva e combate crimes em flagrantes. Após os fatos, cabem as Polícias Civis e Federal a investigação. Cita-se (grifos nossos):

CF:

### CAPÍTULO III

#### DA SEGURANÇA PÚBLICA

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

§ 1º - A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se a:

§ 1º A **polícia federal**, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - **apurar infrações penais** contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º - A polícia rodoviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

**§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.**

**§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.**

§ 5º-A. Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais.

§ 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Se houver muitos policiais militares e poucos civis, geram poucos procedimentos de crimes em que não houve prisão em flagrante (esmagadora maioria) para realizar indiciamentos e remessa ao Poder Judiciário – em especial, com procedimentos bem fundamentados e com diligências investigativas razoáveis.

Um projeto de lei<sup>11</sup> buscava determinar o quantitativo mínimo de policiais, sendo 1 a cada 300 habitantes dos estados e do Distrito Federal – foi arquivado pelo fim da legislatura em 2018. Objetivava regulamentar o § 7º do art. 144 da Constituição Federal,

---

<sup>11</sup> PL 391/2015. <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121970>.

para dispor sobre número mínimo de policiais em atividade por habitante, determinar o percentual mínimo de policiais em atividades-fim, inclusive policiamento rural e definir as cargas horárias mínimas de treinamento e prática de atividades físicas para policiais.

Cita-se (grifos nossos):

CF:

ART. 144

(...)

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

Projeto de Lei do Senado nº 391, de 2015

Art. 1º Esta Lei regulamenta o § 7º do art. 144 da Constituição Federal, para dispor sobre:

I – o número mínimo de policiais em atividade por habitante;

II – o percentual mínimo de policiais em atividades-fim, inclusive policiamento rural; e

III – as cargas horárias mínimas de treinamento e prática de atividades físicas para policiais.

**Art. 2º Cada Unidade da Federação possuirá um policial em atividade para cada 300 (trezentos) habitantes, somando-se os efetivos das polícias civil e militar e tomando-se como referência o censo atualizado do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).**

**Art. 3º No mínimo 80% (oitenta por cento) do efetivo da polícia militar de cada Unidade da Federação serão empregados nas atividades de policiamento ostensivo, com ênfase no policiamento comunitário ou de proximidade. Parágrafo único. No mínimo 10% (dez por cento) dos policiais militares de cada Unidade da Federação empregados nas atividades de policiamento ostensivo serão destinados ao policiamento rural.**

**Art. 4º No mínimo 80% (oitenta por cento) do efetivo da polícia civil de cada Unidade da Federação serão empregados nas atividades de investigação.**

**Art. 5º Os policiais civis e militares deverão praticar, no mínimo, 4 (quatro) horas semanais de atividade física, distribuídas por, pelo menos, 2 (dois) dias da semana.**

**Art. 6º Os policiais civis e militares deverão cumprir uma carga horária mínima anual de 160 (cento e sessenta) horas de capacitação diretamente relacionada com as atividades-fim do respectivo órgão. Art. 7º Esta Lei entra em vigor um ano após a sua publicação.**



Percebe-se que o projeto buscava avançar em regulamentar o efetivo mínimo das forças policiais. A meu ver, falhou em não separar um efetivo mínimo de policiais civis. É público e notório que, em regra, os políticos preferem nomear policiais militares em detrimento da polícia judiciária, tendo em vista que é fardada e causa mais impacto político, com a população vendo os policiais na rua e tendo a “sensação de segurança”. Contudo, as investigações não andam por ausência de efetivo das Delegacias, gerando impunidade como consequência.

Neste sentido, Fernando Capano<sup>12</sup> afirma que a baixa resolução dos inquéritos policiais é derivada da falta de investimento e de verba para as investigações, sendo um problema latente e corriqueiro, já que não há renovação do quadro, nem reciclagem dos profissionais, bem como as práticas de atuação não se demonstram eficazes (grifos nossos):

Recentemente, foi amplamente noticiado pela imprensa paulista os resultados das investigações do departamento de inquéritos policiais abertos pelo departamento de investigação de homicídios da Polícia Civil do Estado de São Paulo. Esses dados são constantemente discutidos e alvos de indignação por parte da sociedade, especialmente porque **demonstram a**

---

<sup>12</sup> Capano, Fernando. Sucateamento da Polícia Civil e a baixa resolução de crimes em São Paulo. <https://www.migalhas.com.br/depeso/261349/sucateamento-da-policia-civil-e-a-baixa-resolucao-de-crimes-em-sao-paulo>.

---

## **ineficiência das políticas públicas de segurança pública.**

**A falta de investimento e de verba para as investigações é um problema latente e corriqueiro, já que não há renovação do quadro, nem reciclagem dos profissionais,** bem como as práticas de atuação não se demonstram eficazes. Essa radiografia confirma **o sucateamento da Polícia Civil do Estado de São Paulo**, que, por determinação prevista pela Constituição Federal, deveria ser a polícia judiciária, ou seja, responsável pela condução das investigações e do inquérito policial.

Os números só comprovam a inviabilidade do sistema como um todo. Alguns especialistas defendem a implementação de um "ciclo completo de polícia", estrutura pela qual a investigação seria atribuição de todas as polícias e não somente da polícia civil. A Polícia Militar é responsável pela somente pela atividade ostensiva repressiva, cujo foco é a prevenção de delitos e a manutenção da ordem pública. Mas, é possível que o "ciclo completo de polícia" não seja a alternativa mais viável, já que o risco de ter as polícias cuidando tanto da atividade repressiva, quando da atividade judiciária poderia ocasionar, ao contrário do pretendido pelos defensores da ideia, a falta de atendimento regular e organizado das áreas cujas competências estão hoje bem definidas.

**A baixa percentagem de elucidação de crimes está essencialmente ligada à falta de**

**aparelhamento das Polícias em suas atividades fim, sejam elas civis ou militares.** Exemplo disso é o que ocorre no Estado de São Paulo, em **que menos de 20% dos investigadores da Polícia Civil, de acordo com dados apurados pelos órgãos de classe da categoria, está de fato exercendo a atividade de polícia judiciária, elucidando a autoria dos crimes cometidos.** A grande maioria dos investigadores está, em verdade, envolvida em atividades que fogem completamente das que deveriam exercer, servindo como motoristas, datilógrafos, telefonistas ou, até mesmo, fazendo a segurança das próprias Delegacias. **A solução não seria mudar a lógica constitucional, eliminando a separação de atribuições em que tudo ficaria a cargo de todos e sim um maior investimento no material humano e aparelhamento das Polícias.**

**Até porque estamos falando de relatórios que apontam a falta de carros descaracterizados, para as investigações em que os policiais precisam passar despercebidos; falta de dinheiro para viagens para ouvir testemunhas, bem como falta de materiais para escritórios. Os resultados surpreendem diante de tamanha falta de estrutura para se prosseguir com uma investigação.**

**Em países como Estados Unidos, a taxa de elucidação de crimes é alta muito mais pela valorização da instituição policial. Um cidadão norte-americano médio quando questionado acerca de sua percepção sobre a**

Polícia demonstra, na maioria das vezes, o grau de respeitabilidade, inclusive, do ponto de vista cultural, que gozam os policiais naquela sociedade. No Brasil, segundo dados do governo federal, o fato de apenas 10% dos 5.570 municípios contarem com delegacias de polícia, com os policiais em verdadeira penúria, diz muito mais sobre a baixa taxa de elucidação de crimes do que a ausência do modelo do "ciclo completo de polícia".

**Assim, a falta de aparelhamento, os baixos vencimentos (em razão inversamente proporcional ao risco assumido pelos policiais) e a ausência de investimento no material humano, não são, nem de longe, assuntos que parecem de fato preocupar nossas autoridades. Frequentemente, as propostas se baseiam na criação de soluções aparentemente mágicas, sem levar em consideração problemas acima mencionados. No entanto, para além de simples mudanças legislativas no intuito de melhorar as polícias, ainda que de âmbito constitucional, é preciso combater as causas que estão levando nossos órgãos policiais à falência. Até porque, os maiores lesados com esse descaso à segurança pública são as vítimas de crimes e seus familiares, que são reféns de um sistema ineficiente e que não consegue, por total falta de recursos, elucidar e punir os responsáveis pelos delitos.**

Arilson Brandão<sup>13</sup> se expressa no mesmo sentido, criticando o sucateamento da polícia investigativa e apontado os e fornecendo alguns elementos para reflexão (grifos nossos):

“A expressão “polícia judiciária” designa o complexo de atividades exercidas pelas Polícias Civil e Federal, tendentes à apuração de autoria, materialidade e demais circunstâncias das infrações penais comuns, à execução do policiamento preventivo especializado e ao desempenho de funções típicas de auxílio amplo à prestação jurisdicional penal, sempre sob direção e responsabilidade do Delegado de Polícia.” (I Seminário Integrado da Polícia Judiciária da União e do Estado de São Paulo: Repercussões da Lei 12.830/13 na Investigação Criminal).

No labor diário pode-se questionar: Quando a Polícia Civil deve investigar um caso que lhe é apresentado? Ao nosso sentir a investigação criminal se faz necessário sempre! Uma vez que mesmo diante da mais límpida notícia crime apresentanda, há possibilidade de restar dúvidas e talvez “errôneos juízos, formados quando ainda persiste a trepidação moral causada pelo crime ou antes que seja possível uma exata visão de conjunto dos fatos, nas suas circunstâncias objetivas e subjetivas”.

**A investigação, levado a cabo pela Polícia Civil é vital para elucidação da autoria,**

---

<sup>13</sup> Brandão, Arilson. A quem interessa o sucateamento da polícia investigativa? <https://jus.com.br/artigos/53640/a-quem-interessa-o-sucateamento-da-policia-investigativa>.

---

**materialidade e motivos do delito; sendo ela um mecanismo de aplicação de justiça com status de direito fundamental do cidadão,** principal fonte de justa causa para qualquer medida restritiva de liberdade, processo ou procedimento previsto em lei e com potencial de restringir a liberdade de alguém.

**A prática policial nos mostra que uma parte considerável das ações penais em curso são advindas do Auto de Prisão em Flagrante Delito-A.P.F.D, momento pré-processual em que há um exíguo prazo de conclusão procedimental, em regra dez dias (Justiça comum); com tempo tão exíguo é quase impossível vislumbrar uma investigação que possa fornecer uma visão conjunta, ampla e sistemática dos fatos; com tão pouca estrutura e servidores, aliada a uma carga exorbitante de procedimentos, cremos estarmos diante de uma apuração anêmica.**

A Polícia Militar, órgão responsável por uma parte considerável das conduções coercitivas apresentadas no distrito policial, o faz tendo em vista as suas atribuições legais e constitucionais; a Polícia Militar lida em seu dia a dia com o policiamento ostensivo preventivo; sendo que sua atuação, no que se refere ao início da seara criminal comum, tem em um dos seus ápices na condução dos envolvidos ao distrito policial, após proferir a voz de "prisão captura" e adoção das diligências iniciais.

**Após apresentação do caso no distrito policial o delegado de polícia exerça uma primeira análise jurídica do caso; ratificando/decretando ou não a voz de prisão em flagrante delito, isso depois de criteriosa análise do sistema legal e jurisprudencial pátrio; igual zelo deverá adotar com as conduções de ocorrências efetuadas pela Guarda Municipal, por membros da Polícia Civil ou qualquer um do povo.**

**Evidente que se boa parte das ações penais em curso advém da Auto de Prisão em Flagrante, e que após o flagrante raramente há investigação criminal, seja por falta de servidores, seja pelo sucateamento estrutural da Polícia Civil, seja pelo curto prazo para conclusão do procedimento; conclui-se, infelizmente que por vezes a denúncia ofertada pelo membro do Ministério Público, muitas vezes tem amparo no que foi apurado em vinte e quatro horas - prazo estabelecido pela legislação pátria para conclusão do A.P.F.D (art. 306 §1º do CPP). Nessas circunstâncias, para um crime ser elucidado em vinte e quatro horas, em regra, tratou-se de um crime de elucidação não complexa, o reflexo desse quadro é perceptível na população carcerária onde cerca de 76% dos presos são compostas pelo perfil abaixo delineado:**

"(...) 28% dos detentos respondiam ou foram condenados por crime de tráfico de drogas, 25% por roubo, 13% por furto e 10% por homicídio"

(<http://www.justica.gov.br/radio/mj-divulga-novo-relatorio-sobre-populacao-carceraria-brasileira>).

**As estatísticas mostram que maior parte das pessoas que se encontram presas cometeram delitos de teor elucidativo não complexo, delitos que não exigem uma investigação criminal mais percuciente; onde não houve necessidade de perícias em dispositivos eletrônicos, contábeis ou fiscais; onde não foi necessária a realização de busca e apreensão, a realização de interceptação telefônica, quebra de sigilos bancário; uso da delação premiada, laudos psicológicos, infiltração policial, virtual e etc.**

**Nessa esteira, sem investigação criminal ficam impunes, na maioria das vezes: Os mandantes de crimes graves, a maior parte dos homicidas, boa parte dos latrocínios, os grandes traficantes, os autores intelectuais, os crimes cometidos em geral contra a ordem econômica, financeira e tributária, os crimes ambientais de grande monta, as infrações em que estão envolvidos mandatários eletivos, os diversos delitos de colarinho branco, delitos cometidos por organizações criminosas, crimes de lavagem de capitais e etc.**

**Nesse panorama, a maior parte dos crimes que ficam impunes pelo sucateamento da investigação criminal são os delitos de elucidação complexa, muitos deles**



**cometidos por pessoas de alto prestígio social, político e financeiro.**

As recentes operações de combate a corrupção, descortinaram ao grande público quem mais teme o fortalecimento de uma polícia que investiga de forma livre, forte e democrática; trazendo a baila uma “casta” que durante décadas se apropriou dos mecanismos institucionais e legais do Estado para satisfação pessoal; grupos que tomando as decisões políticas fundamentais conduziram a nação ao caos atual; eles estão na linha de frente da seara legislativa, no executivo e presentes no judiciário. **Por uma questão lógica de sobrevivência, essa “casta” não tem interesse em criar ou fortalecer mecanismos de controle ou punição que um dia eventualmente poderão alcançá-los, eles são os que mais se beneficiam com o sucateamento da investigação criminal e labutam diuturnamente para criar mecanismos de controle e freios as ações investigativas, eles usam do estado legal em benefício próprio e meio para se perpetuarem no poder, estariam próximo do que Raymundo Faoro denominou de “Estamento burocrático”, em seu livro: "Os Donos do Poder."**

**Não restam dúvidas que os maiores interessados em uma Polícia Civil que não têm forças para investigar, são aqueles que cometem delitos de elucidação complexa, onde no ápice da pirâmide encontra-se o "Estamento burocrático”, que é o maior beneficiário pela ineficiência do**

esclarecimento de delitos de teor elucidativo complexo, por ricochete também ficam acobertados pelo manto da impunidade todos aqueles que cometem crimes de elucidação complexa que não foram presos em flagrante delito, cujos delitos dificilmente serão investigados, uma vez que a polícia investigativa encontra-se em um estado de situação calamitosa e abandonada pelo poder executivo.

**Por isso, não investir, não estruturar e não fortalecer a polícia investigativa e doutro lado fortalecer as forças estatais que reprimem delitos de teor elucidativo não complexo, é uma estratégia tola e antidemocrática, pois se baseia preponderantemente em ter um determinado grupo específico como inimigo da segurança pública, grupo que infelizmente em sua maioria são compostas por pessoas que são a consequência do problema e não a sua causa.**

Samuel Barbosa<sup>14</sup> define o sucateamento das Polícias Judiciárias como um vetor para os desrespeitos reiterados aos direitos fundamentais, apresentando a opção política pelas polícias

---

<sup>14</sup> Filho, Samuel Barbosa Vieira. A Importância da Polícia Judiciária como mecanismo de proteção dos Direitos Fundamentais. <https://samuelbvfilho.jusbrasil.com.br/artigos/781613983/a-importancia-da-policia-judiciaria-como-mecanismo-de-protacao-dos-direitos-fundamentais>.

ostensivas (um pouco menos sucateadas) por critérios políticos (grifos nossos):

É notório que o Brasil passa, atualmente, por uma crise de violência, com uma escalada substancial da criminalidade, seja ela de colarinho branco ou azul. Nessa seara o aumento do número de crimes, passa, de acordo com o estudo realizado, também pela impunidade.

**Essa escalada da criminalidade, tem como um de seus fatores o sucateamento das polícias judiciárias, que nos vinte e sete Estados da federação sofrem com problemas estruturais e de pessoal.**

A Constituição da República adotou um sistema de garantias penais e processuais que implicam numa série de procedimentos e formalidades para o exercício *juz puniende*, com intuito de impedir arbitrariedade do Estado. Por isso, a importância que em todas as fases da persecução penal os órgãos imbuídos de aplicá-lo devem estar aptos a fazê-los dentro do devido processo legal constitucional.

Nessa nova abordagem constitucional do sistema da *persecutio criminis*, a qual a investigação policial está inserida, a sua observância é fundamental, por isso mesmo se ela não for realizada a contento o Estado não estará apto a exercer seu poder punitivo.

**Diante disso, a falta de uma Polícia Judiciária estruturada para realizar dentro do modelo constitucional das garantias dos direitos fundamentais, quebraria a legitimidade do Estado em aplicar seu poder de punir aqueles que infringiram a lei.**

(...)

**As escolhas das políticas de segurança pública no Brasil em que se deu uma valorização substancial as polícias ostensivas, que são mais aparente, do ponto de vista político, fizeram com que a as polícias dedicadas as investigações, como as polícias judiciárias, perdessem prestígio e investimentos.**

Atualmente as polícias judiciárias enfrentam dois grandes problemas: a falta de estrutura (orçamentária/pessoal) e a usurpação de suas funções por outras instituições, como o Ministério Público.

**Com isso, as polícias judiciárias, instituições com a devida qualificação para investigações criminais, foram relegadas, como demonstra quadro comparativo do número dos efetivos das polícias civis e militares dos estados brasileiros (fonte: IBGE).**

**A consequência é que as investigações criminais deixaram de ser realizadas,**

**criminosos deixaram de ser levados a justiça, inflando a sensação de impunidade, acarretando, por fim, em números de crimes que supera sessenta mil homicídios (Anuário de Segurança Pública), números de países em guerra.**

(...)

Nos últimos 30 anos, desde a Constituição Cidadã, a Polícia Judiciária, mesmo com uma posição de destaque no referido diploma, no artigo 144, § 1º, I c/c com artigo 144, § 4º, não teve a atenção necessária para avançar em sua missão constitucional.

**A gênese do problema pode ser correlacionada a três vertentes: Ingerência política sobre a instituição; usurpação das funções e desmotivação dos seus integrantes (CAÇAPIETRA, Ricardo. O Sucateamento da Polícia Judiciária Brasileira).**

**É conclusivo que a política de segurança pública aplicada em nosso país nas últimas décadas não trouxe melhorias no combate ao crime, muito pelo contrário, os índices criminológicos só fazem aumentar, tendo em 2018, mais 60 mil homicídios, segundo dados do Anuário de Segurança Pública.**

**Uns dos fatores que contribuíram para agravamento do quadro de crise na segurança pública é a baixa punibilidade das infrações penais, que por não ter uma**

**investigação criminal a contendo não permite ao Estado exerça seu *jus puniende*, gerando uma sensação de tranquilidade naqueles que tem por hábito ou não (mas se sentem motivados a infringir a lei) a prática de infrações penais, ou seja, “o crime compensa”. Inibindo, inclusive, um dos efeitos da pena que é a Prevenção Geral.**

**Houve nítida prevalência dos governantes no direcionamento dos investimentos em segurança pública para outros agentes, como a Polícia Militar.** No Estado de Minas Gerais, por exemplo, o investimento na Polícia Militar nos últimos cinco anos foram muito superiores aos da Polícia Civil. Segue a abaixo dados, segundo Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais:

Polícia Civil do Estado de Minas Gerais:

2014 R\$1.413.868.816,18

2015 R\$1.743.586.384,08

2016 R\$1.771.914.438,33

2017 R\$1.722.613.689,23

2018 R\$ 1.711.844.826,95

Polícia Militar de Minas Gerais:

2014 R\$7.612.787.093,35

2015 R\$9.955.200.477,71

2016 R\$10.417.472.970,14

2017 R\$10.820.908.670,85

2018 R\$ 11.014.307.907,49

Analisando os dados acima, é possível perceber a diferença abissal que vem crescendo ano após ano. Inclusive, desde o ano de 2016 a Polícia Civil de Minas Gerais vem tendo a sua cota reduzida, já a Polícia Militar teve a sua participação aumentada.

**Não se pretende aqui estabelecer a irrelevância da Polícia Militar, muito pelo contrário, contudo, essa grande diferença vem a afirmar as prioridades dos governantes com relação à Segurança Pública.**

Para que possa ser intentada uma ação penal para responsabilizar o autor do fato criminoso, é preciso que o Estado/Acusação tenha elementos mínimos de autoria e materialidade do fato criminoso, que por sua vez somente é constituído através da ativada investigativa da Polícia Judiciária. **Quando o órgão incumbido de fazer essa investigação está sucateado, a corrente da persecução criminal fica prejudica, haja vista que o**

**colhimento dos elementos mínimos para a responsabilização criminal não podem ser carreados.**

**Daí percebemos a importância de uma investigação bem-feita, pois nada adiantará se a Polícia Militar prender eventual criminoso se as investigações ao qual iria comprovar-lhe a responsabilidade não for concluída.**

Em 2014, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), fez um estudo levantando o efetivo das Polícias Cíveis e Militares dos vinte e sete Estados da Federação. Diante deste estudo, pôde-se constatar como a discrepância entre as duas forças de segurança não ficaram somente no campo financeiro, mas passa pelo seu efetivo. Segue abaixo tabela com as informações do referido estudo:



**Efetivos da Polícia Militar e da Polícia Civil, por sexo,  
segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - Brasil - 2014**

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Efetivo Polícia Militar				Efetivo Polícia Civil			
	Total	Sexo		Índice de policiais/hab. (1)	Total	Sexo		Índice de policiais/hab. (1)
		Homens	Mulheres			Homens	Mulheres	
<b>Brasil</b>	<b>425 248</b>	<b>383 410</b>	<b>41 838</b>	<b>1,473</b>	<b>117 642</b>	<b>86 637</b>	<b>31 005</b>	<b>1:1709</b>
<b>Norte</b>	<b>42 129</b>	<b>36 914</b>	<b>5 215</b>	<b>1,403</b>	<b>12 182</b>	<b>8 323</b>	<b>3 859</b>	<b>1:1394</b>
Rondônia	5 200	4 700	500	1,332	2 427	1 669	758	1:1712
Acre	2 712	2 441	271	1,286	1 086	815	271	1:1715
Amazonas	9 050	7 970	1 080	1,421	2 263	1 189	1 074	1:1683
Roraima	1 669	1 426	243	1,292	859	634	225	1:568
Pará	15 943	14 047	1 896	1,500	2 766	2 081	685	1:2881
Amapá	3 700	2 946	754	1,199	1 102	731	371	1:667
Tocantins	3 855	3 384	471	1,383	1 679	1 204	475	1:880
<b>Nordeste</b>	<b>109 341</b>	<b>99 591</b>	<b>9 750</b>	<b>1,510</b>	<b>25 038</b>	<b>19 524</b>	<b>5 514</b>	<b>1:2228</b>
Maranhão	7 709	7 263	446	1,881	2 034	1 666	368	1:3340
Piauí	5 335	4 975	360	1,597	1 535	1 320	215	1:2074
Ceará	15 926	15 440	486	1,551	2 576	1 941	635	1:3408
Rio Grande do Norte	8 926	8 717	209	1,378	1 929	1 589	340	1:1749
Paraíba	9 263	8 563	700	1,423	1 802	1 325	477	1:2172
Pernambuco	19 348	17 227	2 121	1,476	6 015	4 588	1 427	1:1531
Alagoas	7 135	6 349	786	1,463	2 181	1 762	419	1:1513
Sergipe	4 660	4 343	317	1,471	1 306	1 006	300	1:1681
Bahia	31 039	26 714	4 325	1,485	5 660	4 327	1 333	1:2658
<b>Sudeste</b>	<b>186 219</b>	<b>167 784</b>	<b>18 435</b>	<b>1,454</b>	<b>55 094</b>	<b>41 034</b>	<b>14 060</b>	<b>1:1533</b>
Minas Gerais	42 115	38 519	3 596	1,489	9 744	7 539	2 205	1:2113
Espírito Santo	8 491	7 518	973	1,452	2 485	1 579	906	1:1545
Rio de Janeiro	46 135	42 147	3 988	1,355	10 587	8 480	2 107	1:1546
São Paulo	89 478	79 600	9 878	1,488	32 278	23 436	8 842	1:1353
<b>Sul</b>	<b>49 430</b>	<b>44 120</b>	<b>5 310</b>	<b>1,583</b>	<b>13 380</b>	<b>9 282</b>	<b>4 098</b>	<b>1:2152</b>
Paraná	17 465	15 667	1 798	1,630	4 649	3 403	1 246	1:2366
Santa Catarina	11 560	10 680	880	1,574	3 191	2 204	987	1:2079
Rio Grande do Sul	20 405	17 773	2 632	1,547	5 540	3 675	1 865	1:2015
<b>Centro-Oeste</b>	<b>38 129</b>	<b>35 001</b>	<b>3 128</b>	<b>1,393</b>	<b>11 948</b>	<b>8 474</b>	<b>3 474</b>	<b>1:1255</b>
Mato Grosso do Sul	5 255	4 833	422	1,492	1 937	1 406	531	1:1336
Mato Grosso	6 579	5 992	587	1,484	2 386	1 593	793	1:1334
Goiás	11 950	11 000	950	1,538	3 039	2 194	845	1:2117
Distrito Federal	14 345	13 176	1 169	1,194	4 586	3 281	1 305	1:608

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Estaduais 2014.

(1) Índice calculado com base nas estimativas de população de 1º de julho de 2013, enviadas para o Tribunal de Contas da União (TCU) em 31 de outubro de 2013.

Ficou clara a necessidade de uma maior valorização dessas Instituições (Polícias Cíveis), dando a elas condições para que suas prerrogativas constitucionais sejam de fato aplicadas.

(...)

A gênese da investigação no mundo e no Brasil, o nascimento da principal peça investigativa, como ele se desenvolveu, como a Instituição Polícia Judiciária nasceu e teve sua separação do Poder Judiciário, mantendo-se, contudo, como seu auxiliar, mudança essencial para manter a imparcialidade do Poder Judiciário.

A evolução da Polícia Judiciária não ficou estagnada na sua criação, muito pelo contrário, ela vive em permanente mudança e modernização, tendo suas diretrizes passado por uma nova perspectiva, principalmente no campo doutrinária, com uma nova leitura das suas funções e importância de sua missão constitucional.

**Diante de uma crise de segurança pública de níveis nunca antes visto no Brasil, foi demonstrado que a escolha pela política de segurança pública, em que investimentos foram alocados em outros setores como a Polícia Ostensiva, deixando de lado a valorização da investigação e apuração de crimes, a ser realizado pela Polícia Judiciária, ocasionou a quebra da corrente de uma importante fase na persecução penal a ser realizada pelo Estado, sem a qual não há como promover a ação penal, visto que esse não pode ser deflagrado sem elementos mínimos para sua propositura.**

**Com relação aos investimentos financeiros as escolhas na alocação desses recursos na Segurança Pública não melhorou sua**

**atuação, pelo contrário, somente piorou o combate ao crime e a sensação de insegurança vivenciado pela população. As diferenças nos investimentos nas duas Instituições de Segurança Pública como a Polícia Militar e a Polícia Civil, deixou essa última em situação de extremo caos financeiro e de pessoal, acarretando na inviabilidade de realização de suas atribuições, quais sejam, a apuração e investigação de infrações penais.**

Diante de todo o exposto, reconhecendo o avanço que o PL 391/2015 realizaria nas forças de segurança, entendo que, para ficar ainda melhor, deveria haver o mínimo para ambas instituições (PM e PC) de forma conjunta (conforme o PL afirmava) e também de forma distinta, a fim de garantir tanto a polícia ostensiva, quanto a polícia investigativa, sendo ambas essências ao combate à criminalidade.

Ressalte-se ainda os demais benefícios dos outros ditames do citado PL, com o mínimo de atividade física e capacitação dos policiais e percentual de policiais nas atividades fins de cada órgão. São pontos essenciais, a fim de permitir que os policiais consigam manter o físico minimamente aceitável, derivado de uma atividade que exige constantemente o lado físico do profissional.

Além disso, uma falha constante é a ausência de capacitações e renovações de treinos nas forças policiais. Nem mesmo a atividade de disparar arma de fogo é, em regra, disponibilizados pelos estados e pelo Distrito Federal, quiçá outros

treinos, como abordagem, técnicas investigativas, aspectos jurídicos da atividade policial, entre outros.

Voltando ao ponto principal deste tópico, percebe-se que a delegacia vai remeter o procedimento para a Delegacia com a atribuição legal (naquele momento, podendo – como será demonstrado – ser alterada por mudanças jurisprudenciais e legais), tendo todo um trâmite burocrático de remessa, somado aos custos em instituições sem independência financeira. A ausência da autonomia em recursos gera a impossibilidade de fazer planos de curto, médio e longo prazos para suas demandas e a dependência de outros setores estatais (com todas suas burocracias) para conseguir a verba.

Em suma: é uma enorme dificuldade! Como consequência, um BO remetido demora meses (ou anos) para chegar na unidade que teria a efetiva atribuição investigativa.

Além disso, quando chega na unidade remetida, o Delegado pode recusar e devolver o boletim ou procedimento, tendo em vista sua independência jurídica. Este comportamento é mais que válido e aceitável. Aliás, são extremamente necessárias as independências funcionais das autoridades jurídicas para um verdadeiro Estado Democrático de Direito.

Como tudo tem ônus e bônus e esse estudo está trabalhando a demora da remessa por ausência de regulamentação, aponta-se que este ato legítimo tem como consequência mais um fato gerador de aumento do lapso temporal. Levarão meses para os documentos novamente chegarem a outra Delegacia.

O grande viés é que, atualmente, não há uma forma de definir de imediato e de forma mais célere e estável este procedimento.

Se a mesma situação ocorresse no Judiciário, haveria o conflito de competência, com o Tribunal competente resolvendo definitivamente a competência.

O conflito de competência ocorre quando dois órgãos jurisdicionais divergem sobre quem deverá julgar uma causa. Tal instituto ocorre quando ambos juízos se declaram competente, incompetentes ou debatem acerca da reunião ou separação do processo.

O CPP usa o termo “conflito de jurisdição” (arts. 113 a 117), com severas críticas doutrinárias e jurisprudenciais. Conforme retro dito, a jurisdição (“dizer o direito”) é uma só. A competência é que se divide, sendo o limite da jurisdição. Cita-se:

CPP:

#### DO CONFLITO DE JURISDIÇÃO

Art. 113. As questões atinentes à competência resolver-se-ão não só pela exceção própria, como também pelo conflito positivo ou negativo de jurisdição.

Art. 114. Haverá conflito de jurisdição:

I - quando duas ou mais autoridades judiciárias se considerarem competentes, ou

incompetentes, para conhecer do mesmo fato criminoso;

II - quando entre elas surgir controvérsia sobre unidade de juízo, junção ou separação de processos.

Art. 115. O conflito poderá ser suscitado:

I - pela parte interessada;

II - pelos órgãos do Ministério Público junto a qualquer dos juízos em dissídio;

III - por qualquer dos juízes ou tribunais em causa.

Art. 116. Os juízes e tribunais, sob a forma de representação, e a parte interessada, sob a de requerimento, darão parte escrita e circunstanciada do conflito, perante o tribunal competente, expondo os fundamentos e juntando os documentos comprobatórios.

§ 1º Quando negativo o conflito, os juízes e tribunais poderão suscitá-lo nos próprios autos do processo.

§ 2º Distribuído o feito, se o conflito for positivo, o relator poderá determinar imediatamente que se suspenda o andamento do processo.

§ 3º Expedida ou não a ordem de suspensão, o relator requisitará informações às autoridades em conflito, remetendo-lhes cópia do requerimento ou representação.

§ 4º As informações serão prestadas no prazo marcado pelo relator.

§ 5º Recebidas as informações, e depois de ouvido o procurador-geral, o conflito será decidido na primeira sessão, salvo se a instrução do feito depender de diligência.

§ 6º Proferida a decisão, as cópias necessárias serão remetidas, para a sua execução, às autoridades contra as quais tiver sido levantado o conflito ou que o houverem suscitado.

Art. 117. O Supremo Tribunal Federal, mediante advocatória, restabelecerá a sua jurisdição, sempre que exercida por qualquer dos juízes ou tribunais inferiores.

Frise-se que o CPC, lei bem mais recente, tem regulamentação semelhante acerca do tema, mas já com a correta expressão “conflito de competência”:

CPC:

Art. 66. Há conflito de competência quando:

I - 2 (dois) ou mais juízes se declaram competentes;

II - 2 (dois) ou mais juízes se consideram incompetentes, atribuindo um ao outro a competência;

III - entre 2 (dois) ou mais juízes surge controvérsia acerca da reunião ou separação de processos.

Parágrafo único. O juiz que não acolher a competência declinada deverá suscitar o conflito, salvo se a atribuir a outro juízo.

Do mesmo modo, sendo no âmbito ministerial, o CNMP resolverá o conflito decorrente de distintos ramos do *parquet* (grifos nossos):

Compete ao CNMP dirimir conflitos de atribuições entre membros do MPF e de Ministérios Públicos estaduais.

STF. Plenário. ACO 843/SP, Rel. para acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgado em 05/06/2020.

Frise-se uma importante distinção de nomenclaturas: o conflito entre juízos é conflito de competências; entre promotores,



delegados ou outras autoridades jurídicas, o conflito é de atribuição, já que só quem tem jurisdição tem competência – em seu sentido jurídico. Sobre o tema, citamos a brilhante explicação de Márcio André Lopes Cavalcante<sup>15</sup> (grifos nossos):

No exemplo acima, os membros do Ministério Público discordaram entre si. No entanto, essa discordância não ficou limitada a eles e foi também encampada pelos juízes. Logo, em última análise, tivemos um conflito de competência, ou seja, um conflito negativo entre dois órgãos jurisdicionais.

Algumas vezes, no entanto, os membros do Ministério Público instauram investigações que tramitam no âmbito da própria instituição. Neste caso, em regra, tais procedimentos não são levados ao Poder Judiciário, salvo no momento em que irá ser oferecida a denúncia ou se for necessária alguma medida que dependa de autorização judicial (ex: interceptação telefônica).

A regra geral, no entanto, é que os procedimentos de investigação conduzidos diretamente pelo MP tramitem exclusivamente no âmbito interno da Instituição.

Ex: um Promotor de Justiça instaurou, no MPE, procedimento de investigação para apurar crimes relacionados com um cartel mantido por donos de postos de combustíveis. Ocorre que o Procurador da República também

---

<sup>15</sup> <https://www.dizerodireito.com.br/2020/06/conflito-de-atribuicoes-entre-mpf-e-mpe.html>, Márcio André Lopes Cavalcante, acesso em 23/02/2023

---

deflagrou, no âmbito do MPF, um procedimento investigatório para apurar exatamente o mesmo fato. Temos, então, dois membros diferentes do Ministério Público investigando o mesmo fato. Vale ressaltar que nenhum deles formulou qualquer pedido judicial, de sorte que o Poder Judiciário não foi provocado e os procedimentos tramitam apenas internamente.

**Neste caso, indaga-se: se dois membros do Ministério Público divergem sobre quem deverá atuar em uma investigação, como isso é chamado? Teremos aqui também um conflito de competência?**

**NÃO. Neste caso, teremos um CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES.**

**“O conflito de atribuições não se confunde com o conflito de competência. Cuidando-se de ato de natureza jurisdicional, o conflito será de competência; tratando-se de controvérsia entre órgãos do Ministério Público sobre ato que caiba a um deles praticar, ter-se-á um conflito de atribuições.”** (LIMA, Renato Brasileiro de. Manual de Processo Penal. 8ª ed., Salvador: Juspodivm, 2020, p. 1239).

Obs: mais uma vez, chamo atenção para o fato de que só existe conflito de atribuições se a divergência ficar restrita aos membros do Ministério Público. Se os juízes encamparem as teses dos membros do MP, aí eles estarão discordando entre si e teremos, no caso, um

"falso conflito de atribuições" (expressão cunhada por Guilherme de Souza Nucci). Diz-se que há um falso conflito de atribuições porque, na verdade, o que temos é um conflito entre dois juízes, ou seja, um conflito de competência.

Sendo assim, tendo em vista a problemática trabalhada neste tópico, urge uma estruturação semelhante em casos de conflitos de atribuição entre Delegados de Polícia. A forma pensada para solucionar esta problemática neste estudo será vista nos próximos tópicos.

### **3.2 – DA AUSÊNCIA DE SISTEMAS NACIONAIS DE INTERAÇÃO ENTRE AS POLICIAIS JUDICIÁRIAS**

Um empecilho generalizado em investigações é a ausência de sistemas nacionais de interação entre as policiais judiciárias.

Tal fato afeta investigações, localizações de foragidos, oitivas, entre outras dificuldades. Um destas é a atual impossibilidade de remessas eletrônicas diretas, o que agilizaria e facilitaria os repasses.

A título de exemplo de dificuldade em avanço tecnológicos na atuação das Polícias Judiciárias e de bem mais simples

resolução é o BO online. Este só começou a ser realizado recentemente, afastando, enfim, a necessidade da pessoa precisar ir fisicamente em uma Delegacia para registrar todo e qualquer BO.

Cada vez mais a sociedade é complexa, rápida e com problemas de deslocamento nas grandes cidades. Em outro giro, cada vez mais a sociedade avança em interação via internet. Após um lapso temporal desproporcional, foi iniciada a junção dos dois contextos, com possibilidade de boletins registrados pela internet, tendo avançado no seu uso durante a pandemia de COVID.

André Luis Melo<sup>16</sup> detalha o avanço impulsionado pela Polícia Civil de São Paulo (grifos nossos):

Iniciativa brilhante é a do BO Eletrônico em São Paulo e que em dez anos já permitiu quase três milhões de Ocorrências Policiais registradas pela internet. **Um policial chega a gastar quase 40 minutos para lavrar uma ocorrência e a pessoa perde horas em órgãos policiais para ser atendida. Logo, O BO Eletrônico reduz custo e tempo tanto da polícia, como dos cidadãos.** A rigor, existe muita resistência à informatização, pois significa perda de poder pessoal para alguns.

---

<sup>16</sup> <https://www.conjur.com.br/2010-fev-17/preciso-acabar-excesso-formalismo-boletim-ocorrencia>, André Luis Melo, acesso em 23/02/2023

---

A missão agora é conseguir a união de banco de dados que possibilitem rápidas trocas de informações e remessas de procedimentos e boletins no Brasil todo, entre outras benesses.

O governo federal, através do Ministério da Justiça e Segurança Pública, busca resolver esta problemática, através do sistema Procedimentos Policiais Eletrônicos (PPE), na plataforma do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP).

A tentativa é válida e os benefícios concretos e efetivos. Todavia, ainda há muito a avançar. Conforme informações do site do governo federal, em junho de 2019, apenas 8 estados tinham aderido totalmente ao PPE<sup>17</sup> (grifos nossos):

O Sinesp PPE - Procedimentos Policiais Eletrônicos é uma solução disponibilizada pela Senasp/MJSP às Unidades da Federação que permitem o registro de ocorrências, despacho homologatório e a lavratura de procedimentos de polícia (TCO, BOC, IP, APF, AIAI e AAFAI), além de fornecer recursos que permitem a gestão cartorária e compartilhamento/uso de dados e informações registrados pelos entes federados participantes.

**Ele foi desenvolvido com o objetivo de estabelecer um padrão nacional para os registros de ocorrências e procedimentos**

---

<sup>17</sup><https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/sinesp-1/sinesp-ppe/ppe>, acesso em 20/02/2023

---

**policiais**, sendo fornecido gratuitamente às Unidades da Federação.

O sistema subsidia a gestão dos recursos humanos, materiais, investigativos e de inteligência dos atores da Segurança Pública, com o registro das informações destinadas às Polícias Estaduais, auxílio na identificação dos fenômenos criminais, dos indicadores relacionados aos perfis dos autores, testemunhas e ofendidos, entre outros. Além do armazenamento das informações, a ferramenta visa a implantação de procedimento exclusivamente eletrônico em todas as suas fases, com a substituição da utilização de papel, em sintonia com a economicidade e com as normas ambientais.

**A Senasp estimula a substituição das soluções atualmente em uso, afim de que o Sinesp PPE se torne uma solução nacional que permita o fornecimento e o consumo de dados e informações entre os seus integrantes**, simplificando o processo de envio de dados ao Governo Federal e desonerando os entes no que concerne a sustentação e evoluções de soluções proprietárias, além de ampliar a qualidade dos dados utilizados em processos investigativos e de inteligência policial.

**Até o momento, 830 unidades policiais situadas em oito estados já utilizam o Sinesp PPE**, contabilizando até a primeira quinzena de junho, mais de 650 mil boletins de

ocorrência recebidos desde a operação do sistema, em 2014.

Simone Arruda do Carmo cita Chiavenato<sup>18</sup> para resumir os benefícios do uso da tecnologia pelas Polícias Judiciárias (grifos nossos):

Neste sentido, ensina Idalberto Chiavenato (2012, p. 13) que “a tecnologia proporciona maior eficiência e precisão e libera atividade humana para tarefas mais complicadas, que exigem planejamento e criatividade”, acrescentando ainda que **a padronização dos formulários quando utilizado em padrões em uma organização poderá reduzir custos, assim, a Polícia Judiciária ao utilizar um sistema eletrônico de investigação policial, esta disporá de um método de processo de trabalho, que utiliza os recursos materiais, máquinas, equipamentos, ferramentas e instrumentos de trabalho, que terá o intuito de reduzir a variabilidade e a diversidade no processo de captação de dados criminais, que poderá eliminar o desperdício de tempo e aumentando a eficiência.**

---

<sup>18</sup><https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/4238/1/Uniformiza%C3%A7%C3%A3o%20do%20fluxo%20de%20procedimento%20de%20pol%C3%ADcia%20judici%C3%A1ria%20para%20o%20sistema%20eletr%C3%B4nico%20SINESP-PPe.pdf>, acesso em 21/02/23

---

Desta forma, a unificação de sistemas, que futuramente pode ser o próprio Sinesp PPE (desde que ampliado e aperfeiçoado), facilitaria a remessa de boletins e procedimentos entre as unidades policiais, em especial entre diferentes estados.

Havendo um sistema unificado, a remessa seria por envio eletrônico, inclusive com as peças (oitivas, despachos, relatórios de investigação) escaneadas - agilizando, facilitando e, enfim, informatizando tal procedimento, da mesma forma que já ocorre no Judiciário.

### **3.3 – DA AUSÊNCIA DE UM ÓRGÃO CENTRAL E NACIONAL DAS POLÍCIAS JUDICIÁRIAS**

A terceira necessidade existente para superar os problemas narrados é a ausência de um órgão que possibilite a definição da atribuição legal para a investigação em momentos de dúvidas, a similaridade do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público.

Os CNJ e CNMP realizam o controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário e do Ministério Público, não podendo, obviamente, interferir na independência funcional dos membros.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) são instituições que



visam aperfeiçoar o Judiciário e o Ministério Público. Vejamos a definição do CNJ pelo próprio órgão<sup>19</sup>:

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é uma instituição pública que visa a aperfeiçoar o trabalho do Judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual.

Missão: promover o desenvolvimento do Poder Judiciário em benefício da sociedade, por meio de políticas judiciárias e do controle da atuação administrativa e financeira.

Visão de futuro: órgão de excelência em governança e gestão do Poder Judiciário, a garantir eficiência, transparência e responsabilidade social da Justiça brasileira.

#### Criação do Conselho Nacional de Justiça

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) foi criado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004 e instalado em 14 de junho de 2005, nos termos do art. 103-B da Constituição Federal. Trata-se de um órgão do Poder Judiciário com sede em Brasília (DF) e atuação em todo o território nacional.

---

<sup>19</sup><https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos/#:~:text=O%20Conselho%20Nacional%20de%20Justi%C3%A7a,%C3%A0%20transpar%C3%Aancia%20administrativa%20e%20processual>

## O que CNJ faz?

### Transparência e controle:

- Na Política Judiciária: zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, expedindo atos normativos e recomendações.
- Na Gestão: definir o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário.
- Na Prestação de Serviços à População: receber reclamações, petições eletrônicas e representações contra membros ou órgãos do Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializado.
- Na Moralidade: julgar processos disciplinares, assegurada ampla defesa, podendo determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas.
- Na Eficiência dos Serviços Judiciais: realizar, fomentar e disseminar melhores práticas que visem à modernização e à celeridade dos serviços dos órgãos do Judiciário. Com base no relatório estatístico sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à

atividade jurisdicional em todo o país, formular e executar políticas judiciárias, programas e projetos que visam à eficiência da justiça brasileira.

No mesmo sentido, o CNMP se define como um órgão essencial para o cidadão:

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) atua em prol do cidadão executando a fiscalização administrativa, financeira e disciplinar do Ministério Público no Brasil e de seus membros, respeitando a autonomia da instituição.

(...)

É papel do CNMP:

- Zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;
- Zelar pela observância do art. 37 da Constituição Federal e apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados;
- Receber reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos

Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

- Rever os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano;
- Elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no País e as atividades do Conselho.

A Polícia Judiciária como um todo, quantos a seus membros e quanto a suas atribuições, são carentes de regulamentações. Estas, quando existem, em regra, são falhas e antigas, com normatizações a muito defasadas.

Um Conselho Nacional da Polícia Judiciária (CNPJ), com atribuições constitucionalmente definidas, impulsionaria o avanço na qualidade do serviço, controle de eficiência, o mínimo de efetivo e conflitos de atribuições, entre outras benesses.

Cita-se as atribuições constitucionais do CNJ e do CNMP, a fim de demonstrar as funções que seria realizada pelo CNPJ (grifos nossos):

Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo:

(...)

§ 4º Compete ao Conselho **o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais** dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I - **zelar pela autonomia** do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação

do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;

V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;

VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;

VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.

Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela

maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

(...)

§ 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da **atuação administrativa e financeira** do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo lhe:

**I zelar pela autonomia funcional e administrativa** do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas;

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção

ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano;

V elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar a mensagem prevista no art. 84, XI.

Enfim, são diversos os avanços necessários, e a existência de um Conselho Nacional da Polícia Judiciária auxiliaria essencialmente em diversas frentes, inclusive resolvendo rapidamente os conflitos de atribuição, evitando prolongamento de meses ou anos de remessa entre unidades.

Seria o órgão nacional, imparcial e capacitado para superar os problemas das dezenas de Polícias Judiciárias no nosso vasto país, de dimensão continental.



### **3.4 – EM QUAIS SITUAÇÕES E COM QUAL MARCO A DELEGACIA SE TORNARIA “PREVENTA”**

A quarta problemática a ser superada é definir em quais situações e qual o marco para a Delegacia se tornar preventiva quanto à infração penal.

Por óbvio, não seria a regra, tendo em vista o trâmite regular na maioria dos casos.

Ocorre que muitas vezes se leva anos até o judiciário definir o juiz competente, fazendo com que os boletins e procedimentos fiquem anos sendo remetidos, sem aprofundamento da investigação, por problema de alterações recorrentes em jurisprudência e lei.

Um caso notório foi a definição da competência para o crime de estelionato quando praticados mediante depósito, mediante emissão de cheques sem suficiente provisão de fundos em poder do sacado ou com o pagamento frustrado ou mediante transferência de valores. Havia imensa insegurança jurídica acerca da competência para o caso.

Vejamos diversos julgados divergentes ao longo dos anos, a partir de 2008, até a regulamentação legal em 2021 (grifos nossos):

STJ – AGRAVO REGIMENTAL NO  
RECURSO ESPECIAL AgRg no REsp  
1055960 RS 2008/0097582-1 (STJ)

Data de publicação: 15/06/2009

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ESTELIONATO. CONSUMAÇÃO. OBTENÇÃO DA VANTAGEM ILÍCITA. NÃO-OCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 14, INCISO II, DO CÓDIGO PENAL. 1. Inexistindo qualquer fundamento apto a afastar as razões consideradas no julgado ora agravado, deve ser a decisão mantida por seus próprios fundamentos. 2. O crime de estelionato se consuma com a obtenção da vantagem ilícita, nos termos do art. 171 do Código Penal. 3. Agravo regimental desprovido

STJ – CONFLITO DE COMPETENCIA CC 116493 ES 2011/0067890-1 (STJ)

Data de publicação: 02/06/2011

Ementa: PROCESSUAL PENAL. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA ENTRE JUÍZOS FEDERAIS. CRIME DE ESTELIONATO. CONSUMAÇÃO. EFETIVO PREJUÍZO À VÍTIMA. BANCO SACADO. 1. “A competência será, de regra, determinada pelo lugar em que se consumar a infração, ou, no caso de tentativa, pelo lugar em que for praticado o último ato de execução.” (Código de Processo Penal, artigo 70). 2. O estelionato, tipificado no artigo 171, caput, do Código Penal, **se consuma onde ocorreu o efetivo prejuízo à vítima.** In casu,

3. Conflito conhecido para declarar competente o Juízo Federal da 2ª Vara Criminal da Seção Judiciária do Estado do Espírito Santo, ora suscitante.

Encontrado em: PENAL CP-40 LEG:FED DEL: 002848 ANO:1940 ART: 00171 CÓDIGO PENAL ESTELIONATO – CONSUMAÇÃO

STJ – CONFLITO DE COMPETENCIA CC 119320 DF 2011/0240641-0 (STJ)

Data de publicação: 22/03/**2012**

Ementa: CONFLITO DE COMPETÊNCIA. PENAL. ESTELIONATO. CONSUMAÇÃO NO LUGAR DA OBTENÇÃO DA VANTAGEM ILÍCITA. COMPETÊNCIA DO JUÍZO SUSCITANTE. 1. Nos termos do art. 70 do CPP, a competência será de regra determinada pelo lugar em que se consumou a infração. O estelionato, crime tipificado no art. 171 do CP, consuma-se onde ocorreu o efetivo dano à vítima. 2. No caso, **o efetivo dano se deu no local onde foi obtida a vantagem ilícita.** [...].

STJ – CONFLITO DE COMPETENCIA CC 126574 CE 2013/0022928-3 (STJ)

Data de publicação: 17/04/**2013**

Ementa: CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. CRIME DE ESTELIONATO. CONSUMAÇÃO. LOCAL DO EFETIVO PREJUÍZO À VÍTIMA. BANCO SACADO. 1. Nos termos do art. 70 do CPP , a competência será de regra determinada pelo lugar em que se consumou a infração. 2. O estelionato, crime tipificado no art. 171 do CP, consuma-se onde ocorreu o efetivo dano à vítima. **In casu, o efetivo dano se deu no local onde foi obtida a vantagem ilícita, ou seja, na agência bancária onde foi depositado o cheque adulterado, e onde a vítima possuía a conta bancária**, localizada em Maringá/PR. 3. Conflito de competência conhecido para declarar competente o Juízo Federal da Vara Criminal de Maringá – SJ/PR, o suscitado.

“DIREITO PROCESSUAL PENAL. ESTELIONATO E FORO COMPETENTE PARA PROCESSAR A PERSECUÇÃO PENAL.

**Compete ao juízo do foro onde se encontra localizada a agência bancária por meio da qual o suposto estelionatário recebeu o proveito do crime – e não ao juízo do foro em que está situada a agência na qual a vítima possui conta bancária – processar a persecução penal instaurada para apurar crime de estelionato no qual a vítima teria sido induzida a depositar determinada quantia na conta pessoal do agente do delito. Com efeito, a competência é definida pelo lugar em que se consuma a infração, nos termos do art. 70 do CPP. Dessa forma, cuidando-se de crime de**

estelionato, tem-se que a consumação se dá no momento da obtenção da vantagem indevida, ou seja, no momento em que o valor é depositado na conta corrente do autor do delito, passando, portanto, à sua disponibilidade. Note-se que o prejuízo alheio, apesar de fazer parte do tipo penal, está relacionado à consequência do crime de estelionato e não propriamente à conduta. **De fato, o núcleo do tipo penal é obter vantagem ilícita, razão pela qual a consumação se dá no momento em que os valores entram na esfera de disponibilidade do autor do crime, o que somente ocorre quando o dinheiro ingressa efetivamente em sua conta corrente. No caso em apreço, tendo a vantagem indevida sido depositada em conta corrente de agência bancária situada em localidade diversa daquela onde a vítima possui conta bancária, tem-se que naquela houve a consumação do delito** (CC 139.800-MG, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, julgado em 24/6/2015, DJe 1º/7/2015).

CONFLITO NEGATIVO DE  
COMPETÊNCIA. ESTELIONATO.  
DISSENSO ACERCA DO LOCAL DA  
CONSUMAÇÃO NA HIPÓTESE DE  
TRANSFERÊNCIA OU DEPÓSITO  
BANCÁRIO. DIVERGÊNCIA  
VERIFICADA ENTRE PRECEDENTES  
RECENTES DA TERCEIRA SEÇÃO.  
EQUACIONAMENTO DO TEMA.  
**COMPETÊNCIA DO JUÍZO DO LOCAL  
DA AGÊNCIA BENEFICIÁRIA DO  
DEPÓSITO.**

**1. A jurisprudência da Terceira Seção desta Corte tem oscilado na solução dos conflitos que versam acerca de crime de estelionato no qual a vítima é induzida a efetuar depósito ou transferência bancária em prol de conta bancária do beneficiário da fraude.**

2. Deve prevalecer a orientação que estabelece diferenciação entre a hipótese em que o estelionato se dá mediante cheque adulterado ou falsificado (consumação no banco sacado, onde a vítima mantém a conta bancária), do caso no qual o crime ocorre mediante depósito ou transferência bancária (consumação na agência beneficiária do depósito ou transferência bancária).

3. Se o crime de estelionato só se consuma com a efetiva obtenção da vantagem indevida pelo agente ativo, **é certo que só há falar em consumação, nas hipóteses de transferência e depósito, quando o valor efetivamente ingressa na conta bancária do beneficiário do crime.**

4. No caso, considerando que a vantagem indevida foi auferida mediante o depósito em contas bancárias situadas em São Paulo/SP, a competência deverá ser declarada em favor daquele Juízo (suscitado).

5. Conflito conhecido para declarar a competência do Juízo de Direito do Foro Central Criminal da Barra Funda (DIPO 4) da comarca de São Paulo/SP, o suscitado.

(CC 169.053/DF, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 11/12/2019, DJe 19/12/2019).

**Estelionato cometido por meio de saque em conta bancária, mediante uso de senha e de cartão magnético: competência do local onde o dinheiro foi retirado e não do lugar onde a conta é mantida** (STF, HC 78.969-AM, Primeira Turma, Rel. Sydney Sanches).

“Ad argumentandum tantum”, também se tem o verbete inserto na Súmula nº 521, do Supremo Tribunal Federal que, embora não se refira em específico sobre o cerne da discussão, serve de norte na tarefa de interpretação do intérprete, porquanto o espírito da exegese de cunho interpretativo é o mesmo, qual seja, do local da obtenção da vantagem indevida e prejuízo. Nesse viés, confira a indigitada súmula:

Ante o exposto, percebe-se a intensa insegurança jurídica, com longos anos de divergências jurisprudenciais. As decisões acima destrinchadas datam de 2008 até 2019, somente tendo pacificação em 2021.

Ou seja, foram 13 anos de insegurança, com 13 anos de remessas infinitas entre Delegacias, tendo em vista as mudanças sucessivas.

Com um grande detalhe: boa parte desses crimes, a não ser alguma qualificadora específica do caso concreto, com prescrição em 12 anos. Sendo que para interromper a prescrição precisaria da finalização do inquérito com o recebimento da denúncia.

Ou seja, essa ausência de regulamentação gerou milhares de infrações penais prescritas em situações pontuais, como esta do estelionato quando praticados mediante depósito, mediante emissão de cheques sem suficiente provisão de fundos em poder do sacado ou com o pagamento frustrado ou mediante transferência de valores. Cita-se (grifos nossos):

CP:

Prescrição antes de transitar em julgado a sentença

Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1º do art. 110 deste Código, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se:

I - em vinte anos, se o máximo da pena é superior a doze;

II - em dezesseis anos, se o máximo da pena é superior a oito anos e não excede a doze;

**III - em doze anos, se o máximo da pena é superior a quatro anos e não excede a oito;**



IV - em oito anos, se o máximo da pena é superior a dois anos e não excede a quatro;

V - em quatro anos, se o máximo da pena é igual a um ano ou, sendo superior, não excede a dois;

VI - em 3 (três) anos, se o máximo da pena é inferior a 1 (um) ano.

#### Estelionato

Art. 171 - Obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento:

**Pena - reclusão, de um a cinco anos**, e multa, de quinhentos mil réis a dez contos de réis.

§ 1º - Se o criminoso é primário, e é de pequeno valor o prejuízo, o juiz pode aplicar a pena conforme o disposto no art. 155, § 2º.

§ 2º - Nas mesmas penas incorre quem:

#### Disposição de coisa alheia como própria

I - vende, permuta, dá em pagamento, em locação ou em garantia coisa alheia como própria;

Alienação ou oneração fraudulenta de coisa própria

II - vende, permuta, dá em pagamento ou em garantia coisa própria inalienável, gravada de ônus ou litigiosa, ou imóvel que prometeu vender a terceiro, mediante pagamento em prestações, silenciando sobre qualquer dessas circunstâncias;

Defraudação de penhor

III - defrauda, mediante alienação não consentida pelo credor ou por outro modo, a garantia pignoratícia, quando tem a posse do objeto empenhado;

Fraude na entrega de coisa

IV - defrauda substância, qualidade ou quantidade de coisa que deve entregar a alguém;

Fraude para recebimento de indenização ou valor de seguro

V - destrói, total ou parcialmente, ou oculta coisa própria, ou lesa o próprio corpo ou a saúde, ou agrava as conseqüências da lesão ou doença, com o intuito de haver indenização ou valor de seguro;

Fraude no pagamento por meio de cheque

VI - emite cheque, sem suficiente provisão de fundos em poder do sacado, ou lhe frustra o pagamento.

Recentemente, a Lei nº 14.155/2021 positivou o estelionato qualificado pela fraude eletrônica e definiu, finalmente, a competência:

CP:

Fraude eletrônica

Art. 171

(...)

§ 2º-A. A pena é de reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa, se a fraude é cometida com a utilização de informações fornecidas pela vítima ou por terceiro induzido a erro por meio de redes sociais, contatos telefônicos ou envio de correio eletrônico fraudulento, ou por qualquer outro meio fraudulento análogo.

CPP:

Art. 70. (...)

§ 4º Nos crimes previstos no art. 171 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de

1940 (Código Penal), quando praticados mediante depósito, mediante emissão de cheques sem suficiente provisão de fundos em poder do sacado ou com o pagamento frustrado ou mediante transferência de valores, a competência será definida pelo local do domicílio da vítima, e, em caso de pluralidade de vítimas, a competência firmar-se-á pela prevenção.

Márcio André Lopes Cavalcante detalha o crime e sua competência e a insegurança anterior à positivação (grifos nossos):

Em que consiste o crime:

O agente obtém vantagem ilícita por meio de informações da vítima que ele obteve da própria vítima ou de um terceiro que foram induzidos em erro.

O grande diferencial aqui é que a atuação do agente foi por meio eletrônico, ou seja, a vítima ou o terceiro foram induzidos a erro por meio de:

- redes sociais (ex: Facebook, Instagram);
- contatos telefônicos (ex: simulando que se trata de ligação da operadora de cartão de crédito);

- envio de correio eletrônico fraudulento (ex: e-mail que imita correspondência da loja, banco etc.);

- ou qualquer outro meio fraudulento análogo.

(...)

Quem será competente para processar e julgar este crime de estelionato: o juízo da comarca de Goiânia (onde foi feito o depósito) ou o juízo da comarca de São Paulo (local onde o dinheiro foi recebido)?

Aqui houve outra grande alteração promovida pela Lei nº 14.155/2021:

- Antes da Lei: o juízo competente seria, neste exemplo, o da comarca de São Paulo. Nesse sentido:

No caso em que a vítima, induzida em erro, efetuou depósito em dinheiro e/ou transferência bancária para a conta de terceiro (estelionatário), a obtenção da vantagem ilícita ocorreu quando o estelionatário se apossou do dinheiro, ou seja, no momento em que a quantia foi depositada em sua conta.

STJ. 3ª Seção. CC 167.025/RS, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, julgado em 14/08/2019.

STJ. 3ª Seção. CC 169.053/DF, Rel. Min. Sebastião Reis Júnior, julgado em 11/12/2019.

O fundamento era o caput do art. 70 do CPP:

Art. 70. A competência será, de regra, determinada pelo lugar em que se consumar a infração, ou, no caso de tentativa, pelo lugar em que for praticado o último ato de execução.

Segundo decidiu o STJ, o estelionato consuma-se no momento e no local em que é auferida a vantagem ilícita. O prejuízo alheio, apesar de fazer parte do tipo penal, está relacionado à consequência do crime de estelionato e não à conduta propriamente.

O núcleo do tipo penal é obter vantagem ilícita, razão pela qual a consumação se dá no momento em que os valores entram na esfera de disponibilidade do autor do crime, o que somente ocorre quando o dinheiro ingressa efetivamente em sua conta corrente.

(...)

**A alteração é muito bem-vinda porque anteriormente havia uma imensa insegurança jurídica diante da existência de regras distintas para situações muito parecidas, além da uma intensa oscilação jurisprudencial.**

(...)

## Resumindo

Estelionato que ocorre quando a vítima, induzida em erro, se dispõe a fazer depósitos ou transferências bancárias para a conta de terceiro (estelionatário): a competência era do local onde o estelionatário possuía a conta bancária.

Depois da Lei: a competência passou a ser do local do domicílio da vítima, ou seja, em nosso exemplo, do juízo de Goiânia (GO). É o que prevê o novo § 4º do art. 70:

Art. 70. (...)

§ 4º Nos crimes previstos no art. 171 do (...) Código Penal, quando praticados mediante depósito (...) ou mediante transferência de valores, a competência será definida pelo local do domicílio da vítima

(...)

E se houver mais de uma vítima, com domicílios em locais diferentes?

Utilizando novamente o terceiro exemplo acima mencionado. Suponhamos que Henrique aplicou o mesmo “golpe” do empréstimo não apenas em Carlos, mas também em Luísa (domiciliada em Curitiba/PR), em Ricardo (Rio Branco/AC),

em Vitor (Fortaleza/CE) e em outras inúmeras vítimas.

De quem será a competência para julgar todas essas condutas?

A competência será definida por prevenção, ou seja, será competente para julgar todos as condutas o juízo do domicílio da vítima que tiver praticado o primeiro ato do processo ou medida relativa a este, nos termos do art. 83 do CPP:

Art. 83. Verificar-se-á a competência por prevenção toda vez que, concorrendo dois ou mais juízes igualmente competentes ou com jurisdição cumulativa, um deles tiver antecedido aos outros na prática de algum ato do processo ou de medida a este relativa, ainda que anterior ao oferecimento da denúncia ou da queixa (arts. 70, § 3º, 71, 72, § 2º, e 78, II, c).

É o que preconiza a parte final do § 4º do art. 70:

Art. 70. (...)

§ 4º Nos crimes previstos no art. 171 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), quando praticados mediante depósito, mediante emissão de cheques sem suficiente provisão de fundos em



poder do sacado ou com o pagamento frustrado ou mediante transferência de valores, **a competência será definida pelo local do domicílio da vítima, e, em caso de pluralidade de vítimas, a competência firmar-se-á pela prevenção.**

Em situações pontuais, como a narrada deve existir um marco para a “prevenção” da Delegacia, a semelhante do que ocorre com o juízo. Nesse estudo, aponto como modelo ter como marco a recusa da primeira Delegacia remetida, fixando de imediato um conflito de atribuição a ser examinado pelo Conselho Nacional de Polícia Judiciária.

Em casos similares ao transcrito, nos mesmos casos previstos do conflito de competência – supra destrinchados, com duas autoridades se declarando competentes ou incompetentes, etc – deveria haver uma “prevenção” da Delegacia com o caso, através de uma regulamentação do Conselho Nacional de Polícia Judiciária, a fim de evitar longos meses ou anos sem o início da investigação. Até mesmo para o entendimento do andamento do caso, é melhor que seja realizado pelos policiais que estão cuidando do caso há um tempo.

O Conselho Nacional de Polícia Judiciária analisaria se é um caso normal, fixando a Delegacia com atribuição, ou específico, com instauração do procedimento de conflito de atribuição e adotando uma unificação nacional de entendimento da atribuição investigativa.

Se houvesse uma divergência posteriormente entre o entendimento do Conselho Nacional de Polícia Judiciária com o do Judiciário (a exemplo de uma definição de competência pelo STF), a Delegacia “preventiva” terminaria a investigação e remeteria para o Juízo competente definido.

Evitar-se-ia prescrições, tornaria a atuação mais eficiente e qualitativa, com entendimentos nacionais e técnicos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme todo o exposto, a necessidade de regulamentar o trâmite de remessa de boletins e procedimentos entre Delegacias é elevada e atrasada. Há bastante tempo já deveria ter ocorrido.

As diversas problemáticas causam burocracia desnecessária, tempo excessivo e prescrições de infrações penais.

Diferente do envio entre processos do Judiciário, as Polícias Judiciárias carecem de melhor regulamentação, a fim de aumentar eficiência e celeridade, sob pena de desobedecer aos princípios constitucionais dos princípios constitucionais da eficiência e da duração razoável do processo<sup>20</sup> (em sentido amplo, abarcando a primeira fase da persecução penal).

A solução idealizada neste estudo passa por regulamentar o trâmite de remessa, criar um Conselho Nacional das Polícias Judiciárias, elaborar e efetivar sistemas nacionais de interação entre as policiais judiciárias (ou fortalecer e ampliar o sistema PPE) e, em casos específicos, definir como marco a recusa da primeira Delegacia remetida com uma “prevenção” da Delegacia, através de uma regulamentação do Conselho Nacional de Polícia

---

<sup>20</sup> Art. 37, *caput*, e art. 5º, LXXVIII.

Judiciária, a fim de evitar longos meses ou anos sem o início da investigação.

Fácil não é! Mas já passou do tempo da normatização e destes avanços nas Polícias Judiciárias.

Os benefícios são enormes e necessários, basta examinar os reflexos positivos causados pelos surgimentos do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público.

A final, eficiência e qualidade são obrigações do serviço público. As Polícias Cíveis e a Polícia Federal são muito eficientes e com alta qualidade técnica e operacional, em especial quando se analisa a relação de demanda e efetivo. O objetivo do artigo é expor algumas carências (existentes em todas as esferas do serviço público) e buscar soluções.

## **REFERÊNCIAS**

DUCLERC, Elmi. Manual de Processo Penal. 1ª ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris (2008).

Manual de Polícia Judiciária da Polícia Civil de São Paulo, editora Delegacia Geral de Polícia Civil

LIMA, Renato Brasileiro de. Manual de Processo Penal. 8ª ed., Salvador: Juspodivm, 2020)

FRANCISCON, Marcelo Jorge. A importância do Registro Digital das Ocorrências Policiais Militares, Clube de Autores, São Paulo, 2009.

HAGEN, Acácia Maduro. O trabalho Policial: estudo da Policia Civil do Estado do Rio Grande do Sul. São Paulo:IBCRIM, São Paulo: 2006.

<https://luchtenbergeguilherme.jusbrasil.com.br/artigos/481084769/boletim-de-ocorrencia-e-coisa-seria>, Renan Guilherme Simões do Viso, acesso em 23/02/2023

<https://www.conjur.com.br/2010-fev-17/preciso-acabar-excesso-formalismo-boletim-ocorrencia>, André Luis Melo, acesso em 23/02/2023

<https://www.dizerodireito.com.br/2020/06/conflito-de-atribuicoes-entre-mpf-e-mpe.html>, Márcio André Lopes Cavalcante, acesso em 21/02/2023

<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/sinesp-1/sinesp-ppe/ppe>, acesso em 22/02/2023

<https://www.dizerodireito.com.br/2021/05/lei-141552021-promove-alteracoes-nos.html#:~:text=O%20estelionato%2C%20previsto%20no%20art,e%20o%20preju%C3%ADzo%20em%20outro.>, Márcio André Lopes Cavalcante, acesso em 23/02/2023

TRISTÃO, Roberto M. de S. O Boletim de ocorrência sob aspecto da dêxis da base espacial como processo de instauração e manutenção de referência. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/ALDR-76QHJ>. Acesso em 16/03/2023.

Loche, Adriana e Gomes, Luiz Flávio. A falácia do efetivo policial e a segurança pública. <https://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/121918148/a-falacia-do-efetivo-policial-e-a-seguranca-publica>. Acesso em 16/03/2023.

Capano, Fernando. Sucateamento da Polícia Civil e a baixa resolução de crimes em São Paulo. <https://www.migalhas.com.br/depeso/261349/sucateamento->

[da-policia-civil-e-a-baixa-resolucao-de-crimes-em-sao-paulo](#).

Acesso em 16/03/2023.

Brandão, Arilson. A quem interessa o sucateamento da polícia investigativa? <https://jus.com.br/artigos/53640/a-quem-interessa-o-sucateamento-da-policia-investigativa>. Acesso em 16/03/2023.

Mendes, Clóvis. Boletim de ocorrência de preservação de direitos.

<https://www.migalhas.com.br/depeso/78739/boletim-de-ocorrencia-de-preservacao-de-direitos>. Acesso em 16/02/2023.

Aleixo, Ana Tayla Souza Natureza jurídica e a importância do Boletim de Ocorrência. <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/55782/natureza-juridica-do-boletim-de-ocorrncia>. Acesso em 16/03/2023.